

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. 2

VOL.19 NO.2

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊
中国人文社会科学期刊AMI综合评价
(A刊)核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

4月15日出版

2026年第2期 总第110期

●专栏：公共服务创新与服务效能

中国公共服务40年的政策变迁与创新：基于知识图谱的分析

..... 郭宁 姜晓萍 1

政民距离如何影响公民满意度：基于全国代表性社会调查的实证研究

..... 杜娟 李子妍 朱旭峰 19

网上政务服务如何影响社会公平感？

..... 杜亚斌 马亮 38

●论文

政策再设计的策略类型与生成机制：基于生育政策变迁的过程追踪分析

..... 满小欧 杨扬 59

微观叙事政策框架下的政策认知与认同

..... 莫启星 邵梓捷 78

“党领协作”：党建统筹下重大项目的协作模式与组织机理	王 铮	95
街区治理共同体：城市基层治理的场域扩张与主体重塑	顾丽梅 李雨荃	114
基层政策执行如何化解“棘手问题”：基于房屋征收事件的案例研究	林 彬 文 宏	134
公共资源交易统一监管能否预防腐败：来自长三角地区的证据	刘巧兰 骆 飞 王丛虎	155
 ●理论综述		
地方官员的任期效应：研究综述与展望	李 璨 王雨洁	176
 ●英文目录与摘要		
		196

中国公共服务 40 年的政策变迁与创新： 基于知识图谱的分析

郭 宁 姜晓萍*

【摘要】 均衡可及的公共服务是中国式现代化的重要标志，是实现共同富裕的社会基石。论文以 1985—2025 年国家层面的 280 份公共服务政策文件为基础，绘制了中国公共服务政策知识图谱，探究了公共服务政策的目标、变迁与创新。研究发现，中国公共服务政策经过“市场化转型—普惠化探索—均等化攻坚—高质量发展”的梯度演进，呈现出需求递进、价值回归、合作生产、技术创新的四维动态变化规律，反映出具有中国特色的公共服务政策创新经验。研究揭示了中国公共服务政策演化的内在逻辑，为优化民生保障制度、推动公共服务高质量发展提供了理论与经验依据。

【关键词】 公共服务 政策变迁 政策创新 知识图谱

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0001-18

一、引言

公共服务是民生保障制度的核心，增强公共服务均衡性、可及性是建设中国式现代化的重大任务。回顾和总结中国公共服务政策的发展历程与创新经验，是阐释中国式现代化进程中民生保障密码的关键钥匙，是进一步完善公共服务制度体系的重要参考。

近年来，学者们围绕公共服务政策，从政策体系解读、政策创新扩散、政策

* 郭宁，四川师范大学马克思主义学院讲师，习近平文化思想研究中心四川省协同研究基地研究员。通讯作者：姜晓萍，四川大学公共管理学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金重大项目“‘高质量’导向下城乡社区治理和服务体系建设的
有效性研究”（21ZDA110）。

执行与效能评估等视角（李宝荣，2024；吕芳，2021；句华，2017；姜晓萍、康健，2020；翁列恩，2025）展开了多维度、系统化的研究，形成了兼具理论创新与实践价值的丰硕成果。学者们聚焦政策变迁，主要从公共服务的不同领域梳理了政策发展脉络。范国睿（2018）回顾了中国教育制度从规制走向赋能的发展历程；曹琦、崔兆涵（2018）梳理了从福利化到市场化，再到民生化、系统化，最后到健康中国的中国卫生政策的范式变迁历程；姜晓萍、郭宁（2023）总结了卫生服务政策面向数字化转型趋势的价值目标与工具选择；胡税根、李倩（2015）总结了中国公共文化服务政策的发展阶段与总体特征；郑功成（2003）从贫困人口救助、社会保险、残疾人保障等方面勾勒了中国社会保障制度改革的轨迹；郭俊华等（2022）聚焦残疾人集中就业政策，归纳出从保护扶持到“放开搞活”到“放管结合”再到统筹完善的变迁历程。尽管已有学者从公共服务的整体性视角对政策变迁逻辑和演化规律展开了讨论（王欢明等，2025；姜晓萍、郭宁，2020），但选取的政策样本时间跨度较小，特别是对党的二十届三中全会以来公共服务政策的新特征和新趋势有待深入挖掘。因此，本文以1985—2025年的公共服务政策为研究对象，围绕“中国公共服务政策目标如何构成”“政策主题如何变迁”“政策如何创新”三个研究问题展开研究。

要直观呈现公共服务政策的价值目标、生动描绘政策的整体变迁轨迹、准确提炼公共服务政策的创新特质，就要对各类公共服务政策文本中的核心要素进行结构化整合与语义关系解析，因此，知识图谱为实现研究目标提供了理想工具。绘制公共服务政策知识图谱能整合政策目标、政策工具、政策主题等关键要素，以及它们之间的多维关系，将海量、繁杂的政策信息转化为有逻辑、有条理的知识体系，为研究政策的目标、变迁及创新提供数据支撑与分析基础。

二、研究设计

（一）数据来源

本文以“北大法宝”法律法规库和政府官方网站政策数据库为文本数据来源，选取“公共服务”“基本公共服务”为核心检索词，并依据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《“十四五”公共服务规划》等重要政策文件对公共服务范围的界定，进一步将公共服务的具体领域纳入检索范围，具体检索词为“教育”“医疗卫生”“就业”“社会保障”“住房”“文化”“体育”“计划生育”“托育”“养老”“社会服务”“优军服务”“军人”等，政策文件时间跨度为1985年至2025年，检索时间为2025年6月。

本文从主题相关、文件规范、政策效力三个方面制定纳入排除标准，排除具体领域工作细则等微观操作性文件，保留涉及公共服务及具体领域核心议题的政

策文件；排除人员安排、会议纪要等非规范性文本，保留通知、意见、规划、实施方案等规范性政策文件；排除部门内部工作文件，保留中共中央、国务院及相关部委发布的行政法规、专项规划等具有普遍约束力的政策文本。经筛选，本文最终确定 280 份政策文件为研究对象。

（二）文本处理与知识图谱绘制

绘制公共服务政策的知识图谱前，需要对政策文本进行预处理，即对政策文本进行编码，标注关键数据。第一，将发文主体、政策标题、发文时间等政策的外部特征按照分析软件 Citespace 需要的数据格式进行标注。第二，采用自然语言处理与人工分析相结合的方式进行政策主题词提取，这一步的目的是为政策文本标注主题词。具体需要完成三个步骤，一是分词，将每份政策文本切分为有意义的独立单元，得到大量初始概念；二是关联与归类，对每份政策的初始概念词进行词频统计，并通过人工阅读确定其所在位置和实际意义，剔除低频词和与主题相关度低的词，按照词义对概念词进行归类，形成主范畴和副范畴；三是整合与提炼，对每份政策的主范畴进行整合，从中确定一个能统领其他所有范畴的核心范畴。经过以上三个详细步骤，每篇政策所提炼出的核心范畴、主范畴、副范畴共同作为该政策的主题词。第三，将提取出的政策主题词按照 Citespace 需要的数据格式进行标注。

本文使用可视化分析软件 Citespace 来绘制公共服务政策的知识图谱，根据研究的需要进行主题词共现分析和主题词时间序列分析，其中主题词共现图呈现的是关键词之间的亲疏关系，时区图呈现的是该主题词在政策文本中首次出现的时间，二者可以直观展现我国公共服务政策的主题结构与时间趋势，进而用于梳理和分析我国公共服务政策的主题演进规律。

三、中国公共服务的政策类型与价值目标

（一）中国公共服务政策的类型

政策类型的划分是政策研究的基础，学界已形成了不同的政策类型划分理论与方法。例如，按照权力运行的方式可划分为分配政策、规制政策、构成性政策、再分配政策（Lowi，1972），按照政府作用范围可划分为配置政策、融资政策、绩效政策等（魏妹，2016），都为公共政策的划分提供了理论基础和基本思路。但公共服务政策相较于其他公共政策而言，具有涉及范围广、领域多、结构复杂等特点，经典的公共政策类型划分方式难以准确地呈现中国公共服务政策的内容结构，也难以系统地呈现政策体系的变迁趋势，因此需要在充分考虑公共服务政策特征的基础上进行分类方法的调适。一方面，需要明确公共服务的领域，基于公

共服务“是什么”来厘清公共服务政策“管什么”；另一方面，需要明确政策的功能，基于政策“要做什么”来理解公共服务政策“怎么管”，从而深刻理解中国公共服务政策的内容构成和决策变化。

1. 按照政策功能划分

按照政策功能的不同，公共服务政策可划分为指导型、执行型和专项型。指导型政策是指对公共服务具有全局部署和全面指导性质的政策文件，如《“十四五”公共服务规划》。执行型政策是指对公共服务具有落实推进和具体执行性质的政策文件，如《“十三五”社会服务兜底工程实施方案》《促进残疾人就业三年行动方案（2025—2027年）》《育儿补贴制度实施方案》。专项型政策是指聚焦某一具体公共服务领域的政策文本，如《“十四五”文化发展规划》。

按政策功能划分的各政策文本频数如图1所示。频数统计结果表明，公共服务以专项型政策聚焦重点领域，以执行型政策解决关键问题，具有鲜明的问题导向，并且越来越重视通过指导型政策的引导功能来提升政策的系统性和协同性。其中，专项型政策占比最高，特别是在2002年之前，公共服务基本上是按领域进行部署和实施的，这种分领域各自推进的模式有利于提升特定领域的服务效能，但缺乏对政策体系的整体性建构，存在系统性整合不足的风险。执行型政策占比较高，反映了对政策实施环节的强化。指导型政策的引导作用日益凸显，特别是“十二五”“十三五”“十四五”公共服务规划的发布使公共服务政策体系呈现出规划引领、梯度递进的新特征。政策类型的变化过程反映了公共服务政策逐渐体系化的过程，体现出国家越来越重视对公共服务政策的整体统筹，即通过顶层设计和系统推进，规避和解决碎片化带来的重复建设、信息壁垒、发展失衡等问题，从而提升整体治理效能和服务质量。

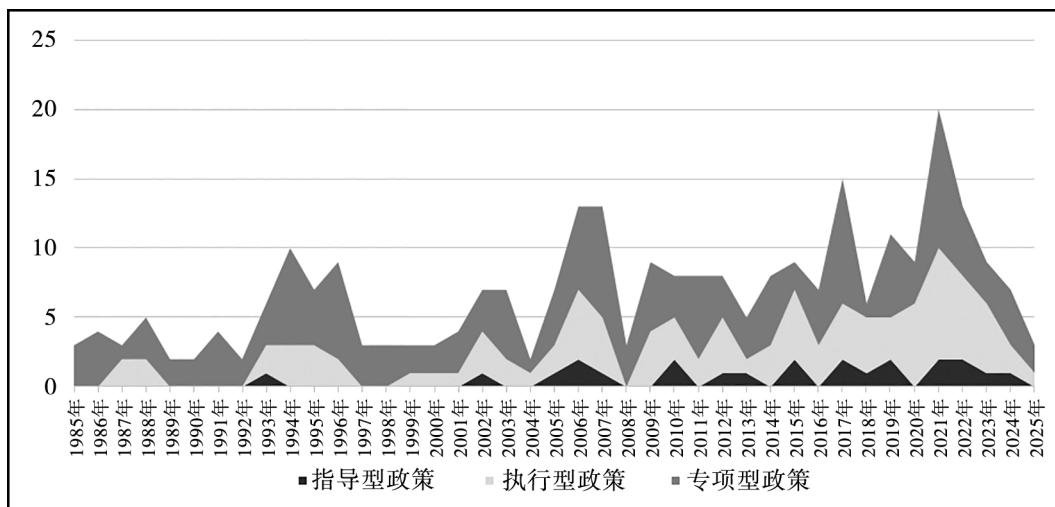


图1 公共服务政策文本类型的频数（按政策功能分）

资料来源：作者自制。

2. 按照公共服务领域划分

按照公共服务领域的不同，可依据《“十四五”公共服务规划》的民生保障目标和指标类别，将公共服务的政策文本划分为幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务有保障、文体服务有保障九大具体领域。此外，本文将面向公共服务全局的或涉及多个公共服务领域的政策文本，划分为公共服务综合性政策。

按公共服务领域划分的各政策文本频数如图2所示。频数统计结果表明，公共服务的重点领域突出，服务范围逐步扩大，形成以保基本为主线任务、服务内容动态调整的特征，体现出公共服务政策与国家经济社会发展的一致性和同步性。其中，文体服务有保障和学有所教的政策占比最高，反映了国家一直以来高度重视教育、文化，强调通过教育促进人的全面发展从而为现代化建设提供人才支撑，通过文化凝聚精神力量从而为社会发展注入内生动力；病有所医和弱有所扶的政策占比较高，凸显了医疗保障和社会救助在公共服务中的重要作用，尤其是对弱势群体的倾斜性支持是基本公共服务均等化的内在要求。此外，公共服务政策所涵盖的领域随着经济社会发展及时调整并逐步扩大。例如，“十二五”规划强调学有所教等“五有”的基本要求，“十三五”规划以清单的形式将基本公共服务细分为基本公共教育等八大领域81个具体项目，“十四五”规划在《国家基本公共服务标准》的基础上明确了公共服务主要涵盖包括幼有所育等九大领域，并进一步提出公共服务包括基本公共服务和普惠性非基本公共服务两类，生活服务是公共服务体系的有益补充。政策领域类型的变化过程反映出我国民生改善的过程，体现了筑牢兜实基本公共服务底线、全面提升服务水平、多层次回应民生需求的政策设计思路。

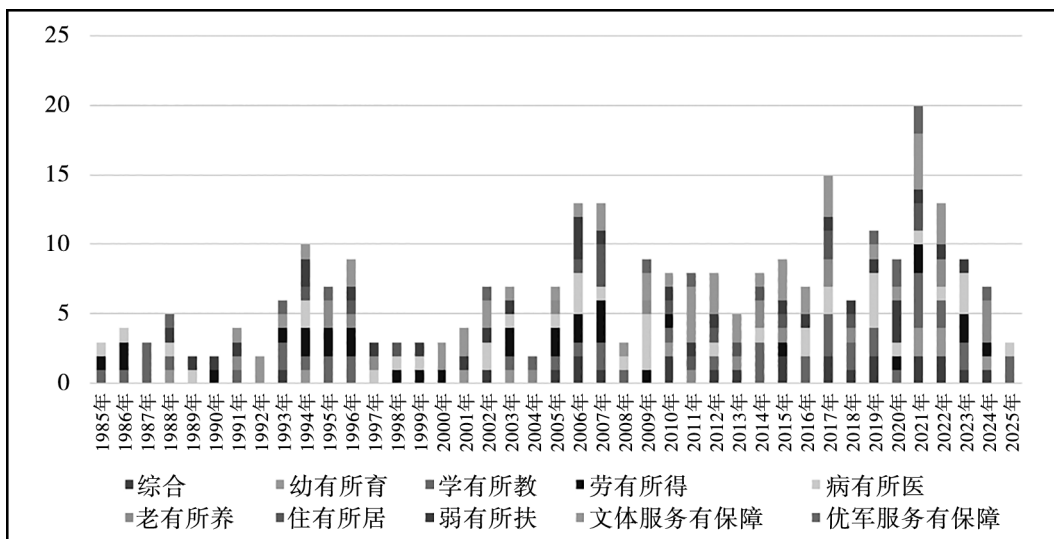


图2 公共服务政策文本类型的频数（按服务领域分）

资料来源：作者自制。

(二) 中国公共服务政策的价值目标

为了直观呈现公共服务政策的主题聚焦情况，从中识别政策的价值目标，本文运用 Citespace 绘制了公共服务政策的主题词共现网络图（见图 3）。主题词共现分析具有直观高效的优点，而且科学编码一定程度上可以降低研究的主观偏差，是对传统文本分析方法的有益补充。如图 3 所示，政策形成了以“人民”“公平”“高质量”等政策价值目标为引领，以“城乡”“基层”为政策重点，运用“标准化”“数字化”“公共财政”等政策工具，向“教育”“社会保障”“医疗”“公共文化”“体育”“就业”“住房”等政策关键领域辐射的政策主题格局。

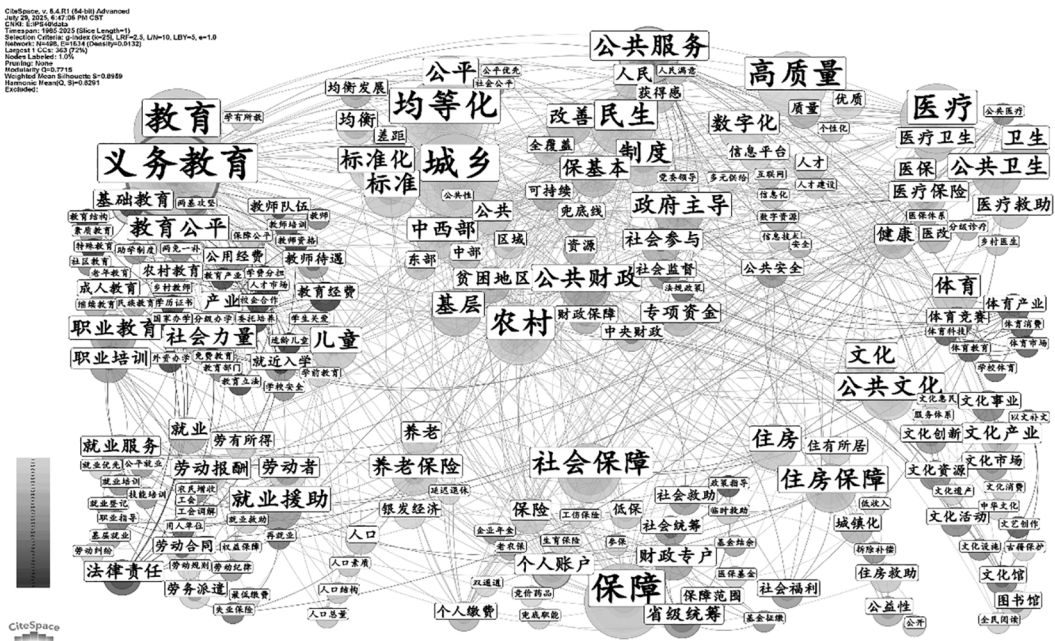


图 3 中国公共服务政策主题词共现网络（1985—2025 年）

资料来源：作者自制。

通过对政策主题词的聚类分析，本文提炼出中国公共服务政策“人民至上、均衡可及、优质共享”的价值坐标。“人民至上”作为根本宗旨，强调公共服务必须始终以满足人民群众对美好生活的需要为出发点和落脚点，体现了以人民为中心的发展思想；“均衡可及”的价值追求确保城乡间、区域间、不同人群间都能公平享有基本公共服务，着眼于促进社会公平；“优质共享”的目标定位旨在让高质量发展的成果更多更公平地惠及全体人民，体现了共同富裕的内在要求。

1. 人民至上，满足人民群众对美好生活的需要

人民至上是中国公共服务政策体系的根本价值导向。中国公共服务政策体系建设始终强调人民是公共服务的核心主体与最终受益者，政策制定以人民需求为原点，

服务供给以人民福祉为归宿，绩效评估以人民满意度为标尺，彰显“发展为了人民、发展依靠人民”的理念；始终以保障和改善人民生活水平为根本目的，要求公共服务动态调整以响应人民群众对美好生活的多元化、高阶化需求变迁，构建“民有所呼、政有所应”的制度化通道。人民至上的价值内核能保障公共服务供给与人民真实需要的结构性契合，是中国共产党将制度优势转化为民生治理效能的基本经验。

2. 均衡可及，促进社会公平正义

均衡可及是公共服务政策体系的基础价值目标。在空间上，要求破除区域壁垒与城乡分割，实现公共服务资源的全域覆盖，消除地理空间导致的获取障碍；在服务对象上，要求关注弱势群体的制度性保障，构建兜底型、普惠型、发展型相结合的多层次服务网络，使残疾人、低收入者、老年人等群体能获得基本公共服务；在质量基准上，要求确立公共服务最低限度标准，强化对政府供给责任的刚性约束，保障所有人能享有符合基本公共服务标准质量的服务。均衡可及的价值体现了追求公平正义的中国特色社会主义内在要求，通过空间均衡与群体补偿来矫正市场分配的缺陷，为高质量发展奠定稳固的社会基础。

3. 优质共享，扎实推进共同富裕

优质共享是公共服务政策在当前阶段的重点价值目标。在质量提升方面，强调服务水平的提高和服务质量的升级，满足人民群众对高品质生活的需求；在全民共享方面，强调运用数智化手段破除城乡、区域及群体间的服务获取壁垒，确保高质量发展成果惠及全体社会成员；在动能转换方面，强调公共服务与经济社会发展的良性互构，使公共服务成为驱动高质量发展的重要引擎。推进公共服务优质共享，通过共享机制缩小发展差距，通过质量提升回应人民对高品质生活的期待，是实现共同富裕的关键路径。

四、中国公共服务的政策变迁与规律

（一）中国公共服务政策的变迁轨迹

为了勾勒出我国公共服务政策的发展与变迁轨迹并发现其规律，本文绘制了公共服务政策的主题时区图，如图 4 所示。在早期，公共政策以探索“义务教育”“社会保障”等领域的主体关系为重点，着力构建基本公共服务体系，形成“政府主导”“社会力量”“民生”“服务体系”等高频词。此后，政策开始更加关注“公平”“均衡”“均等化”，并通过“标准化”建设稳步推进公共服务事业的发展。近年来，政策主题转向公共服务的“高质量”发展，通过“数字化”等方式来满足人民对公共服务个性化、高品质的需求。

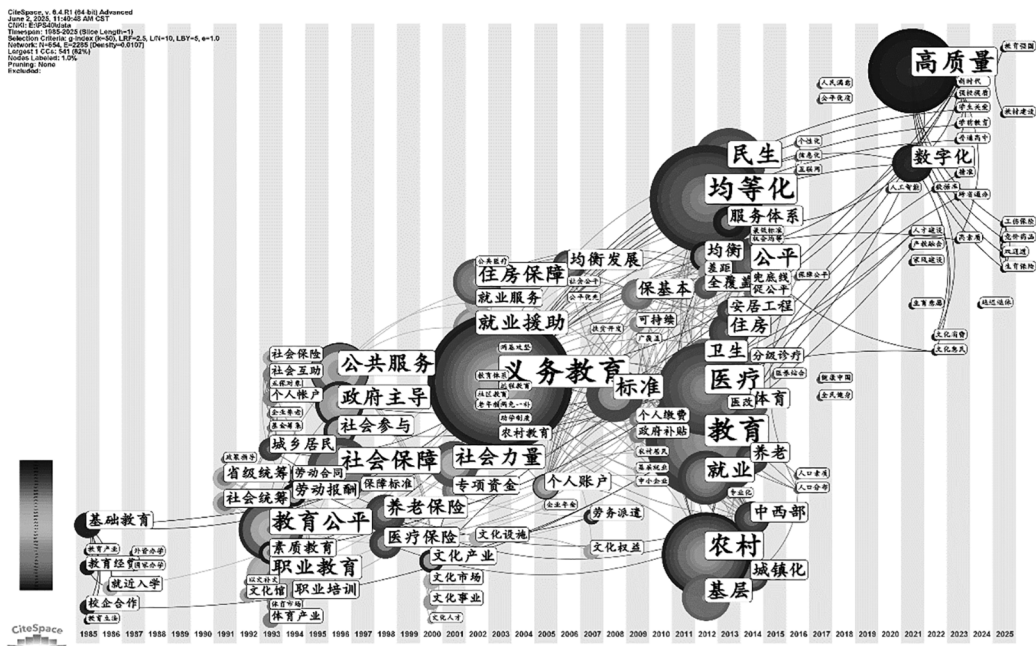


图4 中国公共服务政策主题词时区图(1985—2025年)

资料来源：作者自制。

政策主题词的时间趋势分析表明，我国公共服务政策可以分为“市场化转型—普惠化探索—均等化攻坚—高质量发展”四个阶段。其中，市场化聚焦“谁供给”，解决公共服务供给体系建设的问题；普惠化聚焦“有没有”，解决公共服务的可及性问题；均等化聚焦“公不公平”，解决人人平等享有公共服务的公平性问题；优质化聚焦“好不好”，解决公共服务质量高低的问题。各阶段的递进式发展与国家经济社会发展的节奏同频，本质上是因为公共服务与国家发展具有内在的一致性，即通过公共服务增进民生福祉是国家发展的根本目的，而经济社会的发展也是公共服务范围、水平和质量稳步有序提升的物质基础。因此，准确把握民生与发展的关系是理解公共服务政策变迁的前提。

1. 公共服务市场化转型阶段

改革开放后，中国特色社会主义市场经济体制释放出巨大活力，为了建设适应市场经济发展的公共服务体系，自1985年起，国家先后发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》等文件，公共服务开启了市场化转型之路。

这一阶段的政策重点是探索公共服务市场化和社会化的转型路径，旨在满足快速工业化、城镇化背景下人们对公共服务资源和产品的迫切需求。一方面，允许多种所有制并存，支持社会资金参与公共物品的生产和供给。例如，鼓励和支持社会力量办学，打破计划经济时期养老保险、医疗保险的单位统筹型、国家全

包型模式。另一方面，发挥市场在资源配置中的基础性作用，强调效率优先。例如，推进住房制度改革，从公房实物分配向市场化、货币化转变。

引入市场机制和社会力量，打破了政府单一供给模式，初步构建了多元主体参与的公共服务供给体系，公共服务供给规模显著扩大，供给效率明显提升。但是，在政策执行的过程中，一些政府部门出现了“一放了之”的倾向，一些公共服务领域从政府统揽变为政府缺位。此外，市场化转型还面临着效率与公平的价值冲突。例如，一些经济发达地区凭借其财政优势快速提升城镇公共服务水平，而欠发达地区则因财力薄弱陷入“低水平循环”，城乡差距明显。

2. 公共服务普惠化探索阶段

为了处理好市场化转型过程中政府与市场、效率与公平之间的关系，解决公共服务的可及性问题，2002年起，国家先后发布了《中国农村初级卫生保健发展纲要（2001—2010年）》《国务院关于加强农村教育工作的决定》《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》等文件，开始探索公共服务普惠化供给的路径。

这一阶段的政策重点是强化政府职能，引导公共服务资源向基础薄弱的农村倾斜，旨在构建覆盖全民的基本保障网，缓解经济高速增长背后的社会分化。在卫生医疗领域提出“人人享有基本卫生保健”的目标，建立新型农村合作医疗制度，推动城乡均衡发展；在劳动就业增收领域提出要加强农业基础设施建设与科技服务、土地与税费政策服务、农村金融服务、就业与社会保障服务；针对农民工群体构建了农民工权益保障政策框架，这标志着农民工政策向服务保障转变。

强化政府责任与扩大农村投入，推动公共服务从效率优先转向公平导向，一定程度上缓解了市场化转型阶段形成的供给失衡矛盾。尽管提出了基本公共服务均等化的原则和目标，但在政策执行中还存在权责划分模糊、资源配置分散、监管评估脱节等问题，实施效果仍有待提升。

3. 基本公共服务均等化攻坚阶段

为了解决人人平等享有公共服务的公平性问题，国家通过体系化和标准化建设深入推进基本公共服务均等化。公共服务体系化建设的开始以2012年7月国务院印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》为标志，此后，国家相继出台《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》等文件，基本形成关于基本公共服务体系的顶层设计。标准化建设的开始以2017年1月国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》为标志，此后，国家相继出台《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》等文件，公共服务进

人均等化攻坚阶段。

这一阶段的政策重点是以体系化和标准化建设攻克公共服务公平、可及的难题，旨在破解基本公共服务均等化的体制机制障碍，缩小基本公共服务在城乡、区域、群体间的差距。针对公共服务碎片化导致的不均衡问题，强化了制度的一体化设计，推动了公共资源向服务能力和水平薄弱的地区倾斜。针对基本公共服务均等化实现程度不高的问题，国家建立并持续完善基本公共服务质量标准体系，明确在各个基本公共服务领域中，中央和地方财政事权与支出责任，创新基本公共服务标准实施机制，为基本公共服务均等化的深入贯彻落实提供了条件。

体系建设和标准制定为基本公共服务均等化的实现扫除了体制机制障碍，公平价值得以实现并进一步深化。随着经济社会的不断发展，人民对美好生活的需要日益呈现出多元化、层次化、品质化的特征，面向高质量发展的新阶段，公共服务在实现公平价值的基础上进一步向优质化发展迈进。

4. 公共服务高质量发展阶段

全面建成小康社会以来，为了提升公共服务水平以适应经济社会高质量发展的新要求，达到人人满意的公共服务质量，公共服务迈向提质增效的新时期。以2021年12月发布的《“十四五”公共服务规划》为开端，国家层面相继出台《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》《中共中央国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》等文件，公共服务进入高质量发展的新阶段。

这一阶段的政策重点是在均衡可及的基础上实现公共服务的提质增效，旨在通过推进服务供给的精准化、智慧化、多元化，实现服务供给从“有”向“优”的跨越性提升。例如，从教育大国迈向教育强国，着力解决关键领域的人才缺口、素质教育实施不充分等深层次矛盾，全方位提升新时代教育质量；推进医保在“广覆盖”的基础上向“精准保障”转型，满足人民的个性化需求；为应对人口老龄化挑战，建立渐进式延迟、弹性选择的退休制度，推动个人养老金制度从试点转向全面实施，并提出发展银发经济，增进老年人福祉。

（二）中国公共服务政策的变化规律

中国公共服务从“有没有”到“均不均”再到“好不好”的历史性跨越，呈现出从保生存到促发展的公众需求导向，从效率优先到机会均等的公共价值导向，从政府主责到多元协同的合作生产导向，从人工回应到数智驱动的技术创新导向等变化规律。

1. 从保生存到促发展的公众需求导向

人民对公共服务需求的变化是公共服务政策持续优化的原生动力。中国经济

社会的跨越式发展，使人民对公共服务的需求经历了从保障基本生存到提升生活品质的显著转变。改革开放初期，面对物质资源较为匮乏的现实条件，人民对公共服务的需求层次相对较低，教育领域重点普及基础教育，医疗卫生服务聚焦传染病防治和基本医疗，公共服务旨在为全社会成员提供最基本的生存保障。随着社会主义市场经济体制的确立，公共服务体制改革深入推进，国家开始部署社会保障体系、现代国民教育体系、医疗卫生体系等，缓解人民需求与公共服务供给不足之间的矛盾。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，实现基本公共服务的均衡可及成为公共服务发展的重要任务。随着小康社会的全面建成，品质生活成为人民走向共同富裕道路上的新期待，为回应这一需求变化，公共服务政策开始从“增量扩张”转变为“提质增效”。从“温饱”到“小康”再到“高品质生活”，公共服务政策需求导向的变迁折射出中国经济社会发展取得的巨大进步和人民生活水平的持续提升。

2. 从效率优先到机会均等的公共价值导向

价值导向的变迁既是对经济社会发展阶段性特征的回应，也是国家治理理念深刻变革的体现。改革开放初期，面对经济发展滞后的严峻挑战，公共服务政策的价值导向呈现出明显的效率优先特征。这种效率优先的价值导向在当时的历史条件下具有必然性和合理性，它为经济快速增长提供了必要支撑，但也带来了公共服务区域失衡和群体差距等问题。随着国家经济发展水平的提升和社会结构的转型，公共服务政策的价值导向开始从追求效率转向注重公平。在公平价值的导向下，政策聚焦缩小城乡、区域的基本公共服务差距。党的十八大以来，公共服务政策的价值进一步聚焦机会均等，并随着中国式现代化进程的深入推进，不仅保障制度层面的平等权利，更注重消除实际影响获取基本公共服务的各种隐性障碍，通过增强基本公共服务的均衡性和可及性，向着实现全体人民的共同富裕、追求社会公平正义、实现人的全面发展方向演进。

3. 从政府主责到多元协同的合作生产导向

治理主体关系的结构性变革既是对社会需求复杂化与公共服务精细化的必然回应，也是国家治理体系现代化在公共服务领域的实践深化。我国公共服务供给模式经历了从政府单一主责到多元主体协同生产的根本性重构。早期的公共服务体系沿袭计划经济时期的全能政府模式，政府作为唯一的供给主体，通过行政指令配置资源，直接提供服务，承担从政策制定到执行监督的全链条责任。这种模式虽在短期内保障了基础服务覆盖，却因财政压力加剧、服务效率低下、供需错位等问题日益凸显其治理瓶颈。改革开放后，公共服务政策开启了市场化与社会化探索，鼓励社会力量参与公共服务的政策号召是主体结构变革的起点。党的十

八大以来，共建共治共享的理念推动公共服务政策逻辑向合作生产深刻转型。一方面强调主体关系平等化，通过权责清单厘清政府边界，确立企业、社会组织、公众的参与地位，形成政府主导、市场赋能、社会补充、公众参与的网状结构；另一方面以数字平台打通主体协作壁垒，推动组织协同。这一转型重构了公共服务生产关系，形成了多元价值共创的治理生态。

4. 从人工回应到数智驱动的技术创新导向

技术革新是驱动公共服务政策变迁的重要引擎，不仅提高了公共服务的供给效率，还重塑了公共服务的组织形态和运行机制。在改革开放初期，受限于当时的技术条件，公共服务主要依靠人工操作和纸质办公，信息传递速度慢，服务流程烦琐，“门难进、脸难看、事难办”的问题突出。随着信息技术的发展和电子政务的推进，公共服务开始进入信息化应用阶段。一方面，通过建立各类业务信息系统，公共服务实现流程标准化和规范化；另一方面，政府通过建设政府网站和在线服务平台，实现信息公开和简单业务办理功能。但这一时期主要是将传统线下业务搬到线上，尚未真正触及组织结构和治理模式的深层次变革。随着互联网、大数据等新一代信息技术的迅猛发展，数字技术开始成为重塑公共服务体系的结构力量，“互联网+”“数据要素×”等技术融合应用驱动了公共服务流程再造，打破了部门壁垒，增强了公共服务的整体性和协同性。“十四五”以来，人工智能技术的应用使需求研判、主动服务、精准供给成为可能，公共服务方式开始发生深刻变革。为加速公共服务的数智化转型，政府通过设立专项资金、优先采购、试点示范项目等方式，直接激励地方政府和部门运用数智技术探索创新应用。例如，在数智养老领域，政策鼓励部署智能监护设备、AI（人工智能）陪伴机器人，实现对老年人健康状况的实时监测与主动关怀；在数智卫生服务领域，政策鼓励医疗机构应用AI辅助诊断、远程会诊。

五、中国公共服务的政策创新

中国公共服务的政策创新引领和见证了中国人民从保障生存需求到追求美好生活的奋斗历程。从过去的服务匮乏到如今的高质量发展，从缺医少药到建设健康中国，从“上学难、上学贵”到迈向教育强国，从多元文化冲击到文化自信，从经济体制改革带来的制度空窗到基本建成世界上规模最大的社会保障体系，中国公共服务40年政策创新的成功经验在于其系统性的顶层设计、渐进式的目标设定、强有力的规划引领、标准化的均等化路径、可持续的发展理念，以及重视评估持续改进的工作机制。

（一）坚持系统思维集成推进

系统推进是中国公共服务政策创新的方法论基础与实施方略，强调通过顶层设

计整合跨部门、跨层级、跨区域的资源与职能，实现公共服务供给从分散走向集成。这一理念贯穿于制度建设、流程再造、技术赋能的全过程，旨在解决资源配置不均、重复建设、服务割裂等问题，以提升公共服务的整体性、协同性和可持续性。

系统思维指导下的集成推进主要体现在三个方面。一是以制度建设为保障，构建系统化的公共服务框架和标准体系。政府通过公共服务体制改革和体系建设，建立了基本公共服务清单制度，初步形成了涵盖 9 大领域 22 类服务事项的基本公共服务标准体系，实现了全国服务项目同单、保障标准同线。二是以放管服改革为突破口，再造业务流程，推进部门协同，提升服务便捷度。例如，浙江率先启动的“最多跑一次”改革，通过流程再造打通部门间数据协同和共享壁垒，显著降低了获取公共服务的成本（郁建兴等，2021）；上海围绕“高效办成一件事”目标，推出 27 个“一件事”集成服务，平均减少 70% 环节、58% 时间、77% 材料、72% 跑动（上海市审改办，2022）。三是将数字政府建设作为系统集成技术底座，推动公共服务从“分散供给”向“一体化”升级。例如，国家卫生健康委依托区域全民健康信息平台推动医疗机构与医联体数据互联互通，浙江省在其指导下搭建检查检验数据互通互认平台，累计互认 2208.41 万次，直接节省医疗费用 8.72 亿元（国务院办公厅，2023）。系统化集成推进的创新实践，构建了纵横贯通、多元协同的公共服务体系，有效避免了重复建设和资源浪费，大幅提升了服务供给的整体效能，为破解公共服务碎片化难题提供了数字治理和整体治理的综合性解决方案。

（二）坚持政策目标逐步递进

渐进式发展是中国公共服务政策创新的重要特征，其核心在于通过政策目标的阶段演进，逐步回应人民对美好生活的需要，避免一蹴而就的冒进风险。这一路径既体现了政府对发展规律的尊重，也彰显了以人民为中心的价值导向。

公共服务的政策目标实际上是国家经济社会发展的重点任务在民生领域的具象化，因此，公共服务政策目标的阶段性调整本质上就是对国家发展现实需求的动态响应。例如，早期以市场化转型为政策目标就是在改革开放时代背景下对提升服务效率需求的响应。此后，以普惠化探索为政策目标与建设服务型政府密切相关，国家需要重点破解在建设中国特色社会主义市场经济过程中面临的政府与市场关系失衡、效率与公平价值博弈的问题，体现在公共服务领域就是要缓解市场经济发展带来的公共服务供给失衡矛盾。推进基本公共服务均等化的政策目标与国家全面建设小康社会相关，国家聚焦发展中的不平衡不充分问题，强调小康路上“一个都不能少”，体现在公共服务领域就是要通过补短板、强弱项来保障人民公平获得基本公共服务的机会。面向基本实现社会主义现代化的总体目标，公共服务开始以高质量发展为政策目标。党的二十大明确了新时代新征程上的中心任务是全面建成社会主义现代化强国（习近平，2022），党的二十届三中全会进

一步部署了以中国式现代化推进强国建设的宏伟蓝图，国家将高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务（新华网，2024），体现在公共服务领域就是增强基本公共服务的均衡性和可及性，推动人的全面发展，提高人民生活品质。需要注意的是，政策目标的阶段性演化并非新目标对旧目标的否定，而是在坚持根本价值目标的基础上，根据发展进程所处的新阶段、产生的新矛盾、暴露的新问题所作出的具有新特征的时代表达。目标之间是一脉相承的，前为根基，后为延续，市场化转型为普惠化探索构建了公共服务多元供给网络，普惠化探索又为均等化实践提供经验、奠定制度基础，优质化推进则是在均等化实践夯实的公平地板上深化服务品质。政策目标的每一次演进既坚守以人民为中心的价值内核，又通过政策工具创新破解发展中的新矛盾，彰显中国特色社会主义制度守正创新的治理哲学与集中力量办大事的独特优势。

（三）坚持规划引领和统筹谋划

公共服务规划是中国公共服务创新的重要制度工具，以五年规划为核心，构建从国家专项规划到地方实施方案的层层传导体系，将宏观战略目标转化为可操作、可量化的具体任务。以国家规划引领公共服务发展，一方面能立足公共服务的长远发展需求，精准识别服务缺口，科学研判发展方向；另一方面能通过明确的目标任务确保执行效果，形成连续性的政策优势。

十四个“五年规划（计划）”是中国式现代化发展历程的真实记录，而民生建设始终是其中最关键、最核心的元素（唐任伍、杨雨杉，2023）。在“十二五”“十三五”“十四五”公共服务专项规划的引领下，我国公共服务实践有序展开。首先，构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系，在基本公共服务的“七有两保障”九大领域不断改革和完善相关制度。其次，基本公共服务均等化水平不断提高，随着基本公共服务资源持续向基础薄弱地区和重点人群倾斜，基本公共服务的差距持续缩小。例如，2024年发布的《关于进一步加强农民工服务保障工作的意见》明确指出要巩固并稳步提高农民工随迁子女在公办学校就读的比例，浙江省教育厅在浙教办函〔2025〕58号文件中明确提出“为持有居住证的农民工随迁子女100%提供义务教育公办学位”，促进教育公平。最后，公共服务供给水平和服务质量稳步提升，积极回应人民群众对美好生活的需要。这种以规划引领公共服务改革创新的做法，为公共服务的可持续发展提供了目标一致、资源协同、执行高效的行动指南。

（四）坚持以标准化推进均等化

标准化是中国公共服务破解区域差距、城乡差异的关键手段。其本质是以标准化实现公共服务供给规范化、资源配置均衡化、质量管控精细化，通过统一服

务内容、流程、设施和评价尺度，来消除因发展不平衡导致的服务鸿沟。这一路径既保障基本公共服务的底线公平，又为个性化、高品质服务预留了弹性空间，形成均等不平均、普惠有差异的公共服务均等化模式。

以标准化推动基本公共服务均等化是我国保障和改善民生的重大制度创新，主要有以下特征：一是强调构建国家层面的基本公共服务标准体系框架。自2018年发布《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》以来，国家层面相继出台《国家基本公共服务标准》《基本公共服务标准体系建设工程工作方案》，制定国家标准，统一界定基本公共服务的核心项目、服务对象、服务内容、质量底线和政府支出责任，为基本公共服务均等化的推进提供了“基准线”和“度量衡”。二是以标准的动态调整深化均等化的实现程度。一方面通过增项目、提标准、扩范围来稳步提高基本公共服务的水平和质量；另一方面通过细化和调整政府部门的公共服务供给责任，实现公共服务供给过程的公平公正。坚持以标准化推进基本公共服务的均等化，构建了从国家基准到地方落地的多层次、可操作的公共服务规范治理框架，显著提升了资源配置的精准性和服务供给的公平性，体现了运用制度化、规范化手段破解发展不平衡难题的中国智慧。

（五）坚持尽力而为、量力而行

坚持尽力而为与量力而行的辩证统一是公共服务可持续发展的前提和基础。这是指在充分考虑经济发展状况和财政负担能力的基础上，公共服务供给既关注、回应群众的呼声，统筹各渠道资源，稳妥有序地提升公共服务保障水平，又合理引导社会预期，实现公共服务保障水平与经济社会发展水平相适应。

公共服务的保障和改善既要有尽力而为的进取精神，也要有量力而行的务实作风。在实践中，一方面，政府积极回应民生期盼与经济社会发展需要，建立起服务标准渐进提升的机制。根据经济发展水平、财政收入增长及民众需求升级的趋势，适度地、阶梯式地扩大基本公共服务项目的覆盖范围，提高保障标准，确保民生改善的步伐积极稳健。例如，在义务教育方面，1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》要求城市等较发达地区在1990年左右完成初中教育的普及，中等发展程度的镇和农村先普及小学教育，并在1995年左右普及初中教育；2003年《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》强调加快推进“两基”攻坚，要求到2007年西部地区普及九年义务教育人口覆盖率要达到85%以上，青壮年文盲率降到5%以下；2016年《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》要求到2020年基本消除城乡二元结构壁垒；2025年《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》强调办强办优基础教育，要求推动义务教育优质均衡发展，探索逐步扩大免费教育范围。另一方面，公共服务政策立足现实国情和经济发展状况，强化财政可承受性的硬约束。在政策制定与调整环节，政府充分考虑中长期财政规

划，嵌入风险评估机制，明确各级政府支出责任分担比例，确保新增公共服务支出责任与可用财力严格匹配。尽力而为和量力而行的辩证统一不仅有助于规避福利刚性扩张所引发的财政不可持续风险，确保公共服务体系长期稳定运行，还在实践层面深刻诠释了中国立足国情、实事求是推动民生福祉稳步提升的治理哲学，为公共服务的可持续发展提供了精准施策与动态平衡的中国经验。

（六）重视政策评估与持续改进

中国公共服务政策创新将政策评估作为提高政策执行效能、提升服务质量的关键环节，强调构建清晰的评价目标、科学的评价指标以及制度化常态化的动态监测机制，全面审视政策从设计制定、执行落实到价值实现的全过程，将政策评估结果作为调整政策、优化资源配置的直接依据。

以政策评估促进服务改进，一是围绕基本公共服务的均衡性和可及性制定科学的指标体系。均衡性指标聚焦于缩小城乡间、区域间、人群间的服务差距，可及性指标关注所有社会成员都能方便、快捷地获得所需的基本公共服务。例如，浙江海盐县构建了县域基本公共服务均等化实现度评价指标体系，为测量县域基本公共服务均等化实现程度提供了方案。二是建立基本公共服务均衡性与可及性的动态监测机制，通过定期收集数据、分析进展、评估效果，政府能及时发现并解决公共服务政策存在的问题，调整完善政策措施。例如，成都市高新区构建了基本公共服务信息平台 and 数据库，为公共服务的动态调整提供技术支撑和现实依据。重视政策评估、以评促改的经验做法不仅有利于政策执行与政策目标的匹配与优化，而且重塑了公共服务政策创新的范式，标志着公共服务政策从“经验决策”向“数智决策”的范式跃迁。

六、总结与讨论

本研究系统回顾了1985—2025年中国公共服务政策的演进历程，基于对280份国家层面政策文本的知识图谱分析，回答了中国公共服务政策的目标构成、主题变迁与创新路径等核心问题。40年来，中国公共服务政策经历了从“市场化转型”到“普惠化探索”到“均等化攻坚”再到“高质量发展”的梯度演进。其内在动力源于公众需求从保障生存到品质生活的升级，价值取向从效率优先向机会均等的调整，治理模式从政府包揽向多元协同的转型，以及技术应用从人工回应当向数智驱动的跃迁。这一变迁轨迹生动诠释了公共服务与中国式现代化进程同频共振的内在逻辑。研究进一步提炼出中国公共服务政策创新的六大核心经验，这些经验体现了立足国情、循序渐进、坚守公平与注重实效的治理智慧，为理解具有中国特色的公共服务发展道路提供了经验依据。

本研究的理论贡献在于其绘制了中国公共服务政策知识图谱，用可视化的方式直观呈现了政策目标、政策主题等关键要素以及它们之间的多维关系，揭示了政策变迁的阶段性和多维变化规律，有助于理解公共服务政策的复杂演化过程。本研究提炼了系统性的顶层设计、渐进式的目标设定、强有力的规划引领、标准化的均等化路径、可持续发展理念、以评促改的工作机制等中国公共服务政策创新经验，为公共服务应对人口结构变化、财政约束、数智化应用等新情境和新变量提供了经验参考和实践启示。

当然，本研究也存在一定的局限。本研究主要从政策分析的角度研究了中国公共服务发展的政策重点和演进逻辑，为推进研究的进一步深化，需要在政策分析的基础上从中国基本公共服务实践中提炼原创性理论，需要在全中国公共治理变革的背景下开展中外比较研究，进行理论对话，辨析中国公共服务发展的普遍性和特殊性，努力构建中国公共服务自主知识体系。

参考文献

- 曹琦、崔兆涵 (2018). 我国卫生政策范式演变和新趋势：基于政策文本的分析. *中国行政管理*, (9): 86-91.
- Cao, Q., & Cui Z. H. (2018). Paradigm Shift and New Tendency of Health Policy in China: Based on Content Analysis of Policy Discourse. *Chinese Public Administration*, (9): 86-91. (in Chinese)
- 范国睿 (2018). 教育制度变革的当下史：1978—2018——基于国家视野的教育政策与法律文本分析. *华东师范大学学报(教育科学版)*, 36(5): 1-19+165.
- Fan, G. R. (2018). Review of Educational Institution Change in China(1978-2018): A Text Analysis of Educational Policies and Laws. *Journal of East China Normal University(Educational Sciences Edition)*, 36(5): 1-19+165. (in Chinese)
- 郭俊华、刘琼、丁依霞 (2022). 我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望. *中国行政管理*, (1): 80-87.
- Guo, J. H., Liu, Q., & Ding, Y. X. (2022). Process, Cause and Prospect of Changes in the Policy of Collective Employment for the Disabled in China: Based on the Punctuated Equilibrium Theory. *Chinese Public Administration*, (1): 80-87. (in Chinese)
- 国务院办公厅 (2023-09-04). 国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6902009.htm
- General Office of the State Council. (2023, September 4). Opinions of the General Office of the State Council on Establishing a Regular Working Mechanism to Improve the Efficiency of Government Services Based on the National Integrated Government Services Platform. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6902009.htm
- 句华 (2017). 助推理论与政府购买公共服务政策创新. *西南大学学报(社会科学版)*, 43(2): 74-80.
- Ju, H. (2017). Nudge Theory and Policy Innovation in Government Procurement of Public Services. *Journal of Southwest University(Social Sciences Edition)*, 43(2): 74-80. (in Chinese)
- 胡税根、李倩 (2015). 我国公共文化服务政策发展研究. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 54(2): 43-53.
- Hu, S. G., & Li, Q. (2015). Research on the Development of Public Culture Service Policy in China. *Journal of Central China Normal University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 54(2): 43-53. (in Chinese)
- 姜晓萍、郭宁 (2020). 我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律——基于党的十八大以来中央政策的文本分析. *公共管理与政策评论*, 9(6): 33-42.
- Jiang, X. P., & Guo, N. (2020). Policy Objectives and Evolution of Equalization of Basic Public Services in China: Based on the Text Analysis of the National-Level Policy since the 18th National Congress of the CPC. *Public Administration and Policy Review*, 9(6): 33-42. (in Chinese)
- 姜晓萍、康健 (2020). 实现程度：基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建. *中国行政管理*, (10): 73-79.
- Jiang, X. P., & Kang, J. (2020). Realization Degree: A New Perspective for Evaluation of Basic Public Services Equalization and Its Composite Indicators. *Chinese Public Administration*, (10): 73-79. (in Chinese)

- 姜晓萍、郭宁 (2023). 卫生服务数字化转型政策的价值与工具——基于健康医疗大数据的政策分析. *学海*, (1): 103-113+146.
- Jiang, X. P., & Guo, N. (2023). The Value and Tools of Policy of Health Service Digital Transformation: A Policy Analysis Based on Healthcare Big Data. *Academia Bimestris*, (1): 103-113+146. (in Chinese)
- 李宝荣 (2024). 完善和推进立足于均衡可及的基本公共服务制度体系建设. *中国行政管理*, 40(8): 32-36.
- Li, B. R. (2024). Improving the Basic Public Services Institutional System That Is Compatible with the Further Comprehensive Deepening of Reforms and the Promotion of Chinese Modernization. *Chinese Public Administration*, 40(8): 32-36. (in Chinese)
- 吕芳 (2021). 条块差异与公共服务政策的扩散. *政治学研究*, (5): 77-88+157.
- Lü, F. (2021). "Line and Bloc" Differences and Diffusion of Public Service Policy. *CASS Journal of Political Science*. (5): 77-88+157. (in Chinese)
- 上海市审改办 (2022). 上海市一体推进“放管服”改革打造市场化法治化国际化一流营商环境. *中国行政管理*, (7): 14-15.
- Shanghai Municipal Administrative Approval System Reform Office. (2022). Advancing Integrated "Streamlining Administration, Delegating Power, and Improving Services" Reform in Shanghai: Building a First-Class Market-Oriented, Law-Based, and Internationalized Business Environment. *Chinese Public Administration*, (7): 14-15. (in Chinese)
- 唐任伍、杨雨杉 (2023). 五年规划(计划)中的民生建设: 制度演进与历史经验. *社会政策研究*, (1): 21-36.
- Tang, R. W., & Yang, Y. S. (2023). People's Livelihood Construction in the Five-Year Plan: Institutional Evolution and Historical Experience. *Social Policy Research*, (1): 21-36. (in Chinese)
- 王欢明、朱欢、徐佳 (2025). 渐进性制度变迁理论视角下我国公共服务政策的变迁逻辑. *大连理工大学学报(社会科学版)*, 46(3): 99-109.
- Wang, H. M., Zhu, H., & Xu, J. (2025). The Evolutionary Logic of China's Public Service Policy from the Perspective of Gradual Institutional Change Theory. *Journal of Dalian University of Technology (Social Sciences Edition)*, 46(3): 99-109. (in Chinese)
- 魏姝 (2016). 政策类型视角下的中国政府职能转变——以高等教育政策为例的实证研究. *中国行政管理*, (7): 115-121.
- Wei, S. (2016). Transformation of Chinese Government Functions from the Approach of Policy Typology: An Empirical Study on Higher Education Policy. *Chinese Public Administration*, (7): 115-121. (in Chinese)
- 翁列恩 (2025). 中国基本公共服务均等化的理论框架与实现路径. *中国社会科学*, (5): 54-71+205.
- Weng, L. E. (2025). The Theoretical Framework and Implementation Pathway for the Equalization of Basic Public Services in China. *Social Sciences in China*, (5): 54-71+205. (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)
- 新华网 (2024-07-18). 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》. <http://www.news.cn/politics/leaders/20240718/a41ada3016874e358d5064bba05eba98/c.html>
- Xinhua Net. (2024 July 18). Communique of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China. <http://www.news.cn/politics/leaders/20240718/a41ada3016874e358d5064bba05eba98/c.html>
- 郁建兴、黄飏、高翔、沈永东、谈婕 (2021). 浙江建设“重要窗口”的制度基础. *浙江工商大学学报*, (1): 5-17.
- Yu, J. X., Huang, B., Gao, X., Shen, Y. D., & Tan, J. (2021). The Institutional Foundations for the Establishment of the "Important Window" in Zhejiang. *Journal of Zhejiang Gongshang University*, (1): 5-17. (in Chinese)
- 郑功成 (2003). 中国社会保障改革与制度建设. *中国人民大学学报*, (1): 17-25.
- Zheng, G. C. (2003). Reform of China Social Security and Construction of System. *Journal of Renmin University of China*, (1): 17-25. (in Chinese)
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.

责任编辑: 李佳源

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 2, 2026

● SYMPOSIUM: Public Service Innovation and Service Efficiency

Forty Years of Policy Evolution and Innovation in China's Public Services: A Knowledge Graph Analysis
..... Ning Guo & Xiaoping Jiang

Abstract Equitable and accessible public services serve as a vital hallmark of Chinese modernization and constitute the social cornerstone for achieving common prosperity. Based on 280 national-level public service policy documents spanning from 1985 to 2025, this paper constructs a knowledge map of China's public service policies. It presents and explores the objectives, evolution, and innovations within China's public service policies over the past four decades. The study reveals that China's public service policies having undergone a gradient evolution characterized by "market-oriented transformation" to "exploration of universal benefits" to "advancement towards equalization" to "high-quality development", the policies demonstrate a four-dimensional dynamic pattern: demand progression, value realignment, collaborative production, and technological innovation. This evolution reflects the innovative experience of public service policy with Chinese characteristics. The research elucidates the inherent logic behind the evolution of China's public service policies, providing theoretical and empirical foundations for optimizing the people's livelihood security system and promoting the high-quality development of public services.

Key Words Public Services; Policy Evolution; Policy Innovation; Knowledge Graph

How Government-Citizen Distance Affects Citizen Satisfaction: An Empirical Study Based on a Nationally Representative Social Survey Juan Du, Ziyang Li & Xufeng Zhu

Abstract As government performance continues to improve, how to further enhance citizen satisfaction with public services has become a central concern for both academia and government. A closer examination of government-citizen interactions makes it possible to move beyond the traditional performance-centered explanatory framework, redirecting scholarly attention toward the collaborative relationship between the government and the public in the delivery of public services as a more effective explanation for citizen satisfaction. This study introduces government-citizen distance as a core concept, defining it as citizens' composite psychological perception based on the spatiotemporal separation from government agencies and social identification with government officials. We develop and test competing hypotheses to explain the mechanisms through which government-citizen distance influences citizen satisfaction. Drawing on the 2019 China Social Governance Survey (CSGS) and manually collected data, this study examines the effects of spatial, temporal, and social distance on citizen satisfaction. The results show that the greater the geographic and temporal distance between citizens and the government, the higher the public's satisfaction with local government, whereas narrowing social distance does not lead to increased citizen satisfaction. Moreover, government-citizen distance affects citizen satisfaction through shaping public expectations of government responsibility and reconstructing their perceptions of the government. Further, the impact of government-citizen distance varies with citizens' political identity. This study offers decision-makers a novel perspective on the sources of citizen satisfaction in contemporary China and supports more precise and responsive public management.

Key Words Psychological Distance; Government-Citizen Distance; Citizen Satisfaction; Cognitive Restructuring; Citizen Expectations

How Do Online Government Services Influence Citizens' Perception of Social Equity?

..... Yabin Du & Liang Ma

Abstract The development of digital government presents both new chances and challenges for social equity. There are still competing theoretical perspectives and a lack of empirical studies about the relationship between digital government and social equity. Using three waves of the Chinese Social Survey data combined with provincial-level data, this study examines how online government service capacity influences individual perception of social equity, and the mediating role of citizen-government interaction experiences and the moderating effects of the dual digital divide. The results suggest that: First, provincial-level online government service capacity exerts a positive effect on individual perception of social equity, with service accessibility and service effectiveness playing crucial roles, while the process of service handling shows no significant effect. Second, online government service capacity promotes citizens' perception of social equity through improving their perceptions of citizen-government interaction, including perception of government transparency, perception of procedural fairness, perception of service quality, and perception of government responsiveness. Third, while the digital access divide does not influence the relationship between online government services and perception of social equity, the digital usage divide induced by education attainment and age differences leads to the varying impact of online government services on perception of social equity. These findings provide preliminary evidence supporting the positive role of online government services in promoting public perception of social equity, revealing the complexity and contingent nature of their relationship.

Key Words Online Government Services; Digital Government; Social Equity; Citizen-Government Interaction; Digital Divide

●ARTICLES

Strategy Types and Generative Mechanisms of Policy Redesign: A Process-Tracing Analysis of the Evolution of China's Fertility Policy

Xiaoou Man & Yang Yang

Abstract Policy design is a specific form of policymaking that shapes policy implementation outcomes. Combining the dual attributes of a rational-technical instrument and a value-oriented pursuit, it serves as a key link between policy intentions and policy practice. However, existing research has paid more attention to the configuration of policy design elements at specific points in time, rather than treating policy design as an integrated whole and examining, from a longitudinal perspective, its adaptability and flexibility over time. To address this gap, this article introduces the concept of policy redesign and focuses on the robustness that policy design exhibits in the course of adjustment. Based on an analytical framework centered on intervention targets and action characteristics, the study identifies four strategic types of policy redesign: static substantive redesign, static procedural redesign, dynamic substantive redesign, and dynamic procedural redesign. It further constructs a four-stage mechanism consisting of issue context, goal iteration, tool adaptation, and policy feedback to explain the dynamic generation of policy redesign strategies. The study not only responds, at a theoretical level, to the classic question of how policy design evolves, but also reveals, at a practical level, how policy redesign is realized through adaptation to changing circumstances and timely adjustment. Future policy design should place greater emphasis on the transition from static robustness to dynamic adaptation, so as to further enhance policy adaptability and institutional resilience.

Key Words Policy Redesign; Strategy Type; Policy Change; Process Tracing

..... Qixing Mo & Zijie Shao

Abstract The success of public policy in the modern political ecosystem increasingly relies on public understanding and acceptance, with policy narratives serving as a key guiding tool. However, existing research has largely overlooked the underlying psychological mechanisms through which narratives influence policy cognition and acceptance, particularly the interaction between narrative frames and an audience's prior knowledge. This study combines an electroencephalography experiment with a questionnaire survey, employing a 2 (episodic vs. thematic narrative frame) × 2 (high vs. low policy familiarity) within-subjects design (N = 60) to disentangle the effects of policy narratives at both physiological and subjective levels. Our core finding reveals a stark dissociation between physiological and attitudinal outcomes. At the physiological level, the narrative frame had a significant effect: episodic frames, focusing on individual stories, induced stronger neural activity than thematic frames presenting macro-data. At the attitudinal level, however, this neural advantage vanished. The narrative frame had no significant effect on final policy acceptance or information memory, while prior policy familiarity emerged as the sole determinant of these outcomes. We further found that watching policy news in an official media format significantly decreased participants' overall emotional arousal. We thus propose a "trigger" hypothesis to explain this paradox: in the low-arousal context created by official media, policy narratives fail to facilitate deep cognitive processing, instead merely activating audiences' preconceived judgments based on prior experience, cognitive engagement and emotional arousal in moderating narrative effectiveness and offer new insights into the applicability boundaries of the narrative transportation hypothesis within the Narrative Policy Framework.

Key Words Narrative Policy Framework; Policy Narrative; Policy Identity; EEG Experiment; Survey Experiment

“Party-led Collaboration”: The Cooperation Mode and Organization Mechanism of Mega Projects under the Overall Planning of Party Building Zheng Wang

Abstract Collaboration is a wicked problem for any modern organization. As an important carrier for China to improve social livelihood and promote national development and construction, mega projects possess characteristics such as systematic nature of tasks, strong time constraints, and cross-institutional nature of tasks, and require a cross-organizational collaboration model to be implemented. Based on the core driving force of party building, the “Party-led Collaboration” is initiated, established, and operated by party organizations, and innovative grassroots organizations based on the party are constructed and used in the implementation process of major projects. The “Party-led Collaboration” has realized the adjustment of the political system to the administrative system through the mechanism of the upgrading of departmental tasks, the internalization of the distribution of control rights, and the construction of strong incentive correlation based on the status of party members, thereby promoting the implementation of mega projects in a highly connected collaborative form. As a framework model for cross institutional collaboration, the “Party-led Collaboration” is not a simple replacement for internal collaboration models such as work teams and leadership groups, but rather a supplement and modification to address major cross institutional tasks that are beyond the scope of internal collaboration. On the one hand, “Party-led Collaboration” provides a supplementary explanation at the meso-level for “how to effectively govern mega projects”, forming the meso-level organizational foundation for the China's good governance capabilities and high-level promotion to complete unconventional tasks; On the other hand, “Party-led Collaboration” provides experience and reference for the integration and transformation of “grassroots party building” and “governance

effectiveness”, which helps to clarify the major proposition of “how the organizational advantages of the Party can be transformed into governance effectiveness” at the theoretical level.

Key Words Party-led Collaboration; Mega Projects; Unconventional Tasks; Party Building Leading; Governance Efficiency

Building Governance Communities on Commercial Streets: Expanding Grassroots Governance Beyond Residential Communities Limei Gu & Yuquan Li

Abstract Urban commercial streets have become as vital to grassroots governance as residential communities, yet face a key challenge: transforming competing merchants into collaborative collectives. Examining Shanghai’s C Street Council through a “one chain, two loops” framework based on Interaction Ritual Chain theory, this study reveals how such governance communities are built. The “identity-situation” loop cultivates street identity through role-shaping and strengthens collective consciousness via spatial design and co-presence. The “issue-emotion” loop channels governance energy by focusing on shared concerns and building emotional solidarity. Through role-reshaping activation, cyclical momentum injection, and institutional safeguarding, the Street Council balances market logic with public values, demonstrating a local pathway from fragmentation to integration, from transactional ties to emotional bonds.

Key Words Commercial Street Governance Community; Grassroots Governance Community; Interaction Ritual Chains; Urban Governance

How to Resolve “Wicked Problem” in Grassroots Policy Implementation: A Case Study of Housing Expropriation Events Bin Lin & Hong Wen

Abstract The compensation for demolition and expropriation is facing difficulties in redistributing benefits, which has become a microcosm of the “Wicked Problem” in grassroots governance. This article differs from the explanation of administrative coercive power and interest game from the perspective of the state and society, but proposes a new explanation of “combined operation” of policy implementation based on the perspective of policy execution. Deeply describe the implementation mechanism of government departments in promoting housing expropriation and compensation work around the most iconic demolition event in China. Research has found that grassroots government departments adopt a variety of policy implementation methods, combining standardized execution, dynamic governance, and creative execution to solve “Wicked Problem” in a phased and targeted manner. Behind this is actually the government redirecting policy implementation issues to the level of organizational decision-making, shaping rigid rules for the public, and releasing limited flexibility in internal operations of the organization, in order to flexibly adapt to changes in group structure and interest patterns. This article provides a new framework for the “combination operation” of policy implementation, which helps to deepen the understanding of addressing “Wicked Problem” under normative constraints and enriches the exploration of policy implementation theory in grassroots governance. This has enlightening significance for optimizing expropriation compensation policies and improving the policy implementation system.

Key Words Policy Implementation; Grassroots Governance; Wicked Problem; Housing Expropriation; Combination Operation

Can Unified Regulation Prevent Corruption in Public Resource Trading? Evidence from the Yangtze River Delta Region Qiaolan Liu, Fei Luo & Conghu Wang

Abstract The development of the socialist market economy with Chinese characteristics has posed new challenges to the transformation of government regulatory systems. Authorities must advance contingency-

based regulatory reforms in response to evolving external conditions. However, critical questions remain empirically untested; whether the contingency reform of the regulatory system can enhance regulatory efficiency, and how do its adaptive features correlate with reform effects. This study leverages unified regulatory reform—an institutional adaptation to centralized public resource trading—as an analytical foundation. Focusing on the Yangtze River Delta (China’s most market-oriented, resource-intensive, and reform-progressive region of regulatory systems for public resource allocation), we employ a quasi-experimental approach to empirically examine whether unified regulation prevents corruption in public resource trading. Key findings include: (1) Unified regulation significantly reduces corruption, reducing annual duty-related crimes by approximately 4 cases per 10,000 public officials; (2) Moreover, the effect of corruption prevention is more significant in areas with a higher initial level of corruption; (3) When unified regulation covers two types of projects, the effect of corruption prevention reaches its peak; (4) Unified regulation of public resource trading achieved through the administrative transfer method has a more significant corruption prevention effect than that achieved through the local legislative authorization method. Theoretically, this study advances a contingency perspective on aligning regulatory systems with contextual demands. Empirically, it provides the first systematic evidence of whether unified regulation prevents corruption in public resource trading, offering actionable insights for regulatory transformation in public resource trading.

Key Words Public Resource Trading; Unified Regulation; Policy Evaluation; Corruption

● **THEORETICAL REVIEWS**

The Effects of Local Officials’ Tenure: Literature Review and Prospects

..... Can Li & Yujie Wang

Abstract This paper synthesizes the governance effects and mechanisms through which local officials’ tenure influences regional development and firm behavior based on research on such impacts within the Chinese context. Drawing on 252 relevant studies, we find that research on local officials’ tenure reflects the refinement and evolution of assessment and appointment systems for Party and government leading cadres. The focus of research has progressively expanded from singular regional economic indicators to encompass diversified metrics such as regional politics, culture, society, and environmental protection, as well as micro-level behaviors of entities like firms—including investment and technological innovation. Local officials’ tenure affects the promotion incentives and social capital available to them, which in turn shapes their attention allocation across multiple goals and the effectiveness of their governance. Meanwhile, regional characteristics, individual attributes of officials, and firm-specific traits potentially moderate the actual governance effects of local officials’ tenure. Future research should place greater emphasis on the inclusive development of multidimensional goals during local officials’ tenures, leverage big data and artificial intelligence to conduct in-depth mining of data on local officials’ tenures and firm behaviors, decompose governance effects across different administrative levels, and deepen the understanding of the intrinsic mechanisms through which local officials’ tenure exerts its influence.

Key Words Local Officials’ Tenure; Governance Effects; Regional Development; Firm Behavior

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第2期（总第110期）
2026年4月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.2
Published in April 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)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248265

04>