

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

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*

【摘要】 政策类型的地方差异性一直是政策研究的重要议题。论文将地方治理情境中的初始政策作为核心变量，聚焦于政府购买居家养老服务领域，解释为何不同城市在同一领域呈现不同的政策类型。在资源有限的情况下，地方政府为实现养老服务公平与效率的平衡，采取特定的治理策略，并根据治理任务调整政策类型，这构成了政策选择和调整的约束原则和动力机制。论文将政府购买居家养老服务分为三种类型：以社会组织为承接主体的社会型、以企业为承接主体的企业型，以及两者占比相当的混合型，并选取上海、重庆和广州三个城市分别代表这三种类型。研究发现，自 21 世纪以来，三地政府购买服务的初始实践和政策奠定了后续演变的基础，强化了地方特色和发展轨迹，最终形成差异化的养老服务类型。在政策启示方面，论文强调在养老及更广泛的公共服务供给中，应因地制宜地采用不同类型政策，并通过政策调节实现公平与效率的动态平衡。

【关键词】 居家养老 政府购买服务 初始政策 治理情境

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 01-0141-19

一、引言

为什么在同一政策领域，不同城市会产生不同的政策类型？这种多样性的政策类型是如何演变形成的？多个学科持续关注这些问题，从不同的理论视角理解地方治理差异。通过对国内重要城市政府购买居家养老服务的研究，本文搭建了“治理情境-初始政策”这一解释框架，尝试理解形塑这一差异化现象的原因。

养老是社会保障体系中最为重要的部分。党的二十大报告指出：“实施积极应

* 管兵，华南理工大学公共管理学院教授。通讯作者：林笑，华南理工大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：2020 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”（20JZD029）。

对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”（习近平，2022）随着养老服务需求日益增长，单一模式已难以满足多样化需求。提升公共服务的均衡性与可及性，实现公平与效率的统筹，关键在于政府通过多元化途径，动员多主体参与，提升服务供给的普及性与专业性，推动养老事业与产业协同发展。政府购买养老服务因其灵活性和多元性，成为促进养老服务体系发展的重要路径，亦已成为国内发达城市普遍采用的主要实践方式。

根据理论与实践经验的界定，居家养老服务的供给主体可以分为以下四种类型：以社会组织为主要供给方、以企业为主要供给方、社会组织和企业共同作为供给方、以政府为主要供给方。前三种供给方式由政府购买服务实现，最后一种则是由政府直接提供服务。按照这一理想类型的划分标准，本文选取最具代表性的三个城市来呈现这一领域的具体制度与实践，分别是上海市、重庆市和广州市。通过整理三市 2022 年镇街一级政府购买居家养老服务的详细资料，我们发现，三市的实践分别呈现三种典型类型：上海市的政府购买居家养老服务以社会组织为主要承接主体，重庆市以企业为主要承接主体，广州市的承接主体中社会组织与企业比例相当。根据各类承接主体所占比重的城市差异，本文将三种类型分别命名为“社会型”“企业型”和“混合型”。尽管各类承接主体在占比上存在差异，但是它们在资金来源和服务目标上都具有共性，均以政府资金为主要来源，并以满足居民基本养老需求为核心目标。

基于上述现实背景与理论缺口，本文试图回答以下三个核心问题：第一，在现阶段，政府购买居家养老服务的实践在不同城市间呈现何种差异化特征？第二，形塑这种城市间差异背后的深层驱动机制是什么？第三，这种差异化的服务供给模式又将产生怎样的政策后果与治理效应？

二、文献综述与分析框架

政府购买服务是整个新公共管理改革的重要制度实践之一，与公私伙伴关系、外包等概念构成了最近 40 多年政府改革的一种主流范式。政府购买服务的实践以及实效性依赖于一定的约束条件。中国推行政府购买服务基本上始于 21 世纪，在 20 世纪 90 年代仅有零星案例。在中国，政府购买服务的推行面临差异化的治理情境，由此呈现多元化的实践路径。深入理解政策类型、实践效果及其所嵌入的约束性治理情境，有助于把握中国治理现代化的具体进程与鲜明特征。

（一）政府购买居家养老服务：国际模式与中国实践

政府购买居家养老服务在不同国家呈现多样化类型，主要受福利体制、文化传统与社会经济结构的影响。依据哥斯塔·埃斯平-安德森（Gøsta Esping-Andersen）对福利国家的经典分类，可将居家养老服务模式概括为三类（褚湜婧等，2015）：第一类，社会民主型国家（如瑞典），由政府主导提供普惠性服务，

强调平等与普及。资金主要由公共财政负担，个人支付比例较低。第二类，自由主义型国家（如美国、英国），以市场主导、政府补充为特征，私人企业与非营利组织为主要服务供给方，政府通过购买服务与税收激励支持其运作（钟慧澜、章晓懿，2016）。第三类，保守主义型国家（如德国），强调家庭在养老中的核心责任，政府提供辅助性支持。此外，日本作为保守主义与自由主义混合模式的代表，通过“介护保险制度”向老年人提供护理服务，鼓励家庭参与，同时扶持非营利组织与社区机构提供服务（Campbell & Ikegami, 2000）。

我国政府购买服务经历了从“地方探索实践”到“中央政策推广”的过程（吕宣如、章晓懿，2022）。其中，上海市率先试点（岳经纶、郭英慧，2013），随后，北京、浙江、江苏、广东等各地方政府向民间组织购买公共服务的探索不断增多，领域拓展到教育、公共卫生、环保、养老、扶贫等多个方面。自2013年起，国家陆续出台政策，完善了政府购买服务的制度体系。受中央政策引导，地方实践呈现多样化类型，成为学界关注的核心议题。学者们根据不同的维度，对政府购买服务的类型进行了总结和划分。例如，竞争程度、主客体间关系以及制度化竞争通常被视为描述政府购买服务类型的三个重要指标（杨宝，2011），并以此为依据，将政府购买服务的类型归纳为形式性购买、委托性购买和契约化购买（李长远，2015），或者依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买等类型（王名、乐园，2008）。此外，根据服务对象的不同，地方政府购买居家养老服务可分为救助型和救助兼福利型（杨琪、黄健元，2018）。在社会资本参与方式方面，研究者们总结出凭单制购买服务、政府拨款或补贴、公私合作与公办民营等类型（康蕊、吕学静，2018），以及项目制、单位制和混合制的差异化做法（管兵、夏瑛，2016）。

政府购买服务作为一项渐次推进的改革实践，已引发学界多维度的持续关注。现有研究多聚焦于单一城市或个案的经验性描述，较为缺乏具有学理深度的跨案例比较。这种研究取向既限制了案例经验的普遍性与适用边界的讨论，也在一定程度上削弱了理论解释力与政策演化机理的揭示。随着政策实践的不断演变，学界亟须在动态跟踪的基础上，总结新经验、对话新理论，并深入剖析不同类型政策形成与演进的内在机制。基于此，本文选取三个重要城市为案例，在类型界定的基础上，进一步引入“治理情境-初始政策”分析框架，对政府购买服务类型的生成逻辑及其演化路径进行系统比较，以期丰富政府购买服务领域的理论解释与实证基础。

（二）“治理情境-初始政策”：一个新的分析框架

在同一领域，不同城市的政策类型有可能存在显著差异，其背后的原因复杂多样。现有研究多以政策过程理论为框架，关注政策的形成、选择、实施与评估，以解释政策制定与执行机制。公共选择理论强调地方政府在资源管理与利益协调中的自主性（Ostrom & Ostrom, 1971），渐进主义则突出政策调整的渐进性与有限理性（Lindblom, 1959）。此外，政策过程中一系列机制的作用，如政策学习、政

策扩散和政策创新等，也在形塑地方政策类型差异方面起到重要作用。例如，地方政府通过政策学习在选择性吸收外部经验并结合本地实际进行适应的过程中，逐步构建出具有地方特色的政策体系（Hall，1993）。政策扩散可能导致政策的同质化与分化（Sabatier & Mazmanian，1959），而地方政策创新进一步推动了地方政策差异的形成。地方政府在吸收外部经验并结合本地实际的基础上，因地制宜创新政策体系，既丰富了政策类型，也强化了地方政策的差异性（Walker，1969）。

传统政策过程理论多聚焦于当前政策的制定与执行，忽视初始政策对后续政策路径的深远影响。初始政策不仅构筑政策的基本框架，更在路径依赖中塑造政策演进方向。因此，研究有必要引入历史视角，探讨初始政策在特定治理情境中的生成机制及其对政策类型的塑造作用。初始政策往往产生于地方政府拥有高度自主性的“白板式”环境，其选择深受地方治理情境的制约与引导。不同治理情境提供了差异化的资源结构、制度安排与行动逻辑，从而催生出多样化的初始政策路径。为此，本文提出“治理情境-初始政策”分析框架，试图解释地方政策选择与成效差异的制度根源。

政府购买居家养老服务的类型选择嵌入于具体治理情境中，受初始政策导向的深刻影响。本文将“治理情境”界定为特指养老服务政策制定中政府与社会组织的互动关系、财政资源配置、市场机制引入与供给体系建设等关键因素。这些情境因素不仅决定了地方政府对老龄化挑战的应对方式，也塑造了多样化的服务供给类型。基于此，本文将老龄化水平、承接主体的供给能力与地方财政状况确立为核心解释变量。

第一，在政府购买居家养老服务的政策制定过程中，由于老龄化程度的地区性差异，不同地区的养老服务需求呈现显著差异。具体来说，高度老龄化的地区对养老服务的种类和数量的需求往往更为迫切，而老龄化程度较低的地区对养老服务的需求相对较少。这种地区差异性对政府购买居家养老服务的政策制定的驱动力产生影响，在一定程度上导致初始政策的城市间差异。

第二，承接主体的培育水平也是构成治理情境的重要因素。一般而言，居家养老服务的承接主体主要包括企业和社会组织，这些主体与政府的关系以及自身发展水平的差异，共同塑造了不同的政社合作模式。一方面，不同城市承接主体与政府的关系存在差异。政府与承接主体之间的合作模式、承接主体的成立背景以及对政府的依赖程度等因素，都会影响政社合作机制的构建。另一方面，承接主体的规模和发展程度直接决定了其承接公共服务的能力。经验丰富、专业水平高的承接主体，通常能更有效地提供居家养老服务。

第三，地方财政水平直接影响政府购买居家养老服务的方式及承接主体构成。在财政状况较好的地区，政府资金充裕，可通过较高的财政补贴降低市场准入门槛，倾向于培育本地社会组织和非营利机构，提升其服务供给能力，促进本地养老服务生态的发展。而财政资源有限的地区则更倚重具备较强盈利能力的大型市场化养老企业，以降低财政负担并确保服务供给的可持续性。此外，财政水平还影响养老服务承接主体的市场化路径，财政宽裕地区可依靠财政支持强化政府主

导，弱化市场竞争要求；财政紧张地区则更依赖市场机制，倾向引入盈利能力强的企业，推动养老服务产业化，但可能削弱社会组织的作用。

由于各地治理情境存在显著差异，地方政府作为嵌入在特定治理环境中的组织，在政策制定过程中往往会根据自身所处的具体情境，率先选择并实施与其相适配的初始政策。这种基于治理情境选择的初始政策，体现了地方政府在复杂多变的治理环境中采取的适应性策略。因此，地方政府的初始政策选择不仅反映了其对本地问题的深刻认识，更体现了治理环境对地方治理行为的塑造作用。初始政策的选择在很大程度上决定了后续政策的发展路径。在政策实施过程中，虽然政府会根据实际情况对初始政策进行调整，但这些调整往往是在初始政策框架内的修补和完善。因此，初始政策作为政策体系的“母体”，对最终形成的政策类型具有深刻影响。

为系统地考察治理情境如何塑造初始政策，并分析初始政策对后续政策变迁的驱动作用，本研究根据承接政府购买居家养老服务的主体类型的差异，将政府购买居家养老服务的初始政策分为以社会组织为主、以企业为主以及社会组织与企业共同承接三种类型（分别命名为“社会型”“企业型”和“混合型”），并通过对比分析，揭示不同治理情境下初始政策选择的异同以及对后续政策变迁的影响。

传统的政策过程理论将政策制定视为一个线性的阶段过程，有助于理解政策形成的一般规律，但难以充分解释地区间及领域间的政策差异。相比之下，“治理情境-初始政策”的分析框架更能揭示政策演变的深层逻辑，它强调政策并非孤立的事件，而是历史的产物。聚焦政策形成的初始阶段以及初始政策对后续政策的长期塑造作用，可以深入理解当下政策类型的生成机制，即政策演进是历史过程的累积结果，不同治理情境下的初始政策选择在后续变迁中不断被强化和延续。这一视角有助于全面把握政策问题的历史根源及多样化政策选择的深层动因。

三、政府购买居家养老服务类型的多案例分析

（一）案例选择与研究方法

本研究基于对上海、深圳、广州、苏州、郑州、重庆、成都等多个城市的实地调研，发现政府购买居家养老服务主要集中于经济发达、社会治理能力较强的大城市。基于政策创新能力、人口老龄化趋势及政策框架的可比性，本文选取上海、广州与重庆为分析对象，兼顾政府与社会关系、财政水平、承接主体发展及老龄化特征等对比性维度，以揭示城市间实践的共性与差异，为政策优化提供借鉴。

在案例选择上，可比性是构建分析框架的关键标准。本文从城市等级与政策创新、老龄化趋势和政策框架成熟度三方面进行把握。城市等级决定其政策创新与示范地位，老龄化程度影响养老服务需求强度，而政策框架的完善性关系到实施的系统性与可操作性。因此，选取体系成熟、老龄化程度相近的城市，有助于

排除外部干扰、聚焦执行路径与实际成效。在保证案例可比性的基础上，本研究进一步引入多个比较维度，以揭示不同城市政府购买居家养老服务实践中的差异机制。具体包括政府与社会关系、财政承载能力、服务承接主体发展状况及老龄化特征。通过对各维度的交叉分析，本研究旨在揭示在相似的政策框架下，不同地方如何因应本地社会经济与人口条件，形成多样化的政策执行策略。综上，案例选择的可比性确保了科学性和系统性，而对比性则有助于揭示政策实践中的地方差异及其成因。本研究在案例选择中立足于理想类型的视角，通过有限的典型案例揭示中国政府购买居家养老服务的不同实践路径和逻辑。这种选择不仅为国家层面的政策发展提供了有益的地方经验，也在学理上涵盖了理论中的可选模式，具有一定的普遍性，对其他区域有较强的参考价值。

本研究的资料收集方法主要包括以下两种方式（见表1）。其一，本研究选取了上海、重庆和广州三地作为案例，通过半结构化访谈的方式，对政府部门相关负责人、社会组织代表以及养老政策领域的专家学者进行深入访谈，获取一手资料。其二，本研究对三地政府采购网和相关职能部门发布的公开数据进行了系统的归纳、分类和整理，形成关于政府购买居家养老服务项目的客观数据集。此外，研究还结合部分地方统计年鉴等二手资料进行辅助分析。

表1 研究方法资料来源

资料类型	访谈编号	访谈对象	访谈方式	
一手资料	20230821	上海市某区社区服务中心主任	线下访谈	
	2023082201	上海市某区村委书记、主任、社工等	线下访谈	
	2023082202	上海市某区村委书记、主任、社工等	线下访谈	
	20230824	上海市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	2023082801	上海市某区村居工作协会秘书长	线下访谈	
	2023082802	上海市某区社区主任	线下访谈	
	20231226	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20231227	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20231229	广州市某养老公司负责人	线下访谈	
	20231230	广州市某街道居家养老服务中心主任	线下访谈	
	20241013	重庆市某专家	线下访谈	
	20241224	重庆市某专家	线上访谈	
	二手资料	上海市政府采购网、重庆市政府采购网、广东省政府采购网、国家统计局、上海市统计局、重庆市统计局、广州市统计局、上海市民政局、重庆市民政局、广州市民政局，以及相关媒体报道		

资料来源：作者自制。

（二）政府购买居家养老服务的三种现实类型

本研究以 2022 年上海、重庆和广州三市街镇一级政府购买居家养老服务的承接主体组织类型为核心维度，将案例分为三类：以社会组织为主的社会型、以企业为主的企业型以及社会组织和企业共同参与的混合型，各案例具体情况及特征如表 2 所示。

表 2 不同城市政府购买居家养老服务的初始情境、演进机制与类型

		上海市	重庆市	广州市
	需求情境	最早进入老龄化的城市	较晚，但发展迅速	相对较晚
治理情境	供给情境	培育“官办”社会组织	社会组织发展薄弱，企业承接能力强	社会组织背景多样
	资源情境	财政资金雄厚、供给稳定	财政资金相对薄弱	财政资金相对稳定
初始政策	承接主体构成	社会组织为主	企业为主	社会组织和企业占比相当
	政策连续性	区域试点到全市推广		
政策形塑： 路径依赖机制	政策叠加	公益创投购买社会组织服务	培育本土企业	家庭综合服务中心建设
	最终政策类型	社会型	企业型	混合型

资料来源：作者自制。

1. 社会型居家养老服务：上海市

上海是我国最早探索政府购买公共服务的城市之一。经过数十年的发展，上海市政府购买服务制度日趋成熟，已成为提供公共服务的重要方式。目前，上海市政府购买服务占公共服务总支出的比例不断上升，服务领域也日益多元化，主要集中在社区服务和管理方面，涵盖了居家养老、纠纷调解、青少年服务、文化教育等多个方面（陆春萍，2010）。

2022 年，上海市的 215 个街镇社区居家养老服务项目均采用政府购买方式委托第三方机构承接。这些承接主体主要包括社会组织和企业。具体来看，135 个社会组织承接了上海市 86.5% 的镇街社区居家养老服务项目。21 个企业承接了 13.5% 的镇街社区居家养老服务项目。

2. 企业型居家养老服务：重庆市

与上海市相比，重庆市政府购买服务的实践起步相对较晚。2014 年，重庆市人民政府颁布了《重庆市政府购买服务暂行办法的通知》，推进政府购买服务工作。同年，重庆市政府颁布了《关于加快推进养老服务业发展的意见》，开始积极发展社区居家养老服务。2016 年后，重庆市开始在主城区、沙坪坝等 4 个区试点居家养老照顾服务，推进社区养老设施全覆盖（郑三波，2019）。2022 年，重庆市大力实施城市社区居家养老服务提升行动，基本实现养老服务中心全覆盖，已

建成的 905 个社区养老服务中心基本实现社会化运营，企业在运营主体中占主导地位。

3. 混合型居家养老服务：广州市

2005 年起，广州市开始推进居家养老服务工作。选择东山区作为试点，向该区的 23 名老人提供社区居家养老服务。伴随着广州市大规模向社工机构购买公共服务以及开展家庭综合服务中心建设，家庭综合服务中心、社会福利机构、专业性社会组织等承接社区居家养老服务，为老年人提供专业化的社区居家养老服务。2022 年，广州市的 176 个街镇居家养老服务项目全部通过政府购买服务的方式由第三方机构承接。其中，由企业承接的居家养老服务项目占比 62.5%，由社会组织承接的项目占比 37.5%。

四、治理情境与初始政策

（一）需求情境：老龄化程度的城市间差异

在政府购买居家养老服务的政策制定过程中，需求是一个重要的驱动因素。尽管我国已经步入老龄化社会，但老龄化程度在不同地区仍然存在差异（见图 1），这导致各地区养老服务的需求有所不同。这种地区差异会对政府购买居家养老服务的政策制定的驱动力产生影响，从而在一定程度上导致初始政策的城市间差异。

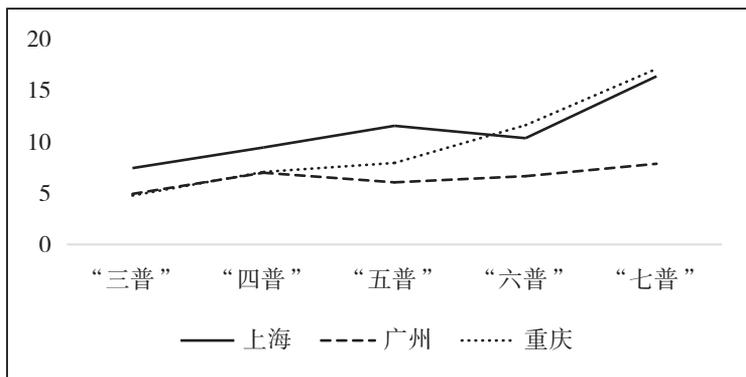


图 1 上海、重庆、广州 65 岁及以上人口所占比重 (%)

注：据人口普查数据显示，重庆市的老龄化程度高于上海市。然而，这一结论是基于常住人口统计的。研究表明，以户籍人口为统计口径时，经济发达地区的户籍老年人口占比往往更高（任远，2011）。因此，考虑到上海市作为经济发达地区，其户籍老年人口占比更多，实际的养老服务需求远高于重庆市。

资料来源：上海市、重庆市和广州市统计局。

上海在 1979 年已进入老龄化社会（于宁，2011）。受传统观念的影响，中国老年人更倾向于家庭养老的模式，而在当时，独生子女父母逐渐成为新增老年人的主体，并逐步发展成为高龄老人（严宇珺、严运楼，2021）。上海的机构养老远不能满足全市老年人多方面的需求，这意味着越来越多的高龄老人需要社会和

家庭提供照料。针对这一需求，上海市早在2000年开始居家养老服务的试点工作，2001年试点工作在上海市全面铺开。

重庆市于1994年进入老龄化社会（方丰，2015）。虽然在2000年以后，重庆市人口老龄化呈加速上升趋势，但由于重庆市外出人口增幅逐年减缓，在较长一段时间内，养老问题并未成为社会普遍关注的焦点。因此，重庆市政府在养老服务政策制定上的紧迫性不足。在同一时期，与上海相比，重庆市养老服务的供需矛盾并不突出，导致地方政府在养老服务政策的制定和实施上缺乏足够的动力，政策创新和完善的速度较慢，只有零星的探索案例。

自1992年起，广州开始进入老龄化阶段。广州的老龄化时间较晚，老龄化水平发展相对缓慢，程度和发展速度远低于其余两市。此外，广州市吸引了大量年轻流动人口从外省以及粤东西北地区涌入，在一定程度上延缓了广州的老龄化进程。因此，在这个时间段内，广州市的养老压力和养老需求相对较小，对居家养老服务政策制定的驱动力也相对较弱。政策制定的数量在一定程度上可以反映这一时期的政府注意力，从而反映出现实的养老服务需求和压力的强弱。在这一时期，广州市仅在2005年出台《关于推进我市社区居家养老服务工作的意见》和《关于进一步推进我市社区居家养老服务工作的通知》两份文件，此后几年一直没有相关政策出台，直到2008年以后才开始大规模出台相关政策文件。

（二）供给情境：承接主体培育的城市间差异

在制定购买居家养老服务的政策时，政府不仅需要精准识别老年人的服务需求，还必须高度重视承接主体的服务供给能力。不同城市的服务供给主体在政社关系、专业能力、规模和发展程度等方面存在显著差异，直接影响地方政府在政策制定中的选择和优先级，也对初始政策的方向和设计逻辑产生深刻影响。

上海市作为中国最早发展社会组织的地区，其社会组织数量多且类型丰富。上海市社会组织的发展可以追溯到改革开放时期。当时上海市建立了一批大型社会团体和非营利机构，涵盖教育、文化、科技、环保、社会福利等多个领域。这一时期，大部分社会组织的法人有政府背景。在上海市的调研过程中，我们发现上海市社会组织对政府的依赖程度高于重庆市和广州市，形成了较强的对政府的依附关系。“上海的社会组织的经济来源绝大部分靠政府财政，主要是通过创投和招投标的方式，很少有社会组织能自己从企业或者社会‘化缘’，主要还是依靠政府。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录 2023082801）

在重庆市政府购买居家养老服务的初期，社会组织和企业的发展相对薄弱。与东部发达城市相比，重庆的养老服务类社会组织和企业数量有限，发展程度也不够成熟。这种情况导致两种主体在培育和发展上处于空白地带，缺乏足够的经验和资源来满足日益增长的养老服务需求。面对这一挑战，政府为了简化管理流程和提高服务效率，选择了企业作为主要承接主体。在重庆市政府看来，企业相对更具组织化和专业化的潜力，能在政府的引导下迅速提升服务能力和标准化水平。“当时我们也问过他们（为什么把居养业务都交给企业），他们说原因很简

单，就是社会组织少，而企业更好管理，所以他们选择了企业。”（重庆市某专家访谈记录 20241013）

2010年起，广州市通过政府购买服务推动家庭综合服务中心建设，在此政策支持下，大量以社工机构为主的社会组织相继成立。尽管广州市政府与社工机构之间存在不对称的相互依赖关系（黄丹、罗观翠，2011），但相较于上海，广州的社会组织在创办时发起人背景更为多元，高校与专业人士参与度较高。这一多元化背景降低了对政府的行政依赖，使其资金来源更加多样，除政府资助外，还积极拓展社会捐赠、商业合作与基金会资源，提升了组织的独立性与可持续发展能力。

（三）资源情境：地方财政收入差异

上海市凭借其雄厚的财政实力，在政府购买居家养老服务中展现了突出的资金保障能力，为社会组织提供了稳定的发展基础。持续增长的财政投入深刻影响承接主体的构成与运营模式。2000—2012年，上海市民政局用于购买居家养老服务的支出累计达12.5亿元（章晓懿，2012），体现出政府对养老服务市场的高度重视。在强有力的财政支持下，高额补贴显著缓解了承接主体的盈利压力，降低了准入门槛，使小型社会组织与非营利机构得以顺利进入并获得可持续的财政支持。“这跟经济有关，是慢慢推进的，第三方机构的成长是几十年发展起来的。政府的财力很重要，单纯依靠民间的力量支撑不起来。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录 2023082401）此外，上海市购买居家养老服务的财政支出具有较强的稳定性，即使在财政压力增大的情况下，养老服务资金仍然被优先保障。这一财政支持的可预测性使社会组织能在相对稳定的资金环境下持续运营。“这边（居家养老）的财政拨款还能到位，对我们没有太大影响，保基本这一块的影响比较少。”（上海市某区村居工作协会秘书长访谈记录 2023082401）

相较于上海市，重庆市的财政收入相对有限，政府用于购买养老服务的预算规模较小，难以提供充足的补贴。在此背景下，承接养老服务的主体需要具备更强的盈利能力，可以在财政补贴不足的情况下维持运营。因此，大型市场化养老企业在重庆更具竞争优势，这些企业能通过市场化运作，在财政资源有限的情况下提供相对稳定的养老服务。“我们这里社区的一个站点基本上就是5万~10万元1年，数额还是挺小的。重庆（居家养老）的运营都是企业，因为政府希望公司出一部分钱，社会组织或者社工机构都不可能，因为它们是一百分要依赖政府（财政）的。”（重庆某专家访谈记录 20241224）

与此同时，养老企业之所以愿意承接政府购买的养老服务项目，不仅是因为其具备较强的盈利能力，还在于可以开展增值服务。重庆市政府支持社会资本进入养老服务领域，并鼓励养老机构品牌化、连锁化、规模化发展。这一政策导向使企业在承接政府购买项目的同时，有机会提供多层次、多样化的增值服务，如高端护理、健康管理、康复训练等，以满足老年人日益增长的个性化需求，并实现盈利。“公司也愿意接，因为企业可以做一些增值服务，而且公司确实有标准化

的运行，这样公司也能运营下去。”（重庆市某专家访谈记录 20241224）

广州市在政府购买养老服务领域的投入较为可观，财政资金在养老服务方面的投入相对稳定且持续（刘茜，2016）。广州市提供较为稳定的财政资金，一方面向社会组织提供了相对充足的财政补贴与政策扶持，保障其生存和发展；另一方面，由于财政资源无法完全覆盖养老服务的全部需求，政府也主动为市场化养老企业预留了发展空间。2012年，广州市人民政府办公厅发布的《关于加快社会养老服务体系建设的意见》便强调：“采取公建民营、民办公助、政府购买服务等多种模式，积极引导社会力量参与、从事养老服务事业。”由此可见，广州市意在通过财政补贴和政策引导并举的措施，推动形成社会组织与市场化企业并存的居家养老服务格局。

（四）初始政策：差异化选择

老龄化程度、养老服务承接主体培育方式和财政状况的城市差异，是导致三市居家养老服务初始政策存在差异的深层原因。这些差异共同塑造了三市独特的治理情境，成为当地政府制定政策时的重要考量因素。

上海市老龄化起步早、水平高、发展快，社会组织与政府的关系更为紧密。社区居家养老服务是上海市最早开始探索政府购买服务的领域之一。2000年，上海市宣布在6个区和12个街镇开展居家养老服务试点工作，由专业社工为街道老年人提供上门照料服务，并为经济困难的老人提供财政补贴。2004年，上海市开始普遍开展政府购买居家养老服务，开始组建社区助老服务社，为经济困难且有生活照料需求的老人提供上门照料服务。在上海市政府购买居家养老服务的实践中，“依附性竞争购买”（吴玉霞，2014）模式逐渐形成，政府对承接公共服务的社会组织采取“边培育边购买”的方式。上海市各街镇通过新建或重组社区助老服务社吸纳居家养老服务人员，并通过政府购买第三方服务的方式将居家养老服务委托给社区助老服务社负责。

2014年，重庆市人民政府发布《关于加快推进养老服务业发展的意见》，明确提出要积极发展社区居家养老服务，支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带的服务网络。此后，重庆市在主城区率先试点居家照顾服务，探索多元化模式。涪陵区由区老龄办将社区养老服务中心的运营权独立交由某养老服务机构负责；九龙坡区以“公建民营”方式，引入社会企业资源构建社区服务体系；大渡口区通过政府采购引入专业托管机构，并给予运营补贴；北碚区实施“政府主导、定向委托、合同管理、评估兑现”的供给机制，进一步推动服务模式多样化。尽管各区策略各异，试点阶段合作主体均以企业为主，体现出政府对市场化路径的明确导向。

自2005年广州市启动居家养老服务试点以来，因各区老龄化水平与经济条件差异，形成了四种具有代表性的服务类型：一是以金花街为代表，通过社区服务中心和政府采购社会服务实现居家照料；二是以松洲街为代表，依托“民办公助”养老机构开展服务；三是以员村街为代表，以“星光老年之家”为平台整合社区

资源和志愿服务；四是以东湖街为代表，借助物业公司与托老中心开展多元化养老服务。对比四种模式可见，其中前三种以社会组织为主导，第四种则以企业为主导。广州市在探索初期已实现社会组织与企业共同参与的混合型格局。

五、政策形塑：修补、叠加与路径依赖

初始政策的实施为解决养老问题提供了基本的框架，其有效性已得到初步验证。然而，随着实践的深入，一系列新问题和挑战逐渐显现，迫使政策制定者在原有政策基础上进行修补和完善。在这一动态调整过程中，路径依赖机制发挥了重要作用，即初始政策所设定的基本框架对后续政策的修订方向形成了持续的约束与引导。这种政策的自我强化机制推动初始政策不断迭代更新，逐步演变为更稳定和成熟的政策类型。

（一）从区域试点到全市推广：政策形塑中的连续性逻辑

上海、重庆和广州在部分区域试点政府购买居家养老服务取得显著成效，不仅有效缓解了当地养老服务的需求，而且为完善城市养老服务体系提供了宝贵经验。自2010年以后，随着我国老龄化进程的加速，养老服务的供需矛盾日益突出，三市开始逐步扩大政府购买居家养老服务的覆盖范围，从局部试点转向全市推广，延续并完善原有的政策，为最终政策的形塑提供了政策连续性的背景。

上海市推出一系列政策措施，不断加大对居家养老的资金投入，并推出各项政府购买服务的项目来满足老年人的多元化需求。例如，2012年，上海市连续推出“老伙伴”计划和适老化改造项目，进一步提高居家养老服务的质量和水平。2014年，上海市居家养老服务的实践进入社区嵌入式养老服务时期。社区嵌入式养老机构以公建为主，由街镇政府以政府购买服务的方式委托第三方运营。截至2021年，上海全市已经实现嵌入式养老服务全覆盖，并向片区延伸。

为满足广大老年人的养老需求，重庆市将政府购买居家养老服务从区域试点逐步推广到全市。从2019年起，重庆市民政局就推动城乡社区居家养老服务全覆盖，按照“一街镇一中心、一社区（村）一站点”模式，在每个乡镇街道建设1个养老服务中心、每个社区（村）建设1个养老服务站点，实现社区居家养老服务供需精准对接，每年惠及老年人100余万。

2010年后，广州市开始大规模创建家庭综合服务中心，引入社会力量参与运营，居家养老服务成为其服务领域之一。在政府的资助和政策推动下，到“十三五”末期，几乎98%的居家养老服务综合体由社会力量提供，社会力量成为广州市养老服务的主要提供者。为完善居家养老服务体系，2021年，广州市政府开始推动街镇综合养老服务中心（颐康中心）的建设。目前，广州市的街镇综合养老服务中心几乎实现了全覆盖，并通过政府购买服务的方式由社会组织和企业进行运营管理。

（二）政策的动态修补与持续叠加：治理优化中的调整逻辑

在政策连续性的背景下，地方政府通过对初始政策进行动态调整和完善，不断优化政策体系。新政策的出台并非对原有政策的否定，而是对其进行修正和补充，以适应不断变化的社会环境和居民需求。这种政策的叠加效应，一方面能有效化解政策执行过程中出现的风险和问题，另一方面也能强化初始政策的针对性和有效性，从而实现政策目标的长期稳定。

随着老龄化形势的愈发严峻与养老需求的多样化，地方政府在购买公共服务过程中面临资金短缺和平台限制等问题。为缓解这些矛盾，上海、重庆和广州三市相继制定并实施了相关政策，以增强政策模式的内在稳定性。

1. 上海市：社区公益创投政策

上海市早期的社区助老服务社依赖政府直接扶持，普遍面临资金短缺、平台局限与专业能力不足等问题，发展相对滞后。2009年起，政府引入市场机制，通过彩票公益金向社会组织购买社区公益服务，并在市、区（县）、街（镇）三级建立服务指导与评估体系，系统提升社会组织的专业化水平。多年来，上海市在社会组织发展与公共服务采购方面取得了显著成效。持续的政策扶持推动社会组织向专业化转型，提升了社会组织的服务能力和质量。随着合作经验的积累，社会组织逐渐适应政府采购机制，信息获取、执行协调和评估监督等环节的交易成本大幅降低，合作更加高效顺畅。由此，社会组织在公共服务领域的专业性与可信度不断提升，成为政府优先选择的服务承接主体。

2. 重庆市：“引进外来品牌、培育本土企业”的双轮驱动战略

为加快居家养老服务体系的建设，重庆市初期引入外地的成熟养老品牌，通过市场机制激发行业活力，提升了服务供给的多样性，并为本土企业提供了竞争示范。随着需求的提升和本地市场的成熟，政府逐步重视培育本土的养老品牌。本土品牌的发展有助于提升政府对养老市场的治理与调控能力，保障服务体系的可持续性与适应性。为此，重庆市推动治理模式本地化，优化资源配置，实施“中心带站”“中心带点”的运营模式，重点扶持具备示范性和整合能力的本土企业，强化其市场竞争力，促进养老服务体系的自主发展与持续优化。

3. 广州市：全面放开养老服务市场

随着政府购买第三方服务实践的不断推进，广州市政府购买居家养老服务的政策发生转变，开始注重社会组织和企业两个主体的共同发展。2022年，广州市人民政府办公厅发布《广州市居家社区养老服务管理办法》（穗府办规〔2022〕13号），提出：“鼓励和支持养老机构、医疗卫生机构、家政服务企业以及其他社会组织和个人成立居家社区养老服务组织，设置社区养老服务设施和提供居家社区养老服务。”

（三）路径依赖与自我强化：政策演进中的稳定性逻辑

路径依赖机制是分析政策演进的重要理论视角，强调初始政策决策对后续政策发展的持续性影响，初始政策的选择往往限定了未来政策调整的方向和范围（Pierson, 2000）。在政府购买养老服务的政策演进过程中，最初政策所确立的地方政府、社会组织与市场主体之间的互动关系，随着时间的推移和实践的累积而逐步稳固，并进一步强化既有的政策导向，使地方政府在后续政策调整时往往难以跳出原有的政策轨迹，只能在现有路径上进行持续的修补与完善（Mahoney, 2000）。这种路径依赖的自我强化效应决定了政策调整并非自由选择，而是受到初始决策所形成的历史惯性和锁定效应的深刻影响。

上海市政府在初期制定的直接扶持成立社区助老服务社的政策使政府处于主导地位，并进一步加深社会组织对政府的依附关系。在这种路径的持续影响下，即使后来转向市场化购买服务，政府与社会组织之间的合作依旧保持高度紧密，交易成本逐渐降低，社会组织的专业能力和治理效能也持续提升。这种路径依赖促使上海市政府更倾向于长期选择社会组织作为主要的服务承接主体，从而强化了政府购买服务的公益性特征。

重庆市养老服务政策的路径依赖表现为逐步强化本土化服务品牌。初期引入外地养老企业快速激发了市场活力，但同时也促使政府逐渐意识到本土品牌对于长期服务质量与市场管控的重要性。因此，重庆市在政策调整过程中，路径依赖机制促使政府更倾向于在现有基础上培育本土养老企业，而非另起炉灶。这种初始政策的自我强化推动了重庆养老服务供给体系的本地化及可持续发展。

广州市的路径依赖表现为社会组织与企业并存的格局。早期政策主要通过财政补贴和政策倾斜扶持社会组织承担养老服务的供给任务，但随着养老需求的增长和政策的持续叠加，政府逐渐转向了鼓励社会组织与企业共同进入养老服务市场的策略。在开放的市场竞争环境中，企业凭借其自身的市场化优势逐步扩大规模，部分社会组织也通过增强专业化能力和服务竞争力，持续巩固自身在市场中的位置。在路径依赖机制下，这种最初以多元主体参与为导向的政策结构不断自我强化，最终形成了社会组织与企业竞争与合作中共同发展的稳定局面。

因此，路径依赖机制在上海、重庆和广州的政策调整过程中发挥了关键作用。初始政策的选择不仅在短期内表现为政策惯性，更长期限定了各地政策发展的基本方向与治理特征，从而推动养老服务政策的持续优化与成熟。

六、政策类型的实效性分析

上海、重庆和广州三地政府在购买养老服务领域进行了积极的探索，以不同方式回应养老服务需求，形成各具特色的养老服务政策体系。为更好地了解不同政策类型的实际影响和效果，进而为政策调整和优化提供有益的参考，本研究从政策目标的实现程度、承接主体的发展情况，以及政策措施的可持续性三个维度，

对政策类型的实效性进行分析（见表3）。

表3 政策类型的实效性分析

类型	政策目标实现	承接主体发展	政策可持续性
社会型	保障基本服务，高端需求无法满足	专业化程度高，过度依赖政府资金	制定规范性文件，降低合作成本
企业型	服务标准化、规模化，目标替代风险高	企业化运营，形成连锁品牌	支持连锁化养老服务企业
混合型	社会组织保基本服务，企业提供多元服务	各自发挥优势，提升专业化水平	社会组织和企业各自发展，引入新服务和产品

资料来源：作者自制。

（一）公平与效率：政策目标的实现程度

在评估公共服务的效果时，效率与公平是重要的衡量维度。养老服务的公平性体现在服务的均等性和无歧视性，效率性体现在资源的合理配置和服务质量上。本研究从这两个视角出发，综合分析政策目标的实现程度。

在社会型模式中，社会组织提供的“保基本”服务有利于实现公共服务均等化的目标，且可以有效促进社会组织之间的合作，整合社会力量资源，确保公共服务的效果。由于社会组织的培育方向为专业化发展，与政府相比，社会组织提供服务可以在“保基本”的基础上更侧重服务的专业性。“委托给第三方的话，他们更专业，就能把这个事情做好。如果全部是政府来做的话，不够专业且投入也很大。”（上海市某街道居家养老服务中心主任访谈记录 20230824）然而，在这种模式下，受制于政府购买服务的经费和社会组织自身的规模，老年人无法通过社会组织获得更高水平和更具个性化的养老服务，无法满足老年人高层次的养老服务需求。

在企业型模式中，作为市场主体，企业在居家养老服务中具有天然的优势。企业通常具备完善的运营管理体系，追求效率和效益的最大化，因此能实现服务的标准化和规模化，从而显著降低服务成本。此外，企业通常具备较强的资源整合能力，能通过高效的资源配置，整合医疗、护理、心理等多方面的专业服务，为老年人提供更多元化和个性化的服务。这种优势使企业能灵活应对不同群体的需求，推出多样化的产品和服务，提升市场响应速度和服务灵活性。企业在追逐养老产业利润的实践中，有可能会排斥利润较低甚至亏损的基本养老项目，会为了降低成本而减少服务内容、削减服务品质，导致政府购买服务的目标替代问题和潜在的道德风险。

在混合型模式中，社会组织保证居家养老服务的均等化，为居家养老服务提供兜底保障，确保公共服务的社会效益。市场主体在此模式下扮演着重要的角色，它们充分发挥市场机制的作用，根据老年人的需求和喜好，提供多样化、多层次的养老服务产品和解决方案。这种市场化的机制促使养老服务供给更加灵活和更具适应性，让老年人能根据自己的实际情况选择合适的服务。

（二）适应与发展：承接主体的专业化与品牌化

在社会型模式中，社会组织在持续承接公共服务的过程中，专业化和规模都明显提高。与此同时，在政府与社会组织长期互动的过程中，相关制度也得到不断完善，使政府购买第三方服务的成本降低，并且出现报酬递增的现象，即使市场化使企业也参与竞争，社会组织仍然能成为承接公共服务的主体。“后续在合同期满以后，在同等条件下优先考虑曾经和我们签过合同的社会组织，因为如果频繁更换运营方的话，对辖区内的老人会有影响。”（上海市某街道居家养老服务中心主任访谈记录 20230824）从社会组织自身发展来看，资金与资源投入不足制约了其可持续发展。在此背景下，社会组织往往倾向于依赖政府购买服务项目，这导致组织独立性受限，易演变为“体制内社会组织”。“其实上海的社会组织规模都挺小的，人数也比较少，都说是在做‘小而精’，但是如果政府砍掉资金的话，社会组织的生存是很困难的。”（上海市某区社区服务中心主任访谈记录 20230821）

在企业型模式中，企业作为政府购买居家养老服务的承接主体展现出显著优势。一方面，企业依托专业化与标准化运营，提升服务质量与效率，增强用户信任，奠定可持续发展基础；另一方面，通过连锁化发展与品牌建设，企业扩大市场影响力，推动服务模式创新与复制。在重庆，本土企业因对地方文化与社区需求的深刻理解，在服务内容调整与本地适配方面更具灵活性与针对性，这既提升了服务效能，也助力养老服务的本地化实施与区域经济发展。

在混合型模式中，企业与社会组织作为主要服务提供方，各具优势并形成互补。社会组织因其非营利属性与较低成本，更契合老年群体的需求，具备价格与情感亲和力优势；企业则在服务管理与质量控制方面展现出更高的专业化水平。为在竞争中实现可持续发展，双方需强化自身特长，提升专业能力与品牌影响力，并通过协作与创新，共同推动居家养老服务体系的发展与优化，实现互利共赢。

（三）调试与依赖：政策措施的可持续性

政策的效果不仅取决于初始政策与政策实践过程中的政策叠加，政策措施的可持续性也是政策效果持续产生的关键，是分析政策效果持续性的重要维度。通过梳理政策的长期过程可以看出，三地政府均根据自身治理环境和初始政策，不断出台持续性的后续政策，延续和强化初始模式，在既定的路径上实现服务的实效性。

为规范社会组织提供公共服务的质量，上海市出台一系列社会组织发展与承接政府购买服务的规范性文件，对社会组织的组织架构和服务流程作出明确的规定，确保社会组织间合作对接渠道的一致性，降低组织间合作的壁垒和成本，使社会组织联络合作机制以及政策的持续发展成为可能。此外，在社会型模式中，政府购买居家养老服务可以为公益慈善品牌的打造提供可持续发展的外部环境，整合政府、社会组织、企业和社会各界的优势资源，使公共服务尽可能满足多层次需求，提高公共服务供给的连贯性与可持续性。

在企业型模式中，政府通过系统性政策措施保障企业作为居家养老服务承接主体的可持续发展。重庆市人民政府发布的《重庆市养老服务体系“十四五”规划（2021—2025年）》（渝府发〔2022〕15号）提出：“培育养老新产业、新业态、新模式，推动‘养老+’服务业深度融合发展，大力发展银发经济，推动养老事业和产业协同发展。”政府同时支持智能化养老产品研发，推动企业技术创新，实施标准化示范试点，培育标准化、示范性养老服务机构。上述举措共同提升养老服务质量与效率，保障政策的可持续性以回应日益增长的养老服务需求。

在混合型模式中，社会组织与企业在相互竞争中都被赋予了社会性与市场性。社会组织不断升级转型，引入新的服务模式、产品和业态，或者进行企业化改制，满足公众的新需求和期望，增强公众的认可度。企业在承接公共服务的过程中，社会价值也得到实现，优化了公共服务的监管和管理，提升了公共服务的效率和可靠性。“（转制成企业以后）我们的业务范围更广……能调度的资源会更多，整个团队也比较多元。”（广州市某养老公司负责人访谈记录 20231229）

七、总结与讨论

本研究探讨了同一政策领域内不同城市政策类型分化的成因与形成机制，通过对2022年上海、重庆和广州在镇街层面政府购买居家养老服务承接主体结构的比较，将政策类型划分为社会型、企业型与混合型。研究发现，不同城市独特的治理情境塑造了各自的初始政策，进而确定了政策演进的基本方向。初始政策一旦确立，路径依赖机制促使后续调整沿既定轨道不断强化和修正，最终固化为各具特色的政策类型。本研究揭示了政策多样性的形塑机制，强调初始政策与路径依赖在政策演化中的关键作用。

本研究所选案例均为经济较发达城市，能较为典型地反映中国发达地区政府购买居家养老服务的主要模式。这些实践依托较强的财政基础及成熟的服务主体，而经济欠发达地区由于财力有限和老龄化压力较小，政府购买养老服务尚未普及，仍以家庭照护和公办机构提供服务为主。随着老龄化程度加剧，其他地区可结合自身治理情境与财政能力，有选择地借鉴发达地区的经验。本研究将老龄化程度、财政水平与供给主体差异设为核心解释变量，虽然官员认知、政策偏好及部门协调等因素也具有重要性，但它们更具隐性和情境性，难以被系统地观测。与之相比，三大结构性变量更有助于揭示城市间政策演进的长期差异，适合作为分析框架以阐释政策类型形成的制度逻辑。不同供给主体影响老年人对服务的满意度，社会组织因价格低廉与公益性突出而获得较高认可，企业则凭借其服务多样化和个性化的优势受到部分群体青睐。需要指出的是，本研究的关注点在于制度运行与路径依赖下政策类型的生成逻辑，具体服务绩效与满意度评价尚待后续研究进行深入探讨。

本研究为理解地方政府在社会政策制定中的自主性与能动性提供了新视角。通过比较不同城市的政策类型，本研究揭示了地方政府在特定治理情境下灵活配

置资源、主动调整和优化政策的能力。本研究强调了地方政府应对多样化社会需求的策略选择，为探讨地方治理的复杂性与多样性提供了理论框架。未来研究可突破居家养老服务领域，进一步检验和拓展“治理情境-初始政策”框架的适用性，通过跨领域比较深化对地方政府自主性和政策动态性的理解，丰富理论体系并为政策实践提供更广泛的参考。

参考文献

- 褚湜婧、王猛、杨胜慧 (2015). 典型福利类型下居家养老服务的国际比较及启示. *人口与经济*, 25(4): 119-126.
- Chu, S. J., Wang, M., & Yang, S. H. (2015). International Comparison and Its Inspirations of Home-based Care in Typical Welfare Types. *Population & Economics*, 25(4): 119-126. (in Chinese)
- 方丰、张海彦、徐冬 (2015). 重庆人口老龄化现状及对经济发展的影响研究. *中国人口·资源与环境*, 25(S1): 426-429.
- Fang, F., Zhang, H. Y., & Xu, D. (2015). Aging of Chongqing and Its Impacts on Economic Development. *China Population, Resources and Environment*, 25(S1): 426-429. (in Chinese)
- 管兵、夏瑛 (2016). 政府购买服务的制度选择及治理效果：项目制、单位制、混合制. *管理世界*, (8): 58-72.
- Guan, B., & Xia, Y. (2016). Institutional Choice and Governance Effect of Government Procurement of Services: Project System, Unit System and Mixed System. *Journal of Management World*, (8): 58-72. (in Chinese)
- 黄丹、罗观翠 (2011). 政府购买社工服务背景下政府与社会工作机构的关系研究——以广州“Y”项目为例. 载中国社会工作协会(编), *本土化社会工作理论与实务探索论文集(2011-2012)* (pp. 150-176). 北京: 中国社会科学出版社.
- Hang, D., & Luo, G. C. (2011). A Study on the Relationship Between Government and Social Work Agencies in the Context of Government Purchase of Social Work Services: The Case of Guangzhou “Y” Project. In China Association of Social Workers (Ed.), *Exploration of Indigenous Social Work Theory and Practice: Selected Papers(2011-2012)* (pp. 150-176). Beijing: China Social Publishing House. (in Chinese)
- 康蕊、吕学静 (2018). 社会资本参与居家养老服务现状考察——以北京市为例. *城市问题*, (3): 89-96.
- Kang, R., & Lyu, X. J. (2018). Investigation on the Current Situation of Social Capital Participation in Home-based Elderly Care Services: A Case Study of Beijing. *Urban Problems*, (3): 89-96. (in Chinese)
- 李长远 (2015). 我国政府购买居家养老服务模式比较及优化策略. *宁夏社会科学*, (3): 87-91.
- Li, C. Y. (2015). Comparison and Optimization Strategies of the Government's Purchase of Home-Based Elderly Care Services in Our Country. *Ningxia Social Sciences*, (3): 87-91. (in Chinese)
- 刘茜 (2016-10-21). 广州民办社工机构 417 家, 数量位居全国第一. *南方+*. <https://static.nfapp.southcn.com/content/201610/21/c153858.html>
- Liu, Q. (2016, October 21). Guangzhou Has 417 Private Social Work Organizations, Ranking First in the Country. *Nanfang Plus*. <https://static.nfapp.southcn.com/content/201610/21/c153858.html>. (in Chinese)
- 陆春萍 (2010). 我国政府购买公共服务的制度化进程分析. *华东理工大学学报(社会科学版)*, 25(4): 102-107+116.
- Lu, C. P. (2010). The Analysis of the Institutionalization of Government Purchase of Service Contracting in China. *Journal of East China University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 25(4), 102-107+116. (in Chinese)
- 吕宣如、章晓懿 (2022). 多重逻辑视角下政府购买居家养老服务政策扩散研究——基于中国省份数据的事件史分析. *东北大学学报(社会科学版)*, 24(4): 54-63+117.
- Lyu, X. R., & Zhang, X. Y. (2022). Research on Policy Diffusion of Government Purchases of Home-Based Care Services from the Perspective of Multiple Logics: An Event History Analysis Based on Provinces' Data of China. *Journal of Northeastern University (Social Sciences Edition)*, 24(4): 54-63+117. (in Chinese)
- 任远 (2011-05-05). 老龄化挑战与城市户籍改革. *文汇报*. http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505_1978195.shtml
- Ren, Y. (2011, May 5). Challenges of Aging and Urban Household Registration Reform. *Wenhui Daily*. http://sociology.cssn.cnxsdtshgz/rkllh/201105/t20110505_1978195.shtml. (in Chinese)
- 王名、乐园 (2008). 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析. *中共浙江省委党校学报*, (4): 5-13.
- Wang, M., & Le, Y. (2008). Analysis of the Model of Chinese Non-Governmental Organizations Participating in Public Service Purchasing. *Journal of Zhejiang Party School of C. P. C*(4): 5-13. (in Chinese)
- 吴玉霞 (2014). 公共服务链：一个政府购买服务的分析框架. *经济社会体制比较*, (5): 141-147.

- Wu, Y. X. (2014). The Public Service China: An Analysis Framework of Government Purchase of Public Services. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 141-147. (in Chinese)
- 习近平 (2022-10-25). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm
- Xi, J. P. (2022, October 25). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects: Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm. (in Chinese)
- 严宇珺、严运楼 (2021). 上海人口老龄化发展趋势及其影响因素——基于GM(1, 1)和主成分分析. *中国老年学杂志*, 41(14): 3093-3098.
- Yan, Y. J., & Yan, Y. L. (2021). The Trend of Population Aging in Shanghai and Its Influencing Factors: Based on GM(1,1) and Principal Component Analysis. *Chinese Journal of Gerontology*, 41(14): 3093-3098. (in Chinese)
- 于宁 (2011). 人口老龄化的长期经济影响: 上海的挑战与对策. *上海经济研究*, (7): 15-25.
- Yu, N. (2011). The Long-term Impact of an Ageing Population on the Economy of Shanghai: Challenges and Countermeasures. *Shanghai Journal of Economics*, (7): 15-25. (in Chinese)
- 岳经纶、郭英慧 (2013). 社会购买服务中政府与NGO关系研究——福利多元主义视角. *东岳论丛*, 34(7): 5-14.
- Yue, J. L., & Guo, Y. H. (2013). Research on the Relationship Between Government and NGO in Social Purchasing of Services: From the Perspective of Welfare Pluralism. *Dongyue Tribune*, 34(7): 5-14. (in Chinese)
- 杨宝 (2011). 政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究. *中国行政管理*, (3): 41-45.
- Yang, B. (2011). Contrasting and Explaining the Models of Government Purchasing Public Service: A Study of Institutional Transformation. *Chinese Public Administration*, (3): 41-45. (in Chinese)
- 杨琪、黄健元 (2018). 政府购买居家养老服务政策的类型及效果. *城市问题*, (1): 4-10.
- Yang, Q., & Huang, J. Y. (2018). Types and Effects of Government Policies for Purchasing Home-Based Elderly Care Services. *Urban Problems*, (1): 4-10. (in Chinese)
- 章晓懿 (2012). 政府购买养老服务模式研究: 基于与民间组织合作的视角. *中国行政管理*, (12): 48-51.
- Zhang, X. Y. (2012). Research on Mode in Purchase of Service Contracting on Elderly Care: Perspective of the Cooperation Between Government and NGOs. *Chinese Public Administration*, (12): 48-51. (in Chinese)
- 郑三波 (2019-12-03). 助餐助浴助医: 主城4区养老试点居家照顾服务. *重庆日报*. https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203_8626566.html
- Zheng, S. B. (2019, December 3). Meal Assistance, Bathing Assistance, and Medical Assistance: Home-Based Care Service Pilots for Elderly Care in Four Central Districts. *Chongqing Daily*. https://www.cq.gov.cn/ywdtzwzhdbmdt201912/t20191203_8626566.html (in Chinese)
- 钟慧澜、章晓懿 (2016). 从国家福利到混合福利: 瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化改革道路选择及启示. *经济体制改革*, (5): 160-165.
- Zhong, H. L., & Zhang, X. Y. (2016). From National Welfare to Mixed Welfare: A Research on the Marketization Reform of Eldercare Between Sweden, the United Kingdom and Australia. *Reform of Economic System*, (5): 160-165. (in Chinese)
- Campbell, J. C., & Ikegami, N. (2000). Long-Term Care Insurance Comes to Japan. *Health Affairs*, 19(3): 26-39.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2): 203-216.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1959). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.

责任编辑：王秋石

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