

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. 4

VOL.19 NO.4

公共行政评论

JPA

Journal of Public Administration

●专栏：公共政策自主知识体系

公共政策制定研究的中国图景：理论谱系与议题前瞻

..... 丁 煌 游鸿宾 1

中国公共政策自主知识体系标识性概念提炼的四重规范

..... 黄新华 翟 拉 21

政治意愿：理解中国政策过程的“新”视角

..... 朱亚鹏 39

●论文

政策执行波动何以发生：不可调和的“认知式差”解释框架

..... 李晓飞 赵诗佳 61

人民调解员形象建构对公众信任的影响：基于扎根理论与联合实验的研究

..... 刘展余 80

行为公共政策视角下目标框架助推亲环境行为的“行动-回避”效应	高学德 赵金浩	101
人-事匹配：乡镇治理能力的党委运作逻辑	仇 叶	120
价值共创视角下基本公共服务影响低收入群体幸福感的路径研究	朱 楠 彭丹阳	139
绩效反馈、评估类型与数据干扰：基于政府财政透明度评估的实证研究	王程伟 马 亮	159
数字纪检监察中的算法嵌入：基于招投标典型案例的分析	杨丽天晴	179
●英文目录与摘要		196

中国公共政策自主知识体系标识性概念提炼的四重规范

黄新华 翟 拉*

【摘要】提炼标识性概念是构建中国公共政策自主知识体系的基础性工程。然而，一个重要的规范性问题尚未被作为独立命题来进行系统的讨论，即一个合格的标识性概念究竟应当满足哪些要求。既有研究偏重论证概念的重要性而疏于对规范的追问，导致两类概念生产偏差：一是将本土实践话语未经学理提炼即纳入学术表述，二是径直挪用西方政策科学的概念与通用方法论。论文主张标识性概念的提炼应同时受制度适配、过程揭示、价值表达、学理通约四重规范约束，并分别就纵向治理逻辑的承载、横向运行机理的凝练、价值规定相对独立性的守护，以及跨学科与跨文化学术身份的确立提出要求。四重规范并非外部标准的拼合，而是从中国政策过程在结构、运行、目的与知识归属四个方面的特质中内生导出，彼此支撑而依次递进，共同构成一个完整的规范框架。论文由此将概念提炼从套用通用方法论的技术操作，重新界定为中国公共政策学科应依据何种规范框架提炼自身概念的学科性问题，以此增强中国公共政策自主知识体系概念建构的自觉。

【关键词】标识性概念 自主知识体系 规范框架 中国公共政策

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2026) 04-0021-18

一、引言

公共政策研究以政府决策行为、公共决策系统及政策制定与执行的质量为对象，是哲学社会科学的重要组成部分。长期以来，我国公共政策研究的概念、理

* 黄新华，厦门大学公共事务学院教授、博士研究生导师，集美大学党委书记、副校长。翟拉，厦门大学公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国公共政策自主知识体系构建研究”（2025JZDZ046）。

论与方法多承袭自西方政策科学传统，本土政策实践虽极为丰富，却尚未充分转化为具有解释力和辨识度的学科知识。习近平总书记指出：“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系。”（新华社，2022）建构中国自主知识体系，须以回答中国问题为逻辑起点、以运用中国素材为内容支撑，倘若脱离本国政策实践而主要依赖他国经验解释中国问题，难免陷入牵强附会、生搬硬套的困局（张东刚，2024）。立足中国社会深刻变革和国家治理现代化进程，夯实中国公共政策研究的知识基础，已经成为公共政策学科从知识引介、知识消费走向知识生产、知识创新的核心命题。

标识性概念是中国公共政策自主知识体系的基础构件，承担着把分散的政策实践凝聚为可识别、可解释、可对话、可传承的知识资源的功能，其提炼质量决定了知识体系表达的准确性（黄新华，2024）。标识性概念的要义不止于概念内涵的原创，更在于标示特定知识体系区别于同类体系的主体性和自主性，这种着眼于当下知识格局的定位功能，使其有别于偏重历时建构的原创性概念（孙正聿，2024；郭忠华，2024）。近年来，行政发包制、压力型体制、试点推广等从中国政策实践中诞生的概念，已成为本土政策研究的重要分析工具。然而，相较于具体概念的经验运用，一个更为基础的问题尚未得到正面回应：一个概念若要称得上是中国公共政策自主知识体系中的标识性概念，究竟应该满足何种规范性要求，学界至今仍缺乏系统的回答。

围绕标识性概念进行研究的文献数量已相当可观，其重心却大多落在两个方向。一是阐发标识性概念之于自主知识体系的奠基意义，并辅以个案佐证。例如，将“中国式现代化”视为当代中国最具标识性的概念，剖析其要素结构（胡金光，2026）。此种进路回答了某个概念为何重要，却尚未追问概念在提炼之初凭何被认定为标识性概念。二是为概念提炼确立通用准则，立足语义三角，归纳出边界清晰、内涵统一、种属加种差等原则（张淑娟、李庆堂，2025）。这类准则适用于一般社会科学概念，未能进一步说明中国政策过程的实践特质、制度结构和价值取向对概念提炼提出了哪些专门要求。前者偏于意义论证而疏于规范追问，后者虽触及规范却止于一般层面，二者均未充分观照公共政策学科自身的规定性。

究其根源，既有研究倾向于将概念提炼理解为一种具有普遍适用性的抽象方法，未充分认识到其本质上属于特定学科的知识生产过程。自主知识体系的生成并非抽象方法论的演绎，而是特定学科立足自身实践、语言与传统所完成的理论升华。公共政策的知识对象集中于政策过程的纵向结构、横向机理与价值规定，若以通用准则笼统覆盖，便难以照顾到政策过程自身的独特规定性。当前概念生产中的两种典型偏差正缘于此。一类是将富含经验意涵的实践话语未经学理转化便引入学术论述，导致概念缺乏应有的学理品质；另一类则是直接移植西方政策科学概念与一般概念的提炼原则，导致概念既因情境差异而适用性受限，又难以

回应中国政策过程的专门要求。因此，标识性概念的提炼亟须一套既扎根中国政策过程、又具备学科自觉的规范框架。

规范框架的可靠性取决于规范要求从何而来。若研究者把标识性概念应满足的条件直接罗列为若干标准，容易被认为是主观拣选，既难以进行完备的自证，也无法回应“为何是这些要求而非其他”的诘问。更为关键的是，应当回到政策过程本身，先回答一个概念若要忠实地把握政策过程，须在哪些本体论层面上立得住，再由这些层面反推其应遵循的规范要求。政策过程不是单一的行动过程，而是同时包含制度结构、运行机制、价值目标与知识表达的复合过程：在制度结构层面，概念须与中国政策过程的制度安排相适配；在运行机制层面，概念须揭示政策运行的关键机理；在价值目标层面，概念须表达公共政策的公共性、正当性与价值取向；在知识表达层面，概念须能进入政策科学的学术场域，并与既有知识体系形成对话和累积。

由此看来，中国公共政策标识性概念的提炼须同时满足制度适配、过程揭示、价值表达与学理通约四个维度的规范要求。制度适配回应概念从何种制度结构中生长的问题，过程揭示回应概念能否解释政策运行机理的问题，价值表达回应概念能否承载公共政策规范旨趣的问题，学理通约回应概念能否进入学科知识体系并形成理论累积的问题。这四重规范并非外在拼接的标准组合，而是由中国政策过程在结构、运行、目的与知识四个方面的独特性内生推导而来。四者彼此独立、相互支撑、依次递进，共同构成中国公共政策标识性概念提炼的规范框架。

二、制度适配规范：标识性概念对纵向治理逻辑的承载

标识性概念提炼的首要规范，是概念要与中国国家治理的制度结构相适配。这一要求并非出于对本土经验的偏好，而是由政策知识的情境依赖性所决定。公共政策理论并非价值中立的技术规程，而是植根于特定政治、社会与文化背景的政治理论（顾丽梅、杨欢，2026）。西方政策过程理论以多党竞争为预设，难以充分解释中国共识型决策何以兼具高效与稳定的现实。制度适配规范面对的是中国政策过程中结构刚性最强的环节，即以政党统领为起点，沿科层体系逐级展开，并经效能反馈逐级回流，由此形成政策运行的闭环。因此，制度适配规范内在地包含三项依次递进的规范性要求：一是概念须以纵向治理结构为前提，而非可在任意制度场景通用的技术语言；二是概念须覆盖纵向运作的完整链条，而非截取某一环节孤立成说；三是概念须凝练纵向变量作用于政策过程的机理，而非停留于对纵向现象的命名。三项要求分别着眼于概念的前提、内容、成熟度，共同构成制度适配的规范内容。

（一）以纵向治理结构为前提

公共政策知识生产具有显著的情境依赖性。各国的权力配置原则和府际制度直接塑造着政策过程的运作方式，对政策过程的认知无法脱离特定制度场景而形成（杨宏山，2026）。标识性概念高度凝练政策过程的规律性特征，其内涵由所提炼的相关政策实践规定，而政策实践又由制度结构形塑。若脱离制度母体提炼概念，概念便会丧失赋予政策行为意义的结构前提，既无从厘清治理的因果脉络，也难以完成本土化的知识生产。

在中国语境中，这一传导关系具有突出的纵向特征。中国公共政策的运行根植于上下统合的决策机制与全国一盘棋的体制安排（陈振明、吴勇锋，2021），宏观制度供给与微观政策供给由此形成双向互促（燕继荣，2020a），即制度供给自上而下展开，政策绩效自下而上汇集。事实上，在中国公共政策研究中，一批已经成熟的标识性概念的内涵均奠基于这一纵向结构。“压力型体制”刻画县乡两级政府在自上而下的指标分解与考核压力下的行为逻辑（荣敬本等，1998），“权威体制”与“有效治理”讨论一统体制与地方治理的纵向张力（周雪光，2011），“行政发包制”将上下级之间的权责分配与激励安排凝练为可分析的纵向关系结构（周黎安，2014）。可见，纵向结构并非概念提炼的外部背景，而是概念赖以成立的内在依据。

据此，本文认为，纵向治理结构应该是概念内涵的构成性前提。一个检验概念的方法是，若抽离纵向治理这一制度情境，该概念是否仍具有针对性的解释力。真正扎根中国政策过程的标识性概念，深度依附于政党统领、层级传导、上下互动等纵向要素，这些要素一旦被剥离，概念所刻画的因果关系便难以成立。例如，“协同治理”如脱离纵向背景仍能自治，则说明其解释力并不依赖纵向结构，这类概念更多是对多元主体合作的一般描述，难以单独承担标识中国政策过程的功能。

（二）覆盖纵向运作的完整链条

确立纵向结构这一前提后，制度适配规范还须进一步规定标识性概念应当覆盖的内容范围。中国政策的纵向运作并非自上而下的单向贯彻，而是由动力启动、传导调适到效能生成所构成的完整链条。标识性概念若只截取其中一环，便难以描述纵向逻辑的整体面貌。

链条的起点是政党统领为政策启动注入的纵向动力。党的领导贯穿政策议程设置、方案选择、执行督导与效果评估的全过程（柴宝勇、石春林，2022），使政策得以高位启动，并沿科层体系逐级传导。链条的中段是政策在传导中既被加压又被调适的运行状态。加压端有顶层决策、高位推动与层级节制等机制衔接（庞明礼，2020），其中强监督与正负激励的匹配直接影响地方官员的行为转换

(田昊、李娉, 2019); 调适端则通过政策试验这一容错安排, 协调中央领导力与地方积极性(胡立法, 2020)。标识性概念必须同时把握加压与调适两端, 加压维系纵向指令的权威和全国步调的一致, 调适则为地方因地制宜留出空间, 二者共同构成纵向运作刚性与弹性并存的张力结构。链条的末端是治理效能沿层级自下而上的回流与确认。中国之治坚持以人民为中心, 政策实施的结果经由制度化的反馈机制逐级上达, 据此检视治理成效, 并推动后续政策供给的优化。效能生成、逐级反馈、政策优化环环相扣, 制度优势正是在这一上下贯通的纵向循环中转化为治理效能(燕继荣, 2020a), 三个环节由此合成一幅自洽的制度图景。

据此, 本文认为, 概念须以纵向运作链条的完整性为内容标准, 应覆盖动力启动、传导调适、效能生成三个环节, 避免以单一环节的经验片段来替代对纵向逻辑的整体把握。

(三) 凝练纵向变量作用于政策的机理

概念对纵向结构的适配程度存在差异, 有的仅止于对现象的命名, 有的则深入到对机理的凝练。这种由浅入深的差异, 正体现了概念的成熟度高低。“高位推动”与“政治势能”之别, 恰好标示出从现象命名到机理凝练之间的这道界限。二者都是借纵向位阶把握执行机制的治理隐喻(孔繁斌等, 2026), 但前者更多停留于对动员场景的描摹, 后者则将发文位阶所释放的政治信号凝练为可推理的变量, 由此跨越了从隐喻上升为学理概念的门槛(贺东航、孔繁斌, 2019)。这一对照表明, 实践话语向学理概念的转变不是为现象贴上更醒目的标签, 而是在隐喻的具象外壳下凝练可分析的机理内核。

成熟度标准为概念提炼明确了操作化要求。第一, 提炼者须将观察到的微观行为还原至纵向制度的约束中。例如, 在分析执行偏差时, 需在路径、激励、监督等综合框架中将其与条块分割等纵向变量进行关联, 而非简单地将其归因于官员品性(田昊、李娉, 2019)。唯有将个别行为置于纵向结构中进行探讨, 才能发现偏差是制度激励的产物而非偶然现象, 概念才能从对行为的描述上升为对机理的解释。第二, 提炼者要从案例深描中形成普适的制度内核。例如, 从太湖蓝藻治理中诞生的“河长制”, 其概念提炼并不局限于个案本身, 而是保留了权威推动与党政同责这些具有普适性的纵向机理内核, 因而获得跨案例的一般适用性(贺东航、贾秀飞, 2020)。

纵向治理机理在不同实践情境中呈现分散与集中的区别, 而全国性政策的实行可提供较为集中的分析场域。全国性政策多属“牵一发而动全身”的重大实践, 具有面向中国问题的时空内生性、多元行动者互动中的知识集成性, 以及制度试验和政策反馈的体系累积性(薛澜、赵静, 2026)。这三重特性分别对应纵向治理的发动、协调与累积, 使原本分散于各层级的纵向机理在同一实践过程中相对

集中地呈现，并能彼此相互印证。地方个案通常只呈现纵向机理的某一环节，全国性政策则将发动、传导与反馈联结为相对完整的链条，为提炼者考察纵向变量如何作用于政策提供了较为充分的证据。概念若能在此类情境中提炼出解释治理效能生成的机理内核，揭示集中性、协调性、连续性与高效性如何在政策推进中转化为治理实效，意味着其与纵向结构的适配度较高。

据此，本文认为，概念须以机理凝练的完成度作为其成熟度的标准，将纵向变量的作用方式纳入内涵。综上，以纵向结构为前提依据、覆盖全链条把握整体逻辑、凝练作用机理深化内涵，三项要素共同构成制度适配规范对标识性概念提炼的完整要求。

三、过程揭示规范：标识性概念对横向运行机理的凝练

中国政策过程的独特性不仅体现在自上而下贯通的纵向传导，还体现在政策方案在落地过程中跨地区、跨部门、跨主体的横向流动。纵向运作维度解释政策何以启动，横向运作维度则解释政策如何在差异化地方情境中得以持续生成。标识性概念若仅聚焦纵向结构，便难以说明政策内容在横向运行过程中不断被重塑的内在机理。因此，过程揭示规范对标识性概念提出三个要求：一是概念须以横向运行的整体为分析单元，不能套用线性循环模型对环节进行切分；二是概念须凝练横向运行的能动性强度，而非笼统命名落地现象；三是概念须包含横向协调的多元主体，不能局限于政府体系内部的层级协调。三项要求分别从分析单元、机理层级与主体范围方面，构成本规范的基本内容。

（一）以横向运行的整体性为分析单元

标识性概念之所以要接受过程揭示规范的约束，首要原因在于中国政策过程并不遵循西方政策循环模型所预设的线性序列。政策阶段论认为，决策与执行是前后相继、各自完备的独立环节，政策的有效执行以决策时间充分为前提，这难以解释中国政策过程中决策迅速、方案落地多样化的现实情况。在转型情境下，面对议题密集涌现、外部压力骤增的情况，决策环节被压缩甚至删减，本应在决策阶段完成的问题界定、方案比较与利益权衡工作，被大量转移至执行阶段补充完成（薛澜、赵静，2017）。因此，决策不再是独立完成的前置环节，执行也从被动延伸转变为承载方案细化、利益协调与方向修正的实质性过程，政策实质内容往往不是在执行之前一次性确定，而是在横向展开的执行过程中持续生成。决策与执行也不再是阶段分明的独立环节，而是时间上相互渗透、内容上相互补充的连续过程。

这一运行样态划定了概念的分析单元。标识性概念若对线性环节逐段刻画，

便会切割本来连续的决策与执行过程，掩盖二者相互渗透的真实关系。因此，概念须以横向运行的整体为分析单元，将政策过程视为相互嵌套的连续过程，而非彼此独立的线性环节，并且应当反映政策内容在执行过程中被持续塑造这一事实。

（二）明确横向运行的能动性强度

确立整体横向运行这一分析单元后，过程揭示规范还应关注概念所刻画执行主体的能动性究竟是何种强度。横向运行的根本特征在于纵向指令进入地方后被执行主体以不同强度重新塑造。执行主体的能动性越强，政策内容被改写的幅度越大，概念的生成机理也越复杂。由此，能动性强度成为衡量政策内容在横向运行过程中被重塑程度的标尺。但主体能动性并非均质单一的，而是呈现由弱及强的层次：执行主体首先被动回应纵向指令而产生调适偏差，继而主动改造方案形成变通策略，最终使局部经验上升为全局制度并完成试验扩散，三者分别对应政策内容被微调、被改造、被重构。概念须准确提炼不同强度能动性对应的作用方式。

能动性较弱的是执行主体落实纵向指令时产生的调适偏差。政策目标向具体情境转化须经基层执行者裁量，执行主体面对政策并非只有执行与否两种选项，而是在对政策重要性进行排序后做出的策略选择，可概括为“尺度拿捏”（庞明礼，2020）。纵向指令一旦进入横向落地过程，便会被执行主体依据可承受的成本与风险重新调校。因此，标识性概念应该能反映执行主体通过成本权衡、风险规避等方式来调节指令刚性的实践。

能动性较强的是执行主体在领会上级意图的前提下对政策方案作出的主动变通，其能动性较被动的“尺度拿捏”显著增强。变通是依据本地情境对政策内容的策略性改造。基层政府与执行场域中的各参与主体达成不同程度的联结，将初期不确定的政策目标转化为可在地方推行的方案，可称为“调适性联结”（郭劲光、王杰，2021）。然而，政策调适并不必然提升治理效能。在山西煤改的案例中，地方政府为维护本地利益发展出保留、互换、引入竞争等多样化的策略，虽然实现了政策的统一目标，但也导致部分地区的政策执行结果偏离了改革的初衷（薛澜、赵静，2017）。因此，标识性概念应同时吸纳能动性的建构效应及其可能诱发的非预期后果，避免提炼出仅反映地方能动性正面价值的片面概念。

能动性最强的是局部经验由地方走向全局的试验扩散。试验扩散是地方实践反向影响全局制度，其作用范围与空间同时扩大。政策试点可被划分为前试点、试点、后试点三个阶段，下级政府先为创新而竞争，工具多样；继而因上级明晰政策内容而转为效率竞争，工具趋同；最终经试错与凝聚共识，政策以行政命令的方式得以全面落实（刘伟，2015）。试点不是方案的简单择优比较，而是将提炼后的局部经验向全局制度推广的过程，是一种先于立法、内含累积逻辑的行政

试验。试验扩散还体现在政策由领先地区向跟进地区的横向传播，后采纳地区依据本地条件加以再造，由政策接受者转变为新的政策创新者（王浦劬、赖先进，2013）。河长制发展为湖长制、田长制、链长制，实现适应性演化，体现了治理知识工具在跨情境迁移中持续再造的累积过程（薛澜、赵静，2026）。因此，刻画试验扩散的标识性概念，其内涵应充分吸纳跨情境适应，将可迁移性本身作为概念的规定性之一。

综上所述，从调适偏差到主动变通再到试验扩散，三者体现了横向运行中不同的能动性强度。概念凝练应明确能动性强度及其对应的作用方式。

（三）容纳横向协调的多元主体

过程揭示规范还要求概念凝练不能遗漏横向协调的主体。横向协调并非只发生在政府体制内部，公众和专家作为体制外的协调主体进入政策过程，是横向协调网络的有机组成。纵向链条解释政策如何自上而下启动并回流，横向协调则解释政策内容如何在多元主体的互动中成形。标识性概念若只体现政府体系内部的层级协调，便不足以反映横向过程的完整图景。

公众参与对政策运行的影响首先体现在政策议程的形成中。中国公共政策的议程设置存在关门、动员、内参、借力、上书与外压等多种模式，公众与社会力量得以通过不同渠道进入议程（王绍光，2006）。在这些渠道中，焦点事件尤为关键，当转型期政策议题密集涌现时，它往往成为推动某类问题进入政府议程、影响该问题如何被界定的重要因素。社会力量正是通过这些渠道介入横向运行的，既推动了议程设置，也在外部压力下为决策环节后移提供了条件，因而成为横向运行不可剥离的组成部分。就规范性要素而言，横向运行的标识性概念应体现社会力量对议程设置的重要作用，而不能将议程设置理解为政府体系内部的封闭过程。

专家与智库的参与则为横向运行提供知识层面的协调机制。在方案竞争中，官方、半官方与非官方三类思想库以不同政策倾向参与设计，高层官员居间协调，最终方案并非简单择优的结果，而是各方意见反复协商形成的产物（陈玲、赵静、薛澜，2010）。这一知识协调机制之所以不可剥离，是因为政策方案的形成本身就是多主体互动所形成的知识集合，决策者统筹权衡合法性、效率、公平等多重目标，整合显性知识与默会知识（薛澜、赵静，2026）。然而，多个协调主体并非只有正向作用，目标越复杂、风险越高、备选越多，共识越难达成，方案越倾向于模糊笼统的表述。换言之，协调主体的增多在提升回应性的同时，也可能加剧方案的不确定性。由此，凝练横向运行的标识性概念，要吸纳专家与智库作为知识协调主体的角色，及其对方案确定性的双重影响。

横向协调包括政府体系内部的层级协调、经由议程渠道参与的社会力量协调、

专家智库的知识协调，因此，概念应以协调主体的完整性为标准，覆盖上述三类协调，而不能以政府体系内部协调替代对横向协调多元结构的整体把握。

综上，过程揭示了规范要求概念凝练应首先以横向运行的整体为分析单元，确立把握政策运行的恰当视角，继而明确能动性强度及其相应的作用方式，最终覆盖横向协调的三类主体，体现完整的参与协调结构。

四、价值表达规范：标识性概念对价值相对独立性的守护

制度适配规范揭示概念在何种结构中发生，过程揭示规范回答概念如何运行，价值表达规范则进一步追问概念为何而设。公共政策本质上是社会价值的权威性分配，标识性概念因而不可能保持价值中立。价值表达规范对标识性概念提出一项总要求，概念须承载中国公共政策的价值规定，并使这一规定获得稳定来源与可检验的经验根据。中国公共政策的价值规定具有相对独立的来源，它既不是西方政策价值的变体，也不是外在附加于政策过程的价值装饰，而是以人民为中心的现代政策价值、中华治理文明的价值、党领导人民长期奋斗的政策实践三者交汇凝结的产物。围绕这一总要求，价值表达规范内含三项递进的要素，即价值须内化为概念规定，价值须与实证保持内在统一，价值须获得文明纵深与实践根据。三者分别着眼于价值的归属、检验与根据方面，共同构成价值表达规范的基本内容。

（一）标识性概念的价值内化

价值内化的要求源于中国公共政策价值规定的独立来源。现代公共政策研究肇始于“二战”后的西方国家，价值预设主要落在生产端，以效率、有效性与回应性来衡量政策优劣。中国公共政策的价值重心则落在民众端，以人民群众的获得感、幸福感、安全感为根本指向，这不是话语风格的差异，而是价值定位的结构性差异。中国公共政策用“以人民为中心”取代西方的顾客导向，用“人民满意与否”超越形式公平与程序正当的评价逻辑（顾丽梅、杨欢，2026）。人民同时是政策合法性的最终来源、政策目标的根本基准与政策评价的核心主体。这种价值立场的独立性集中体现在全过程人民民主对政策价值的重塑上，它突破了西方民主理论局限于选举周期的认知框架，把政策参与提升到民主的核心位置（孔繁斌，2020），从而在以委托-代理逻辑为内核的传统权力导向民主知识体系之外，孕育出一种独立的、政策导向的民主知识体系（张君，2021）。价值定位在结构上自成一体，承载这一价值的概念便不能沿用西方政策科学的现成概念，而应将价值作为自身的内在规定加以吸纳。

价值内化的难点往往不在于辨明宏观的价值立场，而在于如何转化在中国政

策实践中直接产生的、却因朴素而被轻视的价值话语，“获得感”便是典型。借鉴西方理论的研究，往往只将获得感、满意度看作政绩表述或实践话语，忽视其理论化的可能性，而这种朴素却被广泛使用的话语恰恰是标识性概念提炼应当关注的对象。获得感并非满意度在中文语境下的同义替换。满意度是一种即时的、单一维度的主观评价，获得感则包含三层内涵：第一，人民是获得感的主体，此为主体性；第二，获得须以实在的利益为基础，此为客观性；第三，获得还须具有可预期的延续性，此为可持续性。将获得感简化为满意度，恰恰抽离了其中最具中国特质的部分。价值内化的要求不在于笼统地重视价值，而在于使概念在内涵上完整保全价值理念的多重规定。

价值内化还触及一个更隐蔽的方面，即概念应保留价值主体的双重身份。在中国公共政策实践中，人民既是政策所服务的对象，也是参与政策过程的主体。全过程人民民主沿权利、协商、合作的路径，将人民的需求吸纳进政策议程，再转化为治理效能（汪家焰，2023），正是人民双重身份的制度表达。合格的标识性概念应同时吸纳这两个方面，只讲“为人民服务”而不讲“由民做主”，概念便滑向自上而下的施惠逻辑；只讲参与形式而虚化价值实质，概念又会陷入程序“空转”。价值内化的深层意义在于使概念守住价值主体的双重身份，不偏向任何一端。

（二）规范与实证的协调

价值一旦内化为概念的内在规定，一个方法论难题随之出现，承载价值的概念是否还能保持解释力？价值表达规范由此提出第二项要求，即概念应在规范性的价值表达与实证性的经验分析之间保持协调。

公共政策研究应妥善把握规范性政策过程研究与实证性政策分析研究之间的平衡，实现理论推演与经验总结的双向互动（黄新华，2024）。概念不能因承载价值而丧失可检验性，沦为无法被经验验证的价值宣告。概念也不能因追求所谓的价值中立而遮蔽中国政策过程本身的规范维度，将人民性这一构成性特征当作可悬置的外部变量。这两种偏向各自导向一种概念失格，前者使概念流于价值套话，后者使概念陷入价值盲区。

价值表达与经验分析并不相互排斥。中国公共政策的价值理念不是停留在口号层面，而是落实在一套具体的制度安排之中。以全过程人民民主为例，它既是一种价值主张，也体现为利益表达、议题筛选、协商互动、效应反馈等一系列可观察、可分析的制度机制（汪家焰，2023）。价值并非实证分析的对立面，反而可以成为实证分析的对象。既然价值在这些机制中实现，研究者便既可从规范层面追问概念承载了什么价值，也可从实证层面考察这种价值通过什么机制得以实现、实现到何种程度。因此，规范与实证的协调不是在价值与事实之间调和，而

是要求概念具备一种内在构造，其承载的价值能通过机制来实现，并能接受检验。这既使价值表达规范区别于纯粹的价值哲学，也使它区别于追求价值中立的实证主义政策分析。

（三）治理文明的传承与实践经验的提炼

价值的内化与协调关注的是价值如何进入概念、如何不损失解释力的问题。价值表达规范还须回答价值规定从何获得的问题。本文认为，概念须传承中华治理文明脉络，并通过政策实践淬炼获得经验依据。这一要求包含相互关联的两面，一是传承中华治理文明，二是立足党领导人民的政策实践。

就治理文明而言，中国公共政策的价值理念植根于中华优秀传统文化。民惟邦本、本固邦宁等传统理念，构成中国国家治理价值表达的深层底色，标识性概念的提炼理应从中汲取滋养。然而，传承治理文明并非照搬，而是应该实现传统价值向现代价值的转化。传统民本思想与现代“以人民为中心”理念一脉相通，但二者所依托的政治结构截然不同。传统民本思想是君主政治结构下的统治伦理，本质上是政治精英对民众的守成式保护。以人民为中心则是人民当家作主政治结构下的政策本体规定，民众由此从受庇佑的客体转变为参与政策制定的能动主体。结构虽变，但对民众福祉的深层关切却是一以贯之的。现代治理的人民性思想是民本理念的现代回响，传统民本正是在剥离历史局限的创造性转化中成为当代政策价值的文化基因（朱旭峰，2026）。因相通而须接续、有别而须转化，概念应传承治理文明脉络，这便要求研究者既揭示传统治理价值如何提供文化基因，又阐明这一价值在现代政治结构中所经历的实质转化。唯有如此，文明脉络才不会沦为概念的装饰性前缀，而真正成为价值规定的来源。

就实践经验而言，中国公共政策的价值理念在党领导人民的政策实践中得到反复检验。在贫困治理实践中，政府通过精准识别贫困群体、采取有针对性的帮扶措施、制定精确的脱贫标准，形成富有特色的政策创新，既为各国同类问题提供了解决方案，也展现了以人民为中心的价值理念在具体政策场域中的实践形态（燕继荣，2020b）。精准扶贫之所以能成为价值规定的实践印证，是因为它将“以人民为中心”从价值宣示，转化为建档立卡精准识别、第三方评估独立核查等政策机制，从而使公共价值的实现获得了可检验的客观依据。这类经验表明，标识性概念的价值表达不是书斋里的价值演绎，而是从政策实践中提炼出来的价值结晶。传承治理文明脉络为价值规定赋予历史纵深，提炼实践经验为价值规定赋予经验依托与可检验的依据，二者共同使概念的价值表达既不脱离传统，也不悬浮于经验之外。

综上，三项规范要求共同支撑起中国公共政策标识性概念价值层面的相对独立性：价值内化要求保全价值的构成性与主体双重性，规范与实证的协调要求保

全价值与经验的内在统一，文明传承与实践淬炼要求保有历史厚度与实践依据。相对独立性并不意味着价值上的封闭，反而为跨文化的学理对话提供了立足点。

五、学理通约规范：标识性概念对政策科学学术身份的确立

制度适配、过程揭示、价值表达三重规范，分别从结构、运行与目的层面规定了概念向内忠实于中国公共政策本质特征的要求。学理通约规范则转向外部，规定标识性概念如何在跨学科对话中确立政策科学的知识身份。一个概念若不能在政策科学的知识谱系中找到位置、不能在学术共同体中被讨论，便只是地方性的经验命名，而非可供积累的政策知识。学理通约由此构成概念从本土经验通向学术身份的最后门槛。

（一）明晰概念的学科归属

学理通约规范的首项要素是学科归属的明晰。概念应在多学科知识资源中锚定政策过程这一核心对象，取得政策科学的学科身份。一个学科归属含混的概念，既无法在政策科学中立足，也难以与相邻学科展开有效对话。

这一要素的现实针对性，源于公共政策概念生产长期面临的学科稀释风险。政治学以权力与合法性来解析政策，管理学以组织与效率来解析政策，法学以规范与程序来解析政策，经济学以成本与激励来解析政策；各学科都能从自身视角对同一政策现象进行概念化，却未必能凸显政策过程本身的知识特质。若缺乏学科本位，便难免引致学科分割、路径分化的内涵争议，使核心概念因缺乏自身特色而趋于悬浮。有学者认为，运动式治理、行政发包制、控制权理论等极具中国特色的概念，其问题意识与理论坐标仍难以摆脱西方学术话语的支配，知识增长主要来源于西方理论的译介与迁移（杨志军、林丽玲，2026）。这表明，概念纵然取材自中国实践，若未在政策科学内部锚定知识对象，仍可能在被跨学科借用的过程中失去标识性。明晰学科归属并非排斥借鉴，而是要求在坚守政策科学边界的前提下有选择地吸纳资源。

明晰学科归属要求概念提炼在援用相邻学科分析资源时，辨明所提炼的概念究竟揭示的是一般意义上的权力关系或组织行为，还是政策过程自身的运行机理。政治势能援引物理学与政治学语汇（贺东航、孔繁斌，2019），晋升锦标赛借自经济学的锦标赛理论（周黎安，2014），前者解释政策如何突破层级阻滞有效执行，后者揭示地方官员在纵向激励下的行动逻辑，二者虽取资于其他学科，落点却都回到政策过程本身，因而未被原学科的一般理论所稀释。判别学科归属是否明晰，不在于概念借自何种学科，而在于概念最终是否回到政策过程的知识脉络之中。就此而言，提炼标识性概念既要跨学科借用，又须兼具主体性与国际通约

性，避免沦为自说自话的概念孤岛（李晓飞，2025）。这种以政策过程为根基吸纳外来资源的“嵌入性自主”，是其余两项要素的前提。唯有先取得学科身份，概念才谈得上是学理品质的锤炼与跨文化输出。

（二）达成概念的学理品质

明晰概念的学科归属后，学理通约规范的第二项要素是学理品质的达成。概念须经学理转化，使价值理念与实践话语具备内涵清晰、逻辑自洽、边界确定的学术品质。这一要素是价值理念区别于意识形态话语、学术概念区别于政治表述与实践口号的关键。

确立这一要素的必要性，在于实践话语与学术概念之间存在不可忽略的品质门槛。中国政策实践中产生了大量富含价值意涵的表述，例如，以人民为中心的价值理念，“摸着石头过河”“绣花功夫”等实践话语。然而，概念生产若过多依赖术语平移，极易出现词同意异的内涵偏差，使大量概念停留于经验描述层面，甚至将政治话语、法律话语直接平移为学术话语（王佃利、李世祥，2026）。实践话语提供概念的经验素材，学理转化赋予素材以学术形式，后者正是前者进入知识体系的前提。

要达到学理品质须经过三个相互衔接的学理转化环节。一是内涵界定。概念要有确定的内涵，能通过一系列命题被清晰地表述。内涵越稳定，概念在使用中越不易被随意曲解或偷换。二是边界的划定。概念要有清晰的外延边界，能与相邻概念形成种差区分，理想的标识性概念应满足对象边界清晰、反映本质属性、词汇选择恰当、谓述关系明确等标准（郭忠华，2024）。三是解释效力检验。概念要能揭示政策过程的内在机理，而非停留于对现象的重新命名。例如，“试点推广”不仅是对地方先行先试的现象描述，还揭示了局部经验上升为全局制度的机制，从而成为解释政策扩散的分析工具。简而言之，界定内涵使概念可表述，划定边界使概念可辨识，检验效力使概念可解释。这三重转化使以人民为中心的价值理念从规范性的政治表达，上升为具有实证解释力、可被检验和讨论的概念规定。

（三）实现概念的跨文化通约

学理通约规范的第三项要素是跨文化通约的实现。概念应在国际政策研究中取得可被理解、可供对话的学术身份。概念纵然在国内学界自成一格，但若不能进入国际学术空间被讨论，也难以成为人类政策知识的增量。

实现概念的跨文化通约，必须克服扎根中国与对话世界之间的张力。通约不是中国概念对既有概念的单向迎合，而是中国概念与既有概念在国际学术空间中相互逼近、相互修正的双向过程。诸如“摸着石头过河”等高度依赖特定历史情

境的实践隐喻，若仅停留在本土语汇层面，便极易在跨文化传播中产生理解壁垒。提炼标识性概念既要善于在学理上转化深植本土的经验概念，也要提炼易于为国际学术界理解的概念资源（孔繁斌等，2026）。

在引入端，通约要求溯源式理解与情境化甄别。概念移植水土不服的根源在于，研究者引介时往往忽略概念产生的历史背景与社会基础。唯有系统地梳理概念的生成语境、语义演变及其实践指向，审慎选择本土表达，才能避免将内生于中国经验的概念误置为舶来话语（马雪松，2026）。这样既能消解因语言文字差异而带来的误读，又能洞悉概念所内嵌的特定历史文化情境，识别其中契合中国政策理念的内核要素。一些研究套用多中心治理、协同治理概念，却忽视中国政策情境的结构性差异，以致两种治理话语难以对话（王佃利、李世祥，2026）。唯有经过甄别，引入的概念才可能在中国特定的政治、经济、社会与文化条件下产生新的实质内涵。

在输出端，学理通约要求接合式的对话。本土概念必须主动与既有理论形成接榫，在比较与辩论中阐明独特的解释力，才能实现本土知识的国际概念化。例如，将“朝贡体系”抽象化为可用于跨国比较的类型，便使其从区域性描述跃升为通约性概念（马雪松，2026）；“精细化治理”亦通过与整体性治理等概念进行比较来确立理论坐标（吴建南、李哲，2026）。本土概念若不主动与既有理论展开比较与接合，纵然内涵自足，也只能停留于难以对话的特殊化表达。

引入与输出的双向互构表明，跨文化通约是一项须在概念提炼全程贯彻的规范要求，而非在概念成型后附加的翻译工序。

综上，学科归属的明晰、学理品质的达成与跨文化通约的实现三项要素层层推进。概念先在多学科资源中锚定政策过程而取得政策科学的学科身份，继而经内涵界定、边界划定与解释效力检验而具备学术概念的品质，最终通过溯源甄别与接合对话在国际学术空间获得可供讨论的身份，三者共同构成学理通约规范对概念提炼的基本要求。至此，制度适配、过程揭示、价值表达、学理通约四重规范，从结构、运行、目的与知识身份四个本体论层面，共同构成中国公共政策自主知识体系标识性概念提炼的完整规范框架。

六、结语：在扎根中国与对话世界之间提炼标识性概念

标识性概念的提炼，是中国公共政策自主知识体系构建中具有前提性质的基础性课题。它先于任何具体概念的提出，规定着概念何以成立、凭何称得上标识性。本文认为，这一提炼应同时接受制度适配、过程揭示、价值表达、学理通约四重规范的约束，四者相互支撑，共同构成完整的规范框架。这一框架并非从一般概念方法论移植而来，而是立足中国政策过程的独特性逐层推导而成的：纵向

治理结构的独特性要求概念承载纵向运作逻辑，横向往复协调的独特性要求概念凝练横向运行机理，价值规定的相对独立性要求概念守护自身价值内核，政策知识跨学科生成的独特性要求概念确立政策科学的学科身份。本文的核心贡献并不在于提出某一新的标识性概念，而在于完成一次问题性质的转换，即将标识性概念提炼由一般性的概念技术问题，转换为中国公共政策学科应遵循何种规范框架来提炼自身概念的学科问题。这一转换为判断一个概念是否称得上标识性概念提供了可操作、可检验、可争辩的规范依据，而不再停留于对本土概念的价值倡导。

框架的完整并不意味着各种规范彼此无涉、各自封闭，恰恰相反，它必须能容纳贯穿其中的内在张力。第一组张力存在于制度适配规范与学理通约规范之间，表现为本土性与通约性的张力。然而，本土性与通约性并非此消彼长，概念唯有先在制度适配规范上确立自身的特定内涵，才谈得上学理通约。概念扎根实践愈深，对话愈实质，本土概念才不会沦为难以对话的特殊表达。第二组张力存在于价值表达规范与过程揭示规范之间，表现为规范性与实证性的张力，前者要求概念承载特定的价值规定，后者要求概念凝练可被检验的运行机理。这一张力之所以可化解，在于价值规定本身能还原为可观察、可分析的制度机制。价值并非实证分析的对立面，反而可以成为实证分析的对象，规范与实证由此在概念的内在构造中达成统一。完整框架的意义正是为这两组张力提供安放与协调的结构，不必以牺牲一端来消解另一端。

两组张力最终汇入同一条主线，标识性概念的提炼应在扎根中国与对话世界之间保持必要张力。自主知识体系之“自主”，不是退回自我指认的封闭状态，而是在世界政策知识网络中确立自身位置的主体性。只有先具备扎根中国政策过程的厚度，才有同国际学术对话的资格。四重规范框架所规定的正是这样一条从本土经验出发，经学理转化，最终通向人类政策知识增量的提炼进路。

最后，需阐明本文的研究局限。本文主要着眼于四重规范框架的理论阐释，尚未运用四重规范对具体概念进行系统的实证检验。四重规范在多大程度上能区分合格与不合格的标识性概念、能否通过更多本土概念的提炼实践得到丰富与修正，仍有待后续研究在个案层面加以验证。运用四重规范系统地检视中国公共政策已有的标识性概念，通过检验推动框架优化，是未来研究的方向。

参考文献

- 柴宝勇、石春林 (2022). 党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角. 中国行政管理, (2): 100-108.
- Chai, B. Y., & Shi, C. L. (2022). The Policy-Making Mode under the CPC's Leadership System: Based on the Perspective of Subject, Structure and Hierarchy. *Chinese Public Administration*, (2): 100-108. (in Chinese)
- 陈玲、赵静、薛澜 (2010). 择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. 管理世界, (8): 59-72+187.
- Chen, L., Zhao, J., & Xue, L. (2010). Making a Competitive Selection or a Compromise? An Explanatory Framework

- and a Consensus-centered Model in the Process of Policymaking in China's Economic Transition. *Journal of Management World*, (8): 59-72, 187. (in Chinese)
- 陈振明、吴勇锋 (2021). 中国公共政策执行的实践优势与制度逻辑. *科学社会主义*, (4): 113-118.
- Chen, Z. M., & Wu, Y. F. (2021). The Practical Advantages and Institutional Logic of Public Policy Implementation in China. *Scientific Socialism*, (4): 113-118. (in Chinese)
- 顾丽梅、杨欢 (2026). 面向世界的中国公共管理创新: 价值、逻辑与机遇. *行政论坛*, 33(3): 16-24.
- Gu, L. M., & Yang, H. (2026). Innovation in China's Public Administration for the World: Values, Logic, and Opportunities. *Administrative Tribune*, 33(3): 16-24. (in Chinese)
- 郭劲光、王杰 (2021). “调适性联结”: 基层政府政策执行力演变的一个解释. *公共管理学报*, 18(2): 140-152+175.
- Guo, J. G., & Wang, J. (2021). “Adaptive Connection”: An Explanation of the Evolution of the Policy Execution Force of the Grassroots Government. *Journal of Public Management*, 18(2): 140-152, 175. (in Chinese)
- 郭忠华 (2024). 自主知识体系视域下的标识性概念建构. *中国社会科学*, (5): 72-89+205-206.
- Guo, Z. H. (2024). Constructing Iconic Concepts from the Perspective of an Independent Knowledge System. *Social Sciences in China*, (5): 72-89, 205-206. (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)
- 贺东航、贾秀飞 (2020). 制度优势转为治理效能: 中国生态治理中的政治势能研究——以“河长制”政策为案例. *中共福建省委党校(福建行政学院)学报*, (3): 14-21.
- He, D. H., & Jia, X. F. (2020). Transforming Institutional Advantages into Governance Effectiveness: A Study of Political Momentum in China's Ecological Governance: A Case Study of the “River Chief System” Policy. *Journal of the Party School of CPC Fujian Provincial Committee(Fujian Academy of Governance)*, (3): 14-21. (in Chinese)
- 胡金光 (2026). “中国式现代化”: 中国自主知识体系视域下的标识性概念. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 34(1): 50-61.
- Hu, J. G. (2026). “Chinese Modernization”: An Iconic Concept from the Perspective of China's Autonomous Knowledge System. *Journal of SJTU(Philosophy and Social Sciences)*, 34(1): 50-61. (in Chinese)
- 胡立法 (2020). 政策试验与中国特色社会主义制度优势. *学海*, (5): 5-11.
- Hu, L. F. (2020). Policy Experimentation and the Institutional Advantages of Socialism with Chinese Characteristics. *Academia Bimestris*, (5): 5-11. (in Chinese)
- 黄新华 (2024). 建构中国公共政策自主知识体系: 概念、理论与方法. *行政论坛*, 31(3): 51-57.
- Huang, X. H. (2024). Constructing an Independent Knowledge System of Chinese Public Policy: Concepts, Theories and Methods. *Administrative Tribune*, 31(3): 51-57. (in Chinese)
- 孔繁斌 (2020). 全过程民主: 政策参与过程优化的新情景. *探索与争鸣*, (12): 20-23.
- Kong, F. B. (2020). Whole-Process Democracy: A New Scenario for Optimizing Policy Participation. *Exploration and Free Views*, (12): 20-23. (in Chinese)
- 孔繁斌、宋锐辉、丁翔 (2026). 探究中国公共管理学自主知识体系构建的技术路径——在隐喻性表达中发现知识. *中国行政管理*, 45(5): 19-30.
- Kong, F. B., Song, R. H., & Ding, X. (2026). Exploring the Technological Pathways for Constructing an Independent Knowledge System in Chinese Public Administration: Discovering Knowledge in Metaphorical Expressions. *Chinese Public Administration*, 45(5): 19-30. (in Chinese)
- 李晓飞 (2025). 情境、组织与行为: 提炼中国政策执行标识性概念的三重观照. *行政论坛*, 32(6): 116-127.
- Li, X. F. (2025). Context, Organization and Behavior: A Three-Dimensional Reflection on Refining the Identifying Concepts of China's Policy Implementation. *Administrative Tribune*, 32(6): 116-127. (in Chinese)

- 刘伟 (2015). 政策试点: 发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究. *中国行政管理*, (5): 113-119.
- Liu, W. (2015). Policy Experiments: Start-up Mechanisms and Internal Logic: Case Studies on the Performance Management Policies in China's Public Sectors. *Chinese Public Administration*, (5): 113-119. (in Chinese)
- 马雪松 (2026). 迈向知识自主: 中国政治学标识性概念的理论阐释与建构路径. *学习与探索*, (5): 12-22+187.
- Ma, X. S. (2026). Towards Intellectual Autonomy: Theoretical Interpretation and Construction Path of Identifying Concepts in Chinese Political Science. *Study & Exploration*, (5): 12-22+187. (in Chinese)
- 庞明礼 (2020). 国家治理效能的实现机制: 一个政策过程的分析视角. *探索*, (1): 89-97+2.
- Pang, M. L. (2020). The Realization Mechanism of State Governance Effectiveness: An Analytical Perspective of the Policy Process. *Probe*, (1): 89-97+2. (in Chinese)
- 荣敬本等 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B., et al. (1998). *From the Pressurized System to a Democratic Cooperative System: Reform of County and Township Political Systems*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 孙正聿 (2024). 原创性概念和标识性概念——建构中国自主知识体系的概念基础. *中国社会科学*, (7): 38-51+204-205.
- Sun, Z. Y. (2024). Original Concepts and Iconic Concepts: Conceptual Foundations for Constructing China's Independent Knowledge System. *Social Sciences in China*, (7): 38-51+204-205. (in Chinese)
- 田昊、李婷 (2019). 中国情境下公共政策执行主要问题的转变及其制度分析. *中国行政管理*, (5): 77-83.
- Tian, H., & Li, P. (2019). The Transition of Main Issues of Public Policy Implementation in China and Its Institutional Analysis. *Chinese Public Administration*, (5): 77-83. (in Chinese)
- 王佃利、李世祥 (2026). 中国基层治理自主知识体系中标识性概念的建构. *东岳论丛*, 47(1): 43-51+191.
- Wang, D. L., & Li, S. X. (2026). Construction of Identifying Concepts in the Independent Knowledge System of Primary-Level Governance in China. *Dongyue Tribune*, 47(1): 43-51+191. (in Chinese)
- 汪家焰 (2023). 全过程人民民主制度优势转化为治理效能的路径与机制——基于政策议程设置理论的视角. *探索*, (1): 78-88.
- Wang, J. Y. (2023). The Path and Mechanism of Transforming the Institutional Advantages of the Whole: Process People's Democracy into Governance Efficiency. *Probe*, (1): 78-88. (in Chinese)
- 王浦劬、赖先进 (2013). 中国公共政策扩散的模式与机制分析. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 50(6): 14-23.
- Wang, P. Q., & Lai, X. J. (2013). A Study on the Model and Mechanism of Public Policy Diffusion in China. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)*, 50(6): 14-23. (in Chinese)
- 王绍光 (2006). 中国公共政策议程设置的模式. *中国社会科学*, (5): 86-99+207.
- Wang, S. G. (2006). Public Policy Agenda-Setting Patterns in China. *Social Sciences in China*, (5): 86-99+207. (in Chinese)
- 吴建南、李哲 (2026). 精细化治理: 中国城市治理自主知识体系的标识性概念. *中国行政管理*, 42(5): 31-38.
- Wu, J. N., & Li, Z. (2026). Refined Governance: A Signature Concept of the Independent Knowledge System for China's Urban Governance. *Chinese Public Administration*, 42(5): 31-38. (in Chinese)
- 新华社 (2022-04-26). 习近平在中国人民大学考察时强调 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路. *人民日报*.
- Xinhua News Agency. (2022, April 26). Xi Jinping Stresses Adhering to the Party's Leadership, Inheriting Red Genes, Taking Root in CHINA, and Blazing a New Path to Build a World-class University with Chinese Characteristics During his Inspection at Renmin University of China. *People's Daily*. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. *中国社会科学*, (9): 45-67+206.
- Xue, L., & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of the Public Policy Process in the Course of Transition. *Social Sciences in China*, (9): 45-67+206. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2026). 以重大实践的体系化研究筑牢公共管理自主知识根基. *中国行政管理*, 42(5): 9-18.
- Xue, L., & Zhao, J. (2026). Strengthening the Foundation of Indigenous Knowledge in Public Management Through the

- Systematic Study of Major Practices. *Chinese Public Administration*, 42(5): 9-18. (in Chinese)
- 燕继荣 (2020a). 制度、政策与效能: 国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化. *政治学研究*, (2): 2-13+124.
- Yan, J. R. (2020a). Institutions, Policies and Effectiveness as the Source of National Governance: In the Context of China's System Advantages and Efficiency Transformation. *CASS Journal of Political Science*, (2): 2-13+124. (in Chinese)
- 燕继荣 (2020b). 反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义. *管理世界*, 36(4): 209-220.
- Yan, J. R. (2020b). Anti-Poverty and State Governance: The Innovation Significance of China's Poverty-Alleviation. *Journal of Management World*, 36(4): 209-220. (in Chinese)
- 杨宏山 (2026). 公共政策自主知识体系的构建路径. *学海*, (3): 61-67.
- Yang, H. S. (2026). The Path to Constructing an Independent Knowledge System of Public Policy. *Academia Bimestris*, (3): 61-67. (in Chinese)
- 杨志军、林丽玲 (2026). 内生性建构: 对中国公共管理学自主知识体系构建路径的思考. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 34(5): 83-95.
- Yang, Z. J., & Lin, L. L. (2026). Endogenous Construction: Reflections on the Path for Constructing an Autonomous Knowledge System in Chinese Public Administration. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences)*, 34(5): 83-95. (in Chinese)
- 张东刚 (2024). 建构中国自主的知识体系的若干思考. *中国社会科学*, (5): 90-104+205.
- Zhang, D. G. (2024). Reflections on Constructing China's Independent Knowledge System. *Social Sciences in China*, (5): 90-104+205. (in Chinese)
- 张君 (2021). 全过程人民民主: 新时代人民民主的新形态. *政治学研究*, (4): 11-17.
- Zhang, J. (2021). Whole-Process People's Democracy: A New Form of People's Democracy in the New Era. *CASS Journal of Political Science*, (4): 11-17. (in Chinese)
- 张淑娟、李庆堂 (2025). 标识性概念与中华民族共同体理论体系的构建. *探索*, (3): 29-42.
- Zhang, S. J., & Li, Q. T. (2025). Iconic Concepts and the Construction of the Theoretical System of Community for the Chinese Nation. *Probe*, (3): 29-42. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2011). The Authoritarian System and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67-85. (in Chinese)
- 朱旭峰 (2026). 构建中国公共管理自主知识体系的内涵与路径. *公共管理评论*, 8(2): 5-23.
- Zhu, X. F. (2026). Core Issues on Constructing an Indigenous Knowledge System in China's Public Administration. *China Public Administration Review*, 8(2): 5-23. (in Chinese)

责任编辑: 李棉管

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 4, 2026

●SYMPOSIUM: Intellectual System in Public Policy

The Chinese Landscape of Public Policy Making Research: Theoretical Lineages and Future Research Agenda Huang Ding & Hongbin You

Abstract Public policy making has long been a central topic in public administration and public policy. It is also an important window for understanding the logic of state governance. Public policy making in China contains distinctive institutional wisdom and practical experience. It offers an important empirical source and theoretical ground for building an independent knowledge system of Chinese public policy. A systematic review of the knowledge landscape formed by domestic studies on opening the “black box” of policy making is therefore a necessary task. To this end, this article adopts a systematic literature review approach to sort, summarize, and integrate existing research. It identifies four main analytical perspectives: “actor-interaction,” “institution-structure,” “process-mechanism,” and “knowledge-cognition.” From the dimensions of actor interaction, institutional constraints, process evolution, and knowledge construction, the article reveals the theoretical lineages and generative logic of public policy making in China. On this basis, against the background of digital-intelligent technologies, the growing risk society, the development of behavioral science, and the deepening of global governance, this article suggests that future research may further develop in four directions: public policy making empowered by digital-intelligent technologies, public policy making for complexity and the risk society, public policy making in the cognitive and behavioral turn, and public policy making from the perspective of global governance. This article helps provide a clearer cognitive map for future studies of public policy making in China. It also offers a systematic research agenda and theoretical support for constructing an independent knowledge system of Chinese public policy.

Key Words Public Policy; Policy Making; Government Decision Making; Policy Process; Independent Knowledge System of Chinese Public Policy

The Fourfold Norms for Extracting Iconic Concepts in China’s Autonomous Knowledge System of Public Policy Xinhua Huang & La Zhai

Abstract Extracting iconic concepts is a foundational undertaking in constructing China’s autonomous knowledge system for public policy. Yet an important normative question has not been systematically addressed as an independent proposition: namely, what requirements should a qualified iconic concept satisfy? Existing research has tended to argue for the importance of such concepts while neglecting normative inquiry, giving rise to two types of conceptual production bias—first, incorporating indigenous practical discourse into academic expression without proper scholarly refinement; second, directly appropriating the concepts and general methodologies of Western policy science. This article argues that the extraction of iconic concepts should be simultaneously governed by four normative requirements—institutional adaptation, process disclosure, value articulation, and scholarly commensurability—which respectively concern the bearing of vertical governance logic, the distillation of horizontal operational mechanisms, the safeguarding of the relative autonomy of value prescriptions, and the establishment of an interdisciplinary and cross-cultural scholarly identity. These four norms are not a patchwork of externally

imposed standards but rather emerge endogenously from the distinctive features of China's policy process in its structure, operation, purpose, and knowledge attribution; they mutually reinforce one another and advance in sequence, jointly constituting a complete normative framework. This article thereby shifts conceptual extraction from a technical operation that applies a generic methodology toward the disciplinary question of which normative framework Chinese public policy discipline should rely on to extract its own concepts, and in doing so strengthens the self-awareness underpinning concept construction within the Chinese autonomous knowledge system of public policy.

Key Words Iconic Concepts; Autonomous Knowledge System; Normative Framework; Chinese Public Policy

Political Will: A New Perspective on China's Policy Process Yapeng Zhu

Abstract Political will is an important concept for understanding policy change and governance performance, yet existing research has long been constrained by blurred conceptual boundaries, insufficient operationalization, and limited integration with the Chinese experience. Building on the theoretical literature on political will and taking China's institutional context into account, this article develops a localized analytical framework of political will. It specifies political will through nine elements: authoritative confirmation, leadership attention, narrative construction, agenda locking, high-level promotion, resource and capacity allocation, organizational transmission and incentive constraints, social mobilization and interest coordination, and democratic incorporation and feedback correction. By situating these elements within China's policy process, the article shows that political will operates through different combinations and interactions of these elements across policy stages, transforming commitment and will into policy agendas, institutional arrangements, and implementation actions. Political will connects the politicization of public problems, the prioritization of policy agendas, the commitment-based allocation of resources, the sustained operation of organizational implementation, and the institutionalization of feedback and correction. In doing so, it provides a theoretically grounded framework rooted in China's empirical experience for explaining high-level promotion, concentrated resource allocation, and sustained implementation in China's public policy process. Political will is not only an important variable and perspective for explaining governance performance in China, but also has the potential to be elevated into a signature concept for understanding China's public policy process.

Key Words Political Will; Policy Process; Chinese Experience; State Capacity; Political Potential Energy

●ARTICLES

How Does Policy Implementation Fluctuation Occur: An Explanatory Framework of Irreconcilable "Cognitive Schema Differential" Xiaofei Li & Shijia Zhao

Abstract Why does public policy repeatedly fall into fluctuating states during implementation? A case study of the fire safety comprehensive governance policy implementation process in District K reveals that the institutional logics behind actors' cognitive schemas collide with one another, transforming diverse values, discursive systems, and practical rules into goal-setting and behavioral choices characterized by tensions among actors—a phenomenon termed cognitive schema differential. Although this cognitive schema differential can be relatively weakened under certain conditions, this state is not sustainable. Any new stimulating information or changes in action contexts can reconstruct cognitive schemas, driving the inherently structurally contradictory cognitive schema differential to iteratively re-emerge, thereby causing changes in the execution modes of public policy, with policy effectiveness gains and losses alternating

accordingly. As an academic concept distilled from frontline Chinese policy implementation settings, irreconcilable “cognitive schema differential” reveals the micro-level generative mechanism of policy implementation fluctuation, revises the assumptions of the punctuated equilibrium theory, and adds an explanatory variable for collective action logic in the policy implementation process. It not only provides new theoretical insights for enhancing the sustainability of policy effectiveness but also contributes a potential conceptual pathway for constructing an independent knowledge system of Chinese public policy, but the extent of its applicability remains to be further examined.

Key Words Irreconcilable “Cognitive Schema Differential”; Policy Implementation Fluctuation; Cognitive Schema; Institutional Logic; Independent Knowledge System

Enhancing Public Trust in People’s Mediators Through Image Construction: An Empirical Study Based on Grounded Theory and Conjoint Experiment Zhanyu Liu

Abstract The resolution of social disputes is a key focus in China’s governance, with people’s mediation serving as the frontline, relying heavily on public trust in mediators. To enhance this trust, both government and judicial bodies focus on image construction-strategic communication to shape positive public perceptions of mediators. However, effective practices lack sufficient theoretical guidance. This study fills that gap through two investigations: a grounded theory study that constructed a theoretical model for mediator image construction and a conjoint experiment that analyzed its impact on public trust. The findings reveal that mediator image construction involves two levels and four dimensions: at the identity level, framing identity labels and presenting social connections; at the behavioral level, disclosing professional motivations and emphasizing social evaluations. Framing mediators as local notables, showcasing their community ties, disclosing norm-oriented motivations, and emphasizing their moral evaluations significantly boost public trust. Additionally, presenting social connections at the identity level has a stronger impact than framing identity labels, while disclosing professional motivations at the behavioral level has a greater influence than emphasizing social evaluations. These insights provide valuable policy recommendations for improving mediation effectiveness and enhancing broader social governance.

Key Words Grassroots Governance; Deliberative Governance; People’s Mediator; Image Construction; Public Trust

The “Action-Inaction” Effect of Goal Framing in Promoting Pro-Environmental Behavior from a Behavioral Public Policy Perspective Xuede Gao & Jinhao Zhao

Abstract Exploring how to promote citizens’ pro-environmental behavior from the perspective of goal framing has become a significant topic in behavioral public policy research in recent years. However, existing studies have primarily focused on the impact of goal framing outcomes (e. g. , losses or gains) on public pro-environmental behavior, while overlooking the role of different behavioral directions (e. g. , action or inaction) embedded within goal framing. This research constructs a typological framework of goal framing in pro-environmental behavior from two dimensions: behavioral outcomes and behavioral directions. Through two survey experiments, it examines the “action-inaction” effects of goal framing on pro-environmental behavior. The study finds that: (1) There is a significant “action” effect in the goal framing of pro-environmental behavior, and this effect remains stable across different pro-environmental contexts; (2) Responsibility mediates the “action” effect of goal framing on pro-environmental behavior. Compared with the “inaction” frame, the “action” frame is more likely to evoke citizens’ higher sense of responsibility for environmental protection, thereby promoting their pro-environmental behavior; (3) The

gain-loss frame moderates the “action-inaction” effect within goal framing, with the “action” effect being more pronounced under the loss frame. These findings reveal the differential impacts of different behavioral directions within goal framing on pro-environmental behavior, as well as the underlying mechanisms and boundary conditions of this effect. The study expands the scope of research on goal framing effects in pro-environmental behavior, enriches the understanding of pro-environmental behavior and its influencing factors from the perspective of behavioral public policy, and provides valuable insights for optimizing policy communication strategies to promote pro-environmental behavior in policy practice.

Key Words Framing Effect; Action Effect; Pro-environmental Behavior; Survey Experiment

Personnel-Task Matching: How Party Committee Operations Shape Township Governance Capacity ... Ye Qiu

Abstract The Party Committee’s Power over Affairs refers to the power of the local Party committee to allocate and assign responsibilities for diversified governance affairs within its jurisdiction. It can break the rigid constraints of the bureaucratic structure on governance affairs and cadre resources, enabling flexible personnel-task coordination. Based on diversified governance tasks and complex cadre structures, the operation of the township Party committee’s power over affairs follows the principle of Personnel-Task Matching. This process is not only about “taking tasks as the foundation” to match appropriate cadre resources and institutional resources for governance tasks, but also about “leveraging tasks” to fully unleash the incentive potential contained in governance tasks, and achieving orderly integration of “personnel” and “tasks” through multiple organizational mechanisms. As a fundamental power, the Party Committee’s power over affairs alleviates the dilemma of institutional power shortage and resource scarcity faced by grassroots units, driving the efficient operation of township governments and maintaining governance vitality. Therefore, it is necessary to re-understand the Party Committee’s power over affairs within the party-government system; it is not only an institutional power endowed by the party-government system to townships, but also constructs the dialectical relationship between the overall stability of the national governance system and the flexibility at its grassroots level.

Key Words Party-Government System; Township Government; Party Committee’s Power over Affairs; Personnel-Task Matching; Governance Capacity

Value Co-Creation Perspective: Pathways of Basic Public Services Affecting the Well-being of Low-Income Groups ... Nan Zhu & Danyang Peng

Abstract Fulfilling the people’s aspiration for a better life is the starting point and ultimate goal of Chinese modernization. Further improving the system of basic public services, addressing the immediate interests and concerns of low-income groups, and ensuring equal opportunities and the realization of personal value can effectively enhance their sense of well-being. Using grounded theory, this paper constructs an influence path model of basic public services on the well-being of low-income groups based on in-depth interviews with 57 low-income individuals. The study finds that from the perspective of value co-creation, the impact of basic public services on the well-being of low-income groups follows a staged process: value consensus, value symbiosis, and value sharing, which respectively accomplish the phased tasks of conflict identification and value establishment, subject interaction, outcome evaluation, impact, and feedback. Through the cooperative production of multiple stakeholders with low-income groups as the core, public value oriented toward the well-being of low-income groups is formed. On this basis, this paper extends the public value theory built on public service cooperative production to the subjective perception analysis of special groups. It not only enriches the theoretical and practical connotation of value co-creation, but also provides a theoretical reference for achieving common prosperity for all people and

promoting the modernization of social governance.

Key Words Value Co-creation; Well-being ; Basic Public Services; Low-income Groups; Modernization of Social Governance

Performance Feedback, Rating Types and Data Manipulation: An Empirical Study Based on Government Fiscal Transparency Assessments Chengwei Wang & Liang Ma

Abstract Assessing and ranking government performance can incentivize improvements but may also induce data manipulation. This study investigates the phenomenon of statistical falsification, drawing on theories of strategic behavior and performance feedback. Using local fiscal transparency rankings as the empirical context, it examines how performance feedback influences data manipulation by provincial governments and how this effect varies by ranking type and level. Based on data from 31 provinces (2009—2021), we construct two panel datasets (2014—2017 and 2018—2021) using province-city matching and data comparison methods. Results show that both third-party and internal rankings significantly drive data manipulation, with horizontal competition as a key motivator. Governments facing third-party rankings tend to avoid blame, while those under internal rankings aim to reduce pressure. Internal rankings, despite lacking formal sanctions, trigger stronger manipulation. These findings shed light on the drivers of data falsification and offer policy insights for improving performance assessment systems and curbing manipulation.

Key Words Government Performance Evaluation; Performance Feedback; Data Manipulation; Game theory; Fiscal transparency

How Algorithms Reshape Bureaucratic Oversight: Evidence from Digital Bid-Rigging Enforcement in China Sunny L. Yang

Abstract Digital technologies are increasingly incorporated into disciplinary inspection and supervision to improve the identification of concealed risks and facilitate coordinated oversight. However, how such technologies evolve from external tools into institutional forces that shape organizational operations remains insufficiently understood. The tendering and bidding sector illustrates this challenge. Bid rigging and collusion increasingly involve data manipulation, multi-actor collusion, and cross-agency linkages, exposing the limitations of traditional oversight, including outdated rules, fragmented information, and unstable discretionary practices. This research focuses on how algorithmic embedding reshapes the operating logic of bureaucratic oversight. Drawing on a content analysis of 57 representative collusive bidding cases published by People's Court, public security authorities, and procuratorates, the study finds that algorithmic logic enters the oversight system through rules, platforms, and procedures. It facilitates cross-agency data integration and lead coordination, while algorithmic alerts, digital traceability, and electronic evidence place discretion under traceable procedural constraints. Rather than replacing bureaucracy, algorithmic embedding entails a process of mutual adjustment between technical and bureaucratic logics, thereby reconfiguring risk identification, organizational coordination, and accountability. This research advances research on digital governance by elucidating the institutionalization of technology and offers implications for improving coordination mechanisms and procedural safeguards in digital oversight.

Key Words Digital Disciplinary Inspection and Supervision; Bureaucratic Oversight; Algorithmic Embedding; Tendering and Bidding

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第19卷, 第4期(总第112期)
2026年8月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.4
Published in August 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