

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

# “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<sup>①</sup>，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”

---

<sup>①</sup> 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）。

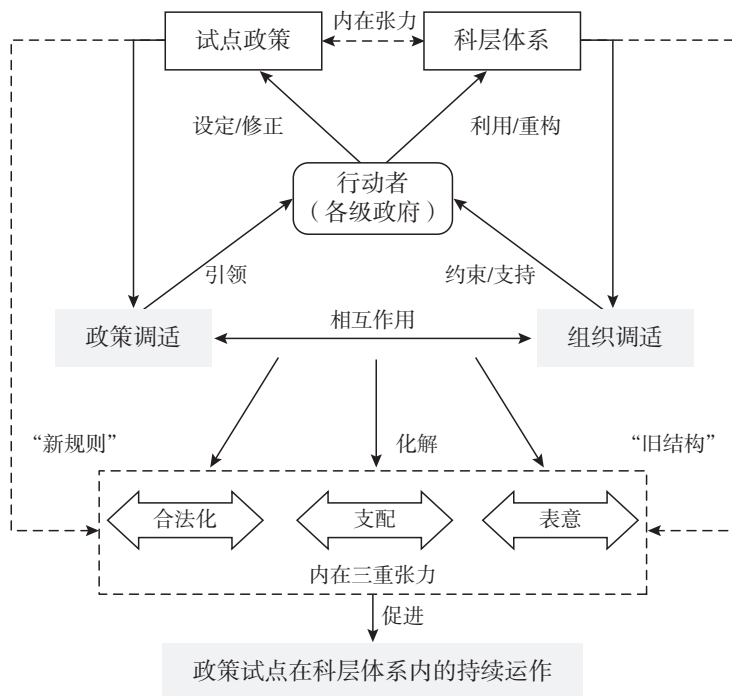


图1 “双重调适”分析框架

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<sup>①</sup>。

#### 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

<sup>①</sup> 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<sup>①</sup>。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

<sup>①</sup> 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。

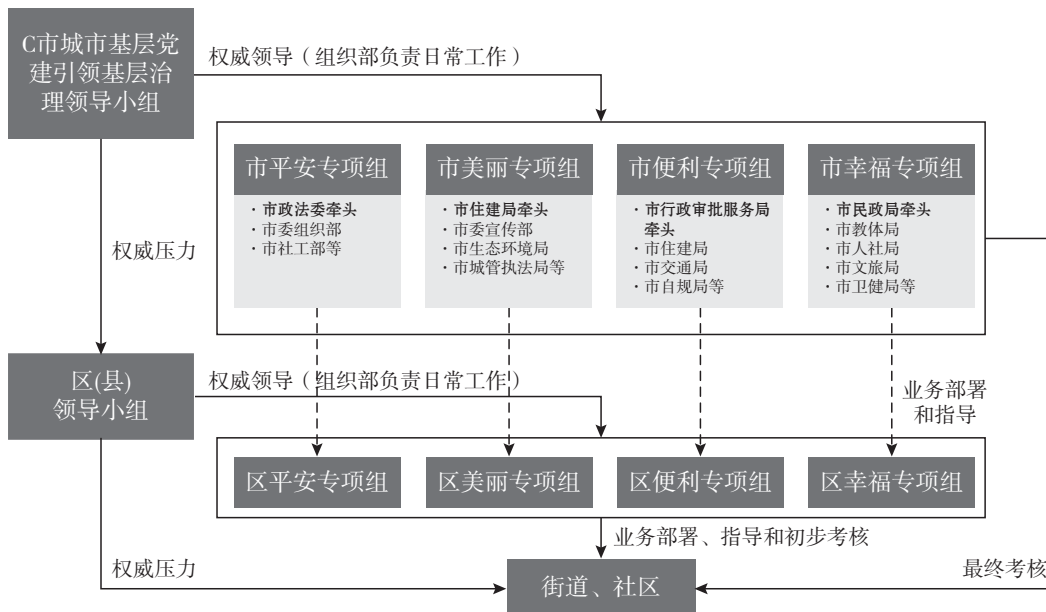


图2 “四优社区”试点的组织协调体系

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<sup>①</sup>。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”<sup>②</sup>，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

<sup>①</sup> 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）。

<sup>②</sup> 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<sup>①</sup>。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

<sup>①</sup> 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<sup>①</sup>，实施条件有赖于其他地区没有的规模效应<sup>②</sup>，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

<sup>①</sup> 访谈中A区反映了类似问题（访谈资料 AQZZ20250530）。

<sup>②</sup> 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）。

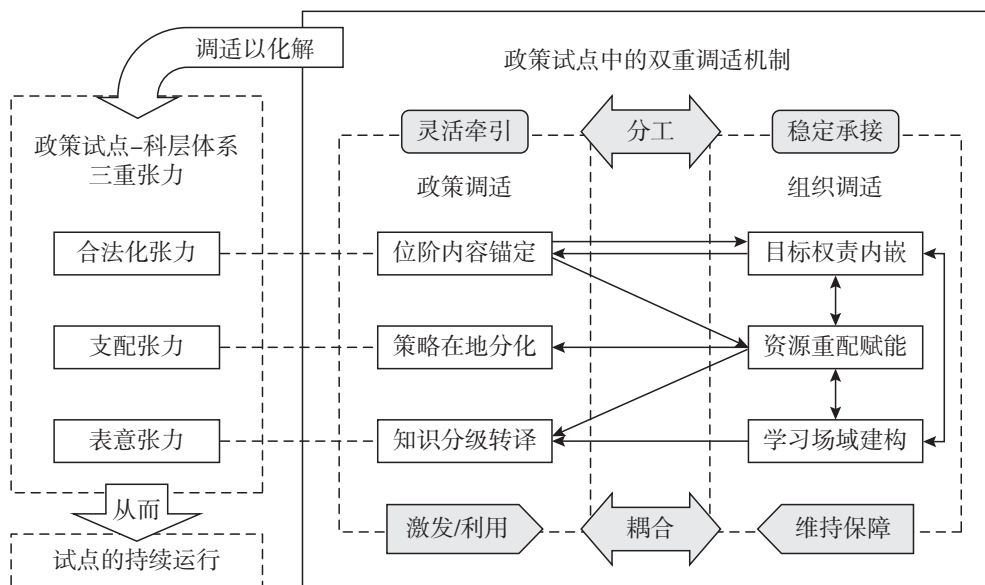


图3 政策试点中的双重调适机制

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性张力，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级权责链条、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

# 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](mailto: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