

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

韧性：政治信任的一个新维度

吕书鹏 钱琛 李聪*

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

【关键词】 政治信任 韧性 政治信任韧性 政府信任 政治合法性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0101-15

一、引言

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中指出：“江

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

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

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

目前学界对政治信任的研究主要聚焦于以下四个方面。

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

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

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

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

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

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

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

政治信任的韧性确实存在，那么其政治意义是什么？

二、政治信任韧性的概念及其内在逻辑

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

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

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

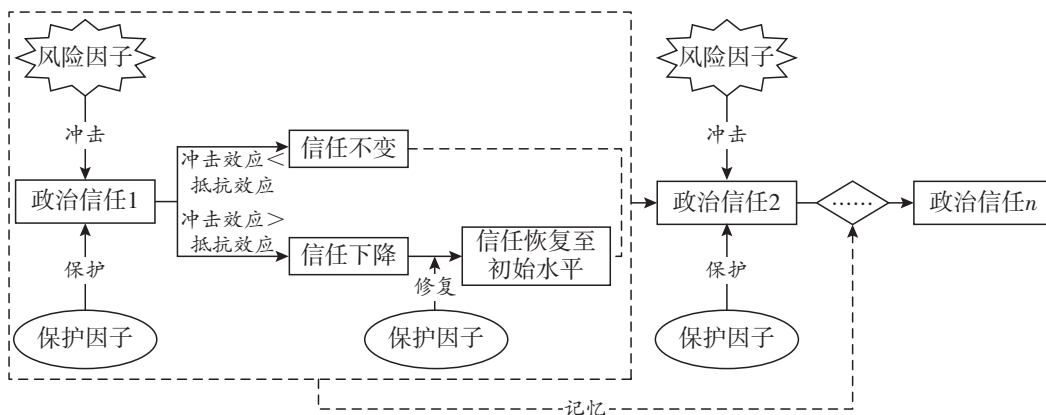


图1 政治信任的动态维稳机制

资料来源：作者自制。

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

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

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

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

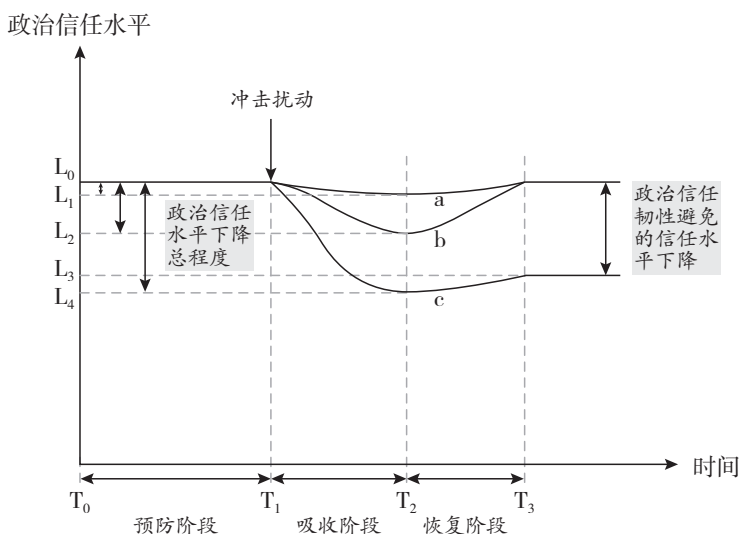


图2 冲击扰动下政治信任的差异化调适

资料来源：作者自制。

三、作为因变量的政治信任韧性

(一) 信任生成机制与政治信任韧性

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

（二）政治信任客体与政治信任韧性

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

（三）个体特征与政治信任韧性

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

（四）个体的政治知识存量与政治信任韧性

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

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

（五）个体的政治参与经历与政治信任韧性

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

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

四、作为自变量的政治信任韧性

（一）政治信任韧性与变革容错机制

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

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

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

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

（二）政治信任“水平-韧性”二维框架下的公民分类及其背后的政治意义

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

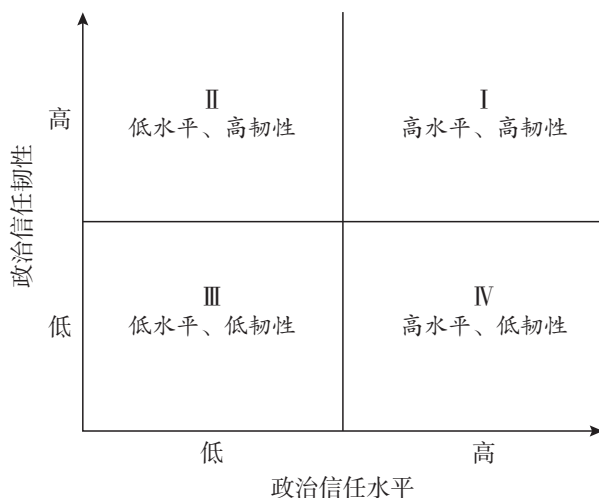


图3 政治信任“水平-韧性”二维框架下的公民分类

资料来源：作者自制。

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

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

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

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

赖绩效转向更深层次的制度和价值认同，从而获得其对政治系统长期、稳定的信任。

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

五、结语

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

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

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

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

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

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

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

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

参考文献

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

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

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

责任编辑：陈 娜

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