

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

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 6

VOL.17 NO.6

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

● 专栏：基层治理

专栏导语：基层治理中的政策执行及其影响

..... 肖 滨 1

基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论

..... 刘元贺 周振超 4

基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑

..... 何 雷 唐 娜 23

压力聚合与结构利用：常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作

..... 黄源源 唐银彬 40

调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？

..... 蒋红军 张 东 60

可解释性何以影响基层公务员的算法决策采纳偏好

..... 段哲哲 焦嘉欣 78

●论文

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

..... 祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲 99

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

..... 彭 婧 杨 桥 肖 帅 118

县域城镇化进程中技术赋能如何促进整体性治理？

——基于 30 个案例的定性比较分析

..... 李燕凌 陈梦雅 139

人工智能技术应用如何影响街头官僚的自由裁量权使用意愿？

——一项调查实验研究

..... 孙 宇 邓 怡 孙琳之 158

●理论综述

公共创新实验室的作用功能、创新成效与关键因素：文献回顾及启示

..... 袁千里 刘新萍 176

●英文目录与摘要 196

●年度总结

《公共行政评论》2024 年评审人和专栏导语作者名单 201

《公共行政评论》2024 年总目录 203

基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑

何 雷 唐 娜*

【摘要】“比照式执行”是基层治理中政策执行的典型表现形式，因其所蕴含的“形式主义”倾向而备受诟病，已有研究也多采取批判的态度看待“比照式执行”模式，而从实质上看“比照式执行”囊括多重意涵。论文从科层体系整体运行情境出发，对“比照式执行”在不同场景下的应用类别进行全方位描述，更加辩证、全面地审视“比照式执行”的多重行为逻辑。论文基于Y省精准扶贫政策执行的多案例分析发现：压力情境下以权力博弈、能力匹配作为核心驱动力的“比照式执行”呈现出“比照式执行类型=压力型科层体系+权力能力耦合形态”的行为逻辑，依据压力型科层体系中权力-能力耦合的不同境况，可将“比照式执行”细分为“适应型比照式执行”“被动型比照式执行”“主动型比照式执行”和“敷衍型比照式执行”4种基本类型，进而从中探讨“比照式执行”在不同场景下的多重行为逻辑，以期丰富政策执行研究的现实图景。

【关键词】基层政府 比照式执行 权力博弈 能力匹配

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2024)06-0023-17

一、问题提出

从秦朝的“乡亭里”，到如今的“县镇村”，基层治理一直是国家治理的重要一环。作为国家行政体系的“神经末梢”，国家治理效能最终要通过基层的积极履职来实现（赖诗攀、蓝燕敏，2024）。党的十九届四中全会提出“推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精

* 何雷，中南大学公共管理学院副教授、硕士研究生导师，中南大学社会稳定风险评估研究中心研究员。唐娜，中南大学公共管理学院硕士研究生。感谢编委会、编辑部和匿名评审专家的宝贵修改意见。

基金项目：湖南省自然科学基金青年项目“乡村振兴进程中的返贫风险生成机理及其动态治理机制研究”（2023JJ40782）。

细化的服务”^①。在推进中国式现代化的时代背景下，基层政府如何更好地提供精准化、精细化的服务以满足人民日益增长的美好生活需要，是其政策执行的最终落脚点。科层制是各级政府有效运行的基础，也是各项政策抵达基层的重要保障，这赋予了基层政府“政策执行者”的角色。

那么，作为“政策执行者”的基层政府如何有效落实政策指令？“比照”上级政策任务目标则成为其政策执行的首要选择。从词源意义上看，“比照式执行”之“比照”与“参照”一词意义相近，即“比较、对照”，意为通过比较来探究事物二者间的相似性或差异性。在基层治理场域中，“比照式”情境在政策过程中的政策执行阶段多有体现，有学者把“比照式执行”具象化为“唯上思想支配下的一种机械刻板，拈轻怕重的政策执行样态”（徐彬、孙成尧，2020），“比照式执行”在实践中具体表现为对上级政策解构中的“以文件落实文件”和政策落实中的“对标对表”的行动逻辑。

已有研究批判了“比照式执行”的消极影响，晋升“锦标赛”下追求依葫芦画瓢式的“文件政绩”（范逢春，2021）遭到了学界否定，以及政策压力下无暇顾及民众需求的“说一套做一套”“喊口号、低级红、阴阳脸”等不正之风也被学者口诛笔伐（郭丰瑞等，2021）。但随之而来的矛盾是：如果基层政府在政策解构中不“以文件落实文件”，如何防止政策目标异化？如果在政策落实中不“对标对表”，基层政府在“全国一盘棋”的治理环境中又该如何有效实现上级政策目标？

从现实意义上看，我国公共政策执行格局兼具中央统一性和地方多样性（贺东航、孔繁斌，2011）。因此，上级政府或职能部门出台的文件，需要辐射整个行政区域。但我国行政区域辽阔，中央政策体现出目标性和导向性的特征，各地区需要根据中央政策文件、上一级政策文件，结合地区实际，出台实施意见或方案，从而推进政策的顺利落地。同时，自党的十九大以来，政策执行力大幅提升，自下而上“讨价还价”的空间逐渐缩小（崔晶，2022），以上级文件为比照，成为基层政府治理行为的核心基准，“比照式执行”也成为基层治理中政策执行在形式上的客观体现。因此，研究者们需要全面辩证地看待“比照式执行”模式，深入探究其在不同政策场景下的应用类别，以此来洞察这种执行模式的多重行为逻辑。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾：剩余控制权和治理能力的再审视

在“上下对口，左右对齐”的职责同构体制下（朱光磊、张志红，2005），

^① 见党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定（全文）》第九部分第四条，载新华社 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/201911/t20191105_96220.html。

基层政策执行是政策目标和政策结果达成的桥梁，但在实践中，即便有上级政策方针的指导，基层政策执行仍难以符合预期，“政策变通”“政策偏差”等现象常见于基层执行领域，当前对基层政策执行的相关研究，可以从权力和能力两个维度进行解构。

1. 权力维度：剩余控制权

基层执行中不乏出现“重面子”“轻里子”的现象，重短期轻长远的变通式执行（宋昕松，2021），也不乏基于利益契合度和执行压力采取的相机执行（徐建牛、施高键，2021），这类执行模式的逻辑起点存在一个共性，即有权对政策进行动态调整。从理论观照出发，这与周雪光和练宏提出的剩余控制权理论相契合，当前学界将政府内部契约中未能明确规定的权力（不完全契约）重新概念化为目标设定权、检查验收权和激励分配权3个维度（周雪光、练宏，2012），并围绕政府各层级权力分配和任务发包互动过程解析不同的分配模式。“比照式执行”模式正是契合了权力分配的逻辑，剩余控制权的存在，使职责同构体制下的“形式主义”成为可能，也得以解释基层政府“抓包”执行、润色检查材料、引导检查方向等行为出现的原因（王惠娜，2017）。

除了不完全契约以外，信息控制也是汲取剩余控制权的核心要件。在公共政策执行过程中，社会层面的公共性事务很难与行政职能完全吻合（张园园、石健，2022），“信息”则成为基层政府协调“行政事务”和“民众需求”的工具，“比照式执行”中出现的“说一套做一套”现象正是信息权力下的产物。这些作为代理人的基层政府虽不具备正式控制权（阳李，2019），但可以通过操纵信息的传递，成为实际控制人，使委托人屈居幕后，成为形式意义上的橡皮图章（戴治勇，2016）。可见，基于不完全契约和信息控制的剩余控制权构成了基层治理中“比照式执行”的权力基础。

2. 能力维度：基层治理能力

在中国基层治理实践中，基层政府组织的负重运作困境经常发生且持续，基层负重运作的“小马拉大车”现象屡见不鲜（丁煌、卫劭华，2021），此外，政策目标人群不配合导致的执行难、“雷声大雨点小”难以触及目标群体需求的现象也不少见（李慧龙、尉馨元，2021）。这些现象产生的背后体现出基层治理能力的差异。

在国家治理体系中，从“统治”到“管理”再到“治理”，是国家治理的普遍趋势（张艳国、尤琳，2014）。在弗朗西斯·福山看来，治理能力就是国家清晰透明地计划和执行政策法律的能力（弗朗西斯·福山，2017）。习近平总书记指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。”（习近平，2014：3）学界就此展开广泛探讨，有学者从政策过程视角把国家治理能力细化为“体制吸纳力、制度整合力与政策执行力”（杨光斌，

2017), 聚焦基层治理能力的学者将治理能力分为目标识别与整合能力、资源整合能力、沟通协调能力以及合作治理的控制能力 (楼苏萍, 2010)。

首先, 从本质上分析, 基层治理意味着权力的运作, 而权力又与资源相联系, 即行动者援用各种资源促使他人遵从或目标实现 (陈柏峰, 2022)。在此过程中, 权力行使者在政策执行中需要整合相应资源才得以保障政策目标的实现。其次, 沟通协调能力也是基层治理能力的关键, 已有研究得出为了保障治理的正常运作, 在科层之外的沟通、讨价还价等沟通协调能力变得异常重要 (楼苏萍, 2010)。最后, 国家治理现代化背景下政策目标的有效实现不仅依赖基层政府单一主体, 基层政府如何发挥多主体的合作治理优势也是考验其治理能力的关键指标。因此, 基层治理能力可以概括为基层政府执行各项政策目标所需能力的集合, 其中主要包括资源整合能力、沟通协调能力和合作治理能力 3 个核心能力要素。

(二) 权力博弈和能力匹配：一个分析框架

以上研究分别从权力和能力维度解释了“比照式执行”模式的基础, 而我国行政区域辽阔, 区域社会经济发展不平衡导致基层政府治理能力有所不同, 并且基层政府在执行上级政策过程中享有的剩余控制权也存在差异。基于上述认知, 本研究通过建构“权力博弈-能力匹配”分析框架 (见图 1), 以深描不同情境下基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑。

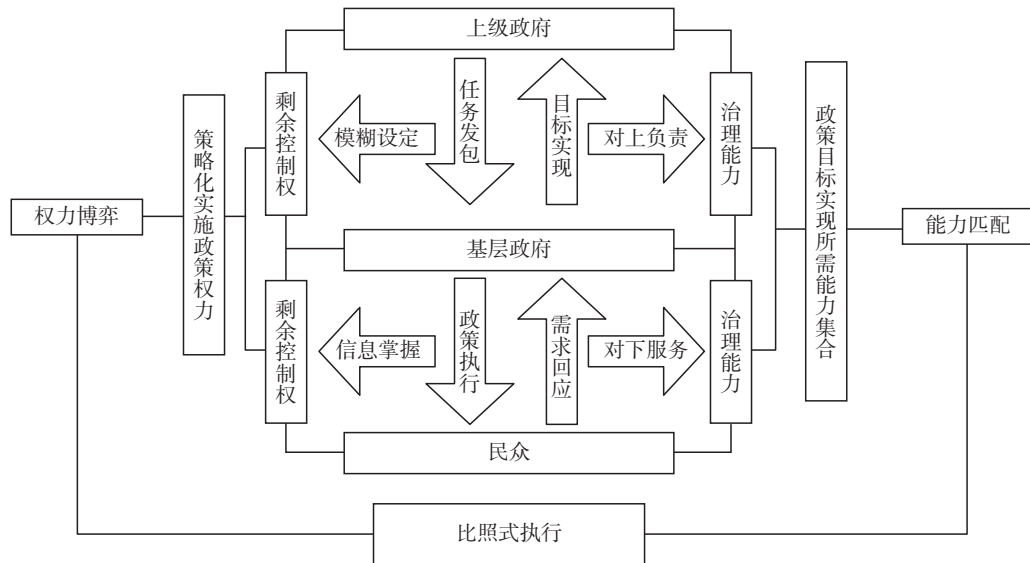


图1 “权力博弈-能力匹配”分析框架

资料来源：作者自制。

1. 权力博弈

剩余控制权是基层政府行为逻辑的权力基础, 在剩余控制权的加持下, 基

层政府策略化实施上级政策成为可能，因而剩余控制权的博弈结果直接影响着基层政府的行动结果。长期以来，文件作为信息沟通、上传下达的治理工具而存在，从中央到地方，红头文件几乎统领了政治经济生活的各个领域（李林倬，2013），以文件发包任务的形式是政令推行的重要方式。但作为文件接收端的基层政府，并非是单纯的文件制发、传达者，而是一个有自主性的行动者（杜月，2017）。

如图1所示，在压力型行政系统的运作过程中，逐级发包任务成为政府常规的治理逻辑。上级政府会层层下压，将任务发包给基层政府。在此过程中，基层政府即可借助任务发包时模糊化的政策设定获取剩余控制权，以扩充自由行动的空间并使自己的行动合法化，在权力博弈中取得先机。此外，行动者的选择和偏好取决于信息（韩志明，2019），上级政府的行动偏好选择也不例外，处于上级政府和民众之间的基层政府，能够直接获取上级政府的目标，在政策方案执行过程中可以基于信息掌握的优势，利用不同的政策工具，保留政策操作的空间（黄六招，2022），以此采取策略化的执行方案。同时，相较于上级政府，基层政府作为民众的直接接触者，能够更加全面地掌握地方实际情况，执行过程中对政策进行策略化调整，适当隐匿信息偏差，使政策方案以及执行效果在形式上达成上级政府设定的目标。

然而，过多而不受限制的剩余控制权易于导致基层治理中执行乱象的产生。因此，上级政府在出台某些政策时可能通过设置明晰化的文件执行条例，保留剩余控制权以限制基层政府策略化实施政策的空间，确保政策任务得到不折不扣地执行。因此，围绕政策执行过程，剩余控制权的汲取成为基层政府和上级政府权力博弈的客体要件。

2. 能力匹配

能力匹配是指政策目标实现需要匹配的治理能力。政策的有效实施不仅是上级精神能到达地方，更重要的是将上级文件精神有效转化为治理效能。在政策执行过程中，基层政府要不遗余力地完成上级发包的任务目标，对上负责，并且有效回应民众需求，供给公共服务，这对基层政府的治理能力提出了重大考验。从理论上分析，基层政策执行需要“权责匹配”和“权能匹配”，但现实情境中却不乏出现“小手段大碗”“小马拉大车”现象，基层治理中基层政府的“超负荷”运转在已有研究中多有体现，从本质上看这些情境可归结于基层治理能力的“力不从心”。

基层政府在承接上级政府发包的任务时，需要相当程度的治理能力支撑以使政策有效落地。而在为民众提供服务的过程中，为回应民众多样化的需求，资源整合能力、沟通协调能力以及合作治理能力显得尤为重要。基层政府的资源整合能力为政策实施推行提供了前提和保障，而与治理对象的沟通协调能力则是基层政府疏通政策执行阻梗、有效落实政策的基础。此外，与多主体开展

合作,吸纳不同主体的治理优势是协同推进治理目标的关键。上述3种能力的有机结合,有利于将上级政策目标有效转化为治理效能。但在政策执行过程中,基层政府治理能力与政策目标之间存在着或多或少的差距,治理能力不匹配成为基层治理中“比照式执行”产生的潜在诱因。

3. 权力博弈与能力匹配

现代化基层治理情境下,越发强调基层政府因地制宜和发挥主观能动性,这为权力博弈提供了实践空间,但权力的增减并未消解以往治理能力不匹配带来的负面效应。治理依附于权力的运行,在科层体制中,处于“末梢”的基层政府拥有剩余控制权的运作空间,使其调适政策执行过程成为可能。一方面,在权力博弈中汲取剩余控制权的基层政府通过策略化调适,使政策更适应当地的实际,准确落地;但另一方面,调适执行也易导致政策目标的异化。此外,政策目标的实现还受到基层政府治理能力的影响,科层制行政体制下,同级基层政府需要执行同一政策任务,但不同基层政府的资源整合能力、沟通协调能力、合作治理能力却千差万别,治理能力的差异直接制约着政策执行的效果。因而,以权力博弈和能力匹配的交互影响作为诠释基层治理中“比照式执行”的支点,成为全面剖析“比照式执行”多重行为逻辑的关键路径。

三、“比照式执行”:Y省X县、J县精准扶贫政策执行的案例呈现

本研究以“权力博弈-能力匹配”二维矩阵作为“比照式执行”的分析框架,深入探究“比照式执行”的多重行为逻辑和理论内核。作为一种政策执行现象,“比照式执行”离不开特定的现实场景。笔者于2020年4—5月和2020年7—8月在Y省X县和J县4个乡镇与扶贫干部和群众进行深度访谈,同时以扶贫实习人员的身份直接参与扶贫现场,通过对基层政府精准扶贫政策执行过程的参与式观察,以及对扶贫干部和扶贫对象的深度访谈获取了一手素材。为保证案例的代表性和科学性,案例选择出于以下两个方面的考量:一方面,案例调研所在的Y省X县和J县同属于国家级贫困县,它们与全国其他贫困县所面临的治理困境具有类似特征,在国家扶贫攻坚政策推行的背景下,基层政府都在执行落实相同的政策任务,所以案例选择符合代表性要求。另一方面,从政策过程视角分析,案例具备可观察的科学性特征,案例中精准扶贫政策处于政策执行后期及结果验收阶段,通过对政策执行整个过程的参与式观察,研究者能够清晰完整地考察该政策执行落地的全貌,进而对该政策执行进行全方位的把握和剖析,因此,案例选择符合科学性要求。

(一) X县D乡:产业扶贫政策的在地化调整

产业扶贫作为一种内生机制,是精准扶贫的战略任务和重点领域,2015年

国家出台的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》强调要发展特色产业脱贫，制定贫困地区特色产业发展规划，进而“因地制宜”成为产业扶贫政策推进的标签，X县D乡也出台了具有地方特色的《特色产业扶贫三年行动计划（2018—2020年）》，借助模糊化政策设定和信息权力，在政策执行过程中获取了强剩余控制权。

但在X县D乡特色核桃种植业的发展前期，诸多困境层出叠现，如X县D乡村干部所言：

“D乡虽然自行决定发展核桃产业，但是前期收益并不理想，甚至也想过换产业。”（访谈记录，XD-Z姓村干部-20200425）

D乡产业发展似乎走进了死胡同，如何走出困境成为D乡产业发展的重点。在本地区强治理资源的加持下，D乡迎来了“柳暗花明”的契机。以2019年度统筹整合财政涉农资金分配为例（见表1），D乡所在的X县涉农资金投入充足，较J县而言，还增加了本级政府投入，在资金投入中占有先决优势。

表1 X县与J县2019年统筹整合财政涉农资金（单位：万元）

贫困县	年度整合 财政涉农资金	中央源头 整合财政涉农资金	省级源头 整合切块资金	市级源头 整合切块资金	县级安排资金
X县	90000	42050.26	34059.74	10000	3890
J县	45504	34712	10792	0	0

注：“年度整合财政涉农资金”包括中央源头整合财政涉农资金、省级源头整合切块资金，市级源头整合切块资金和县级安排资金。

资料来源：作者根据X县、J县人民政府官网和调研数据整理归纳。

但D乡产业的成功并不只得益于雄厚的物质基础，还有赖于沟通协调能力和合作治理能力的发挥。在产业发展中后期，D乡调整激励政策，将资金资源充分内化为治理动力，通过构建奖惩激励机制，制定产业扶贫奖惩制度以有效推进产业扶贫政策。同时，借助强有力的治理主体，借企纾困。

“后期我们采取‘企业+合作社+农户’模式，依托L乳液有限公司，发展核桃深加工业，最后不仅完成了上级的要求，还增加了贫困户的收入。”（访谈记录，XD-Z姓村干部-20200425）

除此以外，D乡还致力于打通交流壁垒，让贫困户、合作社成为产业扶贫的主角，构建“村党总支+合作社+农户”的产业合作模式，通过土地租赁的方式让闲置土地发挥作用。正是在上述强资源整合能力、沟通协调能力和合作治理能力的助力下，D乡产业发展才走出了困境。由此可见，D乡在强剩余控制权与强治理能力的共同作用下，推动了政策的在地化调整，高质量达成了上级政策目标。

(二) X 县 P 乡：危房改造政策的裹挟式推进

扶贫工作任务繁重，但对基层政府而言，危房改造政策执行无疑是一块难啃的硬骨头。住房安全作为“三保障”之一，若危房改造政策执行发生疏漏，易带来致贫、返贫风险。面对严峻的治理形势，上级政府严格规定了完成目标、考核标准、补助对象，并提供了一套完整而清晰的程序化执行标准（见表 2）。同时，上级政府还对危房改造后的旧房处置作了详细规定。因此，危房改造政策执行中基层政府的调适空间被上级执行标准严重限制，剩余控制权被上级政府极大压缩。

X 县 P 乡 H 姓帮扶责任人坦言：

“为了拆房子，我们‘得罪’了很多。大家都不想拆，但是上面有规定，这些危房必须拆除，我们也只能硬着头皮上。”（访谈记录，XP-H 姓帮扶责任人-20200427）

表 2 X 县 2019 年农村危房改造政策和危房拆除政策

人员类别	四类对象		非四类无力建房对象	
	C 级	D 级	C 级	D 级
改造方式	加固改造	加固改造后不达要求的拆除重建	加固改造	加固改造后不达要求的拆除重建
补贴金额		每户 2.1 万元		每户 1 万元
拆除重建		1—3 人户 40—60m ² 1 人户不低于 20m ² 2 人户不低于 30m ² 3 人户不低于 40m ² 3 人以上人均建筑面积在 13—18m ²		实行一户一宅，拆除重建房屋后，宅基地占地面积城市规划区内不能大于 100m ² ，农村不能大于 150m ²

注：“四类对象”包括建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭。

资料来源：作者根据 X 县人民政府官网和调研数据整理归纳。

回溯 X 县危房改造过程发现，X 县投入大量资金，并通过构建激励机制鼓励民众拆除危房，并且为危房拆除、复垦、复绿的民众提供补助，从资金注入层面发挥资源的强整合作用，但是危房改造政策执行仍遭到诸多阻碍。究其根本，归因于危房改造相关程序严格，P 乡剩余控制权被极大压缩，政策执行适应性调整的空间狭小，很难满足民众的需求。

因此，即便有强治理能力的加持，也只是在一定程度上缓解了危房改造政策执行的压力，在上级政策文件“牵着走”的情况下完成了危房改造与拆除的

目标，但也遗留了一系列至今难以纾解的问题。如P乡L姓帮扶责任人所言：

“95%的危房是理应拆除的，但有5%的生产用房可以修缮后继续使用的，但当时满足危房标准，直接就拆了。现在外出务工的民众回家务农，又没有地方搞养殖，我们也很为难，现在都还有些人三天两头地来闹。”（访谈记录，XP-L姓帮扶责任人-20200428）

P乡在危房改造政策推进过程中，策略化实施政策的剩余控制权被上级政府严格的实施标准不断压缩，即便有较强的治理能力，在执行时也不得不采取“按表填空”的行动逻辑，被裹挟着完成了上级发包的任务，而无力有效回应民众需求，甚至遗留了一些潜在矛盾。

（三）J县S镇：健康扶贫政策的策略化执行

健康扶贫是推进精准扶贫过程中解决“因病致贫、因病返贫”问题的重要措施。自中央颁布健康扶贫政策后，Y省立即形成了省-市-县-乡各级政策执行方案。而家庭医生签约服务制度作为监测贫困人员身体健康状况的必要措施，是健康扶贫政策整体推进的重点领域。为有效保障贫困户的健康，家庭医生签约服务在贫困地区全面铺开，贫困地区家庭签约率逐渐攀升。但随之而来的问题是，家庭医生签约服务的“量”与“质”存在鲜明反差，J县S镇就是家庭医生签约服务“量质不平衡”的一个典型缩影。

家庭医生签约服务虽然受到国家的高度关注，但在任务发包过程中，上级文件缺乏明晰的监督审核条例，又未提供“治理工具包”，加之上下级政府获取信息的不对称，S镇借助政策模糊化设定和信息掌握便利在权力博弈中取得了先机，获得了强策略化实施政策的权力，即强剩余控制权。

在此情境下，本应因地制宜有序推进的健康扶贫政策却出现了诸多问题。J县S镇由于地势原因，房屋大多依山而建，且居民居住过于分散，为完成上级任务目标，“重量轻质”的“重签约、轻服务”策略成为S镇政策执行的首要选择。J县S镇L姓村医坦言：

“贫困户是要100%签约服务的，这与工作绩效挂钩，可系统只会在特定时间开放，我们工作太多太杂，卫生室人又少，只能先签约，后期再加班服务。”（访谈记录，JS-L姓村医-20200725）

但所谓的加班服务，却没有明确的期限，甚至不了了之，无法切实满足民众的健康服务需求。

除重签约轻服务外，J县S镇还存在一个“重量轻质”的特殊策略，即替代执行。虽对签约服务率有严苛的规定，但达成目标过程具有可操作性，基层政府掌握的信息为签约服务提供了操作的空间。家庭签约服务要求“逐一入户”，但入户方式可由基层自由把握，强剩余控制权的存在并未助益政策执行，而是为基层政府的策略行动提供了便利。因此，S镇工作人员采用了贫困户自行到卫

生室或活动室签约的方式代替“逐一入户”签约。S姓村医也无奈道：

“辖区内管的人太多了，住得又远又分散，逐一入户的话，在路上就要用掉半天时间。加上我们没有车补，逐一入户的话车费需要我们自己承担，本来工资也不高，还要让我们出钱，我们就只能想其他办法完成工作了。”（访谈记录，JS-S姓村医-20200726）

据2020年Y省统计年鉴数据显示，Y省基层单位的人均年工资仅为4.25万元，但据笔者走访调查，个别乡村医生的人均年工资不足3万元。同时，一个村卫生室仅由2—3名工作人员组成的现象更是屡见不鲜，卫生室人力财力资源极度匮乏，治理资源严重不足已然是正常现象。在相对匮乏的资源支持下，基层政府与民众的沟通协调也显得苍白无力，同时也无法调动其他主体在健康扶贫领域的合作意愿。

但是在治理能力不足的情况下，S镇还是对标完成了上级政策任务。对其执行过程进行观察，S镇在执行上级任务时，虽然治理能力不足，但借助信息优势和政策的模糊化设定，汲取了剩余控制权，从而策略化地落实上级政策，借此在形式上完成了上级目标。但其对下层“重数量轻质量”的副作用愈发凸显，导致后期工作积压，健康扶贫的政策执行效果大打折扣。

（四）J县M镇：易地扶贫搬迁政策的敷衍式应对

对基层政府而言，脱贫攻坚不仅意味着消除绝对贫困，更意味着斩断穷根，易地扶贫搬迁即为斩断穷根的举措之一。为解决“一方水土养不起一方人”的问题，Y省出台了相关文件以指导易地扶贫搬迁工作，同时对易地扶贫搬迁的具体措施设定了详尽的标准。其中，在住房建筑面积标准方面，严格要求建档立卡，搬迁人口每人住房建设面积不超过25平方米，6人及以上户也不得超过150平方米，这些可观可测的易地扶贫搬迁检查验收标准，极大程度上压缩了基层政府自由行动的空间，削弱了基层政府的剩余控制权。故J县M镇在易地扶贫搬迁推进过程中，必须严格按照上级政策文件要求落实。

M镇安置点是J县最大的易地扶贫搬迁安置点，且当地的搬迁对象也较多，在传统“有房就有家”的观念下，政府提供房屋给贫困户，对贫困户而言本应该成为一件“好事”，但在实际落地过程中出现了一系列问题。谈起搬迁工作时，M镇D姓村干部感慨道：

“我们村大多数人都靠地活着，大家都不想搬，加上搬迁后老房子要拆除，他们就更不愿意搬了。但是上面下来了那么多名额，不想搬也得想办法让他们搬。”（访谈记录，JM-D姓村干部-20200422）

在处理上级目标任务和政策对象“不想搬”的矛盾中，M镇先竭力挖掘潜资源，完成前期的搬迁任务。但M镇产业基础薄弱，据统计，2019年J县易地扶贫安置点配套设施投入仅为6196.5万元，资金投入不足，资源整合利用能力

更为薄弱，弱治理能力的负面效应导致后期问题接踵而至。又因 M 镇无力保障贫困户搬迁后的生活，只能暂时向贫困户妥协，默许贫困户不拆旧房，敷衍上级政府检查。实际上，该执行策略既未有效满足民众需求，也未完成实际的政策目标，仅是“按表填空”完成了考核。在面对搬迁“钉子户”和考核时间逼近的压力下，基层政府甚至会无视考核目标，消极应付。

基层政府权力、资金、人员有限，但又直面人民群众，各种政策任务应接不暇。在执行某些严格限定的政策任务时，面临上级硬性目标要求和民众需求回应的双重压力，极易产生避事避责、得过且过的消极情绪，进而导致政策执行中的敷衍式应对。

四、“比照式执行”的多重类型与行为逻辑诠释

（一）“比照式执行”的多重类型

为全面揭示和刻画“比照式执行”策略的类型构成和行为逻辑，本文将案例要素进行提炼总结。不论是产业扶贫政策的在地化调整、危房改造政策的裹挟式推进，还是健康扶贫政策的策略化执行、易地扶贫搬迁政策的敷衍式应对，都离不开两个关键要素——权力博弈和能力匹配，上述 4 个执行类型亦围绕此要素的强弱交互作用而展开。

根据上文论述，本文研究聚焦基层治理中的政策执行，本文所述剩余控制权强弱，是指基层政府在政策模糊设定和信息权力作用下，策略化实施政策的权力强弱；而治理能力主要指对上负责和对下服务目标中资源整合能力、沟通协调能力、合作治理能力的强弱。在基层实践中，基层政府的治理能力强弱体现在治理资源是否满足政策执行需求，能否有效沟通协调治理对象和其他相关主体，以及外部协作水平。从表象上看，“比照式执行”偏向于形式主义，而从实质上看，“比照式执行”有多重意涵，可以根据“权力－能力”二维矩阵归纳为 4 种类型，即“适应型比照式执行”“被动型比照式执行”“主动型比照式执行”和“敷衍型比照式执行”（见表 3）。

表 3 剩余控制权与治理能力匹配类型

	强剩余控制权	弱剩余控制权
基层治理能力强	适应型比照式执行	被动型比照式执行
基层治理能力弱	主动型比照式执行	敷衍型比照式执行

资料来源：作者自制。

1. 适应型比照式执行

案例一中，X 县 D 乡依托 L 乳液有限公司建立核桃加工厂，将“小核桃”

做成“大产业”，在强剩余控制权和强治理能力的双重作用下实现了扶贫政策的稳步落实，提高了当地经济发展和民众生活水平。其在落实上级政策任务过程中，突破了“比照式执行”形式主义的外在表征，实现了政策的适应性落地。X县D乡在政策执行中，依靠政策模糊设定和信息掌握在权力博弈中占据了优势地位，获取了强剩余控制权。在强剩余控制权的基础上，D乡自主探索治理模式，延伸核桃产业链，走出了绿色生态发展的路子。加之本地区强治理能力的加持，高效高质完成了上级政策目标并回应了民众需求。

这正是上级政策顺利到达地方并转化为治理效能的体现，本文将此执行模式概括为“适应型比照式执行”，此模式是在强剩余控制权和强治理能力的共同作用下，推动政策执行的在地化调整，突破了“比照式执行”形式主义的外在表征，实现了上级政策的适应性落地。

2. 被动型比照式执行

案例二中，相对于D乡产业扶贫政策的有效推进，同属X县的P乡危房改造政策则并没有想象中的顺利。P乡危房改造政策执行过程中，因危房改造相关标准严苛，基层政府行动极大程度上受到上级发包任务的掣肘，无法获取策略化实施政策的权力。即使借助本地区强治理能力完成了上级任务目标，但也留下强制执行、民众不满的隐忧，此裹挟式推进政策的模式即为“被动型比照式执行”模式。

“被动型比照式执行”是弱剩余控制权和强治理能力结合下的产物。对于某些政策，上级政府会进行政策总体规划并设置相关执行模板和程序，基层政府必须严格按照上级政策指南对标执行，导致基层政府的剩余控制权被严格限制。因此，即便是具有强治理能力的基层政府也会被严格的考核目标掣肘，无法发挥主观能动性因地制宜地执行政策，难以有效回应民众需求。

3. 主动型比照式执行

案例三中，就治理资源而言，J县远不及X县，但即便资源不足，基层政府也要“扛着走”。基层政府凭借政策执行中的“信息差”以及上级政策设定中的“可操作性空间”获取了强剩余控制权。其在推进健康扶贫政策过程中，资源、人力等治理能力虽严重不足，但其通过策略化方式仍然完成了上级政策目标，交出了“完美”答卷，而这个“完美”只是形式上的“重量轻质”，并未有效满足民众需求，本文将其归纳为“主动型比照式执行”。

“主动型比照式执行”模式受强剩余控制权和弱治理能力的交互影响，上级政策中模糊化的执行设定以及信息优势为基层政府提供了策略化政策执行的空间。但是，由于治理能力与任务目标不匹配，基层政府只能操纵强剩余控制权，在政策执行有效性、实施成本可控性和绩效目标完成性之间寻求平衡，策略化地落实上级政策。

4. 敷衍型比照式执行

案例四中，M镇在易地扶贫搬迁工作中呈现出敷衍应对上级政策任务的行为选择。由于自身治理资源匮乏，治理能力薄弱，并且上级政策目标与执行程序被严格限制，M镇只能选择“按部就班、一板一眼”的执行逻辑完成上级任务。同时，面对纷繁复杂的民众需求，M镇更是难以有效回应，只能“按表填空”应付上级检查，甚至出现“撂挑子”的行为，呈现出消极的应对策略，即“敷衍型比照式执行”。

此模式在弱治理能力和弱剩余控制权的共同作用下产生，“敷衍型比照式执行”中上级政策设置了与绩效考核、执行政策相关的程序化规定，目标清晰、考核明确、程序严谨，压缩了基层政府策略化执行政策的空间，加之本地区治理能力薄弱，面对超负荷的任务目标和考核要求只能敷衍式应对。

（二）“比照式执行”的多重行为逻辑诠释

基于对“比照式执行”的多案例分析，可以发现“比照式执行”并不单是悬浮于表面的形式主义，而是包含适应型、被动型、主动型与敷衍型多重行为逻辑的执行模式。在“职责同构”的行政体制下，上级政府不断下“捶”，层层压实责任，要求下级政府根据上级文件开展政策落实。然而，上级政策在层层下行的过程中，作为执行方的基层政府由于“不完全契约”的政策场景和先天“信息控制”优势，在落实上级政策指令时存在剩余控制权博弈的空间，加之基层政府治理能力的差异，其在政策“比照式执行”中呈现出了多重行为逻辑（见图2）。

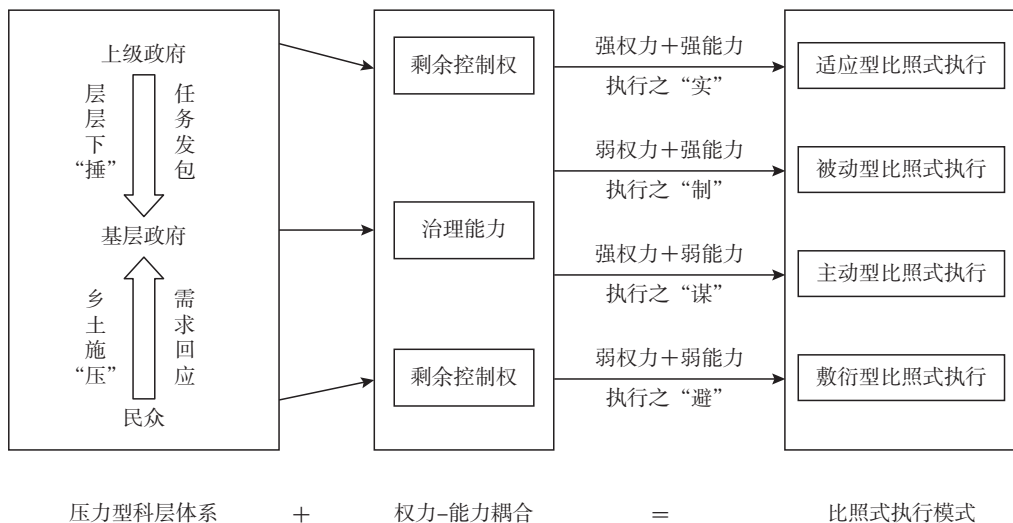


图2 “比照式执行”多重行为逻辑模型

资料来源：作者自制。

本文以“权力博弈－能力匹配”二维矩阵为研究视角，将政策执行中以“实、制、谋、避”为代表的行动逻辑概括为“适应型比照式执行”“被动型比照式执行”“主动型比照式执行”“敷衍型比照式执行”四重模式，从而揭示了基层治理中“比照式执行”现象的多重行为逻辑。

执行之“实”意味着政策的有序推进，指在上级政府重“捶”下，基层政府依照本地区情况层层落实，凭借本级行政区域内的强剩余控制权和强治理能力，凸显“政策目标精准落实＋民众需求有效回应”的行为逻辑，将外部资源内化为自身动力，从而促进政策目标的有效达成。

执行之“制”即指“行动受制”，亦指基层政府在职责同构的行政体制下，面对严格限定的政策任务时所表现出的“政策目标裹挟式推进＋民众需求无法有效回应”的行为逻辑。在政策落实过程中，基层政府被严格压缩执行调适的空间，而面对上级政策的目标考核，其依靠强治理能力裹挟式的完成上级目标，无法有效满足民众的需求。

执行之“谋”遵循“变通完成上级任务＋民众需求无效回应”的行为逻辑，基层政府凭借上级政策执行程序模糊化设定和信息优势，获取了强剩余控制权，从而变通选择政策落实方式，以弥补自身治理能力与完成目标任务所需治理能力之间的差距，策略化完成上级政策目标，但是“重量轻质”，不能有效回应民众的需求。

执行之“避”表现为“主动避责＋敷衍回应”的行为逻辑，指在全局性目标任务情境下，基层政府因自身治理能力受限和极度压缩的剩余控制权，无法有效完成上级任务目标，加之上级不断“下捶”的任务压力，只能遵循“避责式执行”和“忽略式回应”的行为选择，一旦超过承受限度，便会“得过且过”“敷衍搪塞”，导致任务目标和民众需求都无法有效回应。

因此，“比照式执行”中“实、制、谋、避”多重行为逻辑的出现是基层政府在压力型科层体系中，面临“层层下捶”目标任务和“自下而上”乡土需求的双重压力时，不同程度剩余控制权与治理能力耦合形态下共同作用的结果，亦是“比照式执行”在不同现实情境中的多重行为逻辑。

五、结论与讨论

（一）研究结论

我国行政区域辽阔且不同地区基层治理能力各有差异，政策执行策略更是难以详举，本文以“权力博弈－能力匹配”二维矩阵为基准点，将“比照式执行”模式细分为“适应型比照式执行”“被动型比照式执行”“主动型比照式执行”和“敷衍型比照式执行”4种类型，深度考量了基层治理中“比照式执行”

的多重行为逻辑，为基层治理实践中的“比照式执行”现象拓展了更加辩证、全面的认识视野。

同时，基于对Y省精准扶贫政策的深度观察，基层政府“比照式执行”在剩余控制权和治理能力差异的交互作用下呈现出多重行为逻辑。一是“适应型比照式执行”，强剩余控制权和强治理能力下上级政策目标适应性在地执行，并有效转化为治理效能；二是“被动型比照式执行”，基层政府在弱剩余控制权和强治理能力共同作用下，被动完成上级任务目标；三是“主动型比照式执行”，强剩余控制权和弱治理能力联结影响下策略化完成上级任务的行为取向；四是“敷衍型比照式执行”，基层政府在双重压力下，弱剩余控制权和治理能力不足以支撑其完成上级任务，从而作出消极敷衍的政策执行选择。以上四重行为逻辑作为基层治理中“比照式执行”的典型形式，展现了基层治理中基层政府政策执行过程的复杂性和多样性。

（二）延伸讨论

不可否认的是“比照式执行”是基层治理中政策执行的客观表现形式，在职责同构的行政体制下，基层政府作为政策执行者必然需要比照上级政策目标开展各项治理行动。由于剩余控制权的强弱以及基层政府治理能力的差异，基层治理中“比照式执行”现象的背后呈现出多重行为逻辑。“适应型比照式执行”是“比照式执行”的正向状态，它是上级政策在基层治理过程中得到了有效落实。而“被动型比照式执行”“主动型比照式执行”和“敷衍型比照式执行”则是“比照式执行”的负向状态，它是基层政府在面对上级政策目标压力下作出的“重在形式、缺乏实质”的比照式策略选择，这也是治理实践和学界共同批判的形式主义政策执行路线。

此外，本文研究还存在着不足，在田野调查和案例选择过程中虽然遵循“代表性”原则，但是回顾数月的田野调查和参与式观察，笔者深切感受到基层治理中政策执行的复杂性和特殊性，以及基层干部政策执行过程中的创造性和本土性特征。本文以剩余控制权和治理能力为基准，考察了基层治理权力博弈和能力匹配场景中“比照式执行”的四重行为逻辑，尽管在研究过程中尽可能地对“比照式执行”现象进行抽丝剥茧，探索归纳该政策执行模式的类别与行为逻辑，但也难免有管窥蠡测之嫌。基层治理中的政策执行场景受到多重因素的交织影响，并且同一个基层政府在执行不同部门的上级政策时是否同时存在“适应型”“被动型”“主动型”“敷衍型”的“比照式执行”模式，其背后存在怎样的政策执行场景及行为逻辑是需要进一步深入田野调查和研究的议题。

参考文献

陈柏峰 (2022). 社会诚信建设与基层治理能力的再造. 中国社会科学, (5): 122 - 142 + 207.

Chen, B. F. (2022). Construction of Social Integrity and the Reengineering of Grassroots Governance Capacity.

- Social Sciences in China*, (5): 122 – 142 + 207. (in Chinese)
- 崔晶 (2022). 基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析. *公共管理学报*, 19(1): 52 – 62 + 168.
- Cui, J. (2022). Adaptive Implementation of Policies in Local Governance: A Case Study Based on Y District and H Town. *Journal of Public Management*, 19(1): 52 – 62 + 168. (in Chinese)
- 戴治勇 (2016). 多任务司法裁判与相机控制权分配. *法制与社会发展*, 22(5): 34 – 42.
- Dai, Z. Y. (2016). Multi Task Judicial Adjudication and Allocation of Camera Control Rights. *Legal System and Social Development*, 22(5): 34 – 42. (in Chinese)
- 丁煌、卫劭华 (2021). “小马拉大车”: 本土情境中基层政府的负重运作现象考察——基于W区Q镇环保项目推进案例的实证分析. *行政论坛*, 28(2): 106 – 115.
- Ding, H., & Wei, S. H. (2021). “The Little Horse Pulls the Big Car”: An Investigation of the Load Bearing Operation of Grassroots Governments in Local Situations: An Empirical Analysis Based on the Case of Q Town Environmental Protection Project Promotion in W District. *Administrative Tribune*, 28(2): 106 – 115. (in Chinese)
- 杜月 (2017). 制图术: 国家治理研究的一个新视角. *社会学研究*, 32(5): 192 – 217 + 246.
- Du, Y. (2017). Cartography: A New Framework of National Governance. *Sociological Studies*, 32(5): 192 – 217 + 246. (in Chinese)
- 范逢春 (2021). 以文件落实文件 这种现象必须根治. *党员文摘*, (4): 44 – 45.
- Fan, F. C. (2021). The Phenomenon of Implementing Documents Through Documents Must Be Eradicated. *Party Member Abstract*, (4): 44 – 45. (in Chinese)
- 郭丰瑞、薛忠义、何佳旭 (2021). 基层治理中“比照性执行”的新形式主义及其矫治之方. *领导科学*, (13): 33 – 35.
- Guo, F. R., Xue, Z. Y., & He, J. X. (2021). The New Formalism of “Comparative Execution” in Grassroots Governance and Its Remedies. *Leadership Science*, (13): 33 – 35. (in Chinese)
- 韩志明 (2019). 国家治理的信息叙事: 清晰性、清晰化与清晰度. *学术月刊*, 51(9): 82 – 94.
- Han, Z. M. (2019). The Clarity and the Operational Logic of State Governance. *Academic Monthly*, 51(9): 82 – 94. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, (5): 61 – 79 + 220 – 221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). The Chinese Experience in Public Policies Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61 – 79 + 220 – 221. (in Chinese)
- 黄六招 (2022). 数字竞赛与双重博弈: 对易地扶贫搬迁政策执行偏差的一种解释. *理论与改革*, (1): 102 – 116 + 158.
- Huang, L. Z. (2022). Digital Competition and Two-Level Game: An Explanation of the Implementation Deviation of Poverty Alleviation Relocation Policy. *Theory and Reform*, (1): 102 – 116 + 158. (in Chinese)
- 赖诗攀、蓝燕敏 (2024). 复合选择性执行: 任务超载驱动的基层食品安全监管注意力再分配的效应. *公共行政评论*, 17(4): 95 – 111 + 197 – 198.
- Lai, S. P., & Lan, Y. M. (2024). Compound Selective Policy Implementation: The Effects of Task Overload-Driven Attention Reallocation in Grassroots Food Safety Regulation. *Journal of Public Administration*, 17(4): 95 – 111 + 197 – 198. (in Chinese)
- 李慧龙、尉馨元 (2021). 不只是偏差: “雷声大雨点小”政策的多重逻辑——基于“激励—冲突”框架的类型分析. *中国行政管理*, (10): 138 – 145.
- Li, H. L., & Wei, X. Y. (2021). More than Deviation: The Multiple Logics of “Loud but Little Implemented” Policies-Typological Analysis Based on “Incentive-Conflict” Framework. *Chinese Public Administration*, (10): 138 – 145. (in Chinese)
- 李林倬 (2013). 基层政府的文件治理——以县级政府为例. *社会学研究*, 28(4): 101 – 128 + 244.
- Li, L. Z. (2013). Document Governance of Grassroots Governments: Taking County Governments as Examples. *Sociological Studies*, 28(4): 101 – 128 + 244. (in Chinese)
- 楼苏萍 (2010). 地方治理的能力挑战: 治理能力的分析框架及其关键要素. *中国行政管理*, (9): 97 – 100.
- Lou, S. P. (2010). The Challenge of Local Governance Capability: An Analytical Framework and Key Elements of Governance Capability. *Chinese Public Administration*, (9): 97 – 100. (in Chinese)
- 宋听松 (2021). 用共同治理破解乡村人情风整治难题. *人民论坛*, (1): 75 – 77.

- Song, T. S. (2021). Cracking the Problem of Remedying Rural Human Affairs with Shared Governance. *People's Tribune*, (1): 75-77. (in Chinese)
- 王惠娜 (2017). 基层政府的控制权: 对 Q 市环保大检查的个案研究. *中国行政管理*, (1): 84-89.
- Wang, H. N. (2017). Control Right of Basic Level Government: A Case Study of Environmental Inspection in Q City. *Chinese Public Administration*, (1): 84-89. (in Chinese)
- 习近平 (2014). 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来. *求是*, (1): 3-6.
- Xi, J. P. (2014). Effectively Unify Our Thoughts with the Spirit of the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China. *Qiu Shi*, (1): 3-6. (in Chinese)
- 徐彬、孙成尧 (2020). “比照性”执行的典型表现及治理对策. *人民论坛*, (4): 43-45.
- Xu, B., & Sun, C. Y. (2020). Typical Manifestations and Governance Strategies of “Comparative” Execution, *People's Tribune*, (4): 43-45. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. *公共行政评论*, 14(6): 104-123+199.
- Xu, J. N., & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rationally-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 14(6): 104-123+199. (in Chinese)
- 杨光斌 (2017). 关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式. *教学与研究*, (1): 5-22.
- Yang, G. B. (2017). On the General Theory of State Governance: A New Paradigm to Explore the Study of World Politics (Comparative Politics). *Teaching and Research*, (1): 5-22. (in Chinese)
- 阳李 (2019). 剩余控制权视域下的运动式执法——法律经济学的视角. *广东财经大学学报*, 34(6): 100-112.
- Yang, L. (2019). Campaign-Style Law Enforcement from the Perspective of Residual Control Rights: Investigation from Legal Economics. *Journal of Guangdong University of Finance & Economics*, 34(6): 100-112. (in Chinese)
- 张艳国、尤琳 (2014). 农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径. *当代世界社会主义问题*, (2): 54-66.
- Zhang, Y. G., & You, L. (2014). The Constituent Elements and Implementation Path of Modernization of Rural Grassroots Governance Capacity. *Issues of Contemporary World Socialism*, (2): 54-66. (in Chinese)
- 张园园、石健 (2022). 解码“最后一公里”——基于“行政控制与社会自主”的适配逻辑. *公共管理学报*, 19(2): 82-92+170.
- Zhang, Y. Y., & Shi, J. (2022). Decoding “the Last Mile”: Adaptation Logic Based on “Administrative Control and Social Autonomy”. *Journal of Public Management*, 19(2): 82-92+170. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. *社会学研究*, 27(5): 69-93+243.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Studies*, 27(5): 69-93+243. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, (1): 101-112.
- Zhu, G. L., & Zhang, Z. H. (2005). A Critique of “Isomorphic Responsibility” Governmental System. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, (1): 101-112. (in Chinese)
- 弗朗西斯·福山 (2017). 国家构建: 21 世纪的国家治理与世界秩序. 郭华, 译. 上海: 学林出版社.
- Francis Fukuyama. (2017). *National Construction: National Governance and World Order in the 21st Century*. Guo, H., Trans. Shanghai: Academia Press. (in Chinese)

责任编辑: 张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 17 No. 6, 2024

●SYNOPSIS: Grassroots Governance

Introduction: Policy Implementation in Grassroots Governance and Its Impact Bin Xiao

The Causes and Resolution of the Burden of Grass-roots Government; Based on the Theory of Complex Adaptive Systems Yuanhe Liu & Zhenchao Zhou

Abstract Relieving grass-roots government's burden of an insufficient organizational adaptability to environmental changes is the key to enhancing its governance capacity. CAS theory applied in a view and structural interaction analysis framework explains this phenomenon. Modern governance demand is shaped by the modernized state governance concepts and resonates strongly with the public, thereby creating significant motivation for government action. As grassroots governance tasks increase, overlapping responsibilities and bureaucratic structures lead to incomplete resource allocations that fail to address unforeseen challenges. The proper governance approach is to establish axis-radiation governance. It facilitates the allocation of governance resources through a legalized mechanism, reduces the dominance of "Tiao" over "Kuai", enhances the integration capacity of "Tiao", and transforms grassroots government into a competent regional governance center.

Key Words the Burden of Grass-roots Government; Complex Adaptive Systems; View; Axis-Radial Governance

The Multiple Behavioral Logics of "Comparative Execution" in Grassroots Governance

..... Lei He & Na Tang

Abstract Comparative execution is a typical manifestation of policy implementation in grassroots governance; but it has been criticized for its "formalist" tendency. Previous studies have also adopted a critical attitude towards the comparative execution model, which does encompass multiple implications. This article examines the overall operational context of the bureaucratic system, provides a comprehensive description of the application categories of "comparative execution" in different scenarios, and explores the multiple behavioral logics of comparative execution. This article is based on a multi case analysis of the implementation of precision poverty alleviation policies in Y province. Under pressure situations, comparative execution with power game and ability matching as the core driving forces presents a behavioral logic of "comparative execution type = pressure type hierarchical system + power ability coupling form". According to the power ability coupling situation in a pressure type hierarchical system, comparative execution can be subdivided into four basic types. They are "adaptive comparative execution", "passive comparative execution", "active comparative execution", and "perfunctory comparative execution." They also explore the multiple behavioral logics of comparative execution in different scenarios to enrich the reality of policy execution research.

Key Words Grassroots Government; Comparative Execution; Power Game; Capability Matching

Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? Yuanyuan Huang & Yinbin Tang

Abstract Active cooperation between functional departments (“tiao”) and grassroots governments (“kuai”) is the key to policy implementation, despite the difficulties caused by the fragmentation between the two. Existing research tends to focus on high-incentive or high-risk policies as implementation scenarios and on tiao-kuai collaboration initiated by higher-level governments and departments. What’s missing is a view of the implementation scenarios of conventional policies and the proactive role of grassroots government. This article goes beyond the constraints of implementation scenarios and structures to retrieve the collaborative autonomy of grassroots governments in the conventional policy implementation scenario. By analyzing the implementation process of the old reform policy for Street A in County H, we found that the grassroots government has the motivation, space , and ability to promote tiao-kuai collaboration. First, higher government’s weak involvement in conventional policies and the non-exitability of the grassroots government make the latter the first to face the convergence of multiple pressures, creating the need for collaboration. Second, the responsibility linkage in a limited and segmented implementation structure and on-the-ground resources held by grassroots governments contribute to the construction of a space for cooperation. In this space , grassroots governments can leverage information, relationships, and community to enable effective collaboration. In fact, tiao-kuai collaborations are dominated by the grassroots government but hampered by contingent triggering conditions, the instability of the cooperation process, and the limited effectiveness of the cooperation. Exploration of tiao-kuai cooperation, with the grassroots government as the main body, can help to improve the path of tiao-kuai cooperation in the grassroots arena and to recover the “conventional narrative” of policy research in China.

Key Words Grassroots Policy Implementation; Tiao-kuai Relationship; Grassroots Autonomy; the Conventional Policy

Adaptive Empowerment: Community Integration for the Floating Population

..... Hongjun Jiang & Dong Zhang

Abstract China’s rapid economic development has led to a substantial influx of floating populations into its cities, frequently marginalizing them from the established community governance systems. Alleviating the tension arising from the interactions between the floating population and local residents in urban communities has become a crucial challenge for the modernization of grassroots community governance. Through a case study of Community S, this paper uses the logic of adaptive empowerment to show that new institutions and policies in the process of creating integrated communities are incrementally layered over existing systems such as household registration. Supported by three mechanisms—organizational empowerment, professional enablement, networked interaction—the interaction between new and old institutions achieves an institutional balance between the empowerment of community participation and the compromise with household registration status, thereby fostering a peaceful new form of community integration for the floating population. This study deepens our understanding of mobile urbanity and serves as a reference for exploring resilient community governance and the modernization of grassroots governance with Chinese characteristics.

Key Words Adaptive Empowerment; Floating Population; Community Integration; Historical Institutionalism

..... Zhezhe Duan & Jiaxin Jiao

Abstract Algorithms are becoming an omnipresent means of public sector decision-making. The new-generation governance model of artificial intelligence has emerged as a significant orientation for the future digital transformation of the public sector. Nevertheless, the “black box” attribute of the current algorithm system has been increasingly questioned, giving rise to the “trust deficit” and “lack of accountability” in algorithm governance. This paper explores the logic of Explainable Artificial Intelligence (XAI) through a 2 (interpretation source: rules vs. data) × 2 (interpretation content: procedures vs. results) survey experiment. In this scenario, the tax department applies the algorithm decision system, and the mechanism of different types of XAI on traditional bureaucrats' adoption of algorithm decision suggestions is examined. The empirical results indicate that, first, the interpretable algorithm system can boost the adoption preferences of grassroots civil servants; and the data-driven program interpretation algorithm system or data-driven result interpretation algorithm system can enhance the adoption preference of grassroots civil servants. Second, data-driven XAI can promote the algorithmic decision adoption preferences of traditional bureaucrats more effectively than rule-driven. Finally, the data-driven result-interpretable algorithmic system can heighten the traditional bureaucracy's perception of fairness and technical trust in the algorithmic system, thereby making them more inclined to adopt algorithmic decisions. These findings imply that we should develop the technical capabilities of algorithmic bureaucrats, provide interpretable types of algorithms to traditional bureaucrats, and explore favorable human-machine interactions to facilitate the smooth implementation of algorithmic systems in the public sector.

Key Words Algorithmic Decision; Interpretability; Artificial Intelligence; Man-machine Interaction; Algorithmic Bureaucracy; Grassroots Civil Servant

● ARTICLES

Why Ambiguous Policy Is Unable to Be Implemented: A Case Study of the Safety Production Standardization Construction Policy of Gas Enterprises in China's A City

..... Zhe Zhu, Jie Li, Qingjun Zhu & Meilian Zhang

Abstract In a risk society, understanding how to implement ambiguous policies is a crucial issue for enhancing national governance performance. Existing research has focused on implementing ambiguous policies in general contexts but has paid insufficient attention to their implementation mechanisms in the field of risk governance. Using process tracing, this single case study explores the failed process of implementing the safety production standardization policy for urban gas enterprises in A City. The findings reveal that policy ambiguity influences implementation strategies in the context of strong accountability. The capability of executors and the attention of leaders act as moderating factors, shaping policy outcomes. Motivated by blame avoidance when regulatory responsibilities and policy tools are clear, competent executors adopt selective implementation strategies to mitigate risks, even without leaders' attention. Conversely, when regulatory responsibilities and policy tools are ambiguous and leaders are inattentive, executors resort to inaction as a blame-avoidance strategy, leading to uncontrolled risks. When leaders are attentive and regulatory responsibilities are clear, but policy tools are ambiguous, incompetent executors adopt a “hot potato” strategy to pass off responsibility. When such shirking is no longer feasible, they resort to superficial implementation, resulting in risk

accumulation. This paper develops a theoretical framework for ambiguous policy implementation from a blame-avoidance perspective, offering insights into the implementation of ambiguous policies in the field of risk governance.

Key Words Ambiguous Policy; Blame Avoidance; Policy Implementation; Risk Management

How Does the Government Evaluate Providers of Elderly Care Services in the Context of High-Quality Development? Construction and Validation of an Analytic Hierarchy Process (AHP) Model

..... Jing Peng & Qiao Yang & Shuai Xiao

Abstract This paper uses general evaluation theories, such as 3E theory and 3D theory, and the AHP to construct a supplier evaluation model from three indicator dimensions—undertaking capacity, financial capacity, organizational construction and management capacity—to examine the technical support of the high-quality development of elderly care services. Through empirical verification of the practice of purchasing elderly care services by the Y City government, it was found that strong service acceptance capability plays a decisive role in becoming a high-quality supplier. The scale and professionalism of competitive social organizations are strengths that should be employed for targeted development measures. Therefore, effective evaluation of suppliers by the government is an important foundation for the high-quality development of elderly care services. The government should strengthen its evaluation responsibility and increase the number of high-quality service suppliers. The policy recommendation for the high-quality development of elderly care services is not only to enhance the government's ability to effectively evaluate suppliers, but also to create an institutional environment that promotes the sustainable development of social organizations and optimizes government social cooperation and governance.

Key Words Government Purchase of Elderly Care Services; Supplier Evaluation Model; Analytic Hierarchy Process (AHP); High Quality Development

Does Technological Empowerment Facilitate Holistic Governance in the Process of County Urbanization? A Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Cases Yanling Li & Mengya Chen

Abstract Holistic governance is a new model and trend in urban-rural governance in the new era, providing strategic guidance for achieving high-quality development in China's counties. This study examined 30 typical cases of counties with advanced holistic governance practices. Grounded in the theory of holistic governance and aligned with the practical demands of new urbanization, this paper uses an analytical framework of "holistic governance-technological governance" from the perspective of integrated promotion across population, space, and industry. Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), the paper identifies multiple conjunctural causations and effective pathways through which technological empowerment facilitates holistic governance in county contexts. The findings reveal that holistic governance in Chinese counties is the result of interactions among several conditional variables, including technological empowerment, population urbanization, spatial optimization, and industrial upgrading. Configurational analysis identifies four effective pathways: all-factor-driven, "technological empowerment-industrial upgrading" co-promotion, "technological empowerment-population urbanization" dual-driver, and balanced "technology-industry-population." Among these, the all-factor-driven pathway is the most prevalent, highlighting the critical role of technological empowerment in advancing holistic governance. The paper shows the importance of a people-centered development

philosophy, systematic thinking, and context-specific strategies. It also advocates for leveraging technological empowerment to drive high-quality county development, transitioning from fragmented intelligent governance to integrated intelligent governance.

Key Words County Urbanization; Technological Empowerment; Holistic Governance; Configurational Pathways; QCA

How Does the Application of Artificial Intelligence Affect the Willingness of Street-level Bureaucrats to Exercise Discretion? A Survey Experiment Yu Sun, Yi Deng & Linzhi Sun

Abstract The full exercise of discretion by street-level bureaucrats is an important guarantee for promoting the combination of education and punishment in the law enforcement process. However, long-term tracking surveys have found that as artificial intelligence (AI) is increasingly involved in traffic law enforcement traffic police officers are no longer inclined to exercise their discretion. Instead, the “penalties substituting for management” phenomenon has emerged in traffic law enforcement. To test these observations and explain the decrease in street-level bureaucrats’ willingness to exercise their discretion, this study conducted a survey experiment in H province’s L city, with a representative sample of 190 traffic police officers. The study found that: (1) AI intervention reduced the willingness of street-level bureaucrats to exercise discretion. (2) Perceived process complexity played a partial mediating effect. The results show that the application of AI technology has changed the objective conditions of street-level law enforcement. The room for action is being squeezed, and these bureaucrats are measurably reluctant to exercise their discretion. This research provides new insights into street-level bureaucrat discretion. It also provides empirical evidence of new mechanisms and shows how AI changes traffic law enforcement work practices.

Key Words Artificial Intelligence; Street-level Bureaucrat; Discretion; Willingness to Exercise; Survey Experiment

● THEORETICAL REVIEWS

Public Innovation Labs’ Roles, Impacts, and Determinants: A Literature Review

..... Qianli Yuan & Xinping Liu

Abstract Facing increasingly complex public management issues and public service demands, government departments need public innovation to enhance their effectiveness and legitimacy. Public innovation labs have become the new vehicles for the promotion of those innovative outcomes and capabilities. This article reviews research on public innovation labs, summarizing their characteristics, roles, outcomes, and influencing factors. These labs mainly play a role in the early stages of public innovation in problem identification and solution design. They also facilitate technological process innovation and management process innovation. This has led to increased efficiency and public participation in public management. As the existing research has shown, team building, organizational structure, and collaboration networks in public innovation labs are key micro-and meso-level drivers to public sector innovation. However, the macro administrative system and its traditions have imposed certain limitations on public innovation labs. This study provides insights for the practice and research of public innovation labs in China.

Key Words Public Innovation Lab; Innovation Space; Collaborative Innovation; Institutional Design; Literature Review

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第6期（总第102期）
2024年12月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.6
Published in December 2024

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 248241