

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

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*

【摘要】 政策设计是影响政策执行效果的一种特定政策制定形式，兼具理性技术手段与特定价值追求的双重属性，成为连接政策意图与政策实践的关键环节。然而，当前关于政策设计的研究较多关注特定时点上的要素配置，而未将政策设计视作一个整体，从时间维度纵向考察其适应性与灵活性的特征。为此，论文引入“政策再设计”概念，重点考察政策设计在调适过程中呈现出的稳健性状态。基于“干预对象”与“行动特征”的分析框架，研究将政策再设计划分为静态实质性、静态程序性、动态实质性和动态程序性四种策略类型，并构建了议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈的四阶段机制部件，以阐释政策再设计策略的动态生成过程。研究不仅在理论层面上回应了政策设计如何发展的经典命题，更从实践层面揭示了政策再设计的因势而变和因时而变的实现路径。未来政策设计应着眼于从静态稳健向动态调适过渡的深度挖掘，进一步提升政策适应力与制度韧性。

【关键词】 政策再设计 策略类型 政策变迁 过程追踪

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0059-19

一、问题的提出

政策设计 (Policy Design) 作为政策目标与政策工具之间的桥梁，是指在政策过程中选择适当的政策工具以实现审慎确定的政策目标的重要环节 (Howlett & Mukherjee, 2014)。长期以来，政策设计被视为一种“理性规划”，兼具理性技术

* 满小欧，东北大学政法学院教授、博士研究生导师。通讯作者：杨扬，东北大学政法学院博士研究生。感谢匿名评审专家以及为本文写作提供帮助的所有老师与同学。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“人口负增长背景下中国内生性低生育问题的长效治理机制研究” (23BGL261)， “兴辽英才计划”文化名家暨“四个一批”人才项目 (XLYC2210053)。

手段的策略性与特定价值追求的规范性，趋向于形成更有效的政策和更好的政策。已有研究多关注政策设计是什么、政策设计效果如何等议题（朱伟，2018；李强彬、刘素红，2020；满小欧等，2025），凸显政策设计的工具组合应用与目标群体的社会建构导向（杨斌，2024；张勇杰，2019），相对忽视了对政策设计如何发展以及怎样发展这些问题的探讨，一定程度上造成了政策目标实现与政策行为逻辑脱嵌的理论困境。此外，政策设计偏向的是政策设计师在全新政策领域，即在一块“白板”上进行“从无到有”的设计，强调一次性完成并得到执行的政策活动。然而，现实中在“白板”上开展的全新设计是鲜少发生的，政策设计更是一个与政治现实持续互动的过程。为此，研究引入国内外学者关于“政策再设计”（Policy Redesign）的概念研究，它意味着政策设计者对政策设计的初始要素进行不同程度的调整、再造与重塑（Howlett & Mukherjee, 2014），并在渐进的过程中衍生出新的政策方案，为政策生命力的延续以及高质量的政策产出提供可能。

然而，既有研究较少关注政策设计本身在时间维度的自适应发展过程，亦缺乏对政策设计初始要素发生变化所呈现的整体性与结构性行为特征的归纳与检视，其实践过程有待进一步检验。生育政策作为中国治理情境下的一项具有高能见度和高临近度的政策，时间跨度长达六十余年，政策初始设计经过多次的政策反馈而发生显著变化，真实描绘了一幅政策再设计的现实图景。当政策所处的环境急剧变化，政策决策者选择恰当的时间节点对生育政策的初始设计作出调适性变革，确保政策内容的连续性与稳定性，进而增强政策在动态环境中的适应性与灵活性。基于生育政策的变迁历程，我们需要审慎思考以下问题：在这一过程中政策设计的初始要素发生了何种变化？此类现象中的政策再设计策略呈现何种类型与特征？其产生又受到何种深层次的逻辑驱动？如何进行“政策再设计”使其更具稳健性？

基于此，本研究突破传统的西方政策设计理论研究，从时间维度观察政策过程中政策设计相关要素的再造与重塑，构建政策再设计的“后设计环节”的整合性分析框架，通过对生育政策变迁的过程追踪，廓清政策再设计的差异化类型及其生成的内在机理，以形塑更为理性且自觉的设计思维，推动政策的韧性发展，完善政策设计理论在我国现代化进程中的本土性建构。

二、文献述评：从“政策设计”到“政策再设计”

政策设计作为政策再设计的前置性环节，其可从理论上解构政策再设计的核心要素及其演化的基本逻辑。总体而言，政策再设计以政策设计的实质性部分和程序性部分为主要干预对象，具有适应性与灵活性双重稳健性的行动特征。

（一）政策设计：以实质性设计与程序性设计为构成要件

早期政策设计理论，无论是将其视为联结目标与方法的“艺术”（Weimer, 1993）、影响行动者预期的规则（Whiteman, 1986），抑或是政府解决集体困惑的学习尝试（Bennett & Howlett, 1992），其内容均聚焦于一次性的、静态的方案创制过程，即如何为特定政策目标选择和组合恰当的政策工具。在此基础上，Howlett等学者将政策设计划分为实质性设计和程序性设计两个部分（Howlett, 2000）。前者涉及一系列政策安排，并部署有可能解决或改善政策问题等方面的政策资源，是影响公共行动的实际内容；后者强调政策设计层面的流程规范性，旨在确保负责制定、决定和管理该政策的人员之间达成某种协议与协调（Bali et al., 2021），从而间接影响实质性设计的效应（Stark & Yates, 2021）。这种关于实质性与程序性的要素划分，构成了理解“政策再设计”干预对象的基础。

实质性设计涵盖了总体目标、政策工具以及工具的精准设置三大环节（Hall, 1993），其任务在于将相互关联的政策目标与政策工具进行有机地调整、结合，以实现政策预期效果。有学者在此基础上提出三嵌套组合的政策设计内容，从宏观、中观、微观层面解释政策目标与政策工具间的组合关系（VanGeet et al., 2021）。其中，宏观层面立足高度抽象的政策情境，聚焦政策理念与工具选择偏好的匹配关系；中观层面关注公共项目的操作化过程，即政策问题以及解决问题的工具组合；微观层面从具体措施出发，重视具体目标与工具校准的对应关系。程序性设计主要规定了政策行动如何展开、由谁执行以及各参与主体如何协调，是用于规范政策制定和实施过程的制度性技术或运行机制，其本质是实现政策行为的修正和对预期目标的矫正（臧雷振、任婧楠，2023）。有学者以政策工具分类为基础，将程序性政策设计分为程序性信息工具、程序性权威工具、程序性财政工具和程序性组织工具（de Vries, 2021）。需要注意的是，在不同情境下，政策设计可能具有实质性与程序性两种属性，并在一定条件下发生转换，以适应复杂的政策环境。因此，程序性设计过程作为政府工具包，亦是政策再设计中的不可或缺的部分。

西方国家在政策设计理论研究与实践应用等方面提供了有益的知识积累，但我国目前有关政策设计的理论研究仍较为欠缺，将政策设计意图转变为实际的政策实践过程亟须进行关于“后设计环节”的研究，从时间维度关注实质性设计与程序性设计之间的适配程度，增强政策在动态环境中的适应性，借助政策的“持续再设计”来积极回应环境的动态性。

（二）政策再设计：概念内涵与策略类型

本文在政策设计的理论基础上进一步拓展，尝试阐释“政策再设计”的概念

内涵，并基于“干预对象”和“行动特征”的分析框架，廓清政策变迁过程中政策再设计呈现的策略类型，以深描其政策内容在“后设计环节”的发展进路与建构过程。

1. 政策再设计的概念意涵

整体而言，政策再设计是政策设计者通过调整 and 改变政策设计的初始要素以形成新的政策方案，来实现不断迭代的政策目标，其内涵可从以下两个层面概括。

其一，从再设计的行动内容来看，政策再设计是对初始设计要素的调整与重塑。这既包括对既有政策缺陷进行弥补或纠正的渐进性调适（陈水生、祝辰浪，2022），也涵盖了通过重组或升级政策元素、催生新理念逻辑的迭代式发展（李瑞昌、林华旌，2024）。其二，从再设计的行动特征来看，政策再设计具有能主动适应环境变化的稳健性行为特性（Howlett & Ramesh, 2023）。具体而言，一是静态稳健性，即政策在遭遇外部冲击后恢复至初始目标的能力，表现为“适应性”；二是动态稳健性，即政策不仅能恢复到原始状态或目标，且能创造新的形式和状态目标以应对挑战，表现为“灵活性”。

因此，政策再设计在本质上体现为，政策设计的实质性部分（如目标性质、工具逻辑等）以及程序性部分（如执行机构、评估方式等）会随着政策环境、目标群体或政策反馈等情况变化而动态调整，以提升政策适应力与稳健性。其内涵的边界在于：其一，传统的政策设计理论聚焦“工具-目标”的横向适配，而政策再设计从时间维度纵向考察政策设计在调适过程中呈现出行为路径与内在机理；其二，政策再设计不仅关注政策设计实质性内容的细化与更新，亦强调程序性设计的调整与更迭及其对实质性设计的支撑作用；其三，政策再设计在维持政策适应性的同时，也重视政策调整过程中呈现的行动特征与创新取向，为厘清政策演化趋势提供了类型学参考。相关内涵辨析见表1。

表1 政策再设计与政策设计的内涵辨析

	政策再设计	政策设计
概念界定	政策设计者通过调整和改变政策设计的初始要素形成新的政策方案	政策设计者选择和设计合适的政策工具以达到既定政策目标
侧重视角	长期的、纵向的持续性状态	短期的、横向的要素组合
发生阶段	政策周期全过程	政策初始阶段
干预对象	实质性部分、程序性部分	
行动特征	双重稳健性（适应性、灵活性）	从无到有的全新设计
目标取向	主动适应政策环境的迭代性设计	完成政策初始目标的被动回应

资料来源：作者自制。

2. 政策再设计的策略类型

面对政策演进过程中既有路径惯性也有环境变化压力双重影响的情况，政策再设计往往呈现出稳定延续与策略调整并行的动态特征。为识别这一过程中政策干预的重点与差异化策略，本文根据政策再设计的干预对象（实质性或程序性）和行动特征（静态稳健性或动态稳健性），构建了政策再设计的类型学分析框架，将其策略类型划分为静态实质性再设计、静态程序性再设计、动态实质性再设计及动态程序性再设计四类（如表2所示）。其中，对政策再设计干预对象的判断取决于政策设计所使用的核心治理工具构成情况，实质性政策设计包括影响政策内容、政策资源等制度安排，以直接性与强制性为主要特征；程序性政策设计则是调整政府自身运作和决策行为的实施过程，表征为间接性与辅助性。政策再设计的行动特征取决于政策本身变化的特点，其兼具静态稳健性和动态稳健性两个特征，前者是政策能对环境变化作出反应，对政策的再设计仅限于调整实施形态与执行机制，具有“适应性”的特征；后者是政策能在环境变化面前保持理念内核并发展出新的政策目标，且政策再设计能实现自我修正与创新，具有“灵活性”的特征。这两种关系都可以被描述为稳健性，原因在于政策不会随着环境的变化而消失或失效。

表2 政策再设计策略的四种类型

		政策再设计的干预对象	
		实质性政策设计	程序性政策设计
政策再设计 的行动特征	静态稳健性	静态实质性再设计 (政策目标、政策工具进行调整)	静态程序性再设计 (对政策执行过程的行为修正)
	动态稳健性	动态实质性再设计 (政策理念、工具逻辑发生变化)	动态程序性再设计 (对政策执行过程的目标矫正)

资料来源：作者自制。

第一，静态实质性再设计是指实质性政策设计呈现出静态稳健性，分别是指微观层面和中观层面的政策目标和政策工具的调整。在这一阶段，政策虽然经过再设计但其本身并未发生根本性的改变，是“有限的适应性”。具体而言，静态实质性再设计是指政策在面临内外部挑战时保持政策目标，使政策问题与解决问题的工具类型能适应不断变化的环境，包括对政策的具体目标以及政策工具进行局部调整，亦不会更改策略中的实质性元素，进而完成政策的“自我纠正”。具体表现为，政策再设计过程中政策理念保持不变，政策目标细微调整，政策工具的规格与校准发生相应变化。

第二，静态程序性再设计是指程序性政策设计呈现出静态稳健性，实现了对政策执行过程的“行为修正”，通过调整既有政策与规则或改变政策参与者的行

为，识别政策环境变化的风险，来保障静态实质性政策的执行合规性与系统一致性。与静态实质性再设计相比，程序性政策再设计侧重影响政策本身以及决策过程有关的政府内部行动，强调政策在设计层面的流程规范性，实现政策的“自我完善”。具体表现为，静态程序性再设计为同一时期静态实质性再设计提供辅助性工作，包括调整政策执行机构、人员关系、简化政策程序等，但其不干预政策再设计的进程。

第三，动态实质性再设计是指实质性政策设计呈现出动态稳健性，体现了宏观层面的政策理念和工具选择偏好的改变，即政策经过再设计不仅能恢复到原来的状态或目标，还能自我修正，创造新的目标和逻辑。在这种类型下，几乎所有政策实质性要素均发生改变，即政策的具体目标、工具手段，以及目标性质及其工具逻辑均发生变化，这使它在应对短期、中期和长期的环境波动下能超越原有的政策设计，进而完成政策的“自我发展”。具体表现为，政策理念发生根本性转变，政策目标和工具围绕新的政策理念完成迭代更新，并在原有理念的基础上形成更具发展潜力的政策内容。

第四，动态程序性再设计是指程序性政策设计呈现出动态稳健性，实现了对政策执行过程的“目标矫正”，其理念在于形成更加系统、富有思维的政策程序，助力动态实质性政策设计的实现。它通过设置灵活的政策程序，对原有政策目标和手段进行更深层次或更迅速的改变，定期审查政策环境和内部风险，并将这些政策效应反馈到后续的再设计中，实现政策的“自我学习”。具体表现为，动态程序性再设计在组织重构的基础上，衍生出新的职能理念，为同一时期动态实质性政策再设计提供决策指导，进而干预下一阶段的政策再设计，包括定期评估、实时监督、持续的预测与学习等方式。

三、案例阐释：政策再设计的策略类型及生成过程分析

以上四种策略类型构成了识别政策再设计行动特征、理解再设计路径中制度调整的方向与深度的分析工具，为后续案例分析与机制构建提供了清晰的理论坐标。然而，不同的策略类型在具体政策中的实践样态是否存在差异，其触发条件与作用路径有何不同等问题仍有待明晰。研究将政策再设计引入生育政策分析的合理性与适用性体现在：其一，它超越了传统政策设计理论的静态局限，能解释生育政策长时段、多阶段的动态演化特征。其二，其能在统一的框架内整合解释政策调整中并存的渐进性调适与范式性转型。其三，区别于宏观的政策变迁理论，它聚焦于政策主体围绕初始设计要素进行有意识的重塑与再造。这一理论为审视我国重大政策的长期演化提供了更具解释力的整合性视角。

单案例过程追踪有利于深入观察和了解政策中易被忽视的社会现象，对于政

策现象的深描与背后的机制挖掘具有启发性意义。本研究选取1960—2025年生育政策的历时性变迁过程为案例研究对象。生育政策作为一项依靠国家体制力量构建的系统性制度安排，其六十余年的清晰演化历程为揭示政策再设计的差异化类型提供了近乎理想的关键案例。并且，现行生育政策的包容性发展是在某种程度上跳出传统“计划”的路径限制，将生育权回归家庭，完整地呈现从“静态稳健性”向“动态稳健性”的实质性变化的过程，从而增强了理论构建的内部效度。因此，本文基于政策背景、关键事件与类型特征的分析逻辑，进一步探讨生育政策再设计的形成过程与生成机制，以回答政策再设计“是什么”以及“如何形成”等问题。

（一）静态实质性生育政策再设计的生成过程

静态实质性再设计的核心内容是在维持政策根本目标不变的前提下，通过调整与强化政策工具以应对外部环境的变化。我国生育政策在计划生育范式下的变迁清晰地展现了此过程，它以宽泛的初始设计为起点，经历了两次关键的再设计阶段。首先是生育政策的初始设计。1959—1961年自然灾害后的补偿性生育高峰对原有的生育政策构成严峻挑战。1962年，中央开始提出在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，将生育问题纳入政策议程。此阶段的政策工具主要依赖于一般性的节育倡导和卫生服务，整体呈现出目标宽泛、干预柔性的特征。其次，计划生育由早期倡导转向制度化推进。为实现控制人口过快增长的目标，政策于1971年正式转向以“晚、稀、少”为核心的计划生育措施^①，表现为政策工具的系统性强化，在保留技术指导与药具供给等措施的基础上，引入奖惩机制等规制性工具。最后，生育政策在计划生育框架下逐步收紧，并走向法制化和规范化。持续的人口高增长与特定时期经济发展迟滞的双重压力，进一步激化了人口与发展的内在矛盾。为应对此形势，1980年中央发出《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提出“提倡一对夫妇只生育一个孩子”；1982年，计划生育被确立为基本国策。政策工具亦全面升级为组织考核、法规制度的权威型工具。至此，静态实质性再设计基本完成，其策略是通过工具细化与执行强化来维持政策核心目标的稳定性。本阶段的实践样态见表3。

^① “晚、稀、少”的计划生育政策。“晚”是指男性25周岁、女性23周岁以后结婚，女性24周岁以后生育；“稀”指生育间隔为3年以上；“少”指一对夫妇生育不超过2个孩子。

表 3 静态实质性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪 (1960—2012 年)				
	政策背景	核心内容	政策目标	核心工具	表现特征
实质性 初始设计	粮食供给不足、 人口快速增长	节育倡导	对人口问题初 步引导	象征型：宣传倡导、 节育指导	目标宽泛、 工具宽松
静态实质性 再设计	补偿性生育高 峰、人口经济 矛盾加剧 人口经济矛盾 激化，外部思 想影响	“晚、稀、少” 政策 计划生育	控制人口过快 增长 严控人口增长	规制型：技术/药具 供应、奖惩制度 权威型：生育调节、 法律责任、奖惩保障	目标明确、 工具细化 目标微调、 工具严苛

资料来源：作者自制。

(二) 静态程序性生育政策再设计的生成过程

静态程序性再设计旨在为实质性政策再设计提供组织保障，表现为生育政策从试验性探索到制度化建构的转变。在严格的计划生育政策实施前，国务院通过设立临时性议事协调机构对生育政策的执行进行前期探索与数据监测，形成了程序性的初始设计。然而，为确保政策的严格执行，程序性政策设计于 1981 年迎来关键性举措，国家计划生育委员会作为国务院常设机构正式成立，这标志着程序性框架从临时分散的协调模式转向了垂直且制度化的行政管理体制。在后续的机构改革中，该委员会的职能范畴虽从单一的指标管控逐步扩展为集政策规划、垂直监督与技术服务于一体，但其核心任务始终是服务于“控制人口”的实质性目标。总之，此阶段程序性再设计的本质是通过建立强有力的、高度制度化的专门执行机构以回应政策执行过程中的不确定性，进而为实质性政策的合规性与一致性提供坚实的组织保障。本阶段的实践样态详见表 4。

表 4 静态程序性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪 (1960—2012 年)		
	执行机构	主要职能	表现特征
程序性 初始设计	国务院计划生育委员会 (临时)	节育宣传，技术指导， 调查监督	辅助实质性政策； 提供服务支持
静态程序性 再设计	国务院计划生育领导小组 (临时) 国家计划生育委员会 (常设)	宣传指导，药具供给， 调研总结 执行政策，参与立法， 管理服务	组织渐进调适； 维持系统稳健

资料来源：作者自制。

（三）动态实质性生育政策再设计的生成过程

动态实质性再设计由人口结构失衡与前期政策负反馈共同触发，表现为生育政策从谨慎的局部调整到彻底的范式转型的过程。第一阶段的再设计是谨慎的放宽。面对日益凸显的人口老龄化等结构性问题，政策制定者于2013年和2016年先后启动“单独二孩”与“全面二孩”改革。该阶段的再设计目标主要是优化人口结构，但政策理念仍未完全脱离数量控制的既有范畴，属于在原有轨道内的局部调整。第二阶段的再设计则是根本性的范式转型。在总和生育率持续走低与前期政策效果有限的双重压力下，更具突破性的再设计势在必行。2021年，“全面三孩”政策的出台，不仅取消了社会抚养费等制约性措施，更系统性地构建了积极生育支持体系。以2025年国家育儿补贴制度的全面实施为标志，生育政策的内在逻辑完成了根本性重构，政策理念从数量限制转为放宽，政策目标从控制人口转向激励生育，政策工具亦全面转变为以提供假期、津贴、托育服务等措施为主的激励型与能力型工具组合。这一时期，动态实质性再设计的核心特征是政策范式的结构性转向，具体实践样态如表5所示。

表5 动态实质性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪（2013—2025年）				
	政策背景	核心内容	政策目标	核心工具	表现特征
动态实质性再设计	结构失衡、负反馈显现	“单独二孩”政策、“全面二孩”政策	优化人口结构	服务型：财政补贴、流动人口管理	理念转向：包容性发展
	极低生育率、前期效果有限	“全面三孩”及配套支持政策	提升生育水平、促进人口均衡	激励/能力型：延长假期、托育服务、国家育儿补贴等	逻辑重构：生育支持

资料来源：作者自制。

（四）动态程序性生育政策再设计的生成过程

动态程序性再设计为实质性的范式转型提供了组织基础，体现在治理结构从单一垂直的行政管理到多部门协同的网络化治理的根本性转变。2013年新一轮政府机构改革，原国家计生委被撤销，其计划生育管理和服务职责整合纳入新组建的国家卫生和计划生育委员会（国家卫计委），人口发展战略、规划及人口政策研究拟订职责则划入国家发展和改革委员会（国家发改委），打破了延续数十年的单一计生管理体系。随后的机构改革持续转型，2018年，国家卫计委调整为国家卫健委。2022年，国家卫生和计划生育委员会计划生育兼职委员制度等旧有协调机

制被撤销，同年，建立国务院优化生育政策工作部际联席会议制度，正式确立了高层级的跨部门协同治理框架。需要强调的是，这一阶段程序性再设计并不仅仅是被动适应实质性政策的转向，而是通过组织职能的前置转型与数据治理体系的搭建，如卫健委将重心转向家庭发展支持、人口动态监测与效果评估等，逐步实现了执行系统的自主调适与结构重组。因此，动态程序性再设计具有协同互动的特征，作为政策制定的重要信息输入源与智库支持者，其在与实质性再设计互动的过程中根据政策反馈效果进行主动适应并采取革新举措，最终完成动态再设计的行为闭环。这一过程的实践样态详见表 6。

表 6 动态程序性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪（2013—2025 年）		
	执行机构	核心职能	表现特征
程序性 初始设计	国家计划生育委员会	政策执行，立法参与， 管理服务	维持稳健：组织与规则调 适，维持系统静态稳健
动态程序性 再设计	国家发展和改革委员会	人口战略预测，政策咨询	打破依赖：职能重构与跨 部门协作，为实质性转向 提供组织保障与反馈支持
	国家卫生和计划生育委员会 国家卫生健康委员会	人口监测预警，生育政策拟订	
	国务院优化生育政策工作部 际联席会议制度	统筹协调，推进重大决策	

资料来源：作者自制。

四、案例追踪：政策再设计的生成机制分析

上述生育政策再设计的策略类型与生成过程有效回应了政策再设计“是什么”“如何形成”等基本问题。然而，生育政策由计划生育约束到积极生育支持的政策再设计中间必然存在着将二者联结起来的因果链条。基于对前述生育政策再设计策略类型及其演化过程的归纳分析，本研究构建了议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈四个机制部件，作为解析政策再设计“因何形成”的分析链条（见图 1），旨在揭示生育政策再设计过程中内嵌的核心动力与调整逻辑。

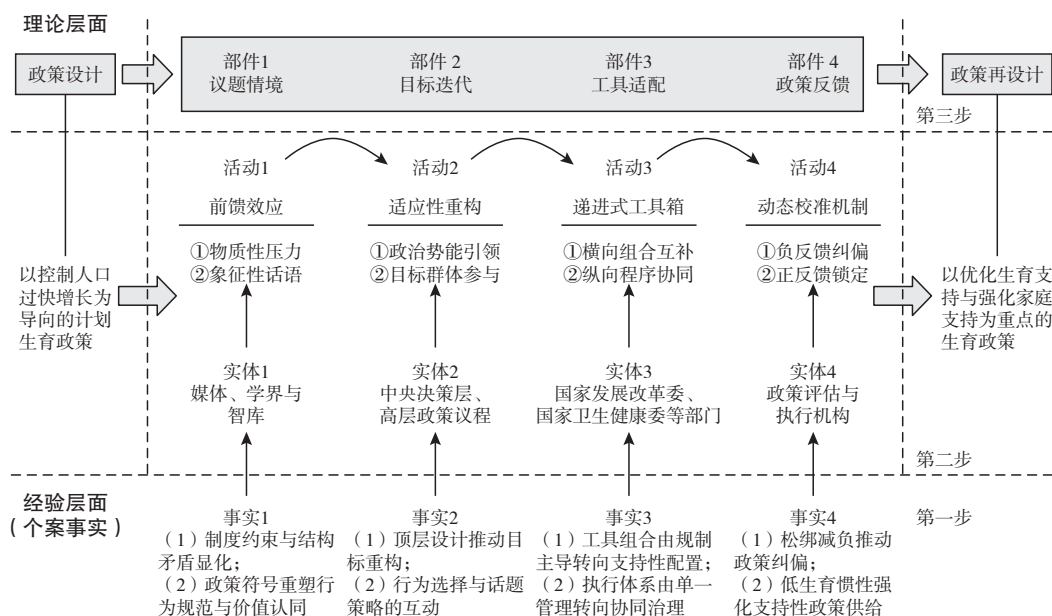


图1 生育政策再设计生成机制的过程追踪

资料来源：作者自制。

(一) 议题情境

生育政策作为一项复杂治理情境下的政策议题，具有目标群体需求与利益多元、决策信息不充分、对环境变化敏感度高的特征。而“政策再设计”要求政策对环境有较强的回应性，即在特定议题中出现并会随着情境的变化而不断调整。这一过程始于政策初始设计的物质性压力与象征性话语的双重嵌套，聚焦设计的特征如何反过来影响后续的政治过程，体现为政策再设计的“前馈效应”（Schneider & Ingram, 1993）。

1. 物质性压力：制度刚性与结构矛盾累积显化

政策设计的初始元素或结构不仅将利益或负担分配给特定的目标群体，形成“物质性效应”，表现为以“控制生育”为核心目标的生育政策，通过行政性罚款、生育指标等权威性工具将生育行为与家庭经济成本绑定，采取“超生即受罚”的刚性约束。这种物质性分配虽在短期内遏制了我国人口快速增长的发展趋势，但也导致老龄化加速、劳动力短缺等结构性矛盾凸显。数据显示，2011—2023年，中国65岁及以上老年人口比重年均提高0.5个百分点，比1982—2010年的0.14提高了3倍以上（陆杰华、冯雨欣，2025）；我国15—64岁劳动年龄人口比重从2010年的74.50%开始逐年下降，2020年已经下降到68.55%（邹波、陈婷婷，2023）。此外，生育成本攀升与公共支持不足形成“高成本、低保障”的冲突，育龄群体通过延迟生育、被动少生等行为选择反向施压政策系统（黎娟娟、

黎文华, 2024)。综上, 多重矛盾的持续累积导致政策再设计的压力剧增。

2. 象征性话语: 政策符号重塑行为规范与价值认同

除分配物质利益外, 政策初始设计还通过符号建构形塑目标群体认知。目标群体对于其从政策初始设计中获取的信息, 包括政治观察、媒体报道以及公共政策的相关经验, 会影响并构成对自身在政府中形象的内在认知, 从而决定其政治参与的态度, “象征性效应”由此形成(李文钊, 2019)。具体来看, 计划生育政策的初始设计将“多孩家庭”塑造为“偏离者”的负面形象, 借助超生罚款、少生优生等符号化标签强化目标群体对生育行为的自我规训, 挤压个体行为选择空间。与此同时, 国际社会对于生育议题的认知态度由“恐高”转向“恐低”, 其延长生育假期、发展普惠托育等经验措施为我国提供了选择性适配的政策方案(杨菊华、杜声红, 2017; 宋健、姜春云, 2022)。此外, 联合国《儿童权利公约》、世界卫生组织生殖健康议题等国际话语, 将生育议题从人口控制拓展至性别平等、儿童福祉等维度, 推动了政策目标的价值扩容(喻术红、葛家欣, 2023)。

因此, 生育政策再设计正是缘于人口结构失衡的现实压力与生育权话语重构的规范性诉求耦合触发的“前馈效应”。这一机制通过物质约束与符号塑造的双重嵌套, 促使政策系统提前感知环境变化并启动适应性调整, 为核心目标的迭代与工具的适配奠定基础。

(二) 目标迭代

政策目标的迭代并非孤立发生的静态调整, 而是由政治势能自上而下推动、目标群体自下而上反馈共同作用的动态过程。生育政策目标从“控制人口数量”向“促进人口均衡发展”转变, 深刻反映了政治势能在整合资源、重塑合法性中的主导作用, 以及目标群体通过话语策略与行为选择对政策内核的渐进修正。

1. 政治势能引领: 顶层设计与政策合法性的重塑

作为一项关乎国家长期发展战略的公共政策, 生育政策受到高层政治议程设置的有力驱动, 通过自上而下、政治动员的方式整合资源, 集中力量与注意力, 来推动政策目标的迭代升级(朱荟、苏杨, 2024)。这种政治势能体现在两方面: 一是通过中央文件等形式释放明确的政策转向信号, 迅速凝聚政策共识。例如, 2015年《中共中央、国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》首次提出“保持适度生育水平”, 取代了“稳定低生育水平”的政策目标, 为生育政策的目标重构提供了合法性基础。二是借助行政体制的动员能力, 将目标迭代转化为地方政府的考核指标, 促使政策目标从理念层面向执行层面渗透。例如, 2022年, 国家卫生健康委妇幼健康司司长宋莉在国新办发布会上提出“到2025年, 努力实现每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个”, 各省市纷纷出

台配套措施，通过资源倾斜、财政补贴等手段加速政策落地。在此过程中，政治势能不仅通过权威信号调整政策方向，亦为政策工具调整和社会观念转变提供动力支持与信号传递。

2. 目标群体参与：行为选择与话语策略的驱动

政策目标的迭代需要与目标群体的利益诉求形成同频共振。这一过程中，育龄群体从被动接受计划生育约束的管控对象，逐步转变为政策支持的权利主体。这种角色转型通过两类机制实现：其一，行为驱动机制。随着生育成本攀升与社会观念变迁，个体的少生优生选择反向削弱了政策目标的合法性根基，倒逼政策设计者正视初始目标与人口情境的现实差距。其二，话语重构机制。托育服务短缺等家庭发展需求被媒体与学界转化为公共议题，形成生育友好型社会的规范性话语。此类话语通过两会提案、智库报告等渠道进入政策议程，促使政策目标从单一的“人口数量管控”扩展为“生育—养育—教育”的全周期支持体系。

当然，目标迭代并非一蹴而就的结果，而是通过不断试错修正得以实现。在此过程中，政治势能与目标群体的诉求形成双向互动，顶层设计为政策试错提供容错空间，而目标群体的行为反馈则为目标的进一步校准提供现实依据，最终实现政策内核从“刚性管控”向“弹性支持”的适应性发展。

（三）工具适配

在议题情境与目标理念转型的基础上，政策工具的属性特征与适用条件也发生相应变化。事实上，工具适配是指政策设计者通过静态或动态、实质或程序的双重调整，以实现工具与目标、目标与情境的精准适配，这一过程随之带来的是政策工具的合法性不断地被建构与再建构的结果。简言之，政策再设计中的政策工具适配能理顺政策过程中的行为逻辑，保障锚定目标的实现，进而塑造新的符号理念与价值伦理。

1. 横向组合互补：工具属性的多元性转换

政策工具的横向组合逻辑在于突破单一工具的功能局限，通过多元工具叠加形成从激励到约束再到支持的协同效应。具体而言，在静态实质性再设计阶段，计划生育政策使用附加惩罚性标签的生育指标管控、行政处罚等规制型工具，以契合“数量控制”的政策初始目标。在动态实质性再设计阶段，原有的规制性工具被激励型及能力型等工具所取代，以提供生育津贴、假期薪资补偿、普惠托育服务供给以及均衡配置教育资源等方式发挥政策工具的组合效应，保障育龄群体的生育权利。例如，2021年《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确提出实施三孩生育政策及配套支持措施，取消社会抚养费等制约措施，并围绕发展普惠托育服务、降低生育养育教育成本、完善生育休假与相关保障制度等

方面作出系统部署。这一过程中，政策工具属性呈现由“强规制弱激励”到“弱规制强激励”的演化趋势，借助自身的符号重构突破已有的路径依赖，并形成包括经济激励、服务保障、时间支持的复合工具包。

2. 纵向程序协同：执行机构的适应性重组

程序性政策工具作为政府调控决策行为与决策进程的技术手段，亦发挥着纵向协同的组织效能（Howlett, 2022）。首先，政府通过撤销计生委、设立联席会议制度等组织重构，促使组织职能转型。例如，2022年建立的国务院优化生育政策工作部际联席会议制度，通过跨部门协作机制统筹教育、医疗、住建等领域资源，破解政策碎片化难题。其次，执行机构依托人口数据库与信息采集渠道，建立动态反馈机制，以此充分发挥程序性工具的赋能效应，引导政策参与主体改善决策结果，进而增强实质性工具的有效性。例如，国家卫生健康委和国家统计局的人口变动抽样数据、出生人口监测数据以及人口预测模型，发挥了重要的决策支撑作用。在此过程中，程序性工具不仅服务于当期政策设计与执行，更通过信息整合与组织调适为后续工具迭代预留机会窗口。

总之，政策工具适配是政策再设计的核心部件，其本质是通过工具组合的动态调整，实现政策目标与治理情境的精准匹配。政策工具从“刚性管控”到“弹性支持”的变化，既体现为规制型、激励型与能力型工具的横向互补，也反映在程序性工具在执行过程中的纵向协同，最终形成分阶段优化的递进式工具箱。

（四）政策反馈

政策的初始设计会引发目标群体的差异化反应，并影响后续的政策再设计进程，即政策反馈效应。政策反馈既是衡量政策有效性的重要标准，也为理解政策再设计提供了微观依据。政策反馈通过行为与效果的反向输入，驱动着政策的动态校准（熊烨，2022）。生育政策从“计划生育”到“生育支持”的转变，既是负反馈对政策偏差的修正过程，也是正反馈强化路径依赖的博弈结果，二者交织形成动态校准机制，为政策再设计提供根源性动力。

1. 负反馈纠偏：松绑式的修正性调整

政策的负反馈通过暴露政策执行与目标群体的现实冲突，触发政策系统的自我修正机制。生育政策的负反馈效应体现在人口代际失衡加剧和家庭发展需求异化的结构性矛盾。正如前文提到，生育成本攀升与托育服务不足造成目标群体的被动少生行为，致使我国总和生育率长期低于更替水平，这些负反馈通过压力阈值机制迫使政策设计者对原有设计逻辑进行修正或调适，具有松绑式特征，在政策方面减少对生育数量的行政性限制，一些地方法规对生育登记、孩子户口登记等相关流程和手续进行简化。例如，2021年《关于优化生育政策促进人口长期均

衡发展的决定》明确“取消社会抚养费等制约措施，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩”；2022年，国家明确将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个税专项附加扣除；2025年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《育儿补贴制度实施方案》，等等。这些调整体现了从“惩罚多生”到“补贴养育”的价值转变。

2. 正反馈锁定：低生育惯性强化支持性供给

政策的正反馈通过目标群体行为惯性固化既有的政策逻辑，形成自我强化的锁定效应。负反馈的缺失使政策设计难以随政策环境变化而保持稳健性，长此以往，政策的有效性和合法性会遭受质疑，从而推进政策再设计进程（Daugbjerg & Kay, 2020）。具体而言，计划生育政策的长期实施塑造了“少生优生”的公众认知，育龄群体开始自觉自愿自发地节育，我国初步进入“内生自主性低生育”阶段（穆光宗、林进龙，2021）。而目标群体逐渐重视个体发展的自我认同理念与生活方式，亦强化了低生育文化的代际传递（吴帆、陈玲，2022），政策可调整空间被不断压缩，“生育权回归家庭”的合法性重塑转而成为政策再设计的重要内容。其表现为，政府密集推出的生育政策配套支持措施，本质上是基于实用主义的经济理性人假设，试图通过激励式政策供给来降低成本、提振生育。例如，2025年起全面实施的育儿补贴制度，通过普惠性的直接现金激励对“内生自主性低生育”进行反向干预。

整体而言，议题情境作为政策再设计的逻辑起点，通过物质性压力与象征性符号的“前馈效应”触发政策再设计的行动议程，政策目标在政治势能与目标群体的联合推动下完成从计划生育约束到积极生育支持的内核重构，由实质性工具和程序性工具构成的递进式工具箱为政策再设计明确行动方案，政策实施的效果反馈成为政策再设计的根源性动力。总之，议题情境、目标迭代、工具适配与政策反馈这四个部件始终贯穿于政策再设计环节，在生育政策再设计中表现为相互嵌套、循环作用的动态机制，推动政策由静态稳健向动态调适的方向发展。

五、研究结论与讨论

重新关注作为政策科学研究子领域的政策设计是十分必要的，因为它构成了理解公共政策形成、调整与演进过程的重要切入点。本研究系统地引入“政策再设计”的概念，旨在通过调整和改变政策设计的初始要素来寻求新的政策方案，推动高质量的政策产出与政策发展。本文借助“政策再设计”的概念考察了生育政策变迁的过程，将研究重心放在政策再设计“是什么”“为什么”等问题上，并基于“干预对象”和“行动特征”的分析框架，将其实践样态划分为静态实质

性、静态程序性、动态实质性以及动态程序性四种类型。其中，程序性再设计通过修正政策行为和调整预期目标，为下一阶段的实质性再设计提供助力或实施干预，促使政策由静态实质性向动态实质性发展，进而实现政策再设计由“静态稳健”到“动态稳健”的转变，以此完成政策的自我纠正、自我完善、自我发展与自我学习。对政策再设计发生机制的研究发现，由议题情境、目标迭代、工具适配和政策反馈组成的逻辑链条，促成了由生育约束到生育支持的政策再设计，为应对人口发展难题贡献出具有韧性的政策方案与治理路径。

本文认为，应以审慎包容的态度回应在实践中出现的政策再设计现象。一是推进“因势而变”的政策再设计。一方面，政策再设计并不意味着完全打破原有政策思维，而是通过吸收和学习以往经验，对政策内容进行调整，与政策环境变动保持相对一致以保持政策内容的连续性与稳定性，避免政策系统因环境突变而发生剧烈波动，加剧政策脆弱性。当政策目标面临微调、原有工具仍可沿用，可以采取静态实质性再设计策略，政策工具也体现为逐步优化而非全盘替代。另一方面，政策再设计并非要求政策“一刀切”地调整，而是在综合各类政策目标的基础上适度调整，通过自动或半自动的调整反馈机制和程序，定期审查环境和内部风险，实现对初始条件的自动适应，提升政策的自我适应力。当制度执行能力成为约束瓶颈时，则需通过动态程序性再设计来重构程序基础，在整合资源的基础上形成敏捷调整机制，缩短反馈周期。这种类型框架可为政策制定者在应对不同政策环境时提供策略选择的参考依据。二是推进“因时而变”的政策再设计。其一，政策再设计应选择适合的时间节点。这意味着政策设计者应评估何时进行政策再设计，在恰当的时间作出正确的选择，并采取迅速、有力和果断的行动来解决问题。然而，案例研究发现，生育政策再设计对初始政策效果反馈的响应存在时间上的滞后性，这可能会减损自身的实施效果。其二，政策再设计要兼顾灵活性，即在外部环境发生变化后能迅速作出反应，并尽快改变那些与环境不一致的政策要素。例如，以重大事件为外部扰动因素，能推动政策设计者敏锐地感知和捕捉政策执行信息和效果，倒逼政策及时调整并对现实情境予以回应。

需要强调的是，政策再设计并非对政策原型及内容的“内卷”或重复，而是在原有基础上对政策目标及其工具逻辑进行调整，尝试求得新方案而形成的螺旋式上升的过程，是一种“迭代性设计”，目的是提升政策韧性。因此，在政策再设计的过程中，不仅要设计出具有静态稳健性的“一揽子”政策，还要考虑政策能否充分适应不断变化的环境，将动态稳健性政策也纳入设计理念中，更要兼顾政策再设计的时间因素。此外，传统的政策设计关注的是实质性部分，而对程序性设计关注不足。如何促使政策从静态稳健向动态稳健过渡，可引入程序性政策再设计这一策略，构建灵活的政策程序，将政策实施结果反馈至后续再设计中，以更好地服务于实质性政策工具的优化。例如，成立议事协调机构、专家咨询委员

会、开展公众调查等静态程序性再设计，以及调整政府机构，形成定期评估、实时监督等动态反馈机制，通过持续的预测与学习完成再设计的良性循环。

由此可见，政策再设计为政策生命力的延续提供了可能的实现路径。研究的理论贡献如下：第一，超越了以往对政策设计的片面化理解。本研究在政策设计的基础上，引入“政策再设计”概念，将政策设计作为一个整体从时间维度纵向考察其在再设计过程中发生的变化，关注政策在全生命周期中呈现的稳健性特征。实际上，政策设计不仅是初始阶段的“理性规划”，更是长期迭代的动态过程，政策设计者需要通过找寻最佳行动方案来适应议题情境的持续变化。这一概念的引入从理论上回应了政策设计应“如何发展”的经典命题。第二，明确政策再设计类型划分的理论定位。研究提出的四种策略类型，是对政策系统在目标调整、程序修正与工具选择过程中所呈现干预方式的提炼与表达。这一划分逻辑有助于从类型特征出发，识别再设计如何在具体情境中体现出结构稳定性与调整灵活性的特征，旨在从“再设计发生与否”的问题，转向“再设计以何种机制、在何种条件下可能发生”的问题。第三，弥补了既有政策工具理论在分析维度上的局限。本研究通过阐述实质性与程序性工具的横向互补与纵向嵌套的协同机制，分析了程序性工具在政策再设计中的杠杆作用，为实现政策韧性提升的目标提供新的路径选择。第四，系统解构了政策再设计的生成机制。本研究通过构建议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈的机制链条，强调政策再设计策略选择如何嵌入问题识别、目标调整、工具重构与反馈反应的互动逻辑中，形成结构嵌套的再设计行为单元。这不仅为政策再设计提供了中国本土化的实证支撑，也拓展了既有理论在复杂制度场域中的解释边界。

最后，本研究仍存在以下三点局限。第一，本研究仅探讨了同一组织层级内政策再设计的形成过程与机理，而未全面考虑到不同层级治理下政策再设计的具体情形。后续研究可进一步挖掘地方政府政策再设计的具体过程，厘清政策行动者间的关系与互动机制。第二，本研究以生育政策变迁情境探讨了政策再设计的类型与生成机制，但不同类型策略组合关系的演化模式有待阐明，未来可在多案例比较的基础上提炼更具预测性的策略生成路径模型，深化类型分析的适用边界与理论解释力。第三，本研究仅从宏观层面对政策再设计的内涵与类型展开分析，而未能从微观层面探讨政策再设计的效果及评价等问题。未来的研究或可聚焦实施效果、适应机制与政策效果三者的关系，构建基于目标达成度、执行弹性与社会反馈的再设计评估体系，以实现理论建构向治理实践的转化。

参考文献

- 陈水生、祝辰浪 (2022). 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. 政治学研究, (3): 61-73+161-162.
Chen, S. S., & Zhu, C. L. (2022). Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*, (3): 61-73+161-162. (in Chinese)

- 黎娟娟、黎文华 (2024). 无家何以育: 破解青年低生育率的家庭路径. *中国青年研究*, (6): 52-59+51.
- Li, J. J., & Li, W. H. (2024). How to Have Children Without a Family: The Family Path to Cracking the Low Fertility Rate of Young People. *China Youth Study*, (6): 52-59+51. (in Chinese)
- 李强彬、刘素红 (2020). 西方政策设计研究的源起、转向与新的进展——兼论政策设计话语的中国构建. *党政研究*, (1): 98-107.
- Li, Q. B., & Liu, S. H. (2020). The Origin, Reorientation and New Progress of the Studies for Policy Design in the West: An Additional Discussion on China's Construction of the Discourse for Policy Design. *Studies on Party and Government*, (1): 98-107. (in Chinese)
- 李瑞昌、林华旌 (2024). 高质量公共政策的设计逻辑. *公共行政评论*, 17(1): 105-120+198.
- Li, R. C., & Lin, H. J. (2024). The Design Logic of High-quality Public Policies. *Journal of Public Administration*, 17(1): 105-120+198. (in Chinese)
- 李文钊 (2019). 民主的政策设计理论: 探究政策过程中的社会建构效应. *学海*, (1): 151-162.
- Li, W. Z. (2019). Democratic Policy Design Theory: Exploring the Effects of Social Construction in the Policy Process. *Academia Bimestris*, (1): 151-162. (in Chinese)
- 陆杰华、冯雨欣 (2025). 适变与应变: “十五五”时期人口发展规划的新格局、新挑战及其实践路径. *河北学刊*, 45(1): 130-139.
- Lu, J. H., & Feng, Y. X. (2025). Adapting to Changes: New Trends, New Challenges and Practical Paths of Population Development Planning in the Fifteenth Five-Year Plan Period. *Hebei Academic Journal*, 45(1): 130-139. (in Chinese)
- 满小欧、杨扬、李志新 (2025). 生育假期政策设计的时间性、经济性与平等性及其政策效应——基于30个OECD国家的实证研究. *人口与经济*, (1): 34-46.
- Man, X. O., Yang, Y., & Li, Z. X. (2025). The Temporality, Economicity and Equality of Fertility Leave Policy Design and Its Policy Effects: An Empirical Study Based on 30 OECD Countries. *Population & Economics*, (1): 34-46. (in Chinese)
- 穆光宗、林进龙 (2021). 论生育友好型社会——内生性低生育阶段的风险与治理. *探索与争鸣*, (7): 56-69+178.
- Mu, G. Z., & Lin, J. L. (2021). The Fertility-friendly Society: Risk and Governance in the Era of Endogenous Low Fertility. *Exploration and Free Views*, (7): 56-69+178. (in Chinese)
- 宋健、姜春云 (2022). 生育支持政策及其实施效果的国际观察. *人口与健康*, (6): 17-22.
- Song, J., & Jiang, C. Y. (2022). International Observations on Fertility Support Policies and Their Implementation. *Population and Health*, (6): 17-22. (in Chinese)
- 吴帆、陈玲 (2022). 当代中国年轻人低生育意愿背后的文化机制及其政策意涵. *公共行政评论*, 15(5): 49-65+197.
- Wu, F., & Chen, L. (2022). Cultural Mechanism and Policy Implications of Young People's Low Fertility Desire in Contemporary China. *Journal of Public Administration*, 15(5): 49-65+197. (in Chinese)
- 熊焯 (2022). 政策变迁中的反馈机制: 一个“理念-工具”分层框架——以我国义务教育阶段“减负”政策为例. *公共管理与政策评论*, 11(5): 142-155.
- Xiong, Y. (2022). Feedback Mechanism in Policy Change: A Hierarchical Framework of “Idea-Tool”: Taking the “Burden Reduction” Policy in the Stage of Compulsory Education in China as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 11(5): 142-155. (in Chinese)
- 杨斌 (2024). 地方政府的政策整合如何促进政策有效执行——云南省S县政策“组合拳”的案例研究. *公共管理学报*, 21(2): 128-140+175.
- Yang, B. (2024). How Policy Integration of Local Government Promotes Effective Implementation: A Case Study of S County's Synergy of Different Policies. *Journal of Public Management*, 21(2): 128-140+175. (in Chinese)
- 杨菊华、杜声红 (2017). 部分国家生育支持政策及其对中国的启示. *探索*, (2): 137-146.
- Yang, J. H., & Du, S. H. (2017). Fertility Support Policies in Some Countries and Their Implications for China. *Probe*, (2): 137-146. (in Chinese)
- 喻术红、葛家欣 (2023). “三孩政策”视阈下用人单位的社会责任问题——以“生育友好”为中心. *湖南社会科学*, (5): 142-149.
- Yu, S. H., & Ge, J. X. (2023). Employers' Social Responsibility under the Three-child Policy: Centering on “Fertility-friendly”. *Social Sciences in Hunan*, (5): 142-149. (in Chinese)

- 臧雷振、任婧楠 (2023). 从实质性政策工具到程序性政策工具：国家治理的工具选择. *行政论坛*, 30(2): 85-93.
- Zang, L. Z., & Ren, J. N. (2023). From Substantive Policy Instruments to Procedural Policy Instruments: The Choice of Instruments in State Governance. *Administrative Tribune*, 30(2): 85-93. (in Chinese)
- 张勇杰 (2019). 目标群体的社会建构如何转化为公共政策——一个政策议程嵌套的解释框架. *甘肃行政学院学报*, (1): 14-25+125.
- Zhang, Y. J. (2019). How the Social Construction of the Target Population Translates into Public Policy: Policy Agenda Theory Building in Social Construction Framework. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 14-25+125. (in Chinese)
- 朱荟、苏杨 (2024). 优化生育政策：国家能力引领社会秩序——基于政策风格的解释框架. *公共管理与政策评论*, 13(5): 96-111.
- Zhu, H., & Su, Y. (2024). Optimizing Fertility Policy: State Capacity Leads the Social Order: Based on the Interpretation Framework of Policy Style. *Public Administration and Policy Review*, 13(5): 96-111. (in Chinese)
- 朱伟 (2018). 西方政策设计理论的复兴、障碍与发展. *南京社会科学*, (5): 75-81+88.
- Zhu, W. (2018). Policy Design Theory: Revival, Obstacles and Development. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 75-81+88. (in Chinese)
- 邹波、陈婷婷 (2023). 低生育背景下多孩家庭生育成本分担的紧迫性、问题及思路. *重庆社会科学*, (4): 110-124.
- Zou, B., & Chen, T. T. (2023). The Urgency, Problems and Ideas of Sharing the Birth Cost of Multiple Child Families in the Context of Low Fertility. *Chongqing Social Sciences*, 4: 110-124. (in Chinese)
- Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural Policy Tools in Theory and Practice. *Policy and Society*, 40(3): 295-311.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25: 275-294.
- Daughbjerg, C., & Kay, A. (2020). Policy Feedback and Pathways: When Change Leads to Endurance and Continuity to Change. *Policy Sciences*, 53: 253-268.
- de Vries, S. (2021). The Power of Procedural Policy Tools at the Local Level: Australian Local Governments Contributing to Policy Change for Major Projects. *Policy and Society*, 40(3): 414-430.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4): 412-431.
- Howlett, M. (2022). Avoiding a Panglossian Policy Science: The Need to Deal with the Darkside of Policy-maker and Policy-taker Behaviour. *Public Integrity*, 24(3): 306-318.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2): 57-71.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2023). Designing for Adaptation: Static and Dynamic Robustness in Policy-making. *Public Administration*, 101(1): 23-35.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- Stark, A., & Yates, S. (2021). Public Inquiries as Procedural Policy Tools. *Policy and Society*, 40(3): 345-361.
- Van Geet, M. T., Verweij, S., Busscher, T., & Arts, J. (2021). The Importance of Policy Design Fit for Effectiveness: A Qualitative Comparative Analysis of Policy Integration in Regional Transport Planning. *Policy Sciences*, 54(3): 629-662.
- Weimer, D. L. (1993). The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving. *Public Administration Review*, 53(2): 110-120.
- Whiteman, C. H. (1986). Analytical Policy Design under Rational Expectations. *Econometrica*, 54(6): 1387-1405.

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

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

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>