

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)

2026. 1

VOL.19 NO.1

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

●专栏：人工智能

专栏导语：面向生成式人工智能时代的公共行政 吴建南 1

人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望
..... 黄 晖 马太平 吴建南 4

新一代人工智能技术与公共人力资源管理：一个跨学科的整合性框架
..... 陈丽君 张诗敏 26

手段与目的之间：生成式人工智能如何重塑公共行政组织悖论？
..... 臧雷振 张 端 46

●专栏：应急管理与公共安全治理

复杂适应系统下政府应急协作网络适应性研究：基于北京市“23·7”特大
暴雨的社会网络分析 钟 爽 陈莫菲 郑桂贤 63

突发事件应急响应缘何失灵：基于事故调查报告的扎根分析与案例解释	易承志 彭 洋	83
网格员-居民互动如何强化城市安全隐患排查的合作生产：基于我国 456 个 镇街的实证研究	刘昭阁 李向阳 乔立民	100
需求驱动、注意力牵引与政府危机学习的外溢效应	唐 雲 王 英 洪瑶瑶	122
 ● 论文		
治理情境与政策选择：政府购买居家养老服务的地方差异性路径研究	管 兵 林 笑	141
使用移动政务如何改善政府信任：一项因果推断和机理检验	毛万磊	160
健康行为失灵的内涵、形成机理与基于行为公共政策的治理策略	孙 菊 韩文晶 李浩森	178
 ● 英文目录与摘要		196

手段与目的之间：生成式人工智能 如何重塑公共行政组织悖论？

臧雷振 张 端*

【摘要】生成式人工智能正重塑公共行政组织的运行逻辑，此时，技术不仅是执行手段，而且通过参与问题界定与决策生成，改变政策目标的排序与实现路径，它在优化“手段”的同时也可能改写“目的”，由此使公共行政组织的“手段-目的”张力从隐性冲突转为制度性悖论。基于组织悖论的分析视角，论文构建“技术行动性-目标一致性”二维分析框架，分析组织悖论如何被激活、如何通过循环反馈被放大或被吸收。结合案例分析，论文发现，生成式人工智能在显著增强公共治理响应效率的同时，易因权责边界与目标体系的时序失配，诱发执行困境与目标漂移。相反，权责界定、议题聚类与情境适配等制度化调适能吸收技术张力，促使组织从进行防御性策略转向接受性策略，从而将组织悖论转化为学习与改革动能。通过进一步类型学分析，论文还识别了四种公共行政组织悖论的典型形态，即技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型，并提出系统协同、循环调适与不确定性吸收等治理路径。研究拓展了组织悖论在生成式人工智能治理语境下的解释边界，阐明了生成式人工智能作为制度创新驱动力的作用机制，为理解生成式人工智能时代公共行政的转型逻辑提供了新的理论与实践视角。

【关键词】生成式人工智能 组织悖论 手段与目的 悖论治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2026) 01-0046-17

一、引言

在公共行政研究中，悖论（Paradox）被视作组织运行的常态，体现了“同时并存且持续存在的、相互矛盾但又相互联系的要素”（Schad et al., 2018: 5）。在此基础上，史密斯和刘易斯（Smith & Lewis, 2011）提出的“动态均衡模型”（Dynamic Equilibrium Model）是诸多悖论分析的核心框架，它认为组织可以通过接受性策略

* 臧雷振，中国人民大学公共管理学院教授。张端，中国农业大学人文与发展学院博士研究生。感谢匿名评审专家的审稿意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“互联网发展与国家治理体系和治理能力现代化研究”（22&ZD028）阶段性成果。

将对立要素之间的张力转化为学习与变革的契机。在公共行政情境中，这一张力最常以“手段-目的”（Means-ends）^①悖论的形式出现：技术手段是实现目标的路径与方式，体现工具理性；组织目的作为规范性指引，代表方向选择（斯科特、戴维斯，2011）。二者能否保持动态一致性直接关系到组织的行动效率。

然而，要使该模型在当下智能治理场景中保持解释力，需重新检验其关键预设。本文聚焦动态均衡模型的两大关键预设。其一，该模型默认手段与目的的关系可由组织理性控制，技术仅为被动工具，组织可以通过自主调节使其与目标适配。但在生成式人工智能（Generative AI）语境下，这一前提已然失效。不同于传统流程型数字系统仅执行固化规则，生成式人工智能凭借其开放性、泛化能力与自我生成特性，能主动参与到问题界定、价值排序乃至政策意义建构的过程中（陈胤、李晓曼，2024）。人工智能技术因而不仅是实现目标的手段，更成为重塑目标本身的制度性力量。公共行政组织由此面临核心困境，当技术深度嵌入公共价值协商过程，如何维系以公共性、合法性与程序正义为核心的目标体系？

其二，该模型隐含组织所处制度结构相对稳定的前提。这导致既有悖论研究多从抽象、内生的组织出发，低估了在特定制度情境下外源技术嵌入带来的结构性压力。在中国，数字治理并非组织自主演化的结果，而是由顶层设计驱动、科技企业主导、基层执行承接的复合过程（邱泽奇，2018）。生成式人工智能作为外源性的技术变量，其迭代逻辑、数据依赖与价值预设往往与行政体系的制度节奏、认知框架与权责结构存在时序错配（Gong et al., 2020）。组织一方面无法完全掌控技术的演进，另一方面又需在战略层面快速响应，因而在目标体系的动态演化与技术手段的制度嵌入之间持续脱节。

上述两项预设的失效在中国的数字治理实践中最易显化为“手段-目的”悖论。以北京市“接诉即办”为例，生成式人工智能支撑的智能分派与模式识别将群众诉求与政府响应实时耦合，显著提升了政务效率与响应速度（江文路、张小劲，2023）。但算法的不可解释性与目标导向滞后共同引入了新的治理困境：技术在优化“手段”的同时，也在重塑“目的”的价值逻辑，出现了手段驱动目的异化的风险（Wirtz et al., 2020）。在这一过程中，效率与公平、创新与秩序的张力持续叠加，使公共行政组织悖论不再是抽象概念，而成为可见的治理现实。

在此背景下，本文将生成式人工智能嵌入下的公共行政组织“手段-目的”张力概念化为制度性悖论，即外源技术通过其行动性嵌入公共价值协商过程，组织目标体系则因制度惯性或认知滞后而无法调适，从而导致技术逻辑与行政逻辑持续冲突的局面。为解析这一悖论，本文基于对动态均衡模型的转化，构建“技术行动性-目标一致性”二维分析框架，并通过“接诉即办”案例来展示行政组织如何在生成式人工智能的嵌入过程中，利用系统协同与不确定性吸收机制，从失配走向均衡。本文由此识别出技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同

^① 在本文中，“手段”指的是公共行政组织为实现目标所采用的技术工具、方法或策略，通常与效率、执行力、操作性等有关；“目的”指的是公共行政组织所追求的最终目标，通常涉及政策目标、公共价值实现、社会福利、合法性等更高层次的追求。

型四种典型的悖论类型，并揭示公共行政组织如何通过策略性行动来实现悖论的转化与再平衡。本文旨在拓展组织悖论在人工智能时代治理语境中的适用边界，将中国地方治理实践转化为具有普遍意义的知识生产来源，为全球数字官僚制改革提供兼具理论锐度与实践韧性的治理范式。

二、文献述评

从早期对组织分权与集权间张力的讨论，到数字化转型中对组织灵活性与规范性的探讨，组织悖论一直是公共行政研究的重要议题。经典组织理论将组织视为围绕既定目标配置手段的工具性结构，手段与目的之间存在清晰的层级关系（钱德勒，2002）。但随着环境复杂化，尤其是人工智能技术的深度介入，技术在公共行政中的嵌入不再等同于被动使用，而逐渐参与并塑造组织行为与目标设定过程，呈现出“制度行为体”的特征（Barley, 1986）。由此，生成式人工智能技术嵌入加速了公共行政组织悖论的演化与重组，它一方面提升执行效率，另一方面改变问题界定与价值排序，放大并改写了“手段-目的”这一典型悖论，并推动研究者对悖论结构与作用机制的再审视。

目前对公共行政组织的悖论研究大体勾勒出三重冲突性。首先，生成式人工智能重塑了组织目标逻辑，加剧了目标权衡冲突。一方面，其在数据采集、知识升华与个性化服务等方面的能力，有助于公共组织动态调适目标体系（张夏恒、马妍，2024）。另一方面，人工智能技术倾向于将复杂多元的棘手问题简化为可量化的任务，常与强调公平、参与和包容的公共价值产生张力（Levy et al., 2021）。其次，公共资源有限性与组织需求多样性凸显资源分配冲突。生成式人工智能的技术生态由企业主导，公共组织难以掌控其迭代节奏，技术成为外源性不确定要素。人工智能对数据、算力与专业人才的密集需求，使组织在维系传统业务与投入智能转型之间陷入两难，过度倾斜则削弱基础服务，而投入不足则难以实现预期效能（刘特等，2024）。最后，技术逻辑冲击组织制度逻辑，体现技术与结构的冲突（张咏雪，2024）。在科层制中，信息收集、加工与决策是高度程序化和官僚化的过程。而生成式人工智能技术具备生成内容、辅助判断乃至拟议方案的能力，引发组织权力向技术团队转移，导致组织高层控制焦虑与中层角色冲突，并因技术更新快于制度调适而产生“结构滞后”（Alshallaqi & Al-Mamary, 2024）。

本文通过对公共行政组织悖论研究的梳理发现，尽管前述研究并未明确聚焦于“手段-目的”型悖论，但普遍强调从多元互动视角来理解组织要素之间的张力关系。然而，现有研究大多罗列冲突但并未解释冲突的产生机制，缺乏系统的理论化处理与机制层面的深入探讨。

具体而言，当前研究仍存在三方面的不足。第一，时间维度缺失。现有研究多停留在对某一时点的现象描述，对技术与公共行政组织间紧张关系的“生成—演化—再嵌入”过程关注不足（Li et al., 2023），因此难以解释为何产生冲突，以及在何时升级为悖论。第二，悖论的程度/阈值不清。并非所有“手段-目的”

不一致都会构成悖论，只有当技术行动性与组织目标同时被激发且难以取舍时，张力才具有悖论性。如公共行政组织与地方企业普遍存在的竞合关系，依据双方行为激烈程度的不同，竞合关系既可能满足共同利益实现双赢，也可能导致政府对非国有企业展开排斥掠夺，阻碍政绩增长（周黎安，2021）。第三，对悖论持久性的误读。部分研究将悖论解读为通过辩证法加以解决的对立关系，认为组织在经历“正—反—合”过程后，可实现紧张关系的最终化解。然而，悖论强调对立关系的持续性和不可根除性，其解决方式更多表现为暂时性、阶段性的平衡而非终结。例如，组织虽然能借助技术规制在短期内强化对流程与行为的控制，但从长期来看，会因路径依赖而陷入核心僵化和张力回流（Leonard-Barton，1992）。

因此，面对新兴技术嵌入带来的治理复杂性，现有研究需要从静态描述转向动态建模与机制解释，并在时间、阈值、持久性三个维度上深化对“手段-目的”型悖论的识别与分析，为后续理论建构与实践探索提供切入视角。

三、研究框架

在生成式人工智能嵌入公共行政组织的进程中，手段与目的的关系超越线性、决定论因果逻辑，呈现出互依、冲突且持续演化的二元张力，构成内生于治理情境的组织悖论。为此，本文构建悖论动态演化的分析框架（见图1），旨在揭示生成式人工智能如何激化、转化并重构公共行政组织中的“手段-目的”关系，探讨组织如何通过策略响应实现悖论管理。研究框架以“悖论关系转化—悖论循环反馈—组织悖论管理”为逻辑主线，整合技术属性与组织能力两个维度，强调悖论并非静态冲突，而是在技术嵌入与组织响应的互动中持续演化。

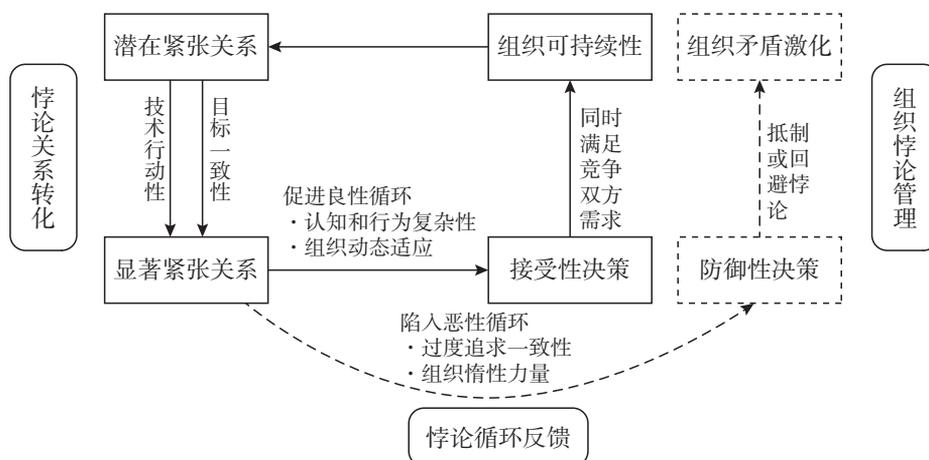


图1 生成式人工智能嵌入下组织悖论的分析框架

资料来源：作者参考（Smith & Lewis，2011）自制。

（一）悖论关系转化环节

公共组织中的悖论多以潜伏状态存在，只有当外部情境变化与成员的认知投

入共同作用时，对立要素才被激活而产生实际影响。“手段-目的”悖论的显著性取决于两项关键变量的作用。

第一，技术行动性（Agency），即技术系统在组织治理过程中主动参与问题界定、决策生成与目标导向的能力。它是悖论关系显化的“外源触发器”，可类型化为技术的默认判断权和结果主导性。默认判断权指技术系统是否参与价值排序、问题设定与规则制定的前端环节，主导组织“如何定义问题”。低判断权的生成式人工智能通常被用于文本生成或客户服务等边缘业务，而高判断权的生成式人工智能被嵌入决策制定的核心环节，放大了组织面临的认知困境与制度压力。结果主导性指技术建议在实践中是否对决策结果产生实质引导。在基层治理场景中，结果主导性越高，越可能触发目标体系的重新配置，强化组织成员对于“技术为何而用”的价值焦虑。此时，人类裁量会转化为对算法输出的责任转嫁，表现为遵循人工智能建议以规避问责的“自动化偏倚”或绕过系统运行的技术抵抗（臧雷振、张晴，2024）。

第二，目标一致性（Alignment），即组织目标与技术手段是否保持逻辑协同与执行路径上的互认。它是悖论关系显化的“内源抑制器”，体现为目标体系的协同性与敏捷性。协同性指组织具备清晰、可行的目标体系，且技术手段能围绕目标进行任务分解与资源调度。在复杂环境中，技术应用常同时激发效率、公平、透明等多重诉求，若组织缺乏价值兼容能力，易陷入目标锁定和内部冲突（Birhane et al., 2022）。敏捷性指组织能在面对环境变化或技术能力边界变动时，因事制宜地调整目标内容与优先级，维持手段与目的关系的动态契合。在中国地方政府数字化转型过程中，人工智能技术试点城市实现治理逻辑的敏捷性转向，服务响应速度提升、审批流程简化，抑制了悖论显化（Li et al., 2023）。但缺乏目标调整能力的组织，面对由新技术引发的变革压力，往往采取如选择性搁置、象征性采纳等策略，不仅无法弥合手段与目的的裂隙，反而会加速悖论从潜在状态走向显性冲突。

（二）悖论循环反馈环节

在悖论循环反馈环节，显著的张力关系会引发公共行政组织的反应行为，这些行为通过自我强化机制进一步推动悖论的动态演化，形成恶性循环或良性循环两种模式（Tsoukas & Cunha, 2017）。

恶性循环源自个体与组织对目标一致性的过度追求。当组织过度强调绩效、效率或政治责任时，成员面对矛盾冲突往往压抑多元考量，造成认知与行为之间的失调，个体由此产生恐惧、焦虑或倦怠等情绪反应。而这些负面状态又被组织的奖惩考核机制不断放大，强化了单一导向的目标逻辑，表现为流程固化、思维极化和形式主义等现象。结果是张力被导入单一选择的自我强化回路中，矛盾被遮蔽却未被化解，最终导致组织学习受阻与治理失灵（胡卫卫等，2021）。

良性循环则把张力关系视为创新的契机。其生成条件在于个体能承认并接受矛盾，具备反思性与情境应变能力。同时，组织结构具备开放性与动态协调机制，

能在制度、技术与文化层面容纳差异。通过协同对立要素之间的张力，组织可在冲突中生成新的平衡与策略方案，使系统潜能被激发，推动矛盾关系向兼容性和创新性方向演化，进而形成积极的反馈循环（林海芬、胡严方，2023）。

（三）组织悖论管理环节

组织悖论的决策取向很大程度上决定了其循环路径。防御性决策倾向于极化张力关系的一方或无视张力关系，表现为对悖论的抵制与回避。这种模式强化了公共行政组织对固定路径的依赖，不仅抑制了对外部变化的适应能力，还可能进一步放大公共组织内部的张力，最终威胁组织的平衡与生存。相比之下，接受性决策认为，解决组织悖论不意味着消除张力，而意味着找到同时满足竞争双方需求的方法。公共行政组织应通过接纳张力并采取灵活的管理方式，逐步增强治理效能，从而实现了对悖论的积极管理。

组织悖论动态均衡模型能弥补现有理论的不足。首先，该模型指出悖论动态演化的两种循环，填补了既往技术与公共行政组织关系分析在过程性方面的缺失。其次，该模型明确了悖论的边界条件，即潜在的张力在公共环境因素和成员认知失调的共同作用下变得显著，并提出接受性决策作为组织悖论的解决方案。最后，该模型突出了悖论的延续性，揭示了公共行政组织在缓解矛盾后形成的暂时平衡将成为新一轮悖论的起点，从而将悖论管理与公共行政组织的长期进化能力紧密结合。该框架能为生成式人工智能对公共行政组织“手段-目的”悖论的激化与治理提供分析基础。

四、案例研究

（一）研究方法与案例选取

本文选取北京市“接诉即办”改革作为典型案例，采用案例研究方法，围绕其引入生成式人工智能的过程，对“手段-目的”悖论的显化、循环与治理路径进行系统剖析，深入揭示技术赋能与治理目标之间的张力与协同机制。案例研究能综合呈现特定治理情境中的制度逻辑、行动策略与演进轨迹，是理解复杂公共管理问题的有效路径（于文轩，2020）。“接诉即办”自2019年启动以来，以12345市民热线为枢纽，构建“接、派、办、评”闭环，依托生成式人工智能来提升诉求识别与响应能力，推动治理模式由被动受理向主动服务转型（李文钊，2021）。该案例兼具典型性与前沿性，体现了平台型政府建设的实践探索，也展现了智能技术嵌入公共行政过程中手段与目的关系的阶段性失衡与调适过程，为理解技术治理悖论的演化逻辑与破解路径提供了实证场景。研究数据来自通过座谈会、半结构访谈和实地调查等途径获得的一手资料，本文同时利用政府部门官方网站的政务公开和政策文件等资料进行了三角互证。

(二) 案例分析：以“接诉即办”为例的悖论演化与治理路径

本文首先系统梳理了北京市“接诉即办”改革的政策演进与技术升级脉络。自2019年工作机制正式实施以来，“接诉即办”逐步形成了依托12345热线统一响应诉求的制度体系，并在2021年通过《北京市接诉即办工作条例》的颁布实现了法治化与规范化。改革进一步引入大数据与人工智能技术，探索从被动响应到主动治理的转型。2023年，北京市在政务服务和城市治理领域系统推进人工智能应用，将“智能受理”“智能派单”“智能治理”作为深化改革的重要方向。基于分析框架，本文构建了生成式人工智能嵌入下的公共行政组织悖论演化路径模型（见图2），旨在揭示智能化转型如何动态重塑公共组织在手段与目的之间的张力结构。下文将依循此模型，对“接诉即办”改革的政策过程展开历时性分析。

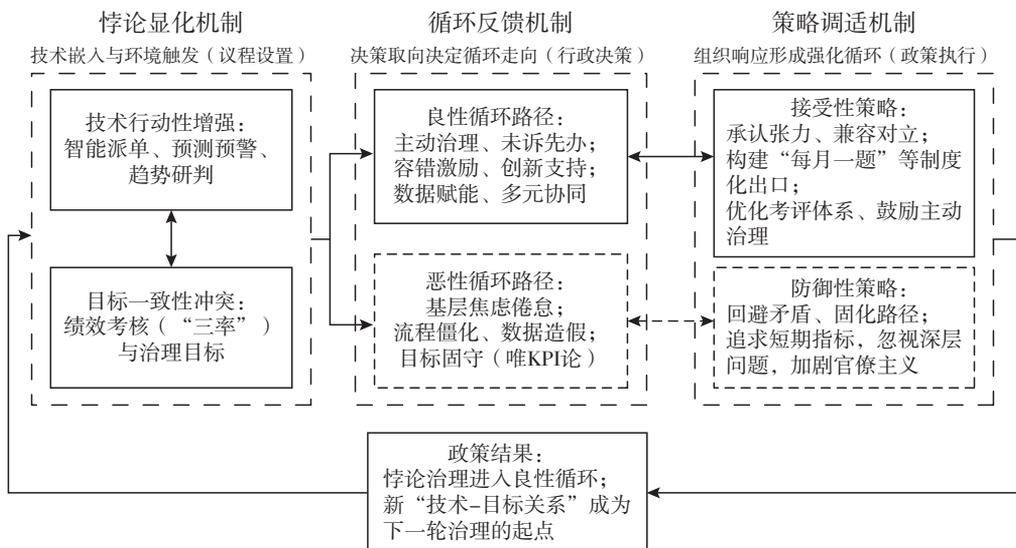


图2 生成式人工智能嵌入下的公共行政组织悖论演化路径模型

资料来源：作者自制。

1. 悖论关系转化环节：悖论显化机制

北京市“接诉即办”改革的智能化转型，是技术行动性增强与组织目标张力耦合的产物。从技术演进逻辑来看，生成式人工智能、大模型、智能仪表盘等工具的成熟应用，使技术系统从被动响应的信息载体，逐步转变为能主动参与问题识别、责任界定乃至建议生成工作的治理主体。然而，这一转变并未自然地导向治理效能提升，反而在组织内部激化了“手段-目的”的深层悖论。一线管理者明确指出了技术赋能与治理目标之间的结构性错位：“我们现在用大模型做智能推荐，提到哪个位置就直接在地图上落点，派单准确率确实高了。但问题在于系统无法判断属地是否有执法权。基本就是看得见的管不了，管得了的看不见（市数据局访谈记录 20250530）。”

这一困境揭示了悖论显化机制的核心，即技术行动性的提升并未同步实现目

标一致性的增强。组织的目标强调“问题解决、群众满意”，但在操作层面，这一目标被高度简化并量化为“响应率、解决率、满意率”“三率”考核。例如：“Y街是‘不停车胡同’，技术能监测违停，但商户物流、居民就医、游客体验怎么平衡？系统只告诉我们‘有车’，却不告诉我们‘该怎么办’（北京市某街道副主任调研记录 20250530）。”技术系统优化派单逻辑以提升效率，却可能将复杂、跨域、权责模糊的诉求派至资源匮乏的乡镇（街道），反而加剧权责不匹配的治理困境（燕继荣、张志原，2022）。

因此，“接诉即办”的智能化转型不仅是技术升级，更是技术行动性激活与目标一致性失衡相互激荡的组织过程，表现为技术的默认判断权、结果主导性持续上升，而目标体系的协同性、敏捷性未能同步提升。二者的错位令原本隐性的效率与公平、精准与包容等价值博弈在一线场景被即时量化并放大，从而把“手段-目的”冲突凝聚成组织悖论。这一显化将直接触发组织的应对循环，要么滑向指标化与流程刚性的恶性自反馈，要么在跨层级协同与规则调整中形成良性学习回路。

2. 悖论循环反馈环节：循环反馈机制

悖论显化之后，“接诉即办”改革进入循环反馈阶段。组织对悖论的响应行为通过自我强化机制，推动系统朝向恶性或良性循环演化。当技术系统的行动性增强而目标一致性未同步提升时，基层组织会因绩效压力与权责不匹配产生强烈的适应性行为，进而诱发恶性循环。典型表现包括基层焦虑与倦怠的蔓延、数据虚报倾向，以及官僚主义固化等情况。例如，乡镇（街道）会因频繁承接无执法权的复杂工单而产生倦怠情绪，通过引导回访话术提升满意率，或推动诉求转入非12345渠道以规避考核压力（梅赐琪、李舒敏，2024）。对目标一致性的过度追求，导致流程僵化与目标窄化，将悖论引向单一绩效维度，形成典型的恶性循环。

北京市通过制度创新阻断恶性循环、激发良性循环，关键在于将技术张力转化为协同治理的契机。一方面，“主动治理、未诉先办”的新范式兴起。例如，北京市水务局通过历史数据来预判汛期积水点位，提前部署资源，实现从“被动响应”到“前瞻干预”的跃迁。另一方面，“街乡吹哨、部门报到”机制强化跨层级协同，将技术识别的问题转化为部门联动的行动指令。以某街道“智慧消防”建设为例：“智慧消防中心还是由烟感报警器自动触发警报，但处置过程依赖街道、社区、网格、楼门四级联动，核心是依靠人机配合，把火患掐灭在萌芽阶段（北京市某街道调研记录 20250530）。”

综上，循环反馈使“接诉即办”的智能化转型呈现出动态韧性，系统在张力驱动下不断自我校正。其分野在于，恶性循环源自对单一一致性（单一目标、单一路径、单一指标）的刚性追求，造成悖论被放大；而良性循环基于对复杂性的接纳与跨层级协同，将技术触发的张力转变为组织学习与能力提升的动能。

3. 组织悖论管理环节：策略调适机制

循环反馈机制描述的是系统自发的行为模式，策略调适机制则聚焦于政策制

定者如何通过有意识的政策行动，引导系统走向良性循环，抑制恶性循环。在改革初期，部分政策设计带有明显的防御性色彩，试图通过限制技术权限或规避考核来维持表面稳定。其一，考核体系的刚性化过度强调绩效指标，弱化了组织解决实际问题的能力与对公共服务公平性的关注，产生官僚主义和形式主义倾向。其二，默许“外部循环”，即引导诉求通过企业热线、社区微信群等渠道解决，降低系统工单量与考核压力。长期来看，这种做法牺牲了数据的完整性与政策研判的科学性，是一种典型的回避矛盾策略。

随着改革的深入，北京市政府在市级层面转向更具建设性的接受性策略，其核心在于承认技术给组织带来的结构性张力，并通过制度创新来实现对立要素的协同整合。首先是“首接负责制”的制度化。2021年《北京市接诉即办工作条例》明确规定“本市对接诉即办工作实行首接负责制，接到派单的单位不得推诿”，并通过2022年开发的全市统一办公系统实现规范化约束，为技术精准匹配组织执行力。其次是“每月一题”的制度化设计，将海量个案诉求聚类为结构性议题，实现“一类问题、一策破解”，把个体诉求与系统治理的张力转化为创新动力。最后，针对街道与乡镇的不同诉求，基于情境适配调整服务供给方式。总体而言，接受性策略不追求消除矛盾，而是通过权责界定、议题聚类 and 情境适配，将技术引发的张力转化为治理创新的契机。

综上所述，“接诉即办”改革在生成式人工智能技术的嵌入过程中，呈现出技术赋能与治理目标之间的深层张力。技术提升派单精准度的同时加剧了基层权责失衡，使效率与公平、响应与治理等悖论显化。通过权责界定、议题聚类与情境适配等制度优化，组织由考核驱动的被动应对转向主动治理与条块协同，推动系统进入学习型良性循环。这一定性研究结论为下文的类型谱系划分与治理路径分析提供了经验基础与因果线索。

五、生成式人工智能嵌入下公共行政组织“手段-目的”悖论的类型谱系

基于对“接诉即办”改革的历时性分析，本文揭示了生成式人工智能的嵌入如何激化公共行政组织内部手段与目的的张力，推动悖论经历显化、反馈与调适的动态演化。这一过程不仅呈现了技术与治理目标之间的复杂互动，也揭示了不同情境中悖论表现的差异性。为超越个案描述、提炼具有解释力的理论图谱，本文在经验观察的基础上转向类型学建构，以“技术行动性”与“目标一致性”为揭示悖论类型的分析维度，结合典型的治理场景，将生成式人工智能嵌入下的“手段-目的”悖论归纳为技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型四类情境（见图3）。这一类型划分能为理解智能时代公共行政悖论的形态和演化提供结构化视角。

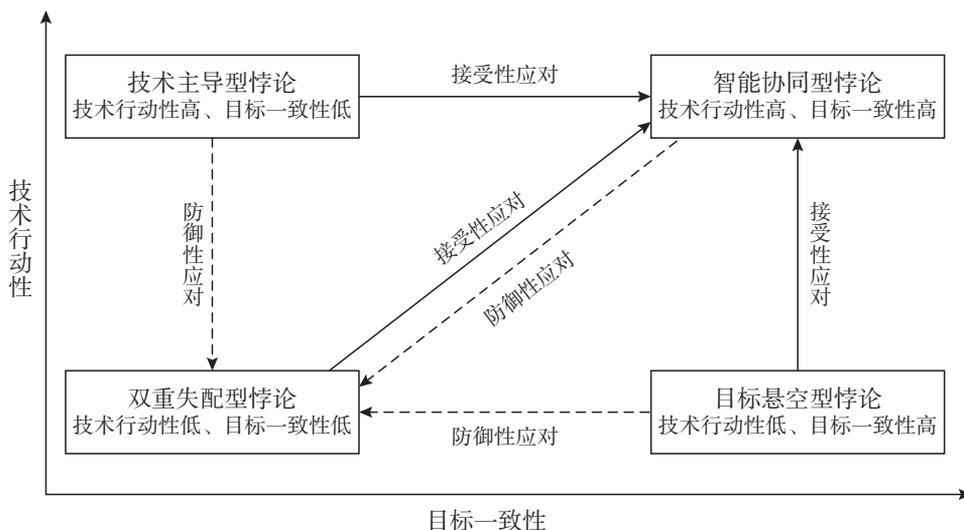


图3 生成式人工智能嵌入下公共行政组织悖论的转化类型

资料来源：作者自制。

（一）技术主导型悖论：技术行动性高、目标一致性低

技术主导型悖论是生成式人工智能深度嵌入组织运作后，技术系统凭借其强大的问题识别、归责判断与方案生成能力，实质性地主导了治理流程的运行逻辑，而组织的目标体系未能同步更新，导致手段先进但目的模糊的结构失衡。例如，过多选择会使公共行政组织错估“错误选项”的风险，引发“决策瘫痪”（Schwartz et al., 2002）。此外，公共行政组织在追求创新和技术应用时若缺乏战略性聚焦，会过度追求技术路径，造成资源浪费，陷入“创造性破坏”的状态（高奇琦，2023）。

在“接诉即办”案例中，这一悖论表现为智能派单系统能显著提升响应效率，却无法识别权责边界，将大量跨域、模糊或需协同处置的诉求派至无执法权的基层单位，陷入执行困境。技术越高效，基层权责错配就越突出，反而制约了组织提升治理效能与增进公众福祉的根本目标。因此，治理技术主导型悖论应从单纯扩展技术功能转向重建目标一致性，通过简化选择、强化审查与引导型使用，使生成式人工智能技术成为战略驱动的赋能工具，实现从技术供给到组织变革的良性转化。

（二）目标悬空型悖论：技术行动性低、目标一致性高

目标悬空型悖论表现为组织目标体系能主动响应环境变化并重构战略方向，但却因生成式人工智能的嵌入程度较低，缺乏必要的技术支撑与操作能力，导致手段与目的间产生结构性脱节（Davenport & Kirby, 2016）。虽然组织内部具备高度一致的改革意愿与适应性调整的能力，但由于对技术可靠性、安全性或可控性的担忧，组织往往采取消极观望等防御策略，技术被排除在核心流程之外，形成“有目标、缺手段”的治理真空（Hicks et al., 2024）。

在“接诉即办”改革中，目标悬空型悖论的典型表现是技术使用局限在信息展示或辅助统计，实践中的资源调度和问题研判等环节仍依赖人工经验，导致难以从源头化解和根治如城市内涝、群租房隐患等具有长期性、季节性及系统性的治理议题。要推动这一悖论模式的良性转变，公共行政组织需要重构技术信任机制，通过有序嵌入与政策试点来激发技术行动性，将生成式人工智能转化为实现目标的有效支撑。

（三）双重失配型悖论：技术行动性低、目标一致性低

双重失配型悖论指技术系统未能有效嵌入组织流程，缺乏默认判断权与结果主导性，同时组织目标体系也呈现协同性不足与调整迟滞的双重失能。一方面，技术手段缺位导致组织无法充分利用生成式人工智能的感知、分析与生成能力，错失优化治理流程与提升响应能力的关键契机。另一方面，目标体系的模糊与分裂使组织难以形成一致的改革方向，削弱了对技术部署的战略指引与资源配置能力。因此，双重失配型悖论常以目标不明、技术缺位、能力滞后的路径陷入恶性循环，形成公共治理的马太效应。

此类情境曾在部分地方政务服务中心的早期智能化探索中出现。以智能客服应用为例，基层部门在未明确服务定位与跨部门协同机制的情况下仓促上线智能问答系统，系统既未接入核心业务数据库，也缺乏对高频诉求的语义训练，导致频繁给出无效或错误答复。由于公共部门在智能客服化身应用实践中缺乏明确的规律性认识，致使智能客服应用效果不佳，公众满意度降低，进而影响政府形象与行政工作，制约行政部门公共服务改革的推进（王海忠等，2021）。

（四）智能协同型悖论：技术行动性高、目标一致性高

智能协同型悖论格局是在悖论张力未被消除的前提下，通过策略调适实现了技术手段与组织目标之间的动态协同。在此类型中，生成式人工智能具备一定的默认判断权与结果主导性，被有效引导并服务于清晰而多元的组织目标。组织在目标体系协同性与调整敏捷性方面的双重优势，又使其能持续平衡多维价值诉求，将“手段-目的”的张力转化为学习与演化的制度性动力。

在实践中，北京市“接诉即办”改革的“每月一题”制度借助大模型分析公众诉求的共性，并推动条块部门制定专项政策，实现从“接诉响应”向“未诉先办”的治理转型。这一过程体现出学习型组织的典型特征，通过反思性机制识别来修正因路径依赖形成的增长极限与转移负担，避免落入工具主义或目标僵化的陷阱（圣吉，2009）。在持续的张力调适中，组织将手段与目的之间的悖论转化为制度创新的内生动力，实现了技术创新与公共价值目标的动态整合。表1总结了以上四类典型的“手段-目的”悖论类型及其核心张力表现，以刻画生成式人工智能嵌入下组织目标与技术调适的不同路径。

表1 基于技术行动性与目标一致性双维度的组织悖论类型划分

悖论类型	技术行动性 维度	目标一致性 维度	核心张力描述	主要悖论表现
技术主导型	高	低	技术主动塑造决策逻辑，但目标体系滞后，组织无法有效规训或引导技术	智能派单系统提高响应效率，同时导致权责不匹配
目标悬空型	低	高	组织目标明确并具有适应性，但缺乏有效的技术手段支撑目标实现	数据仪表盘、智能问答等技术的“表演化”
双重失配型	低	低	技术与目标双重缺位，陷入治理马太效应的恶性循环	对智能客服应用缺乏配套制度建设和规律性认识
智能协同型	高	高	技术与目标形成动态耦合，悖论成为制度重构与改革创新的动力	从“接诉响应”向“未诉先办”的治理转型

资料来源：作者自制。

需要强调的是，四种悖论类型并非线性阶段或固定状态，而是在组织运行中交错、并存、转化的动态格局。“接诉即办”的治理范式从被动受理走向主动识别，体现了这种动态演化。改革初期，组织目标清晰而技术嵌入不足，形成“目标悬空型”悖论；随着智能平台的深度介入，技术行动性过强又导致“技术主导型”悖论，表现为算法权力上升与目标失焦并存。面对张力累积，北京市政府通过权责界定、数据驱动议题聚类与基层情境适配等接受性策略，推动组织向智能协同的转化。这一过程表明，公共行政的智能化不是“从失效到有效”的单线进步，而是在悖论中前行。悖论类型及其演化揭示了以悖论为动力的内在逻辑与治理转化的可能路径。

六、“手段-目的”悖论的治理策略与路径

悖论的恶化缘于组织技术与公共服务目标的失配，而悖论的良性循环则有赖于手段与目的关系的均衡。“接诉即办”改革实践表明，组织对悖论的回应大致呈现两种取向：一是防御性策略，其倾向于压制或回避张力，导致创新惰性；二是接受性策略，其通过开放与反思将冲突转化为学习与制度进化的动力。

（一）公共行政组织悖论的治理策略

防御性策略是公共行政组织在面对“手段-目的”型悖论时的一种压抑式适应路径，常见于技术主导型与目标悬空型情境。其核心逻辑是通过固守既有目标与治理模式来回避变革风险，从而维持表面稳定。这种策略在技术嵌入和目标调整两个方面均表现出保守倾向。在技术层面，组织拒绝赋予生成式人工智能以默认判断权或结果主导性，仅将其视作执行性工具，避免其介入问题设定与决策权的

重新配置，导致智能系统的嵌入止于形式，难以发挥治理潜能。在目标层面，组织缺乏协同性与敏捷性，仍依赖单一绩效导向与量化考核逻辑，忽视复杂环境中目标体系的多元演化。防御性策略短期内有助于控制行政风险与运作成本，但其积累会强化技术排斥与目标僵化的负向循环，使组织从局部性悖论滑向双重失配型悖论。长期而言，这种结构性保守削弱了组织的吸纳与反思能力，压缩了制度创新空间，使行政组织陷入功能衰退的困境。

与之相对，接受性策略强调通过反思式学习实现技术与目标关系的动态平衡，使公共行政组织在智能化转型中保持适应性与开放性。该策略承认生成式人工智能的技术行动性，适度赋予其判断权与结果导向功能，使其参与问题定义与决策支持，同时通过制度化约束来防止技术逻辑凌驾于公共价值之上。在目标一致性层面，组织通过强化目标协同性与提升来调整敏捷性，形成多元价值兼容的战略体系，并能根据环境变化快速重构目标结构与优先级，建立技术与目标之间的弹性联动机制。但由于组织运行受整体性、再现性与意外性的制约，悖论循环难以被彻底消解 (Tsoukas & Cunha, 2017)。因此，接受性策略的关键在于通过结构优化与制度协同来吸纳复杂反馈，将张力转化为学习创新的契机，使“手段-目的”悖论成为持续改革的驱动力，推动公共行政组织由被动应对走向战略适应的良性循环。

(二) 公共行政组织悖论的治理路径

1. 提升公共行政组织系统的整体协同

在生成式人工智能快速嵌入公共行政组织的背景下，孤立地治理“手段-目的”悖论难以奏效，组织需从系统整体出发，将技术嵌入视为系统性变革而非局部改良。在技术布局时，公共行政组织需全面考量公众接受度、委托适用性、社会采纳率等多维度因素的有机整合，从而避免技术应用的孤立性与功能碎片化 (Koenig, 2024)。前文案例分析表明，技术驱动的协同机制是推动悖论治理的关键。初期技术被局限于热线派单与响应环节时，组织层级之间会出现结构性失衡。在市级统筹、部门联动、街道承接形成贯通机制后，技术赋能才真正转化为组织学习与政策创新的动力。

当然，要实现整体协同，组织应在不同层次推动建立兼具学习性与反思性的制度结构。其一，在基础设施层面，组织应发展支持复杂系统治理的方法与工具，如系统动力学、历史方法、过程方法等，以支持对复杂系统的全面理解和动态管理 (梅多斯, 2012)。其二，在成员层面，组织应打破“技术即效率”的单向度思维，强化组织成员对技术风险、伦理约束和价值导向的综合认知，使协同治理具备价值自觉。其三，在组织间层面，应形成政府、高校与企业的共建网络，实现算法研发、制度设计与政策应用的闭环互动 (Sun et al., 2024)。如北京市近年来推动的人工智能赋能基层治理行动，通过校地联合攻关、政企共建实验室，探索生成式人工智能如何在城市治理、社会服务等领域实现标准化与情境化结合 (王阳亮、李熠, 2025)。

2. 驱动公共行政组织过程的循环调适

治理“手段-目的”悖论并非单次可完成，而是在组织运行中持续激活、反馈与修正的循环调适过程。生成式人工智能的嵌入使公共行政组织处于不断重组的目标体系中，任何静态制度设计都难以长期奏效。因此，组织必须具备对技术-目标不匹配的动态敏感性，建立可持续的学习、反思、再调整机制，将治理过程从线性执行转化为螺旋式优化。“接诉即办”实践经验显示，建立循环调适机制能有效防止悖论结构固化和功能锁定。当前，越来越多的基层部门改革通过设计“每月一题”“一刻钟响应圈”等机制，推动行政流程实现从问题驱动到学习驱动的转型，提升治理的敏捷性，破解“技术越发展，效率却越陷入瓶颈”的治理效能悖论。

循环调适的核心在于构建学习型行政组织，承认生成式人工智能技术嵌入的动态性与不确定性，接受改革过程中必然出现的试错与反馈，以此增强组织的自我纠错和适应能力。在生成式人工智能的布局与应用中，公共行政组织应积极推行试验式和迭代式的改革方法，而非寻求一步到位的解决方案。通过小范围试点积累实践经验，再逐步推广至更广的领域，以此降低全局性失败的风险，增强技术与公共服务目标的适配性（臧雷振等，2023）。此外，应培育行政人员的正念（Mindfulness）意识与反思能力，使其能警觉识别重复性错误与潜在风险，实现对悖论循环的前瞻性调节（Vogus & Colville, 2017）。

3. 转化公共环境不确定性为变革动力

公共组织理论学者偏好减少公共行政过程的不确定性，然而，以预期形式出现却带有意外特质的事件在组织循环反馈的过程中不可或缺。传统公共组织理论倾向于通过科层化压缩不确定性，但这种控制理性削弱了智能时代组织的学习能力与应变潜能。在“接诉即办”改革中，群众诉求的突发性和多样性不断暴露出制度盲区和流程盲点。北京市政府在面对治理意外性时，通过完善问题分级响应机制，将突发问题转化为政策优化与制度更新的契机，从而形成以不确定性驱动改革的良性循环。

要实现这种转化，公共行政组织需在制度、认知与行动三个层面重构对“意外性”的理解与回应。在制度层面，公共行政组织应允许生成式人工智能在受控环境中不断迭代优化，使“意外”成为制度性学习的资源。在认知层面，组织需打破“问题即失败”的行政惯性，避免对悖论进行合理化归因，强化对异常信号的敏感识别与反思能力，防止预警迹象被正常化、隐蔽化（Brown & Starkey, 2000）。在行动层面，组织应推动小规模、可回溯的情境实验，通过跨部门复盘与数据反馈，将环境波动与算法偏差转化为改进动力，形成以实时学习为核心的良性循环模式（圣吉，2009）。

七、结论与讨论

生成式人工智能正以前所未有的深度与广度嵌入公共行政组织，不仅重塑了

以技术作为手段的传统角色，更深刻介入了公共价值目标的界定与协商过程。本文立足于公共行政组织“手段-目的”悖论，通过对北京市“接诉即办”改革的历时性分析，构建“技术行动性-目标一致性”的二维分析框架，系统揭示了生成式人工智能嵌入下公共行政组织悖论的动态演化机制。研究发现，生成式人工智能的介入主要并不是线性提升了行政效能，而是强化了手段与目的间的结构性冲突。“接诉即办”改革中的悖论演化呈现显化到循环再到治理的动态过程，技术行动性增强与目标一致性滞后导致执行困境，组织对张力的不同回应形成良性与恶性循环，政策策略从防御性回避转向接受性调适。

进一步的类型学分析显示，生成式人工智能嵌入公共行政组织后形成了四种典型的“手段-目的”悖论，即技术主导型、目标悬空型、双重失配型与智能协同型。技术主导型反映出技术权重过高、组织目标滞后的结构性失衡，目标悬空型体现技术支撑不足、改革意愿被锁定的保守状态，双重失配型揭示技术与目标双重失能导致的制度僵化，而智能协同型则代表组织在持续张力中实现动态均衡与制度进化的理想状态。

在悖论治理层面，本文指出防御性策略与接受性策略的选择直接决定组织的循环方向。防御性策略应对侧重抑制技术变革与固守既定目标，易导致手段与目的脱节并陷入恶性循环；接受性策略应对则通过吸纳张力、优化反馈机制与策略性协同，实现动态平衡与创新增益。基于此，本文提出三条组织治理路径：其一，强化系统协同，从整体视角整合技术、制度与人力资源，防止技术碎片化与治理孤岛化。其二，推动循环调适，构建以反馈与学习为核心的制度机制，提升组织对技术变动的适应性。其三，将不确定性转化为变革动力，把突发问题视为重新匹配手段与目标的契机，以学习驱动制度革新。

悖论一直是哲学反思和理论创新的重要源泉，其在数字化与智能化背景下的复杂性为公共行政管理研究提供了新的视角和启示。本文拓展了公共行政组织悖论研究的边界，提出了基于生成式人工智能技术嵌入的悖论类型及治理框架，为深入探讨智能技术与公共行政组织之间的复杂关系奠定了基础。在实践中，生成式人工智能不应仅被视为工具，而应成为动态调整手段与目标关系的重要组成部分。公共行政组织亦需在应用技术创新的同时，平衡伦理治理，建立透明且可靠的技术框架，以减少技术滥用或不信任；通过多元化目标设定和灵活调整，挖掘技术带来的长期价值，并在不确定性中寻找新的治理突破和改革机会。

参考文献

- 艾尔弗雷德·D. 钱德勒 (2002). 战略与结构. 孟昕, 译. 昆明: 云南人民出版社.
- Chandler A. D. Jr., *Strategy and Structure*. (Meng, X. Trans.) Kunming: Yunnan people's Press (in Chinese)
- 彼得·M. 圣吉 (2009). 第五项修炼. 张成林, 译. 北京: 中信出版社.
- Senge, P. M. (2009). *The Fifth Discipline*. (Zhang, C. L. Trans.) Beijing: China CITIC Press. (in Chinese)
- 陈旻、李晓曼 (2024). 人工智能的决策替代与社会缓冲——以 X 智能电厂为例. *社会学研究*, 39(1): 156-179+229.
- Chen C., & Li X. M. (2024). Decision-making Substitution by Artificial Intelligence and Its Social Buffering: A Case Study of the X Intelligent Power Plant. *Sociological Studies*. 39(1): 156-179+229. (in Chinese)
- 德内拉·H. 梅多斯 (2012). 系统之美. 邱昭良, 译. 杭州: 浙江人民出版社.

- Meadows, D. H. (2012). *Thinking in Systems: A Primer*. (Qiu, Z. L. Trans.) Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 高奇琦 (2023). 大模型引发的大转型 2.0: GPT 时代的政治与经济起源. *学术界*, (8): 68-80.
- Gao, Q. Q. (2023). The Great Transformation 2.0 Triggered by Large Models: The Political and Economic Origins of the GPT Era. *Academia*, (8): 68-80. (in Chinese)
- 胡卫卫, 陈建平, 赵晓峰 (2021). 技术赋能何以变成技术负能? ——“智能官僚主义”的生成及消解. *电子政务*, (4): 58-67.
- Hu, W. W., Chen, J. P., & Zhao, X. F. (2021). How Does Technological Empowerment Become Dis-empowerment? The Formation and Dissolution of “Intelligent Bureaucracy.” *E-Government*, (4): 58-67. (in Chinese)
- 江文路、张小劲 (2023). 地方政府数字化转型的变革逻辑与路径演进——以北京市“接诉即办”数字治理改革为例. *南昌大学学报(人文社会科学版)*, 54(3): 90-100.
- Jiang, W. L., & Zhang, X. J. (2023). The Digital Transformation of Local Government: Change Logic and Evolution Path: A Case Study of Beijing's “Jie Su Ji Ban” Digital Governance Reform. *Journal of Nanchang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 54(3): 90-100. (in Chinese)
- 李文钊 (2021). 超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例. *电子政务*, (11), 12-21.
- Li, W. Z. (2021). Interactive Governance and Mechanism Construction in Megacities: A Case Study of Beijing's “Responding to Complaints Upon Receipt” Reform. *E-Government*, (11): 12-21. (in Chinese)
- 林海芬、胡严方 (2023). 从恶性循环到良性循环: 组织变革中授权与控制悖论动态演化研究. *管理世界*, 39(11): 191-216.
- Lin, H. F., & Hu, Y. F. (2023). From Vicious Cycle to Virtuous Cycle: A Study on the Dynamic Evolution of the Paradox of Empowerment and Control in Organizational Change. *Management World*, 39(11): 191-216. (in Chinese)
- 刘特、郑跃平、曹梦冰 (2024). 算法行政: 文献述评与研究展望. *公共行政评论*, 17(1): 84-104+198.
- Liu, T., Zheng, Y. P., & Cao, M. B. (2024). Algorithmic Administration: Literature Review and Research Prospect. *Journal of Public Administration*, 17(1): 84-104+198. (in Chinese)
- 梅赐琪、李舒敏 (2024). 文书再造: 当科层制铁笼扩张踢到专业能力铁板. *中国行政管理*, 40(5): 109-118+159.
- Mei, C. Q., & Li, S. M. (2024). The Reverse Flow of Documents: When the Iron Cage of Bureaucracy Encounters the Iron Wall of Professional Skills. *Chinese Public Administration*, 40(5): 109-118+159. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2018). *技术与组织: 学科脉络与文献*. 北京: 中国人民大学出版社.
- Qiu, Z. Q. (2018). *Technology and Organizations: Disciplinary Trajectories and Literature*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 威廉·罗伯特·斯科特、乔治·弗雷德里克·戴维斯 (2011). *组织理论*. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2011). *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. (Gao, J. S. Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王海忠、谢涛、詹纯玉 (2021). 服务失败情境下智能客服化身拟人化的负面影响: 厌恶感的中介机制. *南开管理评论*, 24(4): 194-206.
- Wang, H. Z., Xie, T., & Zhan, C. Y. (2021). When Service Failed: The Detrimental Effect of Anthropomorphism on Intelligent Customer Service Agent Avatar: Disgust as Mediation. *Nankai Business Review*, 24(4): 194-206. (in Chinese)
- 王阳亮、李熠 (2025). 中国式现代化视域下超大城市治理的理论维度与实践逻辑——基于北京市接诉即办改革研究. *北京行政学院学报*, (3): 98-107.
- Wang, Y. L., & Li, Y. (2025). Theoretical Dimension and Practical Logic of Megacities' Governance from the Perspective of Chinese Modernization: A Study Based on Beijing's Reform of Swift Response to Public Complaints. *Journal of Beijing Administrative College*, (3): 98-107. (in Chinese)
- 燕继荣、张志原 (2022). 市民诉求驱动的城市社区治理体系创新——以北京市 F 街道“接诉即办”实践为例. *中国行政管理*, (10): 54-64.
- Yan, J. R., & Zhang, Z. Y. (2022). An Innovative Urban Community Governance System Driven by Citizens' Demands: Case of Beijing's JiesuJiban Reform in F Street. *Chinese Public Administration*, (10): 54-64. (in Chinese)
- 于文轩 (2020). 中国公共行政学案例研究: 问题与挑战. *中国行政管理*, (6): 105-112.
- Yu, W. X. (2020). Chinese Public Administration Research Methods: Problems and Challenges. *Chinese Public Administration*, (6): 105-112. (in Chinese)
- 臧雷振、张晴 (2024). 生成式人工智能与公共服务中的行政负担: 减压助手还是增压工具? *浙江学刊*, (2): 60-71+239-240.
- Zang, L. Z., & Zhang, Q. (2024). Generative Artificial Intelligence and Administrative Burden in Public Services: A Stress Reliever or a Pressure Amplifier. *Zhejiang Academic Journal*, (2): 60-71+239-240. (in Chinese)
- 臧雷振、朱逸飞、温宇涵 (2023). 重构实验方法下的公共政策评估——兼论其在高等教育扩招政策评估中的应用

- 验证. 中国行政管理, 39(11): 148-156.
- Zang, L. Z., Zhu, Y. F., & Wen, Y. H. (2023). Reconstructing Public Policy Evaluation Using Experimental Methods: A Validation of Its Application to the Evaluation of Higher Education Expansion Policies. *Chinese Public Administration*, 39(11): 148-156. (in Chinese)
- 张夏恒、马妍 (2024). 生成式人工智能技术赋能新质生产力涌现: 价值意蕴、运行机理与实践路径. 电子政务, (4): 17-25.
- Zhang, X. H., & Ma, Y. (2024). The Emergence of New Quality Productive Forces Empowered by Generative Artificial Intelligence: Value Implications, Operational Mechanisms, and Practical Paths. *E-Government*, (4): 17-25. (in Chinese)
- 张咏雪 (2024). 从自动化技术到生成式人工智能——技术对劳动者影响的技能异质性研究. 社会学研究, 39(4): 69-91+227-228.
- Zhang, Y. X. (2024). From Automation Technology to Generative AI: A Study of the Skill-based Heterogeneity of Technologies' Impacts on Workers. *Sociological Studies*, 39(4): 69-91+227-228. (in Chinese)
- 周黎安 (2021). 地区增长联盟与中国特色的政商关系. 社会, 41(6): 1-40.
- Zhou, L. A. (2021). Local Growth Coalition and the Government-Business Relations: Chinese Style. *Chinese Journal of Society*, 41(6): 1-40. (in Chinese)
- Alshallaqi, M., & Al-Mamary, Y. H. (2024). Paradoxical Digital Inclusion: The Mixed Blessing of Street-Level Intermediaries in Reducing Administrative Burden. *Government Information Quarterly*, 41(1): 1-12.
- Barley, S. R. (1986). Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments. *Administrative Science Quarterly*, 31(1): 78-108.
- Birhane, A., Isaac, W., Prabhakaran, V., Diaz, M., Elish, M. C., Gabriel, I., & Mohamed, S. (2022). Power to the People? Opportunities and Challenges for Participatory AI. Proceedings of the 2nd ACM Conference on Equity and Access in Algorithms, Mechanisms, and Optimization, 1-8.
- Brown, A. D., & Starkey, K. (2000). Organizational Identity and Learning: A Psychodynamic Perspective. *Academy of Management Review*, 25(1): 102-120.
- Gong, Y., Yang, J., & Shi, X. (2020). Towards a Comprehensive Understanding of Digital Transformation in Government: Analysis of Flexibility and Enterprise Architecture. *Government Information Quarterly*, 37(3): 101487.
- Hicks, M. T., Humphries, J., & Slater, J. (2024). ChatGPT Is Bullshit. *Ethics and Information Technology*, 26(2): 38.
- Koenig, P. D. (2024). Attitudes Toward Artificial Intelligence: Combining Three Theoretical Perspectives on Technology Acceptance. *AI & SOCIETY*. 40(3): 1333-1345.
- Leonard-Barton, D. (1992). Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development. *Strategic Management Journal*, 13(1): 111-125.
- Levy, K., Chasalow, K. E., & Riley, S. (2021). Algorithms and Decision-Making in the Public Sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17: 309-334.
- Li, Y., Fan, Y., & Nie, L. (2023). Making Governance Agile: Exploring the Role of Artificial Intelligence in China's Local Governance. *Public Policy and Administration*. 40(2): 276-301.
- Schad, J., Lewis, M. W., & Smith, W. K. (2018). Quo Vadis, Paradox? Centripetal and Centrifugal Forces in Theory Development. *Strategic Organization*. 17(1): 107-119
- Schwartz, B., Ward, A., Monterosso, J., Lyubomirsky, S., White, K., & Lehman, D. R. (2002). Maximizing Versus Satisficing: Happiness Is a Matter of Choice. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(5): 1178-1197.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a Theory of Paradox: A Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36(2): 381-403.
- Sun, Y., Sheng, D., Zhou, Z., & Wu, Y. (2024). AI Hallucination: Towards a Comprehensive Classification of Distorted Information in Artificial Intelligence-Generated Content. *Humanities & Social Sciences Communications*, 11(1): 1278.
- Davenport, T. H. & Kirby, J. (2016). *Only Humans Need Apply*. New York: Harper Business.
- Vogus, T., & Colville, I. (2017). Sensemaking, Simplexity and Mindfulness. In A. Langley & H. Tsoukas (Eds.), *The Sage Handbook of Process Organization Studies*. London, U. K.: Sage Publications.
- Tsoukas, H., & Cunha, M. P. E. (2017). On Organizational Circularity: Vicious and Virtuous Cycles in Organizing. In W. K. Smith, M. W. Lewis, P. Jarzabkowski, & A. Langley (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Sturm, B. J. (2020). The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9): 818-829.

责任编辑: 张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 1, 2026

●SYSPSIUM: Artificial Intelligence

Introduction: Public Administration in the Era of Generative Artificial Intelligence Jiannan Wu

Street-level Bureaucrats in the Age of Artificial Intelligence: A Literature Review

..... Hui Huang, Taiping Ma & Jiannan Wu

Abstract The rapid development of artificial intelligence has profoundly changed street-level bureaucrats who are critical in policy implementation and policymaking. How the artificial intelligence impacts the street-level bureaucrats has triggered substantial scholarly attention, however a systematic review is scant. This study employs a systematic literature review methodology, utilizing the “Discretionary Power—Conditions of Work—Patterns of Practice” framework to systematically examine and analyze relevant literature published in prestigious domestic and international journals from 2010 to 2024, thereby revealing the theoretical progress of street-level bureaucracy research in the AI era. First, we find that three key perspectives on how artificial intelligence impact the discretion power, including the curtailment, empowerment and obscurement. Second, we identify four types of situations which the working conditions are significantly impacted by artificial intelligence. Third, we discussed the changing working patterns of street-level bureaucrats, with respect to service-level rationing, algorithmic bias rationing and customer compliance. Building on this, we propose three promising research topics for future research. This study advances our understanding of the street-level bureaucracy in the era of artificial intelligence, and has policy implications on street-level governance.

Key Words Artificial Intelligence; Street-Level Bureaucrats; Grassroots Governance; Discretionary Power; Literature Review

New Generation Artificial Intelligence Technology and Public Human Resource Management: An Interdisciplinary Integrative Framework Lijun Chen & Shimin Zhang

Abstract The rise of the new generation of artificial intelligence technologies, led by generative artificial intelligence, and its widespread use have quickly become the focus of academic and practical discussions. Ongoing progress and discussions surrounding new generation artificial intelligence suggest its potential to transform the processes, functions, and activities of public human resource management. This paper aims to illustrate the impact of new generation artificial intelligence technologies on public human resource management, review the relevant research progress from an interdisciplinary perspective, and provide a framework and reference for future research. The article analyzes the conceptual implications and characteristics of new generation artificial intelligence technologies, explores the development opportunities they bring to public human resource management: enhanced decision-making and precise forecasting, improved human-machine interaction efficacy, motivation stimulation, and performance enhancement, as well as the challenges posed by these technologies: biases and ambiguous accountability arising from data and algorithm risks, alienation of individual perceptions and behaviors, AI technology aversion, and the “uncanny valley” effect. The article constructs an A-TPE analysis framework for the impact of new-generation artificial intelligence technologies on public human resource management outcomes, consisting of four aspects: technology, individuals, tasks, and organizational environment, and suggests several promising future research directions.

Key Words New Generation Artificial Intelligence Technology; Public Human Resources Management; Opportunities; Challenge

Between Means and Ends: How Generative Artificial Intelligence Reshapes Paradox of Public Administrative Organizations? Leizhen Zang & Duan Zhang

Abstract Generative artificial intelligence (GAI) is reshaping the operating logic of public administrative organizations. Technology no longer functions merely as an instrument of execution; by participating in problem definition and decision generation, it reorders policy goals and their pathways of implementation. In optimizing means, GAI may simultaneously reshape ends, transforming the means-ends tension within public administrative organizations from a latent conflict into an institutionalized paradox. Drawing on an organizational paradox perspective, this study develops a two-dimensional analytical framework—technological agency and goal alignment—to examine how organizational paradoxes are activated and how they are amplified or absorbed through feedback loops. Based on a case study, the analysis finds that while GAI significantly enhances the responsiveness of public governance, temporal misalignments between authority boundaries and goal systems often generate implementation dilemmas and goal drift. By contrast, institutional adjustments—such as clarifying authority and responsibility, clustering issues, and adapting governance practices to contextual conditions—can absorb technological tensions and shift organizational responses from defensive to receptive strategies, thereby converting paradoxes into sources of learning and reform momentum. A further typological analysis identifies four ideal types of organizational paradox in public administration—technology-dominant, goal-suspended, dual-misalignment, and intelligent-synergistic—and proposes governance pathways centered on systemic coordination, iterative adjustment, and uncertainty absorption. This study extends the explanatory scope of organizational paradox theory in the context of generative AI governance, clarifies the role of GAI as a driver of institutional innovation, and offers new theoretical and practical insights into the transformation of public administration in the era of generative artificial intelligence.

Key Words Generative AI; Organizational Paradox; Means-ends; Paradox Governance

● **SYSPOSIUM: Emergency Management and Public Safety Governance**

Adaptability of Government Emergency Collaboration Networks under Complex Adaptive Systems: Based on the Social Network Analysis of the “23 · 7” Flash Flood in Beijing

..... Shuang Zhong, Mofei Chen & Guixian Zheng

Abstract In a risk society, inter-organizational collaboration within government is an effective approach to addressing complex risk events. However, how does the government’s emergency collaboration network rapidly form and adapt to situations at different stages of major disasters, and what are its characteristic features? This study constructs a “process-structure” adaptability analysis framework based on complex adaptive systems theory, using the response to the heavy rainstorm in Beijing in July 2023 as a case study. It applies social network analysis methods to identify the adaptability characteristics of the government’s emergency collaboration network at three stages: pre-event, during the event, and post-event, from the dimensions of organization and task. The findings reveal that: (1) Emergency plans serve as the foundation for actual government collaboration networks, with the core organizations and key tasks in the plan occupying central positions in the actual networks; (2) As the risk situation evolves, the network form, key organizations, and core tasks of emergency collaboration exhibit an evolution from loose coupling to center-periphery to loose division of labor; (3) Real organizational and task demands are incorporated into the updated plan network after the disaster through crisis learning. Additionally, based on the case, the study further summarizes the triple adaptability logic of the emergency collaboration network: first, adaptability based on the original plan; second, adaptability based on dynamic risk situations; and third, adaptability based on crisis learning, with the adaptability at different stages being interconnected. This study identifies the adaptability characteristics and logic of the government’s emergency collaboration network based on the Beijing flood case, providing a policy basis for enhancing the government’s adaptive capacity to respond to disasters throughout the entire process.

Key Words Complex Adaptive Systems; Emergency Cooperation Network; Adaptability; Social Network Analysis

Why Does Emergency Response to Emergent Events Fail: Grounded Analysis and Case Explanation Based on Accident Investigation Reports Chengzhi Yi & Yang Peng

Abstract Emergency response failure is a complex governance issue with multiple causes. Existing research often holds a hierarchically closed perspective that emphasizes “letting managers manage” which fails to fully reveal the logical interrelation among different causal conditions. To unpack the underlying mechanisms of response failure, this paper adopts the grounded theory method to extract causal chains of emergency response failure, ultimately constructing a comprehensive theoretical explanatory model based on three-level coding of 54 accident investigation reports. The study finds that information transmission blockage, failure of the window-triggering mechanism, policy implementation ineffectiveness and emergency response deviations constitute the four core causal conditions of emergency response failure. Furthermore, case analysis shows that information transmission serves as a prerequisite for response in emergency situations. Delayed reporting and behaviors such as concealment, omission disrupt internal organizational communication mechanism which may provoke a chain reaction. The failure of the window-triggering mechanism and deviations in emergency handling are key causes of response failure, which are linked by a transmission effect. Emergency plans, safety management regulations and other contents are treated as constraints in the response process. If they are executed in a perfunctory manner, the gap between the trigger mechanism and emergency handling will be deepened, accelerating the deviation between the action process and the expected results. To address and reduce failures in emergency response, efforts can be made across the dimensions of “rule-information-decision-response” by strengthening institutional development and capacity building, so as to enhance the overall emergency management capabilities of organizations.

Key Words Emergency Response Failure; Safety Production; Accident Investigation Reports; Grounded Theory; Case Analysis

How Do the Interaction Between Grid Managers and Residents Strengthen the Co-Production of Urban Safety Hazard Investigation? An Empirical Study of 456 Towns and Streets in China

..... Zhaoge Liu, Xiangyang Li & Limin Qiao

Abstract In the government-citizen co-production of urban safety hazard investigation, the construction of safety grid is playing a crucial role, and its effectiveness cannot be achieved without the continuous and effective interaction between grid managers and residents. This article takes urban fire safety as an example, based on monthly panel data from 456 towns and streets in five representative cities in China from 2021 to 2023, combined with activity theory, to study how grid manager-resident interaction affects co-production of urban safety hazard investigation from three aspects; social distance, knowledge tools, and division of labor constraints of two types of subject interaction. The statistical analysis results show that: (1) In the interaction process between grid managers and residents, the social distance between the two types of subjects will significantly increase the scale and quality of residents reporting safety hazards; (2) The effective deployment of knowledge training and digital platforms can enhance the ability of residents to identify safety hazards and grid managers to handle them, significantly enhancing co-production; (3) The division of labor among grid managers constrains the opportunities for interaction between grid managers and residents, reducing the scale of residents reporting safety hazards; (4) Heterogeneity analysis found that the interaction between grid managers and residents has a more significant impact on the co-production within small and medium-sized, high-risk towns and streets. The discussion of empirical results helps to understand the driving mechanism of co-production from the perspective of grid manager-resident interaction, enriches the theoretical research on urban safety hazard investigation and co-production, and helps local governments better play the role of diverse subjects such as citizens in urban safety management, and better implement the overall goal of joint governance, joint construction, and shared benefits.

Key Words Urban Safety; Hazard Investigation; Co-Production; Grid Manager and Resident Interaction; Activity Theory

Demand Driven, Attention Traction, and the Spillover Effects of Government Crisis Learning

..... Yun Tang, Ying Wang & Yaoyao Hong

Abstract “When one region experiences an accident, multiple parties learn from it; when one area has hidden risks, the entire nation takes warning.” This reflects the spillover effect of crisis learning by the Chinese government, where non-incident local governments can also conduct effective crisis learning from major accidents, achieving knowledge spillover from incident to non-incident areas. So, what is the actual effect of this spillover in government crisis learning? What is its underlying mechanism? By manually collecting safety production data from 273 prefecture-level cities across China from 2010 to 2022 and analyzing it through spatial econometric models, the study finds that after major accidents, not only do incident-area governments engage in crisis learning with direct effects, but non-incident-area governments also conduct effective crisis learning, demonstrating significant spillover effects. The spillover effect of crisis learning is driven by safety demands and guided by safety attention allocation. Compared to public safety demands, government safety demands more effectively drive non-incident-area governments to undertake crisis learning. Additionally, non-incident-area governments focus more on the “relative value” of differences in safety attention allocation with higher-level governments rather than the “absolute value” of such allocation. Greater hierarchical disparities in safety attention allocation further motivate non-incident-area governments to engage in crisis learning. The intrinsic drive of safety demands (“I want to learn”) and the extrinsic guidance of safety attention allocation (“I have to learn”) jointly shape the spillover effect of government crisis learning. This study reveals and quantifies the spillover effect of crisis learning within China’s government, providing empirical evidence for understanding cross-organizational crisis learning.

Key Words Crisis Learning; Spillover Effects; Safety Demands; Safety Attention

●ARTICLES

Governance Context and Policy Choice: A Study on the Local Differences in the Path of Government Purchase of Home-Based Elderly Care Services

Bing Guan & Xiao Lin

Abstract Local variations in policy types have long been a significant topic in policy research. This study takes the initial policy context of local governance as the core analytical variable, focusing on the domain of government procurement of home-based elderly care services. It seeks to explain why different cities adopt divergent policy types within the same field. Under conditions of limited resources, local governments implement distinct governance models to balance equity and efficiency in elderly care services, adjusting policy types in accordance with governance tasks. This process reflects both the constraints and driving mechanisms behind policy selection and adjustment. The study categorizes the government procurement of home-based elderly care services into three types: a social-oriented model led primarily by social organizations, a market-oriented model dominated by enterprises, and a hybrid model featuring a relatively equal mix of both. Shanghai, Chongqing, and Guangzhou are selected as representative cases for each of these three types. The findings indicate that, since the early 2000s, the initial practices and policy approaches to service procurement in these cities have laid the groundwork for their subsequent development. These early trajectories have reinforced local characteristics and shaped differentiated paths in elderly care service provision. In terms of policy implications, the paper underscores the importance of adopting context-specific models for the delivery of elderly care—and public services more broadly—while advocating for dynamic policy adjustments to achieve a sustainable balance between equity and efficiency.

Key Words Home-based Care; Government Purchase of Services; Initial Policy; Governance Context

How Does M-Government Usage Improve Government Trust: A Study of Causal Inference and Mechanism Testing

Wanlei Mao

Abstract Improving government trust in the digital age requires a full understanding of the complex role of information technology. Whether M-government, as a new development and future trend of

E-government, can improve government trust still faces dual challenges: reverse causation and insufficient empirical evidence. Based on the performance theory, this paper proposes that M-government usage can improve government trust, and empirically tests the causal relationship and influence mechanism. Based on survey data from the early development stage of M-government, this paper finds that: first, there is a clear bidirectional causality problem between M-government usage and government trust in the theoretical context and quantitative relationship. But this paper confirms that M-government usage can improve government trust by the instrumental variable analysis. PSM analysis also shows that high-frequency users have significantly higher government trust than low-frequency users. Second, the causal effect has a certain degree of group heterogeneity. High-frequency use has a greater impact on men than on women, and more on members of the CPC than on other groups; it has a significant impact on non-public officials, but not on public officials; as educational attainment increases, the effect becomes greater. Finally, the mechanism analysis based on the model of public sense of gain indicates that the influence of usage intensity on government trust is not only fully mediated by the three types of service satisfaction, but also the public sense of gain and the three types of service satisfaction play a chain mediating role. This paper proposes the “Performance Law” to unify the explanations for causality, group heterogeneity, and influence mechanisms. That is, technology-driven service performance improvement profoundly affects users’ government trust, and the improvement of public sense of gain is the key mechanism. This paper not only deepens the theoretical understanding of the relationship between technology and trust, but also provides useful and solid empirical evidence for improving government trust in the digital age.

Key Words Government Trust; M-government; Performance Law; Causal Inference; Mechanism Testing

The Connotation, Formation Mechanism and Governance Strategy Based on Behavior Public Policy of Health Behavior Failure Ju Sun, Wenjing Han & Haomiao Li

Abstract It is of great practical significance to improve the effectiveness of health intervention in promoting the construction of healthy China. The key is to take effective measures to bridge the gap of individual “intention-behavior”, so the study of health behavior failure is extremely necessary. The paper first sorts out and grasps the basic connotation and current situation of health behavior failure. Secondly, theoretically analyzes the key influencing factors of health behavior failure, and constructs an integrated analysis framework of the formation mechanism of individual health behavior failure from the four dimensions of “rational-emotion-ability-situation”. Then, discusses the logic and advantages of managing health behavior failure from the perspective of behavioral public policy. Finally, under the framework of “subject-tool-narrative” three-dimensional governance elements, different governance subjects, governance tools and narrative methods are dynamically combined according to the differences in governance dimensions and governance objectives, and a governance strategy of health behavior failure is formed to deal with different causes. Such as cognitive bias correction strategies, social support guidance strategies, ability core cultivation strategies, behavioral inertia breaking strategies, etc.

Key Words Health Behavior Failure; Basic Connotation; Formation Mechanism; Behavioral Public Policy; Governance Strategy

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第1期（总第109期）
2026年2月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.1
Published in February 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



ISSN 1674-2486



9 771674 248265

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