

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. 3

VOL.19 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社 长：肖 滨

主 编：朱亚鹏

编辑部副主任：张雪帆

文字编辑：张楚民 刘学谦 秦 玥 周 玟

电 话：020-84113029

传 真：020-84111478

电子邮箱：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

学术委员会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|----------------|-----------------|
| 包国宪 (兰州大学) | 鲍静 (中国行政管理学会) |
| 陈汉宣 (香港城市大学) | 陈振明 (厦门大学) |
| 丁煌 (武汉大学) | 邓大松 (武汉大学) |
| 顾昕 (浙江大学) | 何达基 (香港城市大学) |
| 侯一麟 (美国锡拉丘斯大学) | 姜晓萍 (四川大学) |
| 敬义嘉 (复旦大学) | 孔繁斌 (南京大学) |
| 蓝志勇 (清华大学) | 刘国材 (美国中佛罗里达大学) |
| 李连江 (香港大学) | 任剑涛 (清华大学) |
| 苏彩足 (中国台湾大学) | 苏竣 (清华大学) |
| 汪明生 (中国台湾中山大学) | 王浦劬 (北京大学) |
| 王绍光 (清华大学) | 吴建南 (上海交通大学) |
| 肖滨 (中山大学) | 徐勇 (华中师范大学) |
| 薛澜 (清华大学) | 杨开峰 (中国人民大学) |
| 郁建兴 (浙江大学) | 岳经纶 (中山大学) |
| 张成福 (中国人民大学) | 张凤阳 (南京大学) |
| 张康之 (浙江工商大学) | 张雷 (东北大学) |
| 张亚红 (美国罗格斯大学) | 周光辉 (吉林大学) |
| 周志忍 (北京大学) | 朱春奎 (复旦大学) |
| 朱光磊 (南开大学) | 竺乾威 (复旦大学) |
| 朱正威 (西安交通大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

Bouckaert, Geert (KU Leuven Public Governance Institute, 比利时)

Chappelet, Jean-Loup (University of Lausanne, 瑞士)

Eckenberry, Angela (University of Nebraska at Omaha, 美国)

Franklin, Amy (University of Oklahoma, 美国)

Hudson, John (University of York, 英国)

Im, Tobin (Seoul National University, 韩国)

Kim, Mirae (Georgia Mason University, 美国)

Moon, M. Jae (Yonsei University, 韩国)

Mussari, Riccardo (Università di Siena, 意大利)

Ongaro, Edwardo (The Open University, UK, 英国)

Wanna, John (Australian National University, 澳大利亚)

编辑委员会

(按姓氏字母为序)

陈那波 (中国人民大学)

陈娜 (中山大学)

陈馨 (中山大学)

耿曙 (浙江大学)

郭瑜 (中国人民大学)

何艳玲 (中国人民大学)

黄冬娅 (中山大学)

李秉勤 (澳大利亚新南威尔士大学)

李棉管 (中山大学)

刘帮成 (上海交通大学)

梅赐琪 (清华大学)

孟天广 (清华大学)

孙柏瑛 (中国人民大学)

王秋石 (中山大学)

杨立华 (北京大学)

叶娟丽 (武汉大学)

于文轩 (厦门大学)

张书维 (中山大学)

张长东 (北京大学)

郑磊 (复旦大学)

朱旭峰 (清华大学)

陈纲 (美国纽约州立大学)

陈灿 (美国乔治亚州立大学)

高翔 (浙江大学)

郭超 (美国宾夕法尼亚大学)

郭跃 (北京师范大学)

和经纬 (香港科技大学)

康伟 (天津师范大学)

李佳源 (中山大学)

刘鹏 (中国人民大学)

陆毅 (美国纽约市立大学)

孟凡蓉 (西安交通大学)

孙涛 [哈尔滨工业大学 (深圳)]

王欢明 (大连理工大学)

王学军 (兰州大学)

叶林 (中山大学)

易洪涛 (美国佛罗里达州立大学)

张海波 (南京大学)

张雪帆 (中山大学)

赵志荣 (浙江大学)

郑跃平 (中山大学)

朱亚鹏 (中山大学)

●专栏：公共管理的本土实践与机制创新

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式
..... 李风山 1

“新提法”何以解码：政策内容再生产的组织机制
..... 康健 张浅 陈诗琪 22

政策“先行先试”何以走向“升级再试”：基于创新街区建设的案例研究
..... 孟凡蓉 方泽贤 张天伦 41

“例外”何以嵌入“常规”：政策试点运行中的双重调适机制
..... 李海林 61

构建“绩责共同体”：应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略
与运作逻辑 薛金刚 王晓曼 81

● 论文

韧性：政治信任的一个新维度

..... 吕书鹏 钱 琛 李 聪 101

延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

..... 高和荣 李松林 116

纵向干预驱动下的基层“适应性联合”执行策略：基于 A 县生态环境治理的

案例分析 刘莎莎 戴胜利 杨 斌 138

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

..... 孙梓越 158

● 理论综述

从繁文缛节复归有效规则：制度规则研究的演进逻辑

..... 郭晟豪 魏 雪 177

● 英文目录与摘要 196

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式

李风山*

【摘要】 作为一个“被使用”远大于“被理解”的治理术语，“赛马机制”为探讨科层组织间的竞争性激励提供了一个启发性的观察窗口。通常而言，“赛马机制”将组织绩效从“内部账本”转变为“公开榜单”，通过排名等方式实现绩效管理的可视化、序列化与制度化，在科层组织间形成了持续的比较压力与动态的绩效激励。论文结合压力型体制理论，构建组织化的压力循环模型，对Z市营商环境建设的案例做了深入剖析。研究发现，地方政府的“赛马”往往是涵盖“开设赛场”（确立目标）、“划定赛道”（统一规则）、过程比拼（形成压力）、结果评判（明确终点）的循环过程。从运作机制来看，“赛马机制”通过制度化“增压”、差异化“稳压”、过程性“控压”、结果性“释压”等机制，实现了压力的动态传导与持续转化。论文将“赛马机制”从通俗的实践用语上升为系统化的理论话语，为理解“中国式竞争治理”提供了一个恰适的观察窗口，细化了压力型体制在中国情境下的解释过程，有助于丰富公共部门竞争性激励的本土化解释。

【关键词】 “赛马机制” 竞争性激励 科层组织 压力型体制 绩效管理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0001-21

一、问题的提出：理解中国公共管理中的“赛马机制”

竞争作为改进科层组织激励行为的重要机制，是公共管理学科长期关注的重要理论议题（Moynihan, 2008；周黎安, 2007）。早在20世纪中期兴起的公共选择学派中，Tiebout（1956）就提出了经典的“用脚投票”模型，强调公民可以通

* 李风山，兰州大学管理学院青年研究员。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“主要发达国家社会科学实验室建设比较研究”（25&ZD296）。

过“退出”策略来推动地方政府改善公共服务供给，而这深刻隐含着地方政府之间的公共服务竞争逻辑。进一步从中国改革开放取得的“经济奇迹”来看，地方政府竞争也发挥了不可替代的作用（周黎安，2008；Qian & Weingast，1996）。然而，与市场经济相比，科层组织具有典型的目标多元、责任分散和激励不足的特征，导致科层竞争经常流于形式或陷入虚假困境。如何在科层组织中通过引入竞争来实现激励，在公共管理学界始终是一个未被充分解释的理论难题（Box，1999）。

近年来，在中国治理实践中频繁出场且被广泛应用的“赛马机制”，为理解这种科层组织间的竞争性激励提供了一个启发性的观察窗口。无论是在经济发展中的竞赛评比，还是脱贫攻坚中的擂台比拼，抑或是绿色生态建设中的排名通报，都可以看到“赛马机制”的身影。可以说，“赛马机制”几乎已经成为当前中国地方政府开展竞争性激励的“标配工具”。从公共管理的角度来看，“赛马机制”通常是指由上级政府设定统一规则、通过相对比较与奖惩兑现来激励下级政府持续改进治理的制度化竞争模式。进而言之，“赛马机制”以直观、透明的逻辑将组织绩效从“内部账本”转变为“公开榜单”，通过排名等方式实现绩效管理的可视化、序列化与制度化，从而在科层组织间形成持续的比较压力与动态的绩效激励。

然而，令人遗憾的是，这一频繁出现在地方政府治理实践和话语文本中的关键词，却并未受到理论界的充分关注，理论界未对其进行深刻的学理阐释。一方面，“赛马机制”在地方政府治理实践中被广泛使用，应用于科技项目竞争、营商环境建设等领域；另一方面，公共管理视野下关于地方政府竞争性激励的研究，几乎看不到对“赛马机制”的深入分析，“赛马机制”的研究仍处于一个模糊地带。这一实践与理论的反差向我们提出了一个重要的研究问题，那就是如何理解科层组织间的“赛马机制”？更进一步来看，为什么“赛马机制”能在中国制度与组织情境中实现相对稳定的有效运转，并形成竞争性的激励效应？围绕上述问题，本文试图定位“赛马机制”在理论研究谱系中的位置，并分析“赛马机制”有效运作的内在机制。

二、理论谱系与分析框架

（一）“赛马机制”：置于政府间竞争性激励的理论谱系

1. 作为象征修辞的“赛马机制”：话语溯源与学理阐释

从概念起源来看，“赛马机制”是一种高度形象化的象征性修辞，最早来源于体育或娱乐意义上的“赛马”。例如，古代有“田忌赛马”的经典故事，民间俗语也有“是骡子是马，拉出来遛遛”的通俗说法。后来，“赛马机制”作为一种“同台竞争、优胜劣汰”的模式被用于经济金融领域，包括各种银行信贷投放、证券公司试点、基金管理竞争。随着20世纪90年代市场经济体制改革的深入，“赛

马机制”逐渐被引申到政府政策试点和地方创新发展等领域。在当前比较广泛的行政管理场景中，“赛马机制”表征了一种通过公开比较、动态竞争和优胜劣汰的治理模式，强调“比学赶超”“擂台比拼”“亮榜排名”，常被用来激发各个主体的行动积极性。

在学术研究中，对“赛马机制”的理解可以追溯至西方组织行为学当中的“内部竞争机制”。西方组织行为学强调，在企业内部对个体或团队设置竞争机制，并以经济刺激为主要激励手段，有助于提升组织成员的努力水平和绩效表现（Clark & Wilson, 1961; Gibbons, 1998）。相关研究通常假设组织成员是理性经济人，这决定了奖金、晋升等激励能在组织成员内部形成竞争结构（罗宾斯、贾奇，2008）。也正因如此，这种内部竞争机制被视为有效的激励机制，是保障组织高效管理和持续运行的重要方式。尽管“赛马机制”本质上也是一种内部竞争机制，但其广泛存在于科层组织之间，其激励对象并非单一的理性个体，而是具有多重政治、经济、声誉等目标的行政组织（武俊伟、高乐，2025）。

作为地方政府惯用的治理手段，“赛马机制”的核心逻辑在于通过设定“类市场化”的竞争情境，将参赛对象置于同一条赛道，并通过持续排名和奖惩兑现的方式来形成“优胜劣汰”的动态激励效应（丁煌、卫劭华，2024; Shleifer, 1985）。由此可见，“赛马机制”本质上是一种制度化的科层组织间竞争性激励模式，它把比较、竞争、激励等要素嵌入了科层组织运作过程。

2. 政府间竞争性激励视角下的“赛马机制”：关联概念的比较分析

围绕政府间竞争性激励的问题，已有研究形成了“传统联邦主义”“市场保护型联邦主义”与“为增长而竞争”的主流观点，分别从财税、制度和比较的路径开展了讨论（郭栋、胡业飞，2019）。然而，从“赛马机制”的作用路径来看，这是一种纵向府际关系下的竞争性激励模式。因此，需要进一步将“赛马机制”与纵向政府间竞争性激励的典型模式进行比较，并在比较中确定“赛马机制”的理论定位。目前，学界主要形成了以下5种典型模式（见表1）。

表1 “赛马机制”与几种常见的竞争模式

	达标竞争	锦标竞争	标尺竞争	资格竞争	“赛马机制”
基本逻辑	达到预设的最低标准即完成任务	通过相对排名决出优胜者，优胜者获得奖励或晋升	通过横向比较设定“标尺”，发现绩效差距	设置进入门槛，符合条件者方能进入赛道	上级统一设场划道，过程排名，奖惩兑现，形成闭环
主要优点	目标明确，执行成本低，便于量化考核	能快速拉开差距，激励优秀者积极竞争	提高透明度，缓解信息不对称问题，有利于监督	保障起点公平，避免低水平参与	制度化运行，常态化激励，激励覆盖面广

(续上表)

	达标竞争	锦标竞争	标尺竞争	资格竞争	“赛马机制”
主要缺陷	一旦达标便可能缺乏进一步动力，容易产生“差不多就行”的心态	落后者失去动力，可能导致短期行为与过度竞争	缺乏直接奖惩，外溢性不足，动力偏弱	可能“重门槛、轻改进”，一旦入围便竞争性不足	可能导致过度竞争、压力传导过强，引发形式主义
典型场景	行政考核、脱贫指标、环保红线等硬性目标	干部晋升、部门评优、经济发展“冠军赛”	跨地区绩效比较、治理指标对比、媒体排名	公务员选拔、政策试点遴选、资金资质评定	脱贫攻坚、营商环境治理、乡村振兴、绿色发展

资料来源：作者自制。

从表1可以发现，达标竞争是一种划定“标准线”的“绝对竞争”，往往并非通过相对排名的方式来进行筛选，而是一种基于“门槛效应”的底线竞争行为（张兆曙，2024）。在达标竞争中，地方政府只要完成预设的最低标准即可过关，具有目标明确、执行成本低、便于量化考核的特点，多适用于行政考核、脱贫指标等硬性目标当中（王哲，2018）。当然，这种竞争模式的局限在于“过关就行”，激励相对有限。与之相比，锦标竞争通常通过相对排名来决出优胜者，是干部晋升、经济发展“冠军赛”中常用的一种模式（姚洋、张牧扬，2013）。这种模式具有激励强烈，但呈现出零和博弈格局的特点，通常能激励先进者参与竞争，但也同时会带来落后者失去动力的缺陷（王刚、白浩然，2018）。除此之外，标尺竞争更加关注横向部门间的相对排名，适用于治理指标对比等场景，是一种相对软约束、激励有限的模式（王哲、顾昕，2015；Revelli，2006）。一般而言，标尺竞争能提升部门间竞争的透明度，缓解信息不对称等张力，但同时也会带来缺乏直接激励、竞争主体动力偏弱等问题（李乐乐，2021）。资格竞争则通过设置门槛或准入条件的方式来推动地方政府间的比较，使符合条件者进入正式赛道。这种竞争模式能保障起点的公平性，避免低水平的竞争，通常被用于公务员选拔、政策试点遴选等场景（杨其静、郑楠，2013）。也正因如此，资格竞争具有激励主体努力跨越门槛，但入围后便动力减弱的特点，从而带来“重门槛、轻改进”的问题。

与上述竞争模式相比，“赛马机制”通常由上级政府统一“开设赛场”和“划定赛道”，并对参与竞争的下级政府进行过程排名和奖惩兑现，具有全程激励、优劣分明的特点。事实上，“赛马机制”既不同于上述任何一种竞争模式，又融合了几种竞争模式的逻辑，在运行过程中形成了特有的竞争激励效果。例如，“赛马机制”通过持续比较和动态排名，在一定程度上修正了达标竞争的“过关即止”逻辑，使短期激励转变为常态化的激励和压力。与此同时，它借鉴了锦标竞争和标尺竞争相对排名的逻辑，但“赛马机制”并非遵循严格的零和博弈和自

发竞争逻辑，而是在上级政府统一设定规则和标准的情境下进行全员持续在场竞争，更加具有标准性。此外，“赛马机制”还部分整合了资格竞争的“门槛”逻辑，使参与主体具有基本的可比性，但其并非仅仅强调资格入围，而是强调进入比赛之后的全程竞争和持续改进。总体来看，“赛马机制”是一种复合型竞争模式，它延续了传统政府竞争性激励模式的内在逻辑，但也部分超越了其他竞争模式的局限性。将“赛马机制”置于政府竞争性激励的理论图谱，有助于丰富我们对“赛马机制”和政府竞争性激励的理解，为重新审视中国特色的府际关系提供了新的分析视角。

（二）分析框架：“赛马机制”何以有效

在组织学看来，对公共部门的激励刺激与企业管理大不相同，这是因为企业的激励内嵌于天然的市场竞争之中，具有明显的价格信号调控机制，而公共部门的激励很容易陷入激励偏差，这要求组织通过制度化的设计来弥补个体动力与组织目标之间的张力。因此，公共管理实务部门和学者将“竞争性激励”的手段引入科层组织，尝试用横向比较、绩效排名、竞赛评比、目标考核等方式，来制造一种“类市场化”的外部环境，从而驱动科层组织中的官僚在竞争激励中获得前进的动力（陈启博，2024；刘松瑞等，2022）。“赛马机制”之所以能产生持续的竞争性激励效应，在很大程度上依赖于多个技术前提，包括上级政府能合理设定激励规则与进行“赛道”细分、上级政府掌握必要的激励资源、存在多个可比较的“赛马主体”、“赛马”过程和结果始终是公开透明的（吴茵，2022）。

结合中国情境中的压力型体制可以发现，“赛马机制”将压力贯穿于科层组织管理过程，通过自上而下的目标设定、资源分配、责任压实和问责控制等方式，来对下级政府进行内部动员，从而实现既定目标（荣敬本等，1998）。具体而言，在“赛马机制”的运作过程中，上级政府需要根据“赛马”目标设定统一的“赛道”，以及通过划定“赛道”的方式来统一规则，从而制造具有可比性的竞争框架。在此基础上，上级政府还需要采用动态排名、定期调度等方式来动态生产竞争压力，并结合竞赛结果进行奖惩兑现，从而使下级政府处于高压状态。例如，在数字化改革进程中，“赛场”竞争能通过以“赛道”驱动场景的“跨层增压机制”、以场景承托“赛道”的“分段承压机制”、聚合“赛道”与场景的“赛场控压机制”，来实现对数字化改革任务的创造性执行（周鲁耀、卢志朋，2024）。当然，与传统科层组织中的压力型体制不同，“赛马机制”并非一次性的运动式冲刺，而是通过阶段性的目标和任务设定，形成可持续的压力生产、传导、转化和释放过程。

基于上述讨论，本文从中国科层组织运作的实际情境出发，结合“赛马机制”的运作过程图景，提出“组织化的压力循环”解释模型（见图1），即“赛马机

制”通过制度化“增压”机制、差异化“稳压”机制、过程性“控压”机制和结果性“释压”机制，分别对应竞争性激励的启动、维持、控制和再生产，从而在科层组织间形成竞争性的激励效应，推动下级政府持续不断地保持前进的动力。这一模型将竞争性压力转化为绩效的“黑箱”过程视为一个组织化的压力循环，强调“赛马机制”是如何通过一系列相互嵌合的制度设计将压力从外部生产转化为内部动力的，以及是如何在这种持续循环中避免陷入激励失衡的困境的。

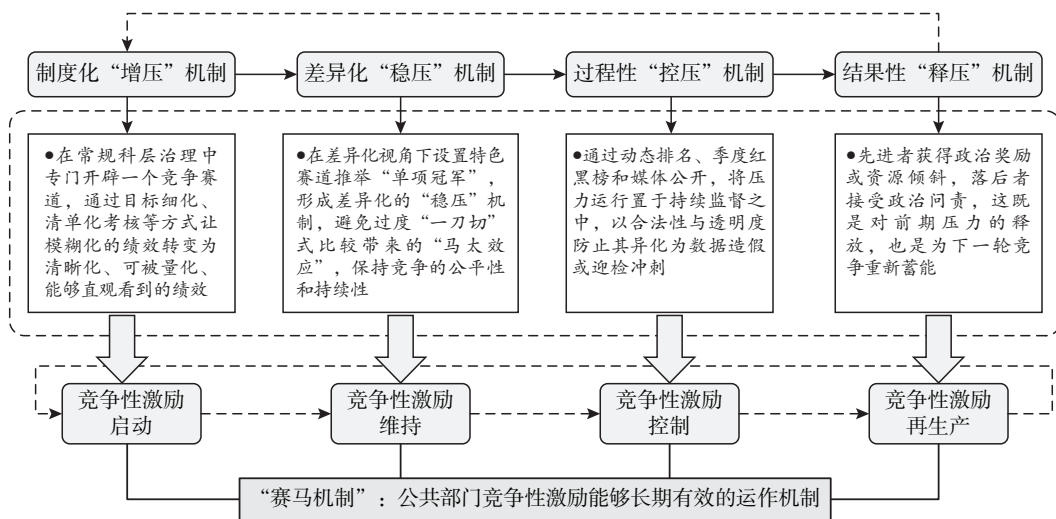


图1 “赛马机制”运作的“组织化的压力循环”解释模型

资料来源：作者自制。

首先，制度化“增压”机制强调上级政府通过明确的制度规定来统一设定竞争“赛道”，保证下级政府在同题同标、口径一致的场域中开展竞争。这相当于借助“赛马机制”实现了对科层组织的“增压”，即在常规科层治理中专门开辟一个竞争赛道，通过目标细化、清单化考核等方式让模糊化的绩效转变为清晰化、可被量化、能被直观看到的绩效，这从根本上促进了竞争性激励的启动。其次，在差异化视角下设置特色赛道、推举“单项冠军”，形成差异化的“稳压”机制，避免过度“一刀切”带来的“马太效应”，保持竞争的公平性和可持续性，强化了竞争性激励的维持。再次，过程性“控压”机制侧重于对科层组织中的压力进行控制，即通过动态排名、季度“红黑榜”和媒体公开等方式，将压力运行置于持续监督中，以合法性与透明度防止其异化为数据造假或迎检冲刺，推动了竞争性激励的控制。最后，压力必须通过结果性“释压”来落地，这既是对前期压力的释放，也是为下一轮竞争重新蓄能，实现了竞争性激励的再生产。更重要的是，在“释压”之后又是下一阶段的“赛马”，从而实现循环性和持续性的竞争性激励。

总体而言，在“赛马机制”的运作过程中，组织化的压力循环模式聚焦于压力在组织内的生产和流通过程，将压力视为一种可编排、可转化的治理资源，并

将其深深嵌入公共组织的日常结构和动态过程当中，而“增压—稳压—控压—释压”的组织化循环链条，精准概括了竞争性激励在“赛马机制”中被不断启动、维持、控制和再生产的全过程，构成了公共部门竞争性激励能长期有效的深层次逻辑。

三、研究设计与案例选择

（一）研究方法

本文采用单案例研究方法。单案例研究方法尤其适用于回答“如何”与“为何”等需要解释原因的研究（罗伯特·K. 殷，2017）。作为一种嵌入科层运作体系的竞争性激励机制，对“赛马机制”的理论解释往往离不开对具体制度、情境和主体间互动关系的探讨，而基于案例的过程分析能在细节描绘中洞察机制，从而帮助我们从经验事实中抽象出理论命题和解释链条。由于“赛马机制”的学理化研究尚处于起步阶段，现有文献并未做出充分的理论解释，而单案例研究方法具有强烈的探索性，能在模糊条件下捕捉确定性的规律与逻辑，这有助于为竞争性激励的学理建构提供支撑。

（二）案例选择

选择Z市营商环境建设作为考察案例，主要基于以下考量：首先，营商环境建设是科层组织采用“赛马机制”的主要领域。优化营商环境是激发市场活力、增强发展后劲的重要抓手，已经成为国家战略性任务。与其他领域相比，建设营商环境具有统一的、客观的测量指标，具备基础的可比性和标准，是最容易形成“同题竞赛”的领域。其次，Z市不仅较早在营商环境建设中应用“赛马机制”，而且在全国营商环境综合评价中长期位居前列。早在2018年，Z市就已经启动了营商环境建设，并得到中央层面的高度认可。近年来，Z市持续通过发布年度清单、开展区际比拼、推广最佳实践等方式，实现“赛马机制”运作的常态化和制度化，促进营商环境改革从1.0到8.0版本的不断迭代。2021年9月，Z市更是入选全国首批营商环境创新试点城市。最后，Z市区际营商环境的差异为“赛马机制”的嵌入提供了天然的实验环境。Z市共下辖11个区，不同区在经济基础、产业特色、资源禀赋等方面存在显著差异，尽管这种“同一赛道、不同起点”的情境不利于展开比较，但Z市在建设营商环境过程中的“赛马机制”通过“细分赛道”“综合评价”等方式，强调不仅仅看绝对排名，也重视改进幅度，这为更全面地分析“赛马机制”如何通过比较来制造压力提供了一个恰适的观察窗口。

（三）资料收集

2019年以来，笔者所在课题组多次承担Z市及其多个辖区部门委托的营商环境建设的相关课题，因此笔者获得了直接入场调研的机会，能够多次与多个部门领导干部开展集体座谈和一对一访谈，收集了不同层级和部门相关工作人员对营商环境建设的看法。与此同时，笔者通过官方和个人渠道获取了大量未完全公开的阶段性数据、政策文件、领导讲话和会议记录等材料。一方面，笔者广泛收集了Z市近年来在营商环境建设方面的政策文件和官方报告；另一方面，充分结合中央和地方主流媒体报道，对Z市营商环境建设的过程性材料进行了整理。除此之外，为了充分了解Z市营商环境建设的效果，笔者还对部分企业代表、商业协会和公民进行了访谈，使资料来源更加多元。

四、案例阐释：Z市营商环境建设中的“赛马机制”

（一）“开设赛场”：确立目标

“开设赛场”是“赛马机制”运行的逻辑起点，它决定了“比什么”。在科层组织体系中，“赛场”的确定意味着目标的设定，要求参加“赛马”的对象在统一的目标框架内展开竞争，防止“各赛各的马，各评各的标”。为了推动营商环境建设落地见效，Z市通过“赛题清单化”的方式来保证“赛马”过程的公平性和可持续性。

2018年，Z市所在省份L省委深化改革领导小组专门印发《Z市营商环境综合改革试点实施方案》，明确提出以“简政放权”为主线的43项改革措施，涵盖政府审批、运行、管理等多个环节。更为重要的是，Z市坚持阶段性以“清单化任务”的方式出台相应建设方案，不断根据实际情况动态更新营商环境建设这一“赛题”。2019年3月，《Z市进一步优化营商环境的若干措施》正式出台，强调要以“指标攻坚”为主线，再次提出43项改革措施，要求聚焦指标领域的突出问题，着力降低企业制度性交易成本。此后，Z市每年都会出台营商环境建设的政策文件，分别提出以“流程再造”为切入点、以“绣花功夫”深化改革、以“激发活力”为主线等要求，将营商环境建设从1.0迭代至8.0版本。这种持续性的“赛题清单化”，明确了每个阶段的牵头部门与配合部门，规定了具体的完成目标和时效，为地方政府间的比较竞争提供了统一的任务基础。对此，在L省发展改革委工作的一位领导干部谈道：

“这跟比赛一样，只有明确在哪儿比，统一起跑线，这场比赛才有可能比得起来。这件事（营商环境建设）也一样，每年都发布任务清单，就是写清

楚要干成什么，就是要全市‘一套卷’。这样，才能看清楚谁的成绩好，谁的成绩差。”（访谈记录 20240603DWW）^①

（二）“划定赛道”：统一规则

相较于“开设赛场”决定“比什么”，“划定赛道”更多地致力于解决“怎么比”的问题。只有合理设定“赛道”、统一比赛标准，参赛对象的成绩才具有可比性。为此，Z市在营商环境建设中，创造性采取“统一赛道”和“特色赛道”并举的方式，使“标准化”和“差异化”得以共同呈现（见表2），从而在“赛马”过程中保持公平与效率的平衡。

表2 Z市营商环境建设在“划定赛道”中“统一赛道”与“特色赛道”的比较

维度	统一赛道（标准化）	特色赛道（差异化）
目标定位	确保所有区县在同一指标下比较	允许特定区域发挥优势探索创新
典型做法	对标国家/省营商环境指标体系，形成市级统一清单	N区“国际化指数”，P开发区“法治化指数”
任务形式	“任务清单+责任分工”，刚性约束	“规定动作+自选动作”，弹性空间
激励效果	保证公平性和合法性，避免口径不一	激发改革活力，形成标杆示范
逻辑功能	建立可比竞争的制度底线	为统一赛道提供创新动力与经验扩散

资料来源：作者自制。

1. “统一赛道”标准化

Z市通过对标国家和省级政府营商环境指标体系，形成市级统一清单，确保所有区县在同一指标下进行比较。开办企业的成本与效率、获得信贷的便利度、知识产权保护程度、解决商事纠纷的司法效率、市场准入负面清单管理等指标均来自国际化的营商环境评价体系，具有客观的法律依据，同时与所在区县的资源禀赋、发展基础等情况没有直接关系。例如，Z市要求区级政府大幅度压减企业开办及注销的时间，加大力度落实企业开办全流程（商事登记、刻章、银行开户、申领发票）在5个工作日以内完成；依托商事主体24小时自助办理商事登记智能系统和自助终端机，实现“零见面”办理营业执照，自助办理5分钟完成；深化公共资源交易管理体制改革的，持续推进“一门式、一网式”政务服务创新。这种标准化的“统一赛道”实际是以统一口径的方式将竞争刚性化，既保证了竞争的公平性与合法性，也避免了地方政府“甩锅推责”等问题。

^① 遵循学术伦理规范，对所涉及的单位和访谈人员信息作了匿名化处理。其中，访谈编码规则为：前八位数字代表访谈时间，后两位或三位字母代表访谈对象姓名首字母的大写。

2. “特色赛道”差异化

根据特定区域在营商环境中的特殊性，Z市允许在特定指标上开展针对性的评价，以“单项冠军”等方式激发其内在活力。这是因为，不同区域在整体顶层设计中的功能定位和具体执行过程中的发展基础存在明显差异，如果仅仅依靠“统一赛道”可能会形成“马太效应”。例如，N区和P开发区作为Z市在全国对外开放和制度创新的重要“试验田”，被赋予国际化、法治化营商环境评价中的专项任务，包括跨境仲裁、国际投资争端解决机制、知识产权保护等考核内容。因此，N区和P开发区在上述指标上保持全国领先，真正跑出了“单项冠军”，既赢得了荣誉，也取得了实实在在的成绩。由此可见，差异化既避免了“一刀切”的不公平，也能推动局部区域在特定指标上做大做强，形成示范标杆。这也表明，“特色赛道”并非破坏公平性，而是以“规定动作+自选动作”的方式鼓励不同区域根据自身特点创新创优。

（三）过程比拼：形成压力

在确定目标和统一规则的基础上，展开过程比拼是形成压力的关键，也是“赛马机制”运作过程中最具张力的环节。可以说，“赛马机制”的核心不在于起点的统一或终点的奖惩，而在于这一过程能否在科层组织间制造持续性的比较压力，从而推动参赛主体动态调适参赛行为。Z市在建设营商环境的竞争过程中，主要采用了动态排名、定期调度和媒体公开等方法来激发竞赛的持续性、可见性和动态性。

1. 动态排名，制造持续性的比较环境

与传统单次考核、终点排名不同，“赛马机制”最重要的特征之一在于将排名的竞争性压力传递到执行的全过程，使压力考核是动态的、全流程的。对此，Z市要求区级政府将年度改革目标进一步细化为季度和月度任务清单，按照进度和效果分项排名，以确保考核保持一定的频率。以2022年为例，Z市在企业开办、不动产登记、政务服务“一网通办”等指标上推行了季度排名，并建立了“红黑榜”制度。S区在第二季度由于企业开办流程时间较长而进入“黑榜”，被要求追赶进度、提升排名。对此，S区立即采取整改措施，通过改进工作方法、打通部门权限等方式在第三季度成功提升排名，并在年底评比中跻身“红榜”。

2. 定期调度，强化横纵关系间的互动

Z区通过建立全市调度会议制度，要求每季度内部通报各区改革任务完成情况，排名靠前的会被点名表扬以及被要求介绍先进做法，排名靠后的会被点名批评并被要求做表态发言。例如，在2023年第一季度的调度会上，T区因在探索和拓展“信用+”应用场景中表现突出而被Z市主要领导表扬，并在随后的议程中

进行了专题经验交流。与之相比，M区因出现三例典型损害营商环境的案例被要求立即整改。这种“当众亮相”的安排直接增加了相关主体的工作压力。

3. 媒体公开，以外部监督生产新压力

除了内部排名和调度会议，Z市还特别注重通过媒体报道的方式将阶段性的“赛马”结果公开化，既提升了竞争过程和结果的透明度，也可以将内部竞争的声誉压力外溢，从而生产出一种基于外部监督的新压力。2020年以来，Z市多次发布营商环境评价报告，并同步召开新闻发布会，邀请省、市主流媒体进行宣传报道，不仅塑造了先进典型、扩散了改革经验，而且对一些营商环境建设落后的区进行公开点名，形成了较大的舆论压力。X区就曾经因为被媒体报道落后而引发社会广泛关注，倒逼X区政府召开工作会议，加大力度部署整改措施。由此可见，这种媒体公开机制也是“赛马机制”运作过程的重要组成部分，所产生的外部监督压力也对参赛主体的争先创优起到了刺激作用。

通过上述措施，Z市营商环境建设的“赛马”过程形成了一个纵向传导、横向比拼、外部放大的多维竞争激励结构，避免了传统行政考核“临时突击”的弊端，使竞争压力以各种制度化和非制度化的形式贯穿于“赛马”的全过程。对此，L区市场监管局的一位工作人员说：“其实这个过程是很有压力的。因为有时候你不仅仅要看到这个实际成绩给领导带来的客观压力，还要领会到大领导在会上有意无意地点名……很多时候不能（让领导）太丢人，所以你就必须去努力干成事。”（访谈记录 20250712DN）

（四）结果评判：明确终点

在过程比拼中形成“赛马”压力固然重要，但如果缺乏“终点”，在一定程度上便会削弱竞争性激励的效力。因此，只有进行阶段性的终点评判，并将结果与奖惩挂钩，才能真正完成比较压力向制度化秩序的闭环转化。通过权威确认与奖惩兑现的方式，将前一周期的结果固化下来，实际上既总结了这一轮建设的成效和不足，又为下一轮竞争锚定了起点。对此，Z市税务局的一位工作人员谈道：“这个其实很容易理解。就像小学生考试一样，都有一个期末考试和评比，这也会构成新一学年老师对学生的评价……营商环境建设也需要‘一茬接着一茬干’，今年的成绩单，也是明年的任务书，有压力才能有动力。”（访谈记录 20240508LPQ）正是在这种循环的动态闭环中，“赛马机制”才得以实现持续性的压力传导和竞争激励，避免传统运动式治理的短期效应。

1. 通过权威确认执行绩效，将动态的过程比较转向为制度化的结果评判

为强化工作统筹，Z市营商环境领导小组办公室每年都会汇总、分析各区相关数据，并结合国家与国际营商环境指标体系进行加权评价，最后形成正式的绩效

报告并报送市政府，经市委、市政府工作会议审定后，形成正式文件向各区发布。这一过程不仅是一种技术性的统计和排名，更是一种权威性的绩效认定。这种权威确认行为不仅赋予结果合法性，使绩效排名成为一种制度性的事实，而且强化了考核奖惩的硬约束，为形成政治压力提供了条件。与此同时，通过权威确认，“赛马机制”中的竞争被转化为组织管理行为，使其既能反映当下的治理绩效，也能为下一轮的“赛马”提供指引。

2. 根据结果兑现奖惩，建立“赛马”绩效与激励惩罚的直接挂钩机制

从根本上来看，“赛马机制”有效运作的关键在于最终的结果与奖惩挂钩，这是形成竞争性激励效应的核心要素。如果“赛马”的结果评判只是简单地排名，缺乏直接的激励匹配和惩罚约束，那么这种竞争压力便会被稀释，甚至可能沦为形式主义。Z市营商环境建设之所以能实现持续性的“赛马”，关键在于将最终排名与奖惩相结合。例如，在2023年的营商环境年度评比中，T区和P开发区成绩突出，不仅被市委书记点名表扬，还获得了专项资金。与之相比，处于最后一名的Z区则被要求在限期内提交整改方案，并接受专项督查。

五、组织化的压力循环：“赛马机制”形成竞争性激励效应的多重机制

作为一种嵌入科层体系的竞争性激励安排，“赛马机制”的独特价值在于它通过组织化的制度设计，将原本分散、混乱、模糊的行政压力转化为持续运行的组织动力，既能通过“增压”机制保证下级政府在统一规则的基础上处于较强压力中，也能通过“稳压”和“控压”机制实现对竞争压力的适度调节，同时还能在“释压”机制的作用下将压力真正转化为动力。由此可见，“赛马机制”形成竞争性激励效应的关键在于压力被不断生成、调节、规范和释放，这形成了区别于传统压力型体制的“组织化压力循环”。

（一）制度化“增压”机制：统一场域促进竞争性激励启动

所谓“增压”，既是增加工作任务和拔高考核目标，也是通过制度化的规则设计和技术化的治理手段，统一“赛题”和“赛道”，避免竞争因为不在统一的比较框架内而难以进行。具体而言，制度化“增压”机制包括以下三个方面的内容。

1. 任务清单化和目标颗粒化

Z市将具体的阶段性目标拆解为可考核、可执行、可量化的清单任务，并层层分解给下级政府，确保压实责任和压力有效传导。例如，在Z市营商环境建设过程中，原本笼统的“优化企业开办流程”被细化为“开办企业所需环节数”“平均办理时间”“线上办理比例”等可量化的指标，规定了明确的核验口径。正如Z

市发展改革委的干部所言：“这样做的关键在于后续很多考核工作有了‘抓手’，也能给大家提供一个工作的方向和标准。”（访谈记录 20240723YQ）

2. 绩效可视化与相对比较性

Z市利用雷达图、坐标散点等图术直观呈现绩效结果和相对排名，将原本的“最低达标逻辑”转变为“相对赶超逻辑”，在传统的纵向问责基础上增加横向对比，从而让科层组织处于一种持久的比较之中。对此，N区民政局的干部反映：“这种压力还是蛮大的，它不像是以前很多时候自己跟自己竞争，只要在原来基础上做得再好一些就行了，现在相当于‘是骡子是马，拉出来遛遛’，我们就必须一直保持奔跑的状态。”（访谈记录 2024724CXY）由此可见，对于科层组织中的官僚而言，相较于过去达标即可的考核，“赛马机制”将多个主体置于同一个可比较的空间内，动态排名式的竞争无疑增加了压力，使科层组织中的官僚在共同场域中被迫提升行动绩效。

3. 考核过程监督与结果定期通报

公开化的年度、季度滚动评比与“红黑榜”的阶段发布，改变了过往单次考核模式，使压力贯穿于政策执行的全过程，导致下级部门难以通过“年底突击”的短期应对方式执行政策。据P开发区营商环境改革局的干部反映：“这种考核方式实际上是不断地产生压力，不断地推着我們往前跑。所以干营商环境建设工作，就像在一台‘跑步机’上需要持续发力甚至不断加速，一停下来就会被甩出去。”（访谈记录 20240508LPQ）Z市通过节奏化的过程考核和结果定期通报，把考核从“终点检验”转变为“过程监督”，形成十分明显的横向竞争张力，使“不能掉队”成为一种日常约束，从而维持竞争激励的持续性和有效性。

（二）差异化“稳压”机制：分类“赛道”强化竞争性激励维持

在组织学研究中，一个共识性的观点是压力并非越大越好，而是要与组织特性和管理能力相匹配（关斌，2020）。差异化“稳压”机制揭示了“赛马机制”并非完全意义上的增压工具，同时也是一种调压技术，即通过分类“赛道”的方式将不同起点的参赛主体置于差异化的维度，从而凸显不同参赛主体的优势，形成各显其能的竞争格局。这种竞争格局并非对“增压”机制统一化“赛道”的冲击，而是作为一种补充机制调控竞争节奏和“赛道”结构，使竞争性激励得以维持，也更能兼顾公平与效率。

Z市在建设营商环境过程中，通过考虑特定区域在营商环境建设上的特色定位和工作优势，以设置“特色赛道”的方式来激发某些区域的内在动力。事实上，在不少工作中，上级政府也会根据不同区域的功能定位，分类设定目标和考核方式，以避免发展起点差异过大的直接对比，从而使各个区域在合理范围内开展竞争。正

如Z市发展改革委的干部所言：“‘赛马’是要统一规则，但一定要认识到，不同区域差异太大，如果都一股脑儿地放在同一个起点，这其实并不公平……这样做反而是一种补充，也是另外一种意义上的公平。”（访谈记录 20240723YQ）由此可见，这种差异化的“稳压”机制体现了中国地方政府治理中的包容性，即避免过度产生“马太效应”，确保对特定地区的政治或其他维度的兼顾，从而确保“赛马机制”的公平性。

（三）过程性“控压”机制：公开监督推动竞争性激励控制

基于“增压”和“稳压”机制的压力生产与调控，仍不足以保证压力产生积极效应。如果缺乏有效的压力约束，压力很容易造成地方政府“唯排名论”“形式主义”等异化行为。因此，必须通过过程性的“控压”机制，对压力运行进行制度化的控制与校准，使其始终运行在合法、透明和规范的轨道上，从而发挥正向的激励作用，确保政策执行不发生偏差。

1. 内部过程的动态监督与行为纠偏

在“赛马机制”中，内部过程的动态监督与行为纠偏是压力走向异化的第一道防线，也是“控压”机制的关键所在。在Z市营商环境建设案例中，持续性的结果跟踪与监督成为一种常态，即通过各种阶段性的排名和通报将各区的行动和绩效纳入监督视野，避免政策执行过程出现偏差。与此同时，对于“赛马”过程中出现的各种应付甚至抵抗等问题，建立“问题会商—口径复核—任务调整”的闭环机制，帮助下级政府找出问题症结并提出改进建议。这一做法体现出了“反馈循环”在组织管理中的价值，有助于及时对政策执行中出现的错误行为进行反思和修正，将惩罚性压力转化为建设性动力。据曾经被列入“黑榜”的S区相关干部说：“那次进入‘黑榜’对我们影响很大，主要领导专门做了工作安排，要求认真反思、做出成绩。”（访谈记录 20250725WS）由此可见，内部过程的动态监督与行为纠偏能将各种考核、监督等压力转化为组织学习的动力。

2. 外部过程的公开监督与结果合法化

外部过程的公开监督既是对内部过程监督的补充，也是压力与绩效合法化的重要环节。Z市的实践表明，将各种指标体系和排名结果通过政府新闻发布会、主流媒体等方式向社会公布，不仅增加了“赛马”过程和结果的透明度，而且提升了结果的正当性，使基于“赛马机制”的营商环境建设工作更容易被社会接受和信任。与此同时，社会监督增强了“赛马”过程的合法性，社会监督能反向倒逼“赛马”过程规范化，强化“赛马”结果的真实性，压缩数据造假、数字美化等行为的空间。正如Z市发改委的一位干部在访谈时所说：“营商环境建设好不好，必须是群众说了算。很多结果之所以公开，就是为了接受群众的监督，这样

才能把很多工作做实。”（访谈记录 20240723ZZG）由此可见，外部过程的公开监督有助于将行政压力转化为社会认可，从而增强“赛马机制”运行的稳定性与可持续性。

（四）结果性“释压”机制：结果转化实现竞争性激励再生产

如果“赛马机制”缺乏结果性的压力释放，就像不断加热却不排气的锅炉一样，很容易让参与者陷入高压困境，从而导致“赛马”产生的竞争性激励效应难以持续。结果性“释压”机制在“赛马”过程中发挥了周期末端的作用，通过正向激励的兑现、先进经验的沉淀，既将前期“赛马”结果转化为实际绩效，也让下级政府“轻松上阵”继续下一轮竞争。

1. 正向激励的兑现

在“赛马机制”中，正向激励的兑现既是“释压”环节的关键，也是竞争性激励效应的表现。对于在“赛马”中名列前茅的地区进行精神和物质奖励，是Z市在建设营商环境过程中经常采用的方式。例如，2022年，Z市召开全市营商环境会议，对进入“红榜”的地区进行公开表彰，并配套专项财政资金，优先推荐其参加省级改革试点。除此之外，Z市主要领导还明确提出，营商环境排名前列的区的主要负责人在评优晋升时会被优先考虑。由此可见，竞争之所以能持续，关键在于“赛马”过程中的压力能转化为各种激励结果。如果“干好干坏一个样”，那么压力便毫无作用，从而导致“赛马”走向异化。对此，P开发区营商环境改革局的干部认为：“对于干得好的地区有奖励机制，才有可能推动大家不断往前走。很多事不可能‘既要马儿跑，又要马儿不吃草’，所以这个激励是非常重要的。”（访谈记录 20240508LPQ）

2. 先进经验的沉淀

先进经验的沉淀是结果性“释压”机制的另一个重要体现，它在于把“赛马”过程中先进地区的经验沉淀下来，并转化为制度化的组织安排。如果“赛马机制”仅停留在一轮结果的奖惩分配，那么压力的释放只是阶段性的。只有当先进地区的做法被总结、固化并推广，才能将一次性竞争的成果嵌入长期的制度运行。例如，T区因在企业开办“一网通办”业务上取得突破，在竞争中脱颖而出，其做法被市里采纳为全市统一标准，从而推动了先进经验从“点”扩展到“面”，促使“赛马”能持续开展。“将先进地区的（经验）总结出来（供其他地区）学习，从而找到营商环境建设的密码，这能帮助大家更有针对性地进行下一轮建设，效果也会更好。”（访谈记录 20250610YX）进一步来看，这种先进经验的沉淀为下一轮竞争提供了更高的基线和更清晰的路径，有助于促进绩效提升。

六、理论对话：科层组织中的竞争性激励

（一）增压、稳压、控压和释压：一个循环过程的解释框架

与西方国家典型的“决策-执行”和“政治-行政”二分的制度设计不同，中国“大一统”的历史传统和超大规模治理单元的现实，决定了其决策目标与有效执行之间的客观矛盾几乎是难以避免的（张翔，2023）。在此背景下，将竞争性激励引入科层组织内部，塑造出独特的竞争性科层结构，成为弥合这一矛盾的重要工具。正因如此，竞争性激励在大国治理中并非边缘性的补充，而是日益成为一种核心的治理手段（文宏、林彬，2020）。

基于上文分析，“赛马机制”一方面展现了中国特色的压力型体制在科层组织中的作用，另一方面也丰富和拓展了压力型体制。这是因为“赛马机制”通过“组织化的压力循环”，把国家宏观目标、地方微观差异和制度客观约束等要素紧密编织在一起，构造出一个可以持续运转的竞争性激励模式（见图2）。可以说，“赛马机制”的本质是一种压力的生产与转化过程，而构建的“组织化压力循环”模型则为理解中国情境下的竞争性激励提供了新的解释。它不仅揭示了“赛马机制”的内部运行逻辑，也回应了西方理论难以解释的地方性实践。通过这一框架，我们能更深刻地认识到，“赛马机制”并非简单的绩效考核工具，而是大国治理体系中减少目标与执行矛盾的重要制度安排，是压力型体制在组织学意义上的制度化升级。

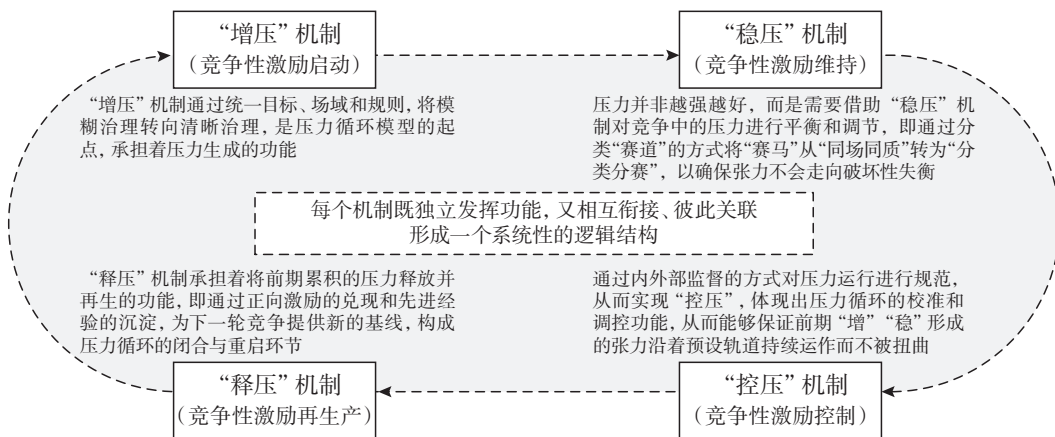


图2 增压、稳压、控压和释压：一个循环过程的解释框架

资料来源：作者自制。

“赛马机制”之所以能持续发挥竞争性激励效应，关键在于它通过“增压—稳压—控压—释压”四个机制构建的循环结构。在这一循环结构中，每个机制既独

立发挥功能，又相互衔接、彼此关联，形成了一个系统性的逻辑结构。其中，“增压”机制通过统一目标、场域和规则，将模糊治理转向清晰治理，是压力循环模型的起点，承担着压力生成的功能。然而，压力并非越强越好，需要借助“稳压”机制对竞争中的压力进行平衡和调节，而“分类赛道”恰恰构成了压力循环的缓冲环节。与此同时，通过内外部监督的方式对压力运行进行规范，从而实现“控压”，是“赛马机制”的重要环节，这体现出压力循环的校准和调控功能。最后，“释压”机制通过正向激励的兑现和先进经验的沉淀，将短期绩效转化为组织经验，为下一轮竞争提供了新的起点，构成了压力循环的闭合与重启环节，实现了压力的再生产。正是压力不断地循环，“赛马机制”才得以可持续运转。

既有研究对科层组织中竞争性激励的解释主要集中于政治经济学和公共政策领域，其中以“锦标赛理论”和“政策试点激励理论”最具代表性。“锦标赛理论”来源于经济学，强调通过相对排名而非绝对绩效来强化激励分配，从而推动个体或团队加大努力投入（Lazear & Rosen, 1981）。后来，“锦标赛理论”拓展至政治学和公共管理等领域，形成了“政治晋升竞标赛”理论，用于解释公共部门中官员的政治晋升（周黎安，2007）。然而，这种解释假设参与主体都是高度理性的，强调清晰化的经济或政治契约，而本文关于“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释模型则将重心置于不完全的契约基础上，将分析重点置于“激励如何在公共部门得以持续进行并避免异化”。此外，“政策试点激励理论”是公共政策研究中解释地方政府竞争行为的重要理论，强调上级政府通过授权、试验与推广的方式来引导下级政府进行探索性竞争，体现出政策机会的不对称分配（李智超，2019；李强彬等，2023）。但由于政策试点的选择和经验的推广程度并非完全制度化，激励的可持续性不强。而“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释则强调通过正式制度来推动公共部门持续参与竞争，将竞争压力持续嵌入日常治理中，弥补了政策试点激励理论在解释长期竞争上的不足。由此可见，“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释并非对“锦标赛理论”和“政策试点激励理论”的替代或否定，而是对二者在理论假设、解释重心方面的补充，实现了对既有理论解释的丰富和拓展。

（二）理论贡献归纳

基于上述讨论，本文的理论贡献主要有以下三点。

其一，本文将“赛马机制”从通俗的实践术语上升为系统化的理论话语，推动了公共管理理论的本土化建构。长期以来，“赛马机制”更多地作为一种根植于中国公共管理实践的本土化用语，广泛出现在媒体报道、领导讲话和政策文件中，尽管公共管理学界对此有所关注，但未能对其展开系统的理论诠释。本文将其从经验层面的描述性话语提炼为科层组织间竞争性激励的理论概念，为从公共管理

角度理解中国式竞争治理提供了一个恰适的观察窗口，关注了西方学界对公共部门竞争性激励的研究盲点。

其二，本文一定程度上超越了西方提出的“类市场”主流解释，提出了中国科层组织间竞争性激励行为的新解释，深化了组织学对激励和行为关系的理解。西方学者强调公共部门的市场化转型，认为应该引入市场要素推动科层组织体制改革。本文提出的“赛马机制”表明，中国情境中的竞争性激励并不完全依赖于市场，而是可以通过将“开设赛场”“划定赛道”、过程比拼和结果评判等要素嵌入科层体系内部的方式，来实现组织内部的“增压”“稳压”“控压”和“释压”。这不仅展现了中国情境下地方政府是如何在非市场条件下建构比较场域的，而且凸显了中国特色制度设计中“以赛促治”的理念和逻辑（袁方成、王悦，2023），丰富了公共部门竞争性激励的理论图谱，为国际学界理解中国特色科层组织管理行为提供了“小切口”。

其三，本文拓展了压力型体制理论的解释边界，丰富和细化了压力型体制在中国情境下的解释过程，为重新理解科层组织中的压力传导和转化过程提供了新视角。压力型体制侧重于描绘纵向府际关系中的压力传导，强调自上而下的目标设定与责任压实，但往往被视为单向传导的外部输入，且难以从时间维度上解释压力的持续存在。本文进一步打开了压力的内部转化机制，认为制度化“增压”机制促进了标准统一，差异化“稳压”机制强化了强度调节，过程性“控压”机制推动了绩效合法化，并最终在奖惩机制的作用下实现结果性“释压”，从而促进了压力的新一轮循环。在这一动态流转的压力链条中，压力不再是单向的输入或输出，而是成为不断组织化、调适化和循环化的结果，从而实现了可持续的竞争激励效应。

七、结论与讨论

本文基于Z市持续开展营商环境建设的案例，揭示了“赛马机制”的运作过程和作用机制。研究发现，“赛马机制”通常建立在“开设赛场”、“划定赛道”、过程比拼和结果评判的基础上，并在此过程中充分发挥制度化“增压”机制（统一场域建构比较压力）、差异化“稳压”机制（“分类赛道”平衡竞争压力）、过程性“控压”机制（公开监督规范压力运行）和结果性“释压”机制（结果转化释放制度压力），从而构建起一种可持续的竞争激励链条。这一发现为理解中国科层组织竞争性激励提供了新解释，也为国际学界关于公共部门如何引入竞争的研究提供了新视角。

本文认为，“赛马机制”为科层组织的政策执行提供了一种持续的压力与激励平衡术。但这并不意味着“赛马机制”是“灵丹妙药”，它在应用过程中同样具

有内在张力。首先，过度使用“赛马机制”可能会使地方政府陷入无止境的压力，催生形式主义、数字造假或“唯排名论”的短期行为，不仅会侵蚀组织成员的内在动机，还可能带来一系列的政策执行偏差问题。其次，“赛马机制”侧重于通过相对排名来促进竞争，并根据竞争结果进行奖惩，这可能导致上级领导更重视“绩优主义者”，从而放大地方政府间的区域差异，削弱发展的整体均衡性，因此需要结合财政转移支付等手段进行补充。最后，“赛马机制”作为一种技术化的管理手段，容易诱发目标简单量化的问题。在复杂的科层任务中，仅仅依靠“赛马机制”会掩盖治理的复杂性，简单以竞争排名作为考核结果，很容易损害公共治理的多维价值。

作为一项探索性研究，本文仅用单案例研究方法揭示了Z市营商环境建设过程中“赛马机制”的运作过程和作用机制。但在不同领域、不同层级乃至不同区域条件下，“赛马机制”的目标设定、规则设计、比拼方式和效果呈现可能具有显著差异，这意味着单一案例可能很难全面概括“赛马机制”的复杂性和多样性。未来研究可以从更多方法和视角来切入，通过更多样情境和更微观过程的设计，来考察“赛马机制”的作用逻辑和差异化效果，从而为理解公共部门如何“以竞争促改进”提供更多理论启发。

参考文献

- 陈启博 (2024). 从达标到排名: 绩效考核模式转变何以扭转组织绩效? ——基于行政数据归集工作的案例研究. *公共管理学报*, 21(4): 52-64+169.
- Chen, Q. B. (2024). From Reaching the Standard to Ranking: How Can the Change of Appraisal Mode Reverse Organizational Performance? A Case Study Based on Administrative Data Collection. *Journal of Public Management*, 21(4): 52-64+169. (in Chinese)
- 丁煌、卫劭华 (2024). 地方政策执行过程中的“政策拉练”: 模型构建与案例分析. *中国行政管理*, 40(3): 6-16.
- Ding, H., & Wei, S. H. (2024). “Policy Performance Competition” in Local Government Policy Implementation Process: Model Construction and Case Analysis. *Chinese Public Administration*, 40(3): 6-16. (in Chinese)
- 关斌 (2020). 地方政府环境治理中绩效压力是把双刃剑吗? ——基于公共价值冲突视角的实证分析. *公共管理学报*, 17(2): 53-69+168.
- Guan, B. (2020). Does Performance Pressure Is a Double-Edged Sword in Local Government Environmental Governance? Empirical Analysis Based on Public Value Conflict View. *Journal of Public Management*, 17(2): 53-69+168. (in Chinese)
- 郭栋、胡业飞 (2019). 地方政府竞争: 一个文献综述. *公共行政评论*, 12(3): 156-173+193-194.
- Guo, D., & Hu, Y. F. (2019). Local Government Competition: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 12(3): 156-173+193-194. (in Chinese)
- 李乐乐 (2021). 政府规制与标尺竞争: 医保支付方式改革的治理路径分析. *经济社会体制比较*, (3): 80-88.
- Li, L. L. (2021). Government Regulation and Yardstick Competition: An Analysis of the Governance Path of Medical Insurance Payment Reform. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 80-88. (in Chinese)
- 李强彬、支广东、李延伟 (2023). 中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 16(1): 161-180+200.
- Li, Q. B., Zhi, G. D., & Li, Y. W. (2023). The Choice Logic of Differentiated Policy Tools for Central Government Promotion of Policy Pilots: A Qualitative Comparative Analysis of 20 Cases. *Journal of Public Administration*, 16(1):

- 161-180+200. (in Chinese)
- 李智超 (2019). 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. *公共管理学报*, 16(3): 145-156+175.
- Li, Z. C. (2019). The Multiple Logics in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 16(3): 145-156+175. (in Chinese)
- 刘松瑞、周润人、席天扬 (2022). 城市评比表彰中的引领效应与同侪效应——基于创建国家卫生城市的研究. *公共行政评论*, 15(3): 4-20+196.
- Liu, S. R., Zhou, R. R., & Xi, T. Y. (2022). Leadership Effect and Peer Effect in Competition for Honorary City Titles: Evidence from National Health Cities. *Journal of Public Administration*, 15(3): 4-20+196. (in Chinese)
- 罗伯特·K·殷 (2017). 案例研究: 设计与方法(第5版)(周海涛, 史少杰译). 重庆: 重庆大学出版社.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research: Design and Methods (5th edition)* (Zhou, H. T., & Shi, S. J. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 荣敬本等 (1998). 从压力型体制向民主合作型体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B., et al. (1998). *From Pressure-Based System to Democratic-Cooperative System: A Comparative Study on County and Township Political System Reform*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 斯蒂芬·P·罗宾斯、蒂莫西·A·贾奇 (2008). 组织行为学(第12版)(李原, 孙健敏译). 北京: 人民大学出版社.
- Robbins, S., & Judge, T. (2008). *Organizational Behavior (12th ed.)* (Li, Y., & Sun, J., Trans.). Beijing: People's Publishing Press. (in Chinese)
- 王刚、白浩然 (2018). 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架. *公共管理学报*, 15(1): 108-121+158-159.
- Wang, G., & Bai, H. R. (2018). Tournament of the Poverty Alleviation: An Analytical Framework for the Local Poverty Governance. *Journal of Public Management*, 15(1): 108-121+158-159. (in Chinese)
- 王哲、顾昕 (2015). 标尺竞争: 政府管制与购买的激励效应. *公共行政评论*, 8(6): 9-24+185.
- Wang, Z., & Gu, X. (2015). Yardstick Competition: The Incentive Effect of Government Regulations and Procurement. *Journal of Public Administration*, 8(6): 9-24+185. (in Chinese)
- 王哲 (2018). 作为政治达标赛的评比表彰: 理论意义与演进逻辑——基于A省“省级园林县城”计划的案例研究. *公共管理学报*, 15(3): 16-26+154-155.
- Wang, Z. (2018). Rating and Praise Project as Political Race to the Targets: Theoretical Implications and Evolution Logic: A Case Study of “Provincial Garden County” Project in A Province. *Journal of Public Management*, 15(3): 16-26+154-155. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2020). “多任务竞逐”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳大湾区治理为例. *江苏社会科学*, (1): 75-85.
- Wen, H., & Lin, B. (2020). “Multi-Task Competition”: A Holistic Interpretation of Interlocal Government Incentive Competition in China: The Case of Guangdong-Hong Kong-Macao Regional Governance. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 75-85. (in Chinese)
- 武俊伟、高乐 (2025). 分层竞争: 一种新的地方政府竞争机制——以国家首批营商环境创新试点城市为例. *公共管理与政策评论*, 14(5): 74-85.
- Wu, J. W., & Gao, L. (2025). Layered Competition: A New Local Government Competition Mechanism: Taking the First Batch of National Pilot Cities for Business Environment Innovation as an Examples. *Public Administration and Policy Review*, 14(5): 74-85. (in Chinese)
- 吴茵 (2022). 赛马机制如何有效激励地方政府创新. *行政管理改革*, (8): 38-46.
- Wu, Y. (2022). How Can the Horse Racing Mechanism Effectively Stimulate Local Government Innovation. *Administration Reform*, (8): 38-46. (in Chinese)
- 杨其静、郑楠 (2013). 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛. *世界经济*, 36(12): 130-156.
- Yang, Q. J., & Zheng, N. (2013). Is Local Leadership Promotion Competition a Yardstick Race, Tournament, or Qualification Race? *The Journal of World Economy*, 36(12): 130-156. (in Chinese)
- 姚洋、张牧扬 (2013). 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据. *经济研究*, 48(1): 137-150.

- Yao, Y., & Zhang, M. Y. (2013). Performance of Officials and the Promotion Tournament: Evidence from Chinese Cities. *Economic Research Journal*, 48(1): 137-150. (in Chinese)
- 袁方成、王悦 (2023). 以赛促治：“达标锦标赛”如何驱动治理有效. *公共行政评论*, 16(6): 46-67+197.
- Yuan, F. C., & Wang, Y. (2023). Tournament for Governance: How the “Tournament of Attainment” Drive Effective Governance. *Journal of Public Administration*, 16(6): 46-67+197. (in Chinese)
- 张翔 (2023). 地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧T市”项目执行过程的个案分析. *中国行政管理*, 39(9): 124-131.
- Zhang, X. (2023). How Is Local Governments' Creative Policy Implementation Possible: A Case Study of a Smart City Project in T City. *Chinese Public Administration*, 39(9): 124-131. (in Chinese)
- 张兆曙 (2024). 达标治理：一种未被理论标识的国家治理模型. *社会科学*, (8): 24-34.
- Zhang, Z. S. (2024). Standardized Governance: An Untheorized Model of State Governance. *Journal of Social Sciences*, (8): 24-34. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, (7): 36-50.
- Zhou, L. A. (2007). Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, (7): 36-50. (in Chinese)
- 周黎安 (2008). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
- Zhou, L. A. (2008). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance*. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周鲁耀、卢志朋 (2024). “赛场”竞争如何推动组织的创造性执行——基于浙江省全面推进数字化改革的案例分析. *中国行政管理*, 40(5): 6-15.
- Zhou, L. Y., & Lu, Z. P. (2024). How Does the “Competition Arena” Competition Promote Organization's Creative Execution: A Case Study on the Comprehensive Advancement of Digital Reform in Zhejiang Province. *Chinese Public Administration*, 40(5): 6-15. (in Chinese)
- Box, R. C. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1): 19-43.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q. (1961). Incentive Systems: A Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 6(2): 129-166.
- Gibbons, R. (1998). Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115-132.
- Lazear, E. P., & Rosen, S. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 89(5): 841-864.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1996). China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *The Journal of Policy Reform*, 1(2): 149-185.
- Revelli, F. (2006). Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision. *Journal of Public Economics*, 90(3): 459-475.
- Shleifer, A. (1985). A Theory of Yardstick Competition. *The RAND Journal of Economics*, 16(3): 319-327.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

责任编辑：张书维

“新提法”何以解码：政策内容再生产的组织机制

康健 张 浅 陈诗琪*

【摘要】“新提法”常以对某一政策议题的新表述、新论断、新词汇或指导性意见等形式出现，是我国政策过程中的常见现象。我国各地政策环境分异，解码“新提法”的政策内容再生产成为政策制定适应区域发展的重要程序之一。现有研究主要从政策内容再生产的程度、动力和影响因素等角度开展研究，政策内容再生产的组织机制为何，成为一个亟待解决的理论问题。论文基于组织学习理论，构建分析框架，引入成都市J区制定做强城市基本功能方案的案例开展研究。研究发现，政策内容再生产依赖于特定的组织形式、组织“外脑”和组织运转机制，面向科层组织临时任务的工作专班是政策内容再生产的组织形式，专家参与是政策内容再生产的组织“外脑”，科层组织间的注意力配置是政策内容再生产的组织运转机制。上述发现试图从过程的角度解释政策内容再生产的组织机制，为分析政策内容再生产提供新的视角。

【关键词】 政策内容再生产 组织机制 工作专班 注意力配置 专家参与

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0022-19

一、问题的提出

在中国的政策实践中，“新提法”是一个具有鲜明特色且较为常见的现象，通常表现为上级政府或主要领导围绕特定议题给出新的表述、命名或判断。这些表述未必是在全国范围的政策或文件中首次出现，但地方或下一层级的官僚可能是

* 康健，电子科技大学公共管理学院副教授。通讯作者：张浅，电子科技大学公共管理学院本科生。陈诗琪，香港大学社会科学学院硕士研究生。本文曾在《公共行政评论》第九届青年学者论坛和第五届“理解中国公共政策”工作坊交流汇报。感谢与会专家学者的点评与建议，文责自负。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国公共政策自主知识体系构建研究”（2025JZDZ046），国家社会科学基金青年项目“基本公共服务均等化推动共同富裕的政策效应评估与路径优化研究”（22CZZ027）。

首次接触这些表述，既缺乏过往经验，也缺乏明确的工作方案，因而被称为“新提法”。在此类情境下，由于“新提法”承载着上位模糊政策意图向下发包的功能，下一级地方政府往往通过积极的组织行动主动建构回应方案，完成对“新提法”的转译和“解码”。因此，解码“新提法”成为一种必要的认知与组织行动，成为政策内容再生产的一种重要形式。政策内容再生产是指地方政府在上级或者同级政府政策原型的基础上，对政策进行细化更新或吸收改造进而形成本辖区相应政策的过程（林雪霏，2015；刘河庆、梁玉成，2021）。政策在这一过程中被不同利益相关者重新诠释，实现面向现实情境的政策“知识再生产”（李江、阮成武，2024）。政策的细化、调整、修正和制度化等都属于政策内容再生产的形式，解码“新提法”正是兼具细化、制度化表征的政策内容再生产形态：基层组织既需对上位政策的模糊表述进行情境化理解、任务要素拆解与政策框架搭建，表现出显著的“细化”特征；又需在组织运作中将其嵌入现有治理体系，生成制度化成果，如专项方案、规划文本等，体现一定程度的制度化特征。可见，解码“新提法”与其他类型的政策内容再生产过程相比，具有一定的共性与个性，共性在于，它反映出我国地方政府在处理不确定政策语言时普遍存在的“先建机制、再建内容”的应对逻辑；个性则在于，“新提法”的政策内容再生产并非围绕既有政策执行进行修正或局部创新，而是围绕“模糊语言”展开主动翻译与组织性建构，从而构成政策话语到治理实践的落地，由此区别于传统的政策试点扩散、经验复制等路径。

解码“新提法”离不开地方政府响应和运转的组织机制，政策内容再生产的组织机制是组织要素、环节和流程相互作用、运转的过程，包含不同层级、不同部门的政府组织及其他利益相关者的组织角色和组织活动。组织机制是影响政策内容再生产质量的基础，运转良好的组织将推动政策内容再生产有序、高效地进行，促进政策有效下达、实施，达成政策目标。如果“新提法”在下位政策内容再生产中无法落地，就可能导致政策内容再生产或者政策实际执行过程中出现偏差，从而影响政策目标的实现，出现政策扩散阻滞（吴宾、齐昕，2020）、变通执行（张翔，2019）、占用地方财政资源（王法硕、张嘉玲，2023）等公共政策问题。因此，研究组织何以解码“新提法”是理解中国公共政策过程的重要视角，也是提升政策内容再生产有效性的重要路径。

然而，现有研究主要从结果的视角审视政策内容再生产的程度、模式和政策效应，如政策内容再生产的程度（王法硕、张嘉玲，2023）、模式（熊焯、周建国，2017）等，也有研究发现，政策内容再生产受政策注意力的中介作用影响政策效应（薛增鑫、满小欧，2024）；或者从过程视角讨论影响政策内容再生产程度的因素，特别是外部宏观影响因素的层面，如地方政府经济能力、市场化程度以及城镇化水平等因素（刘河庆、梁玉成，2021）。那么，从过程的行动者视角

来看，政策内容再生产的组织机制是什么，即在政策内容再生产过程中，组织如何应对上位模糊的政策提法，又如何行动实现政策内容的再生产，成为本文的主要研究问题。

二、文献综述

与公共政策研究的其他经典议题相比，“政策内容再生产”是一个相对新兴的研究领域，是随着“政策创新扩散”研究发展成熟而产生的研究领域。自20世纪60年代末产生以来，政策的创新扩散便引起了广泛的关注与探讨，特别是对其影响路径与解释机制的讨论（Berry & Berry, 1990; Volden, 2006; Walker, 1969）。此后，政策创新扩散的研究持续丰富，作为这一研究领域的扩展与延伸，政策再生产、政策再发明、政策再创新、政策再建构等概念陆续涌现，为理解政策过程中发明者与先后采纳者之间所产生的政策内容变迁提供了有益的知识积累（杨志、曹现强，2023）。随着时间的推移，政策创新扩散成为公共政策研究中一个相当成熟且重要的领域（朱亚鹏，2010）。

政策创新扩散关注网络关系、外部参照、专业化联盟等因素，恰恰揭示了地方政府在政策内容再生产中所依赖的组织与协同模式，当所谓“创新”主要沿行政等级链条自上而下扩散，而地方政府在吸收过程中对该“创新”进行情境化解析时，“政策创新扩散”的过程本质上就是本文所指的“政策内容再生产”，二者之间因而存在紧密的联系。基于政策创新扩散领域取得的丰硕研究成果，学界将关注点转移至政策内容再生产议题，尤其是政策内容再生产的影响因素。有学者提出，随着时间的推移，后来的采纳者会在早期采纳者政策创新的基础上进行学习并调整，扩大政策适用的范围（Glick & Hays, 1991; Mooney & Lee, 1995）。然而，后续有研究者挑战了这一结论，认为政策内容再生产的适应性会受社会问题严峻程度等外部因素的影响和干扰，政策的适应性会缩小，后来采纳者的“再生产”反而更有可能减少政策的适用范围（Hays, 1996）。进入21世纪后，学界从更广泛的视角研究了政策内容再生产的影响因素：一是政策本身的视角，学者们识别了政策复杂性（Hansen & Jansa, 2021）、政策类型（Hinkle, 2015），以及政策工具与政策目标的兼容性（席虎、汪艳霞，2021）等影响因素；二是政府内部的影响因素，包括专业水平（Jansa et al., 2019; Wang et al., 2020）、意识形态（Carley et al., 2017）、资源水平（Hansen & Jansa, 2021）等；三是政府外部的因素，学者们认为，央地关系（Hinkle, 2015）、竞争与学习（魏景容，2021）、中央支持（刘河庆、梁玉成，2021）、领导重视和市场化程度（王法硕、张嘉玲，2023）等因素同样会影响政策内容再生产的实践。

同时，组织层面的行动者也进入政策内容再生产研究者的视野。部分学者从

微观行动者的视角切入，考察了政党组织（Linder et al.，2020）、利益集团（DeMora et al.，2019；Yu et al.，2020）在政策内容再生产中扮演的角色；还有学者聚焦政策属性，提出政策内容再生产需要地方政府因地制宜（林雪霏，2015；杨志、曹现强，2023）。此外，考虑到可能存在多重并发因果关系，学者们尝试从组织内部、组织外部与组织间关系视角出发，探讨政策内容再生产过程中的多元路径组态（王法硕、张嘉玲，2023）以及作用机制（张海柱、林华旌，2022），并讨论了从中央到地方的弹性传递（章高荣，2017）、纵向和横向机制（朱旭峰、赵慧，2016）等政策内容再生产的影响机制。还有学者发现，基层政府政策内容再生产包括两种产出，一种是出于上级政府的合法性压力而生产的符号性文件，另一种是出于实际工作需要而生产的文件，且相比于社会领域中对上级政府的依附，政府在经济领域的再生产程度会更加独立（李林倬，2013）。

总体而言，政策内容再生产的相关研究已经形成了一定的成果，但仍存在进一步探讨的空间。第一，既有研究大多是解释再生产“是否发生”“发生程度”“受哪些变量影响”，而缺乏对于政策内容在再生产过程中如何被组织性地协调、翻译与重构这一关键过程性机制的系统解释。第二，即便部分研究涉及政策行动者对再生产过程的影响，其出发点多为社会环境或组织间关系的外部视角，对组织内部的关注不足，也缺乏更加深入的探讨，有待探究政府科层组织内部动态结构与注意力机制的真实运作逻辑。第三，尽管西方学界的政策内容再生产研究取得了一定成果，但研究结论多构建于联邦制与地方自治的制度背景上，假定采纳主体拥有较高的政策自主权，较少涉及政策语言如何在科层体系中被制度性地协调转译。相较而言，在我国的政策内容再生产过程中，地方政府必须面对模糊意图与执行任务的双重压力，因而再生产过程更依赖特定组织机制的支撑与调和。但目前无论是西方研究还是中文语境下的相关探讨，均少有从组织机制视角细致描绘这一再生产过程。基于此，本文试图打开政策内容再生产的组织机制“黑箱”，将分析视野聚焦于“新提法”提出到政策落地的整个政策内容再生产的过程，在组织运行的真实场景与动态过程中，探究政策内容再生产的组织机制，力图揭示政策内容再生产不仅是一种采纳行为，更是由组织机制所驱动的过程。

三、分析框架与案例选择

（一）分析框架

政策内容再生产的过程是对政策文本与现实情境之间割裂的弥合，而这种弥合的内在机制同时也是“知识再生产”（李江、阮成武，2024）。组织学习理论强调组织对于知识的吸收、理解和消化。这一理论指出，组织学习是将各种类型的

知识整合到组织内部的行为过程，因此，组织的吸收能力对于组织学习和创新能力的提升具有关键作用（薛元昊、王重鸣，2014）。而且，随着理论与实践的发展，组织学习理论的应用场景已经从组织内部、组织之间演进到区域创新系统的层次（于贵芳、温珂，2020）。

在我国地方政府的政策实践中，面对上级部门模糊的“新提法”，地方政府不仅需要完成对政策意图的理解，更需要实现知识的吸收、适配与再造。从组织学习理论的角度来看，自上级部门提出存在模糊性和开放性的“新提法”，到地方政府完成解码的政策内容再生产、形成可执行的具体方案的过程，实质上就是一个组织学习的过程，即下级政府通过组织学习完成对“新提法”的解码与政策内容再生产。基于此，本文构建了由组织形式、组织“外脑”、组织运转机制构成的分析框架（如图1所示），系统分析政策内容再生产的组织机制。

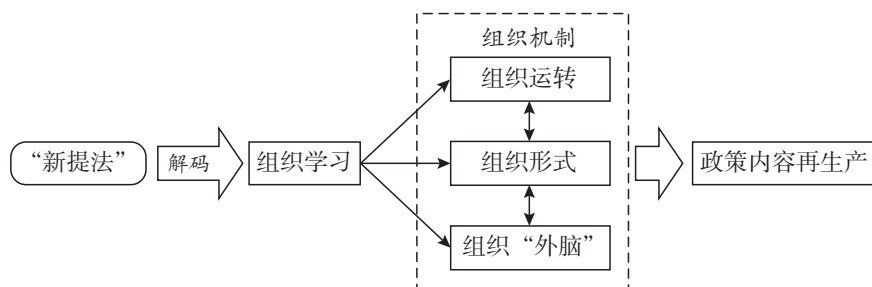


图1 分析框架

资料来源：作者自制。

首先是组织形式。组织学习与组织本身的系统、制度等属性具有密切关联（陈国权、郑红平，2005），良好的组织属性在组织学习中具有基础性作用。为了实现跨层级、跨职能的协同理解与知识整合，更好地实现政策内容再生产，组织必须搭建一个合适的“学习场域”。这一场域应具备跨界整合能力、目标导向性与任务组织力，能承载多部门、异质角色之间的集体讨论与经验碰撞，是促使学习过程发生、维持并走向制度转化的结构支撑，也自然成为政策内容再生产的基础机制。在面对“新提法”这类内容较为模糊的任务时，这种结构往往以小型化、临时性的组织形式呈现，具有高度的柔性及动员能力，是组织学习得以进行的现实依托。

其次是组织“外脑”。研究表明，单一的组织学习或外部合作均不能影响组织的创新，需要二者相互联动才能提升创新绩效（Du et al., 2022）。对于政策内容再生产而言，在面对抽象命题或新概念时，组织内部既有知识往往不足以完成有效应对。因此，引入具备专业能力、理论建构力的外部知识主体成为关键选择。组织“外脑”机制正是在这一背景下发挥作用，专家、学者或第三方机构通过概念诠释、范式翻译与经验移植，为组织提供认知框架与解释资源，使组织能对外

部命题形成理解、加工与再建构，由此丰富了组织的知识库，也促进了组织对于模糊指令的消化、吸收和转化能力。

最后是组织运转。要分析政策内容再生产的组织机制，必须分析这一过程本身何以被驱动，也即组织何以运转起来。注意力作为驱动政府行为与决策的重要因素（代凯，2017），与组织学习之间也存在着密切的关联，组织学习的过程与成效离不开注意力的驱动。在组织学习的初始阶段，组织面对外部环境中的不确定性或知识刺激，需要通过有限注意力资源的调配实现“学习的激活”。可以说，注意力不仅是行政资源调度的前提，更是组织聚焦问题、识别关键任务的认知起点，是政策内容再生产的组织机制得以运转的原因，注意力配置机制因而构成了组织学习的运转逻辑，它决定了哪些议题能获得资源倾斜，哪些知识输入会被纳入组织视野，也决定了组织学习从“潜在状态”走向“实际发生”的触发路径。

（二）案例选择

案例研究是公共管理研究中最常见的方法之一，在公共管理研究领域有着十分重要的地位（杨立华、李志刚，2022），其作为一种质性研究策略，能通过对一个或少数典型个案进行深度剖析，揭示复杂现象在真实情境中的运作机制。基于此，本文采用案例研究方法，选择成都市J区做强城市基本功能工作方案的出台过程作为案例，讨论政策内容再生产的组织机制问题。这主要有以下三点原因。

第一，区县一级政府在科层制中的自主性，为研究政策内容再生产的组织机制提供了理想情境。区县是国家治理的基本单元，区县一级政府位于决策层级和执行层级的接合处，具有完整的政治与行政系统和资源调度能力，相较于乡镇、街道，区县一级政府具有更完整的政治过程和决策系统；比起更高一级的地级市，区县又是在政策执行的前沿，往往更需要因地制宜，实现政策的本地化。本文选取的J区是成都市中心城区，辖区内有著名商业街区，汇聚了优质教育与医疗资源，城市资源禀赋优厚、功能完整。近年来，J区积极推动城市功能建设，是全国百强区，在政策内容再生产方面具有较高积极性，也为观察政策内容再生产的组织机制提供了典型窗口。

第二，成都市J区做强城市基本功能工作方案的出台，系统呈现了从“新提法”的模糊指令到政策方案具体化的全过程。自上级会议首次提出“城市功能布局优化”这一表述后，J区迅速响应，通过主要领导调度、专班统筹推进、专家协同参与等多种组织手段，完成了从理念感知、问题识别到方案生成的系列组织行动，较为完整地展现了基层政府在不确定性与任务压力下主动解码政策语言的具体路径。最终方案的出台，不仅反映了政策内容再生产的典型实践，也为分析组织机制如何介入并支撑政策“解码”提供了真实且可观测的案例。

第三，本案例所呈现的“新提法”解码情境具有典型性和代表性。“城市功能

布局优化”作为上级文件中的“新提法”，并未提供明晰的目标框架与实施路径，具有较高的抽象性和开放性，迫使地方政府在既无上级详尽指引、又必须回应工作要求的状态下，自主组织资源进行政策内容再生产。这一过程涉及跨部门统筹、组织调动与意义建构等复杂机制，体现出政策内容再生产的全过程特征。相比于常规意义上对既有政策进行技术性调整的再生产实践，本案例中，执行工作在政策语言尚处于生成性状态时便进入地方操作环节。这种政策语言尚未稳定，组织机制先行建构的情境具有较强代表性，在揭示政策内容再生产的全过程的同时，能凸显中国特色科层体制下对“新提法”的组织性响应方式，具有较高的分析价值。

本文的案例研究材料来源于2022年2月至5月笔者参与的对成都市J区城市基本功能工作方案制定的调研与田野观察。在调研中，笔者主要通过参与观察与深度访谈等方法获取一手田野资料。笔者经历了政策内容再生产的缘起、经过、成文等全过程，对上述过程中涉及的分管领导、专班相关工作人员、相关专家进行了半结构化访谈。此外，笔者还对各个部门报送的有关材料、工作总结和工作方案进行了整理与分析。

四、成都市J区做强城市基本功能工作方案的制定过程

2021年12月，中共成都市委第十三届十次全会（以下简称“市委全会”）认为，成都市延续多年的单中心圈层式发展模式的惯性仍然较强，提出“城市功能布局优化”的概念，要“以城市功能为导向优化空间、配置资源”。J区作为成都市的中心城区，近年来以“品位J区、幸福城区”为发展愿景。在市委全会闭幕后，J区敏锐捕捉到“城市功能布局优化”的“新提法”，区主要领导指出，要针对“随着城市化进程加快，人口流动规模增长，城市基本功能的要素保障、结构形态和效益发挥与城市高质量发展要求不相匹配”等问题，制定J区做强城市基本功能工作方案。经过近3个月的工作，方案得以出台。

（一）J区的积极响应

对于J区而言，“城市功能布局优化”是一个全新的、从未被提及的领域。在市委全会提出这一“新提法”后，J区主要领导开展前期碰头会商。有关领导认为，“城市功能布局优化”与J区历年来的工作风格和目标方向很契合，适应J区自身优化的需要，可以突出J区的主城区特色，从而实现城市功能的整体跃升，在对如何实现“城市功能布局优化”这个问题上，应“拔得头筹、脱颖而出”。有关领导提到：“除了量力而行、尽力而为，更要创新思维，对表对标对照，创成都品牌，扛成都旗帜。与主城区比、与先进区比，J区要做就做亮眼的，争先

的。”（会议记录 20220225YJH001）^①

为此，J区提出，为深入贯彻落实市委全会关于“城市功能布局优化”相关决策部署，在力求做优做强城市核心功能的同时，要结合自身发展基础和资源禀赋，进一步推进城区特色化发展，做强、做好城市基本功能的建设。在前期工作中，J区根据专家意见，认为“城市功能布局优化”是主要面向城市治理的工作，针对城市发展的均衡性与高质量发展要求不相匹配、公共服务供给结构与人口分布不相匹配等发展不充分不平衡的问题，提出应围绕交通、居住、教育、医疗、文化、就业、养老、生态、智慧、韧性、安全等方面做强城市基本功能。

基于此，在负责城市社会治理的主要领导牵头下，J区快速响应，组织力量开展研究部署工作，并向所有可能涉及的区属机关单位下发了“城市功能布局优化”工作方案编制启动的通知。

（二）工作方案的制定

为了应对制定“城市功能布局优化”工作方案的临时性、非常规性工作，J区成立了工作专班（以下简称“专班”）。根据前期区领导对城市基本功能的指示，专班由负责社会综合治理的区委常委、组织部部长领导，由区委社区发展治理委员会（以下简称“社治委”）牵头，组成人员来自区委组织部、区委宣传部、区发展和改革局、区综合执法局等部门。此外，专班还邀请了来自四川大学等高校的专家学者。

在专班建立并传达基本工作精神后，何为“城市功能”是专班第一次工作会讨论的核心议题。对于“城市功能布局优化”的提法，专家提到：“城市功能分为核心功能与基本功能，核心功能主要是经济发展、要素集聚，基本功能则是构成城市的实体本身，社治委牵头，那么就应该聚焦城市基本功能。”（会议记录 20220227JY001）

由此，专班找到了从“城市功能布局优化”到“做强城市基本功能”的工作抓手，即“城市基本功能”的解构要从牵头单位和专班组成部门的实际工作出发，应以民生、公共服务为城市基本功能的核心内容，而涉及经济、消费、生态等其他功能的方案制定应由其他部门牵头负责。正如有领导提到：“社治委牵头，专家老师帮助理论理解，城市的核心功能和基本功能不是割裂开的，完善基本功能的短板，实际上也是对五大核心功能的提升。我们要在短时间内聚焦基本功能，形成J区项目化的、有特色的、实实在在看得到的、有指导性和操作性的方案和调研报告。”（会议记录 20220227WK001）

建立起对城市基本功能的初步认识后，以何种框架来组织工作方案是专班讨论的第二个问题。专班牵头领导提出：“要借鉴已经形成的、国家的、地方的、匹

^① 编码规则：时间（八位数字，前四位为年份，后四位为日期，如 20220225 为 2022 年 2 月 25 日）+姓名+编号。

配的方案，要以补短板、满足新需求、支核心、促共生为基本框架。”（会议记录 20220227WK002）

在之后的会议中，专班中来自区发展和改革局的成员提供了一份同时期作为平行任务产出的、类型相似的《J区高端要素功能报告》，为做强城市基本功能的方案提供参考，为方案的行文风格、对“城市基本功能”的细化方向和任务模板提供了参考。在此基础上，与会高校专家讨论形成了工作方案的基本架构。专班牵头领导要求成员认领本部门承担的任务，并将会议精神带回所在部门，负责相应部门工作方案的写作，由此形成工作方案写作的分工方案。此后，专班推动了工作方案的第一次“上下”。“上”是指向上汇报。专班将调研报告、工作方案框架以及写作分工的初稿上报区委的牵头领导，寻求进一步的工作意见和指示。“下”是指下发任务。专班牵头领导要求专班各组成部门对街道开展实地调研、座谈，通过收集素材摸清各自领域的实际情况，结合过往经验做法和部门实际，开始写作工作方案的初稿，并由高校专家完成报告的统稿工作。

形成方案的第一版初稿后，J区社治委常务副主任指出，该报告存在实践性不足的缺点，“做实城市运行基座”“做强叠加赋能效应”“做优复合发展路径”等解决方案均过于宽泛，衡量标准不具体、衡量方式不准确，不易理解和落地，并提出“概念项目化”的建议：“最重要的是，不光要写出问题，还要有对应的措施和项目来落脚，如果有那种只能从学术上概念上提出来但做不到的事情，尽量不要在课题中体现。”（会议记录 20220227WK003）

根据方案第一版初稿的意见，专班各组成部门结合部门实际和现有工作情况，将J区城市基本功能建设落实到现有工作计划或者项目储备库中，使用精确化、数字化的行文形式，把目标任务落实到部门、量化为目标、体现为成效。

在经过修订完成方案第二稿并上报后，主要分管领导认为，报告所提内容要点过多、重点不足，并提出了“抓住成都痛点、找寻成都亮点”的需求，形成具体项目清单和创新突破项目清单，并向下分解任务。根据这一指导意见，专班成员结合部门实际和储备项目，提出了面向城市基本功能的项目清单。正如专班某成员提到：“我们纳入工作方案的项目主要还是为了更好地对上争取支持，还是要说清楚为什么要实施这些项目，着力解决当前基本功能存在的那些突出问题，以工作方案来推项目、拿资源。”（田野资料 20220314GMY001）

此外，在制定这一版工作方案的过程中，专班还专门向高校专家征求意见，要求提炼话语、突出亮点、强调创新。为突出J区特色，工作方案中提出多样化群防群治品牌、聚焦“生态+”“数字+”“人文+”的基本功能增值、“医养”融合和“社教”融合、“交通+邻里+场景”立体复合开发模式、学习型社区建设等具有地区和创新意义的概念。

经打磨后，工作专班形成一版较为成熟的工作方案，一方面将方案上报主要

分管领导；另一方面将工作方案以征求意见稿的形式再次下发各部门，并召开面向社会和企业代表的互动协商会。专班根据反馈进行细微调整并形成方案的讨论稿，再一次进行了“上下”。

（三）工作方案的下发

在方案再一次上报给牵头领导审定后，J区组织了做强中心城区基本功能工作方案汇报会，区委、区政府主要领导主持会议。会上，J区汇报了做强城市基本功能的工作方案。区主要领导对方案表示肯定，并要求加速推进，明确目标，尽快将方案转化为推动优化城市基本功能的实际举措。

专班根据J区的实际情况，基于“城市功能布局优化”的“新提法”，形成以“总体目标、工作举措、工作计划、保障措施”为框架的工作方案，并围绕“韧性安全水平提升”“居住保障能力提升”“城市通勤效能提升”等任务形成系列项目清单。会后，J区根据工作方案写作过程中的分工，通过职能归口的形式将工作方案下发到各区属职能部门，要求各部门推动工作方案和清单项目的落地。

综上，J区做强城市基本功能工作方案的制定过程如图2所示。方案的制定涉及区委、区政府的主要领导、分管牵头领导、工作专班、智库专家、社会公众等行动主体，方案制定以务虚会、专班工作会、调研会、协商会、方案汇报会等组织形式推进，经历了前期讨论、方案制定与完善，以及方案下发与再分工的过程。由此，J区完成了“城市功能布局优化”从“新提法”到J区做强城市基本功能工作方案的解码。

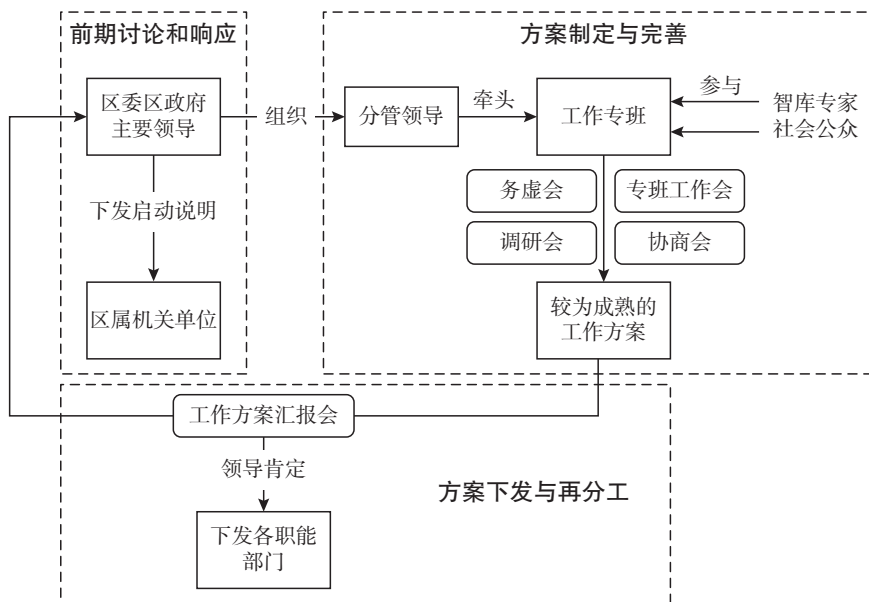


图2 J区做强城市基本功能工作方案的制定过程

资料来源：作者自制。

五、案例分析：政策内容再生产的组织机制

在J区的具体案例中，主要领导、专班和各个部门通过一系列组织行动完成了政策内容再生产，实现了对“新提法”的解码，揭示了政策内容再生产的组织机制。从J区的案例来看，这一系列组织机制包括：以工作专班为代表的组织形式，构成知识整合与协同学习的场域；以专家参与为代表的组织“外脑”，提供外部知识输入与概念建构支撑；以注意力配置机制为代表的组织运转，实现对资源和认知焦点的动态聚焦与优先排序。

（一）政策归口部门组成的工作专班是政策内容再生产的组织形式

在政策实践中，由于科层规章制度无法迅速适应外部环境的剧烈变化，尤其是对跨部门、跨方向的重大事件束手无策（周雪光，2008），需要成立一个镶嵌于科层制中的、任务驱动下形成的弹性组织，工作专班就是这种组织的代表（刘鹏、刘志鹏，2024）。从组织学习理论的角度来看，组织学习的第一步，也正是在组织内部构建一个能承载多源知识流动与交流的学习场域，为组织学习活动打下良好的基础。工作专班作为一个临时性组织，在完成急难险重型任务时具有灵活高效的特征（李娉，2023），是中国式科层组织应对非常规任务的策略选择（颜昌武、席振华，2024）。“新提法”作为科层组织在常规中可能无法应对的工作，往往以工作专班的形式推进，工作专班成为“解码”的组织形式。而在组织学习理论的视角下，工作专班是组织内部知识吸收与转化的重要机制。作为一个任务导向型、跨部门整合的平台，工作专班在应对“新提法”所带来的认知不确定性时，创造了一个从集体问题界定到知识对接，再到方案协同的组织性学习场域。在这一过程中，各部门代表围绕“新提法”展开集体辨析与经验交流，既是对外部知识刺激的组织反应，也是对本地治理经验的知识运用，从而促进了跨部门知识的共享、解释与融合，因而成为本案例中组织学习开展的场域。因此，成都市J区在意识到“城市功能布局优化”这一“新提法”之后，以城市功能布局优化的J区方案制定为工作目的，迅速成立了由主要分管领导牵头、业务相关部门组成的方案制定工作专班，以工作专班作为工作方案制定的组织形式。

在日常城市治理中，城市的社会治理涉及的部门、业务较广，J区社治委是正式面向这一复杂任务成立的党政合署办公机构。但即便是区委常委领导的社治委，在协调城市社会治理的相关事务时，也可能存在效率较低、其他部门积极性不高、部门间协调较难等诸多问题。对于此次方案的制定，常见的部门协调会、调研座谈会等可能无法迅速、集中地完成工作，反而可能增加沟通成本和完成任务的时长，加之“城市功能布局优化”属于“新提法”，社治委更需要借助非常规的组织形式来推动“新提法”的解码。从组织学习角度看，常规会议机制的“例行性学习”不足

以应对高度模糊的新知识输入，因此，需要像工作专班这样的非常规组织，以打破组织边界、聚合多样经验的形式，构建一个临时而高效的学习型网络。在分管领导的积极响应下，J区成立了制定做强城市基本功能工作方案的工作专班。一方面，工作专班由“城市功能布局优化”可能涉及的区属职能部门组成，将相关部门都纳入解码议程，以高效、敏捷的组织形式应对“新提法”的解码；另一方面，工作专班的组建也为解码提供了工作基础，不同部门可以结合实际、发挥所长。

此外，为了适应不断变化的对工作方案的理解，工作专班这一组织形式体现了“集中动态”的特征，可以迅速集中回应制定和完善工作方案的需要，并对方案作出动态调整。工作专班的组织形式还加深了各部门对“新提法”政策方案的理解。由于方案的很大一部分内容是基于各部门的工作实际，所以在制定方案后，专班成员也将“新提法”和工作方案的精神带回各归属部门。

由此可见，工作专班是解码“新提法”即政策内容再生产的组织形式，相较于部门座谈会等常规形式，工作专班可以集中、敏捷处理解码“新提法”这种非常规任务。作为一种临时组织形式，工作专班实际上是将解码压力传导至各相关部门，形成政策内容再生产的组织共同体。同时，工作专班成员回流本部门后，也提升了相关业务部门对所生产政策内容的理解程度。

（二）专家参与政策理解是政策内容再生产的组织“外脑”机制

“外脑”也被称作“智库”，即被引入的外部专家力量，在知识政治时代，专家参与成为政策科学化的重要保证（张云昊，2021）。从组织学习理论视角来看，随着知识复杂性的增加以及竞争的加剧，多组织之间的学习已经成为常态，例如“三螺旋理论”的核心涉及政府、高校与产业之间的相互学习（于贵芳、温珂，2020）。作为一种组织学习过程的政策内容再生产，也离不开政府向其他组织寻求合作。作为社会治理的重要“外脑”，高校与科研机构自然成为这一组织学习过程的关键力量。专家学者凭借其相关专业知识与研究积累，将“新提法”转化为可理解、可操作的叙事，成为“何以解码”的关键力量，专家参与机制是政策内容再生产的组织“外脑”。

实现专家参与是推进政策内容再生产的重要举措。有学者将专家参与机制分为“吸纳-嵌入”“委托-代理”“舆论-回应”和“汲取-知识池”四类理想机制（张云昊，2023）。J区做强城市基本功能工作方案制定则是采用其中的“委托-代理”机制。因该专家团队在本地区的学术影响力，J区社治委采用直接委托的方式请他们成为此次工作方案制定的专家团队。工作专班的牵头领导提到：“你们团队做社会治理、社区治理是很有名的，前面我们也有一些合作，这次请你们来，就是帮我们做理论解读，帮我们完成领导交办的工作。”（会议记录 20220225GQP001）

概念阐释是专家参与“新提法”解码的首要工作。面对工作专班对“城市功能布局优化”“新提法”的困惑，专家学者在专班的工作会上进行了解读，将城

市功能、城市基本功能、城市社会治理、公共服务等概念，与专班牵头部门工作职能相关概念进行比较，专家团队提出了“做强城市基本功能”的工作专班中心任务，即实现从“城市功能布局优化”到“做强城市基本功能”的转变。这类阐释性输入对组织学习中的知识吸收、知识消化具有重要作用，组织通过专家的专业框架重新理解政策语言，从而将“新提法”内化为组织可操作的知识资源。

政策创新是专家参与政策内容再生产的另一重要工作。在J区做强城市基本功能工作方案修改的过程中，一方面，专家参与了方案关键概念表述的简化归类工作，为工作方案撰写分工和方案出台后的再分工奠定了基础；另一方面，专家还提出在J区现有“幸福J区”的品牌基础上提炼亮点，实现政策创新，即提出城市基本功能增值、城市基本功能融合和城市基本功能立体复合开发等模式，通过整合和优化城市基本功能，实现“1+1>2”的效果，提升城市品质，提高居民幸福感。这一过程中，专家所发挥的组织“外脑”功能不仅体现在精炼了方案文本，还促进了组织学习的深化，推动了外部知识在组织内部的转化、吸收，形成了可执行、可落地的政策执行路径。

（三）围绕再生产内容的注意力配置是政策内容再生产的组织运转机制

在公共政策活动中，由于政策活动的公共性和多元化，政府官员经常需要同时应对多项政策任务。这种有限理性与政策活动多元化、公共化的矛盾，导致政府注意力分布呈现多样化态势，对单一政策的关注往往相对有限（Boydston et al., 2014）。政府对各项任务存在自我偏好，在注意力政治的作用下，当政府更倾向于关注某一政策时，会向其倾斜更多的资金、物资和人力资源，从而有利于该政策的实施（Jones, 1994）。J区制定做强城市基本功能工作方案，以工作专班作为政策内容再生产的组织形式，专班之所以能快速组建并迅速、集中地推动工作方案的出台，其背后的逻辑是注意力机制。从组织学习理论来看，注意力不仅是政治资源分配的体现，更是组织在面对复杂信息与有限认知条件下，实现知识聚焦与认知筛选的前提条件，是推动组织内部学习过程有效发生的触发机制。

捕获上级注意力是政策内容再生产的初始动力。自市委全会提出“城市功能布局优化”的“新提法”后，J区主要领导敏锐地认识到这是工作创新的一个重要方向，着手打造J区特色的工作方案，并获得市级政府的注意力资源。有学者形象地将这类现象描述为“创新突围赛”（魏来、李伟，2024）。在这一过程中，模糊发包与捕获上级的注意力成为政策内容再生产的注意力起点，主要分管领导牵头成立了工作专班，本质上构成了组织学习的认知启动环节，组织通过识别外部刺激（即上级的“新提法”）而调动组织内部的感知系统，进入学习状态。

凝聚本级注意力推动了政策内容再生产。为了保证工作效率，工作专班在专班会议、行文以及工作方案“上下”沟通的过程中，都通过代表权威的党政网推

进工作。在专班运行初期，党政网的沟通形式极大地提高了专班工作的正式性和权威性，调动了专班组成部门和人员的注意力，提高了协调的效率和质量。这一阶段体现了组织对知识焦点的内部协调与集中，是将分散的部门知识统一聚焦到特定问题领域的重要机制，保障了组织学习的聚焦与协同。正如专班牵头部门的有关领导提到：“所有相关人员必须严格使用党政网进行交接，且各个会议均有签到、请假等程序。”（访谈记录 20220227GJY001）

在创新和现实可行性之间求得平衡，是政策内容再生产的部门注意力机制运转的逻辑。J区城市基本功能专班组成部门在制定工作方案中主动识别上级的注意力偏好，方案既具有“做实”“擦亮”“出新”的特点，也结合了部门实际工作与项目储备的情况。在这个过程中，专班成员积极配合领导意愿，提出一系列创新的想法和建议，希望获得上级在资源、精力方面的持续性倾斜。而且，考虑到资源和实际工作精力有限，J区政府在制定方案时充分利用现有项目打造亮点，既能满足“新提法”的需要，又能与已有工作基础相结合，实现创新与现实可行性的平衡。这一阶段体现了组织学习中的知识整合与转化，即组织在实际情况与上级预期之间动态配置注意力，实现知识的情境化处理，是学习过程的落地环节。

综上，组织形式、组织“外脑”、组织运转这三类机制在“新提法”逐步走向可执行方案的过程中阶段性激活、动态联动，共同构成政策内容再生产的组织机制（如图3所示）。具体而言，以工作专班为代表的组织形式形成临时性学习场域，调动多部门进入协同解码的集体行动；以专家参与为代表的组织“外脑”机制提供概念阐释与知识输入，推动政策语言的再阐释与概念重构；在注意力配置机制的驱动下，组织聚焦上级任务、凝聚本级注意力，在创新和现实可行性之间求得平衡。三者反馈修改过程中耦合运行，多轮“上下”互动与反馈调整不仅推动了方案的细化，也实现了组织学习中的知识吸收与转化。最终，工作方案回流至各职能部门并转化为具体的治理任务，完成组织知识的沉淀。

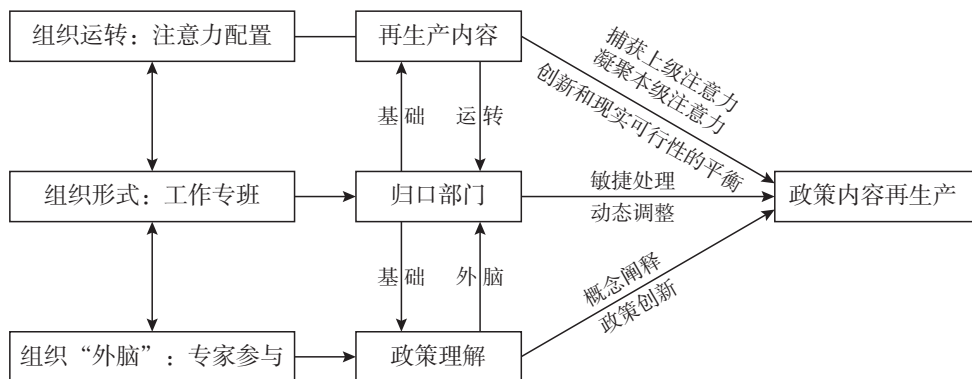


图3 政策内容再生产的组织机制

资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

“新提法”是我国公共政策实践中的常见现象，对“新提法”的解码则是政策内容再生产中落实政策意图的重要过程，体现了不同层级、不同部门之间的连接互动、协调沟通，不仅是政策意图的上传下达，也是一种理解政策与制定方案的过程，更是一种以组织为载体展开知识吸收与协同理解的组织学习过程。本文基于对J区的案例研究发现，政策内容再生产的组织机制，是以临时性的工作专班为组织形式，借助专家参与的组织“外脑”实现对政策内容再生产的目标廓定，并通过不同层级和不同部门间的注意力配置实现组织运转，最后完成政策内容再生产的任务。政策内容再生产受组织形式、组织“外脑”和组织运转三重机制的影响，三者分别表现为工作专班、专家参与和注意力配置。首先，工作专班是政策内容再生产的组织形式，牵头部门和组成部门的协同、协商成为完成政策内容再生产的基础；其次，专家参与为政策内容再生产配置了“外脑”，通过概念阐释和“提亮点”参与政策内容再生产过程，实现理论与实践的连接；最后，注意力配置是政策内容再生产的组织运转逻辑，捕获上级注意力、凝聚本级注意力、在创新和现实可行性之间求得平衡是政策内容再生产中注意力配置的三个关键环节。

本文的边际贡献有以下三点：一是揭示了政策内容再生产的组织机制。过往研究集中于政策内容再生产“是否发生”“发生程度”“受哪些变量影响”，本文揭示了政策内容在再生产过程中组织性地协调、翻译与重构这一关键过程性机制，对于行动者的关注也从外部互动视角转入组织内部的互动及其运转逻辑。二是对组织学习基础的知识推进。传统的组织学习理论认为，经验是组织学习的基础（Argote et al., 2003; Argote & Miron-Spektor, 2011），而本研究表明，组织学习不仅可以靠经验积累，也可以靠主动建构、跨界汇聚与注意力聚焦来有效推进。对于“新提法”而言，可供组织学习参考的过往经验有限，难以成为“新提法”解码的基础，能应对“非常情况”的工作专班发挥了组织形式的基础作用，通过灵活的组织结构主动构建新的知识框架，并借助专家参与获得概念解释，用注意力配置机制集中组织认知资源，在组织内部形成对新政策语言的共同理解与制度化表达，实现对“新提法”的解码。这说明组织学习还可能以临时性的组织结构为依托。组织学习过程中的组织形式、组织“外脑”和组织运转三个机制相互协同，成为除经验积累外的新型学习路径。三是丰富了关于组织结构与学习效果的研究。关于组织学习理论的新近研究指出，具有扁平化和灵活性等特征的组织结构日益普遍，而组织的层级结构在何种条件下促进或限制组织学习，是一个亟待研究的重要课题（Argote et al., 2021）。本研究则表明，在应对“新提法”这样具有高度不确定性、无现成经验可用的任务时，一方面，传统层级制通过嵌入类

似工作专班的弹性组织，有效激活了组织的学习过程；另一方面，专班本身的临时性、跨部门、扁平化等组织结构特征，是其能推动组织学习的关键机制。因此，当层级组织能根据实际需求，临时嵌入跨部门、扁平化的弹性团队时，能有效激活和促进组织学习；而如果组织层级结构僵化、封闭，缺乏此类弹性协同机制，则可能成为组织学习的障碍。由此，本研究丰富了组织学习理论中关于组织结构与学习效果关系的探讨。

当然，本研究也存在诸多有待深入探讨的地方。首先，需要将政策内容再生产与公共政策的话语分析理论联系起来。在公共政策的话语分析理论看来，政策的变通行为发生在政策知识传播扩散的转译过程之中，这实际上是政策话语的再生产，为这种转译行为划定预设边界因而是一个关键问题（李元珍，2023）。“新提法”的解码在一定程度上也属于“政策话语再生产”，因为“新提法”的提出本身就是一种语言性的象征行动。而本文揭示的组织形式、组织“外脑”、组织运转三重机制，亦可被视为话语再生产的组织机制。因此，政策内容再生产机制与政策话语再生产机制在本质上是一体两面，未来可进一步整合组织学习与话语理论，深化对政策过程的话语属性与组织条件的双重理解。其次，本文主要依托个案研究展开分析，尚未对机制在其他类型地区或政策领域的普遍性进行验证，政策内容再生产的组织机制或形式可能是多样的，不同层级的组织机制皆有差异，本文仅以J区为例开展案例研究，可能无法兼顾所有组织类型，这是未来可以继续探讨的方向。最后，本文尚未对组织机制的历时性演化机制、学习效果的评估方式等问题展开分析，有待后续研究进行深入拓展。

参考文献

- 陈国权、郑红平（2005）. 组织学习影响因素、学习能力与绩效关系的实证研究. *管理科学学报*, (1): 48-61.
- Chen, G. Q., & Zheng, H. P. (2005). Empirical Study on Relationship among Organizational Influential Factors Organizational Learning Capabilities and Organizational Performance. *Journal of Management Sciences in China*, (1): 48-61. (in Chinese)
- 代凯（2017）. 注意力分配：研究政府行为的新视角. *理论月刊*, (3): 107-112.
- Dai, K. (2017). Attention Allocation: A New Perspective on Government Behavior Research. *Theory Monthly*, (3): 107-112. (in Chinese)
- 李江、阮成武（2024）. 知识再生产：理解中国公共政策执行的一个新视角. *宁夏社会科学*, (1): 56-63.
- Li, J., & Ruan, C. W. (2024). Knowledge Reproduction: A New Perspective on Understanding the Implementation of Public Policies in China. *Ningxia Social Sciences*, (1): 56-63. (in Chinese)
- 李林倬（2013）. 基层政府的文件治理——以县级政府为例. *社会学研究*, 28(4): 101-128+244.
- Li, L. Z. (2013). The Documentary Politics of Local Government: A Case Study of County Government. *Sociological Studies*, 28(4): 101-128+244. (in Chinese)
- 李婷（2023）. 任务驱动与专班推进：地方弹性治理的一种实践逻辑——基于B市四类工作专班的案例比较. *公共行政评论*, 16(6): 26-45+196-197.
- Li, P. (2023). The Task Driven-Task Force and a Practical Logic for Local Flexible Governance: A Case Comparison of Four Types of Task Forces in B City. *Journal of Public Administration*, 16(6): 26-45+196-197. (in Chinese)
- 李元珍（2023）. 对标对表：一种中国特色的政策话语转译行为. *中国行政管理*, 39(4): 98-105.

- Li, Y. Z. (2023). Benchmarking and Target Comparison: A Behavior of Policy Discourse Translation with Chinese Characteristics. *Chinese Public Administration*, 39(4): 98-105. (in Chinese)
- 林雪霏 (2015). 政府间组织学习与政策再生产: 政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例. *公共管理学报*, 12(1): 11-23+153-154.
- Lin, X. F. (2015). Organizational Learning among Governments and the Policy Reproduction: The Microscopic Mechanisms of Policy Diffusion: A Case Study on the Policy of “City Grid Management”. *Journal of Public Management*, 12(1): 11-23+153-154. (in Chinese)
- 刘河庆、梁玉成 (2021). 政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究. *社会学研究*, 36(1): 115-136+228-229.
- Liu, H. Q., & Liang, Y. C. (2021). The Influence Mechanism of Policy Reproduction in China: A Study Based on Rural Policy Documents. *Sociological Studies*, 36(1): 115-136+228-229. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2024). 工作专班: 一种中国式新型议事协调机构. *治理研究*, 40(1): 13-22+157.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2024). Special Work Team: New-Style Deliberative and Coordinating Agency in China. *Governance Studies*, 40(1): 13-22+157. (in Chinese)
- 王法硕、张嘉玲 (2023). “互联网+政务服务”政策再生产及其影响因素——基于机器学习与定性比较分析的实证研究. *公共管理与政策评论*, 12(4): 47-60.
- Wang, F. S., & Zhang, J. L. (2023). Policy Reproduction of the Internet Plus Government Services Initiative and its Influencing Factors: An Empirical Research Based on Machine Learning and Qualitative Comparative Analysis. *Public Administration and Policy Review*, 12(4): 47-60. (in Chinese)
- 魏景容 (2021). 政策文本如何影响政策扩散——基于四种类型政策的比较研究. *东北大学学报(社会科学版)*, 23(1): 87-95.
- Wei, J. R. (2021). How Policy Text Affects Policy Diffusion: A Comparative Study Based on Four Types of Policies. *Journal of Northeastern University (Social Sciences Edition)*, 23(1): 87-95. (in Chinese)
- 魏来、李伟 (2024). “创新突围赛”: 基层政府社会治理创新的组织逻辑. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 63(4): 39-51.
- Wei, L., & Li, W. (2024). “Innovation Breakout Competition”: The Organizational Logic of the Social Governance Innovation of Grassroots Government. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 63(4): 39-51. (in Chinese)
- 吴宾、齐昕 (2020). 政策扩散阻滞: 何以发生又如何消解? ——自 2016—2019 年中国住房租赁政策的观察. *公共行政评论*, 13(5): 44-64+205-206.
- Wu, B., & Qi, X. (2020). Policy Diffusion Block: Why It Appears and How to Eliminate It: Observations of China's Housing Rental Policy from 2016 to 2019. *Journal of Public Administration*, 13(5): 44-64+205-206. (in Chinese)
- 席虎、汪艳霞 (2021). 政策兼容性与地方政府政策再发明——基于科技特派员制度的案例追踪与比较. *公共行政评论*, 14(5): 119-139+199.
- Xi, H., & Wang, Y. X. (2021). Policy Compatibility and Policy Reinvention of Local Government: Lessons from the Process-Tracing and Comparison of the Technical Task Force System. *Journal of Public Administration*, 14(5): 119-139+199. (in Chinese)
- 熊焱、周建国 (2017). 政策转移中的政策再生产: 影响因素与模式概化——基于江苏省“河长制”的 QCA 分析. *甘肃行政学院学报*, (1): 37-47+126-127.
- Xiong, Y., & Zhou, J. G. (2017). Policy Reproduction in “River-Chief System” Transfer: Influencing Factors and Model Generalization: Based on the Qualitative Comparison and Analysis (QCA) of Multiple Cases in Jiangsu Province. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 37-47+126-127. (in Chinese)
- 薛元昊、王重鸣 (2014). 基于组织学习理论的企业知识产权策略研究. *科学学研究*, 32(2): 250-256+249.
- Xue, Y. H., & Wang, Z. M. (2014). A Study on Corporate Intellectual Property Strategy Based on Organizational Learning Theory. *Studies in Science of Science*, 32(2): 250-256+249. (in Chinese)
- 薛增鑫、满小欧 (2024). 层级治理体系下的政策再生产、注意力配置与政策效应——基于双重机器学习模型的数字乡村政策执行研究. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 38(3): 117-128.
- Xue, Z. X., & Man, X. O. (2024). Policy Reproduction, Attention Allocation and Policy Effect under Hierarchical Governance System: Research on the Implementation of Digital Village Policy Based on Dual Machine Learning Model.

- Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 38(3): 117-128. (in Chinese)
- 颜昌武、席振华 (2024). 科层组织如何应对非常规任务? 行政论坛, 31(1): 65-73.
- Yan, C. W., & Xi, Z. H. (2024). How Do Hierarchical Organizations Respond to Non-conventional Tasks? *Administrative Tribune*, 31(1): 65-73. (in Chinese)
- 杨立华、李志刚 (2022). 公共管理案例研究方法的基本路径. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 55(4): 12-18+127.
- Yang, L. H., & Li, Z. G. (2022). A Concise Roadmap of Case Study Methods in Public Administration. *Journal of Zhengzhou University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 55(4): 12-18+127. (in Chinese)
- 杨志、曹现强 (2023). 地方政策再创新的策略类型及生成机理——基于从“河长制”到“X长制”演化过程的追踪分析. 中国行政管理, (7): 100-109.
- Yang, Z., & Cao, X. Q. (2023). The Strategy Type and Formation Mechanism of Local Policy Re-Innovation: Based on the Tracing Analysis of Evolution Process from River-Chief System to X-Chief System. *Chinese Public Administration*, (7): 100-109. (in Chinese)
- 于贵芳、温珂 (2020). 公共政策视角下的组织行为研究理论综述. 科学学研究, 38(5): 895-903.
- Yu, G. F., & Wen, K. (2020). Relevant Theories and Prospect of Organizational Behavior Research from the Perspective of Public Policy. *Studies in Science of Science*, 38(5): 895-903. (in Chinese)
- 张海柱、林华旌 (2022). 政策扩散中“政策再创新”的生成路径与内在逻辑——基于16个案例的定性比较分析. 公共管理学报, 19(1): 27-39+166.
- Zhang, H. Z., & Lin, H. J. (2022). Formation Path and Internal Logic of “Policy Re-Innovation” in Policy Diffusion: A Qualitative Comparative Analysis Based on 16 Cases. *Journal of Public Management*, 19(1): 27-39+166. (in Chinese)
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. 公共管理学报, 16(4): 1-11+168.
- Zhang, X. (2019). “Consensus-based Flexibility” in the Implementation of Grassroots Policies: An Organizational Approach: Based on the Observation of the Interaction of the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 16(4): 1-11+168. (in Chinese)
- 张云昊 (2021). 政策过程中的专家参与: 理论传统、内在张力及其消解路径. 中国行政管理, (1): 98-104.
- Zhang, Y. H. (2021). Expert Participation in Policy Process: Theoretical Tradition, Internal Tension and Resolution. *Chinese Public Administration*, (1): 98-104. (in Chinese)
- 张云昊 (2023). 中国公共政策过程中的专家参与机制研究——分析社会学的视角. 社会学研究, 38(1): 183-204+229-230.
- Zhang, Y. H. (2023). Mechanisms of Expert Participation in China's Public Policy Process: An Analytical Sociological Perspective. *Sociological Studies*, 38(1): 183-204+229-230. (in Chinese)
- 章高荣 (2017). 高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制为例. 公共管理学报, 14(4): 1-15+153.
- Zhang, G. R. (2017). Diffusion of Policy Innovations with High Risks and Low Incentives: A Case Study of Social Organization Dual-Management Systems Reform at the Provincial Level. *Journal of Public Management*, 14(4): 1-15+153. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, (6): 1-21+243.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, (6): 1-21+243. (in Chinese)
- 朱旭峰、赵慧 (2016). 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999). 中国社会科学, (8): 95-116+206.
- Zhu, X. F., & Zhao, H. (2016). The Diffusion of Social Policies from the Perspective of Inter-Governmental Relations: A Case Study of the Urban Subsistence Allowance(1993-1999). *Social Sciences in China*, (8): 95-116+206. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2010). 政策创新与政策扩散研究述评. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 63(4): 565-573.
- Zhu, Y. P. (2010). Review on Research of Policy Innovation and Policy Diffusion. *Wuhan University Journal (Philosophy*

- & *Social Sciences Edition*), 63(4): 565–573. (in Chinese)
- Argote, L., McEvily, B., & Reagans, R. (2003). Managing Knowledge in Organizations: An Integrative Framework and Review of Emerging Themes. *Management Science*, 49(4): 571–582.
- Argote, L., & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational Learning: From Experience to Knowledge. *Organization Science*, 22(5): 1123–1137.
- Argote, L., Lee, S., & Park, J. (2021). Organizational Learning Processes and Outcomes: Major Findings and Future Research Directions. *Management Science*, 67(9): 5399–5429.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395–415.
- Boydston, A. E., Bevan, S., & Thomas III, H. F. (2014). The Importance of Attention Diversity and How to Measure It. *Policy Studies Journal*, 42(2): 173–196.
- Carley, S., Nicholson-Crotty, S., & Miller, C. J. (2017). Adoption, Reinvention and Amendment of Renewable Portfolio Standards in the American States. *Journal of Public Policy*, 37(4): 431–458.
- DeMora, S. L., Collingwood, L., & Ninci, A. (2019). The Role of Super Interest Groups in Public Policy Diffusion. *Policy & Politics*, 47(4): 513–541.
- Du, J. Y., Zhang, C. Y., & Wu, Q. (2022). The Influence of Organizational Learning and External Cooperation Configuration on Enterprise Technological Innovation: A Study Based on fsQCA Approach. *PLoS ONE*, 17(8): 1–22.
- Glick, H. R., & Hays, S. P. (1991). Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws. *The Journal of Politics*, 53(3): 835–850.
- Hansen, E. R., & Jansa, J. M. (2021). Complexity, Resources and Text Borrowing in State Legislatures. *Journal of Public Policy*, 41(4): 752–775.
- Hays, S. P. (1996). Influences on Reinvention During the Diffusion of Innovations. *Political Research Quarterly*, 49(3): 631–650.
- Hinkle, R. K. (2015). Into the Words: Using Statutory Text to Explore the Impact of Federal Courts on State Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 59(4): 1002–1021.
- Jansa, J. M., Hansen, E. R., & Gray, V. H. (2019). Copy and Paste Lawmaking: Legislative Professionalism and Policy Reinvention in the States. *American Politics Research*, 47(4): 739–767.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Linder, F., Desmarais, B., Burgess, M., & Giraudy, E. (2020). Text as Policy: Measuring Policy Similarity Through Bill Text Reuse. *Policy Studies Journal*, 48(2): 546–574.
- Mooney, C. Z., & Lee, M. H. (1995). Legislative Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39(3): 599–627.
- Volden, C. (2006). States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children’s Health Insurance Program. *American Journal of Political Science*, 50(2): 294–312.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880–899.
- Wang, H. M., Xiong, W., Yang, L. H., Zhu, D. J., & Cheng, Z. (2020). How Does Public-Private Collaboration Reinvent? A Comparative Analysis of Urban Bicycle-Sharing Policy Diffusion in China. *Cities*, 96: 1–10.
- Yu, J. H., Jennings, Jr, E. T., & Butler, J. S. (2020). Lobbying, Learning and Policy Reinvention: An Examination of the American States’ Drunk Driving Laws. *Journal of Public Policy*, 40(2): 259–279.

责任编辑：陈 娜

政策“先行先试”何以走向“升级再试”： 基于创新街区建设的案例研究

孟凡蓉 方泽贤 张天伦*

【摘要】改革步入深水区之际，自主探索如何融合顶层设计是政策试验的重要议题。X市B区创新街区建设为该议题提供了鲜活的实践案例。基于政策试验和提级治理相关研究，论文构建政策“先行先试”走向“升级再试”的分析框架，探寻政策“先行先试”走向“升级再试”的生成过程及试验逻辑。研究发现，政策“先行先试”衍生的棘手问题是政策“升级再试”的触发动因，试验方合法性动员和非试验方高位推动加速政策“升级再试”的进程，试验问题契合中央关切、“先行先试”取得良好绩效且试验方具备纵深探索的资源禀赋是政策“升级再试”的关键。政策“先行先试”走向“升级再试”的本质是自主探索的试错逻辑融合顶层设计的试对逻辑，二者形成国家治理现代化的试验合力。论文提出政策“升级再试”的概念及分析框架，不仅拓展了政策试验理论相关研究，也为改革深水区的政策试验提供了实践参考。

【关键词】政策试验 先行先试 升级再试

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2026) 03-0041-20

一、研究背景与问题提出

政策试验作为不确定情境下改进政策制定的治理安排，是解码“中国之治”

* 孟凡蓉，西安交通大学公共政策与管理学院教授、博士研究生导师。通讯作者：方泽贤，西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。张天伦，西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家及《公共行政评论》青年学者论坛点评专家的修改建议。

基金项目：西安交通大学“创新团队”专项研究课题“科技创新与区域发展政策”（2025GZDZ022），国家社会科学基金重大项目“统筹推进教育科技人才一体改革的重点难点问题研究”（24ZDA028）。

的重要切口。通过在局部范围内实施新政策和深化新认知，政策试验推动治理知识向更大范围扩散以提升制度适应性。然而，伴随改革步入深水区，政策试验转向深层次和系统性探索，顶层设计成为全面深化改革的重要方式（吕炜等，2019）。与此同时，试验一线的基层政府愈发面临权限约束问题，其发起的政策试验更多表现为对既定程序的提炼和改进（Mei & Liu, 2014），难以触及体制机制层面的深层次突破，如何实现顶层设计融合自主探索成为重要的研究议题。

面对上述困境，政策“升级再试”提供新的回应思路。与以往局部试验取得成功上升为国家级政策不同，基层自发启动的部分政策试验在运行至特定阶段后，被上级或中央纳入国家战略体系，通过提升试验层级、扩大试验权限等方式推动其开展纵深探索。从“地方性探索”向“国家级赋权”跃迁的试验升级现象不仅是试验形态的重要转变，更可能预示试验逻辑的深层次变革。政策“升级再试”既保留基层自主探索的灵活性，又赋予试验工作权威性与系统性，为基层在改革深水区“啃硬骨头”和“渡险滩”提供新的治理路径。

尽管政策试验研究已数不胜数，但大多聚焦于自上而下的设计试验或自下而上的自发探索，在上下互动或横向平级扩散中忽视了纵向维度的试验层级跃升。部分研究从问题“模糊性”和“显著性”划分政策试验的升级类型（Song & Li, 2024），但未揭示政策“升级再试”的生成过程及行为逻辑。政策“先行先试”缘何走向“升级再试”？层级提升又反映何种政策试验逻辑？上述问题在现有研究中尚未得到充分回应。由此，论文围绕X市B区国家级创新街区的政策试验历程，运用案例研究法分析政策“先行先试”走向“升级再试”的生成过程及试验逻辑。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

1. 政策试验

依据核心导向，政策试验分为政策实验与政策试点两大类型（杨宏山、张健培，2023）。前者通过筛选随机样本、严格控制变量等方式，精准识别政策干预的净因果效应；后者以“先行先试”为特征，在局部探索获得反馈后校准方向，实现全局适应性治理。总体来看，学界对政策试验更多关注其治理导向，在试验主体、试验过程和试验结果等构成要件上形成一系列研究成果。

以党的十八大为分水岭，政策试验主体从中央主导的设计试验和地方发起的自主探索转向“自主探索”“设计试验”和“请示授权”三者并存的局面（张文显等，2018）。探索试验针对共性制度安排无法解决的差异问题，由地方自主探索新的政策工具，取得成功后扩散为区域性或全国性政策规范。设计试验则是中央

预设较为明确的试验目标，授权部分地区开展试点进行系统性验证。地方在试验中需遵循既定框架，同时细化实施方案，确保政策既符合国家整体战略要求，又能适应不同地区的发展需要（丰雷、胡依洁，2021）。此外，伴随顶层设计日益强化，“请示授权”成为政策试验方式的重要补充，地方政府在设计出试验方案后先请示高层政府，在获得正式确认并授权后才付诸实践，由此成为顶层设计联结地方探索的重要方式（郁建兴、黄飏，2017）。

政策试验通常由地方实施，而中央始终维持政治秩序、把控改革方向（刘培伟，2010）。这种把控体现在协调推进政策试验的各阶段（丰雷、胡依洁，2021）。Heilmann（2008）指出，中国的政策试验绝非地方放任自流或随心所欲扩大范围的反复试验，而是中央通过分散试验和适时干预的方式赋予制度适应能力的过程。在分级框架下，地方形成了累积有效性以提升试验合规性（郑永君、张大维，2016）、迭代学习和反馈（He et al.，2022）等策略行为，形成“中央选择性控制—地方策略性回应”的互动模式。

就结果而言，部分政策试验成功后被全局推广，一部分则因缺乏代表性而导致政策试验不可持续（Wang & Yang，2025）。此外，实践中还存在“嵌套试验”“以面带点”等多种试验结果（李晓方等，2017；李晓飞、崔月，2024）。造成上述差异的原因除了试点属性外，还包括试错逻辑和试对逻辑的交互作用。试错逻辑偏重循证决策，各地因地制宜探索方案，评估者依据试验结果识别有效的政策安排；试对逻辑则预设较为明确的待检验假设，旨在验证新方向和提升政策公信力。但政策试验既不是漫无目的的试错，也不是先入为主的试对，而是中央主导下的政策求解过程（梅赐琪等，2015）。

2. 提级治理

目前，学界对于提级治理的研究主要集中在核心内涵、驱动因素及运作过程等方面。

核心内涵方面，区别于向下逐级发包治理任务的科层运作方式，提级治理本质上是调适纵向权责关系，将超越个体或组织职权范围和能力限度的复杂问题从基层纳入高层以整合资源、寻求有效方案的过程（何艳玲、蒋良竹，2025）。需要提级治理的问题大多具有跨领域综合交叉、涉及多层级部门等棘手属性，问题驱动成为提级治理的重要动因（许玉镇、王光臣，2024）。

在问题驱动下，逆向动员和高位推动构成提级治理的运作过程。逆向动员方面，由于政府间职能和机构设置高度统一，纵向统合的“条”具备向下传输压力和加码压力的结构性通道，在一定程度上限制“块”的自主性发挥，基层面临事务下压和责任兜底的困境（朱光磊、张志红，2024）。此时，“首长站台”和“领导挂帅”等治理方式为基层无法独立解决的问题提供了梯次向上化解渠道。通过向上传导治理任务，逆向动员有助于缓解基层任务分配和能力资源之间的失衡关

系，确保治理压力稳定可控（郝本良、王印红，2024）。高位推动方面，面对同级部门因权力分散、利益分化等因素产生的制度性集体行动问题，高层党政领导将部分条线目标提级为多部门的共同目标或全局目标，有助于跨部门横向协调取得积极成效（王伟进、向静林，2024）。在逆向动员和高位推动下，议题由基层抬升至高层并在特定层级接受、认可后成为缓解府际张力、改善府际协同和形成府际调适网络的治理手段（臧雷振、张冰倩，2023）。

综上，面向政策试验和提级治理的研究已非常丰富，但对政策“升级再试”的探究尚显不足。一是没有溯及政策“升级再试”的前置因素。关于政策反复试验、嵌套试验等问题的既有研究，虽然关注到不同层级间政府对一项政策展开多轮试验的现象，但多集中在横向平级层面，无法解释一项政策缘何在纵向层面由低层级跃迁至高层级开展再试验的内在机理，还需深入分析触发政策“升级再试”的因素。二是缺乏央地关系在政策“升级再试”中的互动探讨。既有研究形成“中央选择性控制—地方策略性回应”的互动模式，但未进一步揭示不同层级政府如何通过逆向动员、高位推动的方式促成政策“升级再试”，政策“升级再试”的过程“黑箱”亟待被打开。三是忽视政策“试对”与“试错”结果良性转化的可能。多数研究认为，政策不是“试对”即为“试错”。然而，政策试验既不是一味试错耗费成本，也不是一贯进行有远见的试对。现实中，除了试错转向试对逻辑所导致的盆景化试验（冯川，2024）等消极结果外，试错和试对之间的良性互动关系尚待进一步探究。

（二）分析框架

1. 概念界定

综合政策试验和提级治理相关研究，本文将政策“升级再试”^①界定为基层政府为回应“先行先试”过程中出现的棘手问题，将试验议题逆向提至高层，经由高层接受认可后提升政策试验规格开展再试验的行为。可以看出，政策“升级再试”位于“先行先试”之后，是对前期试验的拓展与完善。进一步而言，政策“升级再试”在触发条件、主体关系、核心目标和时空范围等方面呈现其独特性。触发条件方面，政策“升级再试”既延续“先行先试”的问题导向，又直面改革深水区的棘手问题。这类问题往往突破基层的权限边界与能力水平，正需要政策“升级再试”发挥作用。主体关系方面，政策“升级再试”在纵向维度上构建起跨层级互动的试验合力。基层作为试验主体，在“先行先试”触及权限边界

^① “提级”“升级”和“升格”内涵相似，均指向对地方治理主体或治理事项进行级别提升或权力授予。为凸显政策试验的阶段性演进特征，本文在政策“先行先试”基础上提出政策“升级再试”概念。

后逆向动员高层介入，高层接受认可后下放权限，由此形成上下联动的试验合力。核心目标方面，政策“升级再试”的直接目标是应对“先行先试”遇到的棘手问题，深层目标是推动政策试验向更深层次拓展。时间范围方面，政策“升级再试”在政策“先行先试”基础上进行二次试验，形成前后衔接的递进阶段。空间范围方面，政策“升级再试”推动政策“先行先试”由基层治理空间拓展至更高层级、更广地域，试验方案将在治理情境更复杂、利益关联更多元的场景中接受检验，最终呈现时间迭代推进、空间梯度扩展的运作特点。

2. 框架建构

围绕政策“先行先试”何以走向政策“升级再试”这一研究问题，本文构建如图1所示的分析框架。该分析框架将政策“升级再试”视作政策“先行先试”遭遇棘手问题后，经由“逆向动员—高位推动”产生的制度确认结果，这一结果有机融合自主探索与顶层设计。

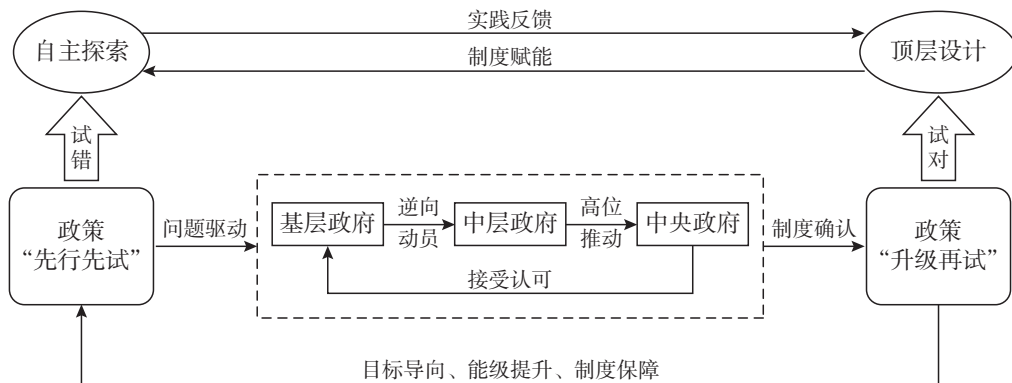


图1 政策“先行先试”走向“升级再试”的分析框架

资料来源：作者自制。

政策试验是我国应对复杂问题和规避改革风险的有效手段。然而，当改革进入深水区，跨域性和复合化问题日益增多，涉及的行动空间、参与主体、投入资源和利益协调等事项逐渐超出“先行先试”的职能范围，迫切需要解决棘手问题，巩固和扩大政策试验的合法性。

面对“先行先试”中的棘手问题，基层扎实推进政策试验的同时，通过主动汇报试验进展、向上寻求政策支持等方式，逆向动员中层政府了解政策试验的动态与现实困境。作为连接基层和中央的关键枢纽，中层政府依托相对优势地位与资源禀赋，在自身职权范围内缓解试验问题，并高位推动政策“升级再试”。当试验议题与中央重点关注的问题领域、核心治理需求相契合，且已取得良好的试验绩效时，政策试验获得中央认可接受的概率将显著提升（石晋昕、杨宏山，2019）。制度确认后，政策试验进入“升级再试”阶段。“先行先试”方案也将嵌入国家发展战略体系，形成相关问题的中央层面目标（文宏、林彬，2020）。政

策“升级再试”通过配置战略目标、提高试验层级和制度保障等方式调整“先行先试”的方案，推动政策试验在更广阔范围和更复杂情境中开展深度探索。在此过程中，自主探索为顶层设计提供鲜活的实践反馈，顶层设计则通过制度赋能基层探索，二者良性互动，共同推动政策试验向纵深演化。

三、研究设计与案例呈现

（一）研究方法

案例通过呈现事件的因果机制和动态过程来产出理论知识（张静，2018）。在众多研究方法中，案例研究具有扎根本土和理论建构的比较优势而被视作讲好中国故事、回应中国之治的研究工具（侯志阳、张翔，2021）。其中，单案例研究关注研究情境和研究对象的互动细节，有助于识别事件的触发因素和运行机制，因此，本文采用单案例研究法分析政策“升级再试”的发生过程及运作逻辑。

1. 案例选取

基于典型性和契合性原则，本文选取 X 市 B 区^①创新街区建设作为研究案例。典型性方面，在世界知识产权组织发布的《2024 年全球创新指数报告》中，X 市排名全球第 18 位，位列中国上榜集群第 7 位^②。B 区作为市辖区，在 23.37 平方千米辖区内汇聚了 17 所高校、10 个国家重点实验室和 6 个国家工程技术中心，符合高校集聚型创新街区的建设要求。契合性方面，B 区在政策试验中历经区级创新产业带“先行先试”和国家级创新街区“升级再试”两个阶段，且在“先行先试”中遭遇棘手问题，不同层级政府在推动 B 区政策“升级再试”的过程中发挥了重要作用，契合本文分析框架。

2. 数据收集与处理

本文采用以一手资料为主、二手资料为辅的数据收集方法。一手资料包括实地调研的半结构化访谈记录、参与式观察结果、座谈会记录、工作人员提供的内部文件，以及会议材料等；二手资料主要是通过网络媒介收集的来自中央政府、省级政府和市级政府发布的政策文件、领导人讲话，以及会议精神等公开信息。为尽可能覆盖相关主体，研究团队分多个时段对 X 市 B 区科技和工业信息化局（以下简称“科工局”）负责人 W 局长、科技管理科（以下简称“科管科”）Q 科长、管理委员会（以下简称“管委会”）L 副主任和 C 副主任、企业代表 C 经

① 按照学术研究惯例，本案例对所涉人名、地名均进行匿名化处理。

② 案例相关数据由访谈对象提供。下同。“全球百强创新集群”由世界知识产权组织自 2017 年起每年发布，原名“全球百强科技集群”。

理，以及产业带升级方案规划师 Z 教授进行访谈，征得同意后录音并编码整理，累计得到近 19 万字一手资料和 20 万字公开资料。

尽管无法获取中央层面的直接访谈数据，但本文通过“关键行动者+权威资料+三角验证”的数据处理策略，仍能保证案例分析的信度和效度。关键行动者方面，Z 教授深度参与 B 区产业带建设及国家级创新街区方案的规划工作，其因工作需要，对接中央、省、市科技部门，对其深度访谈在一定程度上弥补了非试验方政府访谈数据缺失的问题。权威资料方面，创新街区申报相关工作多以线上形式推进，重大政策节点均有官方权威报道佐证，因而权威性资料能弥补田野调查的时空局限。本文重点搜集科学技术部火炬高技术产业开发中心（以下简称“火炬中心”）、省科技厅、市科技局等政府部门官网及官方公众号发布的领导讲话、政策解读文件和工作简报等一手数据，以此表征非试验方的政府视角；同时选取人民日报、S 省日报、X 市日报等覆盖中央、省、市各级的权威媒体报道，还原央地互动的关键节点。本文采用三角验证方式进一步提高信度和效度：采用“日期+被访者身份+核心主题”形式对一手资料进行编码处理，然后，将关键时间、事件和主体等信息与官方文件进行交叉核对，结合公开统计数据形成“实践活动访谈、官方文件佐证、统计数据支撑”的三角验证链条，当观点出现矛盾时则溯源原始凭证，优先采纳具有更高权威性的客观资料，确保数据的准确性。

（二）案例呈现

党的十八大提出的创新驱动发展战略，为地方转变经济发展方式提供了根本遵循。B 区作为老城区，辖区内集聚众多高校科研院所，却面临传统商业日趋衰落和多年无新增工业用地等发展困境。在上海环同济产业带的辐射带动与创新驱动发展战略引领下，B 区于 2013 年联合 X 市科技局与 10 所驻区高校启动环大学创新产业带（以下简称“产业带”）建设。其间，B 区改造存量楼宇，建成 125 个双创载体，通过搭建创业孵化、技术转移等五大服务平台，率先在全省推出“创新创业券”等方式孵化中小企业，推动科技成果就地转化。

2021 年，火炬中心启动创新街区建设工作，旨在放大创新创业集聚效应。同期，B 区产业带建设试验进入后期，逐渐暴露出政策势能不足、试验效能衰减等深层次问题。依托前期产业带建设的扎实基础和良好成效，在省市区三级政府协作下，B 区于 2022 年 6 月入选全国首批国家级创新街区，定位为高校集聚型创新街区。升级后的创新街区设立全省首个概念验证基金，搭建专业化概念验证平台，联合 14 家单位发起硬科技概念验证联盟。通过设立“双创”服务网点，B 区实现 189 项高频事项一站办理，以“微更新”模式激活存量空间，避免大拆大建的城市更新模式，成功探索出一条依托科教资源实现老城区创新发展的转型之路。

四、政策“先行先试”走向“升级再试”的过程分析

回顾案例可以发现，B区政策试验划分为建设区级产业带“先行先试”和建设国家级创新街区“升级再试”两大阶段。在前文分析框架基础上，本文从问题驱动和央地互动两方面分析政策得以实现“升级再试”的过程。为简化分析，本文将央地关系划分为以中央为代表的“试验发包方”、以S省、X市等中层政府为代表的“非试验方”和以B区基层政府为代表的政策“试验方”，分析“先行先试”走向“升级再试”的互动行为。

（一）问题驱动分析

政策试验始于现实治理需求。然而，B区在建设产业带“先行先试”中却面临政策势能不足、试验效能衰减的新问题。面对旧问题尚未解决、新问题接踵而至、新旧问题相互叠加的局面，B区及时调整初始试验方案。调整后的方案虽然提升了政策绩效，积累了政策实践经验，但囿于政策势能不足、试验效能衰减等问题超出B区的治理权限，新方案仅能在一定程度上缓解上述困境。为避免试验进程中断，B区除了调整初始方案外，还需敏锐捕捉关键政策时机，促成政策“升级再试”。

1. 棘手问题产生

作为关键试验要素，政策势能是不同层级政府释放的政治信号强弱的表征。政策试验方只有具备与试验相关主体行动取向相匹配的政策势能才能持续推进试验。然而，受区级治理权限的约束，B区在与部属高校、市级政府等主体对接工作时存在势能不足的问题，制约了跨层级、跨领域的创新要素整合。辖区内两所院校分别隶属教育部、工业和信息化部，是副部级高校，行政级别不对等导致B区与高校间的联动层级有限，因而在科技项目跟踪、成效评估等方面的举措不足。

“跟部委直属级别的院校对接工作，最大的问题就是沟通，很多项目不可能说建就建，咱也不可能去跟校领导碰面，我们见的都是处室的副处长，他们又定不了事儿，有时候谈好的事说变就变了，在工作对接上不是太顺畅。”（访谈记录 20240915W）^①

作为老城区，B区以存量建成空间为主，多年来几乎无新增工业规划用地。这一固有属性既构成B区政策试验的前置性约束条件，也为产业带建设后期试验效能衰减埋下隐患。产业带建设初期，得益于高校外迁腾退了闲置校区，B区以优惠的地租和税收吸引了一批初创企业落地。然而，伴随企业规模的壮大和科创

^① 访谈资料编码规则为访谈时间+受访者姓氏首字母大写。

载体附加值的提升，叠加 X 市高新区、新区持续扩容和虹吸效应，B 区面临资本、项目和优质企业被周边地区分流的严峻挑战。不少在产业带培育壮大的中小企业发展到一定阶段后外迁，导致产业带建设试验的边际效益增速放缓。

“有些企业前期我们给予房租减免，项目给予扶持，好不容易把企业培养起来，（它们）一壮大就出去了。开始它们不需要厂房，几间办公室就能搞定，但到了上百上千人，（它们）肯定是要出去的，结果区里花一堆钱，企业没有任何税收贡献就走了，领导意见也比较大。”（访谈记录 20240915W、访谈记录 20240930C）

2. 调整初始方案

面对政策势能不足和试验效能衰减问题，B 区内外联动，多措并举调整试验方案。

针对势能不足的问题，B 区联合市编办依托 X 市政府办公厅在《关于支持 B 区环大学创新产业带发展的若干意见》中，加大对产业带的政策支持力度。通过赋予 B 区产业带管委会相当于市一级的管理权限，建立产业带重点项目便利化审批机制。对产业带发展的重大事项，按照“一校一策”“一事一议”等方式组织实施，激发管委会、高校、企业等多方参与产业带建设的积极性。

针对效能衰减问题，B 区从硬件配套升级与“金融活水赋能”两方面优化原有试验方案。一方面，B 区加快补齐基础设施短板，将符合棚户区改造条件的旧城和老旧家属区纳入 X 市重点项目，在不改变用地主体、符合政策法规的前提下优化规划事项，缓解存量空间不足的问题。另一方面，联合市人民政府金融工作办公室和市财政局设立总规模不低于 5 亿元的基金集群，通过市场化运作方式吸纳社会资本，重点支持产业带与高等院所共建重大科创项目，注入多元资金缓解政策试验效能衰减的压力。

3. 捕捉机会之窗

多措并举下，产业带势能不足和试验效能衰减等问题得到一定缓解。然而，产业带要深度对接省级乃至全国的创新资源，巩固和拓展政策试验成果，借助高层政策势能、释放强劲品牌效应是必要条件。管委会工作人员也表示：“市区共建、区校联动的工作机制对开展工作肯定会有帮助，但如果进入‘国家队’（产业带升级为国家级创新街区），往后开展工作会更加方便，所以我们要努力去争取这块牌子。”（访谈记录 20240908C）此外，在老城区存量空间受约束的前提下，B 区也期待外部更有力的措施维系试验效能。

“吸引创业人才和科创企业，不能光靠低房租和宽敞的办公室……目前我们还有点信心，辖区内的交通优势和生活配套都比较方便。但是说实话，也有忧患意识，再不抓住（创新街区这个）机会，优势慢慢会被稀释掉。”（访谈记录 20250930C）

2022年4月,《2022年科技部火炬中心工作要点》提出:“完善创新街区试点方案,在重点城市建设特色化的创新街区。”由于创新街区围绕空间优化、园区产城融合和高校集聚等方向开展建设,其创新成果转化、创业企业孵化和“双创”载体优化等重点任务与产业带发展相关。因此,申请国家级创新街区成为B区应对棘手问题、推动政策试验升级的机会之窗。

(二) 央地互动分析

产业带要升级为国家级创新街区,还需要完成合法性建构,获得试验发包方的接受和认可。对此,政策试验方通过展示已取得的试验成效、对标国家战略等方式向上进行合法性动员,借助非试验方政府的高位推动作用,积极促成政策“升级再试”。

1. 政策试验方的合法性动员

火炬中心提出创新街区设想后,B区一方面成立由区委、区政府主要领导任组长的工作专班,组织多轮推进会完善创新街区实施方案与配套政策;另一方面,通过突出示范引领作用、对标国家战略等方式向上动员,以获得政策“升级再试”的合法性。

示范引领方面,B区在梳理国内外创新街区建设案例、区国土空间设计和高校校园规划的基础上,基于辖区科教资源密集的特点,瞄准“高校集聚型”街区定位,逐一走访签约的高校院所,划定创新街区的“四至”边界。此外,B区凝练前期产业带试验形成的科技成果转化“三项改革”经验^①,对三项改革项目在产业带落地转化并创办企业的个体或组织,给予办公研发场地租金减免、投融资对接等政策支持,对重点项目给予最高200万元支持,不断巩固前期试验的成果。

对标国家战略方面,B区锚定国家“十四五”规划中前沿科技的发展导向^②,结合辖区内高等院校的专业优势,精准聚焦航空航天、智能制造等九大硬科技领域。此外,B区通过引育知名企业围绕上述方向在街区布局研发总部、区域研发中心等科创基地,建立与国际创新街区的知识产权合作,加速创新街区成为集聚创新资源的重要载体和实施创新驱动发展战略的关键抓手。

诚然,国家级创新街区的试验红利是B区不遗余力争取政策“升级再试”的动力,但政策试验也需要实现“以点促面、逐步推广”的目标。因此,B区政策

^① “三项改革”是指为破解科技成果转化中“不敢转、不想转、没钱转”的问题而实施的三项改革措施,分别是职务科技成果单列管理、技术转移人才职称评定、横向科研项目结余经费出资转化。

^② “十四五”规划制定了包括新一代人工智能、量子信息和集成电路在内的7个科技前沿攻关领域。

“升级再试”的合法性除了高校密集的资源禀赋契合创新街区试验的定位外，也在于其能助力破解科技成果转化和老城更新等现实困境，积累治理经验。“创新街区试验并不是要打造一个一模一样的B区，而是其中的一些做法，比如说像‘三项改革’这样的经验可以推广。”（访谈记录 20251211Z）

2. 非政策试验方的高位推动

要实现政策“升级再试”还离不开非试验方政府的高位推动。X市和S省两级政府以密集的政策文件和行动措施，在资金供给和平台支撑上推动B区政策“升级再试”的实践进程。

在资金供给上，X市在十项重点工作中提出，依托产业带构建省市区三级联动的全域创新格局；市科技局协调将创新街区工作列入省市的“十四五”规划、二〇三五年远景目标纲要和政府工作报告等高规格文件中；市政府办公厅则统筹土地、资金、人才等要素，出台关于支持科技创新街区建设的若干措施，对符合条件的企业和项目进行政策扶持。“目前总共获得3000万元资助，一年给1000万元，连续支持3年。这1000万元对企业来说是能帮上忙的，因为我们是做孵化器的，是从‘0’到‘1’的过程。小企业，比如一个老师的团队，起步阶段可能二三十万就可以把这个台子搭起来，这个是很受益的，拿到这个钱后我们都是去支持企业、支持项目的。”（访谈记录 20240908C）

在平台支撑上，S省将产业带升级纳入省级创新平台QCY^①建设专项，形成创新驱动发展的合力。借助QCY平台和产业带升级一体推进的工作契机，B区参照QCY相关政策与周边高校科研院所深入开展校地合作，通过整合大学内部闲置空间，先后启动科技园综合展厅和众创空间等立体联动孵化器建设，充实创新街区主体功能区。“我们可以借鉴QCY的政策，比如说对‘高企’的奖补，包括一些规划建设、如何在楼宇里面办企业……我们也提出要积极融入QCY总平台，创新街区应该是科技回归老城区，我们也应该借人家的‘东风’去做自己的事情（升级为国家级创新街区），这是正向引导。”（访谈记录 20240908Q）

省市政府作为非试验方，为何愿意高位推动产业带升级为国家级创新街区？其背后的行为动机是什么？从省市面临的具体现实问题来看，本文认为，利益共容是非试验方政府高位推动B区政策“升级再试”的关键，政策非试验方实际上扮演着政策“升级再试”的政策企业家角色。

作为直接领导B区的上一级政府，X市助推产业带升级，既可以减少先天基础薄弱、后发条件不足的地区的试验探索成本，也可以在同其他地市的横向创新

^① QCY是S省成立的创新驱动发展总平台。S省为加速产业链和创新链深度融合，聚焦立体联动“孵化器”、成果转化“加速器”和两链融合“促进器”三大目标，打造科技创新的大平台。

竞争中脱颖而出。“当时跟 H 省高新区还有市高新区同时申报创新街区，市里觉得 B 区更有代表性，虽然 B 区产值或者企业量级可能不如高新区，但是刚好契合国家想做的一些点，例如，老城区旧城改造、科技成果转化可能有能借鉴的经验。”（访谈记录 20240930C）通过支持 B 区产业带升级，X 市避免试验名额旁落他市。此外，由于老城改造存在正外部性，X 市老旧的楼宇和低效的商业厂房也顺势改造为孵化器和概念验证平台，城市空间布局得以进一步优化。

对 S 省而言，QCY 作为全省创新驱动发展的总平台，其建设目标与产业带升级后的发展方向高度契合，二者均以整合全省科教资源、促进科技成果就地转化为核心目标。因此，S 省助推 B 区产业带升级，一方面能发挥 QCY 平台的引领作用，B 区可以依托 QCY 已建成的科创载体设施、成型的政策体系等成熟条件发展，减少 B 区的改革试验成本；另一方面，升级后的创新街区可以与 QCY 产生联动，进一步集聚高端创新要素，有助于破解 S 省长期存在的科技成果转化难题。

3. 试验发包方的接受认可

政策“升级再试”的关键在于试验发包方政府的接受和认可。既有研究表明，地方试验与中央关注的问题领域契合度较高且取得良好绩效时，政策试验更容易得到中央认可（石晋昕、杨宏山，2019）。

从问题契合度来看，B 区产业带建设始终锚定中央科技创新的战略部署。在党的十八大提出创新驱动发展战略、国务院推进大众创业万众创新的政策背景下，B 区立足科教资源富集优势，率先启动产业带建设，通过盘活老城区存量资源、搭建产学研融合平台，在科技成果转化、创新生态培育等方面取得阶段性成效。2016 年，《国务院办公厅关于建设大众创业万众创新示范基地的实施意见》（国办发〔2016〕35 号）明确提出：“依托双创资源集聚的区域、高校和科研院所……探索形成不同类型的示范模式。”B 区打造高校聚集型创新街区正是对上述要求以及火炬中心创新街区试验方案的精准响应。此外，创新街区重点布局航空航天、智能制造等硬科技领域，契合“十四五”规划对前沿科技领域的划定。由此可见，领域高度契合成为 B 区政策“升级再试”的重要前提，省市等非试验方政府的高位推动则从侧面多重验证了政策“升级再试”方案的可行性，进一步展示了创新街区的建设蓝图。

此外，B 区具备纵深探索的资源禀赋，试验方案具备较强的复制潜力也是政策“升级再试”的关键所在。自 2013 年启动产业带建设以来，B 区已建成 13 个国家级“双创”载体，累计培育企业 2350 家；加之辖区内拥有 17 所高校、10 个国家重点实验室等存量资源，叠加科技成果转化领域的“三项改革”经验和“光机所模式”，B 区具备开展创新街区深度探索的资源基础和经验推广条件。在多方因素作用下，2022 年 6 月 10 日，B 区举办环大学硬科技创新街区建设启动大会，标志着产业带正式升级为国家级创新街区。

五、政策“先行先试”走向“升级再试”的试验逻辑分析

（一）政策“先行先试”：自主探索的试错逻辑

在我国，由于公共问题的复杂性、治理区域的异质性，统一的治理方案往往难以实现全域适配。因此，赋予基层相对自主的决策与行动空间，允许其在不偏离制度框架的前提下，针对特定问题开展“先行先试”显得尤为必要。政策“先行先试”的本质是自主探索的试错逻辑，通过实践、反馈、修正的路径，逐步探索治理的最优方案。面对创新驱动发展战略要求，B区在缺乏现成实践经验的情况下试行产业带建设，其试错逻辑体现在目标动态调整和工具组合配置两个方面。

1. 目标动态调整

产业带建设初期，B区曾将目标聚焦企业集聚，尝试通过整合物理空间吸引创新要素汇聚。然而，物理空间集聚并不必然带来创新驱动的化学反应，科技成果转化成效依旧不佳。这一实践反馈促使B区将试验重心从空间建设转向体制机制创新，在科技成果转化领域试行“三项改革”是对初期目标偏差的重要修正。针对科技成果转化长期存在的“不敢转”“不想转”“缺钱转”的普遍难题，B区试行“三项改革”措施。通过将职务科技成果单列管理解决“不敢转”问题，运用技术转移人才评价和职称评定制度解决“不想转”问题，使用横向科研项目结余经费出资科技成果转化解决“缺钱转”问题，B区从管理体制和运行机制上把高校沉淀的资产和职务成果转化为可交易股权、可融资资产和可落地场景，为科技成果转化提供了宝贵经验。

2. 工具组合配置

除了目标动态调整，灵活运用多种政策工具也是试错逻辑的体现。产业带建设并非依赖单一的行政命令或财政补贴方式，而是综合运用规划引导、平台搭建、公私合作等多种政策工具。例如，在推动校地合作方面，B区最初采用召开座谈会、签署战略合作协议等形式，但效果并不显著。通过深入调研高校院所和科研人员的实际需求，B区推出办公研发场地租金优惠、投融资对接等更具针对性的一揽子政策，设立最高200万元的重点项目支持资金，这正是在实践中不断试错、优化政策工具的体现。通过比较不同工具的实施效果，B区筛选出有效促进科技成果转化的关键举措。

总的来说，B区政策“先行先试”呈现失败和成功并存的结果。成功方面在于，产业带在全省最早建立“创新创业券”扶持机制，在X市最早发布“双创”行动计划，在全省第一个成立创投基金，“三项改革”效能初显，等等。一系列敢

为人先的试错举措使 B 区在产业带升级为国家级创新街区前，建成国家级“双创”载体/平台 13 个，15 家企业入选市级上市后备企业名单。可以说，B 区在创业孵化和成果转化方面取得了丰硕成果。当然，其中也不乏环大学数据智能小镇因产业特色不足和建设进度落后而在 2020 年被移除出特色小镇名单等失败经历。总之，政策“先行先试”中，B 区自主探索的试错逻辑为老城区如何实现创新驱动发展提供了可行的初步方案，为后续政策“升级再试”奠定了重要基础。

（二）政策“升级再试”：顶层设计的试对逻辑

相较于政策“先行先试”，政策“升级再试”面对的治理情境并非从零开始。在该阶段，基层已通过“先行先试”积累了解决问题的局部方案。然而，随着改革的推进，政策试验愈发强调顶层设计的系统性和整体性，“先行先试”形成的局部方案急需通过“升级再试”进行系统化提炼和标准化规范。与政策“先行先试”自主探索的试错逻辑不同，政策“升级再试”更多体现为顶层设计的试对逻辑。这种试对逻辑不是指政策方案能一步到位，而是在国家战略引领下，通过明确目标导向、提升试验层级和提供制度保障等方式完善试验方案，将已被实践证明的局部经验置于更大范围进行深度探索，确保政策试验符合国家整体战略方向。

1. 国家战略引导

《2021 年科技部火炬中心工作要点》提出“在具备条件的城市街区、高校周边及国家高新区内，布局建设一批创新街区”的试验设想，火炬中心的系列举措释放了顶层设计的强烈信号。对照顶层设计的要求，B 区立足高校资源优势，在产业带 10 所驻区高校共建的基础上，拓展共建范围至 17 所驻区高校、131 家科研机构 and 10 个国家重点实验室，在街区申报中突出高校集聚型试验类型。围绕创新街区重点试验任务，B 区以企业体系化培育、成果加速化流转和载体创新化运营为支撑，积极融入总体部署。以创业企业孵化为例，B 区构建“分层培育、精准赋能”的培育体系，通过建立科技企业培育库，在摸清底数的基础上实施“登高、升规、晋位、上市”的科创企业梯度培育工程，针对性开展政策培训、项目申报指导等服务，回应创新街区建设顶层设计的要求。

2. 提升试验层级

政策“升级再试”后，B 区通过提升试验层级进一步化解势能不足、效能衰减等“先行先试”阶段存在的问题。势能不足方面，相较产业带市级联席会议和市区共建机制，创新街区构建了省市区三级联动和校地企共建的全域创新格局。其中，B 区委、区政府牵头成立 QCY 创新驱动平台建设工作领导小组暨创新街区工作专班，为省级工作与国家级创新街区战略精准对接提供组织保障。与此同时，立足创新街区服务需要，B 区整合组织部、人力资源和社会保障局和税务局等多

部门业务，对 X 市一体化政务服务平台进行功能延伸，启动政务服务驿站运营。驿站涵盖企业开办、税务等 189 个事项，线上办或自助办比例达 95%。通过线上自助办理和线下送服务上门等方式，B 区深化与共建高校、企业的合作交流，确立了专题会议和“政府主导、规划引领、社会运作、企业实施”的运作方式，破解以往同部属高校对接不畅、创新主体分散的痛点。

“（对于工作开展）确实更便利一些，当时拿这块‘国字号招牌’的时候，省科技厅还有市长对这非常支持，省当时是直接把我们定为省级 QCY 的一个孵化基地。后续跟高校或者是科研院所对接的时候，我觉得大家还是比较认可我们的。”（访谈记录 20250930C）

试验效能衰减方面，依托创新街区的政策支撑，B 区成立省内首支概念验证基金，在概念验证先行、孵化基金跟进理念指导下，产业方先行承担技术在项目验证前的支出，验证成功后优先入股，达到资金反哺孵化的循环效果。针对企业外流现象，创新街区推行“总部经济”模式，即保留企业总部或研发业态在 B 区，具体生产业务外移，并与迁入地协商收入返还比例，平衡企业的发展需求与税收贡献。

“升级为创新街区后，我觉得最重要的就是品牌效应，之前一直说产业带，现在 X 市一想到创新街区，甚至一想到街区，都会想到 B 区；另外还有辐射效应，大家知道创业要去 B 区，因为是国家级平台，靠得住。”（访谈记录 20250930C）

3. 保障试验效能

在政策“升级再试”过程中，以“三项改革”为代表的科技成果转化经验通过制度保障进一步扩大影响。省科技厅明确将深化“三项改革”作为创新街区建设的核心抓手，推动试验主体从“先行先试”阶段的高等院校，逐步拓展至科研院所、医疗卫生机构等多元主体。在此基础上，结合前期试验反馈与需求优化，省科技厅联合六部门发布《S 省深化科技成果转化“三项改革”十条措施（试行）》和《关于深入实施创新驱动发展战略加快建设科技强省的决定》，创造性地提出“先试用后付费”“权益让渡”等 27 项具体举措，构建起系统性的政策支撑体系。随着政策“升级再试”的持续深入，“三项改革”相关成果经省人大常委会审议，被正式纳入 S 省科学技术进步条例，成为地方性法规，试验成效在制度层面得以巩固。

（三）政策“先行先试”走向“升级再试”：自主探索融合顶层设计

政策“先行先试”走向“升级再试”指向自主探索融合顶层设计的政策试验逻辑，为复杂情境下国家治理如何保持渐进调适提供了新的路径。作为政策试验的关键维度，自主探索与顶层设计并非二元对立关系，而是在特定条件下相互支

撑、同向发力，最终形成国家治理的试验合力。

步入新时代，局部政策试验设计难以穷尽纷繁复杂的问题与差异化的全局情境。相较之下，政策“先行先试”转向“升级再试”的进阶模式构建了更为系统的治理框架。这一框架以局部自主探索为治理根基，通过边界控制和经验固化推动国家治理在复杂情境中渐进调适，体现国家治理体系和治理能力现代化进程中对改革规律的深刻把握。

在产业带建设阶段，尽管B区面临诸多现实困境，其实践探索始终围绕创新驱动发展战略展开，而非脱离制度轨道的盲目尝试。当试验进入政策“升级再试”阶段，顶层设计的适时引导确保创新街区在可控边界内朝着既定方向进行深化改革。这种边界可控性具备双重价值：一是为基层自主探索保留必要空间，避免过度约束导致基层活力流失；二是依托顶层设计的目标导向、资源配置和制度保障，巩固和推广成功经验，将优化后的试验方案置于更复杂的现实情境进行迭代、检验，最终在治理稳定性与变革创新性之间建立起渐进调适的动态平衡。在这过程中，自主探索与顶层设计并非孤立运作，而是形成有机整体。自主探索凭借其丰富的地方性知识和灵活的决策优势，为顶层设计提供方案基础与问题反馈；顶层设计则依托其全局视野和制度权威，为自主探索提供方向引领、制度保障与资源支撑。二者双向赋能、协同发力，共同推动政策试验在复杂情境中稳步前行。

六、研究结论与未来展望

（一）研究结论与讨论

基于产业带升级为国家级创新街区的实践案例，本文探究了政策“先行先试”走向“升级再试”的过程与试验逻辑。研究发现，政策“先行先试”中的棘手问题是驱动政策走向“升级再试”的重要动因，政策试验方的合法性动员和非试验方的高位推动，加速了政策“升级再试”的进程。当试验议题与中央关切契合度较高且取得良好绩效、试验方具备纵深探索的资源禀赋时，政策“升级再试”更有可能被接受认可。从试验逻辑上看，政策“先行先试”凸显自主探索的试错逻辑，承担提供局部方案的功能；政策“升级再试”则体现了顶层设计的试对逻辑，发挥全局方向的引领作用。政策从“先行先试”走向“升级再试”的本质是自主探索的试错逻辑融合顶层设计的试对逻辑，最终形成凝聚试验合力的国家治理机制。

本文主要有以下三点理论贡献。

其一，本文提出政策“升级再试”的概念及问题驱动的前置性因素，揭示了政策试验除水平层面的“试验-扩散”路径外，还存在纵向的层级跃迁路径，突破了既有政策试验研究的层级局限。政策反复试验、嵌套试验等研究虽聚焦不同

试验方政府在既定框架内对政策展开多轮试验的行为，但多停留在横向平级的层面。政策“升级再试”则强调试验方政府在政策“先行先试”遭遇棘手问题后，经由非试验方高位推动，获得中央接受认可，提升政策试验层级再度开展试验的行为。其不仅回应了“如何改进政策试验”的技术性问题，更回答了“是否需要改变试验层级”的权限性问题，为理解政策试验提供了纵向层级视角。

其二，本文刻画了“基层逆向动员—中层高位推动—中央接受认可”的政策“升级再试”全过程，为政策试验中的央地关系互动提供了新的理论支撑。既有研究将政策试验中的央地关系框定在“中央选择性控制—地方策略性回应”的一般过程中，基层多被定位为被动试验的主体，中层政府亦处在研究视野外，或被视作静态扩散主体。本文突破了既有分析框架，既凸显了中层政府在传递基层诉求、连接顶层设计中的枢纽作用，又彰显了基层为推动政策“升级再试”所展现的主观能动性与合法性建构行为，有力证实了政策试验中的央地关系双向互动逻辑。

其三，本文聚焦试错逻辑和试对逻辑在政策“先行先试”走向“升级再试”过程中的共同作用，回应自主探索如何融合顶层设计的政策试验命题，为改革深水区的政策试验推进提供了理论参照。区别于以往试错逻辑和试对逻辑截然对立，或试错逻辑转向试对逻辑引发盆景化试验等研究观点，本文发现，试错逻辑与试对逻辑并非线性替代关系，而是呈现阶段融合与递进的特征。政策“先行先试”以试错逻辑为主导，允许基层开展多元探索；待形成局部经验后，顶层设计的试对逻辑发挥主导作用，通过战略引领、层级提升和制度保障，将基层试错所形成的有效经验进行系统化提炼，推动其在更大范围内推广，并接受新的检验。这一过程有助于实现自主探索灵活性与顶层设计规范性的有机统一，既让政策试验保持创新活力，又确保其始终在全局方向上稳步推进。

（二）实践启示与展望

政策试验的本质在于实现成功经验的有组织积累，最终达到逐步推广的目的（冯川，2024）。然而，既有创新街区的研究揭示，对创新街区认知不足是制约其推广的重要因素（吴建南，2024）。因此，产业带升级为国家级创新街区后能否实现推广仍需进一步考察。从现实情况来看，受国家级创新街区示范的影响，S省其他地市开始试行环大学科技创新产业带建设，其中W区打造的环大学科技创新产业带最具代表性。借鉴B区集聚高校创新资源的成功经验，W区强化政校企协同，联合辖区6所高校建设科技成果转化中心，通过编制技术需求清单、成果认领清单、路演清单等方式，设立科技产业金融专项资金，一年多时间便实现100项科技成果转移转化，新增51家科技型中小企业，印证了创新街区建设理念推广的可能性。

进一步从推广条件来看，B区与W区的成功离不开以下共性基础：一是两地均面临老城区空间受限、创新资源碎片化，以及存量建成区改造难度大等治理问

题；二是区域内密集的高校创新资源提供充足的政策试验支撑；三是地方政府具备较强的协作意识与资源整合能力。W区在省市级政府支持下出台14项科创专项政策，设立3亿元科技产业金融专项，该做法与B区政策试验升级时省市级政府的系列举措相似。两地产业发展与国家创新需求高度契合，均聚焦高端装备制造、电子信息等主导产业，为科技成果转化提供了广阔的验证场景，符合国家战略规划需要。因此，具备上述资源禀赋与良好政府协作环境的地区，创新街区相关经验做法更容易被复制推广，成功率也相对更高。

在未来，为更好促进政策试验复制推广，需要充分发挥顶层设计和自主探索上下联动的优势，为国家治理体系和治理能力现代化提供试验合力。在自主探索方面，基层作为试验前线，在具体实践中应被赋予更大的改革探索空间。一方面，鼓励基层围绕发展痛点和治理难点开展政策“先行先试”，通过建立容错纠错机制，明确容错清单和标准，提升政策试验的积极性。另一方面，基层要及时总结和提炼“先行先试”经验，将行之有效的做法形成规范化报告，为顶层设计提供支撑。对于因治理权限约束而无法克服的棘手问题，应及时向上传递试验诉求，精准把握顶层设计方向，使局部探索能嵌入国家战略布局中。对于“先行先试”成效显著、契合国家战略且具备推广潜力的局部试验，顶层设计应及时介入，将其纳入政策“升级再试”范畴，推动其在更大范围内接受检验。具体可从三方面发力：第一，把握顶层设计介入的时机和方式。通过健全经验甄别机制，剔除个性化因素，杜绝政策试验升级的套利行为，在此基础上提炼核心做法，形成可复制模式。第二，提升资源配置层级。通过政策授权、搭建专项平台和资金调拨等方式，支持基层在更大范围和更高权限上开展政策试验，避免因资源不足而导致试验夭折。第三，建立动态评估与反馈机制。构建涵盖经济增长等显性绩效和制度创新等隐性绩效的评估体系，识别政策试验中的新问题。同时，畅通央地沟通渠道，鼓励基层提出优化建议，形成评估、反馈、调整的良性循环，确保政策“升级再试”兼顾战略定力与灵活适应性，实现从局部探索到全局引领的有效跨越。

本文仍存在局限。受资料限制，本文未能探讨B区政策“升级再试”后续的全局推广环节。此外，政策“升级再试”的实践不仅仅是创新发展议题，后续研究可通过多案例比较或政策评估等方式，进一步考察政策“升级再试”对政策全局推广所产生的影响，结合央地关系在顶层设计与自主探索中的互动作用，完善政策“先行先试—升级再试—复制推广”的理论链条。

参考文献

- 丰雷、胡依洁 (2021). 我国政策试点的中央政府行为逻辑探析——基于我国农村土地制度改革“三项试点”的案例研究. *中国行政管理*, (8): 138-145.
- Feng, L., & Hu, Y. J. (2021). The Logic of Central Government Behaviors in Contemporary China's Policy Pilots: A Case Study of China's Experimentation on the Three Land Reform. *Chinese Public Administration*, (8): 138-145. (in

- Chinese)
- 冯川 (2024). 试点政策的可错性与可推广性——一个关于政策试验“盆景化”的解释框架. *政治学研究*, (2): 206-219+263.
- Feng, C. (2024). The Fallibility and Extensibility of Policy: A Framework for Explaining Why Policy Experiments Evolve into Bonsai. *CASS Journal of Political Science*, (2): 206-219. (in Chinese)
- 郝本良、王印红 (2024). 面向纵向治理平衡：国家治理体制中的一体两面——基于领导包联制的分析. *政治学研究*, (5): 137-154+168.
- Hao, B. L., & Wang, Y. H. (2024). Balance for Vertical Governance: Two Aspects of National Governance System: Analysis Based on Leadership Connection System. *CASS Journal of Political Science*, (5): 137-154+168. (in Chinese)
- 何艳玲、蒋良竹 (2025). 提级治理：跨层级协作何以解决城市历史遗留问题. *学海*, (2): 15-28+213.
- He, Y. L., & Jiang, L. Z. (2025). Upgraded Governance: How Authority-Driven Cross-Level Collaboration Address Urban Historical Legacy. *Academia Bimestris*, (2): 15-28+213. (in Chinese)
- 侯志阳、张翔 (2021). 作为方法的“中国”：构建中国情境的公共管理案例研究. *公共管理学报*, 18(4): 126-136+174.
- Hou, Z. Y., & Zhang, X. (2021). “China” as a Method: A Case Study of Public Administration in the Construction of Chinese Context. *Journal of Public Management*, 18(4): 126-136+174. (in Chinese)
- 李晓方、孟庆国、张楠 (2017). 嵌套试验与创新涌现：深圳市“织网工程”政策试点的过程分析. *甘肃行政学院学报*, (5): 15-25+126.
- Li, X. F., Meng, Q. G., & Zhang, N. (2017). How Does Innovation Emerge from Policy Experiments: A Case Study from Shenzhen's Netting Project. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 15-25+126. (in Chinese)
- 李晓飞、崔月 (2024). 以面带点：政策试点中地方政府政绩互补的实现机制——以M县宅基地三权分置改革试点为观察对象. *公共管理学报*, 21(3): 124-136+174.
- Li, X. F., & Cui Y. (2024). Integrating Area Experience to Promote Pilots: The Implementation Mechanism of Political Achievements Complementation among Local Governments in Policy Pilots: A Case Study of the “Separation of Three Rights of Homestead” Pilot in M County. *Journal of Public Management*, 21(3): 124-136+174. (in Chinese)
- 刘培伟 (2010). 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释. *开放时代*, (4): 59-81.
- Liu, P. W. (2010). Experiments Based on Central Selective Control: A New Explanation for the Practice Mechanism of China's Reform. *Open Times*, (4): 59-81. (in Chinese)
- 吕炜、周佳音、陆毅 (2019). 理解央地财政博弈的新视角——来自地方债发还方式改革的证据. *中国社会科学*, (10): 134-159+206-207.
- Lü, W., Zhou, J. Y., & Lu, Y. (2019). A New Perspective for Understanding the Central-Local Fiscal Game: Evidence from Reforms in the Issuance and Repayment Modes of Municipal Bonds. *Social Sciences in China*, (10): 134-159+206-207. (in Chinese)
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林 (2015). 政策试点的特征：基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究. *公共行政评论*, 8(3): 8-24+202.
- Mei, C. Q., Wang, X. N., Liao, L. & Liu, Z. L. (2015). Patterns of “Experimentation Point”: Evidence from People's Daily's 1992—2003 Reports on Policy Experimentation Point. *Journal of Public Administration*, 8(3): 8-24+202. (in Chinese)
- 石晋昕、杨宏山 (2019). 政策创新的“试验-认可”分析框架——基于央地关系视角的多案例研究. *中国行政管理*, (5): 84-89.
- Shi, J. X., & Yang, H. S. (2019). The Experiment-Recognition Framework of China's Policy Innovation: A Multi-Case Study from the Perspective of Central-Local Governments' Relationship. *Chinese Public Administration*, (5): 84-89. (in Chinese)
- 王伟进、向静林 (2024). “条线工作升格”与多部门行动逻辑的重构——基于健康融入所有政策的案例分析. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)*, 61(3): 44-55+157.
- Wang, W. J., & Xiang, J. L. (2024). Making Vertical Management Streamlined in Work and Reconstructing Logic of Multiple-Department Action: A Case Analysis Based on “Integrating the Issue of Health into All Policies”. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, 61(3): 44-55+157. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2020). 国家战略嵌入地方发展：对竞争型府际合作的解释. *公共行政评论*, 13(2): 7-22+193.

- Wen, H., & Lin, B. (2020). National Strategy Embedded in Local Development: An Interpretation of Competitive Intergovernmental Cooperation. *Journal of Public Administration*, 13(2): 7-22+193. (in Chinese)
- 吴建南 (2024). 以创新街区培育新质生产力的实践路径. *人民论坛·学术前沿*, (20): 59-65.
- Wu, J. N. (2024). The Practical Path of Cultivating New Quality Productive Forces with Innovation Blocks. *Frontiers*, (20): 59-65. (in Chinese)
- 许玉镇、王光臣 (2024). 提级监督何以有效治理农村“微腐败”——基于多案例的扎根理论研究. *社会科学研究*, (5): 110-119.
- Xu, Y. Z., & Wang, G. C. (2024). How Does Upgraded Supervision Effectively Govern Rural “Micro-corruption”? A Grounded Theory Study Based on Multiple Cases. *Social Sciences Research*, (5): 110-119. (in Chinese)
- 杨宏山、张健培 (2023). 政策试点何以悬浮? 治理研究, 39(1): 68-80+158-159.
- Yang, H. S., & Zhang, J. P. (2023). How Does Policy Pilots Turn into Suspension: Based on Case Study of the Reform of Property Tax Pilots. *Governance Studies*, 39(1): 68-80+158-159. (in Chinese)
- 郝建兴、黄飏 (2017). 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构. *政治学研究*, (5): 88-103+127.
- Yu, J. X., & Huang, B. (2017). Mapping the Recent Progress of Local Government Innovation in China: Restructuring Vertical Inter-Governmental Relationship. *CASS Journal of Political Science*, (5): 88-103+127. (in Chinese)
- 臧雷振、张冰倩 (2023). 行政升格如何调适府际关系——历史演进、学理类型与作用机制. *政治学研究*, (1): 83-95+158-159.
- Zang, L. Z., & Zhang, B. Q. (2023). How to Adjust Intergovernmental Relations by Upgrading Administrative Hierarchy: Historical Evolution, Theoretical Types and Function Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, (1): 83-95+158-159. (in Chinese)
- 张静 (2018). 案例分析的目标: 从故事到知识. *中国社会科学*, (8): 126-142+207.
- Zhang, J. (2018). The Goal of Case Analysis: From Story to Knowledge. *Social Sciences in China*, (8): 126-142+207. (in Chinese)
- 张文显、徐勇、何显明、姜晓萍、景跃进、郝建兴 (2018). 推进自治法治德治融合建设, 创新基层社会治理. *治理研究*, 34(6): 5-16.
- Zhang, W. X., Xu, Y., He, X. M., Jiang, X. P., Jing, Y. J., & Yu, J. X. (2018). Promote the Integrated Construction of Autonomy, Rule of Law and Rule of Virtue, and Innovate Grassroots Social Governance. *Governance Studies*, 34(6): 5-16. (in Chinese)
- 郝永君、张大维 (2016). 从地方经验到中央政策: 地方政府政策试验的过程研究——基于“合规-有效”框架的分析. *学术论坛*, 39(6): 40-43+130.
- Zheng, Y. J., & Zhang, D. W. (2016). From Local Experience to Central Policy: A Study on the Process of Local Government Policy Experimentation: Analysis Based on the “Compliance-Effectiveness” Framework. *Academic Forum*, 39(6): 40-43+130. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2024). 职责同构: 中国政府纵向职责配置的基本特征. *治理研究*, 40(06): 4-14+157+2.
- Zhu, G. L., & Zhang, Z. H. (2024). Isomorphic Responsibility: The Basic Characteristics of Chinese Intergovernmental Vertical Responsibility Allocation. *Governance Studies*, 40(06): 4-14+157+2. (in Chinese)
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.
- He, A. J. W., Fan, Y. M., & Su, R. (2022). Seeking Policy Solutions in a Complex System: Experimentalist Governance in China's Healthcare Reform. *Policy Sciences*, 55(4): 755-776.
- Mei, C. Q., & Liu, Z. L. (2014). Experiment-based Policy Making Or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China. *Policy Sciences*, 47(3): 321-337.
- Song, Y. P., & Li, Y. W. (2024). Upscaling Policy Pilots: Four Tales in Chinese Health Governance. *Public Policy and Administration*, 0(0): 1-21.
- Wang, S. D., & Yang, D. Y. (2025). Policy Experimentation in China: The Political Economy of Policy Learning. *Journal of Political Economy*, 133(7): 2180-2228.

责任编辑: 叶林

“例外”何以嵌入“常规”： 政策试点运行中的双重调适机制

李海林*

【摘要】作为“例外安排”的政策试点，是如何在科层体系内持续运行的？既有解释多局限于相互分立的“权威论”“资源-激励论”“学习论”三类视角，且将试点视作特殊的政策执行，而未能细致分析科层体系在试点过程中的变化。论文将结构化理论引入政策试点语境，构建了纵向府际互动下的“政策调适-组织调适”双重调适分析框架。基于对“四优社区”试点的案例分析，研究发现，试点之所以能在科层体系中持续运行，关键在于政策与科层组织共同调适，从而持续消解试点探索与科层常规在合法性、支配与表意层面的张力。具体而言，政策调适通过对政策目标内容、执行策略与政策知识进行动态调整，为试点的探索性实践提供方向牵引和关键突破；组织调适则通过权责重构、资源重配和学习场域建构，为试点提供稳定的实施载体。二者在“灵活牵引—稳定承接”的分工关系与“激发利用—维持保障”的耦合关系中，共同推动试点与科层体系的制度化互嵌，实现创新经验的有序生成与扩散。论文为解释政策试点在科层体系内的可持续运行提供了整合性框架，并从“变”与“常”结合的视角深化了对政策试点这一治理机制的理解。

【关键词】政策试点 科层体系 政策调适 组织调适 府际关系

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0061-20

一、引言

作为中国国家治理体系中推动政策创新的重要制度安排，政策试点以“先行先试、逐步推广”的运作模式，在不确定性与风险可控之间取得平衡，使科层体

* 李海林，中国人民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提供的宝贵意见，感谢诸位师友提供的建议和支持，感谢第二十届公共治理青年论坛、第四届“城市治理与政治发展”学术会议提供的交流平台。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“数字智能时代互联网平台经济常态化监管创新与优化研究”（24&ZD171）。

系得以在复杂政策议题中持续积累经验、生成知识并改进治理绩效（Heilmann, 2008a; 刘培伟, 2010）。这一制度贯穿了改革开放以来各个领域的重大改革进程,以至于被视作“中国腾飞的奥秘”（Heilmann, 2008b）。

从制度属性来看,政策试点本质上是区别于科层常规政策执行的“例外安排”,这一属性集中体现为三个维度:一是政策本身的不确定性,试点政策往往是难以照章执行的复杂政策（吕方、梅琳, 2017）,在工具选择和绩效预期上存在较强的不确定性（陈宇、孙泉坤, 2020; 刘然, 2020）;二是执行过程的突破性,试点因政策本身的不确定性,无法预设明确的执行路径,需要在实践中动态调整,且本身也蕴含着制度变革的需求,这意味着对科层既定运作规则的渐进式突破（李晓飞、崔月, 2024）;三是结果产出的探索性,试点的主要目的不是止步于在“点”上取得治理绩效,而是要从中提炼可复制、可推广的治理经验,因而既天然伴随试错风险,也面对着地方经验特殊性与政策推广普遍性之间的张力（冯川, 2024）。

从改革实践来看,上述“例外安排”是政策试点的共同属性,但试点的运行结果却呈现出显著分化,多数试点实现了长期稳定运行,达成了创新经验的制度化扩散,但也有部分试点陷入运行困境,在“点”上就无法持续运行,或是在“点”上成功却无法推广。对于这些“困境案例”,相关研究多归因于试点的“例外”属性与科层常规运作的冲突（陈那波、蔡荣, 2017）。例如,有研究认为,试点招致“科层铁笼”的同构性约束而执行失败、原地“悬浮”（DiMaggio & Powell, 1983; 杨宏山、张健培, 2023）,或因科层资源的刚性束缚诱发地方政府的风险规避策略,使得试点沦为形式化执行、政绩化“造点”（Potts, 2009; 刘然, 2020）。但上述解释也留下了一个值得进一步追问的理论问题:既然“例外安排”是试点的共性特征,为何大部分试点仍然能被科层体系兼容,实现持续运行?换言之,具备“例外”属性的政策试点,是如何消解与科层体系的内在张力,并在科层体系内实现持续运行的?这正是本文要回应的研究问题。

本文与既有研究的差异在于,不将政策试点仅仅视为一种特殊的政策执行过程,也不再从单一维度解释试点何以在科层体系中持续运行,而是将其理解为探索性政策与科层组织双向互动的结构化过程。本文通过对C市“四优社区”试点的案例分析,剖析试点与科层体系的双向调适机制,揭示“例外”嵌入“常规”的内在逻辑,以期深化对中国特色政策试点制度的理论理解。

二、文献综述

既有研究主要从权威论、资源-激励论与学习论三个视角,解释作为“例外安排”的政策试点何以在科层体系中持续运行。

第一,权威论视角强调上级政府的持续推动与过程调控是试点的核心保障条件。上级政府通过明确权责分工、建立领导小组、设定时间表等方式（吴怡频、

陆简，2018；林仁镇，2025），聚合多层次多部门的治理力量（邱毅等，2025），从而克服科层惰性与执行阻滞（付奇、王庭辉，2025），保证试点的迅速推进，并通过柔性引导乃至问责警告等措施，全过程地干预试点（武俊伟，2019）。在这一视角下，试点的持续运行主要依赖上级政府基于注意力聚焦的权威调控，但此类研究往往强调权威突破常规行政惯性的临时动员作用，较少分析这一作用如何被科层体系吸纳并转化为相对稳定的运行机制，也难以回应因上级权威波动而注意力衰减时，试点何以延续的问题（任倩雯等，2024；李棉管等，2025）。

第二，资源-激励论视角强调上级通过资源的下拨或交换以激励下级政府执行试点。早年研究关注自上而下的单向激励，中央采取“双轨制”模式（杨宏山，2013），通过额外授权、政策优惠和政绩激励等方式，吸引地方政府积极参与试点（朱旭峰、张超，2020）。近期研究则关注府际资源与利益的双向协作，进一步揭示了试点资源配置、政绩互补与风险分担中的纵向协商互动情况（林仁镇等，2023；李晓飞、崔月，2024）。然而，该视角主要聚焦资源对“点”或局部试点区域的激励和保障作用，难以系统解释试点由“点”到“面”的扩散过程。

第三，学习论视角强调学习网络对各方政策认知的持续深化作用。试点发起方针对试点政策议题，创设吸纳各方的学习网络，通过央地往复互动（杨宏山、李娉，2019）和横向多主体参与，为模糊政策议题提供了持续学习与认知演进的制度场域，最终推动可推广政策经验的生成（Sabel & Zeitlin，2008；杨宏山、赵远跃，2023）。该视角虽然着重分析试点中政策学习机制的阶段、类型和效用（杨宏山等，2025），但较少阐释学习网络搭建的制度前提，难以解释学习网络何以能在科层体系内外搭建起来，也未关注科层体系内部为容纳创新性知识、维持试点这一“例外安排”而进行的组织与制度调整。

总体而言，既有研究从不同侧面揭示了政策试点得以持续运行的关键机制，但仍存在两方面不足。其一，三类视角彼此相互分立，既限制了理论解释力，也未能揭示三类机制在科层运作中的内在关联。其二，更为根本的是，既有研究往往将上述机制理解为各级政府间的控制或反控制工具，或是某种特殊的政策执行策略（冯川，2024），而有待解释一个更基础的问题，即为了使政策试点这一“例外安排”得以持续运行，科层体系本身发生了何种结构性调适？以及这种调适与政策试点是什么关系？基于此，本文引入结构化理论，将政策过程与科层结构变化同时纳入整合性分析框架以回应这一问题。

三、研究框架与设计

（一）理论框架：纵向府际互动下的“政策调适-组织调适”机制

为系统解释作为“例外安排”的政策试点何以在追求常规性的科层体系中持

续运行，本文引入吉登斯的结构化理论作为理论基础。结构化理论强调，社会结构并非外在于行动者的静态约束，而是行动者在实践中反复运用规则与资源而不断被再生产的结果（Giddens, 1984），规则对应合法化和表意结构，资源对应支配结构。结构通过合法化、支配与表意三个相互交织的维度影响行动^①，也在这三个维度上被行动重塑（Giddens, 1984）。

从结构化理论出发，科层体系是由既定规则与资源配置构成的相对稳态结构，而政策试点作为“例外安排”，则向科层体系引入一套新的行动规则，“新规则”不可避免地会与“旧结构”在上述三个维度上形成结构性张力。

在合法化维度上，科层体系以权责清晰、风险可控的既定规范为运行基础，而试点的探索性目标往往超出常规职责边界，伴随不可预期的失败风险（丁章春、陈岳，2018），在当前属地责任愈发强化的趋势下，易被地方视为额外负担（刘然，2020），由此形成试点探索的正当性需求与科层常规权责规范之间的张力。

在支配维度上，科层体系以刚性预算、固定编制、既定权责边界为资源配置准则（陈那波、李伟，2020），而试点的高强度探索则要求额外的资源投入与跨部门协同，由此形成试点执行的弹性资源需求与科层资源配置刚性约束之间的张力。若无法化解，试点即便在名义上获得支持，也可能因执行能力不足而变得形式化（陈那波、蔡荣，2017）。

在表意维度上，科层体系以标准化、可通约的统一话语为知识运作基础，而试点的治理经验源自分散各异的地方实践，天然具有情境化、碎片化特征，由此形成试点经验的特殊性与科层知识普遍性的张力（王路昊、林海龙，2021）。

上述三重张力，恰好分别对应了既有研究的三大解释脉络，合法化维度对应着权威的纵向运作，支配维度对应着资源与激励安排，表意维度对应着学习与知识转译。据此，既有三类相互分立的解释视角，可被纳入同一结构化理论图景中进行统合分析。

结构化理论认为，行动者具备自我反思性，能有意识地调控自身行为，从而改变既存结构（Giddens, 1984）。要使政策试点在上述三重相交织的张力中得以持续运行，关键在于各级政府作为试点主要行动者，如何同时在规则与资源两个层面进行系统性调适，使“新规则”与“旧结构”之间相互兼容。据此，本文提出“政策调适-组织调适”的双重调适分析框架（如图1所示）。

政策调适主要指向规则维度，是各级政府围绕构成试点政策的各个要素，如试点目标、执行方法、政策知识等所进行的设定或修正，解决“做什么、如何做”

^① 合法化结构体现为惯例或成文规定，为行动者提供规范和制约；支配结构体现为资源的调集，包括人财物等配置性资源，以及调控、支配个体与组织的权威性资源，为行动者提供改变事态的权力和手段；表意结构体现为解释图式（纳入行动者知识库存的类型化模式），为行动者提供共享的意义框架。上述区分仅是分析性的，三者在实践中相互交织（Giddens, 1984）。

的问题，使试点探索在意义和规范层面为科层体系所识别和接纳，从而为各方行动提供有效引领（杨宏山等，2025）。

组织调适主要指向资源维度，是各级政府对承载试点运行的科层组织载体进行改变的过程，解决“靠什么做”的问题（庄玉乙等，2019）。政府利用或重构权威性资源与配置性资源，推动“旧结构”逐步转向适配“新规则”的“新结构”，从而更加有效地约束或支持各方行动，适应和支撑政策试点需求，使试点任务得以持续推进（张明皓，2022）。

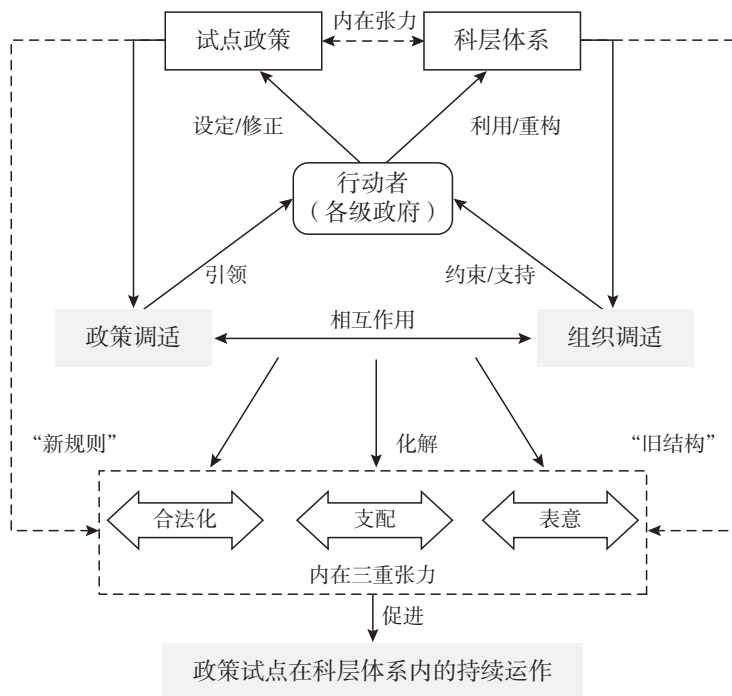


图1 “双重调适”分析框架

资料来源：作者自制。

需要说明的是，由于结构的三个维度相互交织，两种调适也并非泾渭分明地对应某种张力，而是共同作用于三重张力化解的全过程。二者通过纵向府际互动产生动态耦合，共同推动作为“例外”的试点实践，持续嵌入科层“常规”运作之中。

（二）研究方法和案例选择

由于要阐释的研究问题在试点领域具备普遍性，本文选取兼具代表性和典型性的C市创建“四优社区”试点案例进行研究（杨帆，2026）。代表性在于，该案例能较好地代表政策试点的平均样态。C市处于我国中西部地区，经济水平和人口规模在该省乃至全国都恰属于中等偏上水平，社会治理也是常规的试点主题。典型性在于，该案例能清晰呈现理论框架中的各个要件及其关系。自试点启动以

来,各批试点总体上均按时有序推进、成功验收,产出了许多受中央、省级官媒报道的优秀成果。案例包含从“点”到“面”的扩展,以及从集中动员到相对常态化运行的全过程,便于笔者观察政策调适与组织调适的具体表现。市、区、街道和社区层面围绕试点形成了较为完整的政策体系和组织安排,留下了丰富的制度文本和宣传报道,可以较为细致地还原具体的调适过程。

本文资料搜集和分析策略如下:(1)系统梳理政策与公开文本。笔者搜集了2022—2024年与该试点相关的各类政府文件、政府网站信息、官方媒体报道及社交平台报道,对试点推进过程形成整体性认识,在此基础上明确研究问题,并初步确定需要进一步深入挖掘的关键信息。(2)补充细节材料并进行初步互证。根据研究需要,笔者进一步搜集与试点相关的细节性材料,例如,试点财政补贴情况、街道办事处和社区居委会历年治理成果等,同时补充少量试点实施前C市相关情况的背景材料,通过初步对比与互证,梳理研究中存在的疑惑与矛盾点。(3)开展访谈以确证问题、完善细节。通过对C市及其区县相关干部开展5轮半结构化访谈,对前期发现的问题进行确认,并补充关键案例细节;同时在访谈互动过程中,进一步有针对性地补充搜集相关材料。经过对上述信息的搜集与分析,研究最终形成近300篇约46万字的材料,为立体完整地还原试点案例提供了坚实基础^①。

四、案例分析:C市“四优社区”试点中的双重调适机制

2020年,C市被确定为全国市域社会治理现代化试点城市。随着攻坚关键年份的到来,同时为贯彻落实《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》和中组部等四部委《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施(试行)》, C市于2022年4月在市党代会上提出将建设“平安优、便利优、美丽优、幸福优”的“四优社区”试点作为“书记挂帅项目”,印发《关于深化党建引领推进基层治理建设“四优社区”的实施意见》(以下简称《实施意见》),每年建设一批试点社区,力争到2026年将全市社区中的70%建成“四优社区”。

(一)位阶内容锚定、目标权责内嵌:试点合法性的结构性获取

试点政策作为一种“例外”任务,要在科层体系中持续执行,首先必须获得制度合法性。本阶段的机制可概括为“位阶内容锚定、目标权责内嵌”,形成了政策规则与组织结构之间的有效衔接。政策调适方面,试点发起方通过提升政策位阶、嵌入党建话语和科层化目标体系等手段,为试点注入政治与行政合法性;组织调适方面,领导小组和专项组推动、任务分解和责任落实等组织安排,将上述

^① 遵循学术伦理规范,文中资料来源进行匿名处理。

政策转化为科层内可执行可追责的组织结构，推动试点由政治动员向制度化运行转变。

1. 政策调适：权威政治化锚定与目标科层化设定

试点伊始，C市层面通过正式文件和会议，对其赋予“党委重点任务”的高位阶任务属性，为试点政策注入稳定可识别的政治合法性。在市委、市政府联合印发《实施意见》后，各级书记“一把手挂帅”召开多次动员大会，强调试点的政治站位，并在动员讲话中明确“要以党的二十大精神为指引深入推进‘四优社区’建设，坚持大抓基层的鲜明导向”（C市党建网20221125），频繁使用“做好表率”“民心工程”等价值性表述，营造热烈的工作气氛。此外，试点在党代会报告中被首次提出时，原本分属“全面深化政法改革（平安建设）”和“深化党建引领城市基层治理”条目。但除政法部门外，后续各级政府的会议和宣传材料几乎都将其归为“党建引领”任务，在基层党建、作风建设、干部人才工作等多个主题下频繁宣传动员，从而形成了强大的政治势能（贺东航、孔繁斌，2019）。

此外，C市通过将试点目标与常规行政任务进行衔接，解决行政合法性问题。从目标设定来看，C市各级政府在试点初始阶段进行了充分的纵向沟通，使试点目标较为贴合基层执行层面的实际情况。例如，在社区阵地建设上，“C市结合中央发文要求……首先全市进行摸底，看你哪些（社区）阵地不达标”（访谈记录BQZZ20251110）。这确保了目标的针对性。试点运行过程中，市政府注重利用专项组会议等组织调适形成的渠道，根据基层执行情况适时修正不合理的目标。例如，第一批试点后，部分社区通过专项组反映，本社区居民在社区外信访仍被认定违反“平安优”社区“无刑事或信访案件”的标准，但社区对此显然缺乏干预能力，经市专项组研究后，该项考核得以放宽，从而避免了试点目标因背离科层实践而失去合法性。

从目标内容来看，试点通过指标化明确目标，便于执行层理解对标。C市邀请第三方专业公司研判，最终设置了4个方面16类考核内容，下设48项133条指标体系，形成了系统化的考核指标。具体来看，指标体系是对科层日常工作的重整和拔高，进一步确保了试点政策与科层体系的兼容性^①。一部分指标是对科层常规工作进行规范和巩固，“相当于给本职工作提供个指南，更精细了”（访谈记录AQZZ20250530）。一是“定标”，为科层日常工作设定具体标准，例如，对社

^① 因无法获得市级具体考核标准，本文以某县2022年“四优社区”考核标准为例进行分析。据访谈了解，区县加码动力弱，B区干部表示“因为最终考核还是按市里的标准”（访谈记录BQZZ20251110）；从宣传资料看，“F县制定任务分解及创建计划表，细化完善建设指标50项141条”（C市委刊物SZGXX20220908），对比市级48项133条差异不大。因此，县指标能较忠实地反映市指标。

区群众活动次数进行量化规定。二是“维持”，通过考核激励科层保持日常工作的优秀成果。例如，2021年C市“平安建设”满意率已居全省前列，达98.19%，试点对该指标给出8分的高权重，但仅要求达到98%。另一部分指标则旨在突破基层治理盲区，弥补日常科层运作不足。一是“补缺”，将社区注意力导向被日常忽视的风险问题，例如，禁止乱拉电线和遛狗不牵绳等日常高频发生、充满安全隐患却容易被忽视的问题。二是“指导”，为非日常工作提供行动指引，例如，将社区基础设施建设目标拆解为“车位配比率不低于每百平方米1车位”等多个标准明确的小项。三是“发展”，对难以由社区自行完成的工作采取系统集成化部署，推动跨部门跨层级协同，如“一站式便民服务”等举措。

2. 组织调适：权责结构再造与目标科层化管理

在试点政策的高位阶推动下，C市各级政府充分调动和重构权威性资源，自上而下将试点权责目标嵌入科层体系的行动规则中。

首先，各级政府配套成立了相应的领导和工作协调体系，明确了各科层部门的工作权责（如图2所示）。由市委书记牵头，成立城市基层党建引领基层治理领导小组，吸纳10余个职能部门为成员单位，党委组织部负责日常工作；下设四类社区建设专项组，并设置各自牵头部门，负责指导各区（县）压茬推进、对标建设，主管最终考核，并持续向区（县）派驻督导组；下发文件，在各个区（县）成立同构的领导小组和工作专项组，牵头指导街道、居委会落实试点工作；街道、居委会作为执行层，也成立相应领导小组。

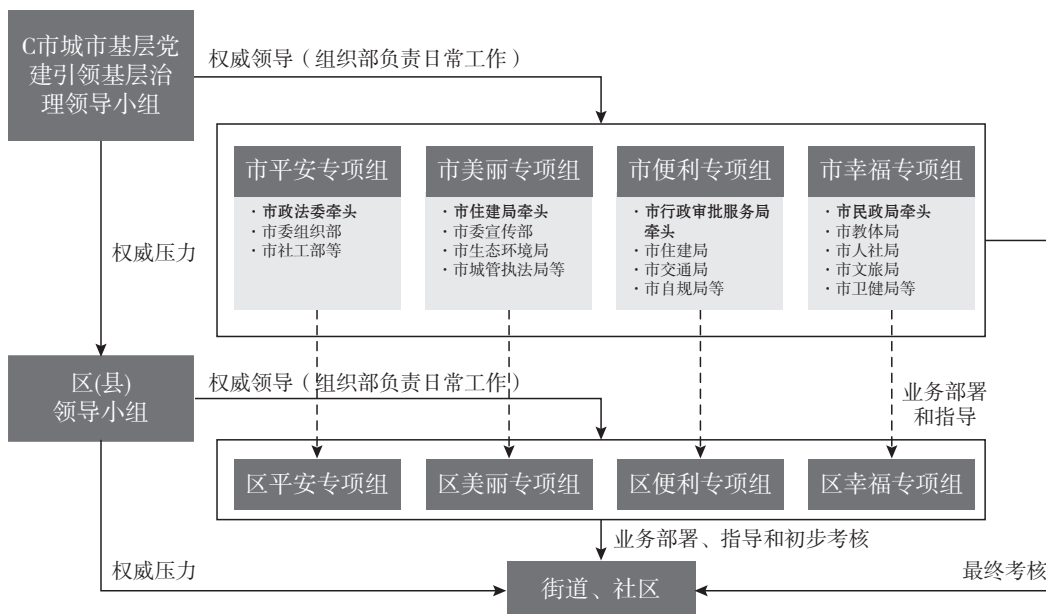


图2 “四优社区”试点的组织协调体系

资料来源：作者根据公开资料整理。

其次，各层级通过移用科层中常用的任务分派和过程管理工具，将政治压力和科层活动的目标管理特性相结合。市、区专项组严格明确下级属地、本级成员单位职责任务清单，印发任务责任分解表，制定量化任务书和时间表。市专项组每月开展工作排名，对绩优单位报请市领导小组通报表扬，不配合者由市领导小组予以函告提醒、组织谈话。区（县）领导小组研判分析整体进度，特别是试点社区进展，清单式、项目化推进任务落实。试点社区的试点项目建设被纳入年度目标责任考核，与所在镇街、包抓部门、驻社区干部、社区工作人员的绩效挂钩。

最后，依托上述纵向贯通的领导协调体系和目标管理机制，试点目标的执行与调整嵌入到常态化的组织运行之中，为前文自下而上的目标修正与调适提供了制度化渠道，也形成了自上而下的目标执行纠偏机制。市级试点专项组对照考核指标和整改清单，对试点社区定期“回头看”，推动问题短板逐一解决，必要时协助解决。例如，鉴于“平安优”建设难度较大，市平安专项组在第二批试点中，将部分社区归为巩固提升和动态管理类，并点对点交办前一年评估验收中的102条群众建议，督促相关部门跟进整改。

（二）资源重配赋能、策略在地分化：试点资源支配的结构化重塑

在获得制度合法性之后，政策试点能否避免形式化执行，关键取决于执行层是否具备相匹配的组织能力，这有赖于资源的有效配置和转化。这一阶段的调适机制可被归纳为“资源重配赋能、执行策略分化”，即首先自上而下进行组织调适，重构基层人财物等关键资源的配置结构，为试点提供最低限度的行动能力保障；在此基础上，既自上而下锚定政策方向，又在政策逐级下行的过程中留出本地化的政策调适空间，鼓励执行层在既有能力条件下合理运用资源展开探索，从而缓解科层体系中资源分布不均对试点推进的掣肘。

1. 组织调适：破除科层资源支配结构壁垒

在试点开始之前，C市社区呈现发展不均衡、强弱差距大的特点，除“明星”社区外，多数社区仍缺乏基本的人财物资源，许多治理难题也亟待通过上层权威性资源介入来解决。因此，若贸然推行试点，极易失败。

为此，C市自上而下优化资源分配体制，推动资源普适性下沉到执行层，制度性破解科层资源分布的“漏斗”现象（陈那波、蔡荣，2017）。一是系统性弥补人员配备、薪酬保障、阵地建设等关键短板。按照市试点《实施意见》，C市调剂市级编制为每个社区配备事业编人员2名，招聘社区专职人员1100余名；全面建立起社区工作者职业体系和报酬待遇自然增长机制，有效解决了多年来C市社区一线反映强烈的报酬待遇问题；先后投入2.7亿元，提升全市社区阵地基础办

公服务设施^①。二是带动各级科层力量广泛下沉至社区一线，开发市级党员“双报到”电子平台，设立单位社区共建机制，线上匹配党员“资源清单”和群众“需求清单”，将条线业务工作直接对接社区居民需求，形成稳定的结对帮扶和服务关系。三是不同部门围绕试点政策，以事本主义行动导向重新整合被条块关系遮蔽的业务联系，推动资源更加高效地下沉。例如，B区便利专项组以试点为契机，由行政审批局牵头，将多部门的服务终端集成到试点社区，形成帮办代办“一站式”服务，随后升级为面向个人和企业的政务服务驿站，并在社区成立服务专队。

C市各区的治理特征和发展水平存在差异，例如，中心城区B区多厂矿移交小区，C区多老旧小区，A区则二者兼有，且多城乡接合部。因此，市级政府实质上将部分资源整合与激励配置权下放给区（县），依托专项组，组织成员单位对区（县）开展指导，推动其在建设过程中整合相关资源，并优先向本年度试点社区倾斜。在这一安排下，不同区（县）形成了差异化的资源激励方式。

以相邻的A、B两区为例，A区资源自筹能力不足，社区工作者较国家要求缺额1/3，全区缺乏值得推广的治理经验。B区的治理资源相对充足，自2019年起，已发展出一批稳定长效的自治机制和组织，区“党建+微治理”治理品牌获多级媒体报道，2020年C市基层党建工作会议和亮点社区观摩点都在B区；其街镇社区资金自筹能力强大。例如，QJ街道2022年争取上级资金1600万元，而同年A区街道争取上级资金最高仅215万元（前10个月）。基于上述差异，A区侧重下拨配置性资源，旨在补齐执行层组织能力的“欠账”^②，区财政试点首年投入560余万元，居全市前列，补足一半社工缺额且待遇全市最高；投入240万元建设8个党群服务中心，185万元建设25个驿站；成功创建“四优”的社区奖补10万元（B区2万元）。B区则较少直接追加配置性资源，而是更多投入权威性资源，塑造试点社区间的创新竞争环境。相较A区委组织部网站仅分散展示部分试点社区，B区在试点初期就设置网站专栏，系统展示各级各类试点成果，定期举办社区党组织书记交叉点评的“比拼争先锋”、社区治理“擂台赛”等活动。

2. 政策调适：执行策略的在地分化

资源重新配置后，还需要形成有效的利用规则，在组织调适的基础上，政策调适进一步开展。市领导小组和专项组在每一批试点开始时，直接面向全市社区党组织书记召开会议，传达本批试点的整体安排，确定宏观方向。日常具体任务则通过各级领导小组和专项组季度会议逐级向下部署，实质上为区（县）等中间层级预留了目标解读和注意力调整的空间，从而引导执行层在符合总体试点要求

^① 数据整理自C市政协某提案答复函（20230818）及两份国家级报刊（ZGSHBSZB20230602、ZGLDXWBZW20230517）。

^② 直至2025年初，A区宣传稿仍有党群设施“欠账清零”的表述。

的前提下，基于组织调适后的资源条件，形成针对性的执行策略，实现从资源到能力的有效转化。

仍以 A、B 两区为例。A 区社区治理基础相对薄弱，更倾向于引导街道、居委会将试点作为集中补短板、提升治理效能的契机，其调度会侧重围绕具体问题展开，区领导多次强调试点要“见实效”。“同 B、C 区相比，不同类型的管理问题在我区均有体现……市委建设‘四优社区’的部署，对 A 区来说是一次重要机遇……是一项创新工作，没有现成经验可以借鉴……区层面给各街道、居委会留有充分的施展空间，鼓励大家因地制宜，对症下药。”（C 市党建网 20230302）相较之下，B 区社区治理基础较好，各街道、居委会以完成考核任务、展示治理成绩为试点工作的核心导向。“树立样板、打造精品……以高标准的试点成效为提升城市基层治理水平提供经验借鉴。”（B 区党建网 20220516）B 区调度会始终强调模范化落实责任和按期完成，“解决问题”“治理效能”等内容虽有被提及，但在表述上均置于“政治站位”“如期完成”之后。

由此，执行层的行动策略产生了显著分化。在 B 区，街道、居委会依托长期积累的治理基础，通过优化整合自筹资源与机制迭代，形成品牌效应。以中心街道 JE 为例，在其 2023 年 5 月披露的试点成果中，半数既是既有院落服务合作社等复杂组织机制的小幅度迭代；同时，也有迅速创新形成的组织机制。例如，面向全职妈妈和老年人就业需求组建的“巧姨”纺织志愿队，在半年内就成功对接相关企业，升级为服务周边 20 多个社区的“向日葵”社区工厂。相较之下，A 区街道、居委会试点初期成果更多体现为下拨配置性资源的落地转化，随着组织能力逐步补齐，逐渐孕育出一定的机制性创新成果。同为中心街道且“四优”试点社区数相当，GZ 街道 2022 年的成果多为新建基础设施和简单的服务机制，如修建商圈党群驿站；到 2024 年驿站逐渐演化出“党建+市场监管+商圈”等复合型服务模式。GZ 街道书记感叹：“（试点以来）我们街道能干的事越来越多，想干的事有了更多更好的实现途径。”（B 区党建网 20230302）

（三）学习场域建构、知识分级转译：试点知识的结构化生产与扩散

政策试点在推进过程中不断生成大量情境化、碎片化的实践经验，但这些经验并不会自然转化为可被科层体系吸收和推广的政策知识。这一阶段的调适机制可概括为“学习场域建构、知识分级转译”。在组织调适方面，搭建多层次、多向度的学习交流场域，使分散于不同层级和地区的实践经验得以集中呈现、对照比较与初步筛选；在政策调适方面，对试点经验进行分层吸纳、标准化处理与制度化编码，推动其由情境化做法转化为具备通约性的政策知识，从而实现有选择、有梯度的扩散与推广。

1. 组织调适：多维学习网络的场域搭建

随着试点的推进，各地不断涌现出多种情境化的实践经验，但这些经验分散于不同层级和地区，为此必须依赖行动者发挥权威性资源对社会时空的组织能力（Giddens，1984），构建稳定的互动学习场域，才能促使经验被集中呈现、对照与筛选（杨宏山、李沁，2021）。依托前述组织调适机制，多层次、多维度的学习网络得以在科层体系中被搭建起来。

一是纵向学习网络，强调上级的全局、专业知识与下级的实践、在地经验相互衔接。依托各级专项组，上级部门发挥条线专业优势，普及对应领域的原则性工作方法，市级专项组在第一轮试点初期，通过各类会议面向区（县）专项组或试点社区就试点目标与工作思路实施逐项辅导；中期开展“解剖麻雀式”调研，通过座谈交流、查阅资料、实地查看等方式，梳理会诊问题，督促基层整改，指导创新落实。街道、居委会反馈试点在地运行情况，借上级辅导和督导机会反馈特色做法和疑难问题，也通过条线部门直报优秀试点案例。基于上述过程产生的模范试点经验，由各级领导小组以组织部名义通过官网专栏、内刊等权威途径宣传，或下发文件加以明确和贯彻。

二是横向学习网络，强调执行层的平行交流与示范带动。市级试点现场推进会强调试点社区间的交流，分批轮流观摩各试点，以实地看、现场听、当场问的方式直观地了解当地经验，在一定程度上检验试点经验的真实性，减少“造点”现象。区级推进会侧重发挥试点社区的示范效应，邀请非试点社区的街道、居委会书记列席听取试点社区的工作经验，为后续试点创建积累认知基础，逐步形成梯次推进的学习格局。

2. 政策调适：试点知识的分梯度转译

在上述学习场域中，试点经验得以被集中呈现和初步筛选，但不同类型经验如何进一步转化为可靠的政策知识，则有赖于政策层面对经验的转译。

为避免试点知识被少数条件优越的社区垄断，C市通过渐进式选点与差异化考核设计，主动为能力水平不同的社区参与经验生产预留空间，从而构建起具有梯度的知识生成结构。市委、市政府指导各区（县）按照“基础条件较好、条件相对成熟”原则，结合各街道、居委会自主申报的形式，逐批选择试点社区。对于条件尚不成熟的社区，允许其先行申报其中几“优”进行创建。例如，第二批“四优”试点社区仅32个，但单独各“优”创建数分别为96个、88个、115个、79个^①。全市统一考核标准，采取“达标赛”而非“锦标赛”的考核机制，每一“优”以百分制考核，获得90分即达标。在确保考核底线一致的前提下，为执行

^① 数据来源：各专项组牵头部门2023年8—9月微信公众号新闻，不同月份口径略有区别。

层留出较充分的自主空间，鼓励各地自行探索并总结过程经验。“同样一张考卷，但每个人的答案都不同。”（访谈记录 AQZZ20250530）

在上述组织和政策调适下，不同类型的试点经验得以沿着不同路径实现分流与扩散。一是简单的实践做法与试点经验，一般通过市、区政府组织的观摩、交流、宣讲等非强制网络，转化为其他街道、居委会可自发学习的非正式知识，且在扩散中常伴随在地化的流变创新。例如，B区JE街道推出流动办公桌进社区服务，在全区书记“擂台赛”上获表扬后，被相邻社区学习并改造，YD社区将其与民情反映相结合，JT社区将其搬至社区食堂以扩大覆盖面。

二是优秀但依赖属地条件或处于探索期的经验，上级政府往往予以肯定并开展宣传，但避免在科层内强制推广。以B区JE街道的“互帮合作社”为例，其通过“自管+协管”模式对“三无”小区提供基础物业、人社协管、财务托管等服务。然而，该经验涉及资金收用，存在合规风险^①，实施条件有赖于其他地区没有的规模效应^②，缺乏可推广性。因此，虽然这项探索获得各级媒体报道和多项荣誉，但观摩学习的单位少，以市、区职能部门为主。区政府对其推广持谨慎态度，在该工作模式实行3年后仍表示“认真总结有效做法……适时在全区范围推广”。（B区委宣传部官网 20250408）

三是优秀且可制度化推广的经验，上级政府会以政策文件形式上升为规范性知识并强制推广。“互帮合作社”实现“三无”小区物业自管的核心在于“党建+自管”，成立小区党组织，引导居民成立自管小组，制定公约和整合自管资源。这一经验与试点社区“党建引领”相契合，实际上由基层党组织直接推行，能较快转化为议事办事的力量，可推广性强。C市于2022年10月出台相关通知，要求基层贯彻落实，一年后该机制即全面覆盖“三无”小区，解决了众多积年的治理难题。

综上所述，“四优社区”试点在C市科层体系中持续运作，绩效显著。截至2024年，前两批“四优社区”均如期创建成功，第三批有序推进，绝大多数一至三“优”社区也按期达标。该试点政策和各级试点经验多次获权威媒体报道，形成了可辨识、可操作、契合治理需求的创新知识。

五、双重调适的运行结构与内在逻辑：分工与耦合

在案例分析的基础上，本文对双重调适的运行结构作进一步整合，总结双重调适的运作逻辑，从而为理解政策试点如何在保持科层体系稳定性的同时，容纳

^① 访谈中A区反映了类似问题（访谈资料 AQZZ20250530）。

^② 该街道“三无”小区尤其集中，占该街道小区总数的46%，占全市“三无”小区总数的11%。

探索性实践、实现持续运作提供一种整合性的解释视角。

（一）分工逻辑：灵活牵引与稳定承接

从整体上看，政策调适与组织调适是在纵向科层体系内，围绕探索性试点任务逐步形成的一种功能分化结构，构成了政策执行灵活性与稳定性的分工互补，从两方面回应了试点推进持续性的问题。

具体而言，政策调适形成对试点方向与节奏的灵活牵引，推动试点进程在关键节点上取得突破。试点政策的高位阶动员、同科层相衔接的目标制定，构成了整个试点的逻辑起点；政策目标在下行中转化为差异化的在地化执行策略，推动了试点资源有效转化为试点经验和可视绩效；强制性推广优秀经验则直接迭代升级了试点的内容，推动试点经验变现为“面”上广泛的治理绩效，实现政策试点的最终目标。这种灵活性还体现在其三个调适维度可以相对独立运作，不必同频推进，缺乏显著直接的依存关系，这在一定程度上可解释既有关于政策试点持续运作的研究视角为何分散。

与之相对，组织调适为试点提供稳定的实施载体。相较政策调适的策略导向，组织调适更强调持续的结构修正，是试点避免短期运动化，实现制度化运作的重要条件，市委书记在试点开始后半年的批示也体现了这一点：“市区联动、部门协同的工作机制迅速建立，工作成效明显，各方面反映良好，可谓开局有力。”（C市委刊物SZGXX20221220）第一，组织调适仅仅是对科层体系规则的部分重构，集中于事前议事协调、事后考核问责等环节，其功能在于增强科层组织对探索性任务的吸纳能力；事中的执行很大程度上仍然遵循原有的科层分工，从而将原本“外生”的试点任务嵌入常规科层运作之中，使政策试点能利用科层规则稳定执行（徐明强、许汉泽，2019）。第二，组织调适的稳定性源于其三个维度的内在耦合。试点目标权责内嵌形成了新的权责结构，使各科层组织的目标持续向试点倾斜，为资源重新配置、流动提供了合法性基础和方向，议事协调和目标管理机制框定了学习场域中的成员范围及其关系，现场推进会、调度会等目标管理机制本身也构成了学习网络的机制。资源重新配置为新的权责结构和在学习网络中的各行动者提供基础的行动能力，避免二者流于形式。学习网络的有效运作为调适中的权责与资源结构赋予长效意义，让网络中的各主体认识到本试点并非只追求短期绩效，或是可以临时应付的运动式治理，而是一个持续迭代的创新过程。

（二）耦合逻辑：激发利用与维持保障

在纵向科层体系中，政策调适与组织调适并非简单并行，而是在三重张力的化解中形成了交错互构的耦合关系，政策调适看似分散的三个维度也通过双重调适之间的耦合而联结起来。

具体而言，在试点初期，政策调适从合法性维度激发和启动组织调适；在试点中后期，政策调适则在支配和表意维度，借由组织调适搭建的制度载体，实现对科层资源的利用和优化。在试点启动阶段，C市通过提升政策位阶、强化目标整合与考核指引，将探索性议题纳入正式议程，促使各层级迅速配套权责、流程与人财物的统筹安排，围绕试点释放科层资源要素。在此基础上，政策调适在试点中后期转向对上述要素的充分利用，实现从资源到策略再到知识的联动转化。在支配维度上，C市依托既有的目标管理机制，为区（县）等中间层级提供有限却关键的目标再解释空间，从而将下沉资源和既有资源优先导向破解当地试点的瓶颈事项。在表意维度上，学习网络只是框定了试点学习的主体范围，而知识的分级转译过程则通过试点的分批分级创建和分类扩散，进一步确定了学习的向度和强度。

组织调适又在试点全过程中，特别是试点中后期，从合法性、支配与表意三个维度维持和保障了政策调适的效果。其一，试点过程中逐步建立的领导小组、专项工作机制和任务分解体系，使试点议题得以嵌入科层运作，既保障目标持续下行，也为政策修正提供可依赖的反馈渠道，从而在执行层延续试点政策的制度合法性。其二，围绕人员资金配置、部门条线协作展开的纵向系统性调适，把原本被条块“锁定”的资源转化为基层可统筹支配的行动资源，为目标下行过程中各地的差异化执行策略提供了承载能力。其三，现场推进会、“擂台赛”、专栏宣传等学习场域，使经验得以被持续呈现、比较与筛选，进而为其分级分类转译与推广提供空间。由此，组织调适把政策调适转化为可重复运转的制度流程，降低试点运作对高频权威动员的依赖。在外力干预下，这一维持作用在试点后期表现得尤为突出。2024年下半年，因控制会议数量、基层减负等政策环境的变化，市级层面对该试点的集中动员和高频介入大幅减少。然而，各区（县）及其街道、居委会仍持续推进试点工作，相关公众号仍不断推送新的试点经验成果。前期形成的多项组织机制得以保留并作出适应性调整。例如，统筹会与业务会合并，“擂台赛”调整为“书记说给书记听”交流平台。这表明，试点已不再完全依赖上级的权威动员，而是被吸纳进基层的常规治理结构中。

综上，政策调适与组织调适形成了“激发利用—维持保障”的循环关系，使探索性实践得以在环境变化中保持相对稳定的运行状态（如图3所示）。

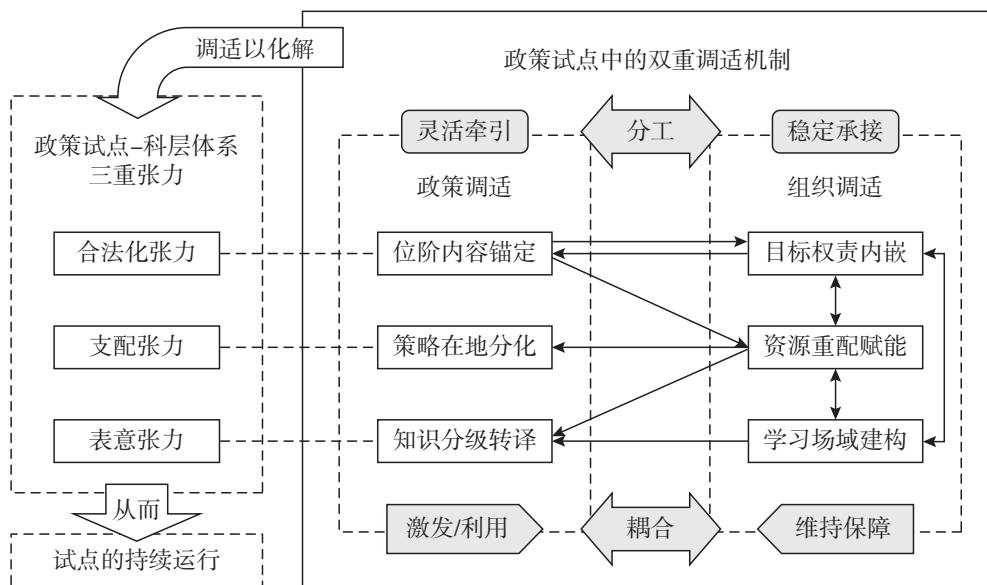


图3 政策试点中的双重调适机制

资料来源：作者自制。

六、总结

作为“例外安排”的政策试点，是如何在科层体系内部持续运行的？围绕这一问题，本文将结构化理论引入政策试点语境，构建了纵向府际互动下的“政策调适—组织调适”的双重调适分析框架，揭示试点何以在合法化、支配与表意三个维度上消弭同科层体系的结构张力，实现对科层运作的持续嵌入。进一步而言，双重调适这一机制性解释不仅回答了“试点如何延续”的问题，也引出一个更加根本的理论关切，即在上述的运行逻辑下，政策试点究竟应当被理解为何种治理现象？

在双重调适视角下，政策试点可被理解为探索性政策与科层体系在互动中共同调适、稳定互嵌，从而为政策成熟与推广逐步创设制度化空间的治理过程。既有研究多从宏观层面分析试点在国家治理体系中的位置与功能安排，如国家均衡性治理的“技术支持”（周望，2012）、缓解央地结构性冲突的制度设计（武俊伟，2019），或如各类中观层面的研究所述，将其概括为一种治理技术或特殊的政策过程（冯川，2024）。但总体而言，这些研究更强调政策试点作为制度创新机制或工具的“变”，对其得以被科层体系吸纳并持续运转的“常”着墨不多，往往将其视作无须分析的制度背景或先验前提（王思琦，2022）。相较之下，本文强调，政策调适通过对政策目标内容、执行策略与政策知识的动态调整，带来试点进程的方向牵引与关键突破，体现试点的“变”；组织调适通过权责重构、资源

重配与学习场域建构，提供稳定载体与可重复的制度流程，体现试点的“常”。二者在分工互补的基础上，经由“激发利用—维持保障”的循环耦合，共同推动试点逐步转化为一个可持续的制度化过程，呈现出“变”与“常”的有机结合。但需要强调的是，仅靠双重调适机制并不能必然确保试点成功。围绕试点形成的多层次权责链条、密集考核督导与频繁学习观摩等机制，在一段时间内客观上增加了基层的行政负担，也存在转化为形式主义的风险。“试点的成败不在于试点制的独特作用，而在于科层体系如何去创设和实施它”（陈那波、蔡荣，2017：193），只有试点各方持续审视和纠偏双重调适可能产生的副作用，一项试点工作才能行稳致远。

本文的理论贡献主要体现在三个层面。第一，在概念层面，本文突破了既有研究将政策试点仅视为特殊政策工具或政策执行策略的解释框架，将其界定为探索性政策与科层体系在互动中共同调适、逐步制度化并稳定互嵌的治理过程，从而凸显试点运行“变”与“常”的内在统一。第二，在机制层面，本文提出“政策调适—组织调适”的双重调适分析框架，揭示二者围绕合法化、支配与表意三重张力，形成了“灵活牵引—稳定承接”的分工互补和“激发利用—维持保障”的循环耦合，以解释试点何以在科层体系内持续运行。第三，在整合层面，本文将既有“权威论”“资源—激励论”“学习论”等解释视角置于同一结构化图景中，说明这些机制并非彼此割裂，而是在试点运行的不同维度上共同作用、相互勾连，提升了对政策试点持续运作的解释力。

本文的不足在于采用常态案例（Common Case）进行单案例研究，难以将不同试点样态之间的差异纳入研究范畴（杨帆，2026）。第一，双重调适及其内部要素的强度，并非必然如本文一般较为均等，如果既有科层结构在某一维度上已经能较好地满足试点政策的执行需求，则该维度未必需要大幅调适。例如，技术检验型试点往往政策复杂度低、共识性强，既有科层体系可直接执行，其政策和组织调适幅度通常小于政社合作型或权威倡导型试点，其合法化维度的调适幅度相较支配和表意维度更小（杨宏山、周昕宇，2022）。第二，本文关注的“四优社区”试点属于时间相对充裕的渐进式改革，而在风险高度集聚、时间压力大的政策领域（如重大突发公共卫生事件）中，运动式治理逻辑更强，组织调适更难稳定存续，政策调适也可能更为刚性、迅速。相应地，这也为理论的进一步发展拓展了空间，未来研究可从调适幅度与组合差异的视角，对双重调适进行类型学分析，更细致地比较不同类型试点的运作特征，并探究其影响因素，如政策属性、组织能力、时间压力等。

参考文献

- 陈那波、蔡荣（2017）.“试点”何以失败？——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究. 社会学研究, 32(2): 174-198+245.
- Chen, N. B., & Cai, R. (2017). Shidian as a Chinese Style of Governance: A Case Study on the Policy Experiment of

- “Pay as You Throw”. *Sociological Studies*, 32(2): 174-198. (in Chinese)
- 陈那波、李伟 (2020). 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较. *社会学研究*, 35(4): 194-217+245-246.
- Chen, N. B., & Li, W. (2020). Bring Management Back to the Study of Local Government: Task, Resource and a Comparative Study of Implementing the Grid Management Policy by Sub-District Offices. *Sociological Studies*, 35(4): 194-217. (in Chinese)
- 陈宇、孙泉坤 (2020). 政策模糊视阈下试点政策执行机制研究——基于低碳城市试点政策的案例分析. *求实*, (2): 46-64+110-111.
- Chen, Y., & Sun, X. K. (2020). Pilot Implementation Mechanism from the Perspective of Policy Ambiguity: A Case Study of the Pilot Policy of Low-carbon Cities. *Truth Seeking*, (2): 46-64. (in Chinese)
- 丁章春、陈岳 (2018). “放管服”引擎下社会政策试点的逻辑进路——以最低生活保障政策为例. *国家行政学院学报*, (5): 139-142+192.
- Ding, Z. C., & Chen, Y. (2018). The Logical Approach to the Pilot of Social Policy under the “Streamlining Administration, Delegating Power, and Improving Regulation and Services” Engine: Taking the Minimum Living Security Policy as an Example. *Journal of Chinese Academy of Governance*, (5): 139-142+192. (in Chinese)
- 冯川 (2024). 试点政策的可错性与可推广性——一个关于政策试验“盆景化”的解释框架. *政治学研究*, (2): 206-219+263.
- Feng, C. (2024). The Fallibility and Extensibility of Policy: a Framework for Explaining Why Policy Experiments Evolve into Bonsai. *CASS Journal of Political Science*, (2): 206-219+263. (in Chinese)
- 付奇、王庭辉 (2025). 压力机制与组织调适: 环境政策执行中基层政府行为选择的外部动因和内在逻辑——基于 S 县的嵌入式案例研究. *行政论坛*, 32(2): 114-130.
- Fu, Q., & Wang, T. H. (2025). Stress Mechanism and Organizational Adaptation: External Drivers and Internal Logic of Grass-roots Government Behavior Choices in Environmental Policy Implementation: An Embedded Case Study Based on County S. *Administrative Tribune*, 32(2): 114-130. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2019). 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析. *中国社会科学*, (4): 4-25, 204.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forestry Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, (4): 4-25, 204. (in Chinese)
- 李棉管、苏芮、谭添熙 (2025). 示范的效应及其困境: 挤压型情境与基层政策执行——石镇乡村振兴的案例研究. *社会学研究*, 40(1): 92-113+228.
- Li, M. G., Su, R., & Tan, T. X. (2025). The Effects and Predicament of Demonstration: Squeezing Situation and Grassroots Policy Implementation: A Case Study on Rural Revitalization in Shi Town. *Sociological Studies*, 40(1): 92-113+228. (in Chinese)
- 李晓飞、崔月 (2024). 以面带点: 政策试点中地方政府政绩互补的实现机制——以 M 县宅基地三权分置改革试点为观察对象. *公共管理学报*, 21(3): 124-136+174.
- Li, X. F., & Cui, Y. (2024). Integrating Area Experience to Promote Pilots: The Implementation Mechanism of Political Achievements Complementation among Local Governments in Policy Pilots. *Journal of Public Management*, 21(3): 124-136+174. (in Chinese)
- 刘培伟 (2010). 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释. *开放时代*, (4): 59-81.
- Liu, P. W. (2010). Experiment Based on the Selective Control by the Central Government: A New Interpretation of the Practical Mechanism of China's Reform. *Open Times*, (4): 59-81. (in Chinese)
- 刘然 (2020). 并非只为试验: 重新审视试点的功能与价值. *中国行政管理*, (12): 21-26.
- Liu, R. (2020). Not Only for Experimentation: Re-examine the Function and Value of Chinese Policy Pilots. *Chinese Public Administration*, (12): 21-26. (in Chinese)
- 吕方、梅琳 (2017). “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论. *社会学研究*, 32(3): 144-168+245.
- Lü, F., & Mei, L. (2017). The Complexity of Policy and National Governance: The Case of Poverty Alleviation in

- China. *Sociological Studies*, 32(3): 144-168, 245. (in Chinese)
- 林仁镇、唐煜金、文宏 (2023). 差异化协同：开放试点中纵向政府间资源整合的行动逻辑——基于市域社会治理现代化试点工作的分析. *公共管理学报*, 20(4): 78-92+171-172.
- Lin, R. Z., Tang, Y. J., & Wen, H. (2023). The Synergy of Differentiation: The Action Logic of Vertical Inter-Governmental Resource Integration in the Open Pilot Policy: Based on the Analysis of the Pilot Work of Municipal Social Governance Modernization. *Journal of Public Management*, 20(4): 78-92+171-172. (in Chinese)
- 林仁镇 (2025). 开放试点中地方政府创造性执行的策略与逻辑——基于“目标—资源”的耦合分析. *公共管理学报*, 22(2): 60-74+170-171.
- Lin, R. Z. (2025). Strategies and Logic of Creative Implementation by Local Governments in Open Pilot Policy. *Journal of Public Management*, 22(2): 60-74+170-171. (in Chinese)
- 邱毅、郁建兴、叶志鹏 (2025). 超越项目制：中央倡导型政策试点的运行逻辑及制度基础. *中国社会科学*, (1): 26-46+204-205.
- Qiu, Y., Yu, J. X., & Ye, Z. P. (2025). Beyond the Project System: The Operational Logic and Institutional Foundation of Central Advocacy Policy Pilots. *Social Sciences in China*, (1): 26-46+204-205. (in Chinese)
- 任倩雯、陈晨、金鑫 (2024). 基层创新如何跃升为国家政策：政府注意力解释. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 38(3): 106-116.
- Ren, Q. W., Chen, C., & Jin, X. (2024). How Grassroots Innovation Becomes National: An Explanation of Government Attention. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 38(3): 106-116. (in Chinese)
- 王路昊、林海龙 (2021). 成为“最佳实践”：试点经验的话语建构. *社会*, 41(1): 79-119.
- Wang, L. H., & Lin, H. L. (2021). Becoming “Best Practice”: The Discursive Construction of Policy Experimentation. *Chinese Journal of Sociology*, 41(1): 79-119. (in Chinese)
- 王思琦 (2022). 中国政策试点中的随机实验：一种方法论的探讨. *公共行政评论*, 15(1): 30-50+197.
- Wang, S. Q. (2022). Randomized Experiments in Chinese Policy Pilots: A Methodological Discussion. *Journal of Public Administration*, 15(1): 30-50+197. (in Chinese)
- 吴怡频、陆简 (2018). 政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析. *公共管理学报*, 15(1): 58-70+156.
- Wu, Y. P., & Lu, J. (2018). Outcome Differences in Policy Pilots: An Empirical Analysis of Centrally Promoted Pilots (2000-2012). *Journal of Public Management*, 15(1): 58-70+156. (in Chinese)
- 武俊伟 (2019). 政策试点：理解当代国家治理结构约束的新视角. *求实*, (6): 28-40+108.
- Wu, J. W. (2019). Policy Pilot: A New Perspective to Understand the Constraints of Contemporary State Governance Structure. *Truth Seeking*, (6): 28-40+108. (in Chinese)
- 徐明强、许汉泽 (2019). 运动其外与常规其内：“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式. *公共管理学报*, 16(2): 28-40+169-170.
- Xu, M. Q., & Xu, H. Z. (2019). Campaign Outside and Regular Within: The “Command” and Tough Battles Model of Grassroots Authority. *Journal of Public Management*, 16(2): 28-40+169-170. (in Chinese)
- 杨帆 (2026). 反思公共管理研究中的“善治模板”——兼论单案例方法的适用性标准. *岳麓公共治理*, 5(1): 97-113.
- Yang, F. (2026). Rethinking the “Good Governance Script” in Public Administration Research: Criteria for the Appropriate Use of Single-Case Method. *Yuelu Public Governance*, 5(1): 97-113.
- 杨宏山 (2013). 双轨制政策试验：政策创新的中国经验. *中国行政管理*, (6): 12-15+103.
- Yang, H. S. (2013). Dual-Track Approach to Policy Experiment: The Experience of Policy Innovation in China. *Chinese Public Administration*, (6): 12-15+103. (in Chinese)
- 杨宏山、李婷 (2019). 政策创新争先模式的府际学习机制. *公共管理学报*, 16(2): 1-14+168.
- Yang, H. S., & Li, P. (2019). Inter-Governmental Learning Mechanism for the Championship Model of Policy Innovation. *Journal of Public Management*, 16(2): 1-14+168. (in Chinese)
- 杨宏山、李沁 (2021). 政策试验的注意力调控与适应性治理. *行政论坛*, 28(3): 59-67.
- Yang, H. S., & Li, Q. (2021). Attention Steering of Policy Experimentation and Adaptive Governance. *Administrative*

- Tribune*, 28(3): 59-67. (in Chinese)
- 杨宏山、张健培 (2023). 政策试点何以悬浮? 治理研究, 39(1): 68-80+158-159.
- Yang, H. S., & Zhang, J. P. (2023). How Does Policy Pilots Turn into Suspension? *Governance Studies*, 39(1): 68-80+158-159. (in Chinese)
- 杨宏山、赵远跃 (2023). 政策试验中的多方互动与知识生产——以北京市“接诉即办”改革为例. 北京社会科学, (4): 15-24.
- Yang, H. S., & Zhao, Y. Y. (2023). Multi-party Interaction and Knowledge Production in Policy Experimentation: A Case Study of Beijing's "Lawsuits Immediately Done After Receiving" Reform. *Social Science of Beijing*, (4): 15-24. (in Chinese)
- 杨宏山、康黛威、赵远跃 (2025). 演化学习与稳健创新: 成功政策试验的学习机制. 中国行政管理, 41(9): 42-53.
- Yang, H. S., Kang, D. W., & Zhao, Y. Y. (2025). Evolutionary Learning and Robust Innovation: The Learning Mechanism of Successful Policy Experimentation. *Chinese Public Administration*, 41(9): 42-53. (in Chinese)
- 杨宏山、周昕宇 (2022). 政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析. 管理世界, 38(4): 82-95.
- Yang, H. S., & Zhou, X. Y. (2022). Issue Attribute and Knowledge Production of Policy Experimentation: The Case Study Based on the Reform of Urban Land-use Rights. *Journal of Management World*, 38(4): 82-95. (in Chinese)
- 张明皓 (2022). 环保督察驱动地方政府组织调适的作用机理与实践逻辑. 中国行政管理, (5): 128-135.
- Zhang, M. H. (2022). Action Mechanism and Practical Logic of Environmental Protection Inspector Driving Local Government Organization Adjustment. *Chinese Public Administration*, (5): 128-135. (in Chinese)
- 庄玉乙、胡蓉、游宇 (2019). 环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以H省S县为例. 公共行政评论, 12(2): 5-22+193.
- Zhuang, Y. Y., Hu, R., & You, Y. (2019). Environmental Inspection and the Organizational Adaptation and Expansion of Local Environmental Bureau: Evidence from S County, H Province. *Journal of Public Administration*, 12(2): 5-22+193. (in Chinese)
- 周望 (2012). 中国“政策试点”研究(博士论文). 南开大学.
- Zhou, W. (2012). *Policy Experimental Point in China*. Doctoral Dissertation, Nankai University. (in Chinese)
- 朱旭峰、张超 (2020). 央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例. 公共行政评论, 13(4): 130-146+209-210.
- Zhu, X. F., & Zhang, C. (2020). Central-Local Official Mobility, Informative Advantage, and Policy Pilots: Case Study on the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China. *Journal of Public Administration*, 13(4): 130-146+209-210. (in Chinese)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Heilmann, S. (2008a). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1-30.
- Heilmann, S. (2008b). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.
- Potts, J. (2009). The Innovation Deficit in Public Services: The Curious Problem of Too Much Efficiency and Not Enough Waste and Failure. *Innovation*, 11(1): 34-43.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2008). Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3): 271-327.

责任编辑: 张雪帆

构建“绩责共同体”：应急管理部门 推动自然灾害数据共享的协同策略与运作逻辑

薛金刚 王晓曼*

【摘要】自然灾害数据共享是实现有效应急管理的重要基础。现有研究主要关注政府数据治理机构主导的一般数据共享。作为牵头单位的应急管理部门如何推动自然灾害数据共享，尚待研究进行深入阐释。论文以A区自然灾害数据共享为例，沿着“任务属性—协同策略—运作逻辑”的脉络，探讨应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略及其运作逻辑。研究发现，在自然灾害数据共享的过程中，科层压力传导存在效用递减情况，应急管理部门从依附型协同转向以共有信念为导向的绩责共同体协同策略。应急管理局尊重各部门的自主性与常规运作空间，借助任务脱敏、激励相容与价值强化三重逻辑，有效实现数据共享。论文增进了对在职能部门主导的数据共享中构建“绩责共同体”的理解，丰富了中国情境下部门协同的理论解释。

【关键词】绩责共同体 应急管理部门 自然灾害数据共享 协同策略 运作逻辑

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0081-20

一、引言

自然灾害数据由应急管理部门汇集，涵盖各职能部门的人员、资源、监测预警及空间地理信息等内容。自然灾害数据共享是推动灾害高效响应与科学处置的关键支撑。自然灾害的有效处置，依赖于完善的数据共享机制（童星、陶鹏，2013），具体表现为统一归集各类灾害数据，科学研判应急态势与发展趋势，在此

* 薛金刚，南京财经大学公共管理学院讲师，南京财经大学智能政务服务研究院研究员。
通讯作者：王晓曼，中南财经政法大学公共管理学院助理教授。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“合作生产视角下公共数据授权运营的模式评价与政策调适研究”（25CGL133）。

基础上制定应急决策和化解应急风险。作为自然灾害处置的牵头主体，应急管理部门须依托及时、准确的数据提升跨部门的协同效能。然而，自然灾害数据共享机制并非科层体制自发形成的，而是伴随多元利益主体的复杂互动。在此过程中，科层压力传导将上级政策要求转化为职能部门的政治压力与关注焦点，从而为协同提供制度动能（牛力、薛金刚，2024）。但科层压力传导受行政成本、路径依赖与注意力的约束，效能存在衰减。

除了推动方式之外，谁来推动数据共享也至关重要。既有研究聚焦在数据治理机构，而忽略了牵头职能部门在推动自然灾害数据共享中的作用（邹楠等，2025）。学界尚未充分解释，作为牵头主体的应急管理部门如何推动自然灾害数据共享与部门协同。本文聚焦该领域，探讨应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略与运作逻辑。2018年机构改革后，应急管理部门主管自然灾害与事故灾难两大类突发事件。在实际运行中，自然灾害与事故灾难两类事件的数据共享具有各自的独特性。自然灾害数据共享涉及气象、水利、自然资源、交通等多个平行部门，面临着更复杂的部门壁垒、权责关系与数据协同挑战。应对台风、洪涝等自然灾害因更倚重应急管理部门的统筹协调，从中可以洞察科层体系内数据共享的深层逻辑与普遍困境。相比较而言，事故灾难尤其是生产安全事故的问责压力大、社会敏感度高，数据共享多依赖自上而下的政治势能驱动，遵循特事特办的解决路径。此种模式下，行政阻力为高位权威所消解，应急管理部门重在执行与汇报，其内部常规共享机制反而不突出。

笔者调研发现，A区应急管理局在推动跨部门数据共享时转变了思路，未沿用科层压力传导的方式，而是以凝聚共识与信念为导向，在规避部门利益矛盾的基础上，创新了自然灾害数据共享的协同策略。该策略高效整合了应急决策所需的数据，保障了现行体制下的有序协同。该反常案例表明，应急管理部门作为牵头单位，能对既有应急结构进行能动调适。本文旨在探究，应急管理部门作为牵头单位，如何在高度不确定情境下推动自然灾害数据共享与跨部门协同，在此基础上，从职能部门视角阐释其协同策略与运作逻辑。本文采用广义视角界定“非常态”，以契合应急管理“平战结合”的特征，它不仅指对灾害的即时响应，更涵盖在灾害响应前的应急管理部门建设数据共享能力的全过程。应急管理部门推动的自然灾害数据共享工作，虽然多在平时开展，却具有强烈的备战属性，同样面临考核时限、协同压力与责任风险。因此，本文的“非常态”正是指向这一充满张力与压力的任务情境。本文核心不在于区分“常态”与“非常态”，而在于探究在应急指向明确、压力交织叠加、急需跨部门协同的情境下，应急管理部门如何突破科层压力传导局限，构建有效的协同机制。本文将基于此界定，对A区应急管理局推动自然灾害数据共享的案例展开分析。

二、文献述评

既有研究围绕自然灾害数据共享的任务属性、协同困境与应对策略展开了系统论述，为后续探讨建立了理论基础。

（一）既有研究回顾

1. 自然灾害数据共享的任务属性

自然灾害数据共享的任务属性影响灾害应对的部门协同（Hvidman et al., 2026）。自然灾害数据的特殊属性体现在两方面，一是相比于一般数据，自然灾害数据存在多变性和时效性，面临较强的时间压力，譬如冰冻灾害需要气象部门的数据，海上风浪情况需要海洋部门的数据，应急管理部门需要即时调动包括降水量、台风风力、风向等数据。二是相较于常态下的数据共享，自然灾害数据共享往往并非一次性任务，而需要各数源部门在特定时段内高强度参与，持续分析并共享最新数据。在自然灾害处置过程中，各职能部门将持续介入特定的应急管理流程。上述属性使自然灾害数据共享呈现出正向激励弱（胡业飞，2025；凌争，2025）、负向激励强的“保健型任务”特征，此类任务难以在短期内彰显政绩，若处置失当可能衍生极大风险（庞明礼、梁靖柯，2024）。应急管理因其紧迫性与特殊性，对资源与关键数据的及时获取提出较高要求，亟待在应急管理部门与职能部门之间建立互助的合作关系（Jung et al., 2019）。

2. 自然灾害数据共享的协同困境

自然灾害数据共享面临协同的深度不确定性，其所裹挟的大量未知因素给应急决策与管理带来巨大挑战（Ansell & Boin, 2019）。这引发了应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同困境。

第一，协同组织层面的结构制约。应急管理体制的不完善与条块分割，是自然灾害数据共享难题的组织根源。各类自然灾害数据因产生于各职能部门的履职过程而带有部门化、分散化的特征，整合难度较大，加之条块间数据共享受标准不一、安全风险与质量参差等因素阻滞，整体协同难度更为突出（黄甄铭等，2024）。上述问题致使智慧应急平台归集的数据，在结构化、标准化、精准确度及动态性等方面难以满足现实需要。权责机制与制度体系不健全，使应急管理部门在同级部门之间权责失配、责大于权（薛澜、王哲，2024），数据统筹与协同能力因而受限。传统行政管理体制逐级管理、对上负责、共享性低的特征与应急管理要求冲突。这种结构性制约强化了数源部门对数据共享的风险感知（陈永杰、胡沛验，2022），致使其将资源集中配置于激励强度较高的任务，从而弱化了数据

共享的投入（吴克昌、唐煜金，2022）。

第二，协同的信任与认同缺乏。不同政府部门在权责划分、绩效表现与风险承担上存在差异，且相互竞争，因而具有明显不同的数据共享的意愿与动机（Fedorowicz et al.，2007）。各部门在职能授权、流程规范与目标期望上的差异，容易导致资源调配受限和信息安全风险增加，从而阻碍数据共享与协同。各部门对数据共享存在顾虑，既担心共享数据会削弱自身的自主权，也惧怕因其他部门滥用数据而引发的问责。这些担忧最终侵蚀了部门间的信任。跨部门数据共享不仅在观念、技术、业务和管理等层面受到制约，更因法律法规与政策指导的缺失，组织间难以建立互信合作关系（赵丹宁等，2023）。此外，应急协同具有阶段性，不同阶段情境的动态变化与复杂程度，将牵动后续协同关系的走向（Røiseland & Trætteberg，2024）。事前的沟通磨合与部署演练直接影响灾害处置的成效。若缺乏前期的数据共享与协同关系，自然灾害处置将面临更大的不确定性。应急协调的策略与能力直接关乎危机响应的效率（Kapucu et al.，2024）。

3. 牵头部门应对协同困境的策略

为克服上述困境，科层压力传导和技术赋能是两种主要的策略。科层压力传导是数据共享中常见的策略，通过高位推动、借权协调等方式推动部门协同（牛力、薛金刚，2024；李瑞昌、秦梦真，2024；贾侃等，2025）。虽然科层压力传导能通过高位推动来优化目标设定、改变压力约束、实现数据归集，但该策略依赖领导的重视且缺乏可持续性（黄冬娅，2020）。强制归集数据的方式难以获得数源部门的认同与配合，进而导致数据共享质量欠佳，无法满足应急决策对实时性数据的要求。

另一种策略是建立一体化平台赋能跨部门协同，旨在通过平台建构与应用来支撑应急管理的精细化要求，实现数据的及时获取与更新，从而将数源部门融入共享体系。大数据与人工智能在高效处置海量应急数据、辅助决策方面作用显著（Cheng & Zhang，2023）。数字技术能整合应急协同中的主体、空间、制度与行动诸要素，以提升协同共治效果（刘银喜、张春颜，2024）。然而，技术系统的碎片化与应急数据的动态性加剧了共享难度，急需一体化平台整合基础设施，要求构建“统一接入、统一治理、统一服务”的数据治理体系（张铮、李政华，2022）。

（二）既有研究评价与拓展方向

1. 既有研究评价

既有研究为理解自然灾害数据共享的跨部门协同建立了理论基础，但忽略了牵头部门在协同中的作用与行动策略。科层压力传导虽能驱动数据共享协同运转，却难以获得职能部门对协同的内在认同。技术赋能则放大了数字技术的作用，遮

蔽了技术本身的局限性。技术平台在应急管理中易出现韧性缺失的问题，仅凭平台本身不足以有效保障自然灾害数据共享（樊博等，2023）。面对自然灾害，数字技术因时空不确定性更高、缺乏连续动态监测数据，在降低后果不确定性方面尚有不足（张海波等，2022）。

2. 进一步拓展方向

如前所述，自然灾害数据共享任务紧迫、协同困境突出，各数源部门却缺乏足够激励。既有研究的两条脉络既未能揭示应急管理部门在此类共享中的协同策略，也遮蔽了自然灾害治理领域跨部门协同的微观运作逻辑。已有研究尚未充分关注应急管理部门的能动性与其协同策略，缺少对具体协同运作逻辑的微观深描。自然灾害数据共享涉及多个部门，这些部门彼此间存在独立、竞争或互补等复杂关系，这导致数据共享的运作机制难以保持稳定。若不加以区分地笼统探讨，难以揭示协同的内在机理。针对上述理论解释的不足，本文基于应急管理部门作为牵头部门的视角，沿着“任务属性—协同策略—运作逻辑”的分析脉络，阐述应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略与运作逻辑。

三、研究设计

（一）研究方法

案例研究能呈现事件原貌，揭示逻辑机理，在探索新理论方面独具优势（Siggelkow，2007），能将经验证据与抽象概念相结合，从而建构理论（张静，2018）。本文选取A区应急管理局作为案例，是基于研究问题与理论构建采取的目的性抽样，而非随机选取（Seawright & Gerring，2008）。案例选取的依据包括以下方面。

第一，案例的典型性（Collins et al.，2024）。A区自然灾害多发频发，极具自然灾害数据共享的典型性。A区年均降水量约1900毫米，汛期长达8个月，易受江河洪水、台风与风暴潮侵袭，且易引发山洪等灾害。A区的案例集中了自然灾害数据共享的主要特征，兼具一定的极端性和启发性，因而具有典型性。

第二，案例的完整性、研究的可行性和数据的可得性。A区应急管理局日常加强与水利、气象等部门沟通协调，实时共享灾情、警情、预警等数据，共享工作成效突出。在时间与情境维度上，该案例兼具部门协同的复杂性与研究的可行性，便于完整追踪自然灾害数据共享过程，开展深度案例研究，为深入探讨协同机制提供了完整的经验样本。笔者长期在该局跟班工作，参与日常业务并开展田野观察，通过与各部门、科室实务人员进行访谈与交流，了解自然灾害数据共享的实际情况。笔者通过参与实务工作与展开现场观察，深化了对自然灾害数据共享的认知，并积累了翔实的案例研究素材。

（二）数据获取

笔者于2023年7月至2024年3月，在A区应急管理局开展长期田野调查与跟踪研究，搜集了与自然灾害数据共享相关的会议记录、政策文件、工作台账和公文等书面文件，访谈了A区应急管理局、灾害处置职能部门、街道（乡镇）等机构的工作人员和其他参与人员共31人。书面资料和访谈资料之间互相印证，确保数据的真实性。本文采用“访谈日期+人员类别+人员编号”的方式对访谈和会议资料进行匿名化编码，如表1所示。

表1 访谈编号

访谈单位	编号	人数（人）
应急管理局减灾科，自然灾害协调科，防汛、防旱、防风办公室等工作人员	Y	16
应急管理相关职能部门工作人员	Z	5
街道（乡镇）工作人员	J	8
其他参与人员	Q	2

资料来源：作者自制。

四、案例呈现：应急管理部门的协同策略

为有效推动自然灾害数据共享，A区应急管理局的协同策略经历了从依附型部门协同向共有信念导向的协同策略转变。

（一）依附型部门协同：科层压力传导下的自然灾害数据共享

面对自然灾害数据共享的困境，A区应急管理局起初沿用传统科层压力传导路径，通过发文、发函、绩效考核等方式推动数据共享。

1. 领导坐镇会商研判

应急管理部门积极争取上级支持，通过现场协同办公，将各数源部门的业务骨干集中在应急指挥平台的办公场所，使部门间沟通从依赖邮件、线上办公系统，转为面对面的即时交流。应急管理局局长现场督促各职能部门负责人汇报实时数据。例如，协同研判汛情时，应急管理局作为协调部门，召集各负责人会商，并请上级领导“坐镇施压”，直接推动各职能部门主要领导配合工作。例如，气象局负责人现场展示最新雷达数据并进行解释，规划和自然资源局负责人即时反馈地质隐患点的实时情况。应急管理局将现场视频切换至指挥大屏，供领导和各部门实时掌握、综合决策，同时通过系统呼叫街镇及水务、住建等部门人员，赶赴隧

道、地铁口等易涝点处置。各方共享同一屏幕，确保信息同步透明。应急管理局发布指令时，在场各部门负责人同步接收并理解同一数据，避免因渠道不同步或解读差异而导致的误解，减少反复确认。灾后，应急管理局负责人立即协调各部门，整理、共享最新的一手数据，并汇总上报区政府。

应急管理局在遇到诸如资源调度冲突等多部门协同难题时，无须开会或逐级请示，现场快速磋商即可达成初步共识，大幅缩短自然灾害突发事件的处置时间。“以前协调一个其他部门数据可能要半天，现在几个人坐在一起，十几分钟就能敲定。”（访谈记录 20230713Y16）应急管理局通过借助上级领导的政治势能，将上级权威嵌入部门内部，以现场办公的方式推动数据共享。

2. 成立领导小组专班

为精准掌握灾害风险隐患底数，应急管理局需依赖跨部门、街道及社区的数据共享配合。为此，A区应急管理局成立自然灾害综合风险普查领导小组，成员包括区应急管理局及区政务服务数据管理局等部门。领导小组组长由区委常委、副区长兼任，副组长由区政府办公室分管领导、区应急管理局局长、区财政局分管领导兼任。领导小组办公室设在区应急管理局，负责日常工作；区应急管理局分管副局长兼任办公室主任，并形成办公室及联络员名单，使数据共享任务责任到人。A区应急管理局作为牵头单位，借助上级政治权威，通过结构重组与领导注意力再配置为数据共享提供支撑，通过发布正式文件促使各成员单位配合数据共享工作。

A区应急管理局首先成立平台共享型专班，将各职能部门、第三方服务机构和基层街道乡镇纳入其中。为加快工作进度，A区应急管理局随后成立自然灾害综合风险普查领导小组专班，在此专班中明确街镇等基层单位既是数据提供者，也是数据收集对象，要求各街镇设立基层工作小组专班，按职能设组长、副组长（由分管领导和科室负责人担任），并设1名联络员；成员由各单位工作人员组成，协助开展数据共享工作。

“组建这个专班类似数据共享的实体化平台，不只我们区级政府部门，还包括基层街镇、专家技术团队、企业也都在（专班）里面，平时沟通工作、统计用到的各种数据，共享起来方便不少。”（访谈记录 20230817Y01）成立专班的方式把自然灾害数据共享的各类责任主体纳入强激励约束环境，便于使用科层压力传导的方式督促各部门积极配合。

3. 发文、发督办函

自然灾害数据共享需要应急管理局构建高效的部门协同机制。条块关系中的横向壁垒与业务协同机制欠缺，加大了数据共享的难度（王晓曼、薛金刚，2024）。很多职能部门在共享数据时强调共享依据，缺乏具体政策依据就予以配

合。“调用职能部门的数据要有依据。没有依据，他不会去做，有依据他必须去做。”（访谈记录 20231113Z03）因此，应急管理局需要通过发文和发督办函的方式推动数据共享工作的开展。

A 区自然灾害数据共享任务包括对历史灾害灾情的调查，根据工作要求，应急管理局需要调查 1978—2020 年历年的自然灾害灾情。A 区应急管理局通过发函，要求相关单位提供灾害种类、受灾人口、紧急转移安置人口等历史灾害数据。应急管理局还会通过督办的方式促使职能部门提供数据，若遇职能部门不配合，则会报告上级领导，克服数据共享的阻力。

4. 运用绩效考核推动

A 区应急管理局运用绩效考核推动自然灾害数据共享，定期通报阶段性工作成效，按照每日、每周、每月等固定周期及时反馈数据共享成效，每周召开例会研究解决数据共享工作中的问题，从而将科层压力传导至负责具体工作的职能部门，并传递出明确的强制落实信号。A 区应急管理局通过增加相应的考核来实现数据共享目标与绩效。结合“三委三部”年度绩效考核，根据是否及时共享数据对各成员单位进行评定打分。例如，应急管理局制定针对减灾委员会各成员单位的考核体系，推动其积极参与数据共享。“我们应急管理局对减灾委所有成员单位考核，把文件流转与响应时效、数据报送及时性纳入评价范围，每年年底依据完成情况对标扣分。”（访谈记录 20230807Y04）

（二）数源部门的被动应对：科层压力传导的有限性

在依附型部门协同阶段，应急管理局所采取的领导坐镇会商研判等策略实质上是问责性的，其核心机制是通过借助领导在场产生的政治压力，推动数源部门的配合。此时，数源部门共享数据的动机是避免被领导当场问责，数据共享行为是被动的。科层压力传导策略存在明显的局限性，即随着使用次数的增加，其边际效用逐渐递减。

1. 科层压力传导的边际效用递减

为推动科层压力传导而使用的精细化考核，存在业绩不可比而削弱公平、局部激励而非整体激励、过度竞争、上级权威削弱等问题（练宏、陈纯，2023）。科层压力传导虽能提升治理有效性，但需付出高昂的人力、行政成本及注意力代价。科层组织的运行效率会随着环境复杂性与不确定性的增加而递减。对职能部门而言，因压力传导而被扣减的考核分值对其整体绩效影响有限。当绩效考核的激励作用减少，会直接导致数据共享效果的层层衰减。

2. 被动遵从与数源部门“数据疲劳”

科层压力传导虽能驱动职能部门作出被动性响应，却容易催生“数据疲劳”

和协同惰性，表现为数据采集与统计人员因重复填报、多头报送而产生倦怠情绪与抵触行为。“（我们）对口那么多职能部门，今天这个局、明天那个局、后天另一个局又要一次，每次都是同一个数据。”（访谈记录 20230915J01）

此外，数据疲劳负向影响自然灾害数据共享效果，可能降低共享质量甚至中断数据应用。由于自然灾害数据分属在气象、水文等不同部门，数据在标准、格式上也存在差异，整合起来存在困难。互不相通的系统迫使基层工作人员登录多个系统与端口填报数据，这既占用基层大量时间精力，又增加其工作负担。“基层勤务工作很多，各种报表报送，越是往上面的机关，越是要掌握数据，现在的数据都要基层汇总上去。”（访谈记录 20231023J03）

3. 数源部门协同惰性与工作停滞

仅靠压力传导容易引发数源部门的抵触情绪，导致协同惰性（Huxham, 2003）。一旦科层压力减弱，这些部门更可能被动应付，甚至造成工作停滞。“我们只能一催再催，问他报了没有，他说尽快报，然后又拖几天。”（访谈记录 20231020Y08）

鉴于科层压力传导的效能递减，应急管理部门须及时转换策略，以数源部门认可的方式推动数据共享。但作为单一职能部门，它难以在短期内推动整个政府系统的结构性转变。因此，应急管理部门更现实的做法是优化自身策略，通过利益共享、风险分担来构建互信协同网络，以降低数据共享的协同成本。正如被访者所说，实现协同首要的是职能部门的认同。“往石头上浇水是浇不进去的。工作对象愿不愿意接受你这种思想、观点，这是第一位的。”（访谈记录 20230927Q01）这表明，应急管理部门不能仅靠外部强制力推动协同，而是要采取措施让职能部门在思想理念上认同数据共享的现实意义。

（三）转变协同策略：共有信念导向下的自然灾害数据共享

在依附型部门协同阶段，科层压力传导的行动策略未能改变自然灾害数据共享的“保健型任务”的敏感属性及对数源部门的激励模式。应急管理局的应对关键在于如何通过“保健型任务”脱敏，以及提升数源部门对数据共享工作的内在认同和激励，构建共有信念导向的自然灾害数据共享模式。

1. 尊重部门协同边界

应急管理局需要解决的首要问题是将自然灾害数据共享议题从“保健型任务”转换为具有正向激励的非敏感性任务。数据共享的任务脱敏需要应急管理局基于职能部门业务特征，统筹任务紧迫性、复杂性与潜在挑战，构建合理可控的数据共享机制。该机制依托现有职能体系，在保障各部门核心职能的前提下，把握共享边界，降低数源部门的数据风险感知，实现有序协同与高效运转。一方面，A区应急管理局明确数据共享需求并界定共享内容。然而，数源部门出于维护自身利益

与规避风险的考量，造成了数据壁垒问题。尽管 A 区已建有综合数据平台，但在水旱灾害管理领域，水务局开发了 A 区水务 APP。该应用集成决策指挥、水利、排水、预报预警、水旱灾害、气象、专题图、水环境等模块。然而，该应用并未充分开放共享功能，日常使用仍集中于水务局，跨部门利用率整体偏低。应急管理局为确保数据精确性与权威性，未使用该应用进行统计，而是沿用水务局统计上报的既定模式。“我们自行统计的数据没有权威性，数据直接找水务局报送，他们报过来才行，我们要向水务局核实，征求意见的。”（访谈记录 20231206Y10）应急管理局在报送数据前主动与数源部门核实数据准确性。这一做法既体现了应急管理局对数源部门的尊重，也有效规避了后续因数据偏差而引发的责任推诿。

另一方面，A 区应急管理局在保障部门既有利益的基础上，持续推进数据共享，依托数据的汇总与分析，及时发布预警信息，督促职能部门做好应急避险措施，以此为应急决策提供支持。同时，应急管理局根据自身职能，汇聚各方专业优势，打破“谁主导”的思维，通过建立常态化会商机制，构建优势互补、协同共生的合作生态。在汛期、干旱期等关键节点，应急管理局定期召开现场会，召集相关职能部门，会商研判风险态势，提出针对性防范措施。共享办公空间有助于增进不同部门人员对彼此工作的认知，提升部门间的信任水平，进而平衡数据共享与隐私保护的关系。在紧急情况下，操作员与管理员之间的高效合作，能驱动各部门迅速形成联动响应，实现资源的最优配置与数据的快速传递（Almklov & Antonsen, 2025），从而显著提升整体应急响应的效果。这种尊重边界的协同策略，有效缓解了数源部门的顾虑，进而推动数据共享由被动应对转向主动配合。正如 A 区规划和自然资源局的一位工作人员所说：“（现在）会商就是遇到地质灾害预警，我们直接派技术骨干去指挥中心，现场研判、现场提供图斑数据。这种方式我们心里有底，责任也清晰。”（访谈记录 20230823Z04）会商研判的侧重点从之前的压力传导，转向厘清数源部门权责边界与激发其内在激励。这些策略使其他职能部门在明晰各自权责边界的基础上，协同参与现场研判和数据共享工作。

2. 构建互惠共赢的数据生态

应急管理局着力构建互惠共赢的数据生态，增强数据共享任务的激励相容性。A 区应急管理局围绕业务需求，在系统梳理存量数据的基础上，实现了跨部门数据的接入与交换共享，并同步推进了应急信息资源目录编制、专题库建设及大数据分析等基础性工作。为避免重复建设，各项应用在接口标准、服务治理、发布管理、数据支撑及门户展示等层面实行统一标准。“我们借鉴市里的架构，通过本地化部署，构建自己的数据底座，承接全市及 A 区的部分数据，实现数据引流与回流。”（访谈记录 20230823Y12）

A 区应急管理局协同第三方推进数据成果转化。一方面，及时向第三方提供自有数据，用以支撑安全评估与应急规划等工作；另一方面，着眼于资源整合，主动

征询其他职能部门的意见，并提请获取其工作报告的使用权限。例如，应急管理局工作人员将自然灾害普查的数据提供给规划院进行应急准备能力建设。“编制本区安全评估需调用普查材料，我们系统仅有应急系统的减灾能力数据，在征求其他部门意见后，我们使用的是他们的总工作报告。”（访谈记录 20230814Y12）

A 区应急管理局以数据共享、流程再造与业务协同创新为驱动，提升应急管理与服务水平；同时，通过制度化的数据开放、机制化的数据共享和任务驱动的数据协同，为多元主体提供数据服务。区水务局借助防洪排涝指挥决策系统中的实时洪涝风险图与“四预”（预报、预警、预演、预案）平台，提前掌握洪涝信息，预置抢险队伍，并调度水库、水闸等水工程。目前，全区 127 个河道水位站点与 24 个内涝监测点均已接入 A 区水务 APP（防洪排涝决策指挥系统），在应急指挥与实时调度环节，区水务局与应急管理局共享水务 APP 中的实时感知数据以提升响应时效。

3. 实现“绩责”共享

应急管理局与各数源部门间实现“绩责”共享的策略包括以下三点。

第一，营造协同合作的文化。共同体的构建要求应急管理局与其他协同主体互助互惠。数源部门将自然灾害数据共享视作向应急管理部的单向数据输出。应急管理部门须在数据共享之外，借助多元途径回应数源部门的诉求，进而推动由单向数据共享向绩效与责任共担的联盟策略转变。A 区应急管理局秉持开放包容的组织文化，积极响应数源部门的需求，以此构建互惠的部门关系。一方面，应急管理局在日常工作中将数据共享成果提供给兄弟部门，为其提供高质量数据，保障对方工作顺利开展。在 A 区乡村振兴战略绩效考评中，应急管理局积极配合区委乡村振兴办，报送预案编制数量、农村社区灾害信息员队伍数量等工作数据，协助牵头部门迎接考评。另一方面，A 区应急管理局注重与基层街道建立良好的互动关系，从而赢得对方的尊重。“街道就那些人，一个人就对我们应急局这么多科室，还有那么多个单位。所以他们能给数据已经很好了，我们找他们要数据的时候客气些。”（访谈记录 20231213Y06）为巩固部门间的共同体关系，A 区应急管理局还为基层提供必要的应急管理指导与支持，以此推动实现绩效共享与责任共担，建立超越利益计算的情感纽带（顾丽梅、李雨荃，2026）。例如，在综合减灾示范社区建设工作中，A 区应急管理局指导街镇与社区收集相关工作数据，提炼形成示范经验。依托绩效与责任共担的策略，该工作既为街镇和社区创造了实践亮点，亦为应急管理局打造了鲜明的部门名片。

第二，构建稳固的部门协同网络。部门协同要求各方为共同利益合作。联盟的关键在于互惠互利，回应彼此需求，对接各自目标，织就紧密合作的关系网（张惠等，2023）。这不仅有助于各部门高效履职，还能通过联合行动争取上级关注，为部门创造“政绩”（张晓杰、王丽丽，2025）。例如，在筹备全国自然灾害防治迎检汇

报会期间，A区应急管理局依据其他成员单位的工作参与和数据贡献，主动帮其提炼工作成果，写入本部门汇报材料。“我们这个汇报材料，住建局和城管局也有参加，要体现地质灾害的隐患排查数据和城管的城镇燃气安装数据，材料里增加这些，我们提提他们的工作，他们会上再补充。”（访谈记录 20231130Y03）A区应急管理局通过搭建迎检平台，在向上级汇报时主动提及并充分肯定其他职能部门的工作实绩。应急管理部门与横向职能部门、基层政府等主体，通过共同参与地方政府的专项检查、重点督查等各类检查督查事项，逐渐凝聚为“绩责共同体”。

第三，形成责任共担机制。应急管理局虽为职能部门，却在一定程度上兼具综合部门的属性，承担综合协调功能（刘亚平、王晓曼，2025）。为建立应急管理工作的责任共担机制，应急管理局通过清晰界定各责任主体的数据供给责任，并将任务与指标分解至各部门，从而将数据共享责任分散落实，实现责任共担。应急管理局还通过强调职能部门在数据共享中的责任，推动其主动配合。“我们反复强调，应急管理局是搭台的角色，和大家是责任共担的关系。各部门在各自专业领域自主决策行动，（彼此）都充分尊重。同时，通过这个平台，数据、资源都能汇聚起来，形成1+1>2的合力。这样不仅应急处置的成效有保障，参与部门的贡献也能被看见。”（访谈记录 20240307Y15）在自然灾害应对情境下，责任通常具有高度关联性和连带性。这种责任特征有助于突破数据权属争议的刚性限制，促使各部门主动打破数据壁垒，实现数据共享。A区应急管理局通过积极争取，与武警某支队建立了军地联动指挥机制、联席会议制度、抢险救援制度、信息共享制度及应急备勤制度。区气象局不断强化灾害风险管理理念，在A区短时临近预报业务系统中增加了历史台风相似个例分析模块，并协同应急管理局，为“木兰”“马鞍”“泰利”等台风过程的预报服务提供了数据支撑。

4. 会议凝聚协同共识

应急管理局通过会议凝聚协同共识，以此强化数源部门对自然灾害数据共享任务的价值认同。会议既凝聚价值共识，也将群体规范压力传导至与会者（庞明礼、马璇，2024）。例如，某地发生地震，造成严重损失，A区领导就此作出批示，要求各部门深刻吸取教训。A区应急管理局以异地警示为契机，召集有关职能部门开会，系统梳理自然灾害数据共享的痛点与难点，确立积极建言的会议基调，营造真诚对话的氛围。应急管理局领导在联合会议上强调，各职能部门同样需要重视自然灾害数据共享工作。“其他地方发生地质灾害，我们的工作也要常抓常新，至少基本信息要统起来，借这个机会，各个部门梳理一下，最好形成自动的工作机制。”（访谈记录 20231204Y08）

A区应急管理局以贯彻上级领导指示、批示精神为合法性依据，将领导批示转化为启动跨部门协商的理由，搭建了促使各方到场并开展横向对话的平台（徐国冲，2024）。在此类会议协商中，领导本人并未持续在场传递科层压力，而是以

批示作为权威背书，为部门间基于专业判断与责任共担的自主协商提供制度空间。应急管理局充分利用该平台做通思想工作、凝聚共识，建构清晰的身份认同（吴晓林、邢羿飞，2025）。由此，全区灾害风险评估和监测预警服务质量显著提升，搭建了集信息共享、预报会商、预警联动和应急指挥于一体的多部门协同平台，建成了覆盖区、镇街、村居的三级指挥体系与A区综合指挥中心。

五、案例分析：构建“绩责共同体”的运作逻辑

自然灾害数据共享是典型的保健型任务，具有正向激励弱、负向激励强的特征。该任务属性使其无法迅速成为职能部门的政绩，一旦出现问题会给职能部门带来巨大的问责风险（庞明礼、梁靖柯，2024）。为打破任务属性带来的数据共享困境，应急管理部门通过任务脱敏、激励相容与价值强化等三重逻辑，构建“绩责共同体”，促进应急共同体的形成（汪静、吴玉锋，2025）。图1为应急管理局采取的协同策略与其运作逻辑的具体呈现。

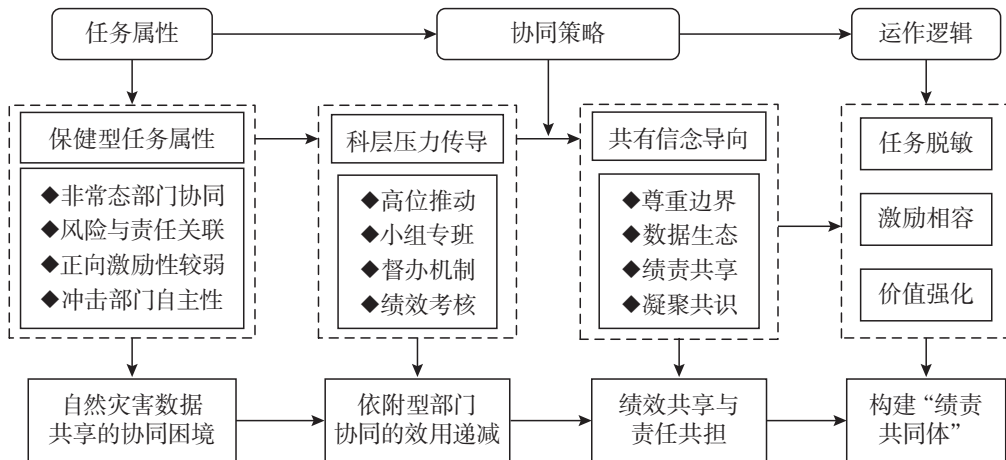


图1 自然灾害数据共享的“绩责共同体”协同逻辑

资料来源：作者自制。

（一）任务脱敏逻辑

任务脱敏逻辑有助于降低数源部门对自然灾害数据共享的顾虑，推动任务的落实。自然灾害数据共享以有效性为导向，且受严格的时间约束，因而对数源部门而言，具有高度的任务敏感性。应急管理部门根据实际处置需求，仅向数源部门调取应对自然灾害所必需的核心数据。这种基于最小必要原则的按需获取方式，实现了对数据共享的任务脱敏。

首先，不同于一般的数据共享所要求的全量汇聚、应归尽归，自然灾害数据

共享只关注灾害应急处置所必需的核心数据，旨在辅助应急决策并保障其即时可用。自然灾害数据共享的关键在于通过前后台联动实现数据对接，而非批量迁移各部门的原始数据。这样既能有效推动数据共享，又能最大限度避免因过度共享而引发的数据安全、数据质量等责任风险（Caldarulo et al., 2024）。其次，在自然灾害处置过程中，上级领导现场坐镇指挥，为数据安全提供终极保障；专业技术人员同步为数据护航，有效消除了各部门对数据风险的顾虑。最后，应急管理部门向各数源部门展示自然灾害处置所需数据清单，形成了明确的数据需求信号，并引导数源部门精准、定向提供数据。

（二）激励相容逻辑

激励相容逻辑将自然灾害数据共享视为应急管理部门与数源部门的价值共创行为，由此夯实双方深度合作的基础。面对复杂多变的应急情境，牵头部门须有效整合各协同主体的资源、经验和优势，以保障协同行动持续开展。应急管理部门通过线下各部门负责人的现场研判，结合线上数据的按需调取，精准识别核心数据需求，进而为构建激励相容的数据共享建立基础。

在自然灾害处置过程中，应急管理部门通过促进数据共享与精准对接，将单一部门的数据成果转化为政府整体的数据治理绩效，从而显著增强数源部门及各类应急主体的参与动力。在大数据平台的技术支持下，数源部门结合应急管理部门的明确数据清单，仅需提供与自然灾害处置相关的数据，不会影响自身的数据权益。每次灾害处置中共享的数据，既用于当次应急响应，事后还将被系统整理为资料，供其他部门参考。此举在拓宽数据利用范围的同时，构建了跨部门的“政绩相容体”（王清，2018）。

激励相容逻辑侧重以数据的有限共享换取灾害处置的绩效最大化，增强数源部门对数据共享的认同感，并确立自然灾害数据共享的合法性，从而在各部门之间构建数据共享的伙伴关系，建立长期、稳定的跨部门数据协同机制。激励相容逻辑在保持既有组织结构和制度安排的基础上，通过重塑部门间关系，激发了数源部门的科层活力，避免了协同惰性。基于此，应急管理局既高效达成应急管理目标，也为自然灾害数据共享的长期制度建设争取了时间。由此可见，在层级分明的中国科层体系中，通过友好协商构建利益共享的互惠激励机制，不仅具有现实可行性，也能对科层逻辑形成有益补充。

（三）价值强化逻辑

价值强化逻辑在观念认知层面使各部门寓共识于协同中。部门协同是多主体价值共创的过程，各参与方的共同认同感、共识性承诺与协同文化至关重要（杨悦兮、王燕楠，2021），克服跨部门协同的理念与文化障碍尤为关键（周志忍、

蒋敏娟, 2013)。应急管理局通过协同策略, 有效克服自然灾害处置中的临时性与不确定性, 将自然灾害数据共享转化为部门间可预期的协同模式。线下协同办公使各数据源部门置身自然灾害处置一线, 明确本部门核心数据的用途, 进而深化各部门人员对数据共享复杂性的理解, 建立认同基础。各部门负责人的现场协同参与, 既保障数源部门在灾害应对中的正常运转, 也为跨部门沟通搭建了有效平台。

应急管理局通过上述三种逻辑, 有效推动部门协同。这表明, 跨部门协同的关键不仅在于科层压力传导, 更在于凝聚部门间的价值共识, 充分尊重各部门的自主性边界。上述三种逻辑相辅相成, 任务脱敏逻辑消除数源部门对共享数据的顾虑; 激励相容逻辑在维护数源部门利益的同时, 将数据共享的绩效最大化, 从而提升其参与积极性; 价值强化逻辑增强数源部门对自然灾害处置复杂性与艰巨性的认知, 使其更主动配合应急管理部门。这种主动参与和数据共享行为, 不仅能为数据共享的效率与质量提供保障, 还会随着自然灾害处置的成功而获得正向激励, 进一步增进应急管理部门与数源部门之间的信任与友好关系, 维系“绩责共同体”, 为后续的合作建立基础。

六、结论与讨论

应急管理部门推动自然灾害数据共享的策略与过程, 为理解政府跨部门协同提供典型样本。一方面, 应急管理部门通过转换任务属性、建立激励相容机制及凝聚部门共识, 夯实跨部门协同的基础。另一方面, 这种以激励与共识为导向的协同过程消解了部门间数据壁垒与信任隔阂, 为其他任务的推进创造有利条件。A区的案例表明, 尽管自然灾害数据共享面临数据特殊与非常态下跨部门协同困难的双重挑战, 应急管理部门依然能在科层压力传导之外, 建立起有效的激励路径, 促成数据共享。本文揭示了绩效责任共担、激励相容与协同共识达成对有效协同的重要性。长效数据共享机制的建立, 既依赖正式制度的建立, 也离不开部门间的信任积累、互利互惠等非正式关系的适应性调适。应急管理部门在既有结构约束内寻求行动空间的做法, 是实现有效协同的关键。这些策略有助于发挥职能部门的专业优势与地方应急管理部门的综合优势, 进而迅速提升应急效能(刘亚平、王晓曼, 2025)。在政治势能与科层压力并存的制度环境下, 尊重部门的自主性与边界, 建立数据共享的安全阈值, 通过多种方式凝聚协同共识, 是构建长效协同治理机制的重要保障。

(一) 理论贡献

本文的理论贡献主要有以下三个方面。

第一, 拓展了现有研究的理论视野。在行动主体方面, 与既有研究侧重于政

府数据治理机构的视角不同，本文聚焦由职能部门所主导的跨部门协同过程（邹楠等，2025），关注部门协同中的理念、共识、认同层面，阐释应急管理部门在既有结构约束下推动自然灾害数据共享的协同策略及运作逻辑。在组织资源与部门注意力有限的条件下，应急管理部门的主动作为与协同策略有助于突破既有结构限制，最大限度地推动自然灾害数据共享，为提升应急管理整体效能创造条件。在数据类型方面，本文拓宽了政府数据共享研究的理论视野，阐释了具有保健型任务属性的自然灾害数据共享的挑战及其推动策略的差异性。本文所揭示的从数据共享到“绩责共同体”的构建逻辑，对理解其他类型的数据共享也具有启发性。

第二，阐释了“绩责共同体”导向的部门协同逻辑。现有研究指出，当前数据共享较多依赖科层压力传导，实为一种“无奈之举”（牛力、薛金刚，2024；李瑞昌、秦梦真，2024；贾侃等，2025）。这种方式虽能在短期内实现形式上的共享，却难以获得数源部门的真正认同（牛力、薛金刚，2024）。应急管理部门通过任务脱敏、激励相容、价值强化等构建“绩责共同体”，避免了部门间的利益交锋和冲突，在维持科层体系稳定运作的同时提升了应急管理能力。本文发现，关注职能部门的需求并推动彼此的价值共创，相较于依靠科层压力传导来突破部门壁垒，更能降低行政成本和提升效率。以部门需求与共识为导向的数据共享，有助于构建可持续的部门协同机制，既能发挥数源部门的专业优势，也能融合应急管理部门的综合管理能力。“绩责共同体”的构建不仅增强了数源部门对自然灾害数据共享价值的认同，还提升了应急管理部门的权威与协同能力。

第三，丰富了中国情境下对部门协同的理论解释。本文将协同治理、科层制等理论引入应急管理领域，丰富了自然灾害数据共享中跨部门协同的理论解释。协同治理理论强调部门协同的初始条件在于部门间的激励、信任和对目标的共识，强调协同的外在驱动因素（Thomson & Perry, 2006；Ansell & Gash, 2007；Emerson et al., 2012；Bryson et al., 2015）。本文发现，在中国科层体制下，激励、信任与共识并非单纯的初始条件，而是在协同过程中动态生成与建构的产物。这种“绩责共同体”的构建，既在激励与约束层面将各部门黏合在一起，也重塑了应急管理部门与其他职能部门的互动方式。这种以深化信任、承诺与共同理解为核心的互惠关系，构筑起良性循环的协同治理基础（Ansell & Gash, 2007）。本文对协同治理的理想化预设加以修正，提出了从科层压力传导到共识凝聚的理论框架。科层压力传导与“绩责共同体”互补，前者解决非常态情境下的紧急动员问题，后者致力于构建长效应急协同机制。

（二）实践启示

第一，应急管理是需要理念、体系和能力全面现代化发展的重要领域，应急能力建设与应急管理体制优化均需要长期过程。本文阐释的“绩责共同体”的协

同策略，强调应急管理部门作为牵头部门，在刚性结构约束下实施的策略组合及其治理效能。此外，在应急管理整体职能划转趋于平衡、运行逐步平稳的态势下，“做减法”的改革已不再契合应急管理体系的改革方向，未来需要在应急管理体系建设上“做加法”，系统性重塑应急管理体制（钟开斌、薛澜，2025）。

第二，数据共享不仅依赖于政府数据治理机构，更要求牵头职能部门主动作为（邹楠等，2025）。数据共享并非只是政府数据治理机构的事情，负责牵头协调的职能部门在推动数据共享方面更需要发挥主观能动性。应急管理部门作为牵头部门，关键任务是要在现有科层体系中探索实现部门协同的空间，积极构建激励相容的协同机制，增强部门间的可信承诺与信任互惠，从而构建长效合作的“绩责共同体”。

（三）研究展望

本研究仍存在进一步拓展的空间。一是关注安全生产领域的数据共享类型。在以安全生产委员会为核心协调枢纽的事故灾难的预防及处置中，其数据共享的驱动机制与协同逻辑尚待探讨。二是随着应急管理数字化和智慧化的推进，数字技术在自然灾害数据共享中的作用日益凸显，其与基层应急管理部门之间的协同机制亟须深入阐释。

参考文献

- 陈永杰、胡沛验（2022）. 激励失衡、多权威中心与基层跨部门协作困境——基于X县的治砂案例. *中国行政管理*, (6): 123-130.
- Chen, Y. J., & Hu, P. Y. (2022). Imbalanced Incentive, Multiple-Authority Centers and Dilemma of Cross-Sectoral Collaboration: A Case Study of Governing Sand in X County. *Chinese Public Administration*, (6): 123-130. (in Chinese)
- 樊博、贺春华、白晋宇（2023）. 突发公共事件背景下的数字治理平台因何失灵：“技术应用-韧性赋能”的分析框架. *公共管理学报*, 20(2): 140-150+175.
- Fan, B., He, C. H., & Bai, J. Y. (2023). Digital Platform in Emergency Management: An Analytical Framework for Technology Adoption from a Perspective of Resilience. *Journal of Public Management*, 20(2): 140-150+175. (in Chinese)
- 顾丽梅、李雨荃（2026）. 街区治理共同体：城市基层治理的场域扩张与主体重塑. *公共行政评论*, 19(2): 114-133+199.
- Gu, L. M., & Li, Y. Q. (2026). Building Governance Communities on Commercial Streets: Expanding Grassroots Governance Beyond Residential Communities. *Journal of Public Administration*, 19(2): 114-133+199. (in Chinese)
- 胡业飞（2025）. 数据要素时代的国家新角色：数据国家的生成与挑战. *学海*, (4): 99-108+214-215.
- Hu, Y. F. (2025). The New Role of the State in the Age of Data as Production Factor: The Genesis and Challenges of the Data State. *Academia Bimestris*, (4): 99-108+214-215. (in Chinese)
- 黄冬娅（2020）. 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. *政治学研究*, (6): 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Change of Policy Implementation: A Case Study of the Implementation of X Industrial Policy in A Province. *CASS Journal of Political Science*, (6): 104-116+128. (in Chinese)
- 黄甄铭、魏娜、梁正（2024）. 跨部门数据共享源于机构变革还是动机转变？——基于浙江省M区的案例研究. *管理世界*, 40(5): 87-106.
- Huang, Z. M., Wei, N., & Liang, Z. (2024). Does Cross-Boundary Sharing of Government Data Stem from

- Institutional Changes or Motivation Shifts? A Case Study Based on M District in Zhejiang Province. *Journal of Management World*, 40(5): 87-106. (in Chinese)
- 贾侃、王穗风、武楷彪 (2025). 需求特征、制度结构与政府数据共享模式演变——一个交易成本的解释. *中国行政管理*, 41(5): 104-114.
- Jia, K., Wang, S. F., & Wu, K. B. (2025). Demand Characteristics, Institutional Structure, and the Evolution of Government Data Sharing Models: An Explanation from the Perspective of Transaction Costs. *Chinese Public Administration*, 41(5): 104-114. (in Chinese)
- 李瑞昌、秦梦真 (2024). 让部门协同运转——区级城运中心借权协调模式分析. *中国行政管理*, 40(5): 119-130.
- Li, R. C., & Qin, M. Z. (2024). Coordination by Power Leverage: How Does District Level Urban Operations Management Centers Achieve Cross-Agency Collaboration. *Chinese Public Administration*, 40(5): 119-130. (in Chinese)
- 练宏、陈纯 (2023). 不完全考核: 模糊与精细混合的政府考核分析. *社会学研究*, 38(6): 84-106.
- Lian, H., & Chen, C. (2023). Incomplete Performance Evaluation: An Analysis of Coexistence of Ambiguity and Accuracy in Government Performance Evaluation. *Sociological Studies*, 38(6): 84-106. (in Chinese)
- 凌争 (2025). 激励感知—自我效能: 政策执行者行动选择模型. *中国行政管理*, 41(9): 54-67.
- Ling, Z. (2025). Perceived Incentives and Self-Efficacy: A Decision-Making Model of Policy Implementers. *Chinese Public Administration*, 41(9): 54-67. (in Chinese)
- 刘亚平、王晓曼 (2025). 从应急到常态: 地方应急管理部门综合协调常态化的实现逻辑. *学海*, (4): 182-193+216.
- Liu, Y. P., & Wang, X. M. (2025). From Emergency to Institutionalization: Research on the Realization Logic of the Institutionalization of Comprehensive Coordination by Local Emergency Management Department. *Academia Bimestris*, (4): 182-193+216. (in Chinese)
- 刘银喜、张春颜 (2024). 数字赋能应急管理协同: 结构响应、机制运行与效能输出. *南京社会科学*, (9): 60-69.
- Liu, Y. X., & Zhang, C. Y. (2024). Digital Empowerment in Emergency Management Collaboration: Structural Response, Mechanism Operation and Efficiency Output. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 60-69. (in Chinese)
- 牛力、薛金刚 (2024). 科层借势与政策捆绑: 政务数据共享中的部门协同强化逻辑——基于A区大数据中心的案例分析. *电子政务*, (1): 10-21.
- Niu, L., & Xue, J. G. (2024). Hierarchical Leveraging and Policy Bundling: Strengthening the Logic of Departmental Collaboration in Government Data Sharing: A Case Analysis Based on the Big Data Center in District A. *E-Government*, (1): 10-21. (in Chinese)
- 庞明礼、梁靖柯 (2024). 地方政府对安全生产的注意力是如何变动的? ——基于对T县的案例研究. *经济社会体制比较*, (4): 139-149.
- Pang, M. L., & Liang, J. K. (2024). The Dynamics of Local Government Focus on Safety Production: A Case Study of T County. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 139-149. (in Chinese)
- 庞明礼、马璇 (2024). 会议中的知识共享: 协同治理研究的新视角. *中国行政管理*, 40(11): 49-57.
- Pang, M. L., & Ma, X. (2024). Knowledge Sharing in Meetings: A New Perspective on Collaborative Governance Research. *Chinese Public Administration*, 40(11): 49-57. (in Chinese)
- 童星、陶鹏 (2013). 论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念. *江海学刊*, (2): 111-117.
- Tong, X., & Tao, P. (2013). On the Innovation of Emergency Management Mechanism in China: Based on the Concept of Combining Source Control, Dynamic Management, and Emergency Response. *Jianghai Academic Journal*, (2): 111-117. (in Chinese)
- 王清 (2018). 政府部门间为何合作: 政绩共容体的分析框架. *中国行政管理*, (7): 100-107.
- Wang, Q. (2018). Performance Unit: The Factors of Department Cooperation. *Chinese Public Administration*, (7): 100-107. (in Chinese)
- 王晓曼、薛金刚 (2024). 结构制约与技术策略: 地方应急管理部门克服协同困境的行动逻辑——以S市C区应急管理局为例. *公共管理学报*, 21(3): 51-62.
- Wang, X. M., & Xue, J. G. (2024). Structural Constraints and Technical Strategies: The Action Logic of Local

- Emergency Management Department to Overcome the Collaboration Dilemma: Taking the Emergency Management Bureau of District C in S City as an Example. *Journal of Public Management*, 21(3): 51-62. (in Chinese)
- 汪静、吴玉锋 (2025). 再组织化: 复杂风险情境下应急管理共同体的构建逻辑. *求实*, (4): 45-55+110-111.
- Wang, J., & Wu, Y. F. (2025). Reorganization: The Construction Logic of Emergency Management Communities in Complex Risk Contexts. *Truth Seeking*, (4): 45-55+110-111. (in Chinese)
- 吴克昌、唐煜金 (2022). 权衡于奖惩之间: 多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑. *公共行政评论*, 15(6): 42-62+197.
- Wu, K. C., & Tang, Y. J. (2022). Balance Rewards and Punishments: The Choice Logic of Grass-roots Departments Policy Implementation in Multi-task Situations. *Journal of Public Administration*, 15(6): 42-62+197. (in Chinese)
- 吴晓林、邢羿飞 (2025). 权力、利益与价值: 城市数字化风险防控的实现机制——基于11座特大城市的调查研究. *社会学研究*, (1): 69-91+227-228.
- Wu, X. L., & Xing, Y. F. (2025). Power, Interests, and Values: The Mechanisms of Urban Digital Risk Prevention and Control: Based on a Survey of Eleven Mega Cities. *Sociological Studies*, (1): 69-91+227-228. (in Chinese)
- 徐国冲 (2024). 把会议开在“室外”: 寻找弱势部门合作治理的机理. *中国行政管理*, 40(11): 68-77.
- Xu, G. C. (2024). Holding Meetings Outside the “Room”: Look for the Mechanism of Collaborative Governance of Weak Department. *Chinese Public Administration*, 40(11): 68-77. (in Chinese)
- 薛澜、王哲 (2024). 基层应急管理中的组织协调——问题根源与解决思路. *行政论坛*, 31(4): 91-100.
- Xue, L., & Wang, Z. (2024). Organizational Coordination in Grassroots Emergency Management: Root Causes and Solutions. *Administrative Tribune*, 31(4): 91-100. (in Chinese)
- 杨悦兮、王燕楠 (2021). 地方应急管理跨部门协同的新变化及其应对机制. *中国行政管理*, (11): 93-99.
- Yang, Y. X., & Wang, Y. N. (2021). New Changes in the Cross-Sector Collaboration of Local Emergency Management and Its Countermeasures. *Chinese Public Administration*, (11): 93-99. (in Chinese)
- 张海波、戴新宇、钱德沛、吕建 (2022). 新一代信息技术赋能应急管理现代化的战略分析. *中国科学院院刊*, 37(12): 1727-1737.
- Zhang, H. B., Dai, X. Y., Qian, D. P., & Lü, J. (2022). Strategic Perspective of Leveraging New Generation Information Technology to Enable Modernization of Emergency Management. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 37(12): 1727-1737. (in Chinese)
- 张惠、李英祥、邹彤彤 (2023). 应急治理中的合作生产何以有效? ——以中国灾害群测群防体系的实践为例. *公共行政评论*, 16(2): 44-62+197.
- Zhang, H., Li, Y. X., & Zou, T. T. (2023). What Makes Co-production in Emergency Governance Effective? Taking the Disaster Monitoring and Prevention System Operated by Mass People as an Example. *Journal of Public Administration*, 16(2): 44-62+197. (in Chinese)
- 张静 (2018). 案例分析的目标: 从故事到知识. *中国社会科学*, (8): 126-142+207.
- Zhang, J. (2018). The Goal of Case Analysis: From Story to Knowledge. *Social Sciences in China*, (8): 126-142+207. (in Chinese)
- 张晓杰、王丽丽 (2025). 结构重塑与关系嵌入: 跨层跨域环境治理中平行部门间协作的实现逻辑. *公共管理学报*, 22(1): 74-87+172.
- Zhang, X. J., & Wang, L. L. (2025). Structural Reshaping and Relationship Embedding: The Implementation Logic of Parallel Departmental Collaboration in Cross-Layer and Cross-Domain Environmental Governance. *Journal of Public Management*, 22(1): 74-87+172. (in Chinese)
- 张铮、李政华 (2022). 中国特色应急管理制度体系构建: 现实基础、存在问题与发展策略. *管理世界*, 38(1): 138-144.
- Zhang, Z., & Li, Z. H. (2022). Emergency Management System Construction with Chinese Characteristics: Realistic Foundation, Existing Problems and Development Strategy. *Journal of Management World*, 38(1): 138-144. (in Chinese)
- 赵丹宁、郭晓慧、孙宗锋 (2023). 数据治理机构推动跨部门数据共享面临的困境及原因分析——基于山东两地的案例分析. *公共管理与政策评论*, 12(1): 156-168.
- Zhao, D. N., Guo, X. H., & Sun, Z. F. (2023). Analysis of the Dilemma and Causes of Data Governance Institution Promoting Data Sharing Across Government Agencies: The Case Analysis of Two Cities in Shandong Province. *Public Administration and Policy Review*, 12(1): 156-168. (in Chinese)

- 钟开斌、薛澜 (2025). 中国特色应急管理理论研究的基本图谱. *中国社会科学*, (1): 47-67+205.
- Zhong, K. B., & Xue, L. (2025). The Roadmap of Emergency Management Theory Research with Chinese Characteristics. *Social Sciences in China*, (1): 47-67+205. (in Chinese)
- 周志忍、蒋敏娟 (2013). 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架. *公共行政评论*, 6(1): 91-117+170.
- Zhou, Z. R., & Jiang, M. J. (2013). Cross-agency Collaboration in the Chinese Government: A Narrative and Diagnosis Framework. *Journal of Public Administration*, 6(1): 91-117+170. (in Chinese)
- 邹楠、马冲、毛基业 (2025). 业务部门主导实施的数字化转型过程研究——基于组织学习视角. *管理世界*, 41(08): 18-40.
- Zou, N., Ma, C., & Mao, J. Y. (2025). The Implementation Process of Digital Transformation Led by Business Departments: From an Organizational Learning Perspective. *Journal of Management World*, 41(8): 18-40. (in Chinese)
- Almklov, P., & Antonsen, S. (2025). From Trivial to Critical Emergent Interagency Collaboration Through Co-Location of Emergency Call Centrals. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 33(1): e70015.
- Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7): 1079-1112.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bryson, J., Crosby B., & Stone M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5): 647-663.
- Caldarulo, M., Olsen, J., & Feeney, M. (2024). Oversharing: The Downside of Data Sharing in Local Government. *Public Administration*, 102(4): 1647-1664.
- Cheng, Q., & Zhang, S. (2023). Research Status and Evolution Trends of Emergency Information Resource Management: Based on Bibliometric Analysis from 2003 to 2022. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 97: 104053.
- Collins C., Neely M., & Khan, S. (2024). "Which Cases Do I Need?" Constructing Cases and Observations in Qualitative Research. *Annual Review of Sociology*, 50(1): 21-40.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Fedorowicz, J., Gogan, J., & Williams, C. (2007). A Collaborative Network for First Responders: Lessons from the CapWIN Case. *Government Information Quarterly*, 24(4): 785-807.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Hvidman, U., Houlberg, K., & Foged, S. K. (2026). Overshooting and Adjustment: Organizational Responses to Incentives in the Public Sector. *Public Administration Review*, 86, (2): 535-547.
- Jung, K., Song, M., & Park, H. (2019). The Dynamics of an Interorganizational Emergency Management Network: Interdependent and Independent Risk Hypotheses. *Public Administration Review*, 79(2): 225-235.
- Kapucu, N., Parkin, A., Lumb, M., & Dippy, R. (2024). Crisis Coordination in Complex Intergovernmental Systems: The Case of Australia. *Public Administration Review*, 84(3): 389-399.
- Røiseland, A., & Trætteberg, H. (2024). Emergency Management Through Enduring Collaborative Networks: Lessons on Phases and Levels. *Public Administration*, 102(4): 1728-1744.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with Case Studies. *The Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.
- Thomson, A., & Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1): 20-32.

责任编辑：李佳源

韧性：政治信任的一个新维度

吕书鹏 钱琛 李聪*

【摘要】 政治信任是政治合法性和政治稳定的重要来源。目前绝大多数关于政治信任的文献都将其默认为一种只有水平高低之分的一维变量，而忽略了其另一个重要的维度——在面临冲击时表现出的某种稳定性，或者更准确地描述为“韧性”。基于已有文献，论文结合韧性理论，尝试建构“政治信任韧性”这一学术概念，并将其界定为“公民个体的政治信任在经历复杂、多元的冲击扰动后，仍能保持稳定或迅速恢复至原有水平的能力”。政治信任韧性本质上揭示了外界冲击和个体心理相互作用的动态机制，其关键影响因素可归纳为信任生成机制、信任客体、个体特征、个体政治知识存量 and 个体政治参与经历。对于政治发展和政治稳定而言，高韧性的政治信任或许比单纯高水平的政治信任更具意义，其内在机理源于政治信任韧性能在冲击扰动发生时遏止政治信任流失，并将其维持在社会稳定和政治安全可接受的阈值范围内，进而促使政治系统获得决策失误的回旋余地和试错空间。此外，论文提出政治信任的“水平-韧性”二维分析框架，基于此框架将公民划分为四种类型，阐释了各类型公民的政治属性特征及其背后的政治意义。

【关键词】 政治信任 韧性 政治信任韧性 政府信任 政治合法性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0101-15

一、引言

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中指出：“江

* 通讯作者：吕书鹏，西安交通大学公共政策与管理学院教授、博士研究生导师。钱琛，西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。李聪，西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的宝贵意见与建议。文责自负。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“‘两种韧性’视角下中西方新冠疫情防控比较研究”（21BZZ079）。

山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。”（习近平，2021）事实上，是否能够以及应该如何获得其成员的信任和忠诚，是任何人类社会复杂形态都面临的重要问题（Miller et al.，1987）。这种公众对政治共同体、政治制度和政治行动者致力于服务公共利益的信念或信心，就是广义上的政治信任（Citrin，1974；Easton，1965；Miller，1974）。作为政制合法性的基础，政治信任对政治生活的有序开展和国家政权的安全稳定至关重要。既有研究表明，高存量政治信任对公民的道德素养和政治效能具有显著的正向驱动效应，这有利于降低政策实施成本和强化制度的内部认同，从而提升政府治理效能与合法性（Fennema & Tillie，1999；Seligson，1980）；而低存量的政治信任可能会导致政策执行阻滞甚至政治秩序动荡，从而危及政治系统的稳定（Hetherington，1998；Muller et al.，1982）。

目前学界对政治信任的研究主要聚焦于以下四个方面。

第一，政治信任的内涵。Easton（1975：447）在构建政治支持理论时，将政治信任定义为弥散性支持（Diffuse Support）的一个子概念，并将其界定为“公民相信政治对象能自觉地回应和满足公共利益需求”。也有学者将政治信任界定为“公民对政府机构或其分支能产生最理想结果的信念”（Miller & Listhaug，1990：358），或“公众对政府或政治系统能产出和他们期待相一致结果的信念或信心”（Hetherington，1998：792）。本研究基于李连江的概念框架（Li，2004：230），将政治信任界定为“公民相信政府或政治系统会为了产出符合其期望的结果而运作”。

第二，政治信任的来源。学界关于政治信任来源的理论阐释主要包括文化主义路径和制度主义路径，前者强调政治信任的外生性，认为其根植于政治系统之外的文化规范并通过社会化过程得以塑造（肖唐镖、赵宏月，2019；Almond & Verba，1963）；后者则强调政治信任的内生性，认为其来源于公众对政府绩效和政治制度的理性评估（李梅、彭国胜，2022；Hetherington，1998）。随着研究的日趋成熟，媒介传播也被证实在政治信任的形塑过程中扮演着关键角色（杨文娟、李黎明，2023）。这一发现突破了传统的文化-制度二元解释框架，为理解政治信任的来源提供了新的理论视角。

第三，政治信任的测量。学界对政治信任的测量范式主要呈现直接测量和间接测量的二元分野。其中，直接测量方式是指通过直接询问调查对象对于政治制度、政府机构及政府官员等客体的信任程度来量化其政治信任（吴心喆、余泓波，2018）。世界价值观调查（World Values Survey）、欧洲价值观研究（European Values Study）、亚洲民主动态调查（The Asian Barometer Survey）对政治信任的测量均采用此种方式。间接测量方式则是将调查对象对政治原则、政策效果、政府行为等指标的认可或满意程度作为政治信任的代理变量（刘米娜、杜俊荣，2013）。欧洲晴雨表（Eurobarometer）中的部分题目、美国全国选举调查（American National Election Studies）对政治信任的测量就是采用此种方式。

第四，政治信任的结构特征。现有研究表明，中国公民的政治信任呈现“差序”特征（Li，2004）。李连江（2012）将其概念化为“差序政府信任”，即公众对高层政府的信任度高于对基层政府的信任度，对中央政府的信任度高于对地方政府的信任度。后续研究发现，从范围来看，“差序政府信任”在全国样本中普遍存在；从时间来看，则表现为一种长期的政治心理（吕书鹏，2015）。与此同时，比较政治学研究发现，美国和欧洲国家的政治信任主要呈现“反差序”特征，即公众对基层政府的信任度高于对高层政府的信任度，对地方政府的信任度高于对中央政府的信任度（吕书鹏，2017；Jensen & Piatak，2024）。

虽然学界对政治信任的研究已经积累了一定成果，但遗憾的是，几乎所有文献都将其默认为一种“一维”变量，仅讨论其水平的高低。而无论是理论还是实践层面，政治信任似乎还有一个重要维度——“稳定性”。事实上，部分研究已触及这一维度，譬如 Easton（1965）将政治支持解构为稳定的“弥散性支持”（Diffuse Support）和不稳定的“特定性支持”（Specific Support）；李连江（2012）将政治信任划分为“具体的、易变的”政府信任和“抽象的、稳定的”政制信任；上官酒瑞和程竹汝（2011）将政治信任的结构拆分为“稳定的硬核”与“不稳定的保护带”两部分，其中“硬核”指向政治共同体、政治制度和政治价值，“保护带”则指向公共政策、政治组织和政治行动者；李艳霞（2014）将政治信任划分为基于监督与惩罚失信行为的体制机制所产生的“高度稳定”的政治信任，基于施政过程和施政绩效产生的“中度稳定”的政治信任，以及基于政治系统外在声誉产生的“低度稳定”的政治信任。但这些研究仅将“稳定性”作为政治信任的类型学划分标准，而未能将其充分概念化为政治信任独立的理论维度。

事实上，要系统阐释政治信任在动态环境中维持初始状态和遭受冲击后适应性重构的双重特征，“稳定性”这一概念存在明显的理论局限。一方面，稳定性从类型学上主要可分为稳定和不安两种状态，这一传统的二分法难以充分刻画政治信任的动态演变过程。同时，一个系统可能存在多种可选择的稳态，其稳定性取决于这些稳态的数量，这与政治信任的内在逻辑存在明显的理论龃龉。另一方面，从概念本质来看，稳定性指的是系统的计量特性不随时间变化的属性（Chang & Zhang，2018），强调预判、避免或消除所有威胁与冲击的“静态能力”。这一内涵不仅难以解释“变”与“不变”、“危”与“机”、“势”与“能”之间的辩证关系，而且缺乏对动态过程中的自组织、学习和适应机制的挖掘。

基于此，本研究借用起源于工程学领域的“韧性”概念来诠释这一维度。具体而言，本研究尝试建构并系统阐释“政治信任韧性”这一学术概念，以期拓展政治信任的研究维度，从而进一步深化政治信任的本体论与认识论，完善政治信任的理论细节。关于政治信任韧性，至少存在三个亟待深入研究的问题：第一，其存在的逻辑是什么？第二，影响政治信任韧性高低的因素有哪些？第三，如果

政治信任的韧性确实存在，那么其政治意义是什么？

二、政治信任韧性的概念及其内在逻辑

“韧性”（Resilience）一词起源于拉丁语中的“resilio”，最初是物理工程学领域的专有名词，指的是系统受到干扰后恢复原始状态的能力。20世纪70年代，加拿大生态学家Holling将韧性的概念引入自然生态学领域，用以描述生态系统受到冲击后恢复稳定状态并保持系统正常运转的能力（Holling, 1973）。此后，韧性被广泛应用至生态学、管理学、心理学等领域（陈娜等，2024；诸彦含等，2019）。尽管不同研究领域和学术流派对韧性的界定存在差异，但它们均强调研究对象在经历冲击扰动时的过程式变化，并将其解构为吸收外界冲击扰动、保持自身结构和功能稳定、迅速调整并恢复至原始状态等向度。作为一个蕴含着风险、不确定性、非线性和过程性等基本要素的概念，韧性为剖析公民的政治态度和政治心理提供了新的学术视角和话语建构空间。

基于韧性理论与政治信任理论的整合，本研究尝试建构“政治信任韧性”的概念，将其界定为“公民个体的政治信任在经历复杂、多元的冲击扰动后，仍能保持稳定或迅速恢复至原有水平的能力”。这里的“原有水平”指冲击扰动发生前公民个体的政治信任水平，其量化表征呈现为连续谱系上的任意位点，涵盖从高信任水平到低信任水平的完整区间。作为政治信任的内在属性，政治信任韧性是一种独立于信任水平之外的心理特质。换言之，高政治信任水平可能伴随低韧性，而低政治信任水平亦有可能具备高韧性。

在操作化层面，政治信任韧性反映了外界冲击和个体心理相互作用的动态过程，其维稳机制如图1所示。

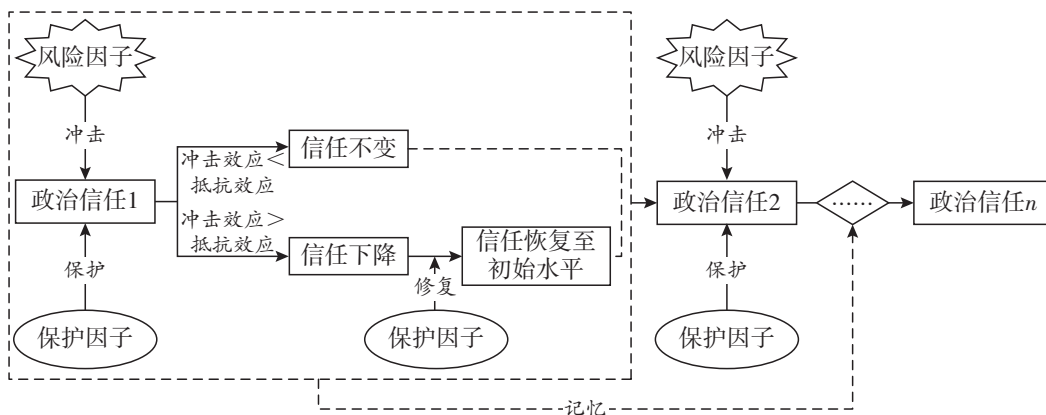


图1 政治信任的动态维稳机制

资料来源：作者自制。

首先，在政治社会化过程中，公民通过行为参与和信息接触获取了形成政治认知所需的直接与间接经验，这种基本评价和情感取向经由心理层面的投射具象为个体的政治信任（张权，2017a）。在政治价值观、选择性认知和风险素养（包括科学素养和媒介素养）等因素的共同作用下，公众识别出对自身政治信任造成冲击的风险因子（张权，2019）。此处的风险因子指的是政治系统运转过程中所有可能影响公民政治信任的冲击扰动，譬如经济发展滞后、治理绩效不佳、公共政策失效、公职人员贪腐、法律有悖正义等情况。

其次，当识别到风险因子后，个体随即激活保护因子形成心理防御机制。此处的保护因子指的是有助于公民政治信任抵御风险因子冲击的内源性因子和外源性因子。其中，内源性因子包括政治知识存量、已内化的爱国主义、思维模式、主观幸福感等因素；外源性因子则包括社会风气、社交网络、文化价值观等因素。类似于生物学的“免疫系统”，保护因子可概念化为能缓解风险因子对个体政治信任的负面影响，并修复因风险因子造成政治信任受损的社会、文化及心理资源。在保护因子的作用下，政治信任的动态演化超越了“冲击-受损”的简单线性范式，转而呈现出个体心理与外部环境持续交互的复杂适应特征。具体而言，当风险因子的冲击效应低于保护因子的抵抗阈值时，个体的政治信任水平将基本保持稳定；而当冲击效应高于抵抗阈值时，不仅个体的政治信任水平会呈非线性下降，而且保护因子可能遭到结构性损伤。

最后，当风险因子与保护因子的角力趋于平衡后，个体会再次自觉或非自觉地激活保护因子，重新建构政治信任，促使其恢复至原有水平。此外，个体通过反思学习和经验参照的双重机制，可以将此次冲击扰动的情境以及自身的应对经验内化为可提取的记忆图式，从而增强自身对未来同构型风险因子的“免疫力”。需要强调的是，这种“免疫力”的建构过程存在显著的个体差异。一类公民可能仅需经历单次或少数几次冲击即可完成对风险因子本质的解码，从而快速形成针对同构型风险因子的防御机制；另一类公民则需经历多次或反复冲击，才能实现从感知碎片化风险到实施结构化防御的转变。

为了深入探讨政治信任韧性的作用机制，本研究绘制了公民个体政治信任在经历冲击扰动后的非线性响应曲线，如图2所示。当经历冲击扰动后，曲线a和曲线b代表公民的政治信任韧性将其政治信任维持在原有水平，而曲线c代表公民的政治信任韧性则未能消解冲击扰动的负面影响，结果是其政治信任水平出现了下降。因此，相较于后者，前者具有更高的政治信任韧性。同时，政治信任韧性并非先天固有的特质，而是后天建构的产物，其建构过程根植于公民应对冲击扰动的循环中，且具有显著的个体异质性。当然，类似于机体免疫力，公民的政治信任韧性在政治社会化过程中亦会进行动态调适。

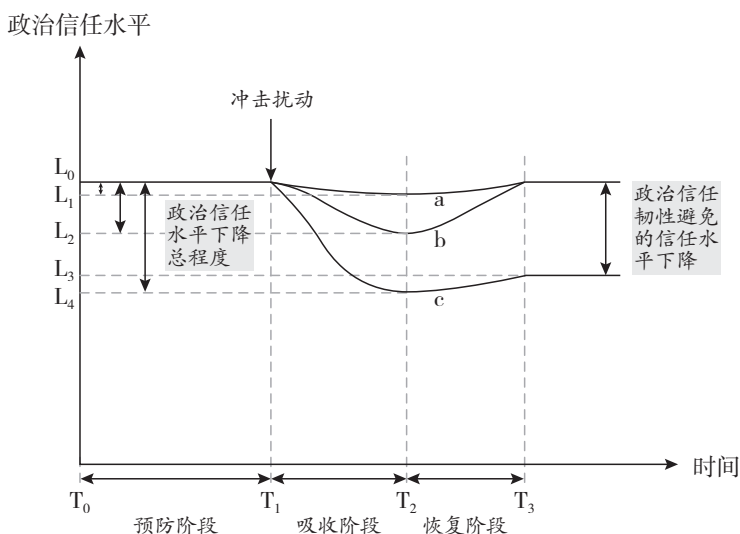


图2 冲击扰动下政治信任的差异化调适

资料来源：作者自制。

三、作为因变量的政治信任韧性

(一) 信任生成机制与政治信任韧性

从理论上讲，基于不同生成机制的政治信任其韧性也应存在较强的异质性。既有研究关于政治信任生成机制的讨论大致可归纳为三类，即制度生成论、文化生成论和信息传播论。具体而言，制度生成论以理性选择理论为根基，强调政府绩效对政治信任的塑造。若政府绩效在公民建构自身政治信任时占主导地位，那么其政治信任韧性通常较低，这是因为政府绩效本身具有高度的不确定性和波动性。文化生成论以社会资本理论为根基，强调政治文化对政治信任的塑造。若政治文化在公民建构自身政治信任时占主导地位，那么其政治信任韧性通常较高，这是因为政治文化对公民政治信任的塑造遵循“构建政治认知——培育政治情感——确立政治价值”的递进式逻辑，在此基础上形成的政治信任往往建立在对政治信任客体深层次的认同和支持之上，并且在长期的社会化过程中逐渐趋于稳定。信息传播论有机整合了理性选择理论和社会资本理论，强调信息媒介对政治信任的塑造。若信息媒介在公民建构自身政治信任时占主导地位，那么其政治信任韧性通常较低，这是因为媒体对政治议题的呈现内容和呈现方式具有高度的异质性和波动性，公民往往会基于自身的兴趣和偏好选择性地接收和内化部分信息，新的传媒技术和基于大数据的信息推送机制也进一步加剧了“信息茧房”效应，强化了公民对政治信任客体的片面化和非理性认知。

（二）政治信任客体与政治信任韧性

政治信任的客体呈现多元化特征，主要包括政治系统、政治制度、政府机构和政治行动者。政治信任韧性因信任客体不同的属性而存在差异。一方面，公民对政治系统和政治制度所形成的信任可界定为“政制信任”，它具有抽象性和稳定性特征（李连江，2012）。这种信任通常建立在公民对政治系统和政治制度的价值判断以及对政治生活稳定性的合理预期之上，是一种超越工具理性的、深层次的政治态度。因此，政制信任不易受到譬如公共政策失灵、政府绩效不佳等特定事件的影响，通常表现出较高的韧性特征。另一方面，公民对政府机构和政治行动者所形成的信任可界定为“政府信任”，它具有具体性和易变性特征（李连江，2012）。这种信任通常建立在公民对政府的绩效和声誉的认知上，或者对政治行动者的人格和能力的感知上，是一种由利益驱动的、相对表层的政治态度。因此，政府信任容易受特定事件的影响，通常表现出较低的韧性特征。

（三）个体特征与政治信任韧性

个体特征，譬如受教育程度、社会经济地位、社会资本、政治效能感等因素，不仅是公民形成和维系政治信任的基础要素（吕书鹏、朱正威，2015；Elsas, 2015），而且显著作用于自身政治信任韧性的塑造。以受教育程度为例，一般地，受教育程度较高的公民在政治信息获取和政治参与方面具有更强的意愿和能力，因而其政治信息储备往往具有广泛性和异质性，并且能通过信息的交叉验证形成对政治议题更为深入的理解。此外，受教育程度较高的公民通常具有更强的信息处理能力和批判性思维，这使其能对政治信息进行更为系统的认知整合，从而弱化算法推荐环境下“信息茧房”的自增强机制。因此，尽管受教育程度较高的公民群体内部在政治信任水平上可能存在显著差异，但这种根植于政治知识储备与理性认知框架的信任，在面临外部冲击扰动时通常表现出较高的韧性特征。

（四）个体的政治知识存量与政治信任韧性

政治知识存量指的是公民在一定时期内通过传统媒体、社交媒体、教育活动、政治参与等渠道所掌握的关于政治体系、政策法规等与政治相关知识的总量（张明新，2011），反映了公民对于政治实践、政治发展等政治议题的理解和判断能力。一般而言，较高的政治知识存量能增强公民的政治信息处理能力和政治判断理性程度，这有利于降低其对片面信息和短期利益得失的敏感性（Cramer & Toff, 2017），从而形成政治信任的稳定性保障机制。同时，丰富的政治知识有利于拓宽公民理解政治实践的宏观视角，培养其预测政治发展趋势的能力，使其能将具体政治议题置于社会、政治、文化的多维框架中进行系统考察，从而形成更具稳定

性的政治信任。因此，基于丰富政治知识存量建构的政治信任在面临外部冲击扰动时通常表现出较高的韧性特征。

（五）个体的政治参与经历与政治信任韧性

作为现代民主政治不可或缺的组成部分，政治参与被定义为公民通过一定途径直接或间接地影响公共决策和政治生活的政治行为（Huntington & Nelson, 1976）。政治参与对政治信任水平的影响呈现不确定性，可能提升亦可能削弱信任水平。然而，无论其效应方向如何，政治参与的政治社会化功能是确定的，因为它不仅能强化参与者与政治系统之间的制度化联结，更能通过获取政治信息与提升认知来促进参与者增长政治知识，从而有助于其形成一种更为深刻、更具稳定性的政治信任。此外，通过累积的政治参与实践，参与者能逐步加深对政治系统运作、政策议题复杂性以及政治行为主体互动逻辑的理解，并且强化其自身的批判性思维，进而提升其政治信任韧性。因此，基于丰富的政治参与经历建构的政治信任在面临外部冲击扰动时通常表现出较高的韧性特征。

需要说明的是，各类影响因素对政治信任韧性的作用方向与强度均存在个体异质性，由于篇幅限制，本研究仅探讨其一般性的作用机制，未能对前述变量与政治信任韧性间的因果关系进行全面、详尽的分析。此外，各类因素对政治信任韧性的影响并非完全独立，可能存在显著的交互效应。

四、作为自变量的政治信任韧性

（一）政治信任韧性与变革容错机制

从历史经验来看，似乎没有任何一个国家能完全抗拒现代性的诱惑。然而，虽然现代性本身意味着稳定，但现代化的过程却容易滋生动乱（Huntington, 1996）。其原因在于，在现代化转型过程中，制度供给与制度需求之间往往伴随着结构性失衡，结果是传统治理体系已解体而现代制度架构尚未确立，这种“制度断裂”会引发多重治理危机，具体表现为：公共部门腐败指数显著攀升、宏观经济指标持续恶化、代议制民主机制失灵，在极端情况下甚至可能导致国家认同解构与大规模武装冲突。这些危机可能进一步导致政治信任风险的生产与再生产，最终演变为深层次的政治信任危机（吕书鹏、王莹，2024；Giddens, 1990）。

李连江指出，如果在现代化开始之前甚至是过程当中，政治系统拥有高水平的政治信任，便意味着其获得公众广泛而稳定的支持，此种信任储备会给决策失误提供额外的回旋余地或试错空间，这有利于维持政治安全和避免政治信任危机（Li, 2004）。这一论断实际上将政治信任默认为单一的“水平”维度来讨论其增

减，其理论逻辑在于，各类外部冲击必然导致政治信任水平不同程度的降低，而当局或政治权威只需将政治信任水平维持在确保社会稳定和政治安全的最低可接受阈值内，待冲击结束后再通过制度性补偿措施修复受损信任即可。在此动态机制下，较高的初始政治信任水平意味着更大的回旋余地或试错空间。

然而，本研究认为，上述回旋余地或试错空间背后的形成机理或许并非源于政治信任水平的线性对冲，而是来自政治信任韧性的抵抗机制。也就是说，在考虑政治信任的另一个维度——“韧性”的情况下，并非所有的外部冲击都会导致政治信任水平的下降，而且这种下降轨迹可能并非线性的。具体而言，当冲击扰动的载荷未突破政治信任韧性的抵抗阈值时，政治信任水平将会保持稳定或经历短暂下降后自发恢复至原有水平；而当冲击扰动的载荷突破抵抗阈值时，政治信任水平将会呈现非线性下降。作为不确定情境下政治信任水平的调适机制，政治信任韧性能在冲击扰动发生时有效遏止政治信任流失，并将其维持在社会稳定和 political 安全的可接受阈值范围内，从而保障政治系统有效地防范和化解风险。因此，对于政治发展和政治稳定而言，高韧性的政治信任或许比单纯高水平的政治信任更具现实意义。

（二）政治信任“水平-韧性”二维框架下的公民分类及其背后的政治意义

本研究提出“水平-韧性”二维框架（如图3所示），根据政治信任水平和政治信任韧性两个维度将具有不同政治信任的公民划分为四类。

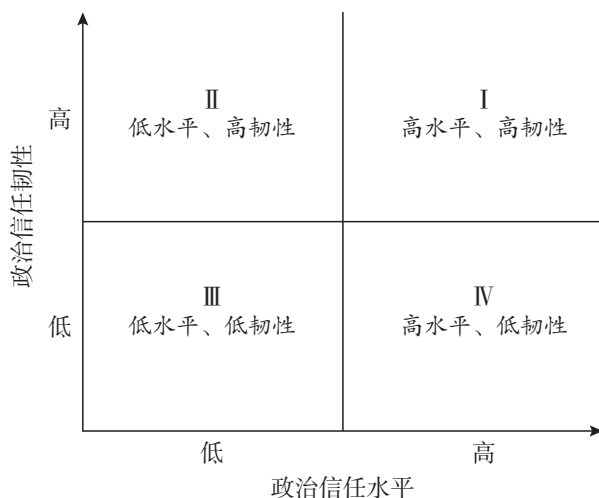


图3 政治信任“水平-韧性”二维框架下的公民分类

资料来源：作者自制。

处于I区域的公民是政府和执政党的坚定支持者。一方面，高水平的政治信任能促进这类公民与政治系统之间建立良性互动，这有利于激发其政治参与热情，弱化政策执行阻力并提升政府治理绩效，从而在“应然”层面上增强政治系统的

合法性 (Fennema & Tillie, 1999; Seligson, 1980)。另一方面,高韧性的政治信任意味着此类公民已然将政治信任深度内化为其认知图式的构成要素,在这种情况下,即使政治系统的施政效果与其自身的政治期望存在一定程度的偏差,他们也能通过心理调适机制将政治信任维持或迅速恢复至初始的高水平。在长期的政治社会化过程中,这种信任具有向高阶政治认同转化的内在倾向,从而在“实然”层面上增强政治系统的合法性。事实上,在简化的四分类公民模型中,此类公民是实现政治稳定和政治安全最理想的公民类型。对于一个国家而言,此类公民的构成比例越高,越有利于国家认同的塑造、政治安全的维护以及现代国家机器的有效运转,进而为实现国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。因此,在实践中,有必要建立健全制度化的民意反馈机制并及时回应民生关切,提供更加优质的公共服务并持续提升政府绩效,扩大有序的政治参与并完善权力监督制约机制,促进行政决策的科学化和民主化,推动国家制度和治理体系的完善。

处于Ⅱ区域的公民虽然政治信任韧性很高,但与Ⅰ区域的公民相比,其政治信任水平较低。此类公民对政治制度和政治文化有着深刻洞悉,并持有特定的文化价值观,其政治信任水平不易受到经济发展水平、公共服务质量、政府治理绩效等短期波动因素的影响。换言之,此类公民持有稳定的心理预期和政治信任水平,无论短期施政效果和外部政治环境如何变化,他们都不会向政治系统轻易地托付信任。对一个国家而言,这类公民的批判和怀疑压力会促使当局或政治权威在健全法律法规、完善决策程序、实现自我革新以及提升政府回应能力方面持续投入资源,从而避免陷入“塔西佗陷阱”(王永香、赵继龙,2023)进而巩固自身的执政合法性。为了最大化此类公民可能产生的积极效应,并且最小化其潜在的负面影响,政府应完善有利于公民政治参与和建设性意见表达的制度和平台,建立有效的反馈和回应机制,从而将其潜在的非制度化政治参与转变为制度化政治参与。

处于Ⅳ区域的公民虽然政治信任水平很高,但较之Ⅰ区域的公民,其政治信任韧性较低,需要持续教育、引导和巩固。受限的政治信息渠道导致此类公民的政治信任建构机制呈现对政府绩效的依赖和显著的“羊群效应”(张权,2017b)。当这类公民感知到的政府绩效水平、社会舆论评价超出自身的政治期望时,其政治信任便会呈现高水平;而当其感知到的政府绩效水平、社会舆论评价发生消极变化时,施政效果与政治期望之间的落差就会导致他们政治信任水平的非线性下降。也就是说,此类公民的政治信任虽然呈现较高水平,但这一信任并非建立在稳定的制度和价值认同的基础上,因而具有显著的情境依赖性和波动性。对于一个国家而言,此类公民的构成比例越高,源自政府绩效的合法性也越高,虽然这种合法性可能并不稳固。对于此类公民,政府应通过保持经济高速发展、精准回应民生诉求、不断优化公共服务等措施维持其高水平的政治信任,还应通过扩大有序政治参与、提高政务透明度等措施,促进此类公民政治信任的建构机制从依

赖绩效转向更深层次的制度和价值认同，从而获得其对政治系统长期、稳定的信任。

处于Ⅲ区域的公民的政治信任水平和政治信任韧性均较低，是政治系统维护政治稳定和促进政治发展需要争取的对象。类似于处于Ⅳ区域的公民，受限的政治信息渠道导致他们的政治信任建构机制亦表现出鲜明的结果导向性和对政府绩效的路径依赖。而与处于Ⅳ区域的公民不同的是，此类公民的政治期望阈值显著高于政府的实际绩效，由此产生的心理落差导致其政治信任水平较低。然而，这种低水平的政治信任缺乏足够的稳定性。也就是说，只要政府的施政效果符合或者超越此类公民的政治期望，原先的低信任均衡状态便可能被打破，其政治信任水平可能发生某种非线性上升。对于一个国家而言，此类公民的构成比例越高，政府在制定和执行公共政策以及规划和管理公共资源时便会面临更多的不确定性。同时，这类公民可能缺乏责任意识和公共精神，会弱化社会凝聚力和向心力，从而增加社会矛盾和价值冲突的风险（胡象明，2021）。对于此类公民，政府不仅要通过提升具体的政府绩效来提高其政治信任水平，还应通过扩大有序政治参与、提高政务透明度等措施来提高其政治信任韧性。

五、结语

政治信任有利于促进公民政治参与、减小政策实施阻力以及保障民主制度有效运行，是政府执政的重要资本和政治系统合法性的重要构成。古今中外，任何良政善治的巩固与发展，都离不开政治信任的支撑。虽然学界对政治信任的研究已经积累了一定的成果，但几乎所有的文献都将其默认为一种只有水平高低之分的一维变量，而忽略了其另一个重要的维度，即在面临冲击时表现出的某种稳定性，或者更准确地描述为“韧性”。政治信任作为一个多维度、多层次的概念在已有研究中被切片式地简化，这可能导致操作化处理的偏误和测量结果的片面，甚至是概念的失真与理论的失实。因此，本研究尝试建构“政治信任韧性”这一学术概念，并将其界定为“公民个体的政治信任在经历复杂、多元的冲击扰动后，仍能保持稳定或迅速恢复至原有水平的能力”。

政治信任韧性本质上揭示了外界冲击和个体心理相互作用的动态机制。在政治社会化过程中，个体经过政治价值观和风险素养等因素的多重筛选和过滤，得以识别对其政治信任构成潜在威胁的风险因子，随即激活保护因子形成心理防御机制。当这些风险因子的冲击效应低于保护因子的抵抗阈值时，个体的政治信任水平将保持稳定；而当冲击效应高于抵抗阈值时，个体的政治信任水平将呈非线性下降。在风险因子与保护因子的角力趋于平衡后，个体会再次自觉或非自觉地激活保护因子重新建构政治信任，促使其恢复至原有水平。此外，个体通过反思

学习和经验参照的双重机制，将此次冲击扰动的情境以及自身的应对经验内化为可提取的记忆图式，从而增强自身对未来同构型风险因子的“免疫力”。

政治信任韧性主要受到五个关键因素的影响：一是信任生成机制。若政府绩效或信息媒介在公民自身政治信任建构机制中占主导地位，那么其政治信任的韧性通常较低；若政治文化在公民自身政治信任建构机制中占主导地位，那么其政治信任的韧性通常较高。二是政治信任客体。公民对政治系统和政治制度所形成的信任可界定为政治信任，这种信任的韧性通常较高；公民对政府机构和政治行动者所形成的信任可界定为政府信任，这种信任的韧性通常较低。三是个体的人口学特征。四是个体的政治知识存量。一般而言，较高的政治知识存量能增强公民的政治信息处理能力和政治判断理性程度，从而提升其政治信任韧性。五是个体的政治参与经历。政治参与经历有利于公民扩充政治信息储备和深化政治认知图式，从而使其政治信任在面对外部冲击时表现出较高的韧性特征。

通过对政治信任的维度解构，本研究主张，促使政治系统获取决策失误回旋余地或试错空间的内在机理并非源于政治信任水平的线性对冲，而是来自政治信任韧性的抵抗机制。换言之，只要决策失误引致的冲击扰动的载荷未突破政治信任韧性的抵抗阈值，政治信任水平便会保持稳定或经历短暂下降后自发恢复至原有水平。作为不确定情境下政治信任水平的调适机制，政治信任韧性能在冲击扰动发生时有效遏止政治信任流失，并将其维持在社会稳定和政治安全的可接受阈值范围内，从而保障政治系统有效地防范和化解风险。政治信任韧性越高，上述回旋余地或试错空间也就越大。因此，对于政治发展和政治稳定而言，高韧性的政治信任或许比单纯高水平的政治信任更具现实意义。在此基础上，本研究提出政治信任的“水平-韧性”二维分析框架，将公民分为“高水平-高韧性”“低水平-高韧性”“高水平-低韧性”“低水平-低韧性”四种类型并分别加以阐释。基于公民政治信任在上述两个维度的异质性特征，政府应该分类施策，通过精准干预和政策调适来满足公民差异化的利益诉求和政治期望，从而促进其政治信任水平与韧性的协同提升。

随着我国治理体系和治理能力现代化的持续推进，风险和不确定性成为政治场域中的结构性力量。在此背景下，公民的认知模式、价值观念和自我意识正在并将持续发生深刻变化，导致政治信任蕴含的确定性与不确定性的张力日益凸显。因此，对政治信任的研究不应仅局限于“量”（即水平维度）上的消长，而应更多关注“质”（即韧性维度）上的变化。在学理层面，本研究突破了传统政治信任研究中单维度的禁锢，引入了韧性这一新的维度，进而构建出政治信任的“水平-韧性”二维分析框架，这不仅丰富了政治信任概念的内涵，拓展了政治信任的理论边界和研究纵深，而且为理解复杂政治环境中信任的动态存续与演变机制提供了更为有力的分析工具。在实践层面，政治信任韧性这一概念能为政治系统应

对日益复杂的治理挑战提供新的行动指导。它有利于推动决策者转变通过片面追求高水平政治信任获取合法性的传统治理思维，转而通过扩大有序政治参与、提高政务透明度等手段着力培育政治信任韧性，从而为政治系统实现长期稳定与可持续发展奠定坚实的社会心理根基。

当然，本研究也存在一定局限。具体而言，本研究致力于构建政治信任韧性的理论分析框架，因此主要围绕其概念内涵、内在逻辑、影响因素和政治意义展开详细阐释，而尚未深入探讨具体的量化评估方法与测量指标体系。未来的研究可在厘清政治信任客体、界定政治信任“原有水平”的基础上，设计差异化、有针对性的冲击情境，综合运用追踪调查、深度访谈与调查实验等研究方法，系统开发并实证检验政治信任韧性的测量工具与指标体系，从而深化理论认知并为相关决策提供依据。

参考文献

- 陈娜、陈璐、刘海清 (2024). 新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究. *公共行政评论*, 17(5): 46-64+197.
- Chen, N., Chen, L., & Liu, H. Q. (2024). Exploring the Impact of Emerging Transportation Technologies on Urban Resilience and Sustainability. *Journal of Public Administration*, 17(5): 46-64+197. (in Chinese)
- 胡象明 (2021). 政治信任风险视角下的政治安全逻辑. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 74(4): 140-148.
- Hu, X. M. (2021). The Logic of Political Security from the Perspective of Political Trust Risk. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 74(4): 140-148. (in Chinese)
- 李连江 (2012). 差序政府信任. *二十一世纪*, (131): 108-114.
- Li, L. J. (2012). Hierarchical Trust in Government. *Twenty-First Century*, (131): 108-114. (in Chinese)
- 李梅、彭国胜 (2022). 政府治理绩效与农村居民政治信任关系及作用机制. *中南大学学报(社会科学版)*, 28(4): 151-161.
- Li, M., & Peng, G. S. (2022). The Relationship Between Government's Governance Performance and Rural Residents' Political Trust and Its Mechanism. *Journal of Central South University (Social Sciences Edition)*, 28(4): 151-161. (in Chinese)
- 李艳霞 (2014). 何种信任与为何信任? ——当代中国公众政治信任现状与来源的实证分析. *公共管理学报*, 11(2): 16-26+139-140.
- Li, Y. X. (2014). What Kind of Trust and Why Do We Trust? An Empirical Analysis on the Status and Origin of Chinese Political Trust. *Journal of Public Management*, 11(2): 16-26+139-140. (in Chinese)
- 刘米娜、杜俊荣 (2013). 转型期中国城市居民政府信任研究——基于社会资本视角的实证分析. *公共管理学报*, 10(2): 64-74+140.
- Liu, M. N., & Du, J. R. (2013). Government Trust of Urban Residents in Transitional China: An Empirical Analysis of Social Capital. *Journal of Public Management*, 10(2): 64-74+140. (in Chinese)
- 吕书鹏、王莹 (2024). 区域经济发展与中国居民的政治文化变迁——基于全国调查与县/区匹配数据的分析. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 44(6): 110-120.
- Lü, S. P., & Wang, Y. (2024). Regional Economic Development and the Change of Political Culture: An Empirical Study of the Fourth Wave of Asian Barometer Survey. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 44(6): 110-120. (in Chinese)
- 吕书鹏、朱正威 (2015). 政府信任区域差异研究——基于对 China Survey 2008 数据的双层线性回归分析. *公共行政评论*, 8(2): 125-145+182.
- Lü, S. P., & Zhu, Z. W. (2015). On the Regional Differences of Public Trust in Chinese Central Government: A Two-

- Level Analysis of the China Survey 2008. *Journal of Public Administration*, 8(2): 125-145+182. (in Chinese)
- 吕书鹏 (2015). 差序政府信任: 概念、现状及成因——基于三次全国调查数据的实证研究. *学海*, (4): 148-157.
- Lü, S. P. (2015). Hierarchical Trust in Government: Concepts, Status, and Causes: An Empirical Study Based on Data from Three National Surveys. *Academia Bimestris*, (4): 148-157. (in Chinese)
- 吕书鹏 (2017). 差序政府信任与政治体制支持. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 37(6): 113-120.
- Lü, S. P. (2017). Hierarchical Trust and Regime Support in China. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 37(6): 113-120. (in Chinese)
- 上官酒瑞、程竹汝 (2011). 政治信任的结构序列及其现实启示. *江苏社会科学*, (5): 99-106.
- Shangguan, J. R., & Cheng, Z. R. (2011). The Structural Sequence of Political Trust and the Practical Implications. *Jiangsu Social Sciences*, (5): 99-106. (in Chinese)
- 王永香、赵继龙 (2023). 拱卫政治认同: 全过程人民民主的深度蕴含与效能延展——兼论塔西佗陷阱的规避路径. *云南社会科学*, (6): 80-90.
- Wang, Y. X., & Zhao, J. L. (2023). Consolidating and Defending Political Identity: An In-depth Implication and Extension of Effectiveness of Whole-process People's Democracy with a Discussion on the Evasive Path of "Tacitus Trap". *Social Sciences in Yunnan*, (6): 80-90. (in Chinese)
- 吴心喆、余泓波 (2018). 从政治依赖视角解释中国的政治信任——一项基于大学生问卷调查的实证研究. *经济社会体制比较*, (4): 91-100.
- Wu, X. Z., & Yu, H. B. (2018). An Explanation of Political Trust in China from the Perspective of Political Dependency: Empirical Research on a University-Student-Survey. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 91-100. (in Chinese)
- 习近平 (2021-07-01). 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话. 中华人民共和国中央人民政府门户网站. https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/15/content_5625254.htm.
- Xi, J. P. (2021, July 1). Speech at a Ceremony Marking the Centenary of the Communist Party of China. *Portal of the State Council the People's Republic of China*. https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/15/content_5625254.htm.
- 肖唐镖、赵宏月 (2019). 政治信任的品质对象究竟是什么? ——我国民众政治信任的内在结构分析. *政治学研究*, (2): 61-72+127.
- Xiao, T. B., & Zhao, H. Y. (2019). What Are the Characters of Political Trust? An Analysis of Internal Structure of Chinese Citizens' Political Trust. *CASS Journal of Political Science*, (2): 61-72+127. (in Chinese)
- 杨文娟、李黎明 (2023). 互联网使用如何影响政治信任? ——理性选择和社会资本双重视角下的考察. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 43(3): 131-141.
- Yang, W. J., & Li, L. M. (2023). How Does Internet Use Affect Political Trust? Investigation from the Dual Perspectives of Rational Choice and Social Capital. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 43(3): 131-141. (in Chinese)
- 张明新 (2011). 互联网时代中国公众的政治参与: 检验政治知识的影响. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 11(6): 49-57.
- Zhang, M. X. (2011). Political Participation in the Age of the Internet in China: Examining the Role of Political Knowledge. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 11(6): 49-57. (in Chinese)
- 张权 (2017a). 当代中国就事论事的政治信任: 结构、形成与变化——一个分析框架的初步建构. *浙江社会科学*, (5): 43-51+156.
- Zhang, Q. (2017a). Political Trust under A Certain Circumstance in Modern China: Structure, Formation and Variation: The Construction of an Analysis Framework. *Zhejiang Social Sciences*, (5): 43-51+156. (in Chinese)
- 张权 (2017b). 网络参与中的网民及其行为——一项着眼于政治信任变化的研究. *社会科学战线*, (5): 171-182.
- Zhang, Q. (2017b). Internet Users and Their Behavior in Online Participation: A Study Focusing on Changes in Political Trust. *Social Sciences Front*, (5): 171-182. (in Chinese)
- 张权 (2019). 网络空间互动与政治信任流失: 主体、过程与机制——基于“需求—转化”视角的研究. *经济社会体制比较*, (1): 168-180.
- Zhang, Q. (2019). Government-Public Internet Interaction and Its Negative Impact on Political Trust: Entities,

- Processes, and Mechanisms: A Research from the Demand-Transformation Perspective. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 168-180. (in Chinese)
- 诸彦含、吴江、宋丹丹 (2019). “需要”抑或“应该”: 公共组织谦逊型领导对员工韧性的作用机理研究. *公共行政评论*, 12(6): 20-37+197-198.
- Zhu, Y. H., Wu, J., & Song, D. D. (2019). “Need Do” or “Should Do”: The Mechanism of Humble Leadership on Employee Resilience in Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration*, 12(6): 20-37+197-198. (in Chinese)
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Chang, Y. J., & Zhang, X. (2018). Optimization of Continuing Education of Marine Human Resources in China Based on System Stability. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 18(5): 2403-2409.
- Citrin, J. (1974). Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *The American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Cramer, K. J., & Toff, B. (2017). The Fact of Experience: Rethinking Political Knowledge and Civic Competence. *Perspectives on Politics*, 15(3): 754-770.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4): 435-457.
- Elsas, E. V. (2015). Political Trust as a Rational Attitude: A Comparison of the Nature of Political Trust across Different Levels of Education. *Political Studies*, 63(5): 1158-1178.
- Fennema, M., & Tillie, J. (1999). Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4): 703-726.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Hetherington, M. J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *The American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1973): 1-23.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (1996). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jensen, C., & Piatak, J. (2024). Public Service Motivation and Trust in Government: An Examination across the Federal, State, and Local Levels in the United States. *The American Review of Public Administration*, 54(2): 107-118.
- Li, L. J. (2004). Political Trust in Rural China. *Modern China*, 30(2): 228-258.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1990). Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20(3): 357-386.
- Miller, A. H. (1974). Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *The American Political Science Review*, 68(3): 951-972.
- Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., & Ryan, A. (1987). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Muller, E. N., Jukam, T. O., & Seligson, M. A. (1982). Diffuse Political Support and Antisystem Political Behavior: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science*, 26(2): 240-264.
- Seligson, M. A. (1980). Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants. *British Journal of Political Science*, 10(1): 75-98.

责任编辑：陈 娜

延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

高和荣 李松林*

【摘要】 增强社会保险基金的可持续性是我国社会保险事业高质量发展的关键议题，而延迟退休政策是对该议题的直接回应。过往有关延迟退休政策的研究更多关注它对养老保险基金可持续性的影响，而相对忽视了它对医疗保险基金可持续性的影响。同时，正在施行的渐进式延迟退休政策明确强调不得违背职工意愿，这意味着延迟退休政策效果不仅取决于制度设计本身，也取决于职工的行为响应。鉴于此，论文将“个人选择”引入职工医保基金可持续分析框架，从政策实施绩效的视角考察延迟退休对职工医保基金的影响。研究发现，延迟退休能有效推迟职工医保基金首次赤字年份，但个人选择会对政策效果形成一定损耗；在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗存在明显差异，社会与政策维度对应的治理路径总体上比科技与经济维度所代表的外生约束条件更有利于提升基金的可持续性。基于此，应将延迟退休及个人选择纳入职工医保基金协同治理框架中，提升延迟退休政策的行为适配性，并在效能与稳健性的权衡中优化政策工具组合，完善面向真实行为环境的动态评估机制。

【关键词】 延迟退休 个人选择 医保基金可持续

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0116-22

一、引言

一个国家或地区的财政可持续性对于公共服务供给、公共组织绩效提升具有重要作用（陈馨，2025；张原、刘丽君，2025），在社会保障领域也不例外。作为关乎民生福祉的社会保险制度，面对老龄化、少子化的并行发展，社会保险基金的可持续发展意义深远，而延迟退休政策的制定与实施恰是对该议题的直接回应。然而，长期以来，对延迟退休政策的关注主要集中于养老领域，鲜有学者关

* 高和荣，厦门大学公共事务学院教授。通讯作者：李松林，厦门大学公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家的审稿意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“民生发展的思想源流及其当代实践研究”（24&ZD141）阶段性成果。

注延迟退休对职工医保基金可持续性的影响。这主要是因为延迟退休政策提出的重要初衷之一是缓解养老金支付压力问题（Svahn & Ross, 1983），由此形成了历史维度的路径依赖，进而遮蔽了对其影响职工医保基金可持续性的分析。

事实上，延迟退休主要通过“收”和“支”这两条路径对职工医保基金可持续性产生影响。一方面，延迟退休意味着退休时点后移，使缴费人数增加、缴费时间延长，且参保职工的缴费基数会因工资性收入的波动同步产生相应变化。另一方面，延迟退休通过推迟退休身份转换时点，递延了退休待遇给付的启动时间，放慢了“停止缴费但享受待遇”人群的扩张速度，因而使基金支出的年度分布更趋平缓，短期支付压力得到缓和。

已有研究对延迟退休与医保基金关系的分析，主要经历了从人口经济学视角到政策设计视角的路径转换。早期研究以人口结构为研究基点，通过精算模型预测了延迟退休对医保基金的技术性影响（封进、王贞，2019）。随后，学者们引入制度经济学视角，关注延迟退休与生育政策、养老金制度可能的互动效应（殷俊等，2019）。近期研究聚焦于政策设计维度，探讨门诊共济、个人账户调整与延迟退休的协同效应及政策完善（曾益等，2021）。

然而，这些文献将政策对象假设为完全遵循制度激励的“理性遵从者”，即认为参保人会按照政策设计者的预期路径做出行为响应。这一假设遮蔽了一个关键问题，即当宏观制度变迁遭遇微观个体选择时，政策效果究竟在多大程度上会被重塑？这一问题的现实紧迫性在2025年正式执行的《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》（2024年9月13日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，以下简称《决定》）中得到充分体现。《决定》明确提出：“不得违背职工意愿，违法强制或者变相强制职工选择退休年龄。”这意味着延迟退休政策的最终效果不再是单纯的政策参数问题，也与个人意愿相关，“个人选择”成为连接制度设计与政策效果的枢纽变量。

从学术史上看，个人选择与公共政策的内在关联是公共管理学科关注的核心议题。早在20世纪60年代，行政学就以意向性、主体间性和生活世界为分析框架，注重回归行政活动中人的直接经验与生活世界，旨在探寻一种更加关注人的主观感受、多元互动关系及实践情境性的公共治理之道（王敬宇，2025）。夏书章（1991）指出，领导者的决策能力与指挥素养是行政管理成败的关键，但是规范的个人行政行为同样不容忽视，因为个人行为选择和行为模式影响治理体系的性质和社会合作关系的建立（张康之，2006）。吴建南和岳妮（2009）深化了对这一问题的研究，发现领导行为的有效规范是影响组织绩效的关键因素之一。进入新时代，随着国家治理体系和治理能力现代化的持续推进，个体行为选择对治理结果的影响不断强化。杨开峰和高灿玉（2023）关注个体在伦理意识、判断与行动之间的“断裂”及其心理机制，认为宏观制度设计必须基于对个人真实行为选择的准确理解才能有效发挥其功能。李文钊（2025）揭示了认知捷径与社会互动如何塑造观念的传播与采纳，凸显了行为视角在公共管理研究中的理论价值。

这些研究从不同侧面揭示了个人选择在公共政策中的作用。

然而，现有研究尚未将个人选择引入关于职工医保基金可持续性的分析。事实上，延迟退休政策是一项极具个人选择属性的公共政策，不同性别、职称（李琴、彭浩然，2015）、家庭类型（高和荣、李松林，2024）的职工对延迟退休接受程度各异，他们的退休策略选择直接影响缴费年限、基金规模乃至基金平衡。这就需要超越传统的研究方法，将微观个体行为与宏观制度效应纳入统一的分析框架（张康之，2018）。

行为公共管理相关研究也支持这一分析框架的建构，它强调政策效果并非制度设计的直接投射，而是“制度设计—行为响应—政策产出”的动态互动（Grimmelikhuijsen et al.，2017）。微观主体并非政策的被动接受者，而是具有能动性的政策回应者，其行为选择受有限理性、情境因素和制度信任等多重因素影响，由此成为连接宏观制度安排与实际政策效果的重要传导环节（张书维、李纾，2018）。据此，本文将参保人基于自身意愿作出的退休行为选择界定为“个人选择”，将这种行为对政策实施效果的影响概括为“个人选择效应”。需要指出的是，既有行为公共管理研究多聚焦于个体行为、心理认知与政策体验等因素对公共服务及公共决策接受的影响，较少在制度变迁场景中对行为响应程度进行测度。为此，本文尝试将个人选择效应操作化为可测算变量，通过区分延迟退休的政策效应与微观行为响应效应，考察宏观制度变迁在微观行为传导中的实际损耗。由于这一视角更关注制度设计在真实行为环境中的适配性，对个人选择效应的测算不能脱离具体现实情境，而应结合政策工具选择与社会发展条件加以考察（管兵、林笑，2026）。为了全面呈现这一点，本文从社会、政策、科技与经济四个维度，将延迟退休置于不同条件下进行比较，考察不同情境下政策实施绩效、行为损耗及其对职工医保基金可持续性的影响，据此分析不同治理路径的适用条件。

进一步看，延迟退休政策的实施不仅关乎社保基金运行绩效的变化，也关乎资源在代与代之间的配置与延续。代际公平理论将社会保障制度视为代际契约的制度载体，强调当代人通过缴费积累支撑当代退休人员的医疗消费，同时有义务为未来世代维持制度的可持续性（何文炯，2021）。然而，既有讨论更多关注制度本身的公平性，而对微观个体选择的累积后果关注不足。本文引入个人选择效应，正是为了揭示个体行为选择与代际契约稳定性之间的内在关联，从而将代际公平分析视角由宏观制度伦理进一步延伸至微观行为基础。

综上，本文关注延迟退休政策在真实行为环境中的实施绩效。当制度设计进入政策执行后，个人选择会在多大程度上重塑职工医保基金的运行结果？围绕这一核心研究问题，本文主要回答四个子问题：第一，延迟退休政策对职工医保基金可持续性的改善幅度有多大？第二，个人选择会在多大程度上损耗延迟退休的政策效果？第三，在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗有何差异？第四，不同治理路径及其所处约束条件呈现出何种效能与稳健性特征？

为了回答上述问题，本文将个人选择这一行为变量引入职工医保基金可持续

分析框架，区分延迟退休的政策效应与个人选择效应，据此测度制度设计在微观行为传导中的实际损耗，比较不同情境下政策路径的行为适配性，旨在为理解延迟退休政策的实施绩效提供行为公共管理视角下的解释框架，并为相关政策优化提供经验证据。

二、研究设计

（一）模型构建

1. 职工医保基金可持续模型

由于职工基本医疗保险基金的个人账户不涉及社会共济功能，因此，本文主要分析统筹账户的可持续发展情况，构建如下可持续模型。

第一， t 年基金收入模型。《决定》指出延迟法定退休年龄要分类推进，需按照性别及工作类别差异施行不同的延迟退休方案，参考已有研究（褚福灵、司絮，2022；荆涛等，2020），本文按照基金收入来源设计 t 年职工医保基金收入模型，如式（1）所示。

$$FIN_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{age_i} \left(\overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \right) \cdot \overline{R}_t + \sum_{i=1}^3 \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left(\overline{W}_{j,t}^i \cdot \Delta N_{j,t}^i \right) \cdot \overline{R}_t \quad (1)$$

式中， FIN_t 表示 t 年基金收入， $i=1, 2, 3$ 分别表示男职工、女干部、女工人， j 表示职工年龄， j_0 为职工初次缴费年龄， age_i 为 i 类职工在延迟退休政策实施前的法定退休年龄临界值， $ra_{i,t}$ 为对应 i 类职工在 t 年按延迟退休政策实施后的法定退休年龄临界值， $\overline{W}_{j,t}^i$ 为 i 类、 j 岁职工于 t 年的人均缴费基数， $N_{j,t}^{i,0}$ 为 t 年、 i 类、 j 岁职工在不考虑延迟退休政策时的基准缴费参保人数， \overline{R}_t 为 t 年城镇职工基本医疗保险缴费率， $\Delta N_{j,t}^i$ 表示因延迟退休政策而新增的年度缴费参保人数^①。

第二， t 年基金支出模型。统筹账户基金除了用于当期社会统筹外，还需按照《国务院办公厅关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见》（国办发〔2021〕14号）（以下简称《意见》）规定，原则上以“定额划入”的方式划拨给个人账户（国务院办公厅，2021）。据此，本文设计 t 年城镇职工基本医疗保险基金支出模型，如式（2）所示。

$$FEX_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{ma} \left(\overline{CS}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^i \right) + \sum_{i=1}^3 \sum_{j=ra_{i,t}}^{ma} \left(\overline{CSR}_{j,t} \cdot \Delta N_{j,t}^{R,i} \right) \quad (2)$$

式中， FEX_t 表示 t 年基金支出， ma 为职工最大生存年龄， $\overline{CS}_{j,t}^i$ 为 i 类、 j 岁职

① 本文按年度、整岁年龄分组测算基金收入，考虑到渐进式延迟退休按月推进，各年龄组新增的在岗月份已根据退休年龄调整规则折算为年度等效参保人数，并以增量的形式计入第二项。

工在 t 年的人均医保基金支出, $N_{j,t}^i$ 为 t 年、 i 类、 j 岁参保人员总人数, $\overline{CSR}_{j,t}$ 为 t 年划入 j 岁已退休群体个人账户中的定额支出, $N_{j,t}^{R,i}$ 为 t 年、 i 类、 j 岁退休群体总人数。其余参数含义与式 (1) 相同。

第三, t 年基金可持续模型。由于医保基金更注重短期精算平衡, 本文分析预测期内每年的基金可持续性, 不讨论累积的基金可持续情况, 设定统筹账户 t 年基金结余为 t 年基金收入与 t 年基金支出的差额, 其数值正负性代表基金可持续水平, 计算公式如式 (3) 所示。

$$CRB_t = FIN_t - FEX_t \quad (3)$$

式中, CRB_t 为 t 年基金结余, 反映基金可持续发展状态。 CRB_t 数值大于 0 表示在 t 年基金存在结余, 基金可持续; CRB_t 数值小于 0 意味着在 t 年基金出现赤字, 基金不可持续。

2. 参保人口年龄结构预测模型

第一, 社会总人口的年龄结构预测。人口年龄结构同时影响基金的支出和收入, 准确度高的人口年龄结构情况来源于人口普查数据。因此, 本文以最近一次人口普查时间点 (即 2020 年) 为计算基期, 得到 2021 年及以后历年人数的年龄分布向量。借鉴已有研究 (Leslie, 1945; Xie et al., 2020), 本文定义 S 为包含生育率的人口自然增长矩阵^①, 通过如下运算可得 t 年不同年龄分性别的人数分布向量 P_t , 如式 (4) 所示。

$$P_t = S \cdot P_{t-1}$$

$$= \begin{pmatrix} b_0^f & b_1^f & \cdots & b_{ma-1}^f & b_{ma}^f & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ s_0^f & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & s_1^f & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & s_{ma-1}^f & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ b_0^m & b_1^m & \cdots & b_{ma-1}^m & b_{ma}^m & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & s_0^m & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & s_1^m & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & s_{ma-1}^m & 0 \end{pmatrix}_{(2ma+2) \times (2ma+2)} \cdot \begin{pmatrix} p_{0,t-1}^f \\ p_{1,t-1}^f \\ p_{2,t-1}^f \\ \vdots \\ p_{ma,t-1}^f \\ p_{0,t-1}^m \\ p_{1,t-1}^m \\ p_{2,t-1}^m \\ \vdots \\ p_{ma,t-1}^m \end{pmatrix}_{(2ma+2) \times 1} \quad (4)$$

^① 结合实际分析需要, 本文设定的矩阵 S 在已有研究的基础上做了两方面调整: 一是在第 $ma+2$ 行的前 $ma+1$ 列增加了生育男性婴儿的概率, 按照矩阵与向量乘法规则, 这一行 $ma+2$ 列开始应是男性生育率, 因此全部为 0; 二是增加第 $2ma+2$ 列, 该列代表的是极限生存年龄在下一期的生存率, 因此全部为 0。

式中, b^f 为不同年龄女性生育女婴儿的概率^①, b^m 为不同年龄女性生育男婴儿的概率, s^f 为女性在对应年龄的生存率, s^m 为男性在对应年龄的生存率, p_{t-1}^f 为 $t-1$ 年女性在对应年龄的人口数量, p_{t-1}^m 为 $t-1$ 年男性在对应年龄的人口数量, t 为大于 2020 年的任一年份。

第二, 职工医保基金参保人口的年龄结构预测。 t 年不同年龄分性别的职工人数分布向量 \mathbf{P}_t 与各时期参与城镇职工基本医疗保险比例向量 \mathbf{Q}_t 的哈德玛乘积, 即为各时期城镇职工基本医疗保险参保人数的年龄分布向量 \mathbf{N}_t^* ^②, 计算公式如式 (5) 和式 (6) 所示。

$$\mathbf{N}_t^* = \mathbf{P}_t \odot \mathbf{Q}_t = (p_{0,t}^f \cdot q_{0,t}^f, \dots, p_{ma,t}^f \cdot q_{ma,t}^f, p_{0,t}^m \cdot q_{0,t}^m, \dots, p_{ma,t}^m \cdot q_{ma,t}^m)^T \quad (5)$$

$$\mathbf{N}_t = (n_{0,t}, n_{1,t}, n_{2,t}, \dots, n_{ma,t})^T, n_{j,t} = p_{j,t}^f q_{j,t}^f + p_{j,t}^m q_{j,t}^m (j=0, 1, \dots, ma) \quad (6)$$

3. 延迟退休对职工医保基金可持续的效应分解

延迟退休对职工医保基金可持续的影响受制度规则调整与个人退休选择的共同作用, 本文将其分解为“政策效应”和“个人选择效应”。政策效应是指延迟退休政策通过调整有效参保人数及退休身份转换时点, 进而影响基金收入和相关支出所形成的可持续性效应; 个人选择效应则是指个人退休意愿对上述政策效应实现程度产生的影响。本文在式 (6) 的基础上引入政策效应调整系数向量和个人选择效应调整系数向量, 得到调整后的有效参保人数年龄分布向量, 如式 (7) 所示。

$$\widetilde{\mathbf{N}}_t = \sum_{i=1}^3 \widetilde{\mathbf{N}}_t^i = \sum_{i=1}^3 \mathbf{N}_t^i \odot \mathbf{O}_t^i \odot \mathbf{V}_t^i \quad (7)$$

式中, $\widetilde{\mathbf{N}}_t^i$ 表示调整后的 t 年、 i 类职工有效参保人数年龄分布向量, $\widetilde{\mathbf{N}}_t$ 为调整后的总有效参保人数年龄分布向量。 \mathbf{O}_t^i 和 \mathbf{V}_t^i 分别表示政策效应调整系数向量和个人选择效应调整系数向量。在未受延迟退休政策影响的年龄区间及年份上, 二者对应元素取 1, 以保持参保人数沿基准路径变化; 在受政策影响的年龄区间内, 二者分别表征政策调整带来的有效参保人数变化及缴费状态变化, 以及这种变化在个体行为响应条件下的实际实现程度。

本文将不考虑延迟退休政策时的基准缴费收入记为 X_t , 具体如式 (8) 所示。在此基础上, 本文将式 (7) 的年龄分布向量转化为分量加总形式, 并将新增缴费收入与支出变动纳入式 (3), 可得调整后的 t 年基金结余 CRB'_t , 如式 (9) 所示。

$$X_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{age_i} \left(\overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \right) \cdot \overline{R}_t \quad (8)$$

$$CRB'_t = X_t - FEX_t^0 + \overline{R}_t \sum_{i=1}^3 \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left(\overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \cdot (O_{j,t}^i - 1) \cdot V_t^i \right) - \Delta FEX_t(O_t, V_t) \quad (9)$$

① 参数右下角的圆点“·”用于表示不同年龄, 取值范围为 $0 \sim ma$ 。

② 哈德玛乘积即向量 \mathbf{P}_t 与 \mathbf{Q}_t 对应元素逐项相乘。

式中, FEX_t^0 表示不考虑延迟退休政策与个人选择效应时的基准基金支出, $\Delta FEX_t(O_t, V_t)$ 表示在政策效应与个人选择效应共同作用下退休时点变化引致的基金支出相对于 FEX_t^0 的净变动。为刻画个人选择对基金可持续性的边际影响, 在其他条件保持不变的前提下, 本文得到边际影响表达式如式 (10) 所示。

$$\frac{\partial GRB'_t}{\partial V_t^i} = \overline{R}_t \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left(\overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \cdot (O_{j,t}^i - 1) \right) - \frac{\partial \Delta FEX_t(O_t, V_t)}{\partial V_t^i}, \quad i=1, 2, 3 \quad (10)$$

由式 (10) 可知, 个人选择对医保基金可持续性的边际影响受性别、干部身份、人均缴费基数、城镇职工基本医疗保险缴费率、年龄分布、政策效应调整幅度以及基金支出净变动共同影响。需要说明的是, 在本文的具体测算中, 个人选择效应根据不同群体的延迟退休意愿比例进行参数化设定, 因此, 该表达式主要反映职工类型层面的个人选择变化对基金结余的边际影响。

4. 职工医保基金可持续的分析框架

职工医保基金的可持续性可由基金结余数值来衡量。基金结余主要受人均缴费基数、参保人口规模及年龄结构、个人选择效应调整系数、缴费率、人均支出水平等因素影响。为刻画给定条件变量下的基金结余水平, t 年基金结余的条件均值 μ_t 可表示为式 (11)。

$$\mu_t = E \left(CRB_t \mid \overline{W}_t^i, N_t^i, V_t^i, \overline{R}_t, \overline{CS}_t^i \right) \quad (11)$$

式 (11) 中条件变量在不同环境中取值不一, 本文基于经济发展水平、科技发展水平、社会文化以及政策干预四个维度构建可持续发展的分析框架, 并将其融入基金可持续模型中。在不同环境变量取值下的基金结余条件均值 μ_t^{env} 可表示为式 (12)。

$$\mu_t^{env} = E \left(CRB_t \mid economics_t, science_t, society_t, politics_t \right) \quad (12)$$

式 (12) 中, $economics_t$, $science_t$, $society_t$, $politics_t$ 分别表示 t 年特定的经济、科技、社会、政策环境, 它们是影响基金可持续性的条件变量。其中, 社会维度和政策维度对应可治理路径, 科技与经济维度体现外生约束条件。本文先假定这类条件变量维持现状不变, 分析延迟退休与个人选择对医保基金可持续性产生的影响; 随后逐步放松假设, 以得到更全面、更符合现实情况的估计结果, 进而对比分析延迟退休政策效果的差异。

(二) 参数设定

1. 职工医保基金可持续模型参数设定

第一, 年龄。本文将初始参保年龄设置为 16 岁, 最大生命设置为 100 岁, 主要考虑到 16 岁是中国法定劳动年龄的下限, 100 岁是包括人口普查在内诸多统计资料的年龄分组上限。

第二, 医保缴费基数。城镇职工基本医疗保险缴费基数为职工工资总额, 数

据来源于历年《全国医疗保障事业发展统计公报》，计算方法为职工医保统筹基金（含生育保险）实际缴费收入除以8.5%（荆涛等，2020）。2026年3月13日公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》继续提出“居民收入增长和经济增长同步”（中华人民共和国国务院，2026）。据白重恩和张琼（2017）的研究，中国在2021年至2050年的6个五年规划期间，预计的年均经济增速分别为5.57%、4.82%、3.94%、3.4%、3.46%、2.98%，而2022年和2023年工资增长速度均高于这一时期的经济增长速度^①，基于保守估计视角，本文假定职工工资总额按照快于经济增长1%的速度进行同步增长。

第三，医保缴费率。1998年国务院规定用人单位缴费率控制在职工工资总额的6%左右，职工缴费率一般为本人工资的2%，此后，各统筹地区虽可适度调整缴费率，但这一费率安排仍是职工基本医疗保险缴费率设定的重要制度依据。同时，《意见》修正了个人账户计入办法，提出将“单位缴纳的基本医疗保险费全部计入统筹基金”（国务院办公厅，2021）。由于本文考察的是职工医保统筹基金的可持续性，因此将单位缴费率设定为6%，综合考虑到生育保险与医疗保险合并的情况，最终将医保缴费率确定为6.5%。

第四，医保基金统筹账户人均支出。由于身体机能随年龄增长呈现下降态势，医保支出在不同年龄段间存在明显的异质性，因此本文假设不同年龄段个体诊疗频率和费用并不相同，依据中国家庭追踪调查（China Family Panel Studies, CFPS）2020年数据，得到不同年龄患者医保报销费用的均值^②。本文参考已有文献，假设非人口因素导致人均统筹基金支出按照快于人均GDP增速1%的水平增长（曾益等，2021），这与我国近5年来统筹基金支出增速普遍高于GDP增速的现实相吻合，2019—2023年间，我国人均GDP年均增长率为4.74%，人均统筹基金支出年均增长率为5.43%，这印证了参数设置的科学性^③。此外，从人口因素来看，年轻群体对于医疗服务需求较低，而年长者需求更高。因此，职工医保基金统筹账户的支出水平存在年龄上的差异。本文依据2020年CFPS的微观数据计算得到不同年龄职工医保基金统筹账户的平均支出分布，通过将其与所有年龄段的平均支出做商，得到权重向量，再将其与不同年龄段统筹账户人均支出相乘，可得到包含人口年龄结构转变、更贴近实际的历年医保统筹基金支出。

当然，统筹账户人均支出水平除了符合经济增长规律，受人口因素影响外，还受医养结合发展趋势及国家政策安排的影响。《意见》提出“将门诊费用纳入职工医保统筹基金支付范围”，明确“退休人员个人账户原则上由统筹基金按定额

① 2022年职工工资总额增长速度为7.37%，2023年职工工资总额增长速度为8.27%。

② 依据问卷中C7A、C7B和C701计算得到，计算公式为：医保支出费用=C7A+C7B-C701。

③ 数据来源：人均GDP的数据来源于《中国统计年鉴2024》《中国统计年鉴2020》，人均统筹基金支出年均增长率数据根据《2020年全国医疗保障事业发展统计公报》《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》公布的数据计算得到。

划入，划入额度逐步调整到统筹地区根据本意见实施改革当年基本养老金平均水平的2%左右”，并规定这些措施“可设置3年左右的过渡期，逐步实现改革目标”（国务院办公厅，2021）。由于医保基金统筹层次较低，各省（自治区、直辖市）门诊共济与个人账户改革落实时间进度并不一致，结合该政策改革的具体月份以及本地城镇职工基本医疗保险参保人数占全国参保总人数的比重，可计算得到过渡期（2022—2024年）受门诊共济以及个人账户改革影响的城镇职工比例，进而可以计算出这部分的额外支出。

2. 人口年龄结构预测模型参数设定

第一，基期人口年龄分布向量 \mathbf{P}_{2020} 。本文以2020年第七次人口普查的年份为基期，通过《中国人口普查统计年鉴2020（上册）》表3-1得到基期不同性别0~100岁的人口数量分布向量 \mathbf{P}_{2020} （国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：295-297）。

第二，人口自然增长矩阵 \mathbf{S} 。 \mathbf{S} 中女性、男性婴儿生育率 b_f^i 、 b_m^i 来源于《中国人口普查统计年鉴2020（下册）》表6-2和表6-3（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：1528-1547+1608）。其中，本文从表6-3的出生人口数据得到新生儿数量基数，从表6-2得到新生儿的性别比，进而可以得到男性和女性婴儿出生率。分年龄、性别的人口生存率 s_f^i 、 s_m^i 来源于《中国人口普查统计年鉴2020（上册）》表6-4（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：503-505）。

第三，中国城镇职工基本医疗保险参保人数向量 \mathbf{N}_i^* 。为将人口年龄分布向量转化为职工医保参保人数向量，本文需要计算得到参保率向量 \mathbf{Q}_i ，也就是要获取各年龄参保人数。然而，已有数据仅公布职工医保参保总人数，对年龄分布情况未有详尽说明。鉴于此，本文参照城镇人口年龄分布情况，对城镇职工医保参保人群的年龄结构进行近似估计，进而计算出基期不同年龄的参保人数。城镇职工参保总人数来自历年《中国统计年鉴》。

另外，要预测基期之后不同年份各年龄的参保人数，需要对城镇职工参保率向量 \mathbf{Q}_i 进行动态设定。考虑到城镇职工参保率的变化主要受城镇化率提升、就业结构变化和社会保障覆盖扩展等因素共同影响，本文参照已有研究，将 \mathbf{Q}_i 的动态变化近似表示为城镇化率、城镇人口就业率和职工医保参保率三类比例共同作用的结果（曾益等，2021）。具体而言， \mathbf{P}_i 先经城镇化率调整得到城镇人口数量，再经城镇人口就业率调整得到城镇职工就业人数，最终经职工医保参保率调整得到职工医保参保人数。已有研究预测2020—2035年城镇化率为72.67%~76.91%，年均增幅为0.58%~0.87%，且城镇化率的增速逐步减弱（张车伟、蔡翼飞，2021）。本文取0.58%和0.87%的均值0.725%作为城镇化率的年均增幅，为模拟并平滑城镇化率的降速过程，依据趋势外推法测算城镇化率增幅每年按0.02%的速度衰减；同时考虑到城乡融合发展的需求，城镇化率不可能无上限增

长（杜修立、张昱昭，2022），设定城镇化率的峰值为80%。就业率呈现稳定的波动，本文取近5年（2019—2023年）数据的平均值进行预测。职工参保率历年呈现稳定上升的趋势，本文同样取这5年数据的平均值作为增量的预测值。城镇化率、就业率、参保率从历年的《中国统计年鉴》获得。

考虑延迟退休政策对医保基金可持续性影响时，本文首先预测男性、女性职工医保参保人数，计算得到基期分年龄的参保人数。由于参保人数的性别比与城镇就业人口中的性别比高度相关，因此，本文根据不同年龄段城镇就业人口中的性别比来估计参保人数的性别比，进而得到每一年龄分性别的参保人数，性别比相关数据来源于《中国人口普查年鉴2020（中册）》表4-3a、表4-3b（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：950-951）。然后，本文区分女性职工医保参保群体中的干部和工人比例。本文依据《中国人口普查年鉴2020（中册）》表4-7a、表4-7b所展现的全国分年龄、性别、职业中类的就业人口数据（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：1278-1295）得到不同年龄段的女性干部占比^①；进一步地，按照男职工、女干部每4个月延迟1个月，女工人每2个月延迟1个月的方法测算得到渐进式延迟退休政策实施后每年的职工医保参保人数。此外，渐进式延迟退休政策将于2039年12月完成全部调整，自2040年起，本文都按照男职工63岁、女干部58岁、女工人55岁的新法定退休年龄计算职工医保参保人数。

第四，个人选择效应调整系数向量 V_i^j 。本文依据2020年中国健康与养老追踪调查（China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS）数据库中的问题“计划在多大年龄时停止工作”，得到意愿退休的年龄；依据问题“工作单位（或雇主）属于哪种类型”，将受雇于“政府部门”“事业单位”“非营利机构”的群体视为女干部群体，受雇于“居民户”“农户”“个体户”等视为女工人群体，进而可以按照意愿退休年龄与法定退休年龄的比较得到受访个体是否具有延迟退休的意愿。经统计，76.2%的男职工有延迟退休意愿，其中98.31%的男职工愿意工作到63岁及以上；55.47%的女干部有延迟退休意愿，其中98.68%的女干部愿意工作到58岁及以上；80.84%的女工人有延迟退休意愿，均愿意工作到55岁及以上。也就是说，绝大部分群体的意愿延迟退休年龄均超过此次延迟退休调整后的新法定退休年龄。因此，忽略意愿延迟退休的具体年龄不会对研究结论产生较大影响。

^① 《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104号）依据岗位性质对群体的退休年龄进行了差异化考量。因此，本文将党政机关、群众团体和社会组织、企事业单位负责人、专业技术人员、办事人员和有关人员按女干部身份计算；将农林牧渔业生产以及辅助人员、社会生产服务和生活服务人员、生产制造以及有关人员、不便分类的其他从业人员按女工人身份计算。

三、结果分析

(一) 延迟退休政策对职工医保基金可持续性影响的政策效应

延迟退休政策之所以对职工医保基金可持续性产生影响，是因为该政策通过延长职工缴费年限直接影响当年的参保人数及其缴费状态，即通过式（7）中的政策效应调整系数向量 O_t^i 进行基金收入与支出测算。经推算^①，如果没有实施延迟退休政策，且不考虑除前文设定参数外其他因素的影响，2025年职工医保基金收入为18734亿元，2050年将增长至80438亿元；职工医保基金支出在2025年为18349亿元，2050年为102212亿元。其中，职工医保基金在2027年将首次收不抵支，当年职工医保基金收入为22066亿元，支出为22112亿元，基金亏损46亿元。此后，职工医保基金将持续呈现亏损状态，到2030年，亏损将增长至606亿元，2050年扩大为21774亿元。

施行延迟退休政策后，职工医保基金结余状况明显改善，2025年结余464亿元，比无政策干预下增长了79亿元；至2050年，基金结余为-11815亿元，相较于无政策干预的情况，亏损减少了9959亿元，减幅达45.74%。其间，延迟退休政策使基金结余每年平均增加4595亿元，且基金的结余变化呈现明显的两个阶段特征，在渐进式延迟退休政策的调整期间（2025—2039年），职工医保基金结余平均每年增长2064亿元；2040年，法定退休年龄彻底调整结束，在此后时间范围内，职工医保基金结余平均每年增长8045亿元。然而，延迟退休政策的实施并不能彻底解决职工医保基金收不抵支问题，到2033年，基金将首次出现收不抵支，当年职工医保基金收入为36796亿元，结余为-112亿元。

可见，延迟退休政策对职工医保基金的可持续性产生了积极的政策效应，考察期内（2025—2050年）基金结余的年平均增加值为4595亿元，首次收不抵支的时间点推迟了6年。

(二) 延迟退休政策对职工医保基金可持续性影响的个人选择效应

按照延迟退休政策设计，政策执行过程中新增年度等效缴费参保人数的实际实现程度受式（7）中个人选择效应调整系数向量 V_t^i 的影响。本文遵循前述思路确定个人选择效应调整系数向量的取值，在受政策影响的年龄区间内按职工类型赋予统一取值，设定对应年份的 $V_t^1 = 0.762$ ， $V_t^2 = 0.5547$ ， $V_t^3 = 0.8084$ ，并代入式（9）计算，可以得到个人选择效应影响下职工医保统筹基金的可持续发展情况。

考虑个人选择效应后，2025年城镇职工基本医疗保险统筹账户基金结余为

^① 考虑到篇幅有限，历年基金收入、支出、结余结果并未展示，已留存备索。

447 亿元，比无延迟退休政策干预情况下增长了 62 亿元，但比仅考虑延迟退休政策效应的情形少了 17 亿元；至 2050 年，基金结余达 -13958 亿元，比无政策干预情形少亏损 7816 亿元，比仅考虑政策效应的情形多亏损 2143 亿元。平均来看，考察期间内，如果不施行延迟退休政策，医保基金结余平均每年按 7390 亿元的速度亏损；施行延迟退休政策后，医保基金结余平均每年亏损为 2795 亿元；考虑个人选择后，医保基金结余的年平均亏损额上升至 3559 亿元，个人选择效应的损耗达 27.33%^①。其原因在于，现实情境中并非所有劳动者都愿意延迟退休。但是，个人选择效应的存在尚未明显影响基金收不抵支的时间，基金首次收不抵支时间仍然是 2033 年，只是比仅考虑政策效应的情形下多亏损 123 亿元。

综上所述，个人选择效应的引入虽然并未改变首次赤字出现的年份，但会加大赤字规模，使年均亏损额相较政策效应情形扩大 27.33%。这表明，制度设计进入真实行为环境后，实际效果会因行为响应而发生损耗，本文据此提供了一个刻画行为选择成本的分析框架。

四、进一步分析：职工医保基金可持续分析框架的影响

前文在维持条件变量不变的情形下估计了延迟退休政策对职工医保基金可持续的政策效应与个人选择效应。实际上，职工医保基金运行还会受不同制度环境和社会条件的影响。考虑到科技发展水平与经济发展水平关联性强，本文在讨论职工医保基金变化时，将科技与经济维度合并进行分析并与式（12）对应。需要说明的是，社会维度与政策维度主要反映可治理路径，科技与经济维度更多体现外生约束条件，将二者纳入同一框架进行比较，旨在识别延迟退休政策的效能差异及其行为损耗的变化，并非对同质政策工具作严格排序。

（一）社会维度

随着新农合与城镇居民医保整合的完成，我国医疗保险形成职工医疗保险与城乡居民医疗保险两大类，它们的制度设计和筹资机制不同，给付待遇也不尽相同，职工医保不仅含有个人账户，报销比例也高于城乡居民医保。据《2023 年全国医疗保障事业发展统计公报》统计，2023 年职工医保住院费用目录内基金支付比例为 84.6%，而居民医保住院费用目录内基金支付比例仅为 68.1%。本质上，

^① 损耗的计算方法是 $(3559 - 2795) \div 2795 \times 100\% = 27.33\%$ 。本文所述“个人选择效应损耗”是指在仅考虑延迟退休政策效应的基准上，引入个人选择变量后，基金可持续性指标相对于只有政策效应影响时的绝对变化比例。当在政策效应下基金结余为正时，该损耗表示结余减少的比例；当在政策效应下基金出现赤字（文中以正值表示赤字额）时，该损耗表示赤字扩大的比例。若损耗超过 100%，表示在该情境下，引入个人选择变量后形成的赤字扩大量，已超过仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。

城乡居民医保以机会公平为主导，降低了农村居民对医疗服务的相对获得。近年来，部分居民选择退出城乡居民基本医疗保险制度，导致本就缺乏抗风险能力的群体被排除在保障体系之外（储怡菲、吴方卫，2025）。因此，医保改革要设法消除不同参保群体间的待遇差距（刘晓婷、黄洪，2015），实现职工医保和城乡居民医保的整合（彭浩然、岳经纶，2020）。本文假设2025年实施延迟退休政策时，同步开始整合城镇职工和城乡居民医疗保险，至2050年完全实现职工和城乡居民医保基金的整合，据此重新估计职工医保基金的可持续状况，结果如表1所示。

表1 社会维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	16238	16014	224	293	69	279	55
2027	21217	21295	-78	188	266	129	207
2033	41123	43441	-2317	65	2382	-81	2236
2036	53166	57617	-4450	-331	4119	-451	3999
2050	125642	158561	-32919	-17363	15556	-20711	12208

注：本表仅呈现关键年份的预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表1可知，如果从2025年开始整合职工医疗保险和城乡居民基本医疗保险，直至2050年完全实现两种保险的合并运营，这一政策调整不会改变基金运行压力持续累积的基本趋势，但会影响职工医保基金收不抵支的发生时点及其程度。具体而言，在其他因素不变的情况下，如果整合两类医疗保险，基金首次收不抵支的时间为2027年；如果在此基础上实施延迟退休政策，基金首次收不抵支的时间将延后至2036年；如果进一步考虑个人选择效应，医保基金首次收不抵支的时间又会提前至2033年。从基金结余的变化幅度来看，如果整合两类医疗保险，2025—2050年职工医保基金按照平均每年10292亿元的速度亏损；如果同步实施延迟退休政策，职工医保基金的亏损速度下降为3801亿元/年，缓解基金收不抵支的效率为63.07%^①；考虑个人选择效应后，亏损速度又回升至4913亿元/年，个人选择效应的损耗达29.26%^②。

① 效率的计算方法是 $(10292-3801) \div 10292 \times 100\% = 63.07\%$ 。本文所述“缓解基金收不抵支的效率”是指实施延迟退休政策后，职工医保基金年均亏损额相对于不实施延迟退休政策时的减少比例。该指标取值范围为0%~100%，数值越大表示延迟退休政策对基金赤字状况的改善作用越强。文中各情境下的年均亏损额均基于2025—2050年的预测数据计算。

② 损耗的计算方法是 $(4913-3801) \div 3801 \times 100\% = 29.26\%$ 。

（二）科技与经济维度

科技进步与经济发展对职工医保基金可持续性的影响，集中体现为医疗技术改善、公共卫生条件提升和生活水平提高所带来的寿命延长。本文据此将科技与经济维度的影响操作化为“长寿效应”，重点考察寿命延长对职工医保基金收入和支出的影响。因工作状态不同，寿命的延长对职工医保基金可持续的影响存在差异。就在职职工而言，职工医保基金人均支出远低于退休职工，因而有更大概率在当期助推医保基金的结余；就退休职工而言，他们无须缴纳保费，成为职工医保基金统筹账户的纯粹受益者，因而会减少医保基金的当年结余。

寿命延长的因素十分广泛，可大致归为五类：其一，科技的进步，主要通过提升医疗、医药技术降低死亡率；其二，公共卫生基础设施的提升，增加医疗网络覆盖密度，建立远程医疗系统，实施智能化监测延长寿命；其三，公共卫生服务的改善，建立并完善家庭医生签约等制度，实现公共卫生服务优化；其四，公共安全的优化，通过提升公共卫生应对水平、完善自然灾害预警机制等方式来实现；其五，自然环境的宜居，提升民众身体及心理健康水平达成延长寿命的目标。事实上，科技的进步、公共卫生基础设施的改善、公共卫生人员组织管理制度的完善等与经济发展之间存在密切关联，已有研究通过测度相关因素对延长寿命的贡献率发现，代表经济发展的地区生产总值是影响人均预期寿命最重要的因素，对寿命延长的贡献度始终超过65%（孙久文等，2023）。此外，考虑到经济与科技发展的动态增长过程，假设其贡献度按照每年2%的增速上升，本文依据第六次和第七次人口普查资料进行计算，可以得到寿命年均增长水平。按此设定，本文重新计算医保基金可持续水平，结果如表2所示。

表2 科技与经济维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	18797	18608	189	269	80	252	63
2027	22163	22550	-387	-102	285	-165	222
2040	51960	62227	-10267	-3836	6431	-5170	5097
2050	81270	109794	-28524	-18239	10285	-20459	8065

注：本表仅呈现关键年份预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表2可知，科技与经济维度可能造成的“长寿效应”会将职工医保基金收不抵支的时间提前，并扩大医保基金收不抵支的程度。具体而言，仅考虑“长寿效应”

时，职工医保基金出现收不抵支的时间为 2027 年，在 2025—2050 年，职工医保基金平均每年亏损约 9960 亿元；同步施行延迟退休政策时，职工医保基金首次出现收不抵支的时间仍为 2027 年，并按照每年 5258 亿元的速度亏损，缓解基金收不抵支的效率为 47.21%；考虑个人选择效应后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2027 年，并按照每年 6043 亿元的速度亏损，个人选择效应的损耗达 14.93%。

（三）政策维度

2021 年 11 月 19 日，《国家医疗保障局关于印发 DRG/DIP 支付方式改革三年行动计划的通知》（医保发〔2021〕48 号）提出：“到 2024 年底，全国所有统筹地区全部开展 DRG/DIP 付费方式改革工作。”（国家医疗保障局，2021）实际上，在 2022 年底，DRG/DIP 付费方式已在国内 206 个统筹地区落地实施，占全国统筹地区总数的 52%（郑秉文、韦玮，2024）。2021—2022 年城镇职工人均统筹基金支出增速下降 10.47%^①，表明实施医保支付改革对职工医保基金支出存在一定的降费效果。不过，仅 1 年的数据尚不能完全用于预测后续的变化趋势。为避免高估支付方式改革的控费效果，本文在上述经验变化的基础上采取保守设定，模拟统筹基金在人均支出原预测增速的基础上下降 5% 的增长速度，进而得到政策维度上医疗费用“集约化”对职工医保基金可持续性的影响，如表 3 所示。

表 3 政策维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	18734	17491	1243	1347	104	1325	82
2029	26056	26357	-301	1149	1450	1056	1357
2038	46634	53788	-7154	234	7388	-39	7115
2039	49089	57225	-8137	-443	7694	-635	7502
2050	80438	106618	-26180	-9317	16863	-12946	13234

注：本表仅呈现关键年份预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表 3 可知，考虑政策维度的影响后，职工医保基金收不抵支的时间将后延，医保基金收不抵支的程度将缩小。具体而言，仅考虑政策维度时，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2029 年，在 2025—2050 年，医保基金平均每年亏损

^① 根据《2021 年全国医疗保障事业发展统计公报》《2022 年全国医疗保障事业发展统计公报》公布的相关数据计算得到。

约 8542 亿元；施行延迟退休政策后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间大幅延后至 2039 年，并按照每年 1200 亿元的速度亏损，缓解基金收不抵支的效率为 85.95%；考虑个人选择效应后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2038 年，并按照每年 2443 亿元的速度亏损，个人选择效应的损耗达 103.58%，这意味着引入个人选择变量后形成的赤字扩大量，已超过仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。

（四）不同维度的比较

综上，不同维度的政策效应和个人选择效应比较情况如表 4 所示。

表 4 不同维度的比较结果^①

分析 维度	政策效应			个人选择效应		
	首次收不抵支年份 变化区间（年）	基金年均亏损 变化区间（亿元）	缓解收不抵支 效率（%）	首次收不抵支年份 变化区间（年）	基金年均亏损 变化区间（亿元）	个人选择效应 损耗（%）
社会 维度	(2027, 2036)	(10292, 3801)	63.07	(2036, 2033)	(3801, 4913)	29.26
科技与 经济维度	(2027, 2027)	(9960, 5258)	47.21	(2027, 2027)	(5258, 6043)	14.93
政策 维度	(2029, 2039)	(8542, 1200)	85.95	(2039, 2038)	(1200, 2443)	103.58

资料来源：作者自制。

从表 4 的结果来看，个人选择效应会在不同情境下转化为程度不一的行为选择成本。测算结果表明，个人选择效应损耗介于 14.93% 至 103.58% 之间。这种损耗并非均匀分布，在政策维度影响的情境中高达 103.58%，在科技与经济维度影响的情境中仅为 14.93%。这意味着对延迟退休政策的评价不能停留在制度规则本身，还应考察制度在真实行为环境中的实现程度。

从政策工具理论看，社会维度与政策维度并非单一政策工具，而是由不同政策工具组合形成的治理路径，其效能差异为理解政策工具发挥作用的条件提供了经验证据。数据显示，政策维度与延迟退休的协同效能最高，达到 85.95%，但其个人选择效应损耗也最大，达到 103.58%。这表明，政策工具能否转化为稳定的治理绩效，并不只取决于工具本身的设计强度，也取决于微观主体的行为配合。就本文的情境比较而言，协同效能较高的治理路径并不必然意味着更低的行为损

^① 在“政策效应”一列中，区间的左端点指的是未实施延迟退休政策时对应的数值，区间的右端点为实施延迟退休政策时对应的数值。在“个人选择效应”一列中，区间的左端点指的是实施延迟退休政策时对应的数值，区间的右端点为实施延迟退休政策且同步考虑个人选择效应时对应的数值。

耗，反而有可能面临更大的政策效果损耗。综合来看，社会与政策维度所对应的治理路径在提升基金可持续性方面表现出更高的实施绩效，但也更容易受到行为选择的影响；科技与经济维度所代表的外生约束条件虽然对政策的调整空间有限，却表现出相对更强的稳健性。由此可见，不同治理路径之间并不存在脱离情境的绝对优解，而是呈现明显的效能与稳健性的权衡关系。本文将这种差异概括为治理路径的“行为适配性”，即不同治理工具在面对同类行为响应时维持既有政策效果的能力。

从情境条件性视角看，科技与经济维度为治理路径比较提供了参照，延迟退休的政策效能最低仅为 47.21%，个人选择效应的损耗最低为 14.93%。这表明，在科技与经济条件所代表的外生约束下，政策调整空间相对有限，延迟退休政策的改善效应受客观趋势制约，但个人选择效应对结果的扰动也相对较小。由此可见，社会与政策维度所对应的治理路径虽然具有更大的政策调整空间和效能提升的可能，但也更容易受到行为选择的影响。科技与经济维度所代表的外生约束条件虽然限制了政策效能的提升幅度，却表现出较低的行为敏感性。

根据代际公平理论，个人选择效应意味着延迟退休政策的效果不能无损地转化为未来世代可继承的制度资源。14.93%~103.58%的个人选择效应损耗，在代际维度存在三个方面的意涵。其一，当代人基于自身利益最大化的退休选择，客观上削弱了未来世代可享有的制度资源，在政策维度的情境中，个人选择带来的反向影响已超过该情境下仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。其二，赤字年份的变动刻画了代际承诺与个人行为选择之间的距离。在社会维度的情境中，个人选择效应使打破代际平衡的时间从 2036 年提前至 2033 年，这 3 年的时间差反映了制度设计的代际承诺与个人行为的集体后果之间的距离。其三，相较于客观的人口变化趋势，依赖外部规则约束的治理路径的代际承诺更加脆弱。当个体通过行为选择抵消政策效果时，真正承受代价的往往是尚未进入决策场的未来世代。可见，代际公平不仅涉及宏观制度安排是否公平的问题，还涉及制度在真实行为环境中能否稳定兑现的问题。换言之，未来世代所面对的制度资源状况，不仅取决于当代制度设计本身，也取决于当代群体行为选择的累积后果。

五、结论与启示

（一）研究结论

本文将个人选择纳入职工医保基金可持续分析框架，结合宏观统计资料与微观调查数据，对延迟退休政策的基金效应、行为损耗及其在不同情境下的差异进行考察。研究得出以下四点结论。

第一，延迟退休政策的实施总体上显著改善职工医保基金的可持续性，表现为推迟基金首次出现赤字的年份，增加基金结余并缓解阶段性的收支压力。但与此同时，延迟退休的政策效应仍具有边界，其作用主要体现为改善基金运行状况和增强制度调适空间，并非可以消除长期收支失衡的风险。这表明，延迟退休既是一项具有现实成效的重要制度安排，也是一项需要与其他治理工具协同推进的政策工具。

第二，个人选择会对延迟退休政策效应造成明显的行为损耗。它影响延迟退休政策效应的实现程度，这意味着延迟退休政策的效应不仅是制度参数调整的结果，也是制度设计与行为响应相互作用的结果，任何脱离个体行为基础的政策评估都可能高估政策本身的实际成效。

第三，在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗差异显著。相比科技与经济维度所代表的外生约束条件，社会与政策维度所对应的治理路径在总体上更有利于提升职工医保基金的可持续性。不同治理路径表现出明显的条件差异和情境依赖，表明治理路径的有效性不仅取决于其制度强度，还取决于其与微观行为之间的适配程度。

第四，不同治理路径及其所处约束条件之间存在明显的效能与稳健性的权衡。这意味着，能显著提升基金可持续性的政策路径在现实情境中未必表现出更强的稳健性，反而可能更易因行为选择而发生效能减损。因此，对政策工具的评价不能仅依据其静态效率，更应关注其在真实行为环境中的稳定性、适配性与持续性。

（二）政策启示

要将延迟退休政策真正转化为职工医保基金可持续的治理绩效，应重点从政策设计、政策执行和政策评估三个层面进行统筹把握。

第一，在政策设计层面，应将延迟退休纳入职工医保基金协同治理框架统筹推进，重点处理好政策目标、工具组合与政策边界之间的关系。延迟退休能改善职工医保基金的可持续性，但其政策效果会受制度环境和行为响应的共同影响，因此，政策设计不能只停留于调整退休年龄参数，还应将其放在医保基金整体治理框架中进行考量。一是要明确延迟退休政策的定位，将其作为改善基金运行状况的重要制度安排，而不是脱离配套改革的单一政策手段；二是要强化工具协同，将延迟退休政策与制度整合、支付方式改革、筹资结构优化、待遇结构调整等政策进行统筹考虑，避免单一工具承担过多的治理目标；三是要充分考虑政策边界，不能简单追求工具效能最大化，而忽视其对行为环境和制度承载能力的要求；四是要注重规则公平与分类设计，兼顾不同性别、职业、岗位和年龄群体的差异，增强政策设计的可接受性与可实施性。换言之，政策设计中真正需要把握的不只是“延迟多少”，更是“与哪些制度协同”“在什么条件下协同”以及“对哪些群

体应该如何协同”。

第二，在政策执行层面，应将个人选择纳入政策实施过程，把行为响应视为执行条件的一部分，而不是外生噪音，充分重视目标群体对延迟退休政策的接受程度、风险认知、公平感受和预期判断；推进差异化实施，围绕不同群体的劳动强度、健康状况、家庭负担和职业发展阶段，完善弹性安排、岗位适配、健康支持和收入激励等配套机制，降低制度推进中的行为阻力；改进政策沟通方式，通过提升规则透明度、程序可预期性和信息可获得性等途径，减少因信息不对称而引发的误解与反弹；强化执行保障，建立用人单位、医保部门与相关公共部门之间的协同机制，避免政策执行责任悬空或成本单向转嫁。总之，延迟退休政策执行中始终要关注政策是否具备稳定落地的“行为基础”，而不仅是“政策能否推进”。

第三，在政策评估层面，应在效能与稳健性两者的权衡中完善动态评估机制，重点考察政策效果、行为损耗与适用条件之间的关系。要从结果评估转向过程评估，不仅看基金运行结果是否有改善，也要关注政策实施过程中是否出现行为损耗、执行偏差和群体反弹；要从单一绩效评估转向综合绩效评估，将基金可持续性、群体接受度、规则公平性、政策稳健性和代际影响纳入同一评价框架；要强化情境评估和分类评估，结合不同治理路径、不同地区条件和不同目标群体，识别政策工具的适用边界，避免以单一经验替代普遍判断；要建立反馈修正机制，使评估结果能反向进入政策调整的过程，推动政策实现动态修正。只有将行为变量、治理情境和制度反馈同时纳入评估过程，才能更准确地判断延迟退休政策在何种条件下有效，在何种条件下需要配套修正。

本文以延迟退休政策为切入点，集中讨论个人选择对职工医保基金可持续的影响，及其在不同分析维度中的差异，尝试从政策实施绩效的角度连接微观行为响应与宏观基金运行结果，一定程度上弥补了既有研究对职工医保基金中行为因素关注不足的问题，对完善延迟退休政策配套、提升基金治理绩效具有现实参考价值。同时，本文关于行为适配性、政策实施绩效与代际兑现问题的讨论，可为行为公共管理和相关治理研究提供经验启发。不过，本文对医保基金可持续性的区域差异、长期护理保险等因素的影响尚未进行深入探讨，有待后续研究进一步扩展。

参考文献

- 白重恩、张琼 (2017). 中国经济增长潜力预测：兼顾跨国生产率收敛与中国劳动力特征的供给侧分析. *经济学报*, 4(4): 1-27.
- Bai, C. E., & Zhang, Q. (2017). China's Growth Potential to 2050: A Supply-side Forecast Based on Cross-country Productivity Convergence and Its Featured Labor Force. *China Journal of Economics*, 4(4): 1-27. (in Chinese)
- 陈馨 (2025). 财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述. *公共行政评论*, 18(4): 173-195+200.
- Chen, X. (2025). Cutback Management under Fiscal Pressure: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 18(4): 173-195+200. (in Chinese)

- 储怡菲、吴方卫 (2025). 从机会公平到结果公平城乡居民基本医疗保险制度的演进逻辑. *农业经济问题*, (1): 119-131.
- Chu, Y. F., & Wu, F. W. (2025). From Equity of Opportunity to Equity of Outcome: The Evolutionary Logic of the Basic Medical Insurance System for Urban and Rural Residents. *Issues in Agricultural Economy*, (1): 119-131. (in Chinese)
- 褚福灵、司絮 (2022). 突发疫情与城镇职工基本医疗保险基金支付风险预警——基于 covid-19 干预下的情景分析. *经济社会体制比较*, (2): 85-98.
- Chu, F. L., & Si, X. (2022). Emergency Epidemic and Early Warning of Payment Risks of Urban Workers' Basic Health Insurance Fund: Scenario Analysis Based on the COVID-19 Intervention. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 85-98. (in Chinese)
- 杜修立、张昱昭 (2022). 中国城镇化率提升的动力分解与新发展阶段趋势预测——基于国际比较的一种新方法. *统计研究*, 39(2): 33-47.
- Du, X. L., & Zhang, Y. Z. (2022). Driving-force Decomposition Increase of China's Urbanization Rate Increase and Trend Forecast in the New Development Stage: A New Method Based on International Comparison. *Statistical Research*, 39(2): 33-47. (in Chinese)
- 封进、王贞 (2019). 延迟退休年龄对城镇职工医保基金平衡的影响——基于政策模拟的研究. *社会保障评论*, 3(2): 109-121.
- Feng, J., & Wang, Z. (2019). Postponing Retirement Age and Financial Sustainability of Basic Medical Insurance in China: A Policy Simulation. *Chinese Social Security Review*, 3(2): 109-121. (in Chinese)
- 高和荣、李松林 (2025). 文化视角下家庭类型对中国城镇职工延迟退休意愿的影响. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 27(4): 110-120.
- Gao, H. R., & Li, S. L. (2025). The Impact of Family Types on Delayed Retirement Intention among Chinese Urban Employees: A Cultural Perspective. *Journal of Hohai University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 27(4): 110-120. (in Chinese)
- 管兵、林笑 (2026). 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. *公共行政评论*, 19(1): 141-159+199.
- Guan, B., & Lin, X. (2026). Governance Context and Policy Choice: A Study on the Local Differences in the Path of Government Purchase of Home-Based Elderly Care Services. *Journal of Public Administration*, 19(1): 141-159+199. (in Chinese)
- 国家医疗保障局 (2021-11-19). 国家医疗保障局关于印发 DRG/DIP 支付方式改革三年行动计划的通知. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content_5653858.htm.
- National Healthcare Security Administration (2021, November 19). *Notice on Issuing the Three-Year Action Plan for DRG/DIP Payment Method Reform*, National Healthcare Security Administration. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content_5653858.htm. (in Chinese).
- 国务院办公厅 (2021-04-22). 国务院办公厅关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见. https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content_5601280.htm.
- General Office of the State Council (2021, April 22). *Guiding Opinions of the General Office of the State Council on Establishing and Improving a Mutual-Aid Mechanism for Outpatient Expenses under the Basic Medical Insurance for Employees*. https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content_5601280.htm. (in Chinese)
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(上册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population Census Yearbook 2020(Book 1)*. Beijing: China Statistics Press.
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(中册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population Census Yearbook 2020(Book 2)*. Beijing: China Statistics Press.
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(下册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population*

- Census Yearbook 2020(Book 3). Beijing: China Statistics Press.
- 何文炯 (2021). 论社会保障制度的代际均衡. 社会保障评论, 5(1): 40-52.
- He, W. J. (2021). The Intergenerational Equilibrium of the Social Security System. *Chinese Social Security Review*, 5(1): 40-52. (in Chinese)
- 荆涛、邢慧霞、万里虹、齐钰 (2020). 扩大长期护理保险试点对我国城镇职工医保基金可持续性的影响. 保险研究, (11): 47-62.
- Jin, T., Xin, H. X., Wan, L. H., & Qi, Y. (2020). The Influence of Expanding the Pilot Program of Long-term Care Insurance on the Sustainability of Medical Insurance Fund for Urban Employees in China. *Insurance Studies*, (11): 47-62. (in Chinese)
- 李琴、彭浩然 (2015). 谁更愿意延迟退休? ——中国城镇中老年人延迟退休意愿的影响因素分析. 公共管理学报, 12(2): 119-128+158.
- Li, Q., & Peng, H. R. (2015). Who Prefer to Postpone Retirement? An Analysis on the Determinants of Delay Retirement of the Urban Middle-Elderly in China. *Journal of Public Management*, 12(2): 119-128+158. (in Chinese)
- 李文钊 (2025). 政策创新与扩散框架: 探究政策过程中的观念效应. 行政论坛, 32(3): 89-103.
- Li, W. Z. (2025). Policy Innovations and Diffusion Framework: Exploring the Role of Idea in the Policy Process. *Administrative Tribune*, 32(3): 89-103. (in Chinese)
- 刘晓婷、黄洪 (2015). 医疗保障制度改革与老年群体的健康公平——基于浙江的研究. 社会学研究, 30(4): 94-117, 244.
- Liu, X. T., & Huang, H. (2015). The Reform of Medical Care System and Health Equity for the Elderly Population in China: A Study in Zhejiang. *Sociological Studies*, 30(4): 94-117, 244. (in Chinese)
- 彭浩然、岳经纶 (2020). 中国基本医疗保险制度整合: 理论争论、实践进展与未来前景. 学术月刊, 52(11): 55-65.
- Peng, H. R., & Yue, J. L. (2020). Integration of China's Basic Medical Insurance System: Theoretical Debate, Practical Progress and Future Prospects. *Academic Monthly*, 52(11): 55-65. (in Chinese)
- 孙久文、胡俊彦、蒋治 (2023). 共同富裕视域下的区域发展与人均预期寿命. 学术研究, (8): 100-107, 177-178.
- Sun, J. W., Hu, J. Y., & Jiang, Z. (2023). The Relationship Between Life Expectancy and Regional Development: An Analysis under the Vision of Common Prosperity. *Academic Research*, (8): 100-107, 177-178. (in Chinese)
- 王敬宇 (2025). 行政现象学: 缘起、脉络与走向. 公共行政评论, 18(6): 176-195+200.
- Wang, J. Y. (2025). Phenomenology of Public Administration: Historical Origins, Theoretical Threads, Future Trends. *Journal of Public Administration*, 18(6): 176-195+200. (in Chinese)
- 吴建南、岳妮 (2009). 问责制度、领导行为与组织绩效: 面向我国西部乡镇政府的探索性研究. 中国行政管理, 2009, (2): 123-128.
- Wu, J. N., & Yue, N. (2009). Accountability, Leading Behavior and Organizational Performance: An Exploratory Research Based on Township Government in a Western City of China. *Chinese Public Administration*, (2): 123-128. (in Chinese)
- 夏书章 (1991). 行政管理学. 广州: 中山大学出版社.
- Xia, S. Z. (1991). *Administrative Management*. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press. (in Chinese)
- 杨开峰、高灿玉 (2023). 行为伦理研究: 兴起发展、趋势挑战与借鉴启示. 行政论坛, 30(2): 121-133.
- Yang, K. F., & Gao, C. Y. (2023). Behavioral Ethics Research: Rising Development, Trend Challenge and Enlightenment. *Administrative Tribune*, 30(2): 121-133. (in Chinese)
- 殷俊、田勇、薛惠元 (2019). 全面二孩、延迟退休对职工医保统筹基金收支平衡的影响——以生育保险和职工医保合并实施为背景. 统计与信息论坛, 34(5): 60-68.
- Yin, J., Tian, Y., & Xue, H. Y. (2019). The Impacts of the Universal Two-child Policy, Delayed Retirement on Employee Health Insurance Fund Balance of Payments: In the Context of the Combined Implementation of Maternity Insurance and Employee Medical Insurance. *Journal of Statistics and Information*, 34(5): 60-68. (in Chinese)
- 曾益、李姝、张冉、徐翊 (2021). 门诊共济改革、渐进式延迟退休年龄与职工医保基金可持续性——基于多种方案的模拟分析. 保险研究, (4): 91-105.

- Zeng, Y., Li, S., Zhang, R., & Xu, Y. (2021). Outpatient Mutual Assistance Reform, Gradual Delay of Retirement Age and Sustainability of Medical Insurance Fund for Urban Employees: A Simulation Analysis Based on Multiple Scenarios. *Insurance Studies*, (4): 91-105. (in Chinese)
- 张车伟、蔡翼飞 (2021). 人口与劳动绿皮书: 中国人口与劳动问题报告 No. 22. 北京: 社会科学文献出版社.
- Zhang, C. W., & Cai, Y. F. (2021). *Green Paper on Population and Labor: Report on China's Population and Labor Issues No. 22*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 张康之 (2006). 诚信生活中的公务员行为选择. 河北学刊, (1): 59-63.
- Zhang, K. Z. (2006). Action Choice of Civil Servants in the Life of Honesty and Trust. *Hebei Academic Journal*, (1): 59-63. (in Chinese)
- 张康之 (2018). 在全球化、后工业化中考察规则的功能. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 42(1): 22-29.
- Zhang, K. Z. (2018). Investigate the Function of Rules in the Globalization and Post-industrialization. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 42(1): 22-29. (in Chinese)
- 张书维、李纾 (2018). 行为公共管理学探新: 内容、方法与趋势. 公共行政评论, 11(1): 7-36+219.
- Zhang, S. W., & Li, S. (2018). Exploring Behavioral Public Administration: Content, Method and Trend. *Journal of Public Administration*, 11(1): 7-36+219. (in Chinese)
- 张原、刘丽君 (2025). 财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗? 公共行政评论, 18(4): 155-172+200.
- Zhang, Y., & Liu, L. J. (2025). Do Fiscal Vertical Imbalances Reduce Local Government Attention to Public Services? *Journal of Public Administration*, 18(4): 155-172+200. (in Chinese)
- 郑秉文、韦伟 (2024). 中国医保支付体系改革 25 年: 成就、问题与展望. 社会保障评论, 8(3): 75-89.
- Zheng, B. W., & Wei, W. (2024). 25 Years of Reform in China's Medical Insurance Payment System: Achievements, Problems, and Prospects. *Chinese Social Security Review*, 8(3): 75-89. (in Chinese)
- 中华人民共和国国务院 (2026-03-13). 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm.
- People's Republic of China State Council. (2026, March 13). *The 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China*. Xinhua News Agency. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm. (in Chinese)
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1): 45-56.
- Svahn, J. A., & Ross, M. (1983). Social Security Amendments of 1983: Legislative History and Summary of Provisions. *Social Security Bulletin*, 46(7): 3-48.
- Leslie, P. H. (1945). On the Use of Matrices in Certain Population Mathematics. *Biometrika*, 33(3): 183-212.
- Xie, Y., Yu, H., Lei, X., & Lin, A. J. (2020). The Impact of Fertility Policy on the Actuarial Balance of China's Urban Employee Basic Medical Insurance Fund: The Selective Two-Child Policy vs. the Universal Two-Child Policy. *The North American Journal of Economics and Finance*, 53: 101212.

责任编辑: 李棉管

纵向干预驱动下的基层“适应性联合”执行策略： 基于 A 县生态环境治理的案例分析

刘莎莎 戴胜利 杨 斌*

【摘要】基层联合执行是理解政策执行逻辑的重要窗口。在中国多层次治理体系下，基层跨部门联合执行如何被有效驱动？又为何呈现差异化的执行策略？这是有待深究的关键议题。论文结合协同治理与组织理论，构建起“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，根据干预工具属性与部门互赖关系的二维匹配，演绎出四种联合执行类型：规制均衡型、指令依附型、动员互惠型与拼凑争优型。基于对 S 省 A 县四项环境治理任务的案例比较，研究发现，基层政府在完成复杂性任务的过程中，并非单向被动地执行上级指令，而是通过主动将纵向干预所承载的政治压力或激励动力策略性地转化为内部横向协作的动能，形成了具有适应性特征的联合执行模式。这种“适应性联合”机制既涵盖了控制型干预驱动的制度化协作与应急式协作，也展现了激励型干预塑造的柔性化协作与选择性协作，系统揭示了中国场景下“以纵驱横”协作逻辑的内在过程与机制。

【关键词】联合执行 纵向干预 部门互赖 适应性联合 协作逻辑

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2026) 03-0138-20

一、问题提出

联合执行是基层部门完成跨界复杂任务的重要方式，也是中国政府治理中常

* 刘莎莎，中共江西省委党校（江西行政学院）国家治理教研部讲师。通讯作者：戴胜利，暨南大学公共管理/应急管理学院教授。杨斌，中山大学政治与公共事务管理学院博士后、助理研究员。感谢匿名评审专家、编辑部及第四届“理解中国公共政策”工作坊专家对论文的宝贵意见，感谢 A 县政府办、组织部与生态环境局的调研支持。

基金项目：教育部哲学社会科学重大攻关项目“生态环境治理全民行动体系研究”（23JZD019），全国党校（行政学院）系统社科规划青年项目“长江经济带城市污水管网协同整治的内在逻辑与实现机制研究”（2025DXXTQN029），江西省社会科学基金青年项目“江西城市污水管网整治的协同治理逻辑与实现路径研究”（25GL26）。

见的组织现象。它强调各部门围绕共同任务或政策目标，在既有职能体系的基础上，通过统一分工、信息共享与资源交换等方式开展协作执行活动（巴达赫，2011）。基层联合执行是指县域内各部门为完成共同任务，基于各自职责分工，团结一致开展的常态化或临时性协作配合行动。地方政府在生态环境治理、公共服务供给等复杂性事务上，长期面临“九龙治水”“多头执法”等难题，传统依托清晰职能边界的碎片化执行模式早已难以为继，“放管服”改革的跨部门流程再造、“数字中国”驱动的“一网统管”，都在呼吁一种新的协作执行模式。基层联合执行作为破解治理碎片化、提升政策执行效力的关键机制，已从一种边缘化实践探索上升为核心政策主张与普遍治理需求（曹郭煌、郭小聪，2022）。党的二十届四中全会强调要“协同推进降碳、减污、扩绿、增长……持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化”（新华网，2025），这亟须更加广泛且成熟的基层联合执行实践做支撑。

然而，中国条块分割的管理体制决定了基层联合执行并非易事，它既囿于纵向职责同构体系划定的权责范围，又受限于横向“三定方案”设定的职能边界。从理论上讲，同级部门间因利益不同而造成的协作困境是导致政策执行梗阻和偏差的关键原因（吴少微、杨忠，2017），各部门权力差距、资源占有差异、信息壁垒和信任缺失等问题，均会滋生部门“本位主义”进而削弱协作积极性（张晓杰、王丽丽，2025）。因此，在实践中，基层执行的“联合悖论”日渐凸显：一方面，有些联合执行异化为耗费行政资源的“仪式性表演”，陷入“形联神不联”“联而不动、合而乏力”等困境；另一方面，随着全面深化改革的推进，诸多有效联合执行典范不断涌现，如“环保督察”“河长制”等生态环境协同实践，成为一统体制下纵向高位统筹推动横向高效协作的有力证据。那么，基层跨部门联合执行如何被有效驱动？又为何呈现出差异化的策略样态？基于此，本文旨在探究基层联合执行背后的驱动逻辑与策略生成机制。

二、文献回顾

基层政府部门如何在分工基础上开展有效联合协作，是公共管理领域长期关注的经典议题。既有研究围绕基层联合执行的制约条件、驱动因素与实践类型进行了系统论述。

首先，基层联合执行存在的制约条件。体制结构视角认为，条块分割的管理体制和职责同构的组织结构，使部门间产生职能真空和权力交叉地带，进而形成“部门孤岛”现象（朱光磊、张志红，2024）。利益博弈视角指出，政策执行是参与者讨价还价的过程，基层部门时常基于交易成本与合作风险的考虑选择非合作博弈（Feiock，2013）。此外，政策属性的模糊性和冲突性也会影响执行者的协作

积极性和能动性（支广东、李强彬，2024）。

其次，驱动基层联合执行的因素。一是纵向权威的刚性驱动。在压力型体制下，自上而下的政治权威是启动与维系部门联合协作的有力引擎（周凌一，2022）。纵向政府的权威性介入既能为基层联合执行启动提供合法性支持，也能利用目标考核、项目牵引等方式，为持续性联合执行提供强大动力（Liu et al., 2021；周黎安，2017）。二是任务属性的结构倒逼。随着现代治理事务边界日益模糊，大量棘手性问题倒逼科层部门需要超越专业分工体系，以协商联合的方式完成共同任务，形成常规跨界事务的日常联合（赖诗攀，2015）。而应对危机则需要紧急聚合。危机情境固有的不确定性、高破坏性和时间压力，催生基层部门打破常规形成高度集权的应急性联合行动体系（文宏、崔铁，2015）。三是组织生存的理性选择。组织理论认为，联合执行是基层部门在约束条件下寻求生存发展的策略行为。一方面是基于资源依赖互补的内在需求（Pfeffer & Salancik, 2003）。基层部门为完成核心使命，必须获取自身所缺乏的关键性资源，因此与其他掌握这些资源的部门开展联合行动成为首选理性策略（吴克昌、唐煜金，2022）。另一方面是基于责任分化与风险分散的实用主义考量。面对基层有限资源与无限责任情境，联合执行能实现横向上任务与责任的分散，降低单个部门被问责的潜在压力和风险（李晓飞，2019；李辉等，2020）。

最后，基层联合执行有以下实践类型。其一，在纵向权威驱动下，基层部门形成了具有中国特色的“运动式应对”联合策略，形成诸如“领导小组”与“工作专班”协作类型（周望，2018；崔晶，2020；刘鹏、刘志鹏，2022）。其二，在复杂任务驱动下，基层部门有意采取了“调适性联结”策略完成目标，形成了以“牵头负责制”为代表的协作制度（郭劲光、王杰，2021；马翔，2022）。其三，基于组织理性考虑，基层部门为保证政策的顺畅运行，与上级政府形成了“共识式变通”的执行逻辑（张翔，2019）。

总体而言，既有研究为理解基层联合执行的动因和实践类型提供了深刻见解，但关于其实现逻辑仍有待系统地进行拓展解释。第一，关键变量的交织作用不清晰。既有文献分别阐述了纵向权威介入与横向部门关系对联合协作的影响，但未能揭示在二者相交织的情境下如何形塑基层联合执行策略。第二，联合执行的策略机制有待揭示。已有研究重点讨论了不同任务情境下的差异化联合执行实践，但无法解释同类复杂任务下“按部就班”与“灵活变通”等多种策略共存的原因，这迫切需要通过建构中层理论解释框架，来对纷繁复杂的基层联合执行现象进行归类和比较。本文首先基于组织理论与协同治理理论，构建“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，并演绎出基层联合执行的理想类型，然后通过对S省A县生态环境治理领域的四项任务进行比较，阐释不同联合执行类型适用的实践场景及行动策略，进而提炼基层联合执行策略选择的核心机制，并进一步探讨

联合执行面临的现实挑战。

三、理论基础与分析框架

立足中国多层级政府治理体制，本文引入协同治理理论的纵向干预视角和组织理论的部门“互赖关系”概念，构建整合性的“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，用以刻画基层联合执行的驱动逻辑。本文以县级党委政府作为观测层级，“上级政府”是指市级及以上党委、政府及其职能部门，“基层联合执行的部门”是指县域内的职能部门及有关乡镇。

（一）理论基础

1. 协同治理理论中的纵向干预

协同治理理论发轫于西方语境，前提预设是多元主体横向自主基础上的平等协商（Ansell & Gash, 2008）。然而，横向自主的理论前提无法解释层级体系下的中国协作实践。在中国，国家治理坚持党对一切工作的领导，构建起党领导政府工作的权威结构（景跃进，2019）。在该结构中，基层联合协作的启动、推进与成效评估都深刻嵌入自上而下的权威体系中。因此，协同治理理论在中国发展中衍生出了“纵向干预”这一关键视角（Zhou & Dai, 2023）。纵向干预指纵向政府在等级化结构的基础上，运用其政治与行政权威，通过特定的治理工具启动、塑造或维持地方跨界或跨部门协作的行动或框架（周凌一，2022）。纵向干预并非取代部门间的横向互动，而是为后者创设初始条件、提供核心动力或设定规则框架。这一视角将基层联合执行现象从纯粹的横向协调问题，重新界定为一个在纵向权威影响下的“纵横交织”过程，为理解中国地方协作模式提供了关键线索（周雪光，2011）。

在联合执行过程中，纵向干预的影响效力取决于其所使用的特定干预工具。根据作用方式的不同，干预工具可分为控制型和激励型两类。控制型工具通过政治动员、检查问责、目标考核等方式传递压力，对基层联合执行产生负向惩戒和强制性约束作用（Rodriguez et al., 2007；易敏，2023）。激励型工具则通过财政奖励、战略规划、评优评先等方式创造机遇，为基层联合执行提供正向反馈和赋能性支持（Moseley & James, 2008；周黎安，2017）。上级使用的干预工具，反映了特定任务在政治议程中的优先级和重要性。但需要说明的是，同一类型的工具因干预来源的权威层级不同，其实际效力会有显著差异（王立峰、孙文飞，2021）。来自高层级政府（如中央、国家部委）的干预，无论是控制型还是激励型，都承载着更强的政治信号和动员压力；而来自较低层级的同类工具，其约束

力或激励效果则相对有限。因此，分析纵向干预的作用强度时，需结合其工具类型与权威层级加以综合判断。

2. 组织理论中的部门互赖关系

组织理论认为，基层联合执行的组织基础建立在部门间相互依赖的关系结构上。汤普森以技术依存性为基础，区分出集合式、序列式和互惠式三类组织互赖关系。其中，集合式互赖指各部门独立地为整体目标做贡献，彼此间互赖性最弱；序列式互赖指部门间呈现前后衔接的链条关系，存在非对称性的单向依赖；互惠式互赖指每个部门产出都成为其他部门的投入，各部门需要为了共同目标而持续不断地协作，彼此间互赖性最强（汤普森，2007）。不同互赖关系的协作成本和难度不同，因而需要匹配不同的协调方式（Ring & Van de Ven, 1994）。具体来看，集合式互赖通常采取标准化的协作，序列式互赖需要计划性协作，互惠式互赖则依靠主体间相互调整的协作（Grandori, 1997）。不同部门的互赖关系反映了组织成员数量、资源分布和能力的互补性，是影响协作有效性的关键因素（Provan & Kenis, 2008）。

部门间的权责配置和资源分布决定其在协作中的相对地位（薛澜等，2015）。本文将部门互赖关系应用于中国政府部门协作场景，并将其界定为：各部门在实现共同目标过程中，由法定职责分工和任务属性决定所形成的相互依赖状态。这种互赖关系涵盖两个核心层面，一是由“三定方案”规定的职能分工形成的制度性依赖，二是由具体任务的技术要求所产生的操作性依赖。借用汤普森对组织互赖类型的划分，本文将部门互赖关系操作化为互赖关系的对称性。其中，对称性互赖类似于互惠式互赖，是指各部门在完成过程中权力地位相对平等，能力互补，形成一种“谁也离不开谁”的共生关系。非对称性互赖更接近序列式互赖，是指在协作结构中存在明显的“核心-边缘”部门，依赖关系呈现单向性或中心辐射性特征。在基层联合执行场域，部门互赖关系存在对称性和非对称性两种交织情形。

（二）分析框架：纵向干预、部门互赖与基层联合执行

中国特色的跨部门协作是纵向权威协调与横向资源互补的共同产物（周志忍、蒋敏娟，2013）。纵向干预为基层联合执行提供了初始动力和规则框架，而部门互赖关系构成了联合执行的组织基础和结构约束，二者共同形塑了策略性的基层联合执行行动，构成了本文的分析框架（见图1）。

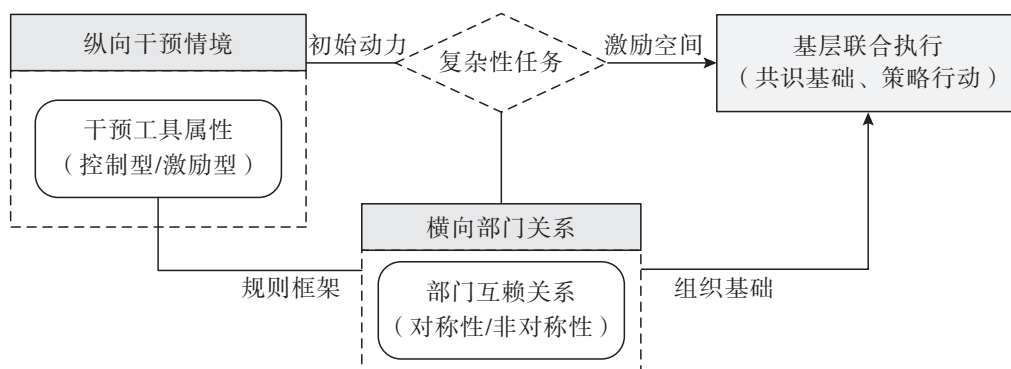


图1 “纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架

资料来源：作者自制。

首先，纵向干预情境变量是理解基层联合执行行为选择的逻辑起点。上级政府通过特定的干预工具，为基层联合执行创设情境约束与激励空间。一方面，上级政府利用目标考核、行政问责等控制型工具向下传递压力；另一方面，上级政府采取财政奖励、竞争性评比等激励型工具为基层提供动力。不同干预工具属性因所嵌入的权威层级不同，其实际作用强度亦存在差异，进而决定了相关任务在基层政府执行议程中的优先顺序。其次，部门间的互赖关系作为关键变量，调节着纵向干预的实现路径。对称性互赖意味着部门间平等对话、资源互补，而非对称性互赖则允许核心部门主导、边缘部门配合的协作情境，这种结构差异决定了部门间的谈判能力和协调成本，直接影响联合执行的实施效力。最后，在不同纵向干预情境与部门互赖关系的匹配下，策略性的基层联合执行行动被触发，它强调执行主体在特定约束条件下的能动性和选择性，体现为对协作方式、责任划分与资源配置等条件的选择和设计（曹郭煌、郭小聪，2022）。本文利用三个要素来表征基层联合执行行动：一是共识基础，展现了各部门对协作任务的重视程度和责任分担意愿，可通过基层会议类型来判断（庞明礼、陈念平，2021）；二是联合形态，利用部门间责任划分方式、沟通方式和协调频率等指标，识别协作的紧密程度和制度化水平；三是策略指向，通过各部门的目标排序和结果反馈，判断其核心诉求是规避风险还是争取奖励。

（三）基层联合执行的理想类型

为了对复杂的基层联合执行现象进行归类比较，本文基于纵向干预工具与部门互赖关系的二维组合，遵循理论演绎的逻辑推导出四种典型的基层联合执行类型（见表1），依次为规制均衡型联合、指令依附型联合、动员互惠型联合和拼凑争优型联合。这些类型共同构成基层政府针对复杂任务开展策略性联合执行的完整谱系，为后续案例比较与机制分析奠定了基础。

表 1 基层联合执行的四种类型

		纵向干预情境	
		控制型干预	激励型干预
部门互赖关系	对称性	规制均衡型联合	动员互惠型联合
	非对称性	指令依附型联合	拼凑争优型联合

资料来源：作者自制。

1. 规制均衡型联合

该类型形成于控制型干预与对称性互赖的组合情境中。在中央或省级重大决策部署下，上级政府通过目标考核、行政问责等控制型工具创设刚性约束环境。而对称性的互赖结构使各职能部门在资源、权力和技术上高度互补，形成“一荣俱荣、一损俱损”的制度化责任共同体。理论上，这一情境会催生基于制度规范的高度共识，各部门的理性策略是通过建立系统化、流程化的紧密协作体系，来实现常态化任务的责任共担。

2. 指令依附型联合

该类型形成于控制型干预与非对称性依赖的组合情境中。上级政府通过高压问责、挂牌督办等工具释放出强烈的压力震慑效应。在非对称性互赖结构中，核心部门被赋予临时性超常权威以整合多方力量，边缘部门为规避政治风险只能选择依附与服从。在该情境下，各部门联合执行的目标在于抱团避害，偏好围绕核心部门组建临时性专班，以快速响应上级压力，实现紧急性任务的风险规避。

3. 动员互惠型联合

该类型形成于激励型干预与对称性互赖的组合情境中。上级政府通过战略规划、财政奖励、试点授权等激励型工具释放积极信号，营造出利益共享的宽松氛围。在对称性的互赖结构中，各部门有意愿也有能力在这种利益共享的情境下开展弹性协作，以共同改善本地治理现状。理论上，该情境会催生出基于利益的有限协作，其特征表现为通过宣传动员、柔性协商等方式来积极动员潜在利益主体参与协作，这种联合模式常见于边缘型任务的协作实践中。

4. 拼凑争优型联合

该类型形成于激励型干预与非对称性互赖的组合情境中。上级政府利用示范评比、荣誉奖励等方式有计划地引导资源向有条件的地区和部门倾斜，进而营造选择性的强激励政治氛围。而在非对称性的互赖结构中，核心部门掌握着资源分配的主导权，边缘部门倾向于被动地进行资源拼凑。理论上，该情境会催生出策略性的资源整合行为，其特征是通过打造亮点突出本地优势，这种联合执行模式适用于解释在完成特色型任务过程中的部门协作。

四、案例选取：S省A县生态环境治理领域的四项任务

（一）案例选择

生态环境治理因具有跨界性和外溢性特征，被认为是最需要协作，也是最难协作的领域。不同于经济领域的持续性强激励情境，生态环境领域面临的激励结构更具变化性，部门间合作行为也更具隐晦性、间接性和复杂性（练宏，2016；徐岩、陈那波，2022）。本文聚焦该领域，以S省A县作为田野筛选案例。案例选择主要有以下考虑：一是案例的典型性。S省A县长期肩负经济发展和生态保护双重使命，利用3年时间（2020—2023年）实现从国家级贫困县到全国百强县的跃升。当地借助生态资源优势实现快速转型发展，正是上级政府推动和基层政府协作的共同结果。二是理论抽样和案例的可比性。A县在转型期面临任务繁多、压力巨大的困境，需要各部门协调配合的环保事务复杂广泛。根据A县“十四五”生态环境保护规划，生态环境目标涵盖环境质量、总量控制、污染治理、生态保护与环境风险共5大类26项具体指标，每项指标均需要多部门配合完成。2021年A县公布生态环境保护责任清单，全县44个职能部门和37个乡镇街道均为责任单位，这是全县“共抓大环保”职能分工的基础和协作依据。由于目标叠加、部门林立，A县多选择采取差异化的联合执行策略。三是案例资料的可得性。2022年6月至2023年11月，研究团队成员在A县生态环境局挂职锻炼，直接参与当地多项环保任务全过程，利用参与式观察、半结构化访谈等方式，收集了大量翔实资料，为深描案例细节提供了支撑。

（二）任务概述

在理论框架指导下，我们通过解析央地政府的政策内容，研判相关部门领导的公开表态，结合参与式观察识别出与理论框架相匹配的案例类型，最终筛选出A县近几年推进的四项典型任务进行比较分析，它们分别是J流域综合治理、T自然保护区生态破坏整改、城镇生活垃圾治理、国家级生态示范县创建（见表2）。这些任务在干预强度上呈现梯度分布，同时覆盖了两类部门互赖结构，为检验理论框架提供了合适样本，也为系统揭示基层部门联合执行的策略行为提供了佐证案例。

表2 A县生态环境治理领域四项任务概况

复杂性任务	任务特性	任务目标	联合执行类型
J流域综合治理	持续性	水环境质量持续改善	规制均衡型联合
T自然保护区生态破坏整改	阶段性	严厉打击生态破坏行为	指令依附型联合

(续上表)

复杂性任务	任务特性	任务目标	联合执行类型
城镇生活垃圾治理	持续性	持续提升垃圾处理能力	动员互惠型联合
国家级生态示范县创建	阶段性	生态文明建设成果展示	拼凑争优型联合

资料来源：作者自制。

任务一是J流域综合治理。作为长江上游重要的生态屏障，J流域综合治理属于A县持续开展的常规任务。J溪流经主城区，是辖区长期重点监测河流。2020年11月，J溪因污水直排和水质污染问题，被S省暗访督查组作为负面典型案例通报。在省级河长制的统筹推动下，环保、住建、水务等部门依托在监测、清淤、管网等治理技术上的高度互补性，围绕J流域综合治理形成了规制均衡型的联合执行模式。任务二是T自然保护区生态破坏整改。2002年，T自然保护区经S省政府批准成为省级自然保护区，该保护区是A县境内生态资源最富饶但贫困人口最多的区域。2016年，A县响应国家号召在该区域开展“景区带村”旅游扶贫项目建设。2018年11月，中央生态环境保护督察组进驻期间接到群众举报该地涉嫌生态破坏和违规搭建等问题，经查证部分属实。面对这一高风险的紧急任务，在中央生态环保督察组的高压驱动下，A县依托环保部门主导、多部门配合的非对称性结构，形成了指令依附型联合执行模式。任务三是全域城镇生活垃圾治理。A县常住人口约95万，城镇化率48.9%，2020年，全城镇生活垃圾年产生量约为14.2万吨，而始建于2009年的县城垃圾处理填埋场的设计年处理量仅为5.5万吨。为填补当地垃圾处理需求与处理能力间的缺口，2020年7月，在国家部委的激励动员下，A县各部门基于垃圾分类、收运、处理各环节的衔接性互赖，形成了动员互惠型联合执行模式。任务四是创建国家级生态文明建设示范县。2020年2月，A县以生态旅游扶贫为契机，实现国家级贫困县“整县摘帽”，未来如何以生态资源为支点撬动本地生态、经济、社会综合效益提升，成为时任主政领导关注的焦点。在国家鼓励争创示范的竞争性激励下，A县依托生态环境局牵头、28个部门参与的非对称性互赖结构，形成了阶段性的拼凑争优型联合执行模式。

五、案例分析：基层联合执行的驱动逻辑与策略样态比较

基于“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，本文通过比较四项任务所展现的基层联合执行情境及过程，进一步提炼出势能转化下的“适应性联合”机制，揭示纵向干预和横向部门互赖共同驱动的基层部门联合协作过程及其形态。

（一）驱动逻辑：纵向干预与部门互赖的组合情境

基层联合执行的类型和顺利开展取决于纵向干预与部门互赖关系组合的特定情境。本文梳理发现，四个案例呈现了在不同情境下的联合执行驱动逻辑。

J流域综合治理任务的完成依赖于各部门的规制均衡型联合执行，它展现出控制型干预与对称性互赖关系的刚性耦合驱动逻辑。在纵向干预方面，S省利用目标考核与行政问责制度，构建水质未达标“一票否决”的常态化考核体系，由省、市、县、乡各级党政领导构成的河长制体系，则形成流域治理的权威性协调网络。这种科层内外结合的制度设计，向流域条块协作治理释放出政治信号。在此基础上，S省暗访督查组将J流域问题作为负面典型案例加以通报，并建立省、市两级“月调度、月交账”工作制度，定期摸排任务进展，进一步为部门联合执行制造持续性政治压力。在部门互赖关系上，J流域综合整治主体涉及住建（管网改造）、环保（水质监测）、水务（河道清淤）、综合执法（违规查处）及属地乡镇（巡河协调），各部门具有高度的技术互补性，形成了紧密的“责任共同体”。一位参与治理的干部指出：“在流域整治问题上，各部门工作环环相扣，住建的管网改造没完成，污水直排就会产生污染，河长办巡河发现污染就会上报，又需要环保部门对水质进行监测核实。”（A县生态环境局某工作人员访谈资料202206HBJ01^①）这种“制度规约”和“责任互赖”的组合情境，驱动了制度化的规制均衡型联合协作实践。

T自然保护区生态破坏整改任务的快速完成有赖于基层政府的指令依附型联合执行，它表现出控制型干预与非对称性互赖的应急响应逻辑。在纵向干预方面，中央生态环保督察组以现场检查、暗访督察与群众来信来访等手段，直接介入当地环保工作，释放出高压推动的超强政治信号。接到举报线索后，督察组责令D市迅速核查，并成立由市环保、住建、水务、旅游等部门与A县政府组成的工作专班，第一时间前往现场核查并对有争议的任务进行命令式摊派。此后，D市利用挂牌督办、严肃问责等手段，对A县旅游、环保、属地政府及旅发公司等5人给予问责处理，督促基层快速响应。从部门互赖关系看，不同于J流域治理中各部门具有紧密关联的技术链条，在本任务中，环保部门因具备中央生态环保督察赋予的特殊权威而成为核心部门，为规避被连带问责的风险，其他部门依附于上级环保部门形成了临时性的“避险联盟”。一位全程参与该任务的干部坦言：“当时大家都很紧张，你想想那是中央督察组发现的问题，省里和市里都很重视，市里成立了工作专班，几个相关责任人都被问责处理了，给各个部门都造成了很大压力。”（A县生态环境局某工作人员访谈202206HBF03）不同于J流域治理

^① 访谈材料编码规则为访谈日期+受访者所在部门+访谈序号。

在稳定的“责任联合体”下开展制度化协作，该任务在“命令式摊派”和“风险联盟”的组合情境下形成了应急性的指令依附型联合执行实践。

城镇生活垃圾治理任务的推进有赖于基层动员互惠型联合执行，其驱动逻辑呈现激励型干预与对称性互赖的柔性引导特征。从纵向干预来看，国家部委通过战略规划 and 试点授权，释放出政治信号。国家“十四五”规划对县城垃圾分类和处理设施建设的态度是“鼓励推进”，S省2020年印发《城镇生活污水和城乡生活垃圾处理设施建设三年推进总体方案（2021—2023年）》（以下简称《总体方案》），将目标设定为“县城生活垃圾无害化处理率保持在95%以上”，与同期的生活污水治理任务相比，该目标相对宽松且模糊。《总体方案》的柔性要求与“无害化处理率95%”的底线考核，给基层留有较大的自主空间。同时，中央和省市设立专项资金和财政奖补制度，S省开通垃圾处理设施项目建设绿色通道，进一步营造出利益共享的正向激励环境。在部门互赖关系上，城镇生活垃圾治理涉及环节和部门众多，乡镇负责前端分类，市容环卫负责转运收集，住建负责处理设施建设和处理，环保和综合执法部门负责监督检查，各部门构成了缺一不可、对称互补的能力链条。一位负责人解释说：“这项工作很棘手，尤其垃圾分类需要全民参与，县里虽然要推这项工作，但不是‘一刀切’，也不能急于求成，现阶段的重点是宣传工作，先让大家在思想上逐步接受。”（A县政府办某工作人员访谈202207XZF01）不同于控制型干预驱动的联合协作，该任务受到“战略性动员”和“能力互补”的组合驱动，采取了松散化的动员互惠型联合协作实践。

创建国家级生态示范县任务的推进依靠各部门采取拼凑争优型联合执行，它反映了激励型干预与非对称性互赖的选择性激励驱动逻辑。从纵向干预来看，国家每年授予S省约5至7个创建名额，名额推荐权由省里把控，最终认定权归国家部委，这种竞争性评优的靶向激励情境触发了横向地方政府间的争先动机。同时，生态环境部印发的《生态文明建设示范区管理规程》明确指出，对已命名地区给予政策和项目倾斜，S省一次性给予获评县区800万元财政奖励，这为地方争创提供了可预期性奖励。此外，A县地处三省交界地带，示范县创建是D市展现本地生态文明建设成效并与邻省融合发展的关键一环，受到市领导重点关注，也与A县“生态立县”战略目标高度绑定，释放出较强的激励信号。在部门互赖关系上，创建工作涉及全县29个部门和37个乡镇（街道），指标繁杂且技术性极强。在此过程中，县生态环境局作为牵头部门，掌握着指标核定权与申报主导权，县委办、县政府办与县委组织部等强势部门提供政治支持，其他部门则被动提供指标佐证资料，牵头部门与配合部门之间形成了“中心-外围”式非对称互赖关系。一位负责该工作的干部说：“并不是每个县都有机会申请创建，它需要‘天时’‘地利’‘人和’。刚好国家有政策导向，省里也想重点推动这项工作，本县的环保工作一直做得很扎实，需要这样的契机被外界看到。”（A县生态环境局创建办某负责人访谈202207HBC01）

有别于城镇生活垃圾治理在柔性引导下的松散协作，示范创建任务在“竞争择优”和“专业性主导”组合驱动下，形成了基于亮点打造的拼凑争优型联合执行实践。

（二）策略样态：共识基础、协作形态与目标差异

在不同逻辑驱动下，基层政府采取的联合执行策略明显不同，表现在共识基础、协作形态与目标指向上的显著差异（见表3）。

表3 四种基层联合执行类型的策略样态比较

联合类型	典型案例	共识基础	协作形态	目标指向
规制均衡型	流域综合治理	秩序性共识	制度化协作：流程化分工、信息共享	分散责任、共防风险
指令依附型	生态破坏整改	压力性共识	应急式协作：专班运作、闭环管理	转移责任、抱团避害
动员互惠型	生活垃圾治理	权宜性共识	柔性化协作：宣传造势、柔性协商	转化责任、共享收益
拼凑争优型	生态示范县创建	象征性共识	选择性协作：挂图作战、人情动员	集中资源、创造政绩

资料来源：作者自制。

1. 联合执行的共识基础

联合执行的共识基础是指各部门对任务的重视程度和责任分担意愿，深刻地影响着协作执行的紧密度和持久性。具体来看，规制均衡型联合执行的基础是“程序性共识”。在J河流域综合治理中，在河长制及常态化联席会、协商调度会的推动下，各部门对流域治理的任务目标、责任分工与协作流程具有明确认知，形成了高度一致的“程序性共识”。这种共识根植于科层体系内部对法定职责、规章制度与稳定流程的认可与遵从，具有非人格化、稳定性和可预期性的特征，能为长期稳定的紧密协作奠定基础。

指令依附型联合执行的基础是“压力性共识”。在T自然保护区生态破坏整改任务中，中央生态环保督察的权威介入与市级挂牌督办的严厉问责，让各部门为规避风险形成了高度统一的“压力性共识”。这种共识通过高层调度会、现场督导、约谈问责与督查反馈会等一系列传递压力的措施得以凝聚，具有高强度、临时性和脆弱性的特征，一旦外部高压解除，这种共识便失去维系动力，协作体系也可能随之松动。

动员互惠型联合执行的基础是“权宜性共识”。在城镇生活垃圾治理中，面对上级设定的模糊目标和有限奖补，各部门虽缺乏深度投入的动力，但出于完成任务的考量形成了阶段性的“权宜性共识”。这种共识建立在成本共担与收益共享的

基础上，各部门认同的并非任务本身的重要性，而是要在有限资源下完成任务达标底线，反映了基层以最小成本规避执行不力风险的权宜心态。

拼凑争优型联合执行的基础是“象征性共识”。在创建国家级生态示范县任务中，协作共识高度依赖于“一把手”和“生态立县”战略偏好可能带来的政治回报，经过一系列动员会、目标分解会与技术磋商会，各部门形成了一种“象征性共识”。该共识源于对主政领导政治意图和显性政绩追求的遵从与配合，由于创建任务本身具有自愿性、添彩性和结果不确定性的特征，各部门协作共识的深度和广度较为有限。

2. 联合执行的协作形态

基层联合执行的协作形态是共识基础的外在表现与目标策略的实现载体，反映了不同情境下部门间互动的紧密程度与具体行为。

第一，基于标准流程的制度化协作。J流域综合治理展现了基层部门在“程序性共识”下的高度制度化协作形态，这种协作流程规范，权责分工明确，并且拥有常态化信息共享机制。依托县、乡、村三级河长库，A县建立全流域监测和巡河问题公开台账，实现了流域数据信息的实时更新和跨部门共享。在具体行动中，县水务局、住房和城乡建设局（以下简称“住建局”）多次到现场开展技术交底，并联合编制J溪水资源工程项目实施方案。县住建局通过正式函件与水务、环保等部门就施工障碍、工期调整等问题进行反复协商。县综合行政执法局联合住建局整治污水直排点67处，县生态环境局将水质监测频率由每季度一次调整为每两月一次，县河长办联合属地街道加强巡河频次，并更新全域河长公示牌。各部门按照既定流程和专业分工，实现了流域治理“齐抓共管”，这种高度结构化的协作形态，体现了专业分工与制度规范的深度耦合。

第二，基于工作专班的应急式协作。面对T自然保护区生态破坏整改这项紧急任务，A县在“压力性共识”下迅速组建临时性工作专班，形成了高度权威化的应急式协作形态。这种协作形态打破了常规科层的界限，以政治权威驱动部门注意力快速聚合。在市级挂牌督办下，A县成立由县委书记、县长任双组长的环保督察工作整改领导小组，并在此基础上成立由环保、住建、国土、旅游、水务、扶贫、移民以及属地F镇组成的工作专班，实行“交办—处置—督办—回访”全流程闭环管理。工作专班召集4次群众回访会，反馈及核实群众意见，争取当地群众的理解。同时到现场面对面划分工作责任，避免后续内部产生推诿扯皮。一位干部曾言：“工作专班现场核查就是‘点兵点将’，领导点到哪个部门做，你就只管服从。”（A县生态环境局某工作人员访谈202207HBF03）这种快速紧密的协作源于危机情境下的压力传导，具有强制协调特征。

第三，基于宣传造势的柔性化协作。在城镇生活垃圾治理实践中，各部门在“权宜性共识”下形成了松散的、社会化的柔性协作形态。这种协作具有非强制性、

低制度化和部门自主性的特征，它不强调制度的刚性约束，而是通过宣传造势、议题整合与资源拓展等方式推进任务。具体来看，县住建局、县综合行政执法局与县城乡环境综合治理办公室等部门借助老旧小区改造、城乡环境大提升等重点行动，将生活垃圾治理作为附带任务纳入相关部门的业务范畴，加强了部门任务整合与责任捆绑。同时，县政府通过开展生活垃圾分类“六进”活动^①，广泛宣传并动员社会力量参与生活垃圾治理。此外，A县联合隔壁K县共同背书，引进H环保发电有限公司投资3.2亿元建设垃圾焚烧发电厂。这些行为反映了基层政府在弱激励情境下，通过低成本、阶段性的社会化动员维系基本协作网络的行动逻辑。

第四，基于标杆打造的选择性协作。在创建生态示范县过程中，各部门在“象征性共识”下，围绕亮点打造形成了选择性协作形态，其核心特征是资源倾斜配置、亮点集中打造与非正式关系动员。具体来看，A县党代会将创建工作列为践行“生态立县”战略目标的任务，将其从环保部门业务上升为全县政治任务。同时，成立县委书记、县长任双组长的高规格领导小组，抽调人员组建创建办公室（以下简称“创建办”），挂靠在县生态环境局。创建办采取挂图作战，将各指标分属的责任单位和时间节点公开上墙，依照“自检—报送—复核—补充”流程有序推进。此外，A县还通过政府购买服务，引入S省循环经济研究所的技术指导。然而，由于创建工作指标分散，加之对许多部门而言属于“非显性绩效”任务，有的部门便会采取选择性协作策略。生态环境局作为牵头部门全力投入，其他部门则根据指标与自身业务的关联度来决定配合程度。在经历连续3轮资料报送后，各部门的积极性明显疲软，协作依赖“人情化动员”等非正式手段维系。这种协作形态反映了基层部门在靶向性激励下，积极整合各类资源以打造标杆的行动逻辑。

3. 基于“避责”与“邀功”考量的目标指向

基层联合执行的差异化形态，实质上反映了基层政府“避责”与“邀功”的策略性考量（倪星、王锐，2017）。在J河流域综合治理中，面对高势能控制干预和水质达标的硬约束条件，基层政府必须通过规制均衡型联合执行实现“分散责任、共防风险”。其核心是通过河长制协调下的制度化协作，使作为责任共同体的各部门在环环相扣的治理链条中各司其职，实现从被动问责到前瞻性责任共担的转变，以共同防御流域治理的潜在风险。与之不同的是，T自然保护区生态破坏整改中展现了“转移责任、抱团避害”策略。面对中央生态环保督察的超高压力，基层政府的紧迫追求是“惩戒最小化”，通过组建高规格工作专班和闭环管理，构建临时性的“命令—服从”体系，弱势部门在应急式协作中依附于更高权威的牵头部门，转移直接责任风险，规避自身损害。

与控制型干预下的联合执行目标指向形成鲜明对比，在城镇生活垃圾治理这

^① “六进”活动是指生态垃圾分类进社区、进家庭、进企业、进机关、进商场、进学校。

一弱激励场景中，基层联合执行的目标变为“转化责任、共享收益”。面对模糊政策目标和有限治理资源、部门投入的边际效益低下的情况，A县的理性选择是将行政责任转化为社会责任，通过宣传动员将垃圾分类任务转移给居民，以市场合作形式将处理任务转移给企业。这种责任外部化与成本社会化使政府以最小投入达成目标，实现了“邀功”与“避责”的平衡。而在生态示范县创建过程中，A县联合执行目标是“集中资源、创造政绩”的主动“邀功”。在靶向激励驱动下，成功创建将给A县带来重奖与荣誉，而失败并无惩罚。在此情境下，A县无疑要追求“奖励最大化”，为此表现出集中拼凑整合资源，以期打造能在横向竞争中胜出的亮点。一位干部多次表示：“环保督察是上面要求我们干，干好了是理所当然，不干或干不好都要受惩罚；创建工作是我们自己想干，干不好不会受惩罚，干好了还能有奖励。”（A县生态环境局某工作人员访谈 202209HBC02）

（三）效能表现：基层联合执行的实践成效与挑战

研究追踪发现，四种联合执行模式各有特点，在实践中取得效果的同时也面临着潜在挑战（见表4），这反映了纵横政府间动态变化的互动关系。

表4 四种基层联合执行的实践成效与潜在挑战

典型案例	联合协作形态	治理成效	可持续性	潜在挑战
流域综合治理	制度化协作	水质显著改善，群众投诉降70%	高	高度结构化，协作灵活性不足
生态保护区破坏整改	应急式协作	3个月完成整改，满意度92%	低	压力消退，协作动力减弱
城镇生活垃圾治理	柔性化协作	无害化处理率连续3年100%	中	共识不足，“搭便车”现象频发
国家级生态示范县创建	选择性协作	成功通过省级验收，获推荐资格	低	资源错配，治理绩效内卷化

资料来源：作者自制。

总体来看，J河流域治理取得了显著成效，流域水质显著改善，2020—2022年，辖区省考断面水质连续3年稳定达到地表水Ⅱ类标准；2023年，针对流域治理的群众投诉整体降低70%。这表明，A县实现了权威组织协调下的基层部门有序协作。案例反映的规制均衡型联合执行具有强大的制度韧性，呈现较高的可持续性，但这种模式面临的挑战在于：高度依赖上级划定的制度结构框架可能导致协作灵活性不足，进而抑制基层创新。T自然保护区生态破坏问题整改迅速，仅用3个月就完成了整改目标，回访群众满意度达92%。这表明，在纵向高压下，基层依托工作专班等协作形式可以快速解决问题、化解政治风险。但这种应急式协作形态具有运动式、临时性特征，可持续性较低。这种联合执行也可能对既有

的常规治理秩序产生冲击，一旦上级压力退出，协作动力随之衰减，联合执行便可能停留在“光说不做”的层面（Lubell，2004）。

在城镇生活垃圾治理实践中，A县生活垃圾无害化处理率连续3年（2020—2022年）达到100%，超过国家设定的95%底线目标。案例反映了基层政府通过柔性化协作进行社会化动员，弥补了行政资源的不足，相较指令依附型联合执行的可持续性更高。但低共识和松散结构意味着协作的深度有限，容易导致部门间“联而不合”的情况，进而产生“搭便车”现象。A县国家级生态示范县创建工作在2023年成功通过省级验收，获得向国家推荐的资格。案例反映出，拼凑争优型联合执行模式在争取上级资源、展现本地治理成效上具有积极效果。但问题在于，选择性资源投入可能导致部门负担不均，协作可持续性较弱。而地方为打造亮点也容易造成治理绩效内卷化，最终陷入“盆景政绩”之困。

（四）机制提炼：基层部门的“适应性联合”

通过多案例剖析和理论框架检视，本文进一步发现，基层联合执行并非简单响应上级指令，而是通过一套势能转化路径，将纵向干预的驱动力转化为横向协作的治理动能，形成了一种基于实用主义的“适应性联合”机制。“适应性联合”的“适应性”强调基层政府基于纵向干预转化势能的结构化适应，“联合”指各部门以实用主义为原则，结合本地实际境况开展的动态联合执行行动。

“适应性联合”的机制化运作表现在：其一，规制均衡型联合将制度规范转化为协作规则。在上级政府通过目标考核、河长制等制度嵌入的情境下，基层政府将其转化为稳定的协作规则，并利用对称性的互赖结构，将规则进一步内化为标准化的协作流程，实现了从制度分工到责任共担的转化。其二，指令依附型联合将高压控制力转化为应急秩序。在中央生态环保督察组督察的压力下，纵向干预打破了既有部门边界，通过问责威慑重构协作秩序。基层政府利用非对称依赖，组成“核心-边缘”式临时协作网络，形成应急联合执行模式。其三，动员互惠型联合将规划授权信号转化为自主空间。上级政府的模糊目标与试点授权为基层创造了自主行动空间，基层政府利用对称性互赖结构将这种空间转化为社会动员机会，实现了从政策动员向资源拓展的转化。其四，拼凑争优型联合将竞争性驱动力转化为资源整合契机。上级政府利用限额竞争和靶向激励激发地区间的争先动机，基层政府利用非对称性互赖，将这种竞争性奖励转化为内部资源整合的动能，实现了从标杆激励向亮点打造的转化。

本文提炼出的“适应性联合”并非只包含“运动式应对”（崔晶，2020）表征的完全被动式响应，而是关注到动员互惠型联合这类主动适应性的协作。它也区别于“调适性联结”（郭劲光、王杰，2021）聚焦的横向部门自主调适，强调将纵向政府的刚性干预视为关键性力量，从中揭示了中国场景基于势能转化的

“以纵驱横”协作逻辑。它还有别于“共识式变通”（张翔，2019）停留在上下级共识层面，更多地将共识构建拓展至纵横交织的复杂网络，在共识基础上还展现了部门间的责任共担与利益协调状态。总体而言，“适应性联合”机制揭示了基层政府如何在纵向干预与横向互赖的双重约束下，通过差异化的策略形式，将纵向干预的外部驱动力转化为横向协作动能的完整过程。

六、结论与讨论

面对日趋复杂的现代治理事务，“在协作中执行”已成为中国基层政府执行的底色（王诗宗、杨宇，2025）。联合执行作为基层治理“最后一公里”执行行为的集中反映，其驱动逻辑及策略选择，蕴藏着基层政府有效治理的实践智慧。本文结合组织理论与协同治理理论，通过对S省A县生态环境治理四项任务的跨案例比较分析，得出以下研究结论。

第一，本文提出“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，表明基层联合执行受到纵向干预与横向部门互赖关系的双重约束，为刻画中国真实场景中“以纵驱横”协作逻辑提供了有力的理论工具，弥补了既有研究“见纵不见横”或“见横不见纵”的视角局限。

第二，本文根据纵向干预情境与部门互赖关系的对称性匹配，演绎出四种基层联合执行类型，即规制均衡型、指令依附型、动员互惠型与拼凑争优型。它们分别在共识基础、策略样态与效能表现上呈现差异，构成了解释基层政府各种矛盾共存的联合执行现象的完整谱系，进一步揭示了复杂性事务中各级政府及政府各部门的动态互动关系。

第三，本文提炼出“适应性联合”这一解释基层联合执行经验的核心机制。该机制揭示了基层政府如何将外部指令与内部协作条件进行创造性结合。其机制化运作集中表现在，基层政府通过将制度化嵌入转化为协作规则，将高压控制转化为应急秩序，将规划授权转化为自主空间，将竞争性驱动转化为资源整合契机，最终将上级政治压力或激励势能转化为横向内部协作动能。

本文通过剖析纵横约束下基层联合执行的策略选择逻辑，凝练出“适应性联合”这一中观解释机制，实现了三个方面的理论突破。首先，本文对资源依赖理论强调资源互补的理性选择而忽视政治权威在形塑依赖关系中的核心作用进行了补充。本文基于纵向干预视角，揭示了在实践中部门间互赖结构并非静态的技术性资源分布，而会受到纵向政治权威的影响。其次，本文推动了协同治理理论的中国化发展，提炼出纵向势能转化为内部协作动能的“适应性联合”机制，打破了西方协同理论横向自主前提下“以横驱横”的协作逻辑（Thomson & Perry, 2006）。该机制突破纵向控制与横向自主的理论隔阂，回应中国“上下对口、左

右对齐”的矩阵式治理结构何以联合的问题，涵盖常规治理的制度化协作与阶段性任务的应急式协作所构成的连续谱系。本文深刻揭示了“以纵驱横”协作逻辑的内在机制，基层政府在结构性约束与能动性选择之间，通过策略性的联合执行行动将纵向驱动力转化为横向协作动能，实现各类复杂性任务的有效治理。最后，本文深化了对基层治理样态的理解，揭示了大规模国家治理中整体统筹与局部创新的可兼容路径，对理解中国治理韧性具有重要启示。

本文扎根中国治理实践，提炼出符合中国话语情境的理论机制，推动了相关领域的知识创新。但由于类型学和案例研究的局限，本文仅基于生态环境领域的案例进行探讨，研究发现可能存在解释限度，未来研究可在此基础上扩展其他领域的案例分析，以及关注数字算法等现代技术对联合执行模式的变革性作用。

参考文献

- 曹郭煌、郭小聪 (2022). 基层部门联合执行的“策略主义”行为研究：以H区餐饮行业的“商改”为例. *中国行政管理*, (7): 73-84.
- Cao, G. H., & Guo, X. C. (2022). Research on the Behaviour of “Strategy Principle” in the Grass-root Department’s Joint Implementation: A Case Study of “CRSR” Practice in Catering Industry of H District. *China Public Administration*, (7): 73-84. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). “运动式应对”：基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究. *公共管理学报*, 17(4): 32-42+166.
- Cui, J. (2020). “Campaign-Style Response”: The Choice of Policy Implementation in Local Environmental Governance: A Case Study of Y Town. *Journal of Public Management*, 17(4): 32-42+166. (in Chinese)
- 郭劲光、王杰 (2021). “调适性联结”：基层政府政策执行力演变的一个解释. *公共管理学报*, 18(2): 140-152+175.
- Guo, J. G., & Wang, J. (2021). “Adaptive Connection”: An Explanation of the Evolution of the Policy Execution Force of the Grassroots Government. *Journal of Public Management*, 18(2): 140-152+175. (in Chinese)
- 景跃进 (2019). 将政党带进来：国家与社会关系范畴的反思与重构. *探索与争鸣*, (8): 85-100+198.
- Jing, Y. J. (2019). Bringing the Party In: Reflection and Reconstruction of the Dichotomy of State-Society Relationship. *Exploration and Free Views*, (8): 85-100+198. (in Chinese)
- 赖诗攀 (2015). 中国科层组织如何完成任务：一个研究述评. *甘肃行政学院学报*, (2): 15-30+125.
- Lai, S. P. (2015). How Does Chinese Bureaucracy Complete Tasks: A Research Review. *Journal of Gansu Administration Institute*, (2): 15-30+125. (in Chinese)
- 李辉、黄雅卓、徐美宵、周颖 (2020). “避害型”府际合作何以可能？——基于京津冀大气污染联防联控的扎根理论研究. *公共管理学报*, 17(4): 53-61.
- Li, H., Huang, Y. Z., Xu, M. X., & Zhou, Y. (2020). How Is “Harm-Avoidance” Intergovernmental Collaboration Possible? A Grounded Theory Study Based on the Joint Prevention and Control of Air Pollution in Beijing-Tianjin-Hebei. *Journal of Public Management*, 17(4): 53-61. (in Chinese)
- 李晓飞 (2019). 行政发包制下的府际联合避责：生成、类型与防治. *中国行政管理*, (10): 94-100.
- Li, X. F. (2019). Coalition Blame Avoidance among Local Governments under Administrative Subcontract: Generation, Type and Prevention. *Chinese Public Administration*, (10): 94-100. (in Chinese)
- 练宏 (2016). 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例. *中国社会科学*, (1): 82-99+205.
- Lian, H. (2016). A Sociological Analysis of Weak Ranking Incentives: Taking Environmental Protection Agencies as an Example. *Social Sciences in China*, (1): 82-99+205. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2022). 工作专班：新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. *中国行政管理*, (5): 13-21+49.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, (5): 13-21+49. (in Chinese)
- 马翔 (2022). 牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 15(1): 89-109+198.
- Ma, X. (2022). Departmental Cooperation Logic in the Leading Task System: Based on the Qualitative Comparative

- Analysis of the Reform Cases of “Reform of Government Functions”. *Journal of Public Administration*, 15(1): 89-109+198. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. *政治学研究*, (2): 42-51+126.
- Ni, X., & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoiding: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51+126. (in Chinese)
- 庞明礼、陈念平 (2021). 科层运作何以需要开会: 一个政策执行过程的分析视角. *中国行政管理*, (8): 100-106.
- Pang, M. L., & Chen, N. P. (2021). Why Does Bureaucracy Needs Meetings: A Perspective of the Policy Implementation Process. *Chinese Public Administration*, (8): 100-106. (in Chinese)
- 王立峰、孙文飞 (2021). 新时代党政联合发文制度的“政治势能”优势及其治理效能. *河南社会科学*, 29(9): 25-33.
- Wang, L. F., & Sun, W. F. (2021). The “Political Potential Energy” Advantages and Governance Efficacy of the Party-Government Joint Document System in the New Era. *Henan Social Sciences*, 29(9): 25-33. (in Chinese)
- 王诗宗、杨宇 (2025). 制度复杂性背景下的基层政策执行. *中国社会科学*, (3): 97-110+206.
- Wang, S. Z., & Yang, Y. (2025). Grassroots Policy Implementation in the Context of Institutional Complexity. *Social Sciences in China*, (3): 97-110+206. (in Chinese)
- 文宏、崔轶 (2015). 运动式治理中的层级协同: 实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究. *公共行政评论*, 8(6): 113-133+187-188.
- Wen, H., & Cui, T. (2015). Implementation Mechanism and Inherent Logic of Hierarchical Cooperation in Campaign-style Governance: Based on Content Analysis. *Journal of Public Administration*, 8(6): 113-133+187-188. (in Chinese)
- 吴克昌、唐煜金 (2022). 权衡于奖惩之间: 多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑. *公共行政评论*, 15(6): 42-62+197.
- Wu, K. C., & Tang, Y. J. (2022). Balance Rewards and Punishments: The Choice Logic of Grass-roots Departments Policy Implementation in Multi-task Situations. *Journal of Public Administration*, 15(6): 42-62+197. (in Chinese)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题研究. *管理世界*, (2): 85-96.
- Wu, S. W., & Yang, Z. (2017). Policy Implementation in the Chinese Context. *Journal of Management World*, (2): 85-96. (in Chinese)
- 徐岩、陈那波 (2022). 合作治理如何可能? ——基于A市的垃圾治理案例. *开放时代*, (5): 125-139+9.
- Xu, Y., & Chen, N. B. (2022). How Can Cooperative Governance Be Possible: A Case Study of Garbage Management in City A. *Open Times*, (5): 125-139+9. (in Chinese)
- 薛澜、张帆、武沐瑶 (2015). 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻. *公共管理学报*, 12(3): 1-12+155.
- Xue, L., Zhang, F. & Wu, M. Y. (2015). Research on Governance System and Management Ability: Reviews and Prospects. *Journal of Public Management*, 12(3): 1-12+155. (in Chinese)
- 易敏 (2023). 中央政府如何纠正地方政府行为偏差? ——以清理整顿违规开发区为例. *公共行政评论*, 16(1): 125-143+199.
- Yi, M. (2023). How Does the Central Government Correct the Behavior Deviation of Local Governments? An Example of Clearing-up Illegal Development Zones. *Journal of Public Administration*, 16(1): 125-143+199.
- 尤金·巴达赫 (2011). 跨部门合作: 管理“巧匠”的理论与实践. 周志忍, 张弦译. 北京: 北京大学出版社.
- Bardach, E. (2011). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Zhou, Z. R. & Zhang, X. trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 詹姆斯·汤普森 (2007). 行动中的组织——行政理论的社会科学基础. 敬义嘉译, 上海人民出版社.
- Thompson, J. (2007). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. (Jing, Y. J. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. *公共管理学报*, 16(4): 1-11+168.
- Zhang, X. (2019). “Consensus-based Flexibility” in the Implementation of Grassroots Policies: An Organizational Approach: Based on the Observation of the Interaction of the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 16(4): 1-11+168. (in Chinese)
- 张晓杰、王丽丽 (2025). 结构重塑与关系嵌入: 跨层跨越环境治理中平行部门间协作的实现逻辑. *公共管理学报*, 22(1): 74-87+172.
- Zhang, X. J., & Wang, L. L. (2025). Structural Reshaping and Relational Embedding: The Implementation Logic of Parallel Departmental Collaboration in Cross-Layer and Cross-Domain Environmental Governance. *Journal of Public Management*, 22(1): 74-87+172. (in Chinese)
- 支广东、李强彬 (2024). 政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于S省A镇四个案例的比较研究. *中国行政管理*, 40(3): 39-50.

- Zhi, G. D., & Li, Q. B. (2024). Policy Space, Organizational Resources, and Differentiated Strategies for Grassroots Government Policy Implementation: Comparative Study of Four Cases Based on A Town in S Province. *China Public Administration*, 40(3): 39-50. (in Chinese)
- 中国共产党中央委员会 (2025-10-23). 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报. 新华社. <https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html>.
- Central Committee of the Communist Party of China. (2025, October 23). Communique of the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. <https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html>.
- 周黎安 (2017). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社；上海人民出版社.
- Zhou, L. A. (2017). *Local Governments in Transition: Incentives and Governance for Officials*. Shanghai: Gezhi Press; Shanghai People's Publishing House. (in Chinese).
- 周凌一 (2022) 地方政府协同治理的逻辑：纵向干预的视角. 上海：复旦大学出版社.
- Zhou, L. Y. (2022). *Within the Shadow of Hierarchy: Collaborative Governance among Local Governance in China*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 周望 (2018). 超越议事协调：领导小组的运行逻辑及模式分化. *中国行政管理*, (3): 113-117.
- Zhou, W. (2018). Beyond Deliberation and Cooperation: Leading Groups' Running Logic and Mode Differentiation. *Chinese Public Administration*, (3): 113-117. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2011). Authoritative Institutions and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67-85. (in Chinese)
- 周志忍、蒋敏娟 (2013). 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架. *公共行政评论*, 6(1): 91-117+170.
- Zhou, Z. R., & Jiang, M. J. (2013). Cross-Agency Collaboration in the Chinese Government: A Narrative and Diagnosis Framework. *Journal of Public Administration*, 6(1): 91-117+170. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2024). 职责同构：中国政府纵向职责配置的基本特征. *治理研究*, 40(6): 4-14+157+2.
- Zhu, G. L., & Zhang, Z. H. (2024). Isomorphic Responsibility: The Basic Characteristics of Chinese Intergovernmental Vertical Responsibility Allocation. *Governance Studies*, 40(6): 4-14+157+2. (in Chinese)
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Fleock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Grandori, A. (1997). Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. *Journal of Management & Governance*, 1(1): 29-47.
- Liu, Y., Wu, J. N., Yi, H. T., & Wen, J. (2021). Under What Conditions Do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China. *Public Management Review*, 23(11): 1661-1679.
- Lubell, M. (2004). Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 549-573.
- Moseley, A., & James, O. (2008). Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England. *Public Organization Review*, 8(2): 117-136.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. California: Stanford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Ring, P. S., & VandeVen, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *The Academy of Management Review*, 19(1): 90-118.
- Rodriguez, C., Langley, A., Beland, F., & Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2): 150-193.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1): 20-32.
- Zhou, L. Y., & Dai, Y. X. (2023). Within the Shadow of Hierarchy: The Role of Hierarchical Interventions in Environmental Collaborative Governance. *Governance*, 36(1): 187-208.

责任编辑：陈 娜

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

孙梓越*

【摘要】 财政体制是现代化国家治理体系中的重要组成部分。构建现代化的财政体制、优化税制结构，对于提高政府回应性、提升治理质量有着重要意义。论文阐述了税收以及税制结构划分中直接税与间接税对政府回应性的作用机理，并利用2003—2020年的跨国数据验证了税收和税制结构与政府回应性指标间变化的关系。研究发现，税收能显著提升政府的回应性水平。特别是那些财政上高度依赖税收的国家，其政府对公民诉求的回应性更为积极，也更容易实现良好的治理效果。直接税与间接税对政府回应性的影响存在方向性的差异，间接税在税收收入中占比的提高会抑制政府回应性；而直接税在税收收入中占比的提高则能显著促进政府回应性的提升，但是这种促进效应存在一定的滞后性，两者具有相反的作用。研究结论表明，国家财政收入结构应转向税收依赖型，持续优化税制结构，不断提升直接税收入在税收收入中的占比，提高政府回应性，提升国家治理效能。

【关键词】 税收 税制结构 直接税 间接税 政府回应性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0158-19

一、研究背景与研究问题

政府回应性，即政府主动感知、回应并满足公民利益诉求的能力与意愿，是现代国家治理效能的核心标尺，也是连接国家与社会的关键纽带（Roberts, 2010）。在全球政府信任度普遍下滑、公众参与诉求日益高涨的背景下，如何构建高回应性的政府，已成为政治学与公共管理学研究的前沿议题。

财政体制是国家治理体系的重要组成部分，其中，财政收入的汲取模式更是深刻塑造了国家与社会的互动关系（马骏、温明月，2012）。国家汲取财政收入的方式不仅影响自身结构，也决定了其与社会互动形态。Schumpeter（1991）在其开创性的研究中阐明，税收国家是现代国家形成的关键动力。延续这一理论

* 孙梓越，北京大学国家治理研究院研究员。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见。

脉络，Moore（2004）进一步区分了“税收国家”“租金国家”与“自产国家”三种财政类型，并指出税收国家因其财政收入高度依赖于社会私人部门，必须通过持续的互动与协商来换取纳税人的“准自愿服从”，从而形成了一种基于交换关系的隐性“财政契约”。政府通过提供公共产品与服务来回应公民诉求，以此换取社会成员对税收政策的遵从。这一理论框架表明，相较于依赖资源租金或国有资产的财政模式，税收国家往往具有更强的社会依赖性与问责压力，其政府也更有可能展现出更高的回应性与责任感。

上述命题虽已获得一系列跨国与国别研究的支持（马骏、温明月，2012；张景华，2014；Hoffman & Gibson，2005），但仍存在一个重要的理论缺口。既有研究大多将“税收”视为同质性的整体，聚焦于税收规模对治理效能的影响，却忽视了税收内部的结构性差异。不同的税种因征收方式、税负感知度、归宿透明度不同，可能对纳税人意识、社会监督意愿、政府问责压力产生截然不同的影响。这一缺漏限制了我们对税收与治理关系的理解深度。如果税收国家的政府回应性之所以较高，是因为“财政契约”赋予了社会讨价还价的能力，那么这种契约的强度理应取决于公民对“纳税”这一事实的感知清晰度与监督可行性。

因此，为弥合上述研究缺口，本文从税制结构这一中观变量切入，系统检验直接税与间接税对政府回应性的差异化影响。基于两类税种的特性差异，本文提出两个核心假设。第一，直接税因其税负“痛感”强烈且不可转嫁，能激发公民的纳税人意识与问责积极性，故直接税在税收总额中的比重越高，政府对公民的回应性也应越高。第二，间接税因其便于隐藏且不易监督，可能弱化社会问责机制，故间接税在税收总额中的比重越高，政府对公民的回应性则越低。为验证上述假设，本文选取经济合作与发展组织（OECD）公布的全球财政收入统计数据（Global Revenue Statistics）、世界银行发布的世界治理指数（World Governance Index），以及“自由之家”（Freedom House）的世界自由指数（Freedom in the World）作为数据来源。在剔除缺失值与异常值后，本文获得覆盖2003年至2020年、涵盖六大洲97个国家的面板数据，并运用固定效应模型与两阶段最小二乘法进行回归检验。

二、文献综述

（一）税收依赖、国家-社会关系与治理效能

财政社会学的核心命题认为，国家汲取财政收入的模式深刻塑造了国家与社会的关系，进而影响治理效能。其中，税收依赖被视为构建一种“讨价还价”式国家-社会关系的关键。Moore（2004）指出，以税收为主要财政收入的国家，其

生存与发展高度依赖与社会持续的互动与协商。政府必须通过满足公民的利益诉求、提供公共服务来换取社会成员对税收政策的服从。

上述观点得到了一系列跨国与国别研究的支持。例如，马骏和温明月（2012）基于非洲国家的研究发现，税收收入在财政收入中的占比越高，国家的治理质量也越高。张景华（2014）通过对117个国家的分析证实，税收收入在GDP中所占比重与国家治理质量成正相关关系，税收在政治上促进了社会监督，优化了公共物品供给。Hoffman与Gibson（2005）则发现，坦桑尼亚和赞比亚在地方预算中增加地方税收比重后，地方政府能提供更多的公共服务。Prichard（2015）在其对撒哈拉以南非洲国家的系统性研究中发现，税收不仅通过财政契约机制促进政府问责，更重要的是，政府与社会围绕税负展开协商与博弈的过程能培育公民的政治参与意识，塑造更具回应性的国家与社会关系。Weigel（2020）在刚果（金）的实验指出，税收的“可感知性”至关重要，当纳税人能清晰感知纳税行为与公共服务之间的关联时，其参与地方治理的意愿会显著提升，政府对公民诉求的回应也随之增强。

然而，这一宏观命题并非没有争议。部分研究发现，税收依赖与某些治理维度之间并未呈现简单的正向关系。Knack和Kefer（1995）认为，高税收往往被视为劣治的指标，因为人们会将高税收与政府干预主义联系在一起。Ross（2004）通过对113个国家混合时间序列的研究发现，税收收入与民主（作为治理水平的重要维度）之间并不存在显著的相关关系。马啸和张逸凡（2022）发现，增值税这类“政治显著性”较低的税种，其开征反而可能削弱政治问责，且这一负面效应在既有问责水平较低的国家尤为突出。

这些不一致的结论可能缘于多方面的原因。其一，这些研究在对治理测量指标的选取上存在差异。研究者可能使用了民主制度（如选举竞争）、政府有效性（如公共服务质量）或腐败控制等不同维度进行衡量，税收对这些维度的影响机制可能不同。其二，不同研究样本选择的范围不同。全球性样本与特定区域样本（如非洲或转型经济体）可能在历史背景、制度初始条件上存在系统性差异。其三，更为重要的是，已有研究大多将“税收”视为一个同质性的整体，忽视了税收收入内部的结构性差异，从而未能揭示不同税种通过异质性的微观机制对治理产生的差异化影响。

（二）税制结构的政治经济效应

税制结构在宏观上可以按照税系进行划分，依据不同税系是否具有转嫁性可以分为直接税与间接税。简单来说，税制结构主要是指直接税与间接税在税收总收入中的相对比例。这两种税系在本质上存在显著区别，直接税（如所得税、财产税）具有累进性，其税负不易被转嫁，纳税人对其税负的感知更为深刻（储德

银等，2020)；而间接税（如增值税、消费税）往往通过内嵌于商品价格实现转嫁，具有累退性，税负痛感较低，且具有一定隐蔽性。这些特性差异导致了它们在经济社会及治理层面产生不同的效应。

现有关于税制结构影响的研究可分为两大类。其中大部分的研究主要聚焦于经济与社会效应，探讨税制结构对经济增长、收入分配、劳动供给等的影响（Widmalm，2001），而关于税制结构的政治与治理效应的研究则较少。目前，国内学者们初步揭示了税制结构对政府行为和国家治理能力的重要影响。吴俊培等（2021）的研究发现，直接税在税制结构中比重的提高有利于提升治理效率、减少腐败和促进社会公平。储德银（2020）基于中国省际数据的实证研究发现，直接税与间接税对地方政府治理能力的影响存在方向性差异。间接税占比的提高会明显抑制地方政府的治理能力，而直接税占比的提高则能显著促进治理能力提升。孙琳和汤蛟伶（2010）的研究指出，税制结构可能通过“财政幻觉”间接影响政府规模与治理效果。杨志安和邱国庆（2019）则发现，特定的税制结构会造成地方政府的“软预算约束”，降低政府回应公民诉求的压力与能力。

近年来，国际学界关于税制结构政治效应的研究也取得了重要进展，与上述中国经验研究形成有益对话。Scheve 与 Stasavage（2012）在《美国政治科学评论》上发表的研究指出，战争压力推动了西方国家普遍建立累进性直接税，这一税制变革反过来塑造了公民对政府责任的预期，强化了社会对政府支出行为的监督意识。Kitschelt 与 Rehm（2019）关于税收结构与再分配偏好的研究表明，税制的累进性程度直接影响公民对政府再分配政策的支持度，进而影响社会问责的强度。Mares 与 Queralt（2020）的研究则发现，税收能力的提升与民主制度的巩固之间存在紧密关联，其核心机制在于直接税的发展增强了纳税人对政策制定的参与意愿和监督能力。Bastiaens 与 Rudra（2018）的研究发现，增值税等间接税虽然在发展中国家的财政收入中占据重要地位，但其累退性和隐蔽性可能弱化社会对政府支出的监督，导致公共服务供给与公民实际需求之间的脱节。Fairfield（2013）对拉美国家税收改革的研究则发现，由于间接税税负感知模糊，改革阻力较小，因此易于推行。但这种“便利性”也使政府能回避更具政治挑战性的直接税改革，从而错失通过优化税制结构来提升治理质量的机会。

这些中观层面的研究为理解税制结构对治理的影响，特别是对政府回应性的影响提供了宝贵的机制线索和经验证据。它们表明，不同的税制成分不仅关乎财政汲取效率，更通过影响公民的税负感知、监督意愿以及政府的预算约束，塑造着政府与社会的互动模式。然而，现有关于税制结构治理效应的研究仍存在一些不足。第一，多数研究集中于单一国家的国内分析，其结论的普适性有待利用跨国数据来进一步检验。第二，这些研究虽触及治理能力的某些方面，但未能将税制结构与政府回应性这一治理的核心维度进行系统、直接的理论阐述与实证检验。

（三）理论述评与研究缺口

综上所述，现有文献在宏观层面基本确立了税收依赖对国家治理重要性的讨论框架，但因测量对象与语境的差异而存在一定争论。同时，税制结构的异质性效应已获得初步揭示与验证。然而，当前研究尚未在跨国层面运用统一的分析框架，系统检验税制结构（直接税或间接税）对政府回应性的差异化影响。特别是基于“税负感知—公民监督—政府回应性”这一理论链条，直接税与间接税如何塑造国家与社会的互动模式，进而具体影响政府回应公民诉求的效率与意愿，仍缺乏直接、大样本的实证检验与理论深化。

因此，为弥合上述研究缺口，本文将财政社会学的宏观命题进行机制分解，聚焦于税制结构这一中观变量，利用 2003—2020 年的跨国面板数据，在控制法治、民主化、经济发展和腐败水平等因素的基础上，实证检验直接税与间接税对政府回应性的异质性影响。

三、理论基础与研究假设

财政社会学视角为我们理解国家财政收入模式与治理效能之间的关系提供了重要的理论分析视角。财政社会学学者认为，财政制度的变迁是推动国家与社会关系演变的关键动力，且财政制度塑造了现代国家的成长轨迹。正如 Campbell (1993: 164) 所说的那样：“国家汲取财政收入和运用财政收入的方式如何对经济组织、社会结构、精神文化乃至国家命运产生影响。”

（一）税收依赖、财政契约与回应性压力

财政社会学的经典理论认为，现代国家的构建过程本质上是由财政资源的汲取模式的变化所驱动的 (Schumpeter, 1991)。国家的财政收入汲取模式塑造了其与社会的关系。在财政国家类型的谱系中，与依赖自然资源租金的“租金国家”或依赖国有资产收入的“自产国家”不同，“税收国家”的生存与发展高度依赖从社会私人部门中汲取来的财富 (Moore, 2004)，而这种依赖性构成了国家-社会关系的逻辑起点。

为了获取稳定的税收收入，国家不能仅依靠强制力，还须寻求纳税人的“准自愿服从”。为此，在国家与社会之间持续互动的过程中，逐渐形成了一种基于交换关系的隐性“财政契约”。政府承诺向社会提供公共产品和服务，以换取公民对强制性税收政策的遵从与支持 (Levi, 1989)。而这种契约关系则赋予了社会同国家“讨价还价”的能力。随着国家财政收入对税收依赖程度的提高，其财政自主性相对降低，对社会资源的依赖度则相应上升。为了维持财政汲取的可持续性与

合法性，政府不得不更加关注社会成员的诉求，不断提升回应公众需求的能力。因此，从宏观逻辑上看，一个国家的财政收入越依赖税收，其政府面临的回应性压力就越强。综上，基于税收依赖与财政契约的逻辑，本文提出如下假设。

H1：一个国家的财政收入越依赖税收，它对公民的回应性就越高。

（二）税制结构如何塑造“契约”与“感知”

上述宏观层面的“财政契约”理论隐含了一个前提假设，即纳税人能清晰地感知“纳税”这一事实，并据此对政府提出问责。然而，现实的税制体系并非同质的，不同的税制结构通过调节纳税人的“税负感知”强度，深刻地塑造着国家与社会互动的微观机制，进而对政府回应性产生异质性影响。

1. 直接税的“强化”机制：高感知与强监督

直接税（如所得税、财产税）具有累进性和不可转嫁性，其税负归宿明确，直接针对纳税人的财富与收入征收。这种税种特征使公民的税负“痛感”强烈，纳税身份显性化（储德银等，2020）。首先，这种直观的财富剥夺效应会强化公民的纳税人身份与权利意识，激发纳税人的“等价交换”预期。公民清晰意识到自己是缴纳了高额税款的公共资金提供者，理应享有相应水平的高质量公共服务，从而强化了对政府的问责预期。其次，高税负感知赋予了纳税人更强的监督意愿。为了确保税款被合法、高效地使用，纳税人有更强的动力要求政府公开财政信息，并对政府履职行为进行严密的社会监督。最后，这种来自社会的持续监督压力会转化为政府改进治理的内生动力。政府为了证明税收使用的正当性，必须提升行政透明度和公共服务供给的有效性。

因此，直接税占比的提高，理论上会启动一个“高感知—强监督—高问责—高回应性”的良性循环。但值得注意的是，这一机制可能存在时滞。从税制调整到公民意识觉醒，再到监督行为常态化并最终促使政府行为发生可被观测的改变，是一个需要时间传导的连续过程。综上，基于直接税的强化监督机制，本文提出如下假设。

H2：一个国家的财政收入越依赖直接税，政府对公民的回应性越高。鉴于政府的行为调整与政策效应存在时滞性，此效应可能在中期更为显著。

2. 间接税的“弱化”机制：隐蔽性与弱监督

与直接税相反，间接税（如增值税、消费税）通常内嵌于商品价格中，具有可转嫁性和隐蔽性。这种税制特征导致公民的税负感知模糊，往往产生“财政幻觉”，即公民在消费时不易察觉自己正在纳税，低估了自己的实际税负。这会导致公民难以将个人福利与政府税收直接关联，弱化其作为纳税人的身份认同（孙琳、汤蛟伶，2010）。

一方面，低感知度切断了纳税行为与享受公共服务之间的心理连接，公民监

督政府财政支出的动机和紧迫感大为降低，削弱了公民基于交换逻辑对政府进行问责的动机。另一方面，由于缺乏来自社会清晰、直接的监督压力，政府面临着较弱的制度约束。在这种情况下，政府面临的即时问责压力减小，可能更倾向于依赖强制性权力，或在公共支出中优先考虑短期、易显绩的项目，而非耐心回应复杂、长期的民生诉求（傅勇、张晏，2007）。同时，政府也更容易产生“软预算约束”和回应性惰性，缺乏提升行政效率和公共服务质量的紧迫感（杨志安、邱国庆，2019）。因此，以间接税为主的税制结构，可能导致一个“低感知—弱监督—低问责—低回应性”的恶性循环，侵蚀“财政契约”的问责基础。综上，基于间接税的弱化监督机制，本文提出如下假设。

H3：一个国家的财政收入越依赖间接税，政府对公民的回应性就越低。

本文提出以上三个研究假设，旨在从宏观依赖度和中观结构两个层面检验税制对政府回应性的影响。

四、研究设计

（一）变量定义与数据来源

1. 被解释变量

本文需要检验的假设是，税收收入作为国家汲取财政收入的主要模式以及不同税系对政府回应性的影响。其中政府回应性为被解释变量。政府回应性一般被描述为政府的决策和行为满足公民的诉求和意愿的程度。目前，对政府回应性的测量方式主要有两种，一是用政府行政效率来测量回应性，例如，用政府在官方网站留言板上对居民反映问题的回复率来测算政府回应性。二是用政府通过公共支出履行职责，对公民利益诉求做出实质性举措，来代表政府的回应性（孟天广等，2015）。政府利用公共财政支出供给公共物品，回应公民的民生需求，不断提高当地居民生活水平。因此，当地政府公共服务供给的有效性在很大程度上就代表着政府回应性（谷成、张佳楠，2024）。自1996年起，世界银行每年都会公布世界各国的治理指数，该指数从6个方面对国家治理效能进行了测量，包括诉求与问责、腐败控制、法治、政府有效性、管制质量、政治稳定，其中每一个测量维度的取值范围为-2.5~2.5。其中，政府有效性指标是指公民对公共服务供给有效性、公共政策制定和实施的效果，以及政府对这些政策承诺的可信度的看法。在回应性数据的选择上，本文使用世界治理指数^①中政府有效性指标代表政

^① 数据来源：<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>。

府回应性。

2. 解释变量

解释变量 1 为国家税收收入水平，采用税收收入在 GDP 中的占比来表示。关于税制结构量化指标的文献中，将税制结构划分为直接税和间接税进行衡量的文献居多。衡量税制结构的方法主要有两种：一是直接税和间接税占税收收入的比重，二是直接税、间接税占 GDP 的比重。解释变量 2 和解释变量 3 分别为直接税收入占比与间接税收入占比，本文采取直接税在总税收中占比和间接税在总税收中占比，来分别衡量解释变量 2 和解释变量 3。上述解释变量的数据来源为经济合作与发展组织公开的全球财政收入统计^①，该数据包含了全球 126 个国家从 1990—2020 年的全部财政收入数据，并按照税收种类将税收收入划分为所得税、财产税、社会保险收入、工资税，以及服务和物品税。其中，所得税和财产税属于直接税，而服务和物品税则属于间接税。但是，在该数据报告中，1999—2003 年间，部分国家的税收收入缺失严重，能被纳入统计分析的仅有 2003—2020 年 17 年的数据。同时，部分国家的直接税（所得税、财产税或所得税与财产税）存在大量缺失值。因此，基于可用数据，笔者建立了一个 2003—2020 年包括 95 个国家税收总收入以及直接税和间接税收入的表格。

3. 控制变量

国家税制结构只是影响政府回应性的因素之一。因此，在统计检验中，本文选择民主化程度、法治水平、腐败控制、经济发展水平为控制变量。

首先，既有研究认为，一国的制度特征与政府回应性之间存在密切关联。具体而言，政治竞争性越强、公民政治参与渠道越畅通的国家，政治家回应公民诉求的压力与动机往往更为强烈。为控制这一制度性因素对政府回应性的潜在影响，本文借鉴跨国研究中的常用做法，采用“自由之家”^②发布的世界自由指数作为测量指标。该指数综合考量了一国政治权利与公民自由状况，取值范围为 0~100。在回归分析中，本文对其进行取对数处理。需要说明的是，此处将该指标作为控制变量引入模型，旨在剥离制度特征对政府回应性的影响，以便更准确地估计税制结构的净效应。

其次，法治水平影响政府行为的规范性与可预期性，进而可能影响其对公民诉求的回应能力。法治的核心要义不仅在于构建完善的法律体系使公共权力依法运行，更在于通过法律的有效实施来塑造一个法律之下的政府。政府依法治理，以法律约束公共权力，确保权力行使不偏离人民意愿，其根本目的在于增进公共

^① 数据来源：[https://data-explorer.oecd.org/?fs\[0\]=Topic%2C0%7CTaxation%23TAX%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=191](https://data-explorer.oecd.org/?fs[0]=Topic%2C0%7CTaxation%23TAX%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=191)。

^② 数据来源：<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>。

利益。因此，本文将法治水平也作为控制变量纳入分析，并使用世界治理指数中的法治指标代表国家的法治水平。

再次，腐败可能削弱政府回应公民诉求的意愿与能力。毫无疑问，公共权力的目的是促进公共利益的增长，政府通过行使公共权力来回应公民的利益诉求。但是，政府官员运用公共权力谋取个人利益会导致权力滥用，造成公共权力目标异化。因此，本文使用世界治理指数中的腐败控制指标作为控制变量纳入分析。

最后，关于国家经济发展水平与政府回应性的关系，学界并没有形成一致的结论。部分研究认为，经济增长能为公共服务供给提供充足的资金支持，提升基本公共服务水平（豆建民、刘欣，2011；刘军等，2015），同时为国家行政机构运转以及改善公共组织管理体制提供必要的资源，从而提高国家治理质量（马骏，2011）。但是，治理质量的提高并不一定意味着政府回应性的提升。经济增长所带来的治理改善有时会呈现一种结构性的偏差。政府会更倾向于投资能在短期获得稳定经济回报的项目，而非回报周期长、对经济贡献不明显、公民利益诉求更集中的社会公共服务领域（傅勇、张晏，2007；陶然、刘明兴，2007）。本文认为，经济基础是一个国家正常运转的前提，经济增长能为制度建设和政府效率提升提供充足的财政资源。政府回应性的实现，需要经历信息收集、诉求整合、政策形成、实施论证等一系列复杂的过程，这都依赖于体系庞大且运转严密的官僚系统。而对于经济贫困的国家或地区而言，其制度建设和官僚体系的发展无不受制于孱弱的经济基础，即便具备回应公民诉求的强烈意愿，也难免因公共资源贫乏而难以实现。因此，本文用人均 GDP（取对数）来衡量经济发展水平，并将经济发展水平作为控制变量纳入统计回归分析中。

（二）计量模型

本文的数据来源为 2003 年至 2020 年全球 95 个国家的面板数据。该面板数据在时间序列上是连续的，且数据十分平衡。为控制不随国家变化的不可观测因素（如历史、文化、地理等）以及同时影响所有国家的共同因素（如国际金融危机、技术革命等），本文主要采用双向固定效应模型进行估计，其基本形式如下。

模型 1：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 TAX + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 2：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 DT_{it} + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 3：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 IT_{it} + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 1 中 RES_{it} 表示 i 国家在第 t 年的政府回应性， DEM_{it} 表示 i 国家在第 t 年的民主化程度， GDP_{it} 表示 i 国家在第 t 年的经济发展水平， CRP_{it} 代表 i 国家在第 t

年的腐败控制水平， LAW_{it} 则代表 i 国家在第 t 年的法治水平； K_i 表示地区效应，用于捕捉所有不随时间变化的国别特征； F_t 表示时间效应，用于捕捉所有国家共同面临的年度冲击； ε 表示残差。

模型 2 中的 DT_{it} 与模型 3 中的 IT_{it} 分别代表 i 国家在第 t 年的直接税比例以及间接税比例。

五、实证检验与结果分析

（一）描述性统计分析

表 1 报告了面板数据的描述统计分析结果。面板数据中，95 个国家的政府回应性水平普遍不高，其均值为 0.355，最小值为 -1.887，而最大值为 1.800。税收收入在 GDP 中占比的均值为 0.241，其最大值为 0.502，最小值仅为 0.033。在税制结构上，直接税收入占比的均值为 0.336，最小值与最大值分别为 0.1 和 0.769，不同国家的直接税在总税收收入中占比存在较为明显的差异。间接税在税收总收入中的占比也较为类似，分布于 0.160 至 0.823 区间内。

表 1 描述性统计

变量	观测数 N	均值 mean	标准误 sd	最小值 min	最大值 max
政府回应性	1710	0.355	0.881	-1.887	1.800
税收收入在 GDP 中的占比	1710	0.241	0.101	0.033	0.502
直接税收入占比	1683	0.336	0.138	0.100	0.769
间接税收入占比	1683	0.445	0.146	0.160	0.823
民主化程度	1710	72.210	24.650	7.000	100.000
法治水平	1710	0.301	0.997	-1.790	2.129
腐败控制	1710	0.322	1.047	-1.572	2.171
经济发展水平	1710	18853.079	24459.357	173.796	178864.852

资料来源：作者自制。

（二）统计回归结果分析

在三个假设中，因变量都为政府回应性，解释变量分别为税收收入在 GDP 中的占比、直接税收入在总税收收入中的占比、间接税收入在总税收收入中的占比，控制变量为民主化程度、法治水平、腐败控制以及经济发展水平。基于 Hausman 检验结果，本文不使用随机效应模型，采用双向固定效应模型进行估计。该设定

能更有效地缓解因遗漏变量导致的内生性偏误。

表2报告了模型1、模型2、模型3的固定效应检验结果。固定效应模型回归的结果显示,税收收入在GDP中占比与间接税收入占比对政府回应性的影响十分显著($p < 0.01$)。其中,固定效应模型1能解释政府回应性44%的变化。而税收收入在GDP中占比对政府回应性有显著的正向影响。税收收入占比每增长一个百分点,政府回应性会上升约0.513%。控制变量方面,民主化程度、法治水平、腐败控制均对政府回应性具有显著的正向影响。具体而言,民主化程度每提高一个百分点,政府回应性上升约0.581%;法治水平每提高一个百分点,政府回应性上升约0.229%;腐败控制每提高1%,政府回应性上升约0.176%。

表2 固定效应模型回归分析结果

	模型1	模型2	模型3
税收收入/GDP	0.5133*** (2.9758)		
直接税占比		0.0564 (0.6322)	
间接税占比			-0.2413*** (-2.5852)
民主化程度	0.5805*** (26.5382)	0.5841*** (26.6644)	0.5850*** (26.7575)
法治水平	0.2292*** (9.9916)	0.2210*** (9.6340)	0.2274*** (9.9176)
腐败控制	0.1757*** (8.6261)	0.1786*** (8.7534)	0.1759*** (8.6300)
经济发展水平	0.0070 (0.6700)	0.0150 (1.4714)	0.0053 (0.4943)
地区固定	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制
常数项	-2.3871*** (-18.4854)	-2.3689*** (-18.1692)	-2.1595*** (-14.4123)
观测数量	1682	1682	1682
R^2	0.4445	0.4415	0.4437
国家数量	95	95	95
调整后 R^2	0.4097	0.4066	0.4089
F	253.1820	250.1546	252.4043

注:回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平的显著性检验。

资料来源:作者自制。

固定效应模型 2 的结果显示，直接税在总税收中占比对政府回应性的影响并不显著。固定效应模型 3 的拟合优度为 0.4437，与模型 1 基本相当。在该模型中，间接税占比对政府回应性有十分显著的负向影响，间接税收入占比每增加 1%，政府回应性会减少约 0.241%。民主化程度、法治水平以及腐败控制等控制变量在影响方向与显著性上与固定效应模型 1 中一致，且系数值十分接近。

为缓解模型可能存在的内生性问题（如双向因果关系），本文使用解释变量的一阶滞后值作为其自身的工具变量，进行两阶段最小二乘法（2SLS）估计。一方面，税收政策具有较强的连续性，当期税制结构与上一期高度相关，满足工具变量的相关性要求。另一方面，滞后一期的税收变量在时间上先于当期的政府回应性，且不易受当期经济政治冲击的影响，能更好地满足外生性假设。采用二阶最小二乘法估计的结果如表 3 所示，各变量都通过了弱工具变量的检验，2SLS 模型 1、2SLS 模型 2 和 2SLS 模型 3 的 F 值分别为 34.86、42.36 和 44.47，表明不存在弱工具变量问题。

表 3 2SLS 回归分析结果

	2SLS 模型 1	2SLS 模型 2	2SLS 模型 3
税收收入/GDP	0.7576*** (3.3344)		
直接税占比		0.0852 (0.7107)	
间接税占比			-0.3500*** (-2.7617)
民主化程度	0.6153*** (27.2081)	0.6194*** (27.3883)	0.6201*** (27.4661)
法治水平	0.2128*** (8.9491)	0.2015*** (8.5042)	0.2091*** (8.8267)
腐败控制	0.1775*** (8.6270)	0.1817*** (8.8389)	0.1791*** (8.7192)
经济发展水平	0.0210* (1.7639)	0.0324*** (2.8149)	0.0178 (1.4022)
常数项	-2.7156*** (-18.9948)	-2.6805*** (-18.5282)	-2.3672*** (-13.3303)
观测数量	1587	1587	1587
国家数量	95	95	95

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.1 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

在引入工具变量后，2SLS 回归的结果显示，税收收入占比与间接税占比对政

府回应性的影响在统计上依然十分显著 ($p < 0.01$), 并且影响程度 (相关系数) 也提高了。税收收入占比每增加一个百分比, 政府回应性会增加约 0.758%, 高于固定效应模型 1 中的 0.513%。间接税占比影响系数的绝对值也由 0.241 提升至 0.350。民主化程度、法治水平、腐败控制在 3 个 2SLS 模型中统计依然十分显著 ($p < 0.01$), 但是相关系数值变化不大。直接税收入占比在 2SLS 模型中同样不显著。

上述统计检验结果表明, 在这 95 个国家中, 税收收入在 GDP 中的占比对它们的政府回应性存在显著的正向影响。国家财政收入越依赖税收, 它对公民的回应性就越高。这一结果支持了 Moore 等人的理论, 表明税收依赖度的提升增强了国家与社会之间的“绑定”关系。政府为换取纳税服从, 必须通过更积极地提供有效的公共服务 (即政府回应性) 来回应公民诉求。

从税制结构来看, 间接税在税收中占比越高, 政府对公民回应性的水平越低。这与本文的假设一致, 间接税占比的提高对政府回应性会产生抑制作用。这可能是因为间接税嵌入商品价格, 税负感知弱, 削弱了纳税人的“权利意识”和对财政支出的监督动机, 从而降低了政府改善治理效率的压力。

(三) 滞后模型回归分析结果

由于直接税对公民的财富影响更为直接, 公民对其的赋税感知程度更高, 本文假设直接税的征收对政府回应性会产生正向的影响, 但是基于固定效应模型以及 2SLS 模型的实证分析并未发现直接税与政府回应性之间的显著关系。这可能是因为当前时间范围内, 直接税收入的变化对政府回应性的影响存在滞后性。一方面, 政府治理模式或治理行为存在惯性; 另一方面, 对以公共物品供给有效性为代表的政府回应性的测度也存在滞后性, 公共政策制定的程序时间跨度较大, 从政策提案到论证再到最后政策产出, 往往会跨越数年。而且, 公民也需要经历一段时间才会对政策实施的结果形成较为明确的感知。因此, 本文在上述模型 1、模型 2、模型 3 的基础上建立滞后一期、二期、三期的跨期模型, 来检验时间差的影响, 分析结果如表 4 所示。

表 4 滞后模型回归分析结果

	一期滞后模型	二期滞后模型	三期滞后模型
直接税占比	0.0903 (1.0094)	0.0550 (0.6362)	0.2095** (2.5033)
民主化程度	0.6249*** (27.9437)	0.6947*** (30.4981)	0.7996*** (33.3754)
法治水平	0.2041*** (8.6500)	0.1878*** (8.0362)	0.1693*** (7.3487)

(续上表)

	一期滞后模型	二期滞后模型	三期滞后模型
腐败控制	0.1777*** (8.6299)	0.1510*** (7.4129)	0.1419*** (7.1585)
经济发展水平	0.0313*** (2.7061)	0.0476*** (3.7143)	0.0454*** (3.1565)
地区固定	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制
常数项	-2.6970*** (-18.8996)	-3.1121*** (-20.2203)	-3.5811*** (-21.1549)
观测数量	1612	1517	1422
R^2	0.4643	0.5022	0.5479
国家数量	95	95	95
调整后 R^2	0.4292	0.4674	0.5140

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表4的滞后模型结果显示，直接税占比的提升需滞后三期（即约3年）才对政府回应性产生显著的正向影响。这一滞后效应有力地印证了本文的假设。一方面，税制结构调整本身是一个渐进的过程，其影响需要时间渗透。另一方面，从“税负感知”到“监督行为”再到“政府行为改变”存在传导时滞。公民对直接税增加的感知需要时间转化为政治参与和问责行动，而政府感知到这种压力并调整公共政策、优化公共服务供给同样需要经历政策制定和执行的周期。因此，直接税通过增强公民监督来提升政府回应性的机制，更多地体现为一种中长期效应。

上述模型统计回归的结果基本验证了本文提出的研究假设。国家的财政收入越依赖税收，它对公民的回应性就越高。间接税在税收中占比越高，政府对公民的回应性就越低。直接税在税收中的占比则对政府回应性有着相反的影响，并且这种影响存在一定的滞后性。同时，这些国家的民主化程度、法治水平以及腐败控制水平的提高也会使这些国家提高对公民的回应性。

六、结论与研究不足

（一）结论

本文通过分析全球95个国家2003—2020年税收收入以及直接税和间接税的

数据发现，税收收入占比对政府回应性有显著的正向促进作用。正如财政社会学学者的观点，与其他类型的财政国家相比，税收国家通过与社会持续互动形成了一种基于交换的“财政契约”，这使得税收国家的国家自主性较低，对社会的依赖度较高，政府因此也对公民更加负责。这一互动不仅培养了社会大众的公民意识，还提高了他们政治参与的积极性。

为了进一步验证税收与国家回应性间的关系，本文将税制结构拆解为直接税与间接税并分别进行回归。实证结果表明，直接税与间接税因其截然不同的税负感知属性，对政府回应性产生了方向相反的作用，这印证了本文基于“税负感知—监督问责—政府回应性”链条所构建的理论机制。

具体而言，税负痛感显著、税负归宿清晰的直接税，通过强化公民的纳税人身份认同，有效激活了其社会监督意愿，从而对政府形成持续的压力，促使其提升治理效率与公共服务质量。研究发现，直接税占比的提升对政府回应性存在显著的正向促进作用，且这一效应在滞后三期最为明显。这一滞后特征印证了本文的理论推演，从税制结构调整到公民权利意识觉醒，再到监督行为转化为切实的政策改进，是一个需要时间传导的连续过程。因此，财政契约与问责机制的确立也是一个中长期的持续过程。

与之相反，具有累退性、隐蔽性特征的间接税容易导致“财政幻觉”，削弱公民将自身福利与政府税收进行关联的意识与能力，从而抑制了社会问责机制的有效运转。本文研究证实，间接税占比的提高会显著抑制政府回应性。这意味着，虽然以间接税为主体的税制结构可能降低税收征收阻力，但却在无形中侵蚀了国家与社会间良性互动的问责基础，不利于治理效能的长期提升。

综上所述，本文从税制结构的视角证实，国家治理现代化的实现不仅需要提高财政收入对税收的总体依赖，更需优化税收的内在结构。提升直接税在税收中的占比，降低对间接税的依赖，提高财政透明度和提升公民参与，构建“税收—监督—回应”的良性循环，是推动政府从“管理型”向“回应型”转变、夯实国家治理基础的重要财政路径。未来的税制改革应在关注收入汲取能力的同时，高度重视税收形式所具有的政治与社会治理效应。

（二）政策建议

党的二十届三中全会明确提出：“进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”（中国共产党中央委员会，2024）随着改革进入深水区，国家面临的任務日益艰巨繁重，对国家治理体系和治理能力提出了更高要求。税收与公共财政在国家治理中发挥着关键作用，国家治理的现代化离不开财税体制的现代化。自市场经济体制改革启动以来，我国开始从自产国家逐步向税收国家转型。然而，仅就预算内收入而言，

我国仍属于半税收国家，依然保留着不少租金国家与自产国家的特征。分税制改革虽提高了“两个比重”，却也造成了地方政府巨大的财政缺口。地方政府过度依赖土地财政，隐性债务规模庞大，严重制约着我国国家治理现代化的进程。

党的二十大报告指出：“构建高水平社会主义市场经济体制……健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系。”（习近平，2022）这为我们指明了财税体制改革的方向。因此，为完善国家治理的新需求，应通过税制结构转型与配套制度改革，推动政府从“管理型”向“回应型”转变，为实现国家治理现代化提供坚实财政保障。

第一，优化税制结构，提升直接税比重。逐步降低间接税在税收收入中的占比，扩大个人所得税、财产税、遗产税等直接税的征收范围，增强公民对税负的感知度，激发纳税人监督政府履职的积极性。通过完善累进税制设计来平衡税负分配，同时建立与公共服务供给挂钩的税收激励机制，推动政府回应与公民监督形成良性互动，提升回应性。

第二，强化税收的财政主导地位，减少非税依赖。进一步弱化土地财政等非税收入对地方财政的支撑作用，遏制隐性债务风险。深化分税制改革，健全地方税体系，增强地方政府财政自给能力，引导其将公共支出重心转向教育、医疗、环保等民生领域，以实质性回应公民诉求。

第三，完善税收征管与财政透明度建设。加强税务部门专业化能力，利用大数据等技术提升税收信息采集与分析效率，增强对社会经济活动的渗透能力。同步推进财政预算公开透明化，建立纳税人参与的预算监督机制，减少信息不对称，遏制权力寻租，保障公共资金使用的公共性与效率。

第四，注重政策实施的长期性与协调性。鉴于直接税对政府回应性的滞后效应，需在税制改革中统筹短期目标与长期规划，避免急功近利。加强跨部门政策协同，将税制优化与法治建设、反腐败、民主化进程相结合，系统提升国家治理效能。

（三）研究不足

本研究虽然在理论构建与实证分析上取得了一定进展，但受限于研究设计与数据获取条件，仍存在以下不足之处，需要在后续研究中进一步完善。

首先，尽管本文已将民主化程度、法治水平、腐败控制，以及经济发展水平等纳入核心控制变量，以探讨宏观制度与资源环境的影响，但模型仍未能涵盖所有潜在的重要影响因素。例如，媒体监督强度（如新闻自由度）是塑造政府问责压力、影响其回应意愿的关键社会环境变量。同时，不同地区文化传统与政治历史（如东亚与欧洲的差异）也可能对财政制度与政府行为产生重大影响。本文曾尝试纳入上述变量，但在跨国、长时段（2003—2020年）、大样本（95国）的

研究框架下，面临数据覆盖不全、口径不一、年度连续性不足等严重挑战。引入质量存疑的数据可能损害模型的稳定性与结论的可靠性，因此本文未强行增加。缺乏对这些因素的有效控制，可能使本文的估计存在一定的遗漏变量偏误风险。

其次，本文将直接税作为一个整体进行分析，但其内部包含个人所得税、企业所得税、房产税等子类。不同税种在纳税人身份感知度、税负转嫁特性和征收环节上存在差异，它们对公民监督意愿和政府回应压力产生作用的微观机制存在不同。

再次，本文提出的“税负感知—公民监督—政府回应性”理论链条，强调了利益表达机制、财政透明度和公民参与渠道作为关键中介的作用。然而，由于缺乏跨国范围内关于这些制度性因素的系统性、可量化数据，本研究未能直接测量并将其纳入中介模型进行检验。例如，若缺乏健全的利益表达机制，直接税占比提升可能难以转化为有效的监督压力，甚至引发社会矛盾与冲突。因此，本文的研究假设主要在现有的文献支撑下进行逻辑推导，以及初步的实证检验，其经验传导过程有待未来在可获得更精细数据的基础上进行直接的验证。

最后，尽管本文采用双向固定效应模型控制了国家个体差异与时间共同趋势，但不同国家在历史、文化、政体等方面的深层差异难以通过有限变量完全控制。不同大洲或同一区域内的国家，其社会对税收的态度、政府回应的传统可能存在系统性的差异。本文在当前的数据与框架下，未能对其分组并进行深入的异质性分析，或引入更为复杂的模型来解释这些差异，这可能掩盖了税制结构影响在不同情境下的条件性特征。

综上所述，未来的研究可在以下方向寻求突破：一是待相关跨国数据库更新与完善后，将媒体监督、民族与文化维度、制度等中介变量（如财政透明度指数）纳入分析，进行更全面的检验；二是聚焦于国家内部的地方层面（如省际或州际数据），在更同质的政治文化背景下深入探究税制结构的影响机制；三是尝试对直接税种进行拆分，比较不同税类对政府回应性的差异化影响，从而为更具针对性的税制改革政策提供依据。

参考文献

储德银、费冒盛、黄暄 (2020). 税制结构优化与地方政府治理. *税务研究*, (11): 31-38.

Chu, D. Y., Fei, M. S., & Huang, X. (2020). Optimization of Tax Structure and Local Government Governance. *Taxation Research*, (11): 31-38. (in Chinese)

谷成、张家楠 (2024). 财政分权、审计监督与地方政府回应性——来自市级民生财政支出的经验证据. *财贸经济*, 45(6): 21-37.

Gu, C., & Zhang J. N. (2024). Fiscal Decentralization, Audit Supervision, and Responsiveness of Subnational Governments: Empirical Evidence from Fiscal Expenditure on Municipal Governments to Meet Basic Living Needs. *Financial & Trade Economics*, 45(6): 21-37. (in Chinese)

- 豆建民、刘欣 (2011). 中国区域基本公共服务水平的收敛性及其影响因素分析. *财经研究*, 37(10): 37-47.
- Dou, J. M., & Liu, X. (2011). Analysis on Convergence of Regional Basic Public Services in China and Its Influential Factors. *Journal of Finance and Economics*, 37(10): 37-47. (in Chinese)
- 傅勇、张晏 (2007). 中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价. *管理世界*, (3): 4-12+22.
- Fu, Y., & Zhang, Y. (2007). Chinese-style Decentralization and Fiscal Expenditure Structure Bias: The Cost of Competition for Growth. *Journal of Management World*, (3): 4-12+22. (in Chinese)
- 刘军、杨浩昌、张三峰 (2015). 中国基本公共服务供给的决定因素研究. *南京社会科学*, (5): 33-39.
- Liu, J., Yang, H. C., & Zhang, S. F. (2015). Determinants of the Supply of Public Services in China. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 33-39. (in Chinese)
- 马骏 (2011). 中国财政国家转型：走向税收国家？*吉林大学社会科学学报*, 51(1): 18-30.
- Ma, J. (2011). China's Fiscal State Transformation: How to Become a Tax Revenue Country? *Journal of Social Sciences of Jilin University*, 51(1): 18-30. (in Chinese)
- 马骏、温明月 (2012). 税收、租金与治理：理论与检验. *社会学研究*, 27(2): 86-108+243-244.
- Ma, J., & Wen, M. Y. (2012). Taxation, Rent and Governance: Theory and Test. *Sociological Studies*, 27(2): 86-108+243-244. (in Chinese)
- 马啸、张逸凡 (2022). 无代表也税收？——增值税征收对政治问责之影响的跨国分析 [工作论文], 北京大学政府管理学院.
- Ma, X., & Zhang, Y. F. (2022). *No Representation, Still Taxation? The Impact of VAT Adoption on Political Accountability Across Countries* [Unpublished manuscript]. School of Government, Peking University. (in Chinese)
- 孟天广、杨平、苏政 (2015). 转型中国的公民意见与地方财政决策——基于对地方政府的调查实验. *公共管理学报*, 12(3): 57-68+157.
- Meng, T. G., Yang, P., & Su, Z. (2015). Public Opinion and Local Fiscal Decision-Making in Authoritarian China: Based on Survey Experiment to Local Governments. *Journal of Public Management*, 12(3): 57-68+157. (in Chinese)
- 孙琳、汤蛟伶 (2010). 税制结构、“财政幻觉”和政府规模膨胀. *中央财经大学学报*, (11): 1-4.
- Sun, L., & Tang, J. L. (2010). Tax Structure, “Fiscal Illusion” and the Size of Government. *Journal of the Central University of Finance and Economics*, (11): 1-4. (in Chinese)
- 陶然、刘明兴 (2007). 中国城乡收入差距，地方政府开支及财政自主. *世界经济文汇*, (2): 1-21.
- Tao, R., & Liu, M. X. (2007). China's Urban-rural Income Gap, Local Government Spending and Fiscal Autonomy. *World Economic Papers*, (2): 1-21. (in Chinese)
- 吴俊培、陈曾、刘文章 (2021). 税制结构、参与式治理与国家治理现代化. *税务研究*, (9): 5-10.
- Wu, J. P., Chen, Z., & Liu, W. Z. (2021). Tax Structure, Participatory Governance, and National Governance Modernization. *Taxation Research*, (9): 5-10. (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).
- 杨志安、邱国庆 (2019). 税制结构变迁对地方政府预算软约束的影响. *税务研究*, (2): 63-68.
- Yang, Z. A., & Qiu, G. Q. (2019). The Impact of Changes in Tax Structure on the Soft Budget Constraint of Local Governments. *Taxation Research*, (2): 63-68. (in Chinese)
- 张景华 (2014). 税收与治理质量：跨国实证检验. *财贸经济*, (11): 13-22.
- Zhang, J. H. (2014). Tax and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Test. *Financial & Trade Economics*,

- (11): 13–22. (in Chinese)
- 中国共产党中央委员会 (2024–7–18). 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报. 新华社. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm.
- Central Committee of the Communist Party of China. (2024, July 18). Communiqué of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, *Xinhua News Agency*. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm. (in Chinese).
- Bastiaens, I., & Rudra, N. (2018). *Democracies in Peril: Taxation and Redistribution in the Globalizing Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19(1): 163–185.
- Fairfield, T. (2013). Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies. *World Development*, 47: 42–57.
- Hoffman, B. D., & Gibson, C. C. (2005). *Fiscal Governance and Public Services: Evidence from Tanzania and Zambia*. San Diego: Department of Political Science, University of California, San Diego.
- Kitschelt, H., & Rehm, P. (2019). Secular Partisan Realignment in the United States: The Socioeconomic Reconfiguration of White Partisanship since the New Deal Era. *Politics & Society*, 47(3): 425–497.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Indicators. *Economics & Politics*, 7(3): 207–227.
- Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Mares, I., & Queralt, D. (2020). Fiscal Innovation in Nondemocratic Regimes: Elites and the Adoption of the Prussian Income Taxes of the 1890s. *Explorations in Economic History*, 77: 101340.
- Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25(3): 297–319.
- Prichard, W. (2015). *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2010). *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, M. L. (2004). Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34(2): 229–249.
- Scheve, K., & Stasavage, D. (2012). Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation. *American Political Science Review*, 106(1): 81–102.
- Schumpeter, J. A. (1991). *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weigel, J. L. (2020). The Participation Dividend of Taxation: How Citizens in Congo Engage More with the State When It Tries to Tax Them. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(4): 1849–1903.
- Widmalm, F. (2001). Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better than Others? *Public Choice*, 107: 199–219.

责任编辑：王秋石

从繁文缛节复归有效规则：制度规则研究的演进逻辑

郭晟豪 魏雪*

【摘要】有效规则突破了传统繁文缛节的研究框架，从规则属性的角度重新诠释了组织规则的功能，为公共管理的制度规则研究领域提供了新的理论视角和实践工具。论文详细阐述了有效规则的概念内涵和生成逻辑，并对其与繁文缛节及必要的科层制进行了辨析，厘清了有效规则的概念外延，揭示了其独特价值。同时，论文对有效规则在理论探索、实证检验和实践应用方面的研究进行了系统回顾和评述。该理论在公共管理领域的研究和应用还处于初期阶段，现有研究结论不一，深度尚显不足。未来应继续深化对有效规则的理论探索，完善其研究方法和工具，扩展其研究情境，以推动行政规则从数量扩张向质量优化发展。

【关键词】有效规则 繁文缛节 规则属性 规则设计

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0177-19

一、引言

作为组织运行的重要基石，制度规则无处不在，其重要性在现代政治与公共管理的各项研究中得到了广泛强调。制度规则不仅对解决政治问题和实现公共利益至关重要，更为治理的稳定性、公平性等关键属性提供了坚实的基础（Goodsell, 2000）。在实践中，行政机关在相当程度上要依赖规则来运作，行政规则事实上构

* 郭晟豪，兰州大学管理学院、中国政府绩效管理研究中心教授。魏雪，兰州大学管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“规则中创造：基层行政规则影响公务员主动变革行为的机制与效应研究”（72504091），教育部人文社会科学研究规划基金项目“中国情境的基层领导干部公共领导力研究：内涵、测量与绩效生成机制”（24YJA630028），兰州大学哲学社会科学创新团队资助（2025lzujbkym003）。

成了约束行政机关和相对人的行为规范（宋华琳，2006）。然而，随着科层体制的深入发展，规则的数量也随之膨胀。虽然这种规则的扩张显然是自由民主国家所依赖的基石之一，但规则存量的增长确实引发了人们对其功能障碍的日益担忧（Aadm et al.，2017）。学界对行政规则的研究逐渐兴起和深入，并将研究关注点集中在规则的负面影响上，由此诞生了关于繁文缛节（Red Tape）或无效规则（Ineffective Rules）的众多研究（Bozeman，1993）。然而，该领域的研究却存在一些争议与局限。在理论构建方面，繁文缛节的概念界定尚未达成共识，现有定义难以适用于实践（Zahradnik，2024），且缺乏系统的理论框架来阐释其作用机制及影响因素（郭金元等，2021）。在测量方面，繁文缛节的实证研究几乎都面临操作化困境（彭珮文、杨一，2025），绝大多数学者以调查者的主观感知去测量客观的繁文缛节现象，导致结论过于依赖于样本的选择（林民望，2015）。此外，对繁文缛节实际影响的检验也存在诸多争论，部分实证结果存在分歧（Blom et al.，2021）。传统的繁文缛节视角逐渐无法满足制度规则研究在理论与实践上的需求。在这样的研究背景和需求下，DeHart-Davis（2009a）认为，需重视行政规则的有效性问题的，提出一个新的理论视角——有效规则（Effective Rules），并称之为“绿带”（Green Tape）。DeHart-Davis构建了“有效规则”的五个属性，这五个属性的组合会提高组织规则的有效性，有效规则理论由此诞生。

有效规则理论的出现具有启蒙意义，它推动了公共管理领域在规则领域的探索从繁文缛节重新回归规则本身。过去的几十年里，公共管理学者已经对繁文缛节的性质和影响进行了较为深入的探索。然而，追本溯源，解决问题的关键在于如何设计和实施高效的组织规则以实现组织目标，而非过分关注规则的负面影响。虽然对繁文缛节的批判有其合理性，但对规则的负面影响的过度关注会引发对现实的不完整描述，造成对制度规则及其在公共组织中作用的片面认知（DeHart-Davis，2017）。而有效规则突破了繁文缛节研究的局限，将研究重点转向规则的实际效能与价值创造，为制度规则研究开辟了新的理论路径，是一个具有广阔研究前景的理论。

二、从繁文缛节到有效规则的概念演进

（一）有效规则的逻辑起点与概念内涵

从公共行政学的角度来看，规则是在行政立法之外，行政机关制定的规范性文件、标准、技术规程等可能对公民、法人或其他组织产生实质影响的规则及其载体（胡斌，2023）。用以指称这类“规范性文件”的学术用语并不统一，学者们大体上使用了“行政规则”“行政规范”“行政规范性文件”“制度规则”等学

术概念（郑雅方，2012；An & Bostic，2021）。尽管概念繁多且内涵不尽相同，但多数学者认为，这些概念在外延上大体相近，基本上是指除法律、行政法规和规章之外的规范性文件（陈恩才，2012）。在有效规则研究出现之前，学界对制度规则的研究主要聚焦于其负面影响，即繁文缛节上。但繁文缛节的定义和测量一直存在争议。以 Bozeman 为代表的学者多从规则的客观属性上对繁文缛节进行定义，但实证研究却以被调查者的主观感知来测量繁文缛节（Kaufmann & Feeney，2012）。Bozeman（2012）本人后续也提出了利益相关者的繁文缛节（Stakeholder Red Tape）以及多维繁文缛节概念（Multidimensional Red Tape），试图在“主观”与“客观”之间找到平衡。但这些尝试的成效有限，繁文缛节的界定争议仍未得到根本解决。与此同时，学界对繁文缛节影响的认知也在不断深化。繁文缛节作为科层体系中一个不可避免的现象，长期以来被视作阻碍效率 and 创新的“科层病”。然而，随着研究的深入，学者们开始认识到繁文缛节并非全然负面，它在一定情境下可以发挥积极作用。比如对个人而言，在高繁文缛节程度的环境下，与工作相关的资源对组织成员工作敬业度的激励作用相较于低繁文缛节环境更为显著（Borst et al.，2019）。对组织而言，繁文缛节可以激发组织变革，激励管理者和成员创新组织流程（Moon & Bretschneider，2002；Van Loon，2017）。这些发现促使“必要的科层制”这一理念的提出，一些学者主张从不同组织层级视角去看待烦琐的规则在组织中的必要作用（Van Loon et al.，2016；Yang，2023）。

在繁文缛节定义的“客观-主观”、其影响是“有害-有益”这场辩论中，有效规则理论应运而生。这一概念的系统性论述诞生于2009年，由美国学者 DeHart-Davis 首次提出。DeHart-Davis 采用扎根理论的方法对有效规则的五个属性进行了概括，即规则书面化（Written Rules）、明确的措施-结果关系（Valid Means-Ends Relationships）、最适度的控制（Optimal Control）、应用一致性（Consistently Applied）、目的被利益相关者理解（Purposes Understood by Stakeholders）。这五个属性都有助于构建规则的功能，所有属性的组合将提高规则的有效性。DeHart-Davis 指出，有效规则的实现需要具备两个条件：一是技术成熟度，这体现在具备良好的规则设计能力上；二是规则被利益相关者所接受，即规则必须得到组织成员的理解、执行或遵守（DeHart-Davis，2009a）。在 DeHart-Davis 看来，组织借助规则来实现特定目标，而员工则将规则视为与组织的关系纽带，并据此做出相应的反应。因此，有效规则可以理解为一个设计规则的函数，也就是利益相关者如何解释和遵守这些规则的函数（Kaufmann et al.，2023）。

从繁文缛节到有效规则的演进，并非简单的概念替代，而是研究焦点的跃迁和研究本质的回归。有效规则的研究既源自繁文缛节，也是对繁文缛节的延伸与超越（林民望，2015）。该理论认为，有效的规则既要具备规则设计的成熟度，也要兼顾利益相关者的主观感知，这不仅有助于解释繁文缛节如何转化为有效规

则，也突破了传统的“客观-主观”之争。此外，有效规则理论跳出“有害”与“有益”的争论，强调过度聚焦烦琐规则的利弊得失实际上偏离了核心议题。它引导研究者将注意力重新集中在规则的有效性上，从规则属性的角度重新诠释了组织规则的功能，打破了将规则繁多等同于烦琐的传统思维模式，促使规则研究从繁文缛节视角回归其本质，为公共管理领域带来了重要的研究议题。过去几十年，公共管理学者只对无效规则或繁文缛节进行了大量的研究。相比之下，有效规则的研究目前还处于初步探索阶段。尤其对于国内学界来说，有效规则的概念及应用仍需进一步推广和探讨。

（二）有效规则与相关概念的辨析

随着对有效规则的研究逐渐深入，不可避免地会涉及一些类似的概念。为了进一步明晰有效规则的概念内涵与外延，有必要对以下几对相关概念进行细致的辨析。

1. 有效规则与繁文缛节

目前学界对繁文缛节的概念界定还存在分歧。其中，美国学者 Barry Bozeman (1993: 283) 的定义最具影响力，他认为繁文缛节是“仍然有效并给组织带来遵从负担，但对规则目标的实现毫无价值的规则、条例和程序”。此定义也被称为组织繁文缛节 (Organizational Red Tape)，侧重于从组织视角审视繁文缛节，强调其对组织目标实现的无效性。从主观感知的角度出发，Bozeman (1993: 284) 还提出了利益相关者繁文缛节的概念，即“仍然有效并带来合规负担，但对特定利益相关者群体所重视的目标毫无价值的组织规则、条例和程序”。这一概念侧重于探讨繁文缛节对个人目标的影响，能解释个体感知到的繁文缛节的差异。其他持主观视角的学者也普遍认为，繁文缛节是个体对规则是否构成组织目标负担或障碍的主观判断 (Pandey & Scott, 2002; Kaufmann et al., 2019)。在测量方面，Borry (2016) 开发了三项繁文缛节 (Three-Item Red Tape, TIRT) 量表，该量表要求受访者根据规则的烦琐程度、不必要性和无效性来描述组织规则的繁文缛节程度。Van Loon 等人 (2016) 开发的以工作为中心的繁文缛节量表则指出，繁文缛节作为一种二维结构，应从合规负担和功能障碍两个维度进行衡量。综合已有的界定与测量研究，繁文缛节的核心特征可归纳为两点，一是规则所带来的负担，二是规则对实现目标的无效性。而这两个要素正是区分有效规则与繁文缛节的关键所在。

从规则带来负担这一核心特征来看，繁文缛节是指必然会给组织带来负担的各类规则。繁文缛节经常被视为一种“病态型”规则，通常表现为“文山会海”、形式主义等现象，给基层工作带来了负担过重的问题 (杨帆、章志涵, 2020)。

目前多数研究都在测量繁文缛节的各类消极作用，例如，对繁文缛节的感知会削减工作绩效（郭金元、陈志霞，2023），预算繁文缛节对个体工作动机存在消极影响（郭晟豪，2021），等等。而有效规则的内核在于不再讨论规则的负担，它跳出了常规的思考框架，探究的是规则如何才能有效。需要注意的是，文中提到的负担并不完全等同于行政负担。一些学者将行政负担通俗地理解为繁文缛节，但这两者却是两个不同的概念（郭金元等，2021）。行政负担是指群众、企业在与政府部门打交道的过程中需要承担的各类成本，包括学习成本、合规成本和心理成本等（马亮，2022）。繁文缛节的负担可能演变为行政负担，但二者在主体和内容上存在明显差异，因此不在此展开论述。而对于能否实现组织目标这一点来说，繁文缛节作为造成负面影响的规则，是规则功能的异化或扭曲，它阻碍组织目标的达成，无法实现预期目的（郭金元等，2021）。而有效规则以规则的有效性为导向，强调达成其预设目标（DeHart-Davis，2009a）。

因此，可以将有效规则与繁文缛节理解为一组相对的概念。当规则不能实现其功能或目的并带来负担时，它们便成为繁文缛节。可以说，负担是繁文缛节的必要条件，阻碍目标实现的功能性障碍则是繁文缛节的充分条件（Hattke et al.，2020）。而有效规则是能实现预期目标的规则，且具备一系列可以促进规则遵从的属性，包括规则书面化、明确的措施-结果关系、最适度的控制、应用一致性以及目的被利益相关者理解。这些规则因其直接促进组织目标的实现，并得到利益相关者的认可和支持而具有较高的技术熟练度和可接受性。

2. 有效规则与必要的科层制

除了繁文缛节外，必要的科层制（Necessary Bureaucracy）这一概念也在行政规则的研究中逐渐受到关注，其出现与对组织制度规则功能性的深入理解密切相关。随着繁文缛节实证研究的深入，学者们逐渐认识到繁文缛节也不一定是“病态的”。作为政治文化的一部分，繁文缛节是科层制不可避免的现象。已有学者验证了繁文缛节同时具有限制与激活的双重作用，它与公共服务动机之间是一种类似于倒U形曲线的关系，即繁文缛节在程度较低时能发挥潜在的激活作用（林亚清，2021）。对一些缺乏担当作为的干部来说，繁文缛节反而起到一种“提振”作用（郭晟豪，2024）。传统的繁文缛节研究受到挑战，不少研究开始为规则“正名”，反对过度批判繁文缛节，并指出烦琐的规则本身并非都是繁文缛节（Feeney，2012）。也就是说，某些规则虽然在表面上看起来烦琐且带来负担，但实际上对于确保组织的政治控制和秩序维护是不可或缺的。这一认识的发展促使“必要的科层制”概念的提出（Van Loon et al.，2016）。

必要的科层制指的是那些虽然在执行过程中可能给组织成员带来沉重负担，但在实现组织目标和维持组织秩序方面具有必要性的规则和程序（Yang，2023）。此概念最显著的特征在于强调规则的政治功能性，即规则对于组织来说是必要的，

它们有助于保持组织的秩序和一致性 (Oliver, 1992)。而这种政治功能性也与不同层级的组织利益相关者有关。对于同一条规则, 在组织层级中的职位越低的成员就越觉得它是繁文缛节; 反过来, 职位越高的成员就越认为它是必要的科层制 (Yang, 2023)。这是因为高层管理者、中层管理者和基层工作者在科层结构中扮演特定的角色, 而维持组织秩序和一致性的政治功能往往是组织高层精英所需要的 (Walker & Brewer, 2008; Mattingly, 2016)。

可以将必要的科层制看作一个介于有效规则和繁文缛节之间的概念框架, 它代表着烦琐与有效的并存。区分必要的科层制和繁文缛节的关键在于判断规则是否对组织目标有所贡献 (Hattke et al., 2020)。而区分有效规则与必要的科层制的关键在于规则的有效程度与必要程度。有效规则是指那些在合规负担与规则功能这两方面上表现都优异的规则 (Van Loon et al., 2016)。而必要的科层制的规则不需要达到如此高的功能性, 只要求这个规则是必要的, 且服务于一些预期的目的。此外, 必要的科层制更侧重规则的政治功能, 强调规则对于保持组织的秩序和一致性的作用。相比之下, 有效规则没有这么强的政治功能性。而且, 由于这种政治功能性具有层级差异, 必要的科层制在短期内可能不被所有人视为有效, 但从组织高层管理者的角度来看, 这些规则对于实现长期的组织目标 and 政治稳定是必要的 (Mattingly, 2016)。而有效规则的技术可行性和可接受度较高, 能直接促进组织目标的实现, 所以利益相关者的认可和支持可能并不存在明显的层级差异。

通过上述分析可以发现, 有效规则、繁文缛节与必要的科层制三者 in 概念定义、研究焦点、特性上存在联系与差异, 如表 1 所示。第一, 有效规则与繁文缛节形成鲜明对比。繁文缛节的核心在于其带来的负担和对组织目标实现的无效性。而有效规则超越了对负担的讨论, 强调使规则有效的属性以及规则实现组织目标的能力, 它是组织追求高效率和实现目标的关键因素。第二, 有效规则与必要的科层制之间也存在明显差异。必要的科层制这一概念强调规则的政治功能性, 且这种政治功能性存在层级差异, 但这种层级差异性在有效规则中则不是很明显。总的来说, 有效规则凭借其独特的视角和目标导向性或许能成为解决实践难题的新理论工具, 繁文缛节因其对目标实现的无效性和带来的负担而受到批评, 而必要的科层制则在组织秩序和政治控制方面发挥着不可或缺的作用。这些概念的辨析有助于研究者更深入地理解组织规则的复杂性、多维性, 以及它们在不同组织层面的影响作用。

表 1 有效规则与相关概念的辨析与比较

	有效规则	繁文缛节	必要的科层制
概念定义	指有效的规则，具备五个属性：规则书面化、明确的措施-结果关系、最适度的控制、应用一致性、目的被利益相关者理解	给组织带来遵从负担，但对规则目标的实现毫无价值的规则、条例和程序	虽然在执行过程中可能给组织成员带来沉重负担，但在实现组织目标和维持组织秩序方面具有必要性的规则和程序
研究焦点	使规则有效的属性	规则功能的异化或扭曲	规则的政治功能性
目标的实现	能有效实现预期目标	无法实现预期目标，这是繁文缛节的充分条件	服务于预期目的，但其有效性不及有效规则
规则的负担	不强调规则的负担，聚焦于规则的有效性	必然带来负担，这是繁文缛节的必要条件	可能带来负担，但强调这种负担是必要的
利益相关者的理解与支持	强调在规则设计和实施中一定要获得利益相关者的理解和支持	难以获得利益相关者的理解与支持	具有层级差异，基层将其视为繁文缛节，而管理层则将其视为必要工具
有效与必要的程度	有效且必要	无效且不必要	必要但可能在短期内不被所有成员视为有效

资料来源：作者自制。

三、有效规则的国内外研究进展

本文采用系统性文献综述法（Systematic Literature Reviews）对国内外文献进行检索，检索源包括 Web of Science（SSCI）与中国知网（CSSCI）数据库，检索时间截至 2025 年 2 月。在 Web of Science（SSCI）数据库的检索词包括“Green Tape”“Effective Rule”“Effective Organizational Rule”“Institutional Rules”，再以公共管理关联方向的文章为限定条件筛选检索结果。在中国知网（CSSCI）数据库检索词包括“有效规则”“有效组织规则”“制度规则”，检索范围涵盖标题、摘要、关键词等。基于初步检索结果，笔者对文献进行内容分析和手动筛选，保证文献完全符合研究的纳入标准，删除重复和与主题不符的文献。为确保文献的全面性，笔者利用 2024 版期刊引证报告（Journal Citation Reports, JCR）公布的 49 本公共管理领域的 SSCI 索引期刊，以及 Google Scholar 网站进行文献补充，手动输入文献 13 篇。最终得出符合条件的文献共计 27 篇。图 1 展示了本文检索文章的流程。

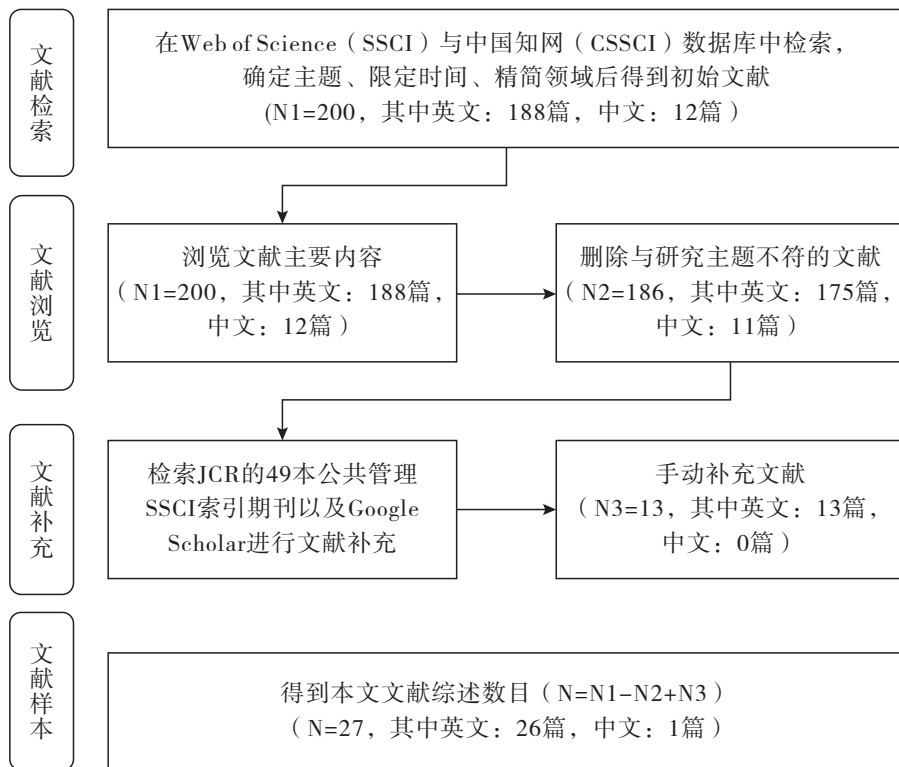


图 1 系统性文献检索流程

资料来源：作者自制。

检索结果显示，最终符合标准的文献仅 27 篇，数量相对有限。一般来说，当一个研究领域的相关论文数量不足 40 篇时，可能表明该领域仍处于发展初期 (Paul et al., 2021)。因此，目前关于有效规则的研究尚显不足，需要学术界的广泛关注 and 深入探讨，以推动该领域研究的进一步发展。此外，已有研究存在从思辨式研究转向实证研究的趋势，聚焦三个方面的内容：一是探索有效规则的五个属性及其对规则有效性的作用机制；二是检验有效规则在公共管理组织中的影响与作用，涵盖个人和组织两个层面；三是探索有效规则在特定领域的实践与应用。

(一) 理论探索：有效规则的属性及其作用机制

在有效规则被正式提出之前，已有研究触及了这一理论的部分核心概念。例如，有实证研究证明，书面形式的规则能减少基层官员违反规定的行为 (DeHart-Davis, 2007)，过度控制会降低官员的公共服务动机 (DeHart-Davis & Pandey, 2005)。尽管这些研究为理解有效规则提供了初步思路，但尚未发现规则内在功能的差异性特征，也未形成统一的框架。作为有效规则理论的奠基人，DeHart-Davis 首次揭示了“有效规则”这一概念的具体属性，即规则书面化、具有明确的措施-结果关系、最适度的控制、应用一致性与目的被利益相关者理解，并实证验证了五个

属性与感知到的规则有效性直接呈正相关关系 (DeHart-Davis, 2009a)。DeHart-Davis 对五个属性的作用机制进行了系统论述, 后续的相关研究也对此进行了相应的讨论。

规则书面化指有效的组织规则通常要以书面形式存在。DeHart-Davis 等学者 (2013) 通过实证分析证实, 规则书面化通过优化规则设计和提高遵守度来提升规则的效果, 形成有效规则。其中的作用机制通过合法性产生, 规则书面化可被视为理性法律权威的特征, 赋予规则执行者组织权力 (DeHart-Davis, 2009a)。而当规则没有被书面化时, 执行者就丧失了这种合法性。这不仅会使得组织规则能被轻易违抗, 还可能导致当权者以牺牲公正性为代价任意行使权力 (Borry et al., 2018)。但长期以来, 规则书面化 (或规则形式化) 一直给公共管理研究者和从业者留下负面印象, 很多研究者将其作为繁文缛节的表现之一。但需要指明的是, 规则书面化代表的是科层组织的中立, 而不是一个消极的概念 (Bozeman & Scott, 1996; Chen & Rainey, 2014)。确切来说, 繁文缛节指的是“糟糕的书面化规则” (Bozeman, 1993)。有效规则理论强调当规则书面化后, 能通过合法性确立权威, 消解规则的模糊性 (Organ & Greene, 1981), 也会在一定程度上消减繁文缛节的负面影响 (DeHart-Davis & Pandey, 2005), 从而促进组织成员遵守规则。还有研究指出, 规则书面化对于职场上的弱势群体 (如女性、少数族裔、有色人种等) 来说具有重要价值, 对于维护组织内的社会公平有着重要意义 (Portillo, 2012)。

明确的措施-结果关系指规则需清晰界定目标, 并确保规定措施能有效达成该目标。这一属性的作用机制在于为规则提供“蓝图”, 传达了组织活动的合理性 (DeHart-Davis, 2009a)。有效规则会确保措施与目标之间的关系是逻辑上有效的, 即措施能有效地推动预定目标的达成。这是一种理性的体现, 强调在规则制定过程中的谨慎推理。而这种理性基础进一步增强了规则的合法性, 促使利益相关者认可并主动合作, 从而提升目标实现的可能性。反之, 繁文缛节的病理恰好源于其无效的措施-结果关系, 规则设计未能在目标与措施之间建立理性逻辑, 导致规则无法实现预期目标 (Dehart-Davis, 2009b)。

最适度的控制指规则需要在一定程度上提供控制, 但这种控制不应过于严苛或过于宽松。在考察组织如何执行任务时, 控制跨度是一个必须考虑的重要变量。Bozeman 与 Anderson (2016) 指出, 过度控制是导致繁文缛节产生的重要因素。当书面化规则形成僵化且缺乏适应性的系统时, 过度控制便会产生。为了避免规则演变为繁文缛节, 组织需要把握适当的控制力度, 既要确保组织运作的高效性, 又要保持必要的灵活性。同时, 最适度的控制优化了资源的配置, 并向组织成员传达了最适中的信任, 从而使规则变得有效 (DeHart-Davis, 2009a)。这与组织伦理和组织成员的个人责任感相关, 控制范围会直接影响管理者与成员间信任关系的构建 (Meier & Bohte, 2000)。若规则的控制力度过于严苛, 管理者往往会强化监督, 表现出一种对成员的不信任, 削弱了成员的个人责任感; 反之, 控制不足

的规则代表着不充分的约束，可能无法有效实现组织目标。

应用一致性强调规则的应用需要在整个组织中保持一致性。它并非指规则的刚性，而是指规则的公平性，这种公平传达的是组织的程序正义和公平。程序公平会影响成员对自身地位和价值的认知。当规则被一致应用时，成员可以感到被平等对待，从而提升自我价值感与组织归属感，有更高的合作意愿，最终增强规则有效性（De Cremer & Tyler, 2005；DeHart-Davis, 2009a）。反之，规则的应用不一致表现为裙带关系、特殊豁免权等现象，将引发组织成员对规则的怀疑与抵触。Bozeman（2022）提出的包含若干规则属性的规则遵从模型也进一步证实，规则内外要求的一致性为员工遵从行为的重要驱动力。本质上，只有在一致性应用的情况下，规则才能建立信任并增强其权威性，这使应用一致性成为规则执行的一个基本属性（Borri et al., 2018）。

目的被利益相关者理解要求规则制定者需确保所有利益相关方（如基层工作者、管理层等）都能理解和认同规则。这种理解能直接提升规则的可接受度与组织成员的遵守意愿，因为规则的实施不仅是为了规定行为，更重要的是为了传递其内在价值和意义（DeHart-Davis, 2009a）。若目的模糊或未被理解，规则就容易被视为强加的负担，这将会削弱其有效性。同时，理解规则能激发组织成员的心理所有权，即对工作及所在组织的占有感，进而正向影响他们的工作行为（Kaufmann et al., 2023）。从组织心理学上看，若规则的目标契合利益相关者的道德价值观，不仅能激励组织成员主动遵守规则（Tyler & Blader, 2005），还能减少公民的负面情绪，降低对繁文缛节的感知，并提高对规则的接受度（Davis & Pandey, 2024）。

总的来说，规则书面化彰显的是规则的合法性，明确的措施-结果关系被期望传达一种能引起利益相关者合作的合理性，最适度的控制实现资源优化配置并传递组织信任，规则的应用一致性通过程序公平来建立规则的权威性，目的被利益相关者理解有望激发更广泛的合作意愿。需要强调的是，有效规则理论认为，每个属性都是产生有效规则的必要条件，但单独来说是不充分条件，并且这五个属性之间是相互联系、相互影响的（DeHart-Davis, 2009a）。例如，即使规则具有明确的措施-结果关系，但如果利益相关者不理解规则的目的，在规则实施中不合作，实现目标的可能性也会降低。同时值得注意的是，有效规则理论强调技术成熟度和利益相关者的合作是成功实施规则的关键。五个属性在这两方面都发挥着作用，创建了技术上有效的规则，向利益相关者传达合法性、程序公平性、合理性、组织信任，从而增加利益相关者对规则的接受程度和合作意愿。

（二）实证深入：有效规则属性的影响结果检验

有效规则的一大特点是不再将规则视为一个整体，而是认为规则以其特定属性对组织产生影响。随着对有效规则的实证研究的深入，研究视角逐渐拓展到验证有效规则的五个属性在组织中所产生的影响与结果，如组织成员对规则的遵循

程度、离职意愿、工作满意度、组织包容度等情况。这些实证研究可以从个体和组织两个层面来探索。

1. 个体层面

规则作为连接公职人员与组织的纽带，通过规则的设计与执行实现资源分配、权力赋予、公平信任传递及价值传导。而公职人员据此对规则属性做出判断，进而决定是否遵守规则（Piatak et al., 2022）。这也就是有效规则理论所强调的，组织规则的效力既需要技术可行性，也依赖于利益相关者的协同配合，即组织成员更倾向于遵守设计精良的规则。所以在实证初期，大部分研究都将对有效规则的检验归纳为对组织成员是否遵循规则的检验，并聚焦于书面化规则与应用一致性两大属性的影响。但值得注意的是，这些研究的结果呈现矛盾。DeHart-Davis 等人（2013）通过结构方程模型验证了规则书面化对组织成员的规则遵循有着强正向促进作用。这一结论后续在 Borry（2018）等人的研究中得到进一步验证。他们指出，规则书面化的过程本质上是合法化的过程，并通过实验证实了书面化规则相较于非书面化规则更有利于实现组织偏好，在提升员工规则遵循度方面展现出独特优势。然而在另一项研究中，书面化规则与较少的规则违背行为之间的关系却并未得到证实（Borry, 2017）。对于应用一致性这个属性，DeHart-Davis（2009b）的早期研究发现，该属性作为独立变量时对规则遵循的统计影响并不显著。这一发现在一项双因素实验中得到呼应，当同时考察规则书面化和应用一致性这两个属性的影响作用时，二者未产生预期的交互效应（Borry et al., 2018）。对此，Dehart-Davis 表示，规则遵循仅是合作行为的一种表现形式，未来应拓展考察其他合作类型及利益相关者行为，不能过早对这两个属性进行否定。其他三个规则属性也同样对组织成员的规则遵循有影响，其中最适度的控制和利益相关者的理解对规则遵循的影响系数是最高的（Dehart-Davis, 2009b）。

除此之外，还有不少研究验证了有效规则属性的其他影响。第一，应用一致性、最适度的控制与书面化规则能有效提高员工满意度。其中，应用一致性与最适度的控制两个属性与工作满意度之间是具有直接正相关关系的，而书面化规则对工作满意度的促进作用是通过最适度的控制和应用一致性间接产生的（Dehart-Davis et al., 2015）。这是因为只有当规则都被书面化时，一致性才会存在，可以说书面化为规则的应用一致性提供了一个可衡量标准（Borry et al., 2018）。同时，与未书面化的规则相比，书面化规则在设计期间往往会包含更复杂的考量和被更细致的审查（Dehart-Davis et al., 2013），因此，减少了规则设计者过度施加控制的可能性。第二，明确的措施-结果关系、应用一致性、最适度的控制和利益相关者的理解，都与较低的离职倾向相关。但这个结果只存在于每个属性与离职倾向进行的单独回归中。当模拟所有有效规则属性对离职倾向的作用时，只有应用一致性和最适度控制的结果仍为显著。可以理解为应用一致性和最适度的控制是规则中决定离职意向最重要的因素（Kaufmann et al., 2023）。第三，应用一致

性的规则与较低水平的认知不确定性相关。规则的一致可减少不确定性，但多数规则特征对不确定性的影响是矛盾的。通过验证可以确定的是，与期望不一致的规则会显著增加员工对规则优先级的认知困惑（Bernards et al.，2021）。第四，即使规则的目的被利益相关者理解，其在缓解公民负面情感方面的作用仍然有限。一项对不同类型科层规则如何影响公民情感反应的行为实验研究表明，行政负担比行政延迟更容易引发公民的显著负面情绪。即便向公民提供了关于规则功能的详细说明，其负面情绪也并未显著减少（Hattke et al.，2020）。

2. 组织层面

规则属性的作用远不止影响公职人员的行为和态度，对整个组织的运作和发展同样具有深远的意义。不少研究从组织层面进一步探讨规则属性如何影响组织的包容性、组织负担、决策成功的可能性等方面。

第一，有效规则能显著提高组织的包容性。研究表明，不同形式的科层结构会对员工的融入感产生影响，集权使得组织具有较低的包容性。相比之下，有效规则通过书面化建立员工与雇主之间的联结，借助最适度的控制传递信任，应用一致性传递公平，明确的措施-结果关系传递理性以及目的被理解增强凝聚力，从而促进组织包容性的提高。因此，在规则有效程度高的组织工作的员工会比在规则有效性低的组织工作的员工更有归属感（Dehart-Davis et al.，2023）。第二，有效规则能在一定程度上减少组织负担。具有被利益相关者理解这一属性的规则更容易被组织成员所接受和遵守，从而给组织带来更少的负担（Stanica et al.，2022）。特别是理解并高度遵循规则的一线工作人员更能将规则内化，这在一定程度上减少了繁文缛节出现的可能性，减轻了规则负担。同时，规则的书面化和应用的一致性能提升行政程序的透明度，减少管理中不必要的复杂性和繁文缛节，促使组织能更加高效地运作。这种效果在公共部门尤为重要，有效降低了行政成本，提升了公共服务的质量与可达性（Kaufmann et al.，2021）。第三，有效规则能提高政策成功实施的可能性。政策制定者通常重视共识而非规则的细致程度，导致政策文本中存在模糊性和不确定性。所以，政策的成功往往取决于实施者如何平衡政策的功能和实施过程。实施过程与应对不确定性相关，涉及通过规则和程序来减少实施过程中的不确定性。有效规则通过书面化的规则和程序减少不确定性，使实施者可以更快地做出决策，减少交易成本，提高政策实施的效率（Fowler，2021）。第四，对组织团队合作来说，书面化规则通过指导员工行为，减少角色模糊和增强认同感来促进组织运作，提高组织团队合作的效率和效果（Chen & Rainey，2014）。第五，对公共组织招聘和选拔实践来说，最适度控制的规则与招聘选拔质量呈正相关关系。合理的规则能支持管理者在招聘过程中做出更有效的决策，而烦琐的规则可能导致管理者感到受限，进而影响招聘和选拔的质量（Løkke et al.，2023）。也有研究指出，高度正式化的公共部门招聘广告（如详细列出申请程序和要求）会降低潜在申请人的申请意愿（Sievert et al.，

2022)。

总体而言，目前有效规则的实证研究已经对五个特定属性的影响进行了深入分析，研究视角包括个体层面的规则遵循、工作满意度、离职倾向，以及组织层面的包容性、组织负担和政策成功可能性等。但现有的研究结果存在分歧，而且并非每个属性都能在统计上显著。此外，现有研究对规则属性的实证检验主要集中在规则的书面化与一致性应用这两个属性上，而对最适度的控制、利益相关者理解和明确的措施-结果关系的探讨相对较少。未来仍需更多的实证研究来对现有理论进行验证和扩展。

（三）实践检验：应用层面的尝试

随着研究的逐渐丰富和深入，有效规则理论逐渐在公共管理实践领域得到关注。一些学者开始从实践层面探讨该理论的应用。

一项来自美国佐治亚州的研究考察了当地交通部实施的程序性协议是否可以作为有效规则发挥作用，并探索了该协议在简化环境审查和减少项目时长方面的实施效果（Mistur et al., 2021）。在这项研究中，所有研究受访者都强烈认为该协议符合有效规则的五个属性要求。研究结果表明，这项协议的实施确实为项目节省了大量时间，但更重要的是，该研究通过解释项目团队之间广泛存在的共识将有效规则与绩效结果联系起来，并证明了有效规则对管理结果的积极影响。我国学者关注到有效规则在实践中的转化与实现。一项关于脱贫攻坚的研究指出，矫治扶贫实践的目标置换问题需要将繁文缛节转化成有效规则。该研究从繁文缛节和有效规则的视角出发，指出基层扶贫实践存在规则主义掩盖了结果主义的问题。而解决这个问题的途径在于将繁文缛节转化成有效规则，具体而言就是加强组织内部的合作，平衡基层干部的自由裁量权以及连接组织规则与最终目标（孙德超、周媛媛，2020）。这三点策略探索正与有效规则的目的被利益相关者理解、最适度的控制和明确的措施-结果关系这三个属性相契合，为有效规则的本土化实践提供了理论指导和操作路径。

目前国内外对有效规则的实践应用的相关研究数量很少，但其在提升公共管理效率和效果方面的潜力还是得到初步证实。未来仍需开展更多应用层面的探索，尤其是结合中国特有的社会文化与制度背景，探索本土化路径，以实现更广泛的应用和更深入的实践。

四、有效规则的未来研究议题展望

有效规则脱离了传统繁文缛节的研究思路，也不再将规则作为整体，而是从规则属性的角度去理解组织规则的功能，为行政规则的研究提供了一套新的解释框架，也为组织治理和公共管理实践提供了新的视角和工具。本文辨析了有效规

则与繁文缛节、必要的科层制之间的联系与区别，回顾了有效规则的发展与演进过程，并概述了相关研究的主要内容。在这一过程中，有效规则展现出其独特的价值和重要的理论贡献：一是推动制度规则研究的发展与演进。有效规则在研究视角上超越了对繁文缛节的研究，将研究者的视线拉回了对行政规则有效性的讨论，使行政规则研究回到行政规则本身，拓展了规则研究的理论边界，为未来制度规则研究的理论发展方向提供新思路。二是增强了规则设计的实操性。公共部门规则的设计和质​​量对政策制定者、公务员和公民具有深远的影响（Campbell et al. , 2023）。有效规则从更广泛的组织层级视角出发，提炼出规则有效的五个属性，能为规则的设计、增加与废除等提供明确的参考标准。与繁文缛节研究强调减少规则不同，有效规则的操作建议更具可行性，对实践具有更强的理论指导意义，有利于推动规则从数量扩张向质量优化发展。

虽然有效规则理论在公共管理领域仍处于起步阶段，但实证结果已经证明有效规则属性在个体层面和组织层面都会产生影响，符合有效规则属性的实践能带来积极的管理结果。若能将有效规则应用于管理实践中的规则设计和评估，有望在一定程度上解决繁文缛节问题，提升组织效率和管理效能。尽管有效规则的研究价值和潜力显著，但当前研究仍存在诸多局限，亟须在理论深化、实证检验与场景应用等方面进行拓展与完善。其中，如何在中国背景下合理借鉴并创新这一起源于西方的新兴研究，是未来推动我国有效规则研究发展的关键问题。

（一）继续深化有效规则的理论探索

作为一个还处于发展初期的理论，其理论体系的构建仍待深化。首先，在概念内涵方面，有效规则理论提出了五个基本属性，但是在后续研究中，这五个属性并非全部得到验证。也有学者认为，其他属性比如规则的道德性质也会对组织规则的遵从度产生影响（Borry, 2017）。因此，规则属性的构建与验证仍有待进一步探讨。未来研究需要结合组织行为学、管理心理学等其他学科理论，深入探究有效规则如何通过影响员工的工作动机、态度和行为来实现组织目标。其次，在机制探索与检验方面，有效规则属性及其作用机制仍停留在未经充分验证的假设前提阶段，后续的实证研究也都还缺乏对这些临时机制进行充分测试的数据（Kaufmann et al. , 2023）。未来的研究应该进一步加深对有效规则的单个属性及其影响机制的探索，以便对提出的论点进行更有力的检验。而且，目前对规则属性的影响作用的检验是不全面的。现有研究可能将视线过分集中于规则的书面化与应用的一致性这两个属性上。例如，在探索规则属性对员工工作满意度的影响的研究中，由于理论基础的不充分，研究者未能将利益相关者的理解与明确的措施-结果这两个重要属性纳入研究中（DeHart-Davis et al. , 2015）。明确的措施-结果关系这一属性也未能在组织包容度与人员认知确定性的研究中得到验证（DeHart-Davis et al. , 2023）。这些研究的不足制约了对规则属性影响的全面理解。

未来的研究应致力于构建一个更为全面的理论框架，深入剖析各个属性的影响机制，将被忽视的属性纳入考量，以增强对规则属性影响的理解。最后，目前的有效规则理论是关于规则属性的静态观点，未能以动态视角充分考虑规则的长期影响（Bernards et al.，2021）。这种局限间接导致现有实证研究过度依赖横断面调查数据。类似问题也存在于对繁文缛节的研究中（林民望，2015）。有效规则作为繁文缛节的超越性研究，要从对繁文缛节的研究中汲取经验，注重从动态角度分析规则的长期效应，以弥补现有研究的不足并推动自身的发展。

（二）完善有效规则的研究方法与工具

一方面，现有研究对变量的测量较为简单和随机。在评估规则的有效性时，研究者可能出于对降低规则的争议性的考虑，往往倾向于选择最简单明了的规则进行测量。例如，将遵守或违反规则的结果简单二分为员工是否被停职（Borry et al.，2018）。然而，在现实中，组织规则的目的、含义和结果往往是模糊不清的。这种简化的测量方法可能无法充分捕捉规则在现实世界中的复杂性和模糊性。此外，研究设计阶段可能存在一些问题。例如，学者认为一个规则不合理，但参与这项研究的管理者认为它是有效的。若不了解组织目标和环境，仅凭主观预判测量容易产生误差。未来的研究应进一步探索规则属性对不同类型组织和不同利益相关者行为的影响，以及如何通过规则设计来优化组织运作和员工体验。另一方面，当前大多数研究在检验有效规则五个属性的影响时，仍停留在相关关系层面，而非对因果关系的讨论。在探讨规则属性对个体层面和组织层面的影响时，研究多采用最小二乘法和结构方程模型进行回归分析。然而，受限于截面数据本身在时间序列的同步性方面的缺陷，现有研究难以准确估计有效规则属性及其影响之间的因果关系。再加上缺乏对互为因果、样本自选择等内生性问题的讨论和检验，进一步削弱了现有研究的说服力和可信度。对因果推断的愈加重视是如今公共管理学实证研究的一个重要发展特征。工具变量法、倾向得分匹配法等基于数据观察的因果推断方法，断点回归法、双重差分法、合成控制法等基于准实验的因果推断方法，以及正在蓬勃发展的机器学习方法均在公共管理学科中被广泛应用，并成为政策评估的重要手段（刘闻博、王丛虎，2024）。有效规则研究亟须引入这些先进的统计技术，以提高研究结论的精准度和可信度。

（三）丰富有效规则的研究场景

有效规则的研究应该结合更为丰富的实践场景进行结论拓展。

第一，丰富有效规则的案例研究。迄今为止的研究主要集中于公共管理学者的理论探讨，忽略了在实践中的检验和应用，这使大量公共行政活动没有得到充分的研究（Mistur et al.，2021）。目前能检索到的与现实案例相关的研究数目稀少，研究方法也较为单一。这使学界对组织在实践中如何设计、实施有效规则，

以及如何将“坏规则”转为“好规则”知之甚少。如何将有效规则的属性转化为可操作的实践是一个需要深入探索的问题。未来的案例研究应尝试将有效规则应用于公私合作、政策制定和政策实施的动态跟踪等更为复杂的实践场景中去。

第二，拓展有效规则在中国场景下的研究。现有研究基本依赖于美国样本，研究结论也更符合西方的文化特征，文化和制度背景的差异未得到充分考虑，难以有效回应中国场景。例如，西方研究中关于有效规则对公共部门员工流动率的影响的探索，其结论在中国文化背景下可能并不完全适用。因此，西方文化背景下的有效规则研究虽有借鉴意义，但不能简单移植。中国正处于全面深化改革的新时代，更需要结合新时代中国场景剖析有效规则的属性。这要求研究者深入中国的实际工作环境，观察和分析规则是如何被制定、传达和执行的。也要考虑将集体主义价值观等作为重要情境变量去考察规则属性如何影响员工的行为和组织的效能。同时，研究者还需要进行跨学科合作，整合公共管理学、社会学、心理学等多个领域的理论，以构建更全面的理论框架。

第三，智能化背景下的有效规则研究。以 ChatGPT、DeepSeek 为代表的生成式人工智能技术近年来取得了跨越式发展，推动政务服务从数字化迈向智能化阶段（张楠、索成，2025）。人工智能技术为规则的制定、传达和执行提供了新的平台和工具。因此，有效规则理论的探讨也应与时俱进，扩展至智能化场景中。例如，人工智能可以利用大数据分析和机器学习算法来更准确地识别、量化规则中的措施与结果之间的关系，从而帮助优化规则设计；也可以通过统一的决策逻辑来避免人为因素所导致的不一致，以提高规则应用的一致性和公正性；还可以通过自动化的监控和反馈机制来实现最适度的控制。未来将会有越来越多的公共部门将人工智能技术应用到政务服务中。这将是一个全新的应用场景，也意味着规则的有效性需要在智能驱动的环境中被重新定义，以确保规则能与智能化带来的快速演进的复杂环境相匹配。

参考文献

- 陈恩才 (2012). 试论行政规则效力的外部化及司法审查. *江苏社会科学*, (2): 161-165.
- Chen, E. C. (2022). A Preliminary Discussion on the Externalization of Administrative Rule Effectiveness and Judicial Review. *Jiangsu Social Sciences*, (2): 161-165. (in Chinese)
- 郭金元、陈志霞 (2023). 二元激励偏好与公务员工作绩效：繁文缛节感知的抑制效应. *公共管理与政策评论*, 12(1): 47-63.
- Guo, J. Y., & Chen, Z. X. (2023). An Empirical Study on Dual Motivational Preference and Job Performance: The Inhibiting Effect of Civil Servants' Red Tape Perceptions. *Public Administration and Policy Review*, 12(1): 47-63. (in Chinese)
- 郭金元、陈志霞、元帅 (2021). 重新审视繁文缛节：概念和测量及其三维控制模型. *公共管理评论*, 3(1): 91-121.
- Guo, J. Y., Chen, Z. X., & Yuan, S. (2021). Rethinking Red Tape: Concept, Measurement and Its Three-Dimensional Control Model. *China Public Administration Review*, 3(1)91-121. (in Chinese)
- 郭晟豪 (2021). 预算繁文缛节的干扰：公务员的政治参与动机、牺牲奉献动机与工作投入. *公共行政评论*, 14(3): 60-78+197-198.

- Guo, S. H. (2021). The Interference Budgetary Red Tape: The Relationships among Political Participation Motivation, Sacrifice-Dedication, Motivation, and Work Engagement. *Journal of Public Administration*, 14(3): 60-78+197-198. (in Chinese)
- 郭晟豪 (2024). 基层干部担当作为研究: 动机与影响因素. 北京: 中国社会科学出版社.
- Guo, S. H. (2024). *Research on the Responsibility of Grassroots Cadres: Motivation and Influencing Factors*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 胡斌 (2023). 行政机关对行政规则的过度依赖及其规制路径. *浙江学刊*, (2): 102-112+2.
- Hu, B. (2023). The Excessive Dependence of Administrative Organs on Administrative Rules and the Regulation Path. *Zhejiang Academic Journal*, (2): 102-112+2. (in Chinese)
- 林民望 (2015). 西方繁文缛节研究前沿挈领——基于 SSCI 代表性文献的研究. *公共行政评论*, 8(5): 154-172+190.
- Lin, M. W. (2015). The Cutting-Edge Research on Red Tape: Review of SSCI Representative Literatures. *Journal of Public Administration*, 8(5): 154-172+190. (in Chinese)
- 林亚清 (2021). 限制抑或激活: 繁文缛节如何影响公务员变革行为? *公共行政评论*, 14(3): 40-59+197.
- Lin, Y. Q. (2021). Constraints or Activation: How Red Tape Influences Civil Servants' Change-oriented Behavior? *Journal of Public Administration*, 14(3): 40-59+197. (in Chinese)
- 刘闻博、王丛虎 (2024). 公共管理研究中的机器学习方法——原理、应用及挑战. *公共管理与政策评论*, 13(5): 152-168.
- Liu, W. B., & Wang, C. H. (2024). Machine Learning in Public Administration Research: Tutorial, Application and Challenges. *Public Administration and Policy Review*, 13(5): 152-168. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 行政负担: 研究综述与理论展望. *甘肃行政学院学报*, (1): 4-14+124.
- Ma, L. (2022). Administrative Burdens: Literature Review and Research Prospect. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 4-14+124. (in Chinese)
- 彭珮清、杨一 (2025). 剪不断理还乱: 公共组织繁文缛节感知和罗生门困境. *公共管理与政策评论*, 14(1): 108-124.
- Peng, P. W., & Yang, Y. (2025). Entangled: Organizational Rashomon Effect as a Roadblock to Red Tape Reduction. *Public Administration and Policy Review*, 14(1): 108-124. (in Chinese)
- 宋华琳 (2006). 论行政规则对司法的规范效应——以技术标准为中心的初步观察. *中国法学*, (6): 122-134.
- Song, H. L. (2006). On the Normative Effect of Administrative Rules on the Judiciary: A Preliminary Observation Centered on Technical Standards. *China Legal Science*, (6): 122-134. (in Chinese)
- 孙德超、周媛媛 (2020). 从繁文缛节到有效规则: 精准扶贫目标置换问题的治理路径. *学术研究*, (6): 58-62.
- Sun, D. C., & Zhou, Y. Y. (2020). From Red Tape to Green Tape: The Research on the Goal Displacement in the Process of Targeted Poverty Alleviation. *Academic Research*, (6): 58-62. (in Chinese)
- 杨帆、章志涵 (2020). “繁文缛节”如何影响专项治理绩效? ——基于基层政府数据的混合研究. *公共管理评论*, 2(4): 110-132.
- Yang, F., & Zhang, Z. H. (2020). How Does Red Tape Affect the Performance of Campaign-style Governance? Evidence from Chinese Grassroots Governments. *China Public Administration Review*, 2(4): 110-132. (in Chinese)
- 张楠、索成 (2025). 政务服务智能化跃迁的动力机制与实践路径: 大模型冲击下政务智能问答系统的历时比较. *电子政务*, (6): 31-46.
- Zhang, N., & Suo, C. (2025). The Driving Mechanisms and Practical Pathways of Intelligent Transition in Government Services: A Longitudinal Comparison of Government AI Q & A Systems under the Impact of Large Language Models. *E-Government*, (6): 31-46. (in Chinese)
- 郑雅方 (2012). 我国行政规则研究中的若干误区之克服. *政法论坛*, 30(5): 158-164.
- Zheng, Y. F. (2012). Overcoming Several Misconceptions in the Study of Administrative Rules in China. *Tribune of Political Science and Law*, 30(5): 158-164. (in Chinese)
- Aadm, C., Knill, C., & Fernandez-i-Marin, X. (2017). Rule Growth and Government Effectiveness: Why It Takes the Capacity to Learn and Coordinate to Constrain Rule Growth. *Policy Sciences*, 50(2): 241-268.
- An, B. Y., & Bostic, R. W. (2021). What Determines Where Public Investment Goes? Regional Governance and the Role of Institutional Rules and Power. *Public Administration Review*, 81(1): 64-80.
- Bernards, B., Van der Voet, J., Van der Pas, S., & Groeneveld, S. (2021). Organizational Rules and Cognitive Uncertainty Among Public Professionals: A Daily Diary Study. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4): 792-

813.

- Blom, R. , Borst, R. T. , & Voorn, B. (2021). Pathology or Inconvenience? A Meta-Analysis of the Impact of Red Tape on People and Organizations. *Review of Public Personnel Administration* , 41(4) : 623–650.
- Borry, E. L. (2016). A New Measure of Red Tape: Introducing the Three-Item Red Tape (TIRT) Scale. *International Public Management Journal* , 19(4) , 573–593.
- Borry, E. L. (2017). Ethical Climate and Rule Bending: How Organizational Norms Contribute to Unintended Rule Consequences. *Public Administration* , 95(1) : 78–96.
- Borry, E. L. , Dehart-Davis, L. , Kaufmann, W. , Merritt, C. C. , Mohr, Z. , & Tummers, L. (2018). Formalization and Consistency Heighten Organizational Rule Following: Experimental and Survey Evidence. *Public Administration* , 96(2) : 368–385.
- Borst, R. T. , Kruijven, P. M. , & Lako, C. J. (2019). Exploring the Job Demands-Resources Model of Work Engagement in Government: Bringing in a Psychological Perspective. *Review of Public Personnel Administration* , 39(3) , 372–397.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government “Red Tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 3(3) : 273–304.
- Bozeman, B. (2012). Multidimensional Red Tape: A Theory Coda. *International Public Management Journal* , 15(3) : 245–265.
- Bozeman, B. (2022). Rules Compliance Behavior: A Heuristic Model. *Perspectives on Public Management and Governance* , 5(1) , 36–49.
- Bozeman, B. , & Anderson, D. M. (2016). Public Policy and the Origins of Bureaucratic Red Tape: Implications of the Stanford Yacht Scandal. *Administration & Society* , 48(6) : 736–759.
- Bozeman, B. , & Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *The American Review of Public Administration* , 26(1) , 1–17.
- Campbell, J. W. , Pandey, S. K. & Arnesen, L. (2023). The Ontology, Origin, and Impact of Divisive Public Sector Rules: A Meta-Narrative Review of the Red Tape and Administrative Burden Literatures. *Public Administration Review* , 83(2) : 296–315.
- Chen, C. A. , & Rainey, H. G. (2014). Personnel Formalization and the Enhancement of Teamwork: A Public-private Comparison. *Public Management Review* , 16(7) , 945–968.
- Davis, R. S. , & Pandey, S. K. (2024). ‘Feeling Out’ the Rules: A Psychological Process Theory of Red Tape. *Public Administration Review* , 84(6) , 1038–1051.
- De Cremer, D. , & Tyler, T. R. (2005). Managing Group Behavior: The Interplay Between Procedural Justice, Sense of Self, and Cooperation. *Advances in Experimental Social Psychology* , 37 , 151–218
- DeHart-Davis, L. (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review* , 67(5) , 892–903.
- DeHart-Davis, L. (2009a). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 19(2) : 361–384.
- DeHart-Davis, L. (2009b). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review* , 69(5) : 901–910.
- DeHart-Davis, L. (2017). *Creating Effective Rules in Public Sector Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- DeHart-Davis, L. , Chen, J. , & Little, T. D. (2013). Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape. *International Public Management Journal* , 16(3) : 331–356.
- DeHart-Davis, L. , Davis, R. S. , & Mohr, Z. (2015). Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy? *Journal of Public Administration Research and Theory* , 25(3) : 849–876.
- DeHart-Davis, L. , Dickerson, K. , & Jiang, Z. N. (2023). Does Bureaucracy Diminish Inclusion? Evidence from a County Government. *Public Personnel Management* , 52(4) : 498–520.
- DeHart-Davis, L. , & Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory* , 15(1) , 133–148.
- Feeney, M. K. (2012). Organizational Red Tape: A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 22(3) : 427–444.
- Fowler, L. (2021). How to Implement Policy: Coping with Ambiguity and Uncertainty. *Public Administration* , 99(3) , 581–597.
- Goodsell, C. T. (2000). Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules. *Public Administration Review* , 60(4) : 373–375.

- Hatke, F., Hensel, D., & Kalucza, J. (2020). Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape. *Public Administration Review*, 80(1), 53-63.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2012). Objective Formalization, Perceived Formalization and Perceived Red Tape: Sorting out Concepts. *Public Management Review*, 14(8): 1195-1214.
- Kaufmann, W., Borry, E. L., & DeHart-Davis, L. (2019). More than Pathological Formalization: Understanding Organizational Structure and Red Tape. *Public Administration Review*, 79(2): 236-245.
- Kaufmann, W., Borry, E. L., & DeHart-Davis, L. (2023). Can Effective Organizational Rules Keep Employees from Leaving? A Study of Green Tape and Turnover Intention. *Public Management Review*, 25(8): 1427-1448.
- Kaufmann, W., Ingrams, A., & Jacobs, D. (2021). Being Consistent Matters: Experimental Evidence on the Effect of Rule Consistency on Citizen Red Tape. *The American Review of Public Administration*, 51(1): 28-39.
- Løkke, A. K., Villadsen, A. R., & Bach, A. S. (2023). Recruitment and Selection in the Public Sector: Do Rules Shape Managers' Practices? *Public Personnel Management*, 52(2): 218-239.
- Mattingly, D. C. (2016). Elite Capture: How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China. *World Politics*, 68(3), 383-412.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2000). Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance. *Administration & Society*, 32(2): 115-137.
- Mistur, E. M., Kingsley, G., Matisoff, D. C., & An, Y. (2021). Green Rules and Green Tape: Streamlining the Environmental Review for Transportation Projects. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 97, 102937.
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. (2002). Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2): 273-291.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4): 563-588.
- Organ, D. W., & Greene, C. N. (1981). The Effects of Formalization on Professional Involvement: A Compensatory Process Approach. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 237-252.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 553-580.
- Paul, J., Lim, W. M., O'Cass, A., Hao, A. W., & Bresciani, S. (2021). Scientific Procedures and Rationales for Systematic Literature Reviews (SPAR - 4 - SLR). *International Journal of Consumer Studies*, 45(4): 1-16.
- Piatak, J., Mohr, Z., & McDonald, J. (2022). Rule Formalization, Gender, and Gender Congruence: Examining Prosocial Rule Breaking for Internal and External Stakeholders. *International Public Management Journal*, 25(4): 566-584.
- Portillo, S. (2012). The Paradox of Rules: Rules as Resources and Constraints. *Administration & Society*, 44(1): 87-108.
- Sievert, M., Vogel, D., & Feeney M. K. (2022). Formalization and Administrative Burden as Obstacles to Employee Recruitment: Consequences for the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1): 3-30.
- Stanica, C. M., Balica, D., Henderson, A. C., & Țiclău, T. C. (2022). The Weight of Service Delivery: Administrative and Rules Burdens in Street-Level Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1): 240-257.
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2005). Can Businesses Effectively Regulate Employee Conduct? The Antecedents of Rule Following in Work Settings. *The Academy of Management Journal*, 48(6): 1143-1158.
- Van Loon, N. M. (2017). From Red Tape to Which Performance Results? Exploring the Relationship Between Red Tape and Various Dimensions of Performance in Healthcare Work Units. *Public Administration*, 95(1): 60-77
- Van Loon, N. M., Leisink, P. L., Knies, E., & Brewer, G. A. (2016). Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure. *Public Administration Review*, 76(4): 662-673.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*, 2008, 68(6): 1112-1127.
- Yang, Y. (2023). Beyond Red Tape: An Organizational Echelon Analysis of Necessary Bureaucracy. *Public Performance & Management Review*, 46(5): 1145-1179.
- Zahradnik, S. (2024). Red Tape: Redefinition and Reconceptualization Based on Production Theory. *International Public Management Journal*, 27(3): 343-362.

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 3, 2026

●SYMPOSIUM: Local Practice and Structural Innovation of Public Administration

The “Horse-Racing Mechanism”: A Distinctive Competitive Incentive Model in Chinese Bureaucracy

..... Fengshan Li

Abstract The horse-racing mechanism, a governance term more frequently practiced than theorized, offers a novel lens for understanding competitive incentives within bureaucratic systems. Rather than keeping performance confined to “internal ledgers,” the mechanism externalizes outcomes into public rankings, rendering performance management more visible, sequenced, and institutionalized. This process generates enduring comparative pressure and dynamic incentives among peer organizations. Building on the theory of the “Pressure-Based System,” this study develops an organizationalized pressure-circulation model and applies it to the case of Z City’s business environment reform. The analysis shows that local governments’ “races” follow a cyclical process: arena setting (defining competition goals), track delineation (standardizing competition rules), process contestation (sustaining competitive pressure), and outcome evaluation (consolidating results and rewards). At the operational level, the mechanism works through institutionalized pressurization, differentiated stabilization, procedural regulation, and result-oriented release, enabling the dynamic transmission and continuous transformation of organizational pressure. By elevating the horse-racing mechanism from colloquial usage to a systematic theoretical construct, this article contributes to the understanding of “Chinese-style competitive governance.” It refines the explanatory scope of “Pressure-Based System” in the Chinese context, enriches localized interpretations of competitive incentives in the public sector.

Key Words Horse-Racing Mechanism; Competitive Incentives; Bureaucracy; Pressure-Based System; Performance Management

How to Decode “New Formulations”: The Organizational Mechanism of Policy Reproduction

..... Jian Kang, Qian Zhang & Shiqi Chen

Abstract “New formulations” often appear in the form of new expressions, new assertions, new terminologies, or guiding opinions on a particular policy issue, and are a common phenomenon in China’s policy process. Given the diverse policy environments across different regions in China, decoding “new formulations” through policy reproduction has become one of the important procedures for policy formulation to adapt to regional development. Existing research primarily focuses on the extent, motivations, and influencing factors of policy reproduction, leaving the organizational mechanism of policy reproduction as a theoretical issue that urgently needs to be addressed. This study introduces a case study of District J in Chengdu, which formulated a work plan to strengthen the basic functions of the city, to provide an in-depth description of the process of policy reproduction from the “new formulation” of “urban function optimization” in Chengdu to its decoding and the subsequent issuance of the policy plan in District J. Based on the organizational learning theory, the analysis finds that policy reproduction relies on three mechanisms: organizational foundation, external intellectual support, and organizational operation. Specifically, the working task force embedded in the bureaucratic organization and oriented toward temporary tasks serves as the organizational foundation for policy reproduction; expert participation acts as

the external intellectual support; and the allocation of attention among bureaucratic organizations constitutes the mechanism of organizational operation. These findings attempt to explain the organizational mechanism of policy reproduction from a process perspective, providing a new lens for analyzing policy reproduction.

Key Words Policy Reproduction; Organizational Mechanism; Working Task Force; Attention Allocation; Expert Participation

How Can Policy Move from “Initial Piloting” to “Upgraded Re-experimentation”: A Case Study of the Innovative Block Construction Fanrong Meng, Zexian Fang & Tianlun Zhang

Abstract As reform enters deeper waters, how to integrate bottom-up independent exploration with top-level design has become a critical issue in policy experimentation. The construction of an innovative block in District B of City X provides a vivid practical case. Drawing on research in the field of policy experimentation and upgraded governance, this paper constructs an analytical framework for the transition from policy “initial piloting” to policy “upgraded re-experimentation”, exploring the generative process and experimental logic. The result reveals that wicked problems arising from policy “initial piloting” serve as the trigger for policy “upgraded re-experimentation”; the legitimacy mobilization by experimental actors and high-level promotion by non-experimental actors accelerate the process of policy upgrading. The key conditions for policy “upgraded re-experimentation” include alignment of experimental issues with central government concerns, satisfactory performance of initial pilots, and the availability of resources for in-depth exploration by experimental actors. The transition from policy “initial piloting” to “upgraded re-experimentation” essentially reflects the integration of the trial-and-error logic of bottom-up exploration with the validation logic of top-level design, which together generate synergistic experimental forces for the modernization of national governance. By proposing the concept and analytical framework of policy “upgraded re-experimentation”, this paper not only expands theoretical research on policy experimentation but also offers practical implications for policy experimentation in the deepening stage of reform.

Key Words Policy Experimentation; Initial Piloting; Upgraded Re-experimentation

How Do “Exceptions” Become Embedded in “Routine”: A Dual Adaptation Mechanism in the Operation of Policy Pilots Hailin Li

Abstract How do policy pilots, which are often introduced as “departures from routine”, continue to operate within bureaucratic hierarchies? Existing accounts are typically separated into three perspectives—authority, resources and incentives, and learning—and they often treat pilots as a special form of policy implementation without fully examining how bureaucratic arrangements are reshaped in the process. Drawing on structuration theory, this article develops a dual-adaptation framework consisting of policy adaptation and organizational adaptation, with particular attention to vertical intergovernmental interactions. Based on a case study of the “Four-Excellence Community” pilot, the study shows that the sustained operation of policy pilots depends on the joint adaptation of policy and bureaucratic organization. Together, they ease tensions between experimentation and bureaucratic routines along the dimensions of legitimacy, domination, and signification. Specifically, policy adaptation involves the ongoing adjustment of policy goals and content, implementation strategies, and policy knowledge. These adjustments provide direction and enable breakthroughs in experimental practice. Organizational adaptation reconfigures authority-responsibility relations, reallocates resources, and builds arenas for learning, thereby furnishing an enduring organizational basis for implementation. The two forms of adaptation work through a division of labor characterized by “flexible steering” and “stable anchoring”, as well as a coupling between

“mobilizing and leveraging” and “maintaining and safeguarding”. In doing so, they facilitate the institutionalized embedding of pilots into bureaucratic routines and enable the orderly generation and diffusion of innovative practices. This article offers an integrative framework for explaining how policy pilots become routinized within bureaucratic systems and advances a “change-and-continuity” perspective on policy piloting as a governance mechanism.

Key Words Policy Pilots; Bureaucratic System; Policy Adaptation; Organizational Adaptation; Intergovernmental Relations

Constructing Performance-Responsibility Community: The Emergency Management Department Promotes Collaborative Strategies and Operational Logic in Natural Disaster Data Sharing

..... Jingang Xue & Xiaoman Wang

Abstract Natural disaster data sharing is a crucial foundation for effective emergency management. Existing research has primarily focused on general data sharing led by government data governance agencies. How the emergency management department, as the leading department for emergency collaboration, promotes natural disaster data sharing remains to be thoroughly explored. Based on the case of natural disaster data sharing in District A, following the framework of “task attributes-collaborative strategies-operational logic”, this paper explores the collaborative strategies and operational logic adopted by emergency management departments in promoting the sharing of natural disaster data. The study finds that in natural disaster data sharing, there is a diminishing utility of bureaucratic pressure transmission, and the emergency management department has changed from affiliated collaboration to performance-responsibility community collaborative strategies under the guidance of shared beliefs. By respecting the autonomy and operating space of various departments, the emergency management department effectively achieves data sharing through task desensitization logic, incentive compatibility logic and value reinforcement logic. This study enhances understanding of how to build a “performance-responsibility community” in data sharing led by functional departments and enriches the theoretical explanation of interdepartmental collaboration in the Chinese context.

Key Words Performance-Responsibility Community; Emergency Management Department; Natural Disaster Data Sharing; Collaborative Strategies; Operation Logic

●ARTICLES

Resilience: A New Dimension of Political Trust Shupeng Lü, Chen Qian & Cong Li

Abstract Political trust is an important source of political legitimacy and political stability. The vast majority of current literature on political trust has defaulted to it as a one-dimensional variable, focusing exclusively on its “level”. These studies ignore another important dimension of political trust: a degree of “stability” in the face of shocks, or more accurately described as the “resilience” of trust. Based on the existing research and the theory of resilience, this study attempts to formulate the academic concept of “resilience of political trust” and defines it as “the ability of citizens’ political trust to remain unchanged or quickly recover to its original level after experiencing complex and diverse shocks and disturbances”. The resilience of political trust is essentially a reflection of the dynamic process of the interaction between external shocks and individual psychology. Its influencing factors mainly include the mechanism of trust generation, the object of trust, individual characteristics, the stock of individual political knowledge, and the experience of individual political participation. For political development and political stability, a high resilience of political trust may be more meaningful than a mere high level of political trust. This is due to the fact that the resilience of political trust is able to avoid a rapid loss of political trust and maintain it at

an acceptable level of social stability and political security in the event of shocks and disturbances, thus enabling the political system to gain extra room for maneuver in the event of policy mistakes and administrative blunders. In addition, this study proposes a two-dimensional analytical framework of “level-resilience”. Based on this framework, this study categorizes citizens into four types and elucidates the political attribute characteristics of each type along with their underlying political significance.

Key Words Political Trust; Resilience; Resilience of Political Trust; Government Trust; Political Legitimacy

Delayed Retirement, Individual Choice, and the Sustainability of the Employee Medical Insurance Fund
..... Herong Gao & Songlin Li

Abstract Enhancing the sustainability of social insurance funds is a key issue for the high-quality development of China’s social insurance system, and the policy of delayed retirement is a direct response to this issue. Previous studies on delayed retirement have paid greater attention to its impact on the sustainability of pension funds, while comparatively neglecting its impact on the sustainability of medical insurance funds. At the same time, the gradually implemented delayed retirement policy explicitly emphasizes that employees’ intentions must not be violated, which means that the effects of delayed retirement depend not only on institutional design itself, but also on employees’ behavioral responses. In light of this, this paper incorporates “individual choice” into the analytical framework for the sustainability of the urban employee basic medical insurance fund and examines the impact of delayed retirement on the fund from the perspective of policy implementation performance. The findings show that delayed retirement can effectively postpone the year in which the employee medical insurance fund first falls into deficit, but “individual choice” imposes a certain degree of erosion on policy effectiveness. Under different scenarios, significant differences emerge in both the implementation performance of the delayed retirement policy and the behavioral losses associated with it. Overall, the governance paths corresponding to the social and policy dimensions are more conducive to improving fund sustainability than the exogenous constraints represented by the technological and economic dimensions. On this basis, delayed retirement and individual choice should be incorporated into a collaborative governance framework for the employee medical insurance fund, so as to enhance the behavioral adaptability of the delayed retirement policy, optimize the combination of policy instruments under the trade-off between “effectiveness” and “robustness,” and improve a dynamic evaluation mechanism oriented toward real behavioral environments.

Key Words Delayed Retirement; Individual Choice; The Sustainability of the Medical Insurance Fund

The Grassroots Adaptive Coalition Implementation Strategy Driven by Hierarchical Intervention: A Case Study of Ecological and Environmental Governance in County A
..... Shasha Liu, Shengli Dai & Bin Yang

Abstract Cross-departmental coalition at the grassroots level serves as a key window to understand the logic of policy implementation. Within China’s multi-level governance system, how is such inter-agency coalition effectively driven, and why does it exhibit differentiated implementation strategies? This remains a key issue awaiting in-depth exploration. Integrating theories of collaborative governance and organizational analysis, this paper develops an analytical framework of “hierarchical intervention-interdepartmental interdependence-coalition implementation.” By mapping the attributes of intervention instruments against the nature of interdepartmental interdependence, the framework deduces four types of coalition implementation: regulatory balancing, directive affiliation, mobilization-based reciprocity, and patchwork excellence-seeking. Through a comparative case study of four environmental governance

initiatives in County A, province S, the study finds that grassroots governments do not merely implement top-down directives passively in complex tasks. Instead, they strategically convert the political pressure or incentive potential embedded in hierarchical intervention into horizontal collaborative momentum, thereby forming an adaptive mode of joint implementation. This mechanism of “adaptive coalition” encompasses both institutionalized and emergency collaboration driven by control-oriented interventions, as well as flexible and selective collaboration shaped by incentive-based interventions. It systematically reveals the internal process and continuous spectrum of the “vertical-driving-horizontal” logic of collaboration in the Chinese context.

Key Words Coalition Implementation; Hierarchical Intervention; Interdepartmental Interdependence; Adaptive Coalition; Collaboration Logic

Tax Structure and Government Responsiveness: Empirical Tests Based on Cross-nation Data

..... Ziyue Sun

Abstract The fiscal system is an important component of the modern national governance system. Constructing a modern fiscal system and optimizing the tax structure are crucial for enhancing government responsiveness and upgrading governance quality. This article explains the mechanism of action of direct and indirect taxes on government responsiveness within the context of tax structure division, and utilizes cross-national data from 2003 to 2020 to verify the relationship between changes in taxation and tax structure and indicators of government responsiveness. The study finds that taxation can improve the level of government responsiveness, and countries that are highly dependent on taxation in terms of finance have a higher responsiveness to citizens’ demands and are more likely to achieve good governance; there is a directional difference in the impact of direct and indirect taxes on government responsiveness. Specifically, an increase in the proportion of indirect taxes in tax revenue hinder government responsiveness, whereas a higher proportion of direct taxes can notably enhance it, albeit with a slight delay in effect. Hence, it is prudent to advance the transformation of the national fiscal revenue structure towards tax reliance, continually refining the tax structure and boosting the share of direct tax revenue in total tax revenue to enhance government responsiveness and improve national governance efficiency.

Key Words Tax; Tax Structure; Direct Tax; Indirect Tax; Government Responsiveness

● THEORETICAL REVIEWS

From Red Tape to Effective Rules: The Evolutionary Logic of Institutional Rules Research

..... Shenghao Guo & Xue Wei

Abstract The concept of effective rules transcends the traditional framework of red tape research, and reinterprets the function of organizational rules from the perspective of rule attributes. This shift provides new theoretical perspectives and practical tools for the field of public management. This paper elaborates on the conceptual connotation and generative logic of effective rules, distinguishing them from red tape and necessary bureaucracy to clarify their conceptual extension and highlight their unique value. Meanwhile, the paper provides a systematic review and commentaries on the research progress of effective rules in terms of theoretical exploration, empirical testing, and practical application. But the research and application of this theory are still in the early stage, with inconsistent findings and insufficient depth. Future research should deepen the theoretical exploration of effective rules, improve their research methods, and expand their research scenarios, so as to promote the development of administrative rules from quantitative expansion to qualitative optimization.

Key Words Effective Rules; Red Tape; Rule Attributes; Rule Design

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration, JPA*)采用严格的匿名评审制度,致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台,营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域,以聚焦公共管理领域为征稿标准,以学术品质为用稿标准,向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: jpachina@163.com

稿件具体要求:

一、稿件形式

以研究性论文为主,定量研究文章不超过15000字,质性或规范研究文章不超过18000字。同时,欢迎理论综述(不超过2万字)、书评(2000字以内评论单本新出著作的资讯型书评;1万字左右评论2本及以上相关主题著作的深度、学理型书评)和博士学位论文摘要(2000字以内)。书评栏目欢迎就海内外,尤其是国内的本学科优秀新书展开评述,博摘栏目欢迎海内外近3年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用Microsoft Office软件编排;如打印,请用A4纸输出。正文内容以五号宋体、1.5倍行距编排,页边距上、下、左、右均不小于2.54厘米。

2. 稿件首页包括:中文标题、作者有关信息(包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件,以及300字以内的作者简介,多人合作可以明确“通讯作者”,可署多个单位和支持项目)。

3. 稿件次页包括:中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词(3~5个)、英文摘要及英文关键词(3~5个)。稿件获基金、项目资助,须注明(包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下:一级标题为“一、二、三……”,二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1.2.3.……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表1……”“图1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1:

表 3 自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
(常数)	-0.553 ^{***}	1.912 [*]
	(0.098)	(0.123)
自变量		
……	……	……
F 统计值		
R ²		
调整后的 R ²		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。^{***}、^{**}和^{*}分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2019 年美国心理学会出版的 APA 手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948:25-27）

例 3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为 3 行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进 4 个字符。段落字体为 5 号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例 4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.

Ma, J. (2010). Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*, 5:103-120. (in Chinese)

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。与正文括号注不同，文

未参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运行机制分析. 社会学研究, 5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例 9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例 10：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html>. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登的文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息，可自行处理稿件。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第3期（总第111期）
2026年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.3
Published in June 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

06