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. 5
VOL.19 NO.5

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论
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

10 月 15 日出版　　2026 年第 5 期　总第 113 期

●专栏：公共数据服务

公共数据供给即公共服务：公共数据服务的概念建构、内涵特质与供给模式
…… 郑　磊　杨　涛　1

公共数据服务与社会公平：基于政策文本的实证检验
…… 常宇菲　何潍涛　刘鲁宁　18

价值期望、调和与共创：公共数据开放服务的价值实现路径
…… 门理想　赵玉攀　张会平　37

公共数据授权运营的多元价值生成：一个公共服务逻辑分析框架
…… 魏　必　孟庆国　范梓腾　56

为避责而模仿：市级政府推动数据开放的动态行为机制
…… 郑跃平　杨学敏　黄源源　张采薇　77

公共数据社会化开发利用能否促进数字经济发展？

…… 秦瑞楠　王新泽　孙宗锋　97

●论文

公众安全感如何塑造政府信任？　…… 李卓轩　王浦劬　118

主体关系、政策企业家策略与乡村振兴创新：一个“风险–绩效”的分析视角

…… 杨巨声　王　清　138

国际公共政策转移的差异化路径及其逻辑：基于“能力–目标”框架的

多案例研究　…… 徐菁媛　杨玢璐　敬乂嘉　159

“隐喻的陷阱”：主题模型在公共政策研究中的应用与边界

…… 廖　力　冯乃康　易洪涛　178

●英文目录与摘要 …… 196

主体关系、政策企业家策略与乡村振兴创新：一个“风险-绩效”的分析视角

杨巨声　王　清*

【摘要】聚焦个体能动性的理论认为，政策企业家是突破既有制度黏性、推动政府创新的关键主体，但鲜有文献关注其行动策略的生成机制及策略推动创新的内在机理。论文以H镇乡村振兴中的政府创新为例进行研究发现，政策企业家的行动策略受利益主体与创新、利益主体与政策企业家两重主体关系影响。前者由不同利益主体在创新中面临的风险绩效形态塑造，影响政策企业家行动策略的能动空间（主动或被动），后者由权力结构和社会网络塑造，影响政策企业家行动策略的议价空间（协商或动员）。政策企业家的行动策略进一步受提升绩效与降低风险两重目标逻辑支配。在两重目标与主体关系的共同塑造下，衍生出响应或分摊、牵引或阐释、抚恤或平息、驱策或示范八种策略行为。在上述行为策略的作用下，不同主体在创新过程中获得的效应得以提升，从而争取支持、化解阻力，促进创新落地。论文在历时性政策变迁视角外，提供了从共时性主体间关系分析政策企业家策略行为的新解释，丰富与发展了政策企业家、政策动员以及政策网络理论。

【关键词】主体关系　政策企业家　风险　绩效　乡村振兴

【中图分类号】D035　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0138-21

一、问题的提出

制度本质上是一种“稳定的行为模式”（Huntington，1968），其固有黏性与既有利益格局塑造的强大惯性，使旨在实现制度创设的政府创新过程注定艰巨。反

* 杨巨声，中共中央党校（国家行政学院）应急管理研究院（中欧应急管理学院）教师。通讯作者：王清，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授、博士研究生导师。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“基层纠纷和矛盾调解的机制与效能研究”（24CZZD61），广东省哲学社会科学规划项目“综合中心规范化建设的理论逻辑与广东实践研究”（GDXFZ03）的阶段性成果。

观现实，中国地方政府创新却持续涌现，这一实践与理论形成的鲜明反差，长期被视为政府创新研究中亟须解释的重要现象（Bakir & Jarvis，2018）。既有研究从两重视角对此进行解释：一是组织环境视角，强调权力关系（Ingram & Ullery，1980）、制度环境（Bernier et al.，2015）等外部情境对创新的塑造作用；二是个体能动视角，聚焦政策企业家的行为特质（Mintrom & Vergari，1996）和行动策略（Cohen，2016），强调个体能动性对创新实现的助推作用。更进一步的研究对两重视角进行整合，构建“组织环境-行动策略”分析框架，揭示了外部环境（Huitema & Meijerink，2010）和激励机制（Teodoro，2009）如何通过塑造个体行动影响政府创新。然而，现有研究仍难回答一个关键的问题：在相同的制度环境和激励约束下，为何政策企业家仍会采取差异化的行动策略？

深入分析发现，政策企业家的策略选择不仅被组织环境形塑，还受主体关系的影响。不同利益主体的立场和反应样态各异，扮演了异议者、共生者、渗透者以及机会主义者等不同角色（Mahoeny & Thelen，2010），并差异化地通过阐释、歪曲甚至破坏等策略来影响创新进程（Sheingate，2010）。故而，政府创新本质上是一个复杂的政治博弈过程（陈思丞等，2022），其成败关键在于政策企业家能否有效协调各方诉求，重建利益均衡。虽然已有研究对特定情境中政策企业家的行动策略有所关注（朱亚鹏，2012），但多数研究未能深入分析主体关系对策略选择的作用机制，导致对政策企业家行动的解析趋于空泛（顾昕、赵琦，2021）。为此，本文试图从主体关系出发，寻找政策企业家在相同制度约束下呈现出差异化策略选择的原因。

基于上述分析，本文将主体关系界定为利益主体、政策企业家与创新议题之间形成的关系集合，并进一步细化为“利益主体与政策企业家”和“利益主体与创新”两重关系。前者指利益主体与政策企业家之间形成的权力、信任与互动关系，决定了政策企业家的资源条件与议价空间（Mintrom & Vergari，1996）；后者指利益主体基于创新可能带来的风险与绩效所形成的态度，决定了主体对创新的抵制或支持倾向（Mohr，1969）。两类关系分别反映了政策企业家推动创新的行动条件与现实基础，共同塑造了其行动策略的选择逻辑。基于此，本文试图将两类关系纳入统一的分析框架，探究两类主体关系如何影响政策企业家的策略选择，并由此阐明其如何助益政府创新进程。

既有研究从权力结构和社会网络角度对“利益主体与政策企业家”的关系进行分析，而对于“利益主体与创新”的关系样态缺乏科学界定。为此，本文借鉴熊彼特学派“风险-收益”分析思路，将利益主体在创新中的风险承担与绩效获取作为界定“利益主体与创新”关系的核心维度（熊彼特，1990），以刻画不同主体对创新的支持或抵制倾向，并进一步分析其如何与另一对关系共同塑造政策企业家的行动策略。在实证层面，本文以H镇乡村振兴中的一项系统性制度创新

为案例，借助前述框架阐述其成功的原因，并填补既往研究对政策企业家行动要件忽视的缺憾。

二、文献回顾与理论基础

（一）政策企业家的行动策略

解释政府政策变迁的主要理论，如多源流理论、间断平衡理论、倡导联盟框架，均对政策企业家的行动过程予以充分关注。上述理论对政策企业家的策略分析大多遵循“过程-事件”分析范式，通过描述内嵌于特定政策过程阶段的行动策略，揭示政策企业家对政府创新的推动作用（朱亚鹏、肖棣文，2014；Aviram et al.，2020）。随着研究的不断深化，部分学者逐渐由描述行动策略是什么转向解释行动策略为何形成，强调政策企业家的策略选择既受政策过程的开放性（章高荣，2017）、组织权力关系（Ingram & Ullery，1980）、资源禀赋（Mohr，1969），以及激励机制（张翔、ZHAO，2020）等结构性因素的塑造，也受行为特质（Mintrom & Vergari，1996）、认知能力（Ye & Xue，2025）和风险偏好（Arnold，2022）等个体因素的驱动。总体而言，政策企业家行动策略的选择是结构和能动交互作用的产物（Shearer，2015），两者的共同作用将决定其行为选择（Christopoulos，2006）。

（二）政府创新中的主体关系

既往研究较早关注了主体间互动关系对创新的影响，并强调政府创新并非孤立进行的技术事务，而是涉及多元主体博弈互动的政治过程（Roberts，1992），利益主体间的复杂关系将直接影响政策企业家的策略抉择。在此背景下，主体间关系成为影响政策企业家策略选择的重要因素。围绕这一问题，既往研究形成了两种解释：政策动员理论充分关注利益主体与创新议题之间的关系，认为主体基于创新收益的评估做出支持或抵制创新的决定（McAdam et al.，1996），而政策企业家的关键职责在于识别不同主体的利益诉求与态度，并实施精准动员（Kingdon，1995）。相比之下，政策网络理论更关注政策企业家与其他利益主体间的互动关系，强调其在网络中的结构位置与互动能力决定了推动政策变革的可能性（Rhodes，1997）。然而，两重视角均囿于对主体关系单向度的解析，难以全面解释政策企业家策略的生成机制与成效差异。仅关注主体与创新关系，容易忽略政策企业家与主体间身份地位的差异对策略选择的影响，仅关注主体与政策企业家关系，可能低估主体基于创新议题的利益权衡对策略选择的影响。综合考察这两重主体关系，既能揭示政策企业家策略选择的双重逻辑，又能系统解释行动策略的多样性与动态性。

三、聚焦主体关系的“风险-绩效”框架构建

本文致力于将熊彼特式创新理论引入政策企业家研究（顾昕、赵琦，2021），通过构建“风险-绩效”分析框架，系统探讨双重主体关系对政策企业家行动策略的塑造机制及其推动政府创新的内在逻辑。一方面，该框架有助于厘清利益主体与创新之间的关系结构；另一方面，延续“风险-绩效”的分析思路，能清晰界定政策企业家行动策略的核心目标及其促成创新落地的动力机制。

（一）“风险-绩效”分析的历时性传统

过程-事件分析范式强调政府创新的动态性和历时性，将政策企业家的行动策略置于不同政策阶段进行考察，本质上是对静态结构分析的反思（孙立平，2001）。受此影响，既有基于“风险-绩效”框架的研究多从过程控制的视角来解释政策企业家的行动逻辑，认为地方政府会依据不同阶段的任务特征，在风险规避与绩效获取之间进行动态权衡，并据此调整行动策略（冯猛，2020）。然而，这一历时性分析存在两方面局限：其一，并非所有政府创新都具有清晰的阶段边界，容易忽视多重并发因素的共时性作用；其二，由于创新阶段间界限模糊，无法从阶段特质的角度提炼出政策企业家行动策略的影响因素。为此，本文突破过程控制的历时性分析，转而从双重主体关系的视角出发，试图在共时性角度概述政策企业家行动策略的影响要素。

（二）聚焦主体关系的“风险-绩效”分析框架

本文构建了包含初始组态①、策略选择、组态变迁三段的分析框架（见图1），以刻画双重主体关系如何影响政策企业家策略选择进而助推创新落地。该框架包括三部分：一是初始组态（a），即政策企业家对双重关系的研判；二是策略选择（b），即在核心目标支配下，双重主体关系对政策企业家行动策略的影响；三是组态变迁（c），即政策企业家行动策略对政府创新（主体整体效用组态）的影响。

① 初始组态是指在政策企业家行动前，由利益主体在创新中可能获取的绩效、面临的风险形成的组合效用形态。

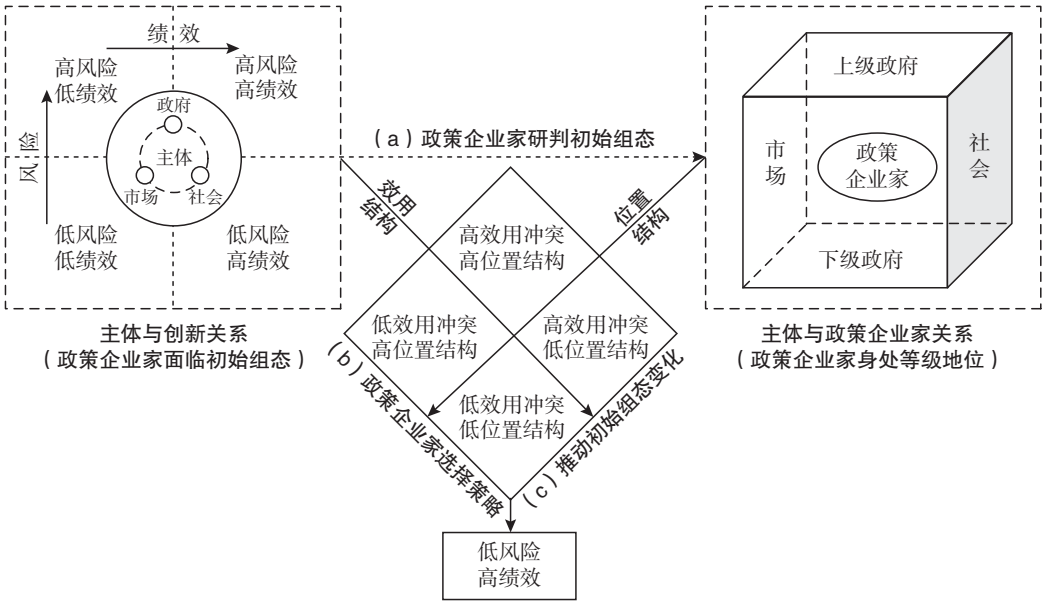


图1　聚焦主体关系的“风险–绩效”框架

资料来源：作者自制。

1．初始组态：双重主体关系的研判

政策企业家研判主体与创新的关系，本质上是评估不同主体在创新中的效用结构，并据此判断自身的利益立场与行为倾向（Roberts & Bradley，1991）。借鉴熊彼特的分析传统，本文将主体效用分解为（潜在）绩效与（感知）风险两个维度，通过分析主体初始的风险和绩效综合判定主体的整体效用。为直观刻画不同主体整体效用的差异，本文引入等效用曲线模型（见图2）：横轴表示主体在创新中的潜在绩效（如发展性、物质性激励），纵轴表示主体面临的潜在风险（如自身福利受损、因未能遵循上级指示与制度底线而被问责）的倒数①。点位越靠右，潜在绩效越高；点位越靠下，风险感知越强。位于同一曲线（$U_1/U_2/U_3$）的主体具有相同效用水平，风险与绩效间存在替代关系。主体所处的效用点位代表其立场与态度，低风险–高绩效者（D）容易成为支持者，高风险–低绩效者（B）通常为反对者。由此，风险与绩效的组合成为政策企业家判定利益主体与创新关系并据此制定差异化行动策略的重要依据。

① 由于冯猛（2020）提出的“风险–绩效”框架侧重对政府体制内部主体行为的分析，因此其使用安全性和显著度来指代风险和绩效。然而，本文的分析框架包括了政府体制外部的社会主体，该类主体追求的绩效和规避的风险类型与政府内部主体不同。在绩效获取方面，政府内部主体往往追求发展性绩效，而民众和社会更加关注对物质性绩效的获取（谭新雨，2021）；在风险规避方面，政府内部主体可能关注上级主体的态度，而民众和社会更加关注自身福利的受损情况。为此，本文放弃使用显著度和安全性来指代绩效和风险，直接使用原词表征关联主体在政府创新中获取的绩效和面临的风险。

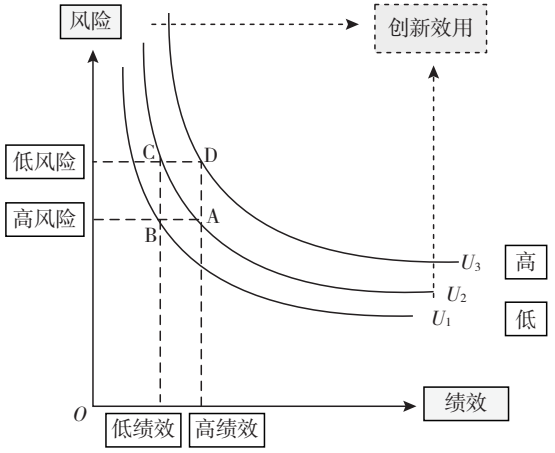


图 2　主体与创新的关系示意

资料来源：作者自制。

政策企业家在研判主体与自身关系时，主要围绕权力结构与社会资源展开（Mintrom & Norman，2009）。在判定自身与科层内主体间的关系时，权力结构所规定的身份位差决定了政策企业家资源控制与信息获取能力（潘翻番等，2021）；在判定自身与科层外主体间的关系时，双方掌握的社会资源多寡直接影响政策企业家获取信息、资源和支持的能力（Burt，1992）。通过识别不同主体与自身的关系结构，政策企业家能精准设定动员方式与行动策略，为创新推进构建有利空间。

2．策略选择：目标支配下主体关系对行动策略的影响

科学研判并有效回应主体诉求是政策企业家推动创新落地的关键（Mintrom & Norman，2009）。尽管不同主体的效用组合存在差异，但追求更高绩效与更低风险构成了政策企业家行动策略的两重目标。图 3 展示了上述目标的逻辑：点 M 表示任一主体在政府创新中的初始效用，政策企业家可从策略集｛M1～M5｝中进行选择以实现两重目标。最优路径是同步提升绩效并降低风险（MM1），次优路径为择一改善（MM2、MM3），而通过适度让步换取更大效用增加的路径（MM4、MM5），则因主体普遍存在损失厌恶而较少被采用①。然而，路径选择并不等同于行动策略，其最终实现仍取决于政策企业家基于双重主体关系所采取的适配性行动方式。

主体与创新的关系决定了行动策略的能动空间，即政策企业家主动推进还是被动应对创新。主体的初始效用组态反映了其与创新的利益冲突程度。当处于高风险-低绩效组态时，主体通常成为创新的阻力，政策企业家倾向于采取被动隐蔽的权宜性策略缓解利益冲突，表现为“隐蔽治理”（王敬尧、郑鹏，2021）。而对

① 前景理论中的损失厌恶机制表明，人们面对同样数量的收益和损失时，认为损失更加令他们难以忍受（Kahneman & Tversky，1979）。出于理性经济的考量和资源有限的约束，政策企业家往往不会通过牺牲某一诉求的效用来获取另一诉求上更大的效用。

于高风险-高绩效或低风险-低绩效主体，由于其与创新的利益冲突相对较弱，政策企业家更倾向于在正式制度框架的范畴内以相对公开的方式处理关系，属于“展开治理”的行动模式（倪星、王锐，2018）。

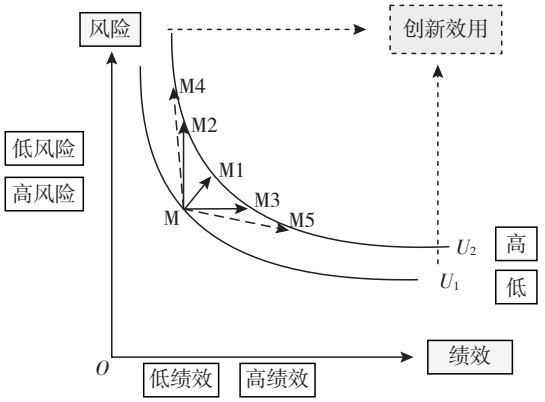


图 3　政策企业家行动策略的支配目标

资料来源：作者自制。

主体与政策企业家的关系决定了行动策略的议价空间，即政策企业家主要通过协商争取合作，还是依靠组织权威直接动员。面对科层地位较高或掌握关键社会资源的主体，政策企业家的议价能力相对有限，需采取向上协商的策略，通过协商与说服争取上级部门或关键资源持有者的支持；面对科层地位低或掌握社会资源较少的主体，政策企业家拥有更大的主动权，可向下直接动员以推进政策执行。在两重主体关系的共同影响下，政策企业家的行动策略可归纳为四种类型（见图 4 左），并在提升绩效和降低风险两重目标支配下进一步衍生出八种类型（见图 4 右）。

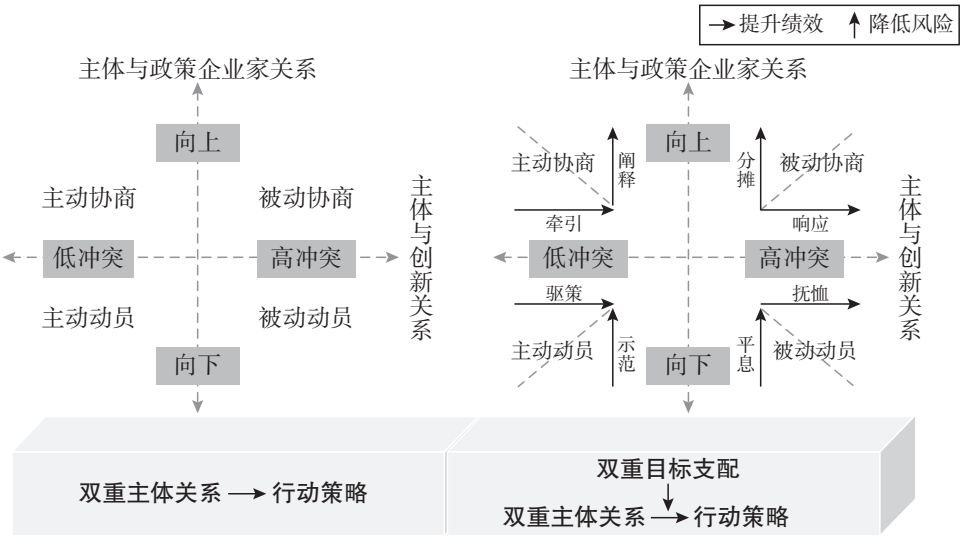


图 4　双重目标支配下主体关系对行动策略的影响

资料来源：作者自制。

其一，主动协商策略面向地位高、创新冲突低的主体。为提升绩效，政策企业家通过牵引，以激励捆绑的方式提升上级主体在创新中获取的实际绩效；为降低风险，政策企业家通过阐释创新的技术合理性与制度合法性帮助上级主体规避风险或降低其风险感知。

其二，被动协商策略面向地位高、创新冲突高的主体。为提升绩效，政策企业家精准响应主体的诉求以提升该主体获取的实际绩效或绩效感知；为降低风险，政策企业家力图寻求上级支持，从而实现对主体的保护与宽慰，其行为内核为责任风险的向上分摊。

其三，主动动员策略面向地位低、创新冲突低的主体。为提升绩效，政策企业家通过驱策激发共同体认同，提升下级主体的绩效感知与公共服务动机（Durose，2011）；为降低风险，政策企业家通过率先示范的方式形塑公共感知，从而减轻下级利益主体感知到的风险压力（Hammond，2013）。

其四，被动动员策略面向地位低、创新效用冲突高的主体。为提升绩效，政策企业家通过抚恤（如物质分成、精神补偿）提升其实际或感知的绩效，以消解冲突；为降低风险，政策企业家通过平息（如暂时搁置、隐性妥协）效用冲突来缓解下级主体对风险的抵触（郁建兴、黄飚，2016）。

3．组态变迁：政策企业家行动策略对政府创新的影响

在提升绩效与降低风险两重目标的支配下，政策企业家灵活选择不同策略，在复杂的谈判、协作与互动中充当创新的“增效剂”与“减压阀”。当利益主体的效用组态整体向低风险-高绩效的理想状态转化时，创新反对者的数量将显著下降，支持者规模不断扩大，最终促成主体支持与创新落地。具体变化过程如图5所示。对高风险-高绩效主体（A），政策企业家通过对上“阐释”与对下“示范”，在“推介”制度完备性的过程中实现“风险剥离”，降低风险感知（A→A′，$U_2 \rightarrow U_3$）；对低风险-低绩效主体（C），政策企业家通过对上“牵引”与对下“驱策”，在“招揽式”的绩效吸纳中帮助主体提升实际的绩效获取和绩效感知（C→C′，$U_2 \rightarrow U_3$）；对高风险-低绩效主体（B），政策企业家通过对上“分摊”与对下“平息”实现隐匿式的“风险转移”，同时对上“响应”、对下“抚恤”实现暗合式的绩效“共容”（王清，2018），兼顾该类主体绩效获取与风险规避两重诉求（B→B′，$U_1 \rightarrow U_2$）①；对低风险-高绩效群体（D），政策企业家通过

① 对于高风险-低绩效主体（B），由于其同时存在绩效获取与风险规避的双重诉求，政策企业家通常采取被动渐进式策略，优先回应其最强烈的一项需求。若该主体对创新的阻碍有限，企业家基于资源权衡，往往不会主动满足其全部诉求，因此，B的效用一般难以提升至U_3。相比之下，对于低风险-高绩效主体（D），在结盟过程中，政策企业家可进一步强化其绩效感知，使其效用在原有基础上上升至更高水平（U_4）。

“结盟”提升绩效感知（D→D′，U_3→U_4）。该梯度优化机制通过差异化策略转化主体的效用组态，从而消解创新阻力并形成支持网络。

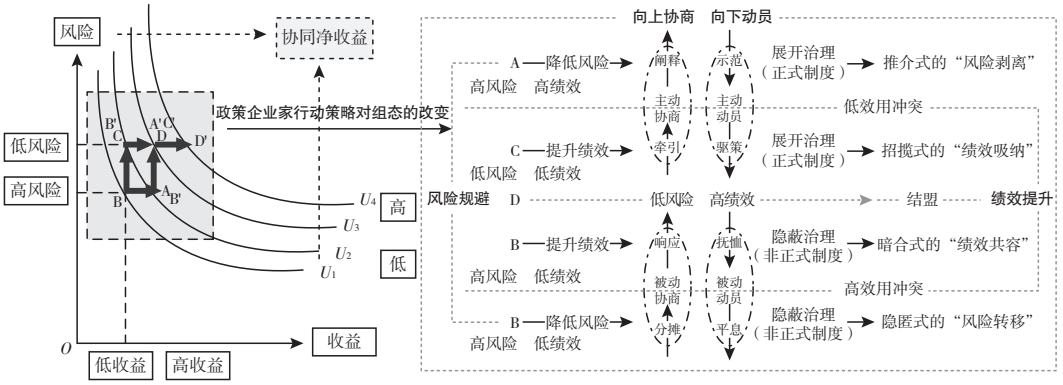


图5　政策企业家行动策略对政府创新的推动原理①

资料来源：作者自制。

四、案例介绍：H镇乡村振兴创新

本文以H镇乡村振兴中的政府创新为案例，采用嵌入式多案例研究方法（殷，2014），系统刻画政策企业家推动创新时面向不同主体的行动策略。研究资料来源于笔者对县委领导、职能部门官员、乡镇干部、村民、项目承包方等主体的深度访谈，以及对政策企业家行动过程的参与式观察。

（一）H镇政府创新缘起

H镇位于南方经济大省A省东部，隶属于曾为国定贫困县的C县。2017年，C县被列为全国农业综合改革试点（仅12个），H镇因其党委书记M（后文简称M）在试点申报中所发挥的突出作用，被选为县内的试点镇，获得相对独立的财政权限。2018年，A省启动乡村振兴资金计划，向每村划拨1000万元用于美丽新农村建设，并规定C县超六成村庄须在2019年完成“三清理、三拆除、三整治”的环境整治任务。然而，H镇的资金只换来“低效”建设，群众抱怨与政府无力驱动H镇政府推行变革创新。在政府创新前，H镇遭遇了三重困境：一是资金困境，表现为立项前工程造成的报批浪费，建设中烦琐流程带来的过程损耗，以及政府注资扶持后导致过往资助“离场”。二是质量困境，前期设计脱离村落实际，

① 高风险–低绩效主体因同时存在绩效获取与风险规避的双重诉求，与创新的冲突程度较高，政策企业家往往以被动的“隐蔽式”策略来应对其诉求，循序兼顾其双重关切。而对于与创新效用冲突较低的其余三类主体，政策企业家通常采取主动的“展开式”策略加以动员。

中期施工粗制滥造，后期维护缺失导致项目不可持续。三是参与困境，村民参与少，存在对资金使用的质疑。

（二）H镇政府创新内容

面对多重压力，H镇党委书记M以激发农民主体活力、提升资金使用效率为目标，推动涉农资金统筹改革。一是变更实施主体，由村民理事会承接政府外包，统一负责新农村项目规划、建设与管理。二是变更资金拨付方式，资金直接拨付给理事会，理事会根据项目进度自主审批支付，不再强制要求农民工匠等建设主体提供完整全面的合同明细报账。三是设立项目激励机制，通过“竞争比选、梯次推进”与“以奖代补、边建边补、委托代建”等制度，依据项目评分实行差异化补助，强化“多干多补”的激励效应。四是建立资金监管机制，以“五步骤三公示”① 流程取代传统的层层审批流程，确保资金全过程公开透明。

H镇的政府创新具有四个特征：第一，通过分权改革将财权下放村镇、事权赋予村民，打破了项目制管理模式，淡化了主管部门（农业农村办公室和财政局）② 对项目的全过程管理，缓解了流程合法性与治理有效性的矛盾。第二，优化审批流程，建立镇-村民理事会-承接方联合审批机制，压缩了资金审批期限，减少了重复审批、“捆绑”审批、“搭桥”审批所带来的资金损耗。第三，引入竞争比选机制，改变“弥散型”资源分配方式，同时保留乡镇核验权，保证公共服务在村落间的均衡延伸。第四，通过正式制度与非正式方式，实现对乡土社会的有效治理。然而，H镇的政府创新缺乏政策支撑，这一试图打破原有流程与结构的创新虽面临制度与乡土的双重阻力，但在M的协调下成功跨越利益障碍，实现资金高效运作与最佳建设成效，最终获评全国示范镇。该过程本质上是多主体重新达成利益共识的过程，作为创新推动者的M，其策略运用成为破局的关键。

五、H镇乡村振兴创新的初始组态：双重主体关系

（一）政策企业家的识别与激励分析

M是C县的明星官员，以“脚粘泥”和敢担责出名，有7年的乡镇任职经历。在S镇任职期间，他主持并推动的新型城镇化改革及农田水利设施产权制度改革

① 五步骤即拟建项目公示、项目向村申报、项目报镇审核、项目资金拨付、项目竣工结算；三公示即拟建项目公示、建设项目施工单位及工程预算公示，以及建设项目验收及竣工结算情况公示。

② 在实际工作中，农业农村办公室通常被简称为“农办”。在本文呈现的案例中，存在乡镇和县委两级农办，为简化表述，后文将县委农村工作领导小组办公室简称为“县委农办”，乡镇农业农村办公室简称为“乡镇农办”。

成效突出，其创新举措被写进A省的政府工作报告，S镇的LD村更是获得A省宜居示范城镇和A省休闲农业与乡村旅游示范点称号，实现了后进变先进。M常年在家乡任职，与C县各级官员、C县村民等相对熟悉，读书期间还结识了部分专家学者。因此，从创新意识到科学素养、从实践经验到资源掌控，M具备政策企业家的素质（Doig & Hargrove，1990）。

政策创新不仅取决于政策企业家的自身能力，还受到政策议题属性的影响（Schneider & Teske，1992），美丽新农村建设作为特殊议题具备如下特性：第一，从中央到地方各级政府均对美丽新农村建设任务设定了相对明确的完成时限，行政任务逐级发包、层层加码并叠加试点先行的示范压力，完成任务成为政府创新的重要激励。第二，“维持稳定”常作为“一票否决”事项出现在基层官员的考核中，杜绝群体性事件无疑是维稳工作的重点。然而，原有建设模式形成的资金、项目和政民困境在损害政府公信力的同时，也成为滋生群体性事件的温床。因此，“不出事”成为政府创新的另一重激励。第三，美丽新农村建设是A省乡村振兴战略的重要内容之一，项目前期牵涉贫困村环境整治工作，因此与脱贫攻坚任务关联密切，受到各级领导的高度重视。围绕中心任务打造亮点的注意力逻辑成为政府创新的又一激励。综上，多重激励共同牵引政策企业家介入创新。

（二）双重主体关系的识别

本文基于委托-代理关系的视角，对案例所涉及的主体与创新、主体与政策企业家两重关系进行分析。根据H镇的组织架构和项目建设的实际情况，从制度网络中分离出与政府创新关联的三重委托-代理关系，如图6所示。

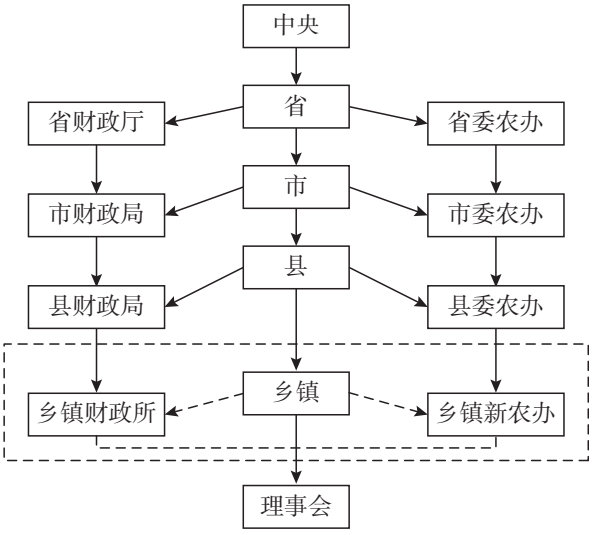


图6　H镇政府创新利益主体间的关联

资料来源：作者自制。

1. 中央—省—市—县—乡镇的县委农办构成第一重关系

在这层委托-代理关系中，与H镇政府创新直接关联的主体是县委农办和乡镇农办，作为政治任务发包的重要环节，C县和H镇农办首先需要考虑能否按时完成上级摊派的任务。由于H镇新农村建设初期项目进度迟缓，C县委书记曾约谈了M：“试点县开倒车可不行，眼看着时间过去一半，项目进度远远滞后，赶紧想想办法。”（访谈记录03JTFHYH）① 完成任务是C县和H镇重要的行动逻辑。同时，在项目建设初期，贫困村的建设进度关涉脱贫攻坚这一重大议题，各级政府有动机打造亮点以获取上级关注。县委的T主任曾说道：“在贫困村的环境整治上好好做，争取试点变亮点。”（访谈记录06JJFNMX）因此，在新农村建设上出新招以打造新亮点成为C县和H镇农办行动的另一个重要逻辑。此外，对于乡镇农办的公职人员而言，他们还有回报家乡这一重逻辑。H镇农办的3名公职人员均来自本地，他们有强烈的愿望建设家乡：“毕竟父母生活在这里，能让家乡变美丽，我们累点也愿意。”（访谈记录11YJRHYC）

2. 省财政厅—市、县财政局—乡镇财政所构成第二重关系

省、市、县、乡镇的财政部门长期形成以资金审计为核心的业务联系。财政部门承担保障资金安全、规范使用的职责，依法依规构成其基本行动逻辑。因此，当创新方案涉及将财政资金转化为奖励资金、突破国库集中支付制度时，C县及H镇财政部门均明确表示反对，并规劝县委C书记和Z镇长。实际上，程序合法化可能被基层干部当作规避责任、消极作为的借口，“不出事”是各主体首要考虑的因素。在以审计业务为链条的委托-代理关系中产生了层层传导的“求稳避责”逻辑。

3. 乡镇—行政村村委会—理事会—村民构成第三重关系

与前两重关系不同，在第三重关系中，乡镇政府角色由代理方转变为委托方。该关系并不依靠科层维系，而是靠H镇政府与理事会间的资金关系维系。对于原本并不直接参与新农村建设工作的乡镇干部而言，这项政府创新意味着额外工作任务的增加。具体而言，为了有效保证各村落新农村建设进度的均衡，防止可能出现的资金风险，乡镇向理事会下派一名干部负责联络和指导工作。工作任务增加的乡镇干部S表示：“本来就有忙不完的本职工作，现在还要额外指导1～3个理事会的工作，哪有时间下村。”（访谈记录14CUHHYC）久而久之，与新农村建设非直接相关的乡镇干部试图避事减负。对于村“两委”干部而言，其资源分配权被理事会制度和竞争比选机制取代，丧失了资源配置权的村“两委”干部难有支持改革的动机，并从村民能力有限、法人主体缺失、理事会选举流程不规范等

① 本文的访谈记录编码规则如下：前两位为受访人身份类型编码，第三至第五位为受访时间，第六位为受访地点，第七至第八位是受访人代号。

角度反对改革。FS村的村委会主任说道：“有能耐的都走了，剩下这帮村民啥都不懂，弄个理事会怕是要出事。再说，选举个理事会把正规选举的村委会该干的事都干了，太不合理了。”（访谈记录02JJSHXC）相比村干部，村民行动的逻辑始终以“公私”划定，对于与自身利益相关的事情，村民往往都会做得很好；而对于公家的事情，往往“高高挂起”。这解释了在新农村建设初期，农民对H镇外包代干的抵制行为。因此，希望享受服务的村民相对支持H镇放权给村民、注重资金使用实效的改革措施。

上述三重委托-代理关系体现出“条”逻辑，但其传导需嵌入具体的“块”关系中。业务官员在锦标赛制度下衍生的“打造亮点”逻辑往往是从同级党委向业务部门的“块”关系传递，政府就资金使用产生的“规避风险”逻辑也是在同级党委与业务部门的“块”关系中传递。条块关系互构形成不同利益主体在创新中的效用分布。在体制内，拥有“完成任务”“打造亮点”和“提升服务质量”逻辑的主体，在提升资金使用效率的政府创新中能获取的绩效较高；注重“求稳避责”逻辑的主体，在与主流资金使用方式不一致的政府创新中面临的风险较大，在风险规避中的效用较低。在科层体制外，注重“获取资源”逻辑的村委干部，在创新中面临较高的权力丧失的风险，该群体在风险规避中的效用较低；追求“享受服务”逻辑的村民，在创新中被赋予更多的决策参与权，在所有利益群体中获取的效用最大。不同主体的逻辑动机形塑了H镇政府创新的初始效用组态（见表1）。

表1　双重主体关系与初始创新组态①

主体-政策企业家关系	主体	主体-创新关系（初始组态）	点位	委托-代理关系	具体形式
上级政府（向上协商）	县委及县委农办	高风险　高绩效（低效用冲突）	A	（1）	应对新农村建设考核（完成任务）
				（1）	追求乡村振兴政绩（打造亮点）
				（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
	财政审计部门	高风险　低绩效（高效用冲突）	B	（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
下级官员（向下动员）	乡镇干部（直）	高风险　高绩效（低效用冲突）	A	（1）	追求乡村振兴政绩（打造亮点）
				（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
				（1）	基于投身家乡建设（提升服务）
	乡镇干部（间）	低风险　低绩效（低效用冲突）	C	（3）	面临工作任务加重（减压减负）

① “乡镇干部（直）”表示直接参与H镇美丽新农村建设的乡镇干部，如H镇书记、镇长、分管新农村建设及财务审计的副镇长，乡镇农办和财政所的干部；此外，不直接作为负责单位参与协助新农村建设的为间接参与主体。

（续上表）

主体-政策企业家关系	主体	主体-创新关系（初始组态）	点位	委托-代理关系	具体形式
基层民众（向下动员）	村“两委”干部	高风险 低绩效（高效用冲突）	B	（3）	关注自身权力走向（资源获取）
	村民	低风险 高绩效（无效用冲突）	D	（3）	知晓政府扶持（享受服务）

资料来源：作者自制。

六、政策企业家策略选择与组态变化

初始效用组态和网络关系所决定的双重主体关系，构成政策企业家策略选择的背景变量。通过参与式观察和对关键主体的深度访谈，本文系统性梳理并呈现在双重主体关系的影响和双重目标支配下，政策企业家所采取的策略性行动。

（一）目标支配：规避风险

在地方政府创新过程中，安全性始终是利益主体的首要考量，这也为政策企业家协调不同主体的风险诉求提供了现实基础。基于不同主体的风险偏好，M 采取了差异化的风险规避策略。

1. 向上协商：阐释与分摊

在存在规避风险诉求的主体中，县委主要领导、县委农办以及县财政局的网络位置高于作为乡镇党委书记的政策企业家 M。面对上级主体，M 主要采取“阐释”与“分摊”两类行动策略，以降低其对创新的风险感知，并缓释潜在责任风险。

县委主要领导及县委农办领导承担打造改革亮点和完成试点任务的职责，因而能从创新中获得较高绩效，创新的利益冲突相对较低。针对其规避风险的诉求，M 从制度设计、政策支撑以及学理依托等维度阐释了政府创新的科学性与安全性。在制度设计层面，M 在与县委书记的汇报中，详细列举了保证资金安全性的措施，并通过其先前在 S 镇推行的类似举措来论证上述措施的效力。在政策支撑层面，M 查阅并列举了国家和省市层面关于对试点容错纠错的制度条例，试图打消上级官员对问责的隐忧。在理论推演层面，M 在与县委关于创新的论证会议上，邀请了知名专家 Y 教授从学理上剖析试点的作用和创新的必要性，并着重论述如何控制创新中的潜在风险，对上级主体规避风险的考量作出了有效的回应。

对于监管资金的审计部门而言，“条”关系支配下照章办事的业务逻辑使其难

以接受改变业务流程的政府创新。在面临与创新存在较高效用冲突的主体时，政策企业家的行动策略呈现出“分摊”的逻辑。具体而言，M 采取了迂回请示的策略，即绕过 C 县的财政审计部门，直接向县委 C 书记请示，并将向 C 书记的请示及其在政策文本上的签字作为背书，以分摊审计部门在创新中可能承担的责任。同时，M 主动担责，试图进行责任切割。他曾与县财政局部门负责人沟通时表示：“政府创新业绩算县里的，责任算乡镇的，算我个人的。”（访谈记录 03JTFHYH）在向上与向下的风险摊派中缓解了财政审计部门的隐忧。

2．向下动员：示范与平息

在存在规避风险诉求的主体中，直接参与负责新农村建设的乡镇干部与村“两委”干部的网络位置低于作为乡镇党委书记的 M。面对下级主体规避风险的诉求时，“示范”和“平息”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

直接参与美丽新农村建设的乡镇干部作为压力传导的末端，要经受来自上级政府的层层考核、检查和评估。H 镇改革带来的资金使用效率提升将有效响应乡镇政府完成目标的诉求，因此，该类群体与政府创新的效用冲突较低。M 通过横向和纵向两种“示范”方式降低乡镇干部对政府创新的风险感知。横向示范即 M 通过引入外部成功案例来展示创新方案的安全性。M 组织乡镇干部赴江浙地区和省内 Q 市学习，考察其他地区成熟的理事会运作方式及资金审计机制，通过样板地区的“行为示范”降低乡镇干部的风险感知。纵向示范即从 M 的既往工作中搜寻证据以宽人心。M 找来先前在 S 镇工作的乡镇干部到 H 镇进行现身说法。H 镇新农办主任曾说：“他曾让 S 镇的新农办和财政所的负责人来给我们讲述，先前 S 镇水利产权制度改革中资金的运作机制以及 M 应对审计组考核的事。”（访谈记录 04JTJCDJ）通过横向与纵向示范，乡镇干部对创新安全性的顾虑被打消。

对于村“两委”干部而言，政府创新中理事会的建立直接致使其面临丧失资源支配权的风险，这造成较高的效用冲突。基于降低主体风险感知的考量，政策企业家使用了担保承诺和同辈宽慰的“平息”策略。针对村“两委”干部对丧失资源支配权的隐忧，M 在与村干部的座谈中谈道：“在新农村建设的各个方面，我会积极帮助大家争取资源。如果大家在此过程中有何损失，镇上将尽全力弥补大家。”（访谈记录 03JJFHYH）同时，与 H 镇不少村干部熟悉的 S 镇 XH 村支部书记补充道：“M 早年在 S 镇带领理事会自发筹资建立 AAA 级风景区，之后村委和村民共享旅游收入。”（访谈记录 02JJSHTF）担保承诺与同辈宽慰在某种程度上降低了村“两委”干部的风险感知，消解了村“两委”干部对创新的阻力。

（二）目标支配：绩效提升

与风险规避相对应，绩效获取构成利益主体的另一重行为逻辑。在体制内，受纵向压力型体制和横向政治锦标赛的影响，以及出于对共同体的认同，各级政

府部门有强烈的意愿获取行政绩效，且具有减压减负的诉求。在体制外，受获取资源与享受服务逻辑的影响，村干部与村民等社会群体同样存在提升绩效的诉求。面对与创新关系和自身关系不同的主体，政策企业家为提升其获取的绩效或绩效感知，同样采取差异化的行动策略。

1．向上协商：牵引与响应

在存在提升绩效诉求的主体中，县委领导与县委农办等上级政府部门的网络位置高于作为乡镇党委书记的 M。面对上级主体提升绩效的诉求时，“牵引”和“响应”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

对县委主要领导与县委农办领导，如何帮助其在上级政府关注的重点领域释放政绩信号、争取上级注意力，是帮助其提升绩效的核心命题。针对这一特点，政策企业家主要采取“牵引”策略，通过回应上级绩效诉求实现利益共容，进而争取其对创新的支持。相比新农村建设，脱贫攻坚是中央及各级政府必须完成的刚性任务。为回应县委与县委农办领导和乡镇干部希望在脱贫攻坚中取得突出成效的绩效诉求，M 在创新中向贫困村倾斜政策资源，并在向 C 书记汇报时着重强调乡村振兴与脱贫攻坚的协同效应：“如果能在贫困村的新农村建设上做出成绩，市里和省里一定会认可，试点也就成亮点了。”（访谈记录 03JJFHYH）通过议题包装进行激励转化，创新换得上级政府的支持。此外，让创新产出“看得见”的成果尤为关键，如此可以表明变革者对改善社会成果的真正承诺，从而更进一步赢得信任，为变革创造动力（Kotter，2012）。M 定期向县委与县委农办汇报 H 镇理事会的成立情况、资金使用进度：“我们 H 镇 18 个行政村 214 个自然村党支部，共成立了 130 多个村民理事会，目前我们指导改革的文件已经印发，进度有序，且 B 村全村的土地流转进度加快，花卉种植事业进展迅速。”（访谈记录 03JJFHYH）

对于监管资金的审计部门而言，改变资金审批流程使该主体和创新之间面临较高的冲突。如何控制风险始终是该群体的首要目标。政策企业家想要通过直接主动的方式提升其绩效以换取该群体对政府创新的支持尤为困难。为此，政策企业家采取相对间接的策略最大限度地“响应”主体获取绩效的诉求。具体而言，M 曾主动参加 C 县收视率很高的政务访谈节目，并在节目中提及财政部门的支持：“我们镇的新农村建设项目整体进度的提升，得益于财政部门的大力支持。”（访谈记录 03JJFHYH）M 的做法本质上是通过间接的方式“响应”审计部门共享创新政绩的诉求，以尽可能消解其对政府创新的反对。

2．向下动员：抚恤、驱策与结盟

在存在提升绩效诉求的主体中，村“两委”干部与间接参与新农村建设的乡镇干部的网络位置低于作为乡镇党委书记的 M。面对下级主体提升绩效的诉求时，“抚恤”和“驱策”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

对于村“两委”干部而言，“村民理事会”的成立削弱了其原有的资源支配权，提高了其与创新之间的效用冲突。针对可能丧失资源支配权的村干部，政策企业家会采取“抚恤”的行动策略以补偿下级主体。具体而言，M将项目审批机制由镇扶贫开发办公室独审改为镇村协同审批，并增设村“两委”决议前置程序，在防止村干部被边缘化的同时，有效保障了村“两委”的项目知情权与审批权。FS村主任说：“镇上让我们审核项目，这样一来村民最起码不会乱来，我们也稍微安心点。”（访谈记录02JJSHXC），从遴选到监管层面的层层赋权显著提升了村“两委”干部在项目实施中的参与效能与话语权，最终换取了该群体的支持。

对于间接参与新农村建设项目的乡镇干部，政策企业家主要采取“驱策”策略，以回应其绩效诉求并激发其行动积极性。首先，乡镇干部由于常年扎根基层，对所在基层的服务对象产生情感，并有回应民意的强烈动机。创新伊始，M一直带领乡镇干部穿梭于村落间。有村民谈道：“他经常会带着乡镇干部来家里问问情况，有时候时间晚了就在这里住下了。”（访谈记录09NTNCLZ）此后，每当新政策成文，M都会带领乡镇干部组织民意座谈会，并带领乡镇干部回应村民问题。如此一来，既保证了村民的知情权，也让一心建设家乡的乡镇干部渐渐认同并参与改革。同时，由于政府创新的主体往往受到行政系统内思想、情感等文化因素的深刻影响，民意座谈形成一种感性的驱动力量。其次，M也曾多次在会议上强调干部的担当：“如果通过改革能让资金发挥最大效益，我们做干部的辛苦点难道不值得吗？”（访谈记录03JJFHYH）一次次激烈的言辞形成另一种相对理性的驱动力量。最后，在政策企业家的驱策下，关联主体在创新中的获得感和绩效感知得以提升。

村民群体面临的风险低，自身绩效相对较高，政策企业家对其采取“结盟”策略。M通过“致H镇村民的一封信”的形式，向广大村民介绍改革措施，并对村民做出承诺。“镇上的干部挨家挨户给我们送信件，听说之前M在S镇也这么干，大家都信他，他给我们承诺了这么多。这样的干部不好找啊。”（访谈记录01NTNCLZ）随着信件的广泛传阅，基于M多年工作赢得的口碑，M逐渐获得了村民的支持，民众集体意愿也构成了政府创新行为的执行基础。

（三）政府创新的组态变化

政策企业家基于提升绩效与降低风险双重目标，针对不同主体特征采取差异化策略（见图7）：第一，对高风险-高绩效主体（县委与县委农办、直接参与建设的乡镇干部），运用对上“阐释”“牵引”，对下“示范”的策略，通过降低风险来实现效用增加（$U_2 \rightarrow U_4$）。第二，对高风险-低绩效主体（审计部门、村“两委”干部），运用对上“分摊”“响应”，对下“平息”“抚恤”策略，在降低风险与提升绩效中实现效用增加（$U_1 \rightarrow U_2/U_3$）。第三，对低风险-低绩效主体（间

接参与建设的乡镇干部），采用对下“驱策”，提升绩效实现效用增加（$U_2 \rightarrow U_3$）。第四，对低风险-高绩效主体（村民），实施“结盟”实现其效用增加（$U_3 \rightarrow U_4$）。在政策企业家的策略推动下，几乎所有主体在创新中获取或感知的效用总和得到增加，最终H镇的政府创新在不同主体与创新关系的变化中得以推行。

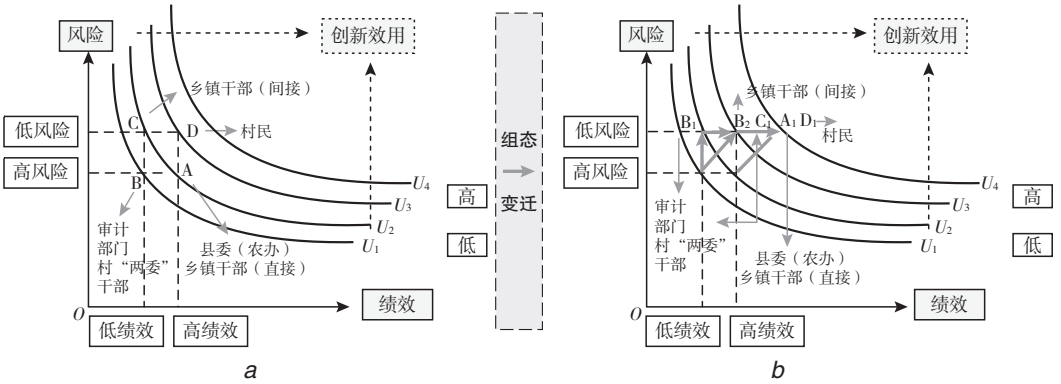


图7　政策企业家行动策略推动效用组态变化

资料来源：作者自制。

七、结论与讨论

政策企业家既是推动政府创新的关键力量，也是解释政策变迁的重要视角。既往研究归纳和总结了政策企业家在特定政策阶段的策略使用，以揭示其对创新的推动作用，却未能回答政策企业家行动策略的生成机制，及其推动政府创新的内在机理。借助“风险-绩效”的分析视角，基于H镇乡村振兴中的政府创新案例，本文分析了政策企业家行动策略的生成机制及其推动创新的内在机理。研究发现：其一，政策企业家行动策略的生成受两重主体关系的影响，主体与创新的关系影响政策企业家策略的能动空间（主动或被动），这一关系由不同主体在创新中面临的风险和绩效决定；主体与政策企业家的关系影响政策企业家策略的议价空间（协商或动员），这一关系由不同主体与政策企业家所处的权力结构和社会网络形态决定。其二，政策企业家行动策略推动创新有两重内在机理，一是降低创新关联主体的风险与风险感知，二是提升主体的绩效与绩效感知，通过增加主体效用的方式壮大支持联盟以助推政府创新。其三，两重主体关系与两重目标共同塑造出响应、分摊、牵引、阐释、抚恤、平息、驱策、示范等策略行为，并最终构成政策企业家推动政策创新的策略集合。

本文提出的框架有如下贡献。在理论层面，本文拓展了“风险-绩效”分析范式的适用边界。相较于冯猛（2020）主要聚焦政府内部决策权衡的框架，本文将“风险-绩效”逻辑应用于多主体参与的政策创新情境，不仅用于解释政府行为，还

作为衡量体制内外多元主体态度与策略倾向的分析工具。同时，本文通过引入政策动员、政策网络等相关理论，深化了政策企业家研究与“结构-能动”互动视角的融合，增强“风险-绩效”分析框架在共时性主体行为互动中的解释力，拓展了其在政策过程研究中的理论生命力。在实践层面，本文的分析框架为推动政府创新的实践提供了重要启示。成功的政策企业家需要具备全面的利益相关者视野，通过精准设计绩效激励与风险保障机制，并结合灵活的关系策略，方能在复杂的主体网络中调动多方资源，化解冲突，最大限度地推动创新方案的落地与执行。

相当一部分研究表明，政策企业家行动发生在新政策目标业已确定的情况之下，而政策企业家只是在政策执行中努力找到实现目标的路径（He，2018）。不论是特定政策阶段的任务设定，还是针对特定利益主体的策略选择，都共同构成政策创新的目标。在推动政府创新的过程中，政策企业家既不能忽视政策的历时性变迁，也不能忽视主体的共时性竞争。因此，本文基于主体关系视角构建的共时性“风险-绩效”分析框架，与前文基于过程视角建立的历时性“风险-绩效”分析框架相互补充。这种横纵整合的尝试，为政策企业家研究提供了新的理论进路。

参考文献

陈思丞、施瑞祺、刘婧玥、董玄（2022）. 嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新？——基于农业生产托管政策变迁的历时观察. 公共行政评论，15(5)：126-145+199.

Chen, S. C., Shi, R. Q., Liu J. Y., & Dong X.（2022）. How Can Policy Entrepreneurs in Embedded Organizations Promote Policy Innovation? Analysis of the Policy Process of Agricultural Outsourcing. *Journal of Public Administration*, 15(5)：126-145+199.（in Chinese）

冯猛（2020）. 目标权衡与过程控制：地方政府创新的行为逻辑. 社会学研究，35(2)：124-145+244.

Feng, M.（2020）. Objective Balance and Process Control：An Analytic Framework for the Behavior Logic of Local Government Innovation. *Sociological Studies*, 35(2)：124-145+244.（in Chinese）

顾昕、赵琦（2021）. 中国政策企业家研究的理论反思：身份类型、活动功能和行动性质. 经济社会体制比较，(4)：171-181.

Gu, X., & Zhao, Q.（2021）. Theoretical Reflections on the Study of Chinese Policy Entrepreneurship：Types of Statuses, Functions of Activities and Nature of Actions. *Comparative Economic & Social Systems*,（4)：171-181.（in Chinese）

罗伯特·K. 殷（2014）. 案例研究方法的应用(第三版). 重庆：重庆大学出版社.

Yin, R. K.（2014）. *Application of Case Study Research*(3rd ed.). Chongqing：Chongqing University Press.（in Chinese）

倪星、王锐（2018）. 权责分立与基层避责：一种理论解释. 中国社会科学，(5)：116-135+206-207.

Ni, X., & Wang, R.（2018）. The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grass-roots Level：A Theoretical Explanation. *Social Sciences in China*,（5)：116-135+206-207.（in Chinese）

潘翻番、薛澜、徐建华（2021）. 中国政府内部政策企业家推动政策创新研究. 东南学术，(5)：68-76.

Pan, F. F., Xue, L., & Xu J. H.（2021）. A Research on Policy Innovation Promoted by Policy Entrepreneurs Within the Chinese Government. *Southeast Academic Research*,（5)：68-76.（in Chinese）

孙立平（2001）. “过程-事件分析”与对当代中国农村社会生活的洞察. 载王汉生，杨善华主编《农村基层政权运行与村民自治》. 北京：中国社会科学出版社.

Sun, L. P.（2001）.“Process-Event Analysis and Insights into Social Life in Contemporary Rural China. In Wang

Hansheng and Yang Shanhua, eds, *Rural Grassroots Power Operation and Villagers' Autonomy*. Beijing: China Social Science Press. (in Chinese)

谭新雨（2021）. 公务员创新行为：文献述评与研究展望. 公共行政评论, 14(2): 195-227+234.

Tan, X. Y. (2021). Public Employees' Innovative Behavior: A Literature Review and Future Research Agenda. *Journal of Public Administration*, 14(2): 195-227+234. (in Chinese)

王敬尧、郑鹏（2021）. 基层政府非正式治理技术的类型学分析. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 58(1): 89-101+161.

Wang, J. Y., & Zheng, P. (2021). Informal Governance Techniques of Grassroots Governments: A Typological Analysis. *Journal of Nanjing University* (*Philosophy, Humanities and Social Sciences*), 58(1): 89-101+161. (in Chinese)

王清（2018）. 政府部门间为何合作：政绩共容体的分析框架. 中国行政管理, (7): 100-107.

Wang, Q. (2018). Performance Unit: The Factors of Department Cooperation. *Chinese Public Administration*, (7): 100-107. (in Chinese)

约瑟夫·熊彼特（1990）. 经济发展理论：对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察. 北京：商务印书馆.

Schumpeter, J. A. (1990). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profit, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)

郁建兴、黄飚（2016）. 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略. 政治学研究, (2): 54-66+126-127.

Yu, J. X., & Huang, B. (2016). Dampening rather than Resolving Popular Contention in China: Strategies Used by Local Governments. *CASS Journal of Political Science*, (2): 54-66+126-127. (in Chinese)

章高荣（2017）. 高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制改革为例. 公共管理学报, 14(4): 1-15+153.

Zhang, G. R. (2017.) Diffusion of Policy Innovations with High Risks and Low Incentives: Case Study of Social Organization Dual-Management Systems Reform at the Provincial Level. *Journal of Public Management*, 14(4): 1-15+153. (in Chinese)

张翔、ZHAO Wenyao G.（2020）. 地方政府创新何以持续：基于“政绩安全区”的组织学解释——对H市“智慧市”项目过程的案例观察. 公共管理学报, 17(4): 98-109+172.

Zhang, X., & ZHAO, W. G. (2020). How Does Local Government Innovation Keep Sustainable: An Organizational Approach Base on a Concept of “Security Zone for Achievements”: Case Study of Smart City Project in H City. *Journal of Public Management*, 17(4): 98-109+172. (in Chinese)

朱亚鹏（2012）. 政策过程中的政策企业家：发展与评述. 中山大学学报(社会科学版), 52(0): 156-164.

Zhu, Y. P. (2012). Policy Entrepreneurs in the Policy Process: Development and Review. *Journal of Sun Yat-sen University* (*Social Science Edition*), 52(2): 156-164. (in Chinese)

朱亚鹏、肖棣文（2014）. 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 29(3): 56-76+242.

Zhu, Y. P., & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Studies*, 29(3): 56-76+242. (in Chinese)

Arnold, G. (2022). A Threat-Centered Theory of Policy Entrepreneurship. *Policy Sciences*, 55(1): 23-45.

Aviram, N. F., Cohen, N., & Beeri, I. (2020). Wind(Ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3), 612-644.

Bakir, C., & Jarvis, D. S. L. (Eds.) (2018). *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations*. Cham: Palgrave Macmillan.

Bernier, L., Hafsi, T., & Deschamps, C. (2015). Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A Study of Innovation Awards in Canada. *Public Management Review*, 17(6): 834-856.

Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

Christopoulos, D. C. (2006). Relational Attributes of Political Entrepreneurs: A Network Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(5): 757-778.

Cohen, N. (2016). Policy Entrepreneurs and Agenda Setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda*

Setting(pp. 180-199). Edward Elgar Publishing.

Doig, J. W., & Hargrove, E. C. (1990). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance. *Political Studies*, 59(4): 978-995.

Hammond, D. R. (2013). Policy Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty. *Policy Studies Journal*, 41(1): 119-146.

He, A. J. (2018). Manoeuvring Within a Fragmented Bureaucracy: Policy Entrepreneurship in China's Local Healthcare Reform. *The China Quarterly*, 236: 1088-1110.

Huitema, D., & Meijerink, S. (2010). Realizing Water Transitions: The Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change. *Ecology and Society*, 15(2).

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Ingram, H. M., & Ullery, S. J. (1980). Policy Innovation and Institutional Fragmentation. *Policy Studies Journal*, 8(5): 664-682.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2*nd*). New York: Harper Collins College Publishers.

Kotter, J. P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1996). Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. *Social Forces*, 78(2): 838-840.

Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.

Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.

Mohr, L. B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*, 63(1): 111-126.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.

Roberts, N. C. (1992). Public Entrepreneurship and Innovation: [Introduction]. *Public Productivity & Management Review*, 16(2): 137-140.

Roberts, N. C., & Bradley, R. T. (1991). Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 209-227.

Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3): 737-747.

Shearer, J. C. (2015). Policy Entrepreneurs and Structural Influence in Integrated Community Case Management Policymaking in Burkina Faso. *Health Policy and Planning*, 30(suppl_2): ii46-ii53.

Sheingate, A. (2010). Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the U. S. House of Representatives. In Mahoney, J. & Thelen, K. A. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teodoro, M. P. (2009). Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations. *American Journal of Political Science*, 53(1): 175-189.

Ye, Z., & Xue, Z. (2025). Motivated to Be Policy Entrepreneurs: The Changing Political Climate and Expert Involvement in China's Policy Process. *Governance*, 38(2): e70011.

责任编辑：张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 5, 2026

●SYMPOSIUM: Public Data Services

Public Data Provision as Public Service: Conceptualization, Attributes and Delivery Models of Public Data Services ····· Lei Zheng & Tao Yang

Abstract As the development and utilization of public data resources deepen, providing public data to society is gradually becoming a routine function of public sector organizations. Existing research, however, has largely focused on specific practices, such as open data and authorized operation, without developing an integrative concept and analytical framework that encompasses different service delivery models and systematically explains their functional nature. Grounded in China's public data provision practices and drawing on digital government, public service, and Data as a Service (DaaS), this paper advances the theoretical proposition that public data provision constitutes a public service and systematically conceptualizes "public data services." These are defined as a new form of public service through which public sector organizations, in fulfilling their public responsibilities, continuously provide society with reusable public data resources and appropriate support for their use, enabling social actors to create value from public data and advance the public interest. The concept identifies public service as its functional nature, public data as its resource base, and data services as its service content. It also encompasses three defining characteristics: publicness establishes its normative orientation, accessibility constitutes the conditions for its realization, and value enhancement captures its contribution to generating additional utility. On this basis, the paper distinguishes between two service delivery models: inclusive services addressing basic needs and value-added services addressing in-depth needs. These two models differ in emphasis while complementing and reinforcing one another. By bringing public data provision back into a public service perspective, the paper offers scholars and practitioners a theoretical foundation and analytical framework for understanding, advancing, and guiding its practice. It also contributes an indigenous concept to the development of China's independent knowledge system for public data governance

Key Words Public Data; Public Service; Data as a Service; Open Data; Authorized Operation

Public Data Services and Social Equity: Evidence from Policy Text Analysis
····· Yufei Chang, Weitao He & Luning Liu

Abstract In recent years, governments have attached growing importance to the provision of public data. However, in practice, inequities have arisen, such as insufficient open data supply and the limited ability of small and micro enterprises to engage in authorized data operations. As public data services possess salient public good attributes, their provision should be guided by the objective of maximizing public value. However, existing studies primarily focus on economic value while overlooking equity concerns for disadvantaged groups. Drawing on social equity theory, this study evaluates public data policies across four dimensions: access equity, procedural fairness, quality equity, and outcome equity. Using policy texts from 31 provincial-level governments and 25 provincial capital cities in Chinese mainland, a PMC index model is employed to examine hierarchical and regional patterns. The findings reveal disparities in the level of social equity development across different levels of government. Overall, provincial governments outperform those of provincial capital cities, with procedural justice and outcome equity emerging as two

relatively weak dimensions at both levels of government. Regional disparities are also evident, with eastern China performing relatively better than central and western China, where considerable room for improvement remains. Furthermore, a hierarchical pattern of social equity development is observed within both provinces and cities. The findings provide targeted policy recommendations for improving social equity across regions, contribute to the public value perspective on public data services, and enhance the overall equity of service provision.
Key Words Public Data; Public Value; Public Service; Social Equity

Value Expectation, Reconciliation, and Co-Creation: The Path of Value Realization in Open Public Data Services ····· Lixiang Men, Yupan Zhao & Huiping Zhang

Abstract As an important component of public data services, Open Public Data (OPD)'s value realization path urgently needs to be clarified. This research conducts localized adaptation of the public value theory and carries out full-process tracking of the practice in City A through methods such as participatory observation and in-depth interviews. This research finds that OPD's value realization process mainly unfolds around value expectations, value reconciliation, and value co-creation among suppliers, governors, and users. As the starting point of action, value expectations are mainly shaped by goals, incentives, and constraints. To reach a consensus, data governors usually adopt a combination of measures including rigid, neutral, and flexible approaches to reconcile differences in value expectations. Even if a consensus is reached, the window of value co-creation can only open when usage scenarios, resource bases, and cooperation mechanisms achieve alignment and coupling, and successful value co-creation practices can truly realize data value. This study, to a certain extent, expands the localized application scenarios and analytical framework of public value theory, introduces a new perspective for exploring value realization in OPD services, and provides empirical evidence and logical references for promoting the sustainable development of OPD services in China.
Key Words Public Data Service; Open Public Data; Value Expectation; Value Co-Creation

The Multi-Dimensional Value Creation Through Public Data Authorized Operations: An Analytical Framework Based on Public Service Logic ····· Bi Wei, Qingguo Meng & Ziteng Fan

Abstract As an important mode of market-oriented allocation of data factors, public data authorized operations (PDAO) can activate the latent value of public data. However, the realization of multi-dimensional value from public data often faces practical constraints, and the underlying value creation process remains insufficiently explored. This study adopts a public service logic perspective to examine PDAO, conceptualizing it as an emerging form of public data service. Based on field investigations in representative cities, this study uncovers the mechanism of public data's multi-dimensional value creation throughout the authorized operation process. The study finds that the inherent features of public data, namely heterogeneity, sensitivity, and perishability, render public-private cooperation a necessary approach to PDAO. High-quality PDAO entails a value-added service process involving co-design, co-production, and integrated usage between the government (which holds and manages public data resources) and enterprises (which operate data resources and manage data products). This process generates multiple forms of value, including value in data governance and literacy enhancement, value-added from direct and indirect exchange, and value for empowering economic and social applications. Drawing on the public service logic perspective, this study develops the framework of "data characteristic-service process-value creation", which helps practitioners move beyond a narrow focus on the monetary value of public data. Instead, it encourages institutional design that is service-driven,

thereby preventing misalignment between data supply and demand expectations and ensuring the sustained release of public data's multi-dimensional value.
Key Words Public Service Logic; Public Data; Authorized Operation; Public Service; Value Creation

Imitation for Blame Avoidance: The Dynamics of Municipal Government in Advancing Open Government Data ..... Yueping Zheng, Xuemin Yang, Yuanyuan Huang & Caiwei Zhang

Abstract Public data services aim to meet societal actors' data needs through effective data provision. Open government data (OGD) is an important means through which the public sector provides public data services and is also a dynamic process in which governments balance blame risks and adjust their strategies. Drawing on blame-avoidance theory, this study distinguishes two stages of municipal OGD—platform launch and deepening openness—and uses panel data from 282 Chinese cities from 2012 to 2025 to examine how vertical and horizontal diffusion affect municipal governments' OGD behavior. The results show that, at the platform-launch stage, both vertical and horizontal diffusion significantly promote the launch of open data platforms, as municipal governments imitate others to reduce the blame risk associated with inaction. At the deepening stage, vertical diffusion continues to increase the level of openness, whereas horizontal diffusion exhibits a significant inverted U-shaped effect. As OGD practices become more widespread, their demonstration and blame-sharing effects weaken, while the blame risks associated with deeper openness increase. Municipal governments also adjust their openness toward the average of their provincial peers, with the catching-up effect among lower-performing cities stronger than the downward adjustment among higher-performing cities. These findings show that intergovernmental imitation is driven not only by learning or competition, but also by a dynamic trade-off between the blame risks of inaction and action, giving rise to a behavioral logic of "imitation for blame avoidance." This study reveals stage-specific shifts in the logic of blame avoidance as OGD moves from formal adoption to substantive deepening, offering a new theoretical explanation for the relationship between policy diffusion and strategic implementation and providing empirical support for advancing high-quality public data openness.
Key Words Public Data Services; Open Government Data; Blame Avoidance; Policy Diffusion; Municipal Government

Can the Socialized Utilization of Public Data Promote the Development of the Digital Economy?
..... Ruinan Qin, Xinze Wang & Zongfeng Sun

Abstract The Socialized Utilization of Public Data is an important institutional arrangement for expanding the supply of data factors, fostering the development of data factor markets, and accelerating the growth of the digital economy; in essence, it constitutes a form of public service. In China, the Socialized Utilization of Public Data is transitioning from a model centered on data openness to a new stage jointly driven by "data openness plus authorized operation". Drawing on policy instrument theory, this study conceptualizes data openness and authorized operation as a coercive policy instrument and a market-based policy instrument, respectively. Taking advantage of the staggered implementation of these practices across localities, the study employs a quasi-natural experimental design to examine their respective effects on local digital-economy development. The results show that both data openness and authorized operation have significant positive effects on local digital-economy development. However, the persistence of the effect of data openness remains to be observed, whereas authorized operation generates a sustained positive impact. Further analysis reveals that the combination of data openness and authorized operation produces a synergistic effect: provinces implementing the policy mix exhibit significantly higher levels of digital-economy development than those implementing only one of the two policies. Moreover, the combination

effects of data openness and different models of authorized operation vary considerably. These findings provide new insights into improving China's institutional framework for public data services.
Key Words Public Data Services; Open Data; Authorized Operation; Digital Economy; Policy Instruments

●ARTICLES

How Does Public Security Shape Government Trust? ····· Zhuoxuan Li & Puqu Wang
Abstract Government trust serves as the psychological foundation for effective governance. Drawing on the holistic approach to national security, this study conceptualizes public security at two levels: national security and livelihood security. Employing the Latent Moderated Structural Equations model, we reveal a differentiated attribution mechanism through which public security is transformed into government trust: national security primarily enhances trust in the central government, whereas livelihood security mainly contributes to trust in local governments, thereby shaping a hierarchical pattern of government trust. Moving beyond a linear objective performance-driven explanation, this study finds that need for cognitive closure significantly weakens the effect of governance satisfaction on government trust, highlighting the importance of individual psychological traits in maintaining the stability of trust. In addition, social trust significantly strengthens the positive effect of national security on trust in the central government, indicating both the interaction effect between social trust and government performance and the boundary condition of this effect. By analysing the complex psychological pathways through which public security is converted into government trust, this study provides micro-level evidence for understanding the formation mechanism of government trust in the Chinese context.
Key Words Public Security; Government Trust; Governance Satisfaction; Social Trust; Latent Moderated Structural Equations Model

Actor Relations, Policy Entrepreneur's Strategy, and Innovation in Rural Revitalization: An Analytical Perspective of "Risk and Performance" ····· Jusheng Yang & Qing Wang
Abstract Agency-centered theories regard policy entrepreneurs as key actors in overcoming institutional inertia and advancing government innovation. Yet little research has examined how their action strategies are generated or the underlying mechanisms through which these strategies facilitate innovation. Drawing on a case study of government innovation in rural revitalization in H Township, this article finds that policy entrepreneurs' action strategies are shaped by two sets of actor relations: relations between stakeholders and the innovation, and relations between stakeholders and the policy entrepreneur. The former are structured by the configurations of risk and performance confronting different stakeholders in the innovation process and shape the policy entrepreneur's room for agency, determining whether strategies are pursued proactively or reactively. The latter are structured by power relations and social networks and shape the policy entrepreneur's bargaining space, determining whether strategies operate through negotiation or mobilization. Policy entrepreneurs' action strategies are further governed by a dual goal logic of enhancing performance and reducing risk. The interaction between these two goals and the two sets of actor relations gives rise to eight strategic behaviors: responsiveness (*Xiang Ying*) or risk-sharing (*Fen Tan*), steering (*Qian Yin*) or interpretive justification (*Chan Shi*), compensation (*Fu Xu*) or appeasement (*Ping Xi*), and incentivization (*Qu Ce*) or demonstration (*Shi Fan*). Through these strategies, policy entrepreneurs enhance the payoffs that different stakeholders derive from innovation, thereby securing support, defusing resistance, and facilitating implementation. Moving beyond diachronic perspectives on policy change, this article offers a new explanation of policy entrepreneurs' strategic behavior from the perspective of synchronic inter-actor relations, thereby enriching and extending theories of policy

entrepreneurship, policy mobilization, and policy networks.
Key Words Actor Relations; Policy Entrepreneurs; Risk; Performance; Rural Revitalization

Differentiated Pathways and Logic of International Public Policy Transfer: A Multi-Case Study Based on the "Capability-Goal" Framework ..... Jingyuan Xu, Binlu Yang & Yijia Jing
Abstract International public policy transfer is a key mechanism for promoting global governance innovation, optimizing the supply of global public goods, and achieving shared prosperity. While existing research has classified the pathways of international public policy transfer, it often remains at a macro-level description and fails to deeply explore the underlying motivations behind path selection. This paper constructs a 'capacity-goal' analytical framework, selecting green finance, photovoltaic power generation, and ecological red line protection policies for a multi-case study. It analyzes the key factors influencing policy transfer path selection from the two dimensions of 'policy capability differences' and 'policy goal ambiguity'. The study finds that when there is a large policy capability difference and weak policy goal ambiguity, parties tend to adopt an instrument-based transfer mode, which is operationally strong and focused on practical tools. When there is a large policy capability difference and strong policy goal ambiguity, they are more likely to choose an institution-based transfer mode, which emphasizes long-term rules and inclusive structures. In contrast, when the differences in policy capacity are small and the ambiguity of policy objectives is low, the idea-based transfer mode, which is flexible and cost-effective, becomes more common. This paper explains the internal mechanisms behind the differentiated choices of international public policy transfer paths, refines the conditions under which policy capability and goal ambiguity influence path selection, and through analyzing China's policy transfer interactions in global ecological governance, provides a new theoretical perspective on understanding the behavior patterns and motivations of Global South countries in international policy transfer.
Key Words International Public Policy; Policy Transfer; Policy Capacity; Policy Goals; Global Ecological Governance

The "Trap of Metaphor": Applications and Boundaries of Topic Models in Public Policy Research
..... Li Liao, Naikang Feng & Hongtao Yi
Abstract This paper introduces the concept of metaphor to critically reflect on the application of topic models in public policy research. We argue that researchers interpreting model outputs often rely on a "two-stage mapping" process: first, mapping statistical word distributions into "topics," and second, linking these topics to specific theoretical concepts such as agendas, frames, or discourses. When the methodological presuppositions underlying these two mappings are overlooked, researchers risk falling into what we call the "trap of metaphor," thereby undermining the validity of their conclusions. To address this issue, the paper systematically identifies three typical traps—Generation Bias, Semantic Drift, and Symbol Mismatch—and proposes a validation framework designed to detect and quantify the discrepancies between model outputs and theory-driven coding. Empirical tests on three common types of policy corpora demonstrate that such discrepancies are both significant and systematic. We emphasize that avoiding the trap of metaphor requires researchers to critically examine the underlying assumptions of topic models, carefully assess their compatibility with theoretical constructs, and adjust their research design accordingly. This study deepens our understanding of the methodological boundaries of topic modeling in the social sciences and offers a new analytical perspective along with practical guidance for advancing computational social science.
Key Words Topic Modeling; Text Analysis; Methodology; Big Data; Content Analysis

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第5期（总第113期）
2026年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.5
Published in October 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 传 真 020-84111478
电子邮件 jpachina@163.com 网 址 http://jpa.sysu.edu.cn
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）

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
邮发代号 国内46-364 国外BM8839
国内外公开发行
国内定价：20.00元

ISSN 1674-2486