

政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁

——基于婚姻登记“跨省通办”的多时段组态分析

祝辰浪 陈水生*

【摘要】 政策试点是驱动我国政务服务改革的关键机制。由于缺乏对中央“选点”环节的实证关注，既有研究难以勾连政策试点“由点到面”的理论跳跃，并陷入关于试点选择标准的争论。为此，在对选点机制进行理论建构的基础上，论文引入多时段定性比较分析方法，结合案例分析，以婚姻登记“跨省通办”为例探索中央试点选择逻辑及其演化规律。研究发现，两轮试点分别存在创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型和边缘探索型六种组态。中央遵循因需而置、因时制宜、多元条件配置和以经济为参照系等复杂逻辑进行试点选择，由此形成各具差异而互补的地方试点群落以承接多重试点目标，通过政策与行动互置、时间与空间互促的“点面互构”驱动改革的纵深演进和全局扩展。以上发现为解释中央的试点选择拓展了更具现实性和整全性的认知，为理解中央在政务服务改革中的试点设计与统筹规划提供了新颖的理论视角。

【关键词】 政策试点 政务服务改革 试点选择 跨省通办

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 02-0020-23

一、引言

政策试点是中国独具特色的治理模式，在驱动经济“发展奇迹”的同时，更成为政府自身改革的关键路径（安·弗洛里妮等，2013）。通过地方创新试验和中央权威引导的有机结合，试点机制在政务服务改革中被广泛运用，推动制度创新向全局和纵深发展。由此，政策试点是政务服务改革的核心政策逻辑（廖福崇，2021）。目前，“由点到面”已成为理解试点机制的共识，即政策方案先经少数地区试验有效后进入全面的推广和执行（周望，2016）。这种“先

* 祝辰浪，清华大学公共管理学院博士研究生。陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部老师对论文提出的宝贵建议。

试验-后推广”的理论提炼默认了政策复制依赖于单位同质性。于是，地方主体的异质性就成为“点”上经验向“面”上政策跨越的一道“鸿沟”（刘军强等，2018；陈叶烽等，2023）。同时，该范式下的研究者将政策试验和政策扩散的机制较为割裂地理解，未能找到勾连“点”与“面”的理论锚点。

回溯既有知识积累，“选点”这一政策试点的关键环节尚未得到充分关注。一方面，样本选择从根本上影响“外部效度”问题，这是决定试点能否上升为全局政策的关键。另一方面，试点地区本身就是新政策的实施者，试点布局的扩展因而成为新旧政策在空间上逐步转轨的过程（周望，2016）。由此，找回“选点”这一理论切口就成为弥合“点面鸿沟”的必需。鉴于政务服务日益强调国家一体化统筹（韩万渠、袁高辉，2023），“选点”成为中央政府进行试点统筹和部署的重要工具。由此，便产生出关于试点选择标准和逻辑的研究问题：中央政府会选择具备哪些特征的地方组成试点地区？在试点推进的不同阶段，中央政府的试点选择逻辑发生了怎样的变化？面对上述问题，既有研究由于遵循“由点到面”的试验论路径，其关注单一因果效应的方法不但缺乏现实契合度，更容易使其陷入“优选性”和“代表性”的逻辑争论。

近年来，政务服务“跨省通办”成为我国政务服务改革的一项标志性举措，改革重心由此进入国家统筹和全域协同的新阶段。其中，2020年《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》（国办发〔2020〕35号）正式将婚姻登记列入全国高频政务服务“跨省通办”事项，民政部牵头以政策试点机制探索改革路径。这项由中央部委统筹主导的多轮次政务服务改革试点成为回答上述研究问题的理想情境。基于试点选择既是中央对多重试点目标的部署，又是对多元地方条件的组合利用，本研究采用多时段定性比较分析方法并结合现实案例分析，探究政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁。对试点选择的重新反思与统合性讨论，既能以“选点”这一新颖的切口揭示政策试点过程中“点”与“面”的复杂互动，弥合两者之间的逻辑跳跃，也有助于从试点布局的角度揭示中央政府在政务服务改革中的顶层设计与选择性控制的内在机理。

二、选点：跨越政策试验的“点面鸿沟”

关于试点驱动政策变革的过程，学界已形成“先试验-后推广”的共识，即首先在少数地区开展试点工作，随后将典型经验上升为全国性政策而大范围推广（周望，2016）。“由点到面”成为理解试点机制的经典范式，但也由此内生出试点选择标准的焦点争论。一方面，试点地区承载先行先试和树立示范等目标，承担改革成本和风险，因而被提出了“优选性”的要求（Heilmann，2008；Pei，2012），即试点应在资源集中和环境优越的条件下开展，相关创新也会得到

外部支持和保护 (Nair & Howlett, 2016; 杨宏山, 2013)。但另一方面, 保障“点”上的成功反而会削弱“面”上推广的效度。优选性样本意味着政策评估的选择性偏误, 典型经验一旦离开有利条件就面临“水土不服”的风险 (王思琦, 2022)。由此, 部分学者指出试点的科学标准是“代表性” (张权、谢获帆, 2023), 遵循随机实验的要求才能得到具备全局意义的政策知识 (陈叶烽等, 2023; 刘军强等, 2018)。基于上述讨论, 本质上只有同时具备内部和外部效度的理想方案才能成功打通“由点到面”的鸿沟, 而这是过于理想化的路径。现实的悖论在于, 超过 80% 的试点均集中在经济较发达的地区 (Wang & Yang, 2025), 理论上长期背离“科学”的原则, 然而试点日益成为重大改革的普遍工具, “逢改必试”更证明其长期有效性 (李娉、杨宏山, 2020)。因此, 理解试点何以成功运作, 仍遗留了理论上“点面鸿沟”的逻辑跳跃亟待解决。

为此, 新近基于央地关系的研究超越了单一的试验逻辑, 引入中央的不同政策情境来区分试点的多元目标 (吴怡频等, 2024)。以 Zhu 和 Zhao (2021) 为代表, 根据中央对政策目标、政策工具和政策后果的明晰度, 区分试对、示范、试错、完善等不同试点类型。这一思路被后续研究者沿袭以调和“点与面”的张力 (刘然, 2020; 杨宏山、李沁, 2021)。例如, 当中央缺乏政策工具时, 依赖地方差异和多元化的探索试错, 会遵循代表性逻辑 (Zhu & Zhao, 2021); 倘若中央已有较为清晰的政策方案, 便优选出“先进者”试对, 为全面推广打造示范 (赵慧, 2019)。然而, 进一步思考可发现, 上述解释陷入了理论演绎的两可困境: 当采用“试错”方式时, 从约束改革风险的角度其实更应强调优选性 (Tsai & Dean, 2014), 而非仅仅关注代表性; 如果政策方案已明晰, 全面执行前的普适性检验更应强调抽样的代表性 (张权、谢获帆, 2023), 而非优选性。

至此, 以上研究以中央作为试点主导和规划方, 在“由点到面”框架之上拓展出多样的试点目标形态, 但普遍把它们锚定于“政策属性”的变量而构建类型学分析, 导致一项政策性质一旦给定, 其所对应的试点模式也随之固化。事实上, 即使同一项政策的实践也涉及方方面面, 现实中并不存在清晰乃至一一对应的试点类型 (郑耀东、武俊伟, 2023)。此类研究尚未关注到, 中央试点目标的承载单元必然首先是“点”, 因而未能回答“怎样的地区能够成为试点目标的承接者”, 即中央选择试点地区的逻辑与标准问题。为此, 本文引入“选点”作为一个新颖的理论锚定, 以此探究中央在试点选择和多元目标部署中的行为特征。

三、选点机制再认识：反思性理论建构

(一) 把“点”找回：试点选择的概念基础

尽管选点被公认为试点成败的关键, 但相关研究较为匮乏且存在争论 (朱

旭峰、张超, 2020)。更关键的是, 传统“先试后行”的理论认识与现实存在脱节, 选点被认为是政策制定前为小规模试验而抽取特定样本的过程, 这些样本点预期能测试出供全局推广的政策经验(刘伟, 2015; 张权、谢获帆, 2023)。以下事实有助于对此进行反思: 一方面, 现实中很多试点规模远超“抽样”的范畴, 部分试点经多轮选拔后已覆盖相当大的范围(Wang & Yang, 2025)。另一方面, 试点实践包含试验、示范、扩散甚至“以试点代执行”等丰富形态, 而不仅是附属于政策制定的子环节(He, 2023)。可见, 选点既不遵循“先试后行”的试验逻辑, 也非“由点到面”的复制逻辑。为此, 需要对选点的概念进行进一步界定和理论建构。

从央地关系视角看, 中央政府作为试点发起者和规划者(Heilmann, 2008; 刘培伟, 2010), 通过以下方式实现对试点的主导: 一是以政策文件呈现试点规划和内容并传达给地方; 二是基于特定标准来选择试点城市, 指派地方开展试点项目从而控制试点范围和进程(Mei & Liu, 2014)。既有研究偏重讨论政策文本和工具(李强彬等, 2023; 王路昊等, 2023), 较少讨论试点地区的选择。Ettelt (2022) 以“远程掌舵”(steer at distance) 来形容中央与试点地区的关系: 中央政府发布国家试点项目对政策理念进行约束控制, 确保地方行为与中央目标匹配, 而承接试点的地方结合自身情况探索解决方案, 成为中央意图的“远程实施站点”。这表明试点地区不仅是政策试验的样本, 更是中央目标的实施载体。受此启发, 本文将选点界定为: 中央政府基于特定标准有选择地在不同地区部署平行试点项目, 形成一个功能互补、相互关联和综合配套的选点群落, 使其承载多元试点的目标, 选点作为连接上级目标与下级试点方的关键环节, 从地域分布的角度映射中央的战略考量与目标结构。其理论特征体现为:

(1) 在试点过程维度, 试点驱动改革的过程并非割裂为“先试后行”的线性环节。He (2023) 发现试点“勾连了政策制定与执行间的范围”, 本身亦构成地方实施新政策的实践。试点地区既要因地制宜将模糊政策转化为具体细则, 并在执行中评估政策效度; 又同时作为政策行动的一部分, 调动组织能动性来落实新政策, 在全局上扩展政策空间(Ettelt et al., 2022)。这一理解使选点超越单一目标的试验样本, 凸显多重政策环节与目标的复合。

(2) 在试点情境维度, 试点布局是中央对地方异质性的正面调用。试验论者将试点可推广性依赖于单位同质性, 而央地互动论也因聚焦纵向关系而忽略试点地之间的横向差异与互动(周望, 2016)。事实上, 即便在同一政策框架下, 不同试点地区仍呈现出多样化的地方实践形态(王路昊等, 2023)。这是因为中央选择试点时不仅不回避区域差异, 反而将其视为宝贵的资源, 多重目标需选取各具特色的试点成员来承接(He et al., 2024), 进而组成互补的试点群。地方异质性由此成为研究选点机制的实证基础。

综上所述，试点选择产生于多重目标的统筹考量，每个选定的地区代表一系列条件的组合，以此承接中央赋予的多元任务。由此，试点选择不是为了获得政策效应的单一估计值，选点结果这一因变量应涵盖多个可能因素的组合，本质上体现“多重并发性”的因果逻辑。以上核心理解为实证研究跨越“点面鸿沟”提供了空间。反观既有研究，由于遵循政策评估范式和试验论路径（Wang & Yang, 2025；李智超，2019；张权、谢荻帆，2023），对单一因素的净效应的聚焦既未能反映试点现实的复杂性，更是导致研究结论间相互不一致的原因。

（二）试点选择的形成机制：整合性分析框架

基于上文对试点概念的探讨，本文构建了试点选择机制的分析框架。遵循“多重并发性”因果逻辑，选点可以视为中央将政策试点的多元任务目标与异质性的地方主体进行匹配的机制，派生于多元政策过程的试点目标集合是中央形成选点原则的基础，不同选点原则的组合与差异化的地方禀赋条件匹配，最终形成各具差异而互补的一组试点群，如图 1 所示。

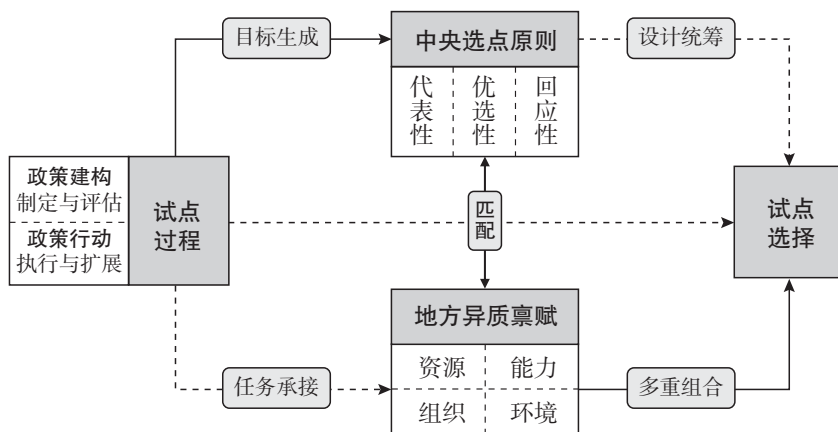


图 1 试点选择形成的理论框架

资料来源：作者自制。

1. 基于试点目标交互的中央多元化选点原则

中央政府对试点选择的统筹，是基于各政策环节多元目标的综合考虑。根据 Anderson（1990）的界定，政策建构（policy formation）涵盖政策本身从创建制定到定型的整体过程，旨在实现从政策目标到具体方案的转化；政策行动（policy action）是解决政策问题的行为措施，旨在满足实质性或象征性需求，使政府行动传导至受众，产生社会变化。鉴于此，本文从政策建构、政策行动两方面推导中央选点原则。

第一，代表性原则。根据政策建构的目标，试点往往意味着政策方案的不甚明晰，此时中央需要以更广泛的样本探索多种可能方案，也要评估政策设计

与全局环境的适配性，这种循证导向契合了代表性原则（Nair & Howlett, 2016）。而在政策行动方面，试点在更广泛地区的落实和扩展更强调执行经验的可复制与可推广性，这种情况同样倾向于选择更具代表性的试点地区。

第二，优选性原则。首先，试点政策建构本质是一种政策创新，资源和经验丰富的地区意味着更强的创新能力，以先行先试突破制度障碍、促进政策细化。其次，政策行动的目标也能得出优选性原则，试点行动的风险和成本不容忽视，条件优越的地区能更好地应对执行挑战（Tsai & Dean, 2014）。把试点政策交由优选性地区打造示范，这不仅能为其他地区提供借鉴，更能以执行有效性来强化政策推广的合法性（Heilmann, 2008）。

第三，回应性原则。尽管试点研究的理论传统主要关注央地关系，但最新的研究已经开始关注试点作为政府与民众互动的工具所发挥的作用（Zhu & Wang, 2024）。公共政策作为一种政治系统输出，最基础的特征就是问题回应导向。试点部署本身就是新政策实施的一部分，更向公众释放了政府行动的显著信号，能够在不全面行动的前提下回应诉求（刘然，2020）。由此，本研究整合政策试点中“央地互动”“政民互动”两大研究取向，将回应性逻辑纳入框架以完备地呈现中央的选点原则。

2. 基于情境-目标匹配的地方差异化条件组合

在“多重并发性”因果逻辑下，上述选点原则并非相互孤立存在的，而是在不同条件组合中得到落实（He et al., 2024）。关于央地信息流动的研究表明，试点选择的核心是中央试点意图和地方的匹配（朱旭峰、张超，2020）。在上级目标与地方情境的双向匹配中，地方的分层对接始终以服务中央主导的秩序为出发点和归宿（刘培伟，2010）。关于地方主体作为试点执行者和目标承接者的分析，可以从多个视角展开。其中，组织理论不但将关键资源的存量作为基础性条件，还关注资源配置与利用中的能力维度（Helfat et al., 2009）；杨宏山（2015）指出地方政府的资源是执行能力的先决条件，两者共同构成执行绩效的关键因素。同时，政策系统论不但关注政府组织内部的结构性互动，还关注政策系统环境对政策主体的影响，尤其是目标群体的规模和影响力（Béland & Schlager, 2019；陈水生、祝辰浪，2022）。本文整合这两大视角，聚焦资源、能力、组织与环境维度构建组态条件。

第一，地方资源是投入政策试点的基础。资源基础理论认为组织所拥有的关键资源是价值创造的优势来源（Wernerfelt, 1984）。试点项目的政策创新和制度设计依赖于一定的经济支持（Song & Li, 2023）。中央政府量化地方禀赋条件和试点绩效时均考虑人均GDP等经济实力的因素，这反映了地方能为改革投入的潜在资源存量（Wang & Yang, 2025）。

第二，政府能力直接影响试点实施效果。政府能力是决定公共政策供给与

服务质量的基础条件（陈水生，2020），近年来政务服务一体化的改革进程受到各地政务能力水平的制约。同时，改革经验也是中央衡量地方政府能力的重要因素，中央如果掌握了某地主动改革创新的历史，或与该地有前期合作经历（如共同探索改革方案、指导地方创新等），则倾向于将其视为政策试点中“更可靠的完成者”（He et al.，2024）。

第三，组织结构作为政策执行的制度性因素，关系到项目运作模式和资源分配（O'Toole，1986）。例如，行政级别较高的地区（如直辖市）拥有更大的自主权，具有更直接的渠道与上级沟通。此类地区在行政服务均等化方面也因管辖范围较小而天然具有结构性优势。同时，行政层级的精简意味着更强的执行效率和灵活性（杨宏山、黄永青，2007），有利于成功承接试点任务。

第四，外部环境决定政策需求的显著性。一方面，改革需求强烈的地区往往能够得出具有典型性的经验，优先在此布局试点也能加快回应更广泛的目标群体诉求（杨宏山，2015）。但另一方面，政策执行难度随目标群体规模扩大而增加，当政策受众规模扩大时，政府推进改革所承担的压力和挑战越大（O'Toole，1986）。

四、实证分析：试点选择的多元类型及其变迁

（一）研究方法

根据上述理论探讨，不同条件通过相互联动，以殊途同归的方式决定试点选择结果。而建立在集合论基础上的定性比较分析，正是以组态为单位，分析条件间协同效应的合适方法。具体而言，为分析选点逻辑在不同试点时段的演化规律，本研究引入多时段定性比较分析方法：将研究时期划分为多个时段，跨期比较不同时段的条件组态，以揭示研究对象如何以及为何发生动态变化（Vis et al.，2013）。同时，定性比较分析主要是从深度案例导向的方法应用中发展而来（Rihoux & Ragin，2009：170），即通过组态分析撬动案例叙事来阐明关键因素。因此，本研究一方面用组态分析引导对质性知识的辨别，另一方面结合案例分析阐释条件组态的现实含义。

（二）研究情境和资料来源

本文选择政务服务改革中的婚姻登记“跨省通办”作为研究情境，试点地区暂时突破原《婚姻登记条例》第四条第一款、第十条第一款的规定，一方当事人可在常住户口所在地或者经常居住地进行办理。这一调整将使地方面临法规制约、制度短缺、技术壁垒、政策预期偏差、区域差异显著等政策模糊性和挑战性（郝海波，2022），民政部为此以牵头试点的方式进行改革探索。中央对

试点的统筹和主导在遴选程序中已有所体现：地方提出试点意向并提交材料，民政部综合考量地方能力和基础等因素后最终敲定试点名单^①。因此，这是凸显中央统筹下选点逻辑的典型性案例。另外，婚姻登记“跨省通办”试点分别于2021年、2023年分两批推行，既不是缺乏时间演进的单一轮次试点，也避免了过多轮次试点给比较分析带来的复杂性，是便于进行先后对比以揭示选点变迁逻辑的极为理想的研究情境。

基于研究设计，本文构建了定量和定性数据混合的资料库。定量数据包括：一是从《中国统计年鉴》《省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告》等公开资料中整理相关数据。二是部分地方民政部门提供的人口数据和婚姻登记业务量数据。定性数据来源于：一是对民政部相关领导和工作人员、省（自治区、直辖市）级民政部门相关人员、基层分管工作的中层领导和业务人员进行17人次一对一的半结构访谈，访谈时长为30~60分钟不等，结合短信回访获得的一手资料。二是受访者提供的政府内部文件、工作规范、办事指南，以及相关会议记录、领导讲话稿19份。三是从国务院和地方政府官网、党报和机关报、中央和地方政府公报、主流新闻媒体、回忆录等公开渠道收集的政府公文、决策实录和媒体报道146篇。

（三）数据分析结果

1. 变量操作化与校准

试点选择作为结果变量，使用是否被部署结婚或离婚登记的“跨省通办”试点来衡量。条件变量则分别选取经济实力、政务能力、改革经验、外来人口和行政级别进行操作化。在校准策略上，Rihoux和Ragin（2009：169）指出，如果研究趋向定量性质一般适合模糊集校准，而以案例知识进行深度阐释时应优先考虑清晰集方法。此外，清晰集校准也更契合现实决策中的门槛效应（Blackman，2013）。因此，本研究将原始数据校准为二分类或三分类变量。变量选择、测量与校准的具体策略如表1所示。

表1 结果变量和条件变量的描述与校准

条件	指标	分类	校准	阈值标准	
结果 变量	试点选择	结婚登记或/和离婚登 记的“跨省通办”试点	该地区被部署试点	1	现实经验
			该地区未被部署试点	0	

^① 资料来源：民政部社会事务司访谈资料（M2404190045），编码规则为受访者代码+日期+行号索引。下同。

(续上表)

条件	指标	分类	校准	阈值标准
经济实力	前一年人均地区生产总值 (万元)	2021 年: ≥ 76305.4	2	75%分位数、 25%分位数
		2023 年: ≥ 90774.3		
		2021 年: $51396.9 < x \leq 76305.4$	1	
2023 年: $57355.8 < x \leq 90774.3$				
政务能力	一体化政务服务能力 总体指数	2021 年: < 51396.9	0	中位数
		2023 年: < 57355.8		
		2021 年: ≥ 84.8	1	
		2023 年: ≥ 84.6		
改革经验	辖区内异地婚姻登记改革的记录	2021 年: 至少开展过一次辖区内异地婚姻登记改革	1	现实经验
		2023 年: 开展辖区内异地婚姻登记改革的时间早于中位数		
		2021 年: 从未开展过辖区内异地婚姻登记改革	0	
		2023 年: 开展辖区内异地婚姻登记改革的时间晚于中位数		
外来人口	前一年年末户口登记地为外地且离开户口登记地半年以上的 (抽样) 人口数	2021 年: ≥ 13267095	1	中位数
		2023 年: $\geq 13000 (* 1000)$		
		2021 年: < 13267095	0	
		2023 年: $< 13000 (* 1000)$		
行政级别	试点省份的行政区划类型	属于直辖市	1	现实经验
		不属于直辖市	0	

资料来源: 作者自制。

2. 必要条件分析和条件组态分析

单个条件变量的必要性检验结果显示,除了 2021 年的外来人口、2021 年的~行政级别,各条件一致性均低于临界值 0.9,两个例外条件也未通过不相关性检验 (Schneider & Wagemann, 2012)。这表明所有变量均不是必要条件。

条件组态充分性分析的结果如表 2 所示。解的一致性和覆盖度、每个组态的一致性均高于临界值,分析结果良好。两轮试点求得 8 个组态解,接下来本文将结合代表性案例进行具体阐述。

表 2 条件组态分析结果

条件	2021 年				2023 年			
	S1-1	S1-2	S1-3	S1-4	S2-1	S2-2	S2-3	S2-4
经济实力 {2}	●	●			●			
经济实力 {1}			●			●	●	
经济实力 {0}								●
政务能力		●	●	⊗		⊗	●	
改革经验	●		●			●		
外来人口		⊗		●			⊗	⊗
行政级别	⊗	●		⊗				⊗
consistency	1	1	1	1	1	1	1	1
raw coverage	0.222	0.111	0.222	0.444	0.5	0.083	0.083	0.167
unique coverage	0.222	0.111	0.222	0.222	0.5	0.083	0.083	0.167
solution consistency			1				1	
solutioncoverage			1				0.833	

注：●表示“核心条件存在”，●表示“边缘条件存在”，⊗表示“核心条件不存在”，⊗表示“边缘条件不存在”，空格表示“条件无关紧要”。

资料来源：作者自制。

(四) 试点选择的类型及其案例分析

为便于结果解读，组态分析结果可进一步归类为两轮试点中的创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型、边缘探索型六种类型。下文将结合案例阐释条件组合在现实中如何影响试点选择和部署。

1. 创新引领型

条件组态 S1-1 表明经济实力强且经验丰富的地区会入选试点，如广东、江苏。S1-2 对应经济实力强、政务能力强而外来人口数少的直辖市，如重庆。以上地区的经济实力优势与改革经验或政务能力形成要素互补、优中选优的组合。

作为婚姻异地登记“先行者”，广东省政协 2018 年曾开展专题调研并向全国两会提案，当时已认识到“经费服务保障能力不足”是一大改革难题。首先，多数登记机关的经费由县区民政局划拨，工作人员数量根据户籍人口进行配置，试点会导致现有人力和经费与服务需求的缺口，省民政厅曾透露“目前这方面比较困难，粤东西北地区缺口更大”^①。其次，短期内录入大量历史数据也需要较多人工投入或将工作外包。因此，此类组态集中于东部发达地区，以充足财

^① 整理自广东省政协“推进我省异地婚姻登记试点工作”对口协商会的报道，《南方都市报》2018 年 7 月 19 日。

力保障中央“加大经费和人力投入”的基础性要求。广东、江苏均通过政府购买服务、招聘非编制员工等方式配备登记人员力量，由地方财政支持数据补录和电子化，为试点的成功开展提供基础。

同时，在经济基础上叠加经验或能力优势，能激发地方先行先试和创新引领的潜质，目的是“为全国改革探索开路”^①。例如，广东最初就是婚姻异地登记的倡导者和引领者，民政部社会事务司曾与之共同研讨改革路径。早在2016年，广州、佛山就试点了跨区办理并积累了政策经验。因而民政部“积极支持广东开展此项试点工作”，目的就是用实际行动“为全国异地婚姻登记探索路径方法”^②。关于中央提出的数据内部共享、服务适应性和登记资源配置三方面的创制任务，广东均进行了探索和细化：联合公安和法院验证登记者居住及身份信息的真实性，协同数据局部署短信通知、生物和身份核验组件，与公安合作提前测算流动人口服务需求等。而作为首批试点中的直辖市，重庆的行政层级精简且辖区较小，在域内政务服务均衡性和信息互通方面具有结构性优势。重庆同时启动全市通办和跨省通办，这对未有域内通办历史的地区具有参考价值。作为“创新引领型”地区，重庆凭借其极高的政务能力成功实现政策创制。例如，将婚姻登记纳入电子证照应用场景推广，实现证照有效归集和用户自助查询等，在服务信息化方面为其他地区提供了新思路，均得到民政部采纳和推广^③。

2. 执行保障型

条件组态 S1-3 表明，经济实力中等的地区若具备政务能力和改革经验，就能被选为试点。经济优势不突出时，政务能力和改革经验作为核心条件必须同时存在，以最大程度保障试点成功。

以四川为例，其政务能力位居全国第一梯队且均等化程度高。依托成渝城市群的跨省通办机制，四川在省际服务协同上积累深厚。民政部意识到“婚姻登记的背后内容非常丰富，并不像表面那么简单。当事人信息核查就要数据完善和设备支撑，也依赖部门间数据的有效共享。通办后的业务流程需要再改造、再完善，省际服务联动也很关键”（民政部工作人员访谈资料 M2404190054）。这些都依赖于一体化政务能力基础。事实上，四川在试点中发挥政务能力优势，明确试点后业务量大幅增加的婚姻登记处，配备自助办理智能终端、知识库智

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021年5月19日。

② 参见包定华《回顾我第一次参加省政协对口协商会的经历》，载《广东政协忆事·第二卷》，羊城晚报出版社2020年版，第218页。

③ 整理自《高质量推进婚姻登记“跨省通办”试点》，2021年12月9日，重庆市人民政府网站：https://admin.cq.gov.cn/zt/shfgfgg/xnwskstbzq/202112/t20211209_10115465.html；对民政部社会事务司的访谈资料（M2404190092）。

能机器人等“互联网+”服务，推动线上线下数据融合。四川强调的“跨区域办理和信息化智能化同步推进”的策略在众多试点地区中属于较为独特^①。

在历史经验方面，四川采取以省会“先行先试”撬动全省工作的思路，将成都市作为经验“策源地”。早在2020年，民政部就曾指导成都开展跨区登记试点实践。成都是西部地区首个全市通办的城市。随后，四川省民政厅制定《四川省婚姻登记跨区域办理工作方案》，吸纳成都市的经验并予以制度化，通过召开跨区域办理工作部署会和统一培训，介绍并推广成都市的做法^②。基于成都经验的扩散，四川各地有序推进全省通办，为跨省通办奠定实践基础。总之，历史经验与政务能力优势的“双保险”很大程度上弥补了经济优势不突出的条件，民政部与之合作探索域内通办模式的经验，更能让中央相信该地是可靠的执行者。经济代表性和能力优选性的结合不仅能探索出更具普遍意义的经验，也能确保执行成功，增强政策推广的政治基础和现实信心。

3. 行动响应型

条件组态S1-4指出以大量外来人口为核心条件的省份，即使政务能力存在不足也会被选为试点。这些地区流动人口规模庞大，可能引发就地登记量陡增，然而这些地区又不具备充分的能力优势，服务承载力弱。与前两类组态不同，此类试点选择体现了“行动响应”的核心考量。

一方面，跨省婚姻登记本身就是由需求驱动的政务改革。2016年民政部就提出探索异地婚姻登记，多年过去仍未实质性推进。直到2020年国务院将其列入全国高频政务服务跨省通办事项，2021年《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作分工的意见》（国发〔2022〕9号）又对民政部提出明确任务，政策之窗由此打开。其间，群众写信、专家持续呼吁、两会代表多次提案，使民政部意识到社会的迫切需求。内外压力下在这些地区试点“不是要不要办、该不该办的问题，而是思考和研究如何办好的问题”（民政部工作人员访谈资料M2404190075）。据了解，测算试点对服务总人口的覆盖比例以满足办理需求是民政部选点的重要环节。山东、河南、辽宁等地的外来人口数量位于全国前列，“人户分离”情况普遍且适婚人员占很大比例。民政部将此轮试点称为“解决群众急难愁盼的行动”，体现了需求覆盖度和回应性的考量。

另一方面，此类组态客观上面临政务能力约束。例如，河南婚姻登记窗口仍有较多老旧设备，历史补录任务艰巨；民政部曾通报了信息数据差值过大的省份，如山东占比超过30%。为此，试点伴随上级激励和注意力配置机制，使

^① 整理自《四川省民政厅办公室关于进一步提升婚姻登记信息化、智能化水平的通知》（厅办〔2021〕11号）。

^② 整理自四川省成都市民政部门的访谈资料（C2404150152）。

地方集中努力推进任务。民政部为试点项目配套了月调度制度，定期通报工作进展，建立压力传导到位、层层落实到人的责任链条和问责机制，给予地方“只能给全局添彩，不能添堵”的政治压力^①。由此，试点实践展现了更明显的“高位推动”和加速赶超特征。辽宁省民政厅用“实现跨越式发展”形容试点目标，各级领导高度重视，将试点工作纳入省政府绩效考核并列入党史学习教育和“我为群众办实事”重点任务。山东开创性地开展全省婚姻数据质量提升攻关，发动群众补领婚姻登记证以加快补录数据。河南针对基层服务能力薄弱的问题，通过在线平台对登记员开展点对点培训 1300 余人次，得到民政部通报表扬^②。同时，作为试点先行者，这些地区也在行动中进行探索。例如，为应对服务量增加的挑战，山东采取预约登记的方式，并限制预约号在日均业务量的 50%。“由于人口流动和外来人口居住的不确定性，这能确保基层日常工作不受过大冲击，维持可承受的工作负担。”（山东省某婚姻登记中心主任访谈资料 D2404140580）山东还为此编制了详细的地方操作标准，被登记员称为“红宝书”，细化了工作规范和办理流程，为更多地区解决基层试点难题提供参考。

4. 经济支持型

进入第二轮试点，条件组态 S2-1 揭示了一个重要特征：当人均 GDP 水平位于全国前列，它就能够被选择为试点。这是个有意思的结论，其他条件对于中央政府的选点考量无关紧要，而经济实力强成为单独构成试点结果产生的充分条件。

具体而言，北京、上海、福建、天津的人均 GDP 位列全国第 1—4 名，经济资源作为基础性支持，能确保具备充足的地方财政以完成设备更新改造、数据电子化和人员配备等任务，有效应对大幅增加的服务量，体现了经济支持下的稳妥推进策略。尽管这些地区经济实力强，但它们的改革经验、外来人口规模和政务能力差异较大。与福建、北京和上海相比，天津的政务能力仅位于全国第二梯队。天津和福建的外来人口比重低于北京和上海，而天津的外来人口规模显著更小。北京于 2015 年就实现了市内通办，而上海出于工作稳妥性的考量直到 2022 年 12 月才实现市内通办^③。以上地区无一例外地被选作试点，这反映了经济实力的门槛效应以及对其他条件的替代效应。

较大的组内差异和组态解覆盖度也反映了中央政策推广与需求回应的考量。民政部已注意到，第一轮试点期间很多民众通过政务留言、信访等渠道呼吁将某些地区纳入试点范围，北京、上海等地也为此请示民政部试点授权。这一组

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021 年 5 月 19 日。

② 整理自对民政部社会事务司的访谈资料（M2404190075）。

③ 整理自对上海市民政局的访谈资料（H2405151370）。

态解包含了第二轮试点中数量最多的城市，大幅度覆盖了婚姻登记通办需求。据介绍，上海开展的跨省业务已经辐射全国 30 个省区。在这些地区扩大试点是“顺应群众需求、回应社会关切的实际举措”^①。总之，这一选择能够带来以下效果：一方面，经济支持为成功完成试点任务提供了基础；另一方面，组内异质性有助于检验政策效率，扩展布局和回应民众需求，推动全国范围内的改革进程。

5. 普适扩展型

条件组态 S2-2、S2-3 表明，若某地经济实力属于中等水平，即使政务能力不足但具备改革历史经验，或者政务能力强且外来人口少，也能够被选为试点。从人均 GDP 上看，此类样本处于全国中游，只需具备改革经验或政务能力的有利条件之一，即可获得试点资格，如海南、宁夏。

海南的试点布局主要由改革经验驱动，这得益于第一轮试点给其他地区打开了补齐短板、稳中求进的“窗口期”。海南采取“跨区通办试点、全省通办推开、衔接跨省通办”的逐步推进策略，2020 年 9 月在海口试点跨区域办理，2022 年 12 月实施全省通办，省民政厅通过实施域内通办要求基层加速完成档案电子化和设备智能化，借助试点“政策时差”，用两年多的间隙为跨省通办做好准备，积累经验。据了解，这一轮选点时前期的域内通办基础成为民政部的重要考量。同时，省市两级业务先行打通，也为统一集成省内各市县的婚姻登记预约系统创造了条件，当事人在全省统一平台进行登记跨省业务预约^②，进一步提高了工作效率。

宁夏具备政务服务能力的优势基础，一体化政务能力指数被评为“非常高”级别，2018 年以来连续位居西北地区第一名。宁夏政务系统已打通 51 个专业数据壁垒，为婚姻信息共享和身份协查核验奠定了基础。借助自治区深化“放管服”的契机，民政系统也在婚姻登记信息平台新增生物识别、音视频采集、电子证照等模块，为试点提供信息化支撑^③。总体上，这些地区的实践并未突出政策创新和示范创建，民政部未将其细则编入统一指南。其选择逻辑不遵循多重优势捆绑的“短板效应”。在优势条件和不利条件之间，这些样本呈现了取长补短的“长板效应”，经验或能力优势可补足其他条件的劣势，确保试点有效执行即可。同时，经济维度则遵循代表性的标准，因此这些地区可被视作考察政策

① 整理自民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023 年 5 月 25 日。

② 参见《6 月 1 日起海南婚姻登记可“跨省通办”》，《海南日报》2023 年 5 月 31 日。

③ 参见《今起我区全面实施内地居民婚姻登记“跨省通办”试点》，《宁夏日报》2023 年 6 月 1 日。

在更普适条件下的执行效果和推广价值的理想场所。

6. 边缘探索型

条件组态 S2-4 表示人均 GDP 低、外来人口规模小的省份能被选为试点，如广西、河北。经济实力薄弱作为潜在挑战，搭配服务负荷的兜底性条件，既能尝试政策在欠发达地区落实的可行性，又以较保守的登记工作量保证试点稳健执行。

首先，第二轮仍未被选入试点范围的区域中，经济薄弱的省份占较大比重。中央为了稳中求进，仍以试点的方式为其提供补齐人员、数据和技术短板的窗口期，其间，与之相似的试点地区所发现的突出问题就能成为重要的对照和参考^①。将试点拓宽至经济实力薄弱的地区，能进一步探索、验证政策向全局覆盖的可行性，也是为基本公共服务均等化和全国《婚姻登记条例》的最终修订探索条件。

其次，在经济实力薄弱的地区仍需挑选那些预期能成功的样本。一方面，外来人口规模小意味着试点不会带来过多服务需求。试点部署与登记资源配置相匹配，体现了谨慎稳健和审慎兜底的思路。正如民政部指出，“确定试点地区，我们会看这个地方有没有足够的公共服务承载力去做这件事”（民政部工作人员访谈资料 M2404190047）。据了解，试点开始后，一些地区发现结婚人数已呈下降趋势，人员和窗口配备不会造成过多负担。另一方面，前期经验的传播与各地主动学习也为选点范围在经济维度的拓宽提供了条件。试点进入第二轮时，第一轮试点地区已通过实践总结出丰富的实施细则，各试点通过自发学习互鉴来促进自身在资源约束下完成试点任务。河北强调省外经验吸纳与省内经验推广相结合，既注重“将内地试点地区的好做法、好经验上升为指导面上工作的政策措施”，同时在省内“及时收集各地好的经验做法并推广至全省”^②。事实上，河北采取的预约受理联动预审制、编制并公开群众办事指南、以补领证件专项行动促进历史数据完善等做法，均是经广泛实践后证明有效的举措。此外，广西“全市通办”“全区通办”的前期经验，民众在“领导留言板”的呼吁，以及积极向中央争取被列入试点省份的尝试，都表明了其相对更好的工作基础和主动性。总之，边缘探索型地区的试点覆盖、推广及评估为政策全面执行积累了条件。

综上所述，试点选择的各组态类型和特征都各具差异（见表 3），缘于中央

^① 整理自对西藏某地民政局工作人员的访谈（X2404151250）；民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023 年 5 月 25 日。

^② 参见《河北省民政厅办公室关于做好内地居民婚姻登记“跨省通办”试点有关工作的通知》，2023 年 5 月 26 日。

试点选择的复杂逻辑，也成为各试点地区间展开组合互动的基础。

表3 试点选择的多元类型及特征

	组态类型	过程性目标	主导原则	条件组合特征
阶段一	①创新引领型	方案创新、示范创建、改革试错	优选性	优中选优、要素捆绑
	②执行保障型	政策试对、方案创新	优选性、代表性	多重保障、要素捆绑
	③行动响应型	需求回应、行动扩展	回应性	外压驱动、行动导向
阶段二	④经济支持型	政策推广、需求回应、政策试对	优选性、回应性	门槛效应、要素替代
	⑤普适扩展型	政策推广、效度评估	代表性、优选性	取长补短、要素替代
	⑥边缘探索型	布局覆盖、效度评估、经验探索	代表性	负向取样、审慎兜底

资料来源：作者自制。

五、“点面互构”：试点选择逻辑及其组合效应

在深入分析多类型的选点实践后，遵循多时段定性比较分析方法，研究首先比较条件组态的跨时段分布模式与条件变量间的潜在替代关系（Vis et al., 2013），揭示试点选择的深层逻辑。然后，研究基于各组态在时序和行为上的互动关系，揭示其共同驱动试点进程的组合效应。

（一）基于组态路径分析的试点选择逻辑

第一，因需而置的目标适配逻辑。研究发现各时段下的组态类型均无重复，试点地区以跨时段的不同组合适配并承接了多元试点目标。正如民政部表示：“试点地区各自承担的任务各有侧重，不尽相同，事前也都与大家沟通商量过”^①，这印证了试点是中央在同一政策框架下，向不同地方匹配目标和任务的机制。这种匹配部署以中央对地方差异条件的掌握为前提。民政部多次对北京、天津、山东、重庆、广东等地开展预调研，充分认识到人力和财力配备、基层经验积累、服务信息化和数据质量、舆论压力等情况在地区间的差异，“各地的工作基础不一样”，既是采用试点模式的现实原因，也是试点设计的客观条件。反映到组态分布上，除组态 S2-1 外，其他组态都至少由三个核心或边缘条件组成。这种高维交互项作用是传统计量技术难以捕捉到的，表明中央在选点设计时对各条件组合的兼顾平衡和差异化考量。在集成了优选性条件的组态中，核心目标是政策创制、示范创建和内部效度检验。包含更差异化条件的组态则强调行动和推广目标，重视政策经验与各类外部环境的适配性。此外，S1-4 是唯

^① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021年5月19日。

一缺失经济条件、外来人口规模大的组态，可见时间压力下的行动导向也可能优先于政策可行性的考量，凸显问题解决与民众互动的特征。

第二，因时制宜的动态演进逻辑。对组态路径的跨时段比较发现，经济实力、政务能力和改革经验的优势是各时段均存在的核心条件，具体分析其路径演化得出：（1）以经济实力强为核心条件的组态由 S1-1、S1-2 合并为 S2-1，政务能力、改革经验、行政级别和外来人口数量作为其他条件被删削。（2）以政务能力为核心条件的组态从 S1-2、S1-3 演化为 S2-3，经济实力、改革经验被精简，~外来人口数量仍然保留，政务能力与服务负荷的绑定存在时间上的稳健性。（3）以改革经验为核心条件的组态从 S1-3 发展为 S2-2，两者依次搭配政务能力条件的不同状态，在改革经验的子样本中实现政务能力维度的周延覆盖。总之，无论是删削、精简还是覆盖逻辑，组态路径演化体现了选点条件的边际放宽和更多元样本的吸纳。正如民政部所言，“稳中求进”是推进试点的核心。在方案模糊和效度不明的初期，需要经济、能力与经验“双保险”以促进创新和保障执行，以稳为主。随着试点推进到第二轮，政策明晰度得以提升，在保持核心优势条件作为关键标准的基础上，调整部分条件的组合以推进试点扩展，实现“稳”与“进”的灵活平衡、动态调适。

第三，多元配置的条件组合逻辑。试点选择各个条件的因果效应不存在跨组态的可加性，中央不会孤立地将各种试点条件的贡献加总进而决定试点名单。对条件组合与潜在替代关系进行分析，随着试点推进依次出现以下模式：（1）正向条件捆绑。第一轮试点中如果经济实力领先，还需要叠加改革经验或政务能力才能被选中；如果经济实力中等，则必须同时具备政务能力和改革经验。试点的有利条件必须至少同时存在两个，即以正向条件的捆绑得出优选性样本。（2）正向条件间替代。对比组态 S2-2 和 S2-3 可以发现，当经济实力处于中等水平时，政务能力和改革经验存在潜在的替代关系，而组态 S2-1 则表明仅凭经济实力强就足以进入试点序列。资源、能力、经验优势间能相互“取长补短”，覆盖了更多元的情境。（3）正负条件搭配。由组态 S2-2、S2-4 可知，当政务能力成为负向条件时，需搭配改革经验的正向条件，以辖区内通办的成熟探索弥补政务能力的不足。当中央试图在欠发达地区布局，在负向条件（经济实力不足）之上，通过选择相对容易管理的样本（外来人口少）来控制风险和负担，体现审慎推进、风险兜底以兼顾有效执行和差异化试验的思路。

第四，经济导向的参照系逻辑。经济实力几乎在所有组态解中都有所体现。经济水平作为试点选择的关键已成为研究共识，但是既有研究普遍将其处理为衡量选点优选性、代表性的单一尺度。与之不同的是，本研究发现经济条件在试点选择中遵循一种“参照系逻辑”：在经济发达到欠发达的光谱上，分别搭配反映不同目标导向的条件组合，均可能正向促进试点的选择。大部分试点样本

的人均 GDP 位于前列，部分证实了优选性逻辑，在第二轮试点中经济领先的地区以更高的比例被选入试点序列，优选性更为凸显。中央也将人均 GDP 属于中等水平甚至相对落后水平的地区纳入试点，来验证政策铺开的可行性，更加凸显全局考量而非仅注重优选性，体现为组态 S1-3 和 S2-2、S2-3、S2-4。中央不拘泥于经济条件优越的样本，也非机械地遵循经济水平的绝对代表性，而是以地方经济的不同水平为参照系，与不同类型的条件共同组合以产生选点结果。

（二）基于组态间互动分析的选点组合效应

中央政府通过精心选择多元试点地区，组成了时间上错落、差异化互补的试点群。基于此，各种组态之间就能产生有机互动和关联，由此驱动试点演进和政策变迁。

第一，过程维度的“政策与行动互置”。这组互动产生于试点窗口期与政策过程周期的时间张力。理想状态下中央政策经长期酝酿和理性制定，之后的执行则成为较纯粹的“实施”过程。然而在时间压缩的现实中，面对政策细节的不确定性，政策行动往往先行，并与仍在成形中的政策建构过程相互重叠交织。

一方面，部分组态体现“以行动构建政策”的特点。民政部曾指出“不能等所有问题都解决了才去办，而是通过试点来加快政策完善的进程”^①，“决策删减”使政策行动承担更多创制性功能（薛澜、赵静，2017）。同时，整合多元政策环节于更小区域单元能缩短时滞、降低全局模糊性。具备经济实力、政务能力及改革经验的复合优势地区，通过开拓技术创新和服务路径，先行探索示范性经验，凸显创新引领者的角色。行动响应型则在政治支持与资源聚焦下，针对登记人员短缺、数据质量等问题，边行动边解决挑战，积累经验，为与之相似的后发区域进行创制性探索。由此，“以行动构建政策”是一种实践导向的政策创制，地方基于具有差异化情境条件“边行边试”而产出丰富的政策经验。

另一方面，“以政策释放行动”表现为政策建构的完善为下一步行动创造机会。在新政策推行受限的地区，上述先行者经验的溢出放松了原有的约束性条件。首先是地方的自发互动学习，如上海、安徽、海南等地均赴广东、重庆等地学习互鉴，河北也强调对既有经验的移植，以后发学习优势降低政策创制和试错的成本。其次是中央的吸纳整合，促进统一政策工具包的明晰。民政部在内部工作会议上介绍了广东、重庆和山东等地在资源配置、数据共享和服务流程优化上的措施，鼓励后发地区学习借鉴。在经济支持型、普适扩展型和边缘探索型的部署中，民政部整合多个省市级工作指引编制统一工作指南，以期提升这些地区的业务能力。通过知识累进型的行动接力，既有经验的学习与既成

^① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021年5月19日。

方案的标准化能释放选点条件约束，先行者的政策建构为政策赢得了更广阔的行动空间。

第二，时空维度的“时间与空间互促”，这一维度聚焦试点窗口期与政策条件成熟度的互动。各地政策条件存在不均衡与不充分的问题，为此，中央以差异化的选点布局扩展空间弹性，以多轮次试点创造政策时差，从以下两方面打开政策行动空间。

一方面，时间上的多轮试点创造了空间上的延伸梯度，即“以时间驱动空间”。政策时差允许不同地区有不同的实施进度和方式（周望，2015），为空间上的梯度实施和政策资源配置拓宽了基础。创新引领型、执行保障型最先具备了成熟条件，理应先期布局，并给其他地区补齐短板、迎头赶上的窗口期，能对照试点地区的突出问题抓紧研究。而下一轮试点时，经济支持型、普适扩展型的选点样本此时已准备好了政策条件，得以更稳妥地部署。中央参考不同地方的政策时机逐步匹配空间布局，强调了试点审慎性和政策时机的适配性。同时，在局部时机已成熟的空间先行实施，可以有效抓住政策窗口而无需等待全面行动，避免错失最佳行动时间点。这组互动体现了“慢即是快”的试点效果，以时间上的分阶段延伸驱动整体的空间布局。

另一方面，“以空间催化时间”，这首先体现在用选点创设局部制度空间，倒逼地方政策时机加速成熟（吴晓林、谭晓琴，2022）。行动响应型和边缘探索型分别面临改革负荷过重、政务能力不足及经济资源短缺的困境，而中央统筹的试点布局不仅作为一种纵向激励，还向社会公开传递了政府主动作为的信号。试点部署也为地方登记设备配置、信息系统运维、纸质档案电子化等工作设置了“硬期限”，工作进展需定期向中央通报。这些都加速弥补了现有空间的时间滞后性。其次，局部空间的试点效果又进一步通过反馈机制加速全局政策时机的成熟。正因为试点推动了支持政策和配套举措加速落地，试点地区的登记合格率、群众满意率都达到了理想水平，中央比原计划提前一年半推出第二轮试点，尝试在欠发达地区进行试点探索，更明确了从试点向“全国通办”升级的时间节点^①。这些都催化了全国性政策窗口的开启。

总之，试点选择超越了简单的抽样原则而呈现以下特征。“选点”作为试点设计工具，中央基于政策建构与行动、时间与空间的总体考量，有意地布局一系列相互关联、各有侧重的试点区域，以多轮次和差异化选点促成多元实践互动，驱动全局政策进程。上述讨论可归纳为“点面互构”：既包括“以点带面”，利用局部地区的试点行动以创制方案、评估效度，降低全局的不确定性，

^① 整理自民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023年5月25日。

通过行动聚焦和资源集中的试点布局，推动面上的政策时机成熟；又包括“以面带点”，通过扩展全域整体的政策空间弹性，为局地实施创造适应性，同时释放面上政策行为的正外部性，以此催化局地政策条件的加速改善。这既是政策建构与政策行动的反馈性迭代，也是政策时间和空间的调适性互动，共同形成互为促进的政策加速机制。“点面互构”超越了“由点到面”的单向度逻辑，是试点单元之间、试点单元与政策全局之间、中央与地方之间的紧密互动，其成功实现以科学合理与稳健调适的选点统筹为基础。

六、结论与展望

试点地区的选择是勾连政策试点“点面鸿沟”的关键。基于试点机制的政务服务改革依赖中央的选点设计与统筹规划。为此，本文通过多时段定性比较分析方法结合案例分析，以婚姻登记“跨省通办”为例，揭示中央试点选择的多元逻辑及其演化特征。首先，中央基于多元目标考量与地方禀赋差异的匹配，依次形成了创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型和边缘探索型六种试点选择的组态类型。其次，中央在多轮选点布局时会根据不同情势、信息和时机变化，以因需而置、因时制宜、多元条件配置和以经济为参照系等复杂逻辑进行试点选择和设计。最后，以各具差异而互补的试点群为基础，本文以“点面互构”探讨了各选点组态的互动特征，通过政策与行动互置、时间与空间互促的丰富互动进一步展现中央试点部署中的复杂动态。

通过引入“选点”这一新颖的理论切口，本文的核心贡献如下。其一，关于试点选择的标准，以“多元组态论”调和了优选性和代表性的既有理论争论，为选点逻辑拓展了更复杂而精致的理解。其二，关于试点选择的机制，对隐没于既有研究中的“选点”概念进行反思和再认识，构建中央统筹和央地匹配的整合性框架。其三，关于试点研究对“点-面”的核心关切，以“点面互构”揭示试点选择的多元特征与组态互动，超越了“由点到面”线性发展的试验论逻辑，为弥合“点面鸿沟”的理论跳跃提供了新的思考。

作为一项探索性研究，本文存在以下局限有待后续探索。其一，对案例的深度聚焦限制了纳入大量政策进行面上分析和相互比较的可能，尽管在中央发起的基层政务公开、全国一体化在线政务服务平台和政府网站集约化等试点中能够观察到相似的模式，未来需要研究者进一步验证结论的外部效度。其二，中央把握试点申请标准和掌握选点决定权是我国政策试点的主要情况，但也存在地方自发创新经中央追认为试点地区的模式，这虽然不是本文所涉范围，但也值得进一步探讨。

参考文献

- 安·弗洛里妮、赖海榕、陈业灵 (2013). 中国试验: 从地方创新到全国改革. 北京: 中央编译出版社.
- Florini, A., Lai, H. R., & Chen, Y. L. (2013). *China Experiments: From Local Innovations to National Reform*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 陈水生 (2020). 什么是“好政策”? ——公共政策质量研究综述. 公共行政评论, 13(3): 172-192.
- Chen, S. S. (2020). What Is a Good Policy: A Literature Review of Public Policy Quality. *Journal of Public Administration*, 13(3): 172-192. (in Chinese)
- 陈水生、祝辰浪 (2022). 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. 政治学研究, (3): 61-73+161-162.
- Chen, S. S., & Zhu, C. L. (2022). Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*, (3): 61-73+161-162. (in Chinese)
- 陈叶烽、刘莹、杨雯渊 (2023). 公共政策评估与随机控制实验——基于“规模化”视角的经验启示与中国实践. 管理世界, 39(3): 172-196.
- Chen, Y. F., Liu, Y., & Yang, W. Y. (2023). Public Policy Evaluation and Randomized Controlled Trials: Implications and Prospects with China's Experience from the Perspective of Scalability. *Journal of Management World*, 39(3): 172-196. (in Chinese)
- 郝海波 (2022). 整体性治理视阈下政务服务“跨省通办”的现实困境和实践进路——以婚姻登记“跨省通办”试点为例. 中国行政管理, (6): 12-18.
- Hao, H. B. (2022). The Realistic Dilemma and Practical Approach of “Cross-Province Access” to Government Services from the Perspective of Holistic Governance: A Pilot Project of Cross-Provincial Marriage Registration as an Example. *Chinese Public Administration*, (6): 12-18. (in Chinese)
- 韩万渠、袁高辉 (2023). 构建敏捷治理协同机制 推进政务服务“跨省通办”. 中国行政管理, (5): 47-53.
- Han, W. Q., & Yuan, G. H. (2023) Constructing Agile Governance Coordination Mechanism to Promote Inter-Provincial Government Services. *Chinese Public Administration*, (5): 47-53. (in Chinese)
- 李婷、杨宏山 (2020). 中国试验治理的注意力转变与制度发展. 甘肃行政学院学报, (3): 63-72+126.
- Li, P., & Yang, H. S. (2020). Attention Shift and Institutional Development of China's Experimentalism Governance. *Journal of Gansu Administration Institute*, (3): 63-72+126. (in Chinese)
- 李强彬、支广东、李延伟 (2023). 中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析. 公共行政评论, 16(1): 161-180+200.
- Li, Q. B., Zhi, G. D., & Li, Y. W. (2023). The Choice Logic of Differentiated Policy Tools for Central Government Promotion of Policy Pilots: A Qualitative Comparative Analysis of 20 Cases. *Journal of Public Administration*, 16(1): 161-180+200. (in Chinese)
- 李智超 (2019). 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. 公共管理学报, 16(3): 145-156+175.
- Li, Z. C. (2019). The Multiple Logics in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 16(3): 145-156+175. (in Chinese)
- 廖福崇 (2021). “放管服”改革的政策创新研究: 试点-推广的政策逻辑. 暨南学报(哲学社会科学版), 43(10): 60-72.
- Liao, F. C. (2021). Policy Innovations of China's Reform of Government Functions: Policy Mechanism of Pilot Introduction. *Jinan Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 43(10): 60-72. (in Chinese)
- 刘军强、胡国鹏、李振 (2018). 试点与实验: 社会实验法及其对试点机制的启示. 政治学研究, (4): 103-116+128.
- Liu, J. Q., Hu, G. P., & Li, Z. (2018). Pilot and Experiment: Social Experiment and Implications for Pilot Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, (4): 103-116+128. (in Chinese)
- 刘培伟 (2010). 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释. 开放时代, (4): 59-81.
- Liu, P. W. (2010). Experiment Based on Selective Control by the Central Government: A New Interpretation of the “Practice” Mechanism of Reform in China. *Open Times*, (4): 59-81. (in Chinese)
- 刘然 (2020). 并非只为试验: 重新审视试点的功能与价值. 中国行政管理, (12): 21-26.
- Liu, R. (2020). Not Only for Experimentation: Re-examine the Function and Value of Chinese Policy Pilots. *Chinese Public Administration*, (12): 21-26. (in Chinese)
- 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)
- 王路昊、鹿莞菲、廖力 (2023). 试验与示范: 国家自主创新示范区建设中的央地话语联盟. *公共行政评论*, 16(1): 48-69+198.
- Wang, L. H., Pang, W. F., & Liao, L. (2023). Experimentation and Demonstration: Central-Local Discourse Coalitions in the Construction of National Independent Innovation Demonstration Zones. *Journal of Public Administration*, 16(1): 48-69+198. (in Chinese)
- 王思琦 (2022). 中国政策试点中的随机实验: 一种方法论的探讨. *公共行政评论*, 15(1): 30-50+197.
- Wang, S. Q. (2022). Randomized Experiments in Chinese Policy Pilots: A Methodological Discussion. *Journal of Public Administration*, 15(1): 30-50+197. (in Chinese)
- 吴晓林、谭晓琴 (2022). 以时间换空间: 基层治理政策创新的“时空适配”机制——对成都市“信托制”物业治理的考察. *公共管理学报*, 19(3): 123-135+174.
- Wu, X. L., & Tan, X. Q. (2022). Time for Space: The “Time-Spatial Adaptation” Mechanism of Grassroots Governance Policy Innovation: Investigation on the Residence Property Service Innovation in Chengdu. *Journal of Public Management*, 19(3): 123-135+174. (in Chinese)
- 吴怡频、钟文钰、赵雅婷 (2024). 试点选择的偏好: 基于中央部委发起试点的政策文本分析. *公共管理评论*, 6(2): 185-210.
- Wu, Y. P., Zhong, W. Y., & Zhao, Y. T. (2024). Pilot Selecting Preferences: Based on a Textual Analysis of Central Government Policy Documents. *China Public Administration Review*, 6(2): 185-210. (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)
- 杨宏山 (2013). 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验. *中国行政管理*, (6): 12-15+103.
- Yang, H. S. (2013). Dual-Track Approach to Policy Experiment: The Experience of Policy Innovation in China. *Chinese Public Administration*, (6): 12-15+103. (in Chinese)
- 杨宏山 (2015). 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角. *中国人民大学学报*, 29(3): 100-107.
- Yang, H. S. (2015). On Implementation Approach of Innovative Policy: The Perspective of Policy Learning. *Journal of Renmin University of China*, 29(3): 100-107. (in Chinese)
- 杨宏山、黄永青 (2007). 我国地方行政层级改革的制度分析. *甘肃行政学院学报*, (2): 16-19.
- Yang, H. S., & Huang, Y. Q. (2007). Institutional Analysis of Local Administrative Hierarchy Reform in China. *Journal of Gansu Administrative Institute*, (2): 16-19. (in Chinese)
- 杨宏山、李沁 (2021). 政策试验的注意力调控与适应性治理. *行政论坛*, 28(3): 59-67.
- Yang, H. S., & Li, Q. (2021). Attention Steering of Policy Experimentation and Adaptive Governance. *Administrative Tribune*, 28(3): 59-67. (in Chinese)
- 张权、谢获帆 (2023). 如何选, 选得如何? 政策过程中的试点单位选择及其“科学性”原则——以智慧城市试点为例. *中共中央党校(国家行政学院)学报*, 27(1): 85-95.
- Zhang, Q., & Xie, D. F., How to Select and How about the Selection? The Selection of Pilot Areas in Policy Process and Its Scientific Principles: Taking Smart City Experiment as an Example. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C. (Chinese Academy of Governance)*, 27(1): 85-95. (in Chinese)
- 赵慧 (2019). 政策试点的试验机制: 情境与策略. *中国行政管理*, (1): 73-79.
- Zhao, H. (2019). Experimental Mechanism of Policy Pilots: Situations and Strategies. *Chinese Public Administration*, (1): 73-79. (in Chinese)
- 郑耀东、武俊伟 (2023). 政策试点研究的进展、盲区及若干探讨. *中国行政管理*, (3): 60-67.
- Zheng, Y. D., & Wu, J. W. (2023). Progress of Policy Pilot Research, Blind Spots and Several Discussions. *Chinese Public Administration*, (3): 60-67. (in Chinese)
- 周望 (2015). “政策试点”的衍生效应与优化策略. *行政科学论坛*, 2(4): 24-29.
- Zhou, W. (2015). The Derivative Effects and Optimization Strategies of Policy Pilot. *Research of Administration Science*, (4): 24-29. (in Chinese)
- 周望 (2016). 如何“由点到面”? ——“试点-推广”的发生机制与过程模式. *中国行政管理*, (10): 111-115.
- Zhou, W. (2016). How to Proceed from Point to Surface? The Mechanisms and Models in the Promotion of Policy

- Pilot. *Chinese Public Administration*, (10): 111-115. (in Chinese)
- 朱旭峰、张超 (2020). 央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例. *公共行政评论*, 13(4): 130-146+209-210.
- Zhu, X. F., & Zhang, C. (2020). Central-Local Official Mobility, Informative Advantage, and Policy Pilots: Case Study on the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China. *Journal of Public Administration*, 13(4): 130-146+209-210. (in Chinese)
- Anderson, J. E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Béland, D. & Schlager, E. (2019). Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. *Policy Studies Journal*, 47(2): 184-205.
- Blackman, T. (2013). Rethinking Policy-Related Research: Charting a Path Using Qualitative Comparative Analysis and Complexity Theory. *Contemporary Social Sciences*, 8(3): 333-345.
- Ettelt, S., Williams, L. & Mays, N. (2022). National Policy Piloting as Steering at a Distance: The Perspective of Local Implementers. *Governance*, 35(2): 385-401.
- He, A. J. (2023). Scaling-up Through Piloting: Dual-Track Provider Payment Reforms in China's Health System. *Health Policy and Planning*, 38(2): 218-227.
- He, A. J., Fan, Y. & Su, R. (2024). Unpack the Black Box of Pilot Sampling in Policy Experimentation: A Qualitative Comparative Analysis of China's Public Hospital Reform. *Governance*, 37(3): 803-824.
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.
- Helfat, C. E., Finkelstein, S., Mitchell, W., Peteraf, M., Singh, H., Teece, D. & Winter, S. G. (2009). *Dynamic Capabilities: Understanding Strategic Change in Organizations*. John Wiley & Sons.
- Mei, C. & Liu, Z. (2014). Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China. *Policy Sciences*, 47(3): 321-337.
- Nair, S. & Howlett, M. (2016). Meaning and Power in the Design and Development of Policy Experiments. *Futures*, 76: 67-74.
- O'Toole, L. J. (1986). Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- Pei, M. (2012). China and East Asian Democracy: Is CCP Rule Fragile or Resilient? *Journal of Democracy*, 23(1): 27-41.
- Rihoux, B. & Ragin, C. C. (Eds.). (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications.
- Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Song, Y. & Li, Y. (2024). How Are Policy Pilots Managed? Findings from the New Rural Cooperative Medical Scheme in China. *Journal of Public Policy*, 44(1): 143-163.
- Tsai, W. H. & Dean, N. (2014). Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China. *The China Quarterly*, 218: 339-358.
- Vis, B., Woldendorp, J. & Keman, H. (2013). Examining Variation in Economic Performance Using Fuzzy-Sets. *Quality & Quantity*, 47(4): 1971-1989.
- Wang, S. & Yang, D. (2025). Policy Experimentation in China: The Political Economy of Policy Learning. *Journal of Political Economy*, 734873.
- Wernerfelt, B. (1984). A Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5(2): 171-180.
- Zhu, X. & Wang, Y. (2024). Policy Experimentation as Communication with the Public: Social Policy, Shared Responsibility and Regime Support in China. *The China Quarterly*, 258, 400-422.
- Zhu, X. & Zhao, H. (2021). Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, 49(1): 13-36.

责任编辑：张书维

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 2, 2025

●SYSPSIUM: Pilot Selection Study

Heterogeneous Effects of Experiment Typology on Pilot Selection Patterns: A Comparative Policy Analysis of Two Science and Technology Innovation Trails Linxiu Jiang & Quan Li

Abstract The selection of pilot units is a pivotal step in policy experiments. While existing research has not yet reached a consensus on pilot selection patterns, three distinct perspectives have emerged: positive selection pattern, representative sampling, and multiple selection logics. This paper endeavors to bridge this inconsistency by integrating experiment types into the analysis of pilot selection. Based on the interaction between different levels of governments, we distinguish two types of experiments: the central-led model, which emphasizes vertical administrative departments, and the local-led model, which prioritizes horizontal administrative divisions. Through the examination of technological innovation experiments and the application of fsQCA and cluster analysis, we uncovered the diverse impacts of experiment types on pilot selection patterns. Specifically, our findings reveal that positive selection sampling in this domain is not influenced by a single factor alone, but rather is a result of the intricate interplay among multiple factors. Furthermore, our research identifies distinct characteristics in different types of experiments. In local-led policy experiments, the selection of pilot sites primarily follows a multi-factor positive selection pattern, driven by the centralized pursuit of success and variations in local bargaining power. In contrast, pilot selection in central-led policy experiments also adopts a multi-factor positive selection approach, but additionally takes into account other governance goals. These findings not only offer insights into the experimental nature of scientific and technological innovation, but also enrich the theoretical framework of pilot selection by examining the differing impacts of policy context.

Key Words Technological Innovation Experiments; Experiment Types; Pilot Patterns; Diversity Selection

The Logic of Pilot Selection in Government Service Reform: A Dynamic Qualitative Comparative Analysis of Cross-Provincial Marriage Registration Chenlang Zhu & Shuisheng Chen

Abstract Policy experimentation serves as a crucial mechanism driving administrative service reform in China. However, the lack of empirical attention to the issue of “pilot selection” in existing research has created a theoretical gap from localized experimentation to broader implementation, which has led to debates over the how pilot sites are selected. Building on a theoretical framework of pilot selection, this paper centers its analysis on cross-provincial marriage registration to explore the logic of pilot selection and its evolutionary patterns, employing multiple QCAs across different time periods. Our findings reveal six configurations in two rounds of experimentation: innovation-driven, implementation-capable, action-responsive, as well as economically-supported, broadly-deployed and peripheral-exploratory. The central government follows a complex logic in its pilot selection process, characterized by context-driven and timing-sensitive decision, multi-condition configurations, and economic benchmarking. This results in diverse and complementary pilot sites that mutually drive the deepening and broadening of reform

through the interaction between policy formation and action, as well as time and space. These findings provide a holistic understanding of pilot selection and provide a novel theoretical perspective for comprehending the central government's design and coordinated planning of administrative service reform.

Key Words Policy Experimentation; Administrative Service Reform; Pilot Selection; Cross-Provincial Marriage Registration

● ARTICLES

Local Government Budget Behavior and High-quality Economic Development

..... Xin Li, Mingyuan Zhang & Shulian Deng

Abstract In any modern economy, the government is the largest participant, and its actions and incentives are crucial factors affecting economic development. As an essential tool of national fiscal and tax management, government budget behavior inevitably impacts the functioning of both the government and market entities, thus influencing the quality of economic growth. This paper uses local government budget data to analyze the impact of budget deviations on high-quality economic development. The findings indicate that the extent of budget deviations significantly negatively affects the level of high-quality economic development. Smaller deviations are associated with higher levels of economic development. The implementation of the new *Budget Law* enhances the impact of budget deviations on economic quality, while the phenomenon of “spending sprees” weakens this effect. Additionally, the impact of budget deviations on economic development varies around the 8.5% threshold, with more significant effects observed when deviations are below this level.

Key Words Budget Deviation; High Quality Economic Development; Threshold Effect

Special-purpose Bond Management, Urban Infrastructure Investment and Local Debt Expansion

..... Hejia Zhuo & Huanming Wang

Abstract Infrastructure constitutes a fundamental basis for the development of Chinese cities and represents a key area of competition among local governments. As a significant source of financing for urban infrastructure development in China, the expansion of local government debt is inextricably linked to the regional competition surrounding infrastructure construction. The issuance and management system of special-purpose bonds is a significant reform in China's infrastructure investment and financing system, offering a novel context for relevant research. This study employs a Spatial Durbin Model to empirically examine the effect of investment in infrastructure construction by neighboring cities on local government debt, using spatial panel data of 200 prefecture-level cities from 2018 to 2020. The study's findings are as follows: (1) Investment in infrastructure construction by neighboring cities has a significant impact on the debt expansion of the focal city. Specifically, an increase in infrastructure construction investment by neighboring cities in close geographical proximity is associated with an expansion of debt in the focal city. Conversely, an increase in infrastructure investment within the same provincial administrative unit has a suppressive effect on the debt expansion of the focal city. (2) The relationship between infrastructure investment in neighboring cities and debt expansion in the focal city exhibits significant spatial heterogeneity, with the effect being more pronounced in the central region. Consequently, the present system of issuing and managing special bonds effectively constrains local governments from transforming the debt impulse generated by regional infrastructure investment competition into actual borrowing. However, under the institutional arrangement combining top-down and bottom-up approaches, local governments may be trapped in a new cycle of “investment impulse”