

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

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*

【摘要】跨边界问题的出现增加了政策过程的复杂性。面对现有政策过程理论对此解释力不足的困境，皮特·梅等学者进一步发展了政策政体理论（Policy Regime Theory），强调通过跨越子系统边界开展合作，并构建政策行动共同体，即政策政体，来破解治理困局。该理论包含理念、利益和制度安排三个核心要素，并以政策的合法性、一致性和持久性作为评估标准，为评判政策政体的强度与政策效果提供了依据。目前，政策政体理论被广泛应用于各个政策领域，用以分析政策变迁过程，解析政策运作逻辑，并探讨政策反馈在政策过程中的调节作用，揭示政策政体如何影响政策过程及政治。在研究方法的应用方面，既有研究主要采用案例研究和内容量化分析法，部分采用回归分析方法。该理论为我国政策过程的动态性分析、公共政策中的跨界合作、政策改革风险的评估与规避等议题提供了新视角，后续研究可结合实证方法推动理论的本土化。

【关键词】政策政体理论 政策子系统 政策反馈 跨边界问题 跨界合作

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）05-0177-19

一、引言

1951年，丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）和哈罗德·拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）在《政策科学：范围与方法的新发展》一书中首次提出政策科学的概念，这被认为是公共政策学诞生的标志（王洛忠，2022）。经过70余年的发展，公共政策的研究范式和理论建构取得了质的飞跃，现已成为一门较为成熟且体系完备的学科（郑石明、薛雨浓，2023）。政策分析是研究公共政策内容的

* 滕蕾，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。王佃利，山东大学政治学与公共管理学院教授、博士研究生导师。感谢匿名评审专家、编辑部对本文的修改建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“增强公共服务均衡性和可及性研究”（23ZDA095）。

重要途径，拉斯韦尔认为政策分析基于政策过程展开，有两种途径：一是探索政策过程中的知识（Knowledge in the Policy Process），二是探索政策过程的知识（Knowledge of the Policy Process）（Lerner & Lasswell, 1951）。前者关注政策本身的内容，讨论政策制定、执行等是否科学，主张理论服务于实践；后者关注政策过程的一般性规律，讨论这些规律作为政策知识的科学性，主张实践回归理论。政策过程被视为一种复杂且持续的互动现象，牵涉到政治、经济等宏观环境、突发性和周期性事件、政策行动者等多种要素的互相作用（Weible & Sabatier, 2018）。为了更好地理解和解释政策过程，学者们开始提炼其中的经验、现象和规律，提出了政策过程阶段论，这构成了第一代政策过程理论体系。此后，理论研究逐渐成为政策过程研究的重要组成部分。

随着政策过程研究的推进，其理论基础得以完善，并迈入新的发展阶段。第二代政策过程理论包括制度分析与发展框架、多源流理论、倡导联盟理论、政策注意力理论等，探讨了不同因素如何影响政策结果。虽然这些理论持续不断地得到改进与完善，但理论相互间仍存在自说自话、研究视角单一、缺乏整体性和系统性等问题（王亚华、陈相凝，2020）。同时，如何应对日益增多的跨边界的复杂政策问题，业已成为公共政策研究面临的挑战。研究者试图通过与治理理论相融合寻求发展创新，并尝试建立集成性的分析框架为该领域的研究者提供共同语言（王亚华、陈相凝，2020）。2013年，《政策研究期刊》（*Policy Studies Journal*）出版了一期介绍政策过程新理论的特刊，其中介绍的新理论包括生态博弈框架（Ecology of Games Framework）、政策政体^①视角（Policy Regime Perspectives）、制度性集体行动框架（Institutional Collective Action Framework）和集体学习框架（Collective Learning Framework）等，标志着政策过程理论迎来了第三次创新发展。其中，政策政体理论由于强调解决跨边界问题而备受学界关注，作为一种更全面的政策过程理论分析框架，有助于深入理解政策、政治和治理的关系。

随着我国公共政策的复杂性不断加深，政策执行更加需要跨领域、跨层级、跨部门的协同。政策政体理论关注通过建构政策政体实现跨界合作，以及政策与政治互动对政策过程的影响，为理解中国政策研究提供了新的理论视角。近年来，国内学者已开始关注并运用了该理论（岳经纶、范昕，2021；郭磊、沈劭茗，2021；郭磊、金慧颖，2022；Cai et al., 2022；徐彩云、李健，2024），

^① 在中国的研究情境下，Policy Regime有多种译法，如政策政体（王亚华、陈相凝，2020）、政策制度（Sheingate, 2020）、政策体制（岳经纶、范昕，2021）、政策体系（郭磊、沈劭茗，2021）。本研究将Policy Regime翻译为“政策政体”，强调政策领域内多元主体凝聚成为政策行动共同体的含义。

这为本文提供了重要的研究参考。然而，政策政体理论在国内的应用仍处于初步探索阶段，其理论脉络、内涵及应用方式尚需进一步厘清。鉴于此，本文将系统梳理政策政体理论的发展历程，介绍其分析框架，提炼其主要应用场景，并探讨该理论对中国政策过程研究的启示，以期为后续研究提供参考。

二、起源与发展：政策政体理论的动态演进

政策政体理论经历了从起源到发展的过程，理论内涵逐步深化，理论边界不断拓展。在理论起源阶段，卡特·威尔逊（Carter A. Wilson）最早提出政策政体模型，其构成包括权力安排、政策范式和组织因素等（Wilson, 2000），旨在解释 20 世纪末美国长期稳定的政策体系在民主运动、经济危机等冲击下急剧变革的现象，解决已有理论无法同时解释政策长期稳定性与剧变性的问题，弥补分析维度碎片化方面的不足。这一模型整合了部分政策过程理论，并将外生因素纳入对政治进程的解释，为理解公共政策变迁提供了新思路，也为政策政体理论的发展奠定了重要基础。

在理论发展阶段，政策政体理论的关注点由剖析政策稳定和变化的原因，逐步转向解释跨边界问题，实现了理论范式的转变。以往的政策过程研究通常将政策子系统作为基本分析单位，解释范围为具有明确边界的政策问题。而现代社会的复杂性和政策问题的多样性导致混乱政策问题（Messy Policy Problem）的出现。这类问题往往涉及多个政策领域，具有边界模糊、交叉影响等特点，决策过程牵涉多个子系统（Orr, 2006；Tosun & Lang, 2017）。因此，应对这类复杂问题需要更加整合的治理安排（May & Jochim, 2013）。艾希莉·乔奇姆（Ashley E. Jochim）和皮特·梅（Peter J. May）在威尔逊提出的政策政体模型基础上进行改进，将跨边界视为政策政体的关键属性，认为当面对混乱的政策问题时，需要构建政策政体，通过凝聚理念共识，满足各方利益需求并设置制度约束，以实现跨界合作，从而维持政策的稳定与持续（Jochim & May, 2010）。

在 2010 年至 2020 年间，梅与乔奇姆的研究团队先后发表了 5 篇相关文章，拓展了政策政体理论的内涵。2010 年，其团队在政策政体模型的基础上，强调政策政体跨越了不同的政策子系统，讨论了政策政体的构成和持久性，并将对治理动态的考虑纳入政策制定过程，成为其团队研究政策政体理论的开端（Jochim & May, 2010）。2011 年，他们以美国国土安全政策政体为例，诠释了该政策政体呈现出虚弱和不稳定特征的原因，并探讨了促使政策政体团结合作的因素，以及如何应对复杂的公共政策问题（May et al., 2011）。在此基础上，2013 年，他们进一步阐释了政策反馈在政策政体理论中的作用，通过描述和分

析美国国土安全政体和关键基础设施保护政体，展示了政策政体如何在解决复杂、跨领域的问题中发挥作用，提出了评估政策政体强度的三个假设，认为政策政体的强弱、政策反馈的效应会影响政策成败（May & Jochim, 2013）。2015年，他们基于美国平价医疗改革（Affordable Care Act）失败的案例，揭示了政策执行过程中，如何通过政策政体结构和反馈机制影响政策的最终成效，并指出政策政体理论将政策、政治和治理串联起来，形成层级递进的解释框架（May, 2015）。2020年，他们研究美国在公共卫生事件中的消极应对行为，运用政策政体理论分析导致这一问题的原因，深入揭示了政策政体通过政策负反馈影响政策、政治和治理的过程（Carter & May, 2020）。由此可见，作为一种描述性视角，政策政体理论可以用来构建一个概念图，涵盖在解决政策问题过程中涉及的理念、利益和制度安排的组合。作为一种分析性视角，政策政体理论可以帮助理解政策如何以及通过什么方式建立反馈机制，进而影响政策的合法性、一致性和持久性（May & Jochim, 2013）。同时，政策政体理论弥补了传统政策执行研究的两个不足：一是关注政策反馈对政策执行的影响，二是从更积极的角度看待政治在政策过程中的作用（May, 2015）。克里斯托弗·韦布尔（Christopher M. Weible）和保罗·萨巴蒂尔（Paul A. Sabatier）在2018年出版的《政策过程理论（第四版）》中也引介了政策政体理论，推动了学界对该理论的关注与应用（Weible & Sabatier, 2018）。

经过20多年的发展，政策政体理论逐渐成为政策过程理论中的重要分析框架，其间不乏一些对理论发展和改进的探索。这些研究探讨了政策正负反馈的平衡对政策政体演变的影响（Weaver, 2010），新政策政体的形成对旧利益集团关系的改变（LaPira, 2014），在面临重大变革压力和日常变动时政策政体如何持续存在（Kuhmonen, 2018），关注民众参与以建立更包容和多元化的政策政体（Sova et al., 2017），注重结构性条件对跨边界政策政体出现的解释作用（Boucher, 2017），探索政策政体跨边界的方式和路径（王佃利、滕蕾, 2023a）。也有研究提出了新的概念，例如政策政体衰败（Policy Regimes Decay），它意味着支持联盟的解体以及制度能力在政策过程中逐渐枯竭，用以探讨当公共政策的政治基础瓦解时会引发的后果（Sheingate, 2022）。这些研究共同拓宽了政策政体理论的边界。

三、政策政体理论的核心概念与分析框架

政策政体理论从跨界合作的角度提出了在公共政策过程中如何有效解决复杂政策问题并维持政策稳定的方式。该理论更关注影响政策执行的因素和机制，强调政策与政治的互动，为政策过程研究提供了一个更全面的分析框架。

（一）政策政体的本质：应对跨边界问题的政策行动共同体

政策政体概念建立在政体概念^①之上。政体概念最先应用于政治科学、国际关系学领域，弗里德里希·克拉托奇维尔（Friedrich Kratochwil）和约翰·鲁吉（John G. Ruggie）通过社会群体接受的制度契约来定义政体，认为政体是联盟，其核心利益在于增加经济机会、社会福祉和推动民主（Kratochwil & Ruggie, 1986）。国际政体指在国际领域内为治理特定政策问题或实现特定目标所建立起的机构，但仅凭制度安排并不足以构成一个政策政体，在机构能促进共同原则、理念和目标达成一致时，政策政体才能在多样化的环境中推动行动者之间的期望趋同。其他学科的研究者进一步明确了权力和利益集团在政体形成与变革中的作用（Jochim & May, 2010）。例如，克拉伦斯·斯通（Clarence N. Stone）将政体定义为政策行动者及其关系的网络，并在政体的基础上发展了城市政体理论（Stone, 1993），体现着非正式合作伙伴关系形成的治理同盟（吴晓林、侯雨佳, 2017）。在城市政体理论情境中，一个有效的政体必须有能力调动其政策目标所需的相应资源（于洋, 2019）。

在21世纪初，威尔逊提出了政策政体模型，认为政策政体是围绕特定问题领域组织起来的（Wilson, 2000）。乔奇姆和梅进一步提出跨边界政策政体^②（Boundary-Spanning Policy Regimes）的概念，并将其界定为解决政策问题的治理安排，能够跨越多个政策子系统并促进政策整合（Jochim & May, 2010）。蒂莫西·拉皮拉（Timothy M. LaPira）则认为，政策政体是围绕跨界问题构建的新行动综合体，其发展经历了形成与制度化两个阶段（LaPira, 2014）。此外，学者们还关注政策政体的行动者属性与多主体间的合作方式。佩维·库亚拉（Päivi Kujala）等将农村商业支持政策政体定义为由欧盟委员会、政策制定者与农村企业家及其互动构成的政府政策网络（Kujala et al., 2021）。亨利·特兰（Henry Tran）等强调政策政体组织协调了国家、社会和政治机构等主体的共同行动（Tran et al., 2022）。这些概念界定呈现了政策政体在复杂政策环境中的适用性和动态性，共同认为政策政体是围绕特定的跨边界问题组织起来的，伴随着多主体的合作与互动，且有着既定的治理安排。

基于学者们对政策政体的理解，本文将其概念界定为：“为解决复杂的跨边

① 本文所使用的“政体”概念释义不同于政治体制语境下的“政体”，指的是一种合作性的制度安排，而非国家权力结构或形式。

② 梅的研究团队在2010年和2011年使用了“跨边界政策政体”概念，而后续论文使用的是“政策政体”概念。跨边界作为政策政体的属性，已在后续研究中被广泛认可，因此这两个概念在本质上是等同的。

界问题而形成的，包含多个子系统的政策行动共同体，其通过将各政府部门引导至趋同的轨道，来提升共同体的凝聚力与一体化。”政策政体理论包含三个核心观点：第一，政策政体关注跨边界的复杂政策问题，同时关注解决这类问题的政治和制度力量。第二，政策政体遵循着相同的政策理念，在共同的行动目标和利益共赢前提下进行统一的制度安排，并在行动过程中相互配合。第三，政策政体的落脚点在于形成合理的、规范的治理结构，实现更好的治理（王佃利、滕蕾，2023b）。此外，政策政体从来都不是固定不变的。新政策问题的产生会改变行动者的政策立场，促成新联盟的建立，并对原有政策政体的权威、影响力和忠诚度形成挑战。政策政体变化的原因还与制度安排有关，当制度安排不够稳固时，会受到来自内外环境的压力和冲击，影响政策政体的存续。因此，政策政体的维持需要根据不断变化的外部政策环境，灵活调整和优化其结构与策略。

（二）政策政体理论的分析框架

政策政体理论认为，构建一个具有“理念一致、利益相容、制度结构稳定”特征的政策行动共同体，并增强其合法性、持久性和一致性，可以有效推动公共政策的制定与执行。

1. 政策政体理论的核心要素

理念、利益和制度安排是构成政策政体理论的核心要素，它们能将政策子系统整合在一起，促进其制度化。政策政体通过共同的理念或共识，凝聚各政策子系统中的相关行动者，而后通过影响和调动相关行动者的利益，来争取各方的支持、参与或协作，制度安排则用以规范和约束相关行动者的行为，以推动某项政策执行，并保证政策的稳定性和可持续性。因此，共同理念为政策政体运作提供了方向引导，利益支持是政策政体运作的关键动力，制度安排是规范政策政体运作的约束力。

（1）理念（Ideas）。理念是政策政体的“黏合剂”，可以激发行行动者的积极参与，并为治理提供方向（Jochim & May, 2010）。政策政体通过共同的理念或共识来凝聚各个子系统和利益相关者的行动，为政策制定和执行提供了共同的导向和动力。这种理念可以是共享的价值观、公共利益或政策目标（如进步、公平、经济增长等）（McGuinn, 2006）。在政策政体形成的初期，如果存在一个所有行动者都认可的目标，就能促使全体成员整合各项资源，进而实现预期目标（曹海军、黄徐强，2014）。一旦这些理念较为模糊，或者没有得到认可，那么政策政体的凝聚力就会被削弱。

（2）利益（Interests）。利益支持是政策政体形成和强化的基础。政策政体通过影响和调动各个子系统的利益，来争取各方的支持、参与或协作，以推动

某项政策的成功。利益的支持是政策政体内部团结的基础，对于组织的运行和政治的稳定都具有重要意义。在组织运行上，利益支持有助于调动必要的资源和确保公私合作；在政治上，利益支持有助于推动决策者加强政策目标，并出台有利于政策执行的措施（Carter & May, 2020）。

（3）制度安排（Institutional Arrangements）。制度安排有助于提升政策政体的凝聚力，涉及制度设计和执行结构，包括负责执行政策的政府和非政府机构，或新成立的机构，以及解决集体行动问题的各种机制（May, 2015），如协调机构、政府间和其他伙伴关系、合作联盟关系等（Feiock, 2013）。制度安排通过引导权威、关注点、信息流、组织关系来支持跨部门的政策协调（May & Jochim, 2013），具有规范和约束的作用。明确的制度规则和程序有助于规范和推动各个子系统之间的合作，并提供解决冲突和协调合作的机制，促进政策协调、资源配置和责任分担。当对问题的关注分散在相互依存度较低的组织间时，制度冲突可能会发生。

2. 政策政体的运行逻辑

政策政体被视为一种治理安排，旨在解决复杂的跨边界问题。这类问题往往涉及多个政策子系统和不同治理层级的行动者，需要通过整合加以协调，政策政体理论为此提供了可供参考的分析框架。如图1所示，决策者通过塑造政策政体生成的政策环境，推动政策政体的发展。理念、利益和制度安排共同决定了政策政体的有效运作，通过这些要素的综合作用凝聚各个行动主体，促使潜在的行动者或多或少地追求相似的目的，遵循彼此认可的决策程序和约定俗成的行动规则，以促成集体行动。虽然这些举措为政策的成功奠定了基础（May, 2015），但并不保证绝对成功，政策效果仍然受多重因素的影响。

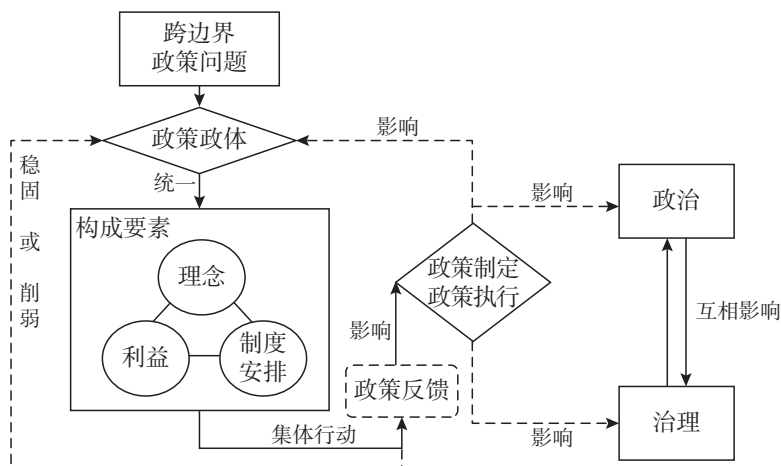


图1 政策政体的运行逻辑

资料来源：作者自制。

同时,政策政体具有连接政策、政治和治理的作用。政策政体解决政策问题的过程伴随着相应的政策行动,旨在实现政策目标 and 政治承诺。同时,这一行动过程也赋予政策以政治生命,在受影响的利益群体之间产生反馈效应,影响政策执行进程,进而对政治和治理产生影响。这些反馈效应由人们对政策背后核心理念的认知、政策执行机构的经验以及支持或反对政策的利益群体所呈现的政策形象所调节 (May & Jochim, 2013)。积极的政策反馈会通过动员关键支持者和削弱潜在反对者来减少政策理念的冲突,以加强政策制定和执行。相反,消极的政策反馈会引发利益相关者之间的博弈,影响后续的政策制定和执行。此外,政策反馈还会影响政策政体的稳定,稳固或削弱其基础。这种动态关系展现了在政策反馈效应的影响下,政策与政治环境之间相互重塑的循环过程。

政策反馈的影响程度取决于政策政体的强度。梅等学者将政策政体的强度界定为政体将不同子系统内行动者的注意力集中在共同愿景上的能力,从而使他们在应对某个跨界问题时“达成共识” (May et al., 2011)。政策政体各要素之间的协调程度决定着政策政体的强度,包括行动者对核心理念的拥护程度,关键利益被动员起来并参与支持政策目标的程度,制度安排在相关行动者之间所建立联系的有效性 (Henstra, 2017)。强有力的政策政体通过强化共同目标,动员关键行动者和支持者,并集中多个子系统的注意力和权威来支持这一目标,从而有效提升整体凝聚力 (May et al., 2011)。而政策政体强度又决定着政策反馈的影响程度,进而影响政策合法性、一致性和持久性。由于政策政体的强度无法直接观察,梅和乔奇姆 (May & Jochim, 2013) 提出三个假设论证其中的因果关系:其一,更强有力的政策政体有助于提高政策的合法性;其二,更强有力的政策政体有助于提高政策的一致性;其三,更强有力的政策政体更持久,但很少存在政策政体能不受破坏性力量的影响。

这三个维度也为衡量政策执行效果提供了参考依据。政策合法性是指政策目标和方法在目标群体中得到认可和接受的程度,其核心是决策者做出的承诺是适当和公正的。政策一致性可以理解为,在解决特定的政策问题或面对某类目标群体时所采取的政策态度和行动具有一致性。政策持久性反映了为解决特定问题而做出的政治承诺是否能在时间推移中保持不变。具备合法性和一致性的政策在执行过程中更为顺利,而持久性则可以用于评估政策的可持续发展程度。

(三) 政策政体理论研究中的实证分析过程解构

为了清晰地呈现政策政体理论的研究设计与应用途径,本文选取了梅团队

的研究作为范例进行解构。这两篇论文对评估政策政体强度进行了明确的操作性定义，探讨了政策政体的形成和发展，及其如何影响政策过程，分别从政体强度和政策反馈的视角探讨政策失败的因果机制，为后续研究者在理论应用中提供了可循序的分析路径。

1. 国土安全政策政体的形成与强度评估

美国国土安全属于典型的跨边界问题，涉及反恐、移民、应急管理等多个领域，与政策政体理论框架具有较好的适配性。梅等学者基于此案例阐述了政策政体的形成过程，并提出了评估政策政体强度的范式（May et al., 2011）。“9·11”事件后，美国国土安全面临严重威胁，迫切需要重构国土安全体系。为此，美国政府通过成立国土安全部（Department of Homeland Security）、发布总统行政命令和颁布相关立法等措施，构建了新的治理结构，并推动了国土安全政体的形成，其包括8个子系统。该研究筛选了2001年至2004年期间的459场国会听证会记录作为分析资料，从理念、利益和制度安排维度评估了国土安全政体的强度。在理念方面，研究通过分析国会听证会中政策关键词的使用频率，评估核心理念的被接受度；在利益方面，研究重点剖析了围绕国土安全理念形成的支持与反对力量，尤其是利益联盟的关系；在制度安排方面，研究分析了国土安全部在资源分配和政策协调中的作用。研究结果表明，由于“国土安全”和“全灾害”核心理念缺乏广泛共识，商业利益群体等关键行动者的缺失，以及国土安全部在促进政策凝聚力方面的作用有限，国土安全政策政体长期处于贫弱状态，阻碍了国土安全新政的有效推行。

2. 平价医疗改革政策政体与政策反馈

政策政体理论适用于分析重大政策改革。梅运用该理论分析了美国平价医疗改革自2010年3月立法签署至2014年5月实施的历程，认为这是一个失败的政策政体案例（May, 2015）。该研究从政策反馈的角度揭示了改革引发的政治动态，阐明了影响政策执行的内在机制，为评估政策效果提供了分析路径。平价医疗改革催生了新的政策政体，其核心理念是通过提供负担得起的医疗服务和患者保护，实现全民健康覆盖，主要支持者包括保险公司、制药公司和医院等机构，制度安排则由州和联邦的保险交易所以及强制购买保险的规定构成。由于改革所推行的《患者保护与平价医疗法案》（*Patient Protection and Affordable Care Act*）中包括扩大低收入和残障人士的医疗补助、延长老年人处方药福利、扩大儿童健康保险计划覆盖范围等内容，涉及众多利益相关者，政策复杂性的提升加大了改革推进的难度。在政策执行过程中，理念分歧、利益冲突和制度漏洞等问题产生了负政策反馈，新闻媒体对这些问题的报道进一步影响了民众对政策目标的认同，进而动摇了政策的合法性、一致性和持久性，削弱了政策

政体的基础，最终改革也未能顺利推进。

四、政策政体理论的应用场景

要深入理解政策政体理论，需将其置于实际政策情境中，分析其在具体政策问题中的应用。从现有文献来看，研究者已将政策政体理论应用于多个政策领域的分析中，用来解释政策的运作逻辑。同时，也有学者通过实证研究对理论中的假设与要素进行检验，使其更具操作性和解释力。正如梅（May & Jochim, 2013）所指出的，政策政体理论同时具备描述性和分析性视角，现有研究也沿着这两条主线展开，下文将结合具体研究对此加以探讨。

（一）作为描述性视角：分析政策变迁的过程

政策政体理论为政策变迁研究提供了清晰的分析路径。研究者通常依据理念、利益和制度安排三个核心要素来识别和分析不同政策阶段中的议题变化，把握政策动态演变的进程。纪尧姆·圣洛朗（Guillaume P. St-Laurent）将政策政体理论与政策周期的五个阶段相结合，用于分析加拿大不列颠哥伦比亚省 2005 年至 2015 年间森林碳补偿政策^①的演变和驱动因素，验证了政策政体理论在政策变迁研究中的解释力（St-Laurent et al., 2017）。马斯·库赫莫宁（Tuomas Kuhmonen）运用政策政体理论分析了欧盟的共同农业政策自 1957 年至 2013 年的变迁，通过内容分析法提炼出 20 份文件中的 37 个主题，并观察这些主题在四个政策阶段的变化。他认为政策问题结构逐渐趋向多元化和平衡化，这揭示了政策变迁过程中的内在张力与竞争（Kuhmonen, 2018）。郭磊和金慧颖（2022）将我国自 2014 年以来的新就业形态劳动者社会保险政策划分为三个阶段，分析了各阶段理念、利益和制度安排的变化，并以政策合法性、一致性和持久性为标准进行政策评价。李健等学者（2024）研究了我国社会组织管理体制从 1989 年至今的演进，对三个阶段政策政体的构成要素及其强度进行对比分析，探讨了政策政体如何通过影响政策子系统的凝聚力来推动体制演化。

（二）作为分析性视角：深入政策过程的运行机理

1. 剖析政策结果的生成机理

政策政体理论有助于剖析政策失败或成功的原因。此类研究通常通过具体

^① 不列颠哥伦比亚省的森林碳补偿政策通过森林碳补偿项目，减缓气候变化，减少温室气体排放。

案例来探讨理念、利益和制度安排如何在政策过程中发挥作用，进而影响政策效果。安德烈亚斯·戈尔德索（Andreas Goldthau）和迈克尔·拉贝尔（Michael LaBelle）将政策政体强度作为关键变量，从理念、利益和机构三方面进行评估，解释为何保加利亚和波兰采取完全相反的页岩气政策^①（Goldthau & LaBelle, 2016）。亨斯特拉·丹尼尔（Daniel Henstra）通过分析法律文件、战略计划和年度报告等资料，以及对政府公务员和利益相关者进行访谈记录，论证了加拿大气候适应政策政体的形成与发展，发现该政策政体的理念逐步完善，制度安排逐渐正规化，利益共同体不断扩大，这些因素共同促进了政策的有效执行与稳定（Henstra, 2017）。郭磊和沈劭茗（2021）通过分析理念、利益和制度安排，探讨了为何降低基本养老保险费率政策能顺利推进，而企业年金政策却发展效果不佳的原因。特兰（Tran）等从美国南卡罗来纳州教育政策行动者间关系入手，研究贫困地区的学校教育资金不足的问题，认为政策政体内部的主体合作和权力结构会影响政策变化，并强调成立联盟在表达利益诉求中的关键作用（Tran et al., 2022）。马塞洛·马克斯（Marcelo Marques）等学者结合政策政体理论的核心要素解释了欧洲教育和就业领域部门协调及逐步制度化的过程，认为机构、理念和利益的协调推动了欧洲跨边界政策政体的制度化（Marques et al., 2023）。徐彩云和李健（2024）以政策政体作为关键变量，描述了两个城市在社会企业政策方面的治理安排差异，并解释了这些治理安排产生的反馈效应如何导致两地差异化的政策创新效果。

2. 探讨政策反馈在政策过程中的调节作用

政策反馈作为政策政体理论中的重要机制，能够影响政策的稳定性与效果，并塑造政治环境，被应用于解释政策与政治之间的相互作用关系。肯特·韦弗（Kent Weaver）认为负反馈效应对政策议程变化及政策政体变革有重要作用，但并不一定导致重大变革。他通过研究西方发达国家公共养老金政策政体的变迁，指出政策政体是否会发生转型取决于正负反馈的平衡、是否存在缓解负面影响的渐进改革选项，以及是否具备可行的转型方案（Weaver, 2010）。杰夫·沃瑟姆（Jeff Worsham）和斯托尔斯·肖恩（Chaun Stores）分析了美国农业政策政体在1935年至2010年间如何抵制民权问题的引入以及非裔美国农民的加入，认为农业委员会的长期主导作用，使农业子系统能够借助负反馈机制有效抵制任何可能威胁其既得利益的变革尝试，形成政策垄断，直到1999年法院裁定补偿农业利益受损者后，这一情况才发生变化（Worsham & Stores, 2012）。库亚拉（Kujala）通过分析不同行政机构与企业家之间的联系、互动和反馈，探讨了芬

^① 保加利亚禁止页岩气，而波兰坚定致力于发展页岩气。

兰农村商业支持政策政体的制度安排结构和运作方式,认为信任、学习、自由裁量权和创造力是促进农村商业支持政体互动的关键因素,其中反馈的传递与接收影响着学习的成效 (Kujala et al., 2021)。亚当·辛格特 (Adam Sheingate) 通过美国食品和农业政策的案例研究来探讨政策政体的衰败,强调了自我削弱型负反馈的作用。他指出,当政策政体的自我强化机制开始瓦解时,衰败便会发生,这表现为核心政策承诺的分歧加剧、立法党派分裂加深以及国会机构在政策过程中的影响力减弱 (Sheingate, 2022)。

3. 探讨影响政策与政治相互作用的过程

政策政体理论关注政治在政策过程中的积极作用,为理解政策与政治的互动提供了新视角。帕特里克·麦奎因 (Patrick McGuinn) 分析了改革导向的联邦教育政策政体如何影响联邦教育政策的演变,以及如何与政治环境相互作用,推动重大改革的发生 (McGuinn, 2006)。福兰·蒂拉 (Foran Tira) 等学者基于政策政体视角评估了缅甸大型水电密松大坝项目失败的原因,项目中存在的各种问题引发了多层次的社会动员反对该项目运行,政府为缓解政治压力以及防止产生进一步的社会和政治风险,最终决定撤回对该项目的支持,打破了缅甸的大型水电政策政体 (Foran et al., 2017)。乔迪·桑德福特 (Jodi Sandfort) 等学者研究了两个竞争性的绩效管理政体如何影响地方社会福利项目的执行,研究结果强调了地方管理者对塑造绩效政策政体的重要性,并认为关于政策政体的进一步理论化应考虑执行系统中的不同层级,特别是管理权威的作用 (Sandfort et al., 2019)。有学者借鉴该理论分析中国的精准扶贫政策,认为跨界政策执行是一个重构联盟组织结构和激励机制的政治过程,三个核心要素是地方政府行动协同的逻辑,通过运动治理实现了跨界政策的整合和思想的内化 (Cai & Tang, 2023)。

此外,还有一些研究关注政策政体中的利益相关者在政策和政治互动中的作用。拉皮拉 (LaPira) 通过研究政策政体发展与利益团体动员的过程,实证了政策政体的政治效应。其研究基于 1998 年至 2008 年的游说披露报告,构建数据集并对参与国土安全问题游说的组织进行编码分析,以比较利益团体在政策过程中的参与情况。通过回归分析发现,新的政策政体未能完全打破旧有的利益团体关系,但会吸引新的团体参与,影响利益团体的群体平衡 (LaPira, 2014)。有研究应用政策政体理论分析维尔加拉诉加利福尼亚州案件^①,指出利益集团通过法

^① 2012 年,9 名学生在非营利组织的支持下,向加利福尼亚州及相关教育部门提起诉讼,要求保障该州贫困和或少数族裔学生的平等教育机会,该案件以学生贝阿特丽斯·维尔加拉 (Beatriz Vergara) 的名字命名。

院施加压力，放松对教师聘任政策的管制，推动学生教育机会平等改革（Superfine & Thompson, 2016）。切斯·索瓦（Chase A. Sova）采用多层级利益相关者影响力映射（Multilevel Stakeholder Influence Mapping, MSIM）方法，分析加纳农业气候变化适应政策^①政体的权力结构对政策过程的影响（Sova et al., 2017）。

（三）研究评价

本文梳理了 21 世纪后期政策政体理论研究中的代表性成果，发现政策政体理论在西方国家的教育、农业、环保、能源及应急管理政策领域得到广泛应用，相关研究主要采用案例研究和内容量化分析方法，也有部分研究运用了回归分析方法。从描述性视角来看，既有研究侧重于通过核心要素进行描述性分析，从理念、利益和制度安排三个方面总结特定政策在变迁过程中的特征与规律。从分析性视角来看，研究者结合政策政体理论剖析政策结果的生成机理，关注政策执行与效果之间的反馈循环机制，并探讨政策政体对政策、政治和治理过程的影响，尤其是不同政策领域和利益相关者之间的互动与协调机制。这些研究揭示了政策政体在复杂政策环境中的运作机制，也为理解政策政体在实际治理中的作用提供了理论依据和实证支持。

既有研究证明政策政体理论为政策过程研究提供了新的理论框架和视角，并展现出较好的发展空间。正如梅等所指出的，政策政体观点的运用为深入理解政策与政治在治理中的相互作用提供了一条富有成效的途径（May & Jochim, 2013）。与其他公共政策理论相比，该理论提供了更综合、更全面的视角来理解 and 解决复杂的政策问题，其理论特点包括以下三个方面：第一，跨子系统的综合性分析。政策政体理论强调解决跨边界问题，需要突破单一政策子系统的局限，关注不同政策领域之间的相互关系、影响和协调，超越彼此独立的子系统，进行综合性的分析。第二，重视跨界合作推进政策执行。跨边界政策问题十分复杂，背后是诸多的利益相关者。政策政体理论将政策执行视为政策政体共同的行动，需要依托三个核心要素作为保障，促使其中的参与者追求共同目标，以提升政策执行的效率与稳定性。第三，注重政策与政治的相互作用。传统的政策执行研究更多关注具体政策的实施过程，而政策政体理论特别强调了政策与政治在实施过程中的相互作用，以及政策反馈如何影响这一过程，进一步扩展了政策执行研究的边界。总之，该理论将政策、政治和治理有机地连接在一起，超越了传统政策子系统理论的局限性，重视各政策领域以及不同行动者之间的互动和协调，对政策过程中如何实现跨界合作给出了有效解释。

① 加纳农业气候变化适应政策是指加纳在应对气候变化对农业造成的影响时，采取一系列政策以减轻气候变化带来的负面影响。

五、政策政体理论对中国政策过程研究的启示

中国公共政策的复杂性为引入政策政体理论提供了契机，该理论为理解中国政策过程提供了全新的视角。目前，我国对政策政体理论的研究相对较少，主要集中在结合中国政策情境分析政策变迁过程或政策结果的研究。为推动中国政策研究，并更好地指导政府部门跨界合作以应对国内复杂的政策过程，需要在理论本土化的过程中客观地看待其适用性以及可能存在的局限，并进一步探索其在中国政策情境中的优化路径。

（一）政策政体理论为理解中国政策过程提供了新视角

以往的政策过程理论多侧重于关注政策制定或执行等单一环节。而政策政体理论则提供了更为全面的分析框架，认为政策过程不是一个从决策到执行的线性过程，而是多层级、多领域互动的结果，其关注不同政策阶段之间的相互影响，并强调政治因素在其中的关键作用。中国政策过程通常涉及多级治理架构，交织着多元利益诉求，伴随着制度性张力和策略性互动。该理论为剖析中国政策过程中多层次互动所蕴含的协同机制与冲突动因提供了有力的分析工具，有助于深入理解政策过程的复杂性。同时，以往的政策过程研究往往更多关注政策中的行动者，如利益集团、政府、公众等，分析这些行动者在政策过程中的角色和行为。政策政体理论进一步拓展了这一分析路径，认为在研究这些行动者时，还要深入探讨其背后的理念、利益和制度安排，全面了解各个行动者的动机及其背后的治理结构。

从与研究问题的适配性来说，政策政体理论为解决我国跨边界政策问题提供了一种新思路。当前，我国正处于区域协调发展、经济转型升级等关键时期，这些政策目标的实现高度依赖于跨界合作。我国政策问题的产生主要缘于战略、规划与具体政策间协调不足与统一性缺失，具体表现为战略制定与执行脱节、规划与政策衔接不畅等方面。这些问题不仅影响了政策的有效实施，也对我国政策体系的发展构成了挑战。为解决这些问题，我们需要对于如何开始和推动跨界合作有清晰的认识，这有助于为后续全面、多领域的合作提供更好的基础。政策政体理论认为解决此类问题需要跨越政策子系统的边界，形成团结的政策政体，为统一的政策目标而行动。在中国情境下，这意味着需要强化政策间的协同性，促进不同政策领域和不同政策层次之间的有效衔接，以确保政策的连贯性和一致性。

在理论本土化的过程中，已有学者认识到政治体制差异会影响理论的解释

力。政策政体理论最初用于分析美国的治理安排，强调跨越多个子系统以促进政策执行，并突出国会委员会和相关政府部门的关键作用（Jochim & May, 2010），而在中国情境中则需要特别关注执政党的作用。蔡长昆等将运动式治理理论与政策政体理论整合，关注中国政治体制内的党政结构等因素的影响，认为中国的危机治理体系包括正式和非正式的制度安排、利益协调结构等核心要素，为未来在中国情境下探讨和应用政策政体理论提供了理论启示（Cai et al., 2022）。

（二）政策政体理论本土化的研究进路

政策政体理论适用于分析在不同国家背景下涉及多个政策领域和政府层级的复杂政策问题。我国区域重大战略的推进中也常伴随着复杂的跨边界问题。例如，粤港澳大湾区的合作发展不仅涉及不同社会制度，城市间的合作过程也更为复杂。下文将以此为例，探讨如何通过政策政体理论的本土化研究，解析政策过程及区域发展中的关键问题。

1. 政策过程的动态性分析

政策政体理论本土化研究应关注中国政策过程的动态特征，重点探讨政策变迁的触发因素、路径依赖与反馈机制，揭示政策执行的阻碍与调整空间。政府部门的参与通常贯穿整个政策过程，各类行动者在不同阶段的角色和互动方式变化会影响政策效果。在政策制定阶段，需要专家学者、政策智库等建言献策；在执行阶段，地方政府成为关键力量。企业、社会组织的参与也会随着政策的推进而调整，不同阶段主体间合作关系的调整影响着政策政体的演化轨迹。同时，政策合作往往涉及多个领域、层级、部门，如何平衡不同的需求，协调利益关系，并最终促成整体性、系统性的跨界合作，是政策过程动态分析的核心议题。粤港澳大湾区的治理主体涵盖中央政府、地方政府及特别行政区政府等多个层级，涉及经济、科技、交通、环保等多个领域。如何确保各部门、地方政府和社会主体在不同政策阶段实现有效对接与顺畅沟通成为关键问题。政策反馈机制在动态性分析中同样至关重要，不仅影响政策的调整方向，也可能进一步塑造政策政体的结构。作为国家战略的重要组成部分，粤港澳大湾区发展过程中，政府间合作产生的积极或消极的政策反馈也对区域经济一体化、社会融合与政治稳定造成影响。

2. 公共政策中的跨界合作研究

在中国政策实践中，公共政策领域的跨界合作日益重要。政策政体理论属于公共政策理论，旨在回应如何做出一种整体性的决策，强调以共同理念为引领，整合多元行动主体共同行动。该理论探讨了政策过程中多主体合作的条件和机制，从而回应公共政策集体合作的难题。在应对跨域治理挑战时，多元主

体的协同合作是基础，而理念共识、利益协调和制度安排则是确保统一行动的关键保障。首先，应重视制度设计对于政策政体的协同性与执行力的重要作用，探讨如何通过优化决策机制、执行机制、监督机制等制度设计，增强政策政体的协同能力。其次，不同政策领域，如区域经济、环境保护等，面临的制度安排和治理挑战各不相同。因此，可通过对这些领域的制度特性进行深入分析，提出有针对性的建议，确保政策政体在不同领域中的适用性。粤港澳大湾区存在“一个国家、两种制度、三个关税区、四个核心城市”的空间异质性和制度差异化的特殊情况，使其区域治理体系建构面临挑战（张福磊，2019）。尽管如此，在国家政策导向下，粤港澳大湾区在特定领域内，如基础设施建设、经贸合作及科技创新等领域，逐步形成合作共识，建立了较为明确的合作框架。其区域治理运作方式由“分类对接”与“跨层协调”的双重机制构成，粤港澳三地通过高层会晤、联席会议等机制展开协商对话或作出共识决策，也通过建立小组机制针对特定问题开展专门合作，形成了大湾区区域治理新模式（方木欢，2021），这些制度安排共同保证了合作的顺利推行。

3. 评估并规避政策改革中的风险

在进行重大公共政策变革时，可运用政策政体理论进行政策风险评估，识别潜在的协同机制与冲突点，为政策制定者提供决策参考。政策稳定性是衡量政策执行效果的重要指标，其依赖于良好的治理结构。一个强有力的政策政体建立在清晰明确的制度框架之上，形成稳固的治理结构，并且具有共同的政策理念和利益协调机制，确保合作关系不会因利益分歧或外部压力而破裂，从而维持政策的稳定性和可持续性。通过评估改革或政策推进过程中政策政体的理念、利益和制度安排情况，政策制定者可以判断是否存在执行障碍或缺陷，及时进行反馈和调整，降低政策执行中的风险。同时，政策制定者应基于政策的合法性、一致性和持久性，充分考虑政策的法律基础、社会认同度、实施连贯性以及长期影响等，综合评判该项改革或政策的执行前景，为政策变革提供更加稳健的路径。这要求政策制定者不仅要关注政策的短期效果，更要考虑其长期影响，确保政策能够在不断变化的社会环境中保持稳定性和可持续性。粤港澳大湾区合作过程中也应考虑治理结构、利益协调以及政策的合法性、一致性和持久性，评估潜在风险，以确保粤港澳跨区域合作的可持续发展。

4. 实证方法辅助理论研究

从方法论层面来说，结构化的政策政体理论框架为实证研究政策执行过程提供了可能。研究者可以采用案例研究和内容量化分析方法，依托访谈获取一手资料，同时结合政策文件、会议记录和新闻报道等二手资料，通过编码逐级提炼主题词来构建理论或验证假设。研究者可以结合具体政策案例，揭示利益

相关者在政策执行中的互动模式、政府机构在政策过程中的角色，以及制度安排对政策结果的影响，挖掘政策制定和执行的成功经验和失败教训，为政策政体理论在中国的本土化提供实证支持。同时，还可以借鉴政治学、经济学、社会学等领域的研究工具，如博弈论、社会网络分析、政策仿真等，更加深入地分析政策政体的内在运作机制，发掘政策政体理论在中国的应用潜力。

（三）政策政体理论存在的局限

政策政体理论处于迅速发展，但仍面临一些挑战和批评。其中，理论的操作性和可测量性是主要问题。政策政体概念较为模糊，学界对于政策政体的界限几乎没有达成共识，认为其边界是不精确的（Goldthau & LaBelle, 2016），尚不清楚政策政体、子系统从哪里开始或结束（Wilson, 2000）。但斯通（Stone）指出，可以通过研究谁与谁合作，以及他们的合作是如何跨越机构、部门实现的来研究政体组成的问题（乔恩·皮埃尔等，2015），这对政策政体概念的研究具有启发意义。此外，如何将其转化为具体的研究框架和可操作的概念仍然需要进一步的努力。理论和方法在研究中本质上是交织在一起的，梅和乔奇姆解释了政策政体理论的主要概念和变量，为理论的继续发展和实证检验提供了方向（May & Jochim, 2013）。但相关实证研究未来还有很大的探索空间，也需要更多的实际应用和深入讨论，揭示其作用机制、影响因素和实施路径，进一步探索政策政体理论的适用性和有效性，体现第三代政策过程理论的特色。

参考文献

- 曹海军、黄徐强（2014）. 城市政体论：理论阐释、评价与启示. 学习与探索, (5): 41-46.
- Cao, H. J., & Huang, X. Q. (2014). Urban Regime Theory: Theoretical Interpretation, Evaluation, and Implications. *Study & Exploration*, (5): 41-46. (in Chinese)
- 方木欢（2021）. 分类对接与跨层协调：粤港澳大湾区区域治理的新模式. 中国行政管理, (3): 36-44.
- Fang, M. H. (2021). Classification Docking and Cross-Layer Coordination: A New Regional Governance Model for Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Chinese Public Administration*, (3): 36-44. (in Chinese)
- 郭磊、金慧颖（2022）. 新就业形态劳动者社会保险政策演进与创新——基于政策体制视角的分析. 甘肃行政学院学报, (5): 98-110+127-128.
- Guo, L., & Jin, H. Y. (2022). The Evolution and Innovation of Social Insurance Policies for Workers in New Employment Forms: An Analysis Based on Policy Regime Perspective. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 98-110+127-128. (in Chinese)
- 郭磊、沈劲茗（2021）. 降低基本养老保险费率能促进企业年金参保和缴费吗？——基于政策体系视角的分析. 公共行政评论, 14(5): 61-80+197.
- Guo, L., & Shen, S. M. (2021). Does Reducing the Contribution Rate for Basic Pensions Enhance the Participation in and Contributions to Enterprise Annuities? An Analysis Based on the Policy Regime Perspective. *Journal of Public Administration*, 14(5): 61-80+197. (in Chinese)
- 李健、佟育霖、宋丽朱（2024）. 政策体制视角下中国社会组织管理体制的变迁逻辑. 学习与实践, (8): 97-107.
- Li, J., Tong, Y. L., & Song, L. Z. (2024). The Logic of Changes in China's Social Organization Management System from the Perspective of Policy Regime. *Study and Practice*, (8): 97-107.
- 乔恩·皮埃尔、陈文、史滢滢（2015）. 城市政体理论、城市治理理论和比较城市政治. 国外理论动态, (12):

- 59-70.
- Pierre J., Chen, W., & Shi, Y. Y. (2015). Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Foreign Theoretical Trends*, (12): 59-70. (in Chinese)
- 王佃利、滕蕾 (2023a). 流域治理中的跨边界合作类型与行动逻辑——基于黄河流域协同治理的多案例分析. *行政论坛*, 30(4): 143-150.
- Wang, D. L., & Teng, L. (2023a). Types and Operational Logic of Cross-Border Cooperation in Watershed Governance: Multiple Cases Analysis Based on the Collaborative Governance of the Yellow River Basin. *Administrative Tribune*, 30(4): 143-150. (in Chinese)
- 王佃利、滕蕾 (2023b). 结构重塑、政策政体与跨域治理：黄河国家战略推进中的协同提升策略. *广西师范大学学报(哲学社会科学版)*, 59(3): 25-33.
- Wang, D. L., & Teng, L. (2023b). Structural Remodeling, Policy Regime and Cross-Boundary Governance: Strategies for Coordinated Promotion of the Yellow River National Strategy. *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 59(3): 25-33. (in Chinese)
- 王洛忠 (2022). 公共政策学. 北京：北京大学出版社.
- Wang, L. Z. (2022). *Public Policy*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 王亚华、陈相凝 (2020). 探寻更好的政策过程理论：基于中国水政策的比较研究. *公共管理与政策评论*, 9(6): 3-14.
- Wang, Y. H., & Chen, X. N. (2020). Explore Better Theory of Policy Process: Insights from Comparative Study of China's Water Policies. *Public Administration and Policy Review*, 9(6): 3-14. (in Chinese)
- 吴晓林、侯雨佳 (2017). 城市治理理论的“双重流变”与融合趋向. *天津社会科学*, (1): 69-74+80.
- Wu, X. L., & Hou, Y. J. (2017). The “Dual Flow Variation” and Convergence Trend in Urban Governance Theory. *Tianjin Social Sciences*, (1): 69-74+80. (in Chinese)
- 徐彩云、李健 (2024). 地方政府政策创新为何效果迥异？——基于社会企业政策的双案例研究. *经济社会体制比较*, (5): 159-170.
- Xu, C. Y., & Li, J. (2024). Exploring the Varied Effects of Local Government Policy Innovations: A Dual Case Study on Social Enterprise Policies. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 159-170.
- 于洋 (2019). 西方城市政体理论的源起、挑战及其演变. *中国人民大学学报*, 33(6): 132-139.
- Yu, Y. (2019). Urban Regime Theory: Origin, Challenge and Evolution. *Journal of Renmin University of China*, 33(6): 132-139. (in Chinese)
- 岳经纶、范昕 (2021). 幼有所育：新时代我国儿童政策体制的转型. *北京行政学院学报*, (4): 55-63.
- Yue, J. L., & Fan, X. (2021). The Accessibility of Education and Care to Young Children: The Transformation of China's Child Policy Regime in the New Era. *Journal of Beijing Administration Institute*, (4): 55-63. (in Chinese)
- 张福磊 (2019). 多层次治理框架下的区域空间与制度建构：粤港澳大湾区治理体系研究. *行政论坛*, 26(3): 95-102.
- Zhang, F. L. (2019). Regional Spatial and Institutional Constructs under a Multi-Level Governance Framework: A Study on the Governance System of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Administrative Tribune*, 26(3): 95-102. (in Chinese)
- 郑石明、薛雨浓 (2023). 政策反馈理论：政策如何重塑政治过程与政策发展？. *经济社会体制比较*, (1): 181-191.
- Zheng, S. M., & Xue, Y. N. (2023). Policy Feedback Theory: How Do Policies Reshape Political Process and Policy Development?. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 181-191. (in Chinese)
- Boucher, A. (2017). Boundary Spanning Regimes and Public Policy Change: The Convergence of Welfare and Immigration Policies. *Australian Journal of Political Science*, 52(1): 19-36.
- Cai, C., & Tang, N. (2023). China's Campaign-Style Implementation Regime: How Is “Targeted Poverty Alleviation” Being Achieved Locally? *Journal of Chinese Political Science*, 28(4): 645-669.
- Cai, C., Jiang, W., & Tang N. (2022). Campaign-Style Crisis Regime: How China Responded to the Shock of COVID-19. *Policy Studies*, 43(3): 599-619.
- Carter, D. P., & May, P. J. (2020). Making Sense of the US COVID-19 Pandemic Response: A Policy Regime Perspective. *Administrative Theory & Praxis*, 42(2): 265-277.
- Foran, T., Kiik, L., Hatt, S., Fullbrook, D., Dawkins, A., Walker, S., & Chen, Y. (2017). Large Hydropower and Legitimacy: A policy Regime Analysis, Applied to Myanmar. *Energy Policy*, 110: 619-630.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Goldthau, A., & LaBelle, M. (2016). The Power of Policy Regimes: Explaining Shale Gas Policy Divergence in Bulgaria and Poland. *Review of Policy Research*, 33(6): 603-622.

- Henstra, D. (2017). Climate Adaptation in Canada: Governing a Complex Policy Regime. *Review of Policy Research*, 34(3): 378–399.
- Jochim, A. E., & May, P. J. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal*, 38(2): 303–327.
- Kujala, P., Virkkala, S., & Lähdesmäki, M. (2021). Authorities as Enablers in Rural Business Support Policy Regime: Case-Study Finland. *Sociologia Ruralis*, 61(1): 212–233.
- Kuhmonen, T. (2018). The Evolution of Problems Underlying the EU Agricultural Policy Regime. *Sociologia Ruralis*, 58(4): 846–866.
- Kratochwil, F., & Ruggie, J. G. (1986). International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International organization*, 40(4): 753–775.
- LaPira, T. M. (2014). Lobbying after 9/11: Policy Regime Emergence and Interest Group Mobilization. *Policy Studies Journal*, 42(2): 226–251.
- Lerner, D., & Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Marques, M., Graf, L., & Rohde-Liebenau, J. (2023). Forming a Supranational Boundary-Spanning Policy Regime: European Intersectoral Coordination in Education and Employment. *Journal of Education and Work*, 36(7–8): 524–541.
- May, P. J., Jochim, A. E., & Sapotichne, J. (2011). Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime. *Policy Studies Journal*, 39(2): 285–307.
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal*, 41(3): 426–452.
- May, P. J. (2015). Implementation Failures Revisited: Policy Regime Perspectives. *Public Policy and Administration*, 30(3–4): 277–299.
- McGuinn, P. (2006). Swing Issues and Policy Regimes: Federal Education Policy and the Politics of Policy Change. *Journal of Policy History*, 18(2): 205–240.
- Orr, S. K. (2006). Policy Subsystems and Regimes: Organized Interests and Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, 34(2): 147–169.
- Sandfort, J., Ong, S. J., & McKay, C. (2019). Performance Management Regimes in Practice: Examining the Local Agencies Implementing Temporary Assistance for Needy Families. *The American Review of Public Administration*, 49(2): 145–158.
- Sova, C. A., Thornton, T. F., Zougmore R., Helfgott, A., & Chaudhury, A. S. (2017). Power and Influence Mapping in Ghana's Agricultural Adaptation Policy Regime. *Climate and Development*, 9(5): 399–414.
- Sheingate, A. (2022). Policy Regime Decay. *Policy Studies Journal*, 50(1): 65–89.
- Superfine, B. M., & Thompson, A. R. (2016). Interest Groups, the Courts, and Educational Equality: A Policy Regimes Approach to Vergara v. California. *American Educational Research Journal*, 53(3): 573–604.
- Stone, C. N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1–28.
- St-Laurent, G. P., Hagerman, S., & Hoberg, G. (2017). Emergence and Influence of a New Policy Regime: The Case of Forest Carbon Offsets in British Columbia. *Land Use Policy*, 60: 169–180.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy Integration: Mapping the Different Concepts. *Policy studies*, 38(6): 553–570.
- Tran, H., Martínez, D. G., Aziz, M., Frakes Reinhardt, S., & Harrison, T. (2022). Of Coalition and Resistance in Abbeville v. South Carolina: A Policy Regimes Analysis. *Educational Studies*, 58(3): 279–299.
- Weaver, K. (2010). Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedback and Policy Regime Change. *Journal of Public Policy*, 30(2): 137–162.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2018). *Theories of the Policy Process*. London: Routledge.
- Wilson, C. A. (2000). Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20(3): 247–274.
- Worsham, J., & Stores, C. (2012). Pet Sounds: Subsystems, Regimes, Policy Punctuations, and the Neglect of African American Farmers, 1935–2006. *Policy Studies Journal*, 40(1): 169–190.

责任编辑：岳经纶

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@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)

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@sysu.edu.cn

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

国内外公开发行人
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258