

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

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2026年第3期 总第111期

●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

“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。

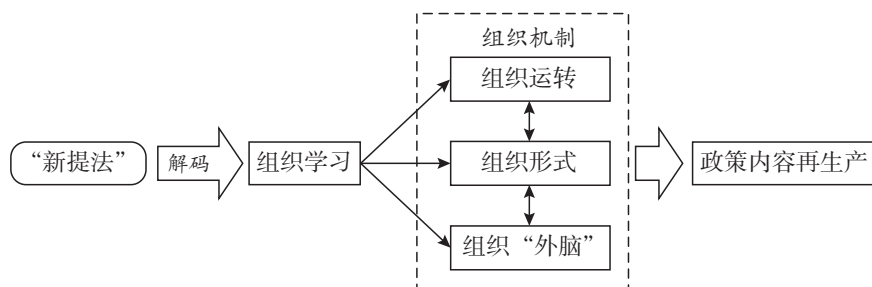


图1 分析框架

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。

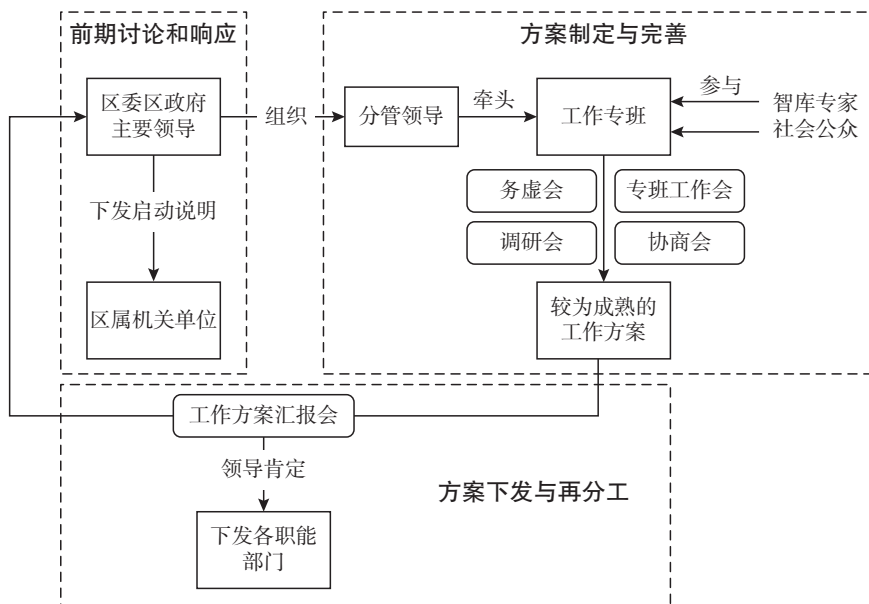


图2 J区做强城市基本功能工作方案的制定过程

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。

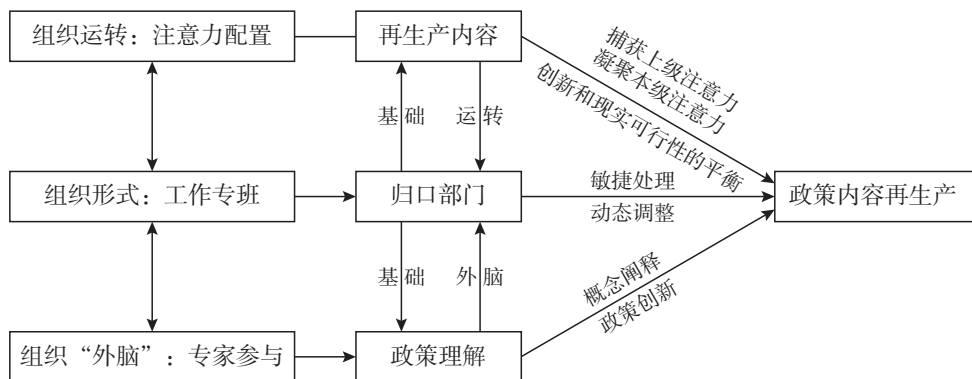


图3 政策内容再生产的组织机制

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

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

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