

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)

2025. 3

VOL.18 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2025年第3期 总第105期

●专栏：政策执行研究

确定性与不确定性：公共政策的相机执行策略选择研究

..... 李胜会 李 丹 朱绍棠 1

地方社会政策执行的内在逻辑

——以“多校划片”义务教育改革为例

..... 曾 渝 蒋光明 20

●论文

专项整治治理基层数字形式主义何以有效？

——基于整治主体的分析

..... 张靖宇 甘 甜 过 勇 37

理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑	
——基于解构制度性行动情境的研究视角	
..... 陈廷佳 赵紫懿 孙 涛	57
基层治理中历史遗留问题何以产生？对政府决策中“当下主义”策略的案例分析	
..... 余成龙 郑晓华	78
激活“公”与“共”：占据结构洞的县域社会组织	
..... 林雪霏 单雅杰	98
信息干预与新业态从业人员养老保险的参保意愿：基于外卖骑手随机实验的	
实证研究	申梦晗 苏楚平 申广军 119
城市政府合作关系的不均衡性：基于长三角官员异地考察网络的研究	
..... 林钢健 徐元朔 张蔚文	138
全球人工智能治理中的联盟冲突与政策学习	
——基于倡议联盟分析框架	雷晓康 于林霞 157

●理论综述

公共管理研究中的元分析方法：进展、范式与方向	
..... 苗 青 朱星魁	175

●英文目录与摘要	196
----------------	-----

基层治理中历史遗留问题何以产生？ 对政府决策中“当下主义”策略的案例分析

余成龙 郑晓华*

【摘要】基层治理中历史遗留问题在漫长等待中并非无法开启“政策之窗”，而是未能进一步开启“决策之窗”。基层政府决策中的“当下主义”策略是这类问题产生的深层原因。沿海Q村的案例表明，早期基层官员堆叠当下资源、压缩当下成本的“主动当下主义”策略，实现了发展加速，但也将问题遗留给了未来。继任基层官员将这些遗留问题视作一种治理风险，并通过拖延问题、上交问题、转移问题、修补问题等“被动当下主义”策略，对其进行及时处置与隔离，却也导致问题被持续搁置。结果是，不同时期基层政府“当下主义”策略的决策连续统，使初始问题被留在时间里，继而被困在时间里，最终变得越来越难以解决。事实上，面对发展机遇和社会风险带来的时间压力，基层政府选择“当下主义”策略，很大程度上是一种情境理性。悖论性在于，赋予其合理性的外在条件在未来会反向削弱其合理性，从而导致基层治理中的历史遗留问题被源源不断地再生产出来。

【关键词】历史遗留问题 基层政府 决策 “当下主义” 时间

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0078-20

一、问题的提出

基层治理中有一类积压已久且较难解决的棘手难题，被地方领导干部统称为“历史遗留问题”^①。基层治理中的历史遗留问题通常有三个方面的特点。一

* 余成龙，华中师范大学政治学部、公共管理学院讲师，师资博士后。郑晓华，上海交通大学国际与公共事务学院副教授。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

基金项目：国家社会科学青年基金项目“基层社会风险防控时效的提升机制与路径研究”（24CZZ028），第75批中国博士后科学基金面上项目（2024M751064）。

① 除“历史遗留问题”这一表述外，基层也有“遗留问题”“历史问题”等说法。

是问题产生自过去，通常和某个历史时期的政策调整或政府权宜行为有关，隐含之意是责任不在当下（李棉管、覃志庆，2023）。二是尽管民众长期呼吁，但问题一直未得到解决。现实的情况是，或缺乏解决问题的法律政策依据，或解决单个问题的成本过高，一旦处置不当还可能引发群体性抗争（应星，2001；田先红，2020）。三是不同时期的基层官员大多倾向于搁置此类问题，希望等将来条件成熟时由继任者来解决。在实践中，这类问题多被划入“敏感问题”范畴，但却是底层民众“急难愁盼”之所在。显然，它属于中国情境下的棘手问题（Wicked Problem），但鲜有对其形成过程的学理性解释。令笔者困惑的是，在漫长的历史等待中，这类问题是否未曾遇到合适的解决时机？在不确定的将来，它是否必定迎来所谓的最佳契机？

公共部门何时解决何种难题，通常被视作政策议程设置的学理性问题。经典政策议程理论认为，当一个问题具有较高显示度、存在清晰解决方案、引起社会关注时，便有更多的可能性被基层官员所重视（金登，2004；扎哈里尔迪斯，2004）。同时满足这三个条件，“政策之窗”便会开启，从而迎来解决该问题的最佳契机。就本研究所探讨的现象而言，在问题可见度方面，新颖、极端、异常的问题更能吸引基层官员的注意（Akerlof，1991），而基层治理中的历史遗留问题作为老问题、社会面下的潜藏问题，的确不太受关注。在解决方案方面，历史遗留问题表现出溯源和追责的复杂性，“多年久拖不决，矛盾越积越深，解决难度越来越大”（李昱星，2016：48），因而在实践中表现出不同程度的“抗解性”（吴淼、邵欣，2016）。按照上述逻辑，基层治理中的历史遗留问题的确难以开启“政策之窗”。然而在中国的治理情境下，这类问题有进入政策议程的其他通道。例如，各级政府在不同阶段推出的各种改革举措，发起的各类治理行动，会逐步清理并解决此类问题。民众也会通过各种正式与非正式的渠道，向上反映其问题与诉求。若自上而下或自下而上任一通道被打开，便可能改变基层治理中历史遗留问题的显示度、解决方案、政治关切等属性。因此，这类问题并非无法开启“政策之窗”，而是在此之后未能进一步开启“决策之窗”（Herweg，2017）。研究需要从结构视角，即何种问题在何种条件下更有可能被解决，转向行动视角，即有治理权的基层政府及官员为何没有解决该问题。

这一视角试图解释早期基层官员为何不选择一次性解决问题，继任基层官员为何无法解决问题。本研究以沿海Q村30年发展为例，探究基层政府的行动策略，何以导致基层治理中历史遗留问题的产生。案例材料源自笔者2019至2022年间对该村进行的追踪观察以及回顾性调查。案例选择的思路体现在两个方面：一是该村历史遗留问题某种程度上是沿海开发的时代产物，在问题缘起、特征、形成路径等方面具有典型性；二是这些问题在极具改革魄力的沿海发达

地区,理论上最有可能解决却始终未被解决,属于“最可能案例”,基于此,分析得出的结论将更具说服力(吉尔林,2017)。

二、文献综述

基层治理中的历史遗留问题,与基层政府最直观的联系体现在“遗留”这一行为上,其实质是政府主动调整问题解决的时机。已有研究主要从政策议程之前的“不决策”和政策议程之后的“拖延”两个方面,来解释基层政府调整问题解决时机的策略与行为逻辑。

(一) 政策议程之前的“不决策”

一旦不解决特定问题成为行动目标,基层政府便会想方设法阻止该问题进入政策议程,也即政策议程之前的“不决策”。巴赫拉奇和巴拉兹于1963年率先提出“不决策”(Non-Decision or Non-Decision Making)这一概念,指基层政府利用占主导地位的价值观、神话、政治制度、行政程序等因素,将决策限定在安全范围之内,防止局部不满演变为全局性问题(Bachrach & Baratz, 1963)。在后续研究中,两位学者进一步丰富了这一概念,将“不决策”进一步界定为政府压制或挫败试图挑战现有规则与秩序的行为(Bachrach & Baratz, 1970)。后来,公共政策学者引入这一概念,用以概括政府官员阻止特定问题进入政策议程的行政现象(戴伊,2011)。尽管概念外延在不断扩大,“不决策”的含义主要是指政府对特定问题与诉求的“去问题化”与“去议程化”。

近年来,越来越多的研究关注“不决策”现象,因为学者们发现政府所忽视的问题,经常比其正在解决的那些问题更为重要。关键在于,“不决策”经常是政府的主动选择。例如,Kamuzora(2006)观察发现,坦桑尼亚的执政官员会使用“执行敷衍”“威胁倡议者”“诉诸偏见”“利用主流观念”等策略,避免出台自己实际上并不支持的职业卫生政策。Neubauer-Shani和Shamir(2021)的研究概括指出,阿拉伯国家的执政官员通过“问题在地化”“执法不严”“延迟决定”“立法中无事生非”“议案讨论时刻意为难”等方式,搁置与宗教教义相冲突的世俗议题。Shpaizman(2020)也发现,官员经常使用“信息控制”“攻击合法性”“俘获倡导者”等手段,防止社会舆论倒逼政府出台某项政策。

总体而言,基层政府“不决策”有以下四种动机。一是做出某项决定意味着其自身利益会受到损害,因此不愿决策(Bachrach & Baratz, 1963)。二是难以承受既得利益群体所施加的巨大压力,因此不敢决策(Raymond, 1971)。三是短时间内未找到妥善解决方案,因此不知如何决策(戴伊,2011)。四是担心

资源的重新配置会影响其他议程，因此主动延迟决策（沈侃，2008）。

（二）政策议程之后的“拖延”

政策议程往往非单一主体所能完全垄断，那些不愿解决的问题一旦进入政策议程，基层政府的应对方式便会转向“拖延”。拖延是指基层政府为避免当下做出决断或采取行动，在讨论、审查、决定、执行、反馈等环节刻意设置阻碍，放慢节奏，以实现“不决策”“缓决策”等目的（郁建兴、黄飏，2016）。例如，聂方红（2013）的研究发现，拖延等待是地方政府处置公共事件的一种常见策略。对“新官不理旧事”现象进行解剖，有研究指出，新上任的官员往往对前任领导交办的事项“能推就推”“能拖就拖”“能压就压”（李棉管、覃志庆，2023）。

在公共管理实践中，拖延通常被视作一种消极避责行为，往往与低效率、官僚主义、不作为等“科层反功能”联系在一起。例如，倪星和王锐（2017）的研究指出，地方政府“忙而不动”“纳入常规”“推诿扯皮”等行为的实质，是通过拖延来规避责任。许玉镇（2020）同样发现，基层干部会通过“照章办事”“请示报告”“等待批示”等策略，进行风险转嫁与反向避责。

另一些学者则提出不同的见解，认为拖延并不总会造成负面影响。例如，在危机应对中，可容忍的拖延能帮助政府争取时间以做出更合理的选择（Zohar et al.，2009）。面对选择某种方案必然遭到另一群体强烈反对的两难情形，拖延能够避免政府成为众矢之的（董丛林，2014）。此外，拖延还是一种资源配置的手段。例如，拖延回应当事人的诉求，基层政府能借以识别哪些问题更为紧迫，需要优先解决（应星，2001）。拖延拨款时间并观察下级自筹资源的行为，上级能借此识别下级的真实财政状况，从而确定拨款的优先级（董志强，2007）。

（三）文献评述

政策议程之前的“不决策”和政策议程之后的“拖延”，有助于解释基层治理中的历史遗留问题为何难以进入政策议程，或进入政策议程之后又为何仍得不到解决。但这两种解释也存在一定的局限性。一是两者均强调基层政府试图将问题控制在一种无须解决的状态，却忽略了历史遗留问题从源头上来说，是早期基层官员为解决其他问题、实现其他目标而主动决策的副产品。换言之，研究需要将“不决策”和“拖延”之前的“决策”也纳入分析范畴。二是两种解释针对的是单一决策情境，缺乏纵向维度的观察，未能对连续决策及其意外后果进行分析。因为这类问题的形成并非一朝一夕，很难将责任仅归咎于基层

政府的某一次决策。当然两种解释也给本研究带来一些启发。民众倾向于将这类问题归咎为基层官员的避责和不作为，但置身事内则会发现，很多看似不合理、不负责任的决定，从基层视角看却可能是一种审慎的理性。因此，本研究提出一种大胆的假设：基层治理中的历史遗留问题是不同时期基层政府在各自“当下”做出的合理选择，只是随着时间的推移，它产生了历史的非预期结果。

三、“当下主义”策略：基层政府决策的一种行为选择

Luhmann (2000) 敏锐地指出，领导者实际上更关心如何有效地管理时间，而不是管理任务。因此有学者提议，应建立一种基于时间的决策分析框架（扎哈里尔迪斯，2004）。在这一思路的启发下，本研究尝试引入“当下主义”这一概念，来理解基层政府决策的时间逻辑与策略选择，并用以解释其何以导致基层治理中历史遗留问题的发生。

（一）“当下主义”策略及其合理性

过去、当下、未来是人类社会最常使用的三种时间视域。行动者在特定情境下锚定何种视域，会影响其作决策时选取何种标准、调用何种知识；反过来，环境会影响行动者对时间视域的锚定，进而选择不同的应对策略。

聚焦过去视域的“历史主义”，假定社会趋于稳定且具有明显的地域性特征。经验知识的时效性较长，因而对实践具有重要的指导价值。行动者延续、复制被实践证明过的成功经验是明智之举。聚焦未来视域的“未来主义”^①，假定社会呈现某种加速、进步的发展趋势（阿赫托戈，2020），身处其中的行动者试图“把生活和艺术投射到未来中去”（维尔多内，2000：14）。既然未来朝着某个方向发展，行动者的最佳选择当是引领或追随时代潮流。聚焦当下视域的“当下主义”，假定社会充满易变性和不确定性。过往经验将不再有效，而未来又难以预测（罗萨，2015：93），行动者的务实选择是抓住当下，选择贴现率最大化的行动方案，并根据需要拼凑各种实用性知识。在行为效应上，“历史主义”倡导均衡满足，“未来主义”呼吁延迟满足，“当下主义”强调即刻满足。三者对比如表1所示。

^① “未来主义”是20世纪初兴起的一种思想潮流，其内涵丰富而混杂，但在以下方面具有共识：决绝地反传统，强调生活至上，鼓励大胆创新，崇拜技术和速度（维尔多内，2000）。本研究引入“未来主义”这一概念，侧重此种时间视域下决策者的注意力锚定及决策特点。

表 1 决策情境、时间视域与行动策略

	“历史主义”	“当下主义”	“未来主义”
决策情境	确定性、地域性	易变性、不确定性	加速性、进步性
时间视域	过去	当下	未来
知识调用	历史经验、相似案例	实用知识、碎片知识	科学技术、预测模型
行动目标	可持续性	贴现率最大化	紧跟时代潮流
行动效用	均衡满足	即刻满足	延迟满足

资料来源：作者自制。

作为一种行动策略的“当下主义”，在经验上与眼前主义、现时主义、即刻主义等意涵较为接近，因而很容易招致“短视”的批评。需要注意的是，短视通常是因为行动者缺乏有效信息与相关知识，属于非理性或有限理性。而“当下主义”是指在快速变化和不确定的外部环境下，行动者刻意收窄时间视域，专注于抓住当下机遇，快速应对眼前危局，其实质是一种“情境理性”。决策者采取何种行动，取决于其在情境中体验的具体挑战（约阿斯、克诺伯，2021）。快速变化和不确定性的外部环境——发展机遇的稀缺性与易逝性，以及社会风险的突发性与破坏性，是此种行动策略的合理性前提。由于“过去和未来正朝着当下在迅速崩溃”（哈维，2003：300），行动者“瞻前”和“顾后”皆不合时宜，因为原本可推给未来的问题进入了现在的视野，迫使行动者迅速给出答案，做出选择（诺沃特尼，2011）。

（二）基层政府决策中的“当下主义”策略

特定情境下的时间结构会影响政策制定过程（唐贤兴、堵琴因，2015）。当期盼已久的发展机遇突然来临，或令人紧张的社会风险显露端倪时，基层官员身处一线，在该时点会预判不及时行动所产生的机会损失和预期结果。正是这种预判，使外在压力转化为内在的“时间荒”（Perlow，1999），进而激活其进行“当下主义”的策略应对。在基层政府的决策中，“当下主义”策略是指（镇街层级）基层官员着眼于当下，以当下视角观察当下（阿赫托戈，2020），行为选择侧重实现当下收益的最大化与当下风险的最小化（Goetz，2014）。

显然，基层政府决策中的“当下主义”策略不应被武断地贴上“短视”标签，相反，它正逐渐成为一种时代趋势。随着社会环境逐渐显现出复杂性、偶然性和加速性等特征，政策制定正在从目标导向的理性模式，转向以时间为导向的反应模式（Friedbert & Zohnhöfer，2016）。当前西方国家的责任型政府逐渐被响应型政府所取代，结果是决策权力逐渐从协商机构转移至行政机构，因为后者更能适应快速变化的社会（Goetz，2014）。薛澜和赵静（2017）对中国政

策过程进行观察也发现,时间压力下的“决策删减-执行协商”模式,能有效提升政府的应变速度和适应能力。近年来,敏捷治理逐渐兴起,在某种程度上也暗合了基层政府决策中“当下主义”策略的时代合理性。

(三) 分析框架

当一个组织对其环境具有依赖取向时,它倾向于行动而不是反思(Pina e Cunha, 2004)。“当下主义”策略有助于提高基层政府的灵活性与适应性,但也会产生一些非预期结果。当具有稀缺性和易逝性的发展机遇在某个时点出现时,基层官员倾向于选择“当下主义”策略,是因为它能在具体时间点上集中人力、物力、财力等资源,同时还能降低该时间点需要承担的风险和负担,从而提高基层政府的响应速度与行动能力。问题在于,很多不属于该时间点的各类资源被透支自未来,原本需要在该时点承担的责任又被进一步转移给了未来。如果基层政府内部发生重要人事调动,继任基层官员对这些遗留问题同样采取“当下主义”应对策略,便会出现“当下主义”的决策连续统^①,进而产生单一决策所难以预料的结果。为便于分析,本文将基层治理中历史遗留问题的形成,分为“初步形成”和“历史沉积”两个阶段,如图1所示。

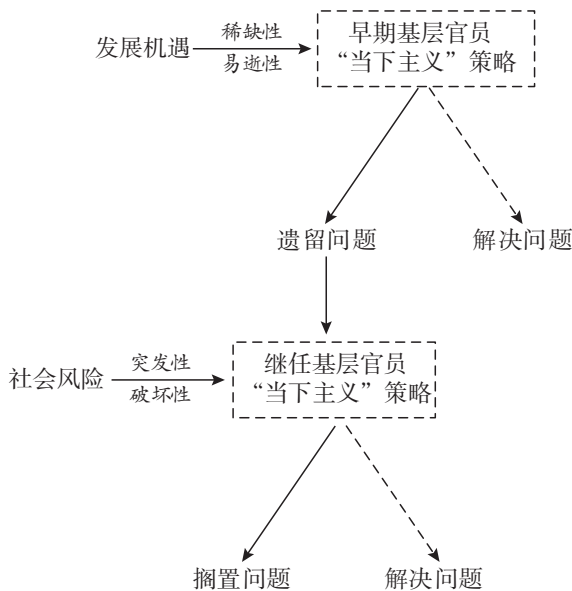


图1 基层治理中历史遗留问题产生的分析框架

资料来源：作者自制。

^① 连续统是指“人们认识和实践的对象在时间上连续不断,空间上紧密关联,性质上相互交融的统合整体”(钟志贤, 2005)。“决策连续统”则强调不同时期的决策因具有内在关联性,从而出现单一决策所无法预料的结果。

在初步形成阶段，为抓住发展机遇实现跨越式发展，早期基层官员会选择“当下主义”策略，体现为堆叠当下资源、压缩当下成本、转移当下风险，导致将问题遗留给未来。在历史沉积阶段，“新官不理旧事”的基层行政生态逐渐将“遗留问题”转移至地下，使其处于静默状态。对继任基层官员而言，这类问题属于“敏感问题”，解决这些问题不仅无功，还需承受一定的风险。因此，继任基层官员同样会选择“当下主义”应对策略，以图及时有效地应对风险，因而选择搁置而不是解决问题。最终，一项被早期基层官员所遗留的问题，经过继任基层官员的不断搁置，最终演变为基层治理中的历史遗留问题。

四、早期基层官员的“当下主义”策略与问题遗留

笔者在沿海 P 市 Q 村调研发现，早年间镇领导为推动地区经济发展所采取的“当下主义”策略，虽然取得了显著成效，却也导致该村历史遗留问题的初步形成。

（一）“县长工程”造成一批无产证农房

目前 Q 村占地面积约 670 亩^①，由 6 个村民小组构成。2021 年的统计数据显示，该村有户籍人口 1271 人，常住人口 2523 人。早在 20 世纪 90 年代初，因拥有一家成规模的村办化工企业，Q 村成为远近闻名的富庶村。据村民回忆，时任县长来 Q 村视察，对村集体经济给予了高度肯定，当即“拍板”要将其打造为全县的“新农村”示范点。一切始于这项“县长工程”，其思路是在村内统一规划建设一批洋房，然后将部分农民迁居其中，这样不仅能改善村居面貌，还能腾挪出一部分土地用于工业建设。

对 Q 村而言，这无疑是一次难得的发展机遇。为落实这一决策，镇领导和村委会商定，决定在原村民一组所在区域的河道两侧统一建造 32 幢洋房，并以接近成本的价格出售给本村村民。这项“县长工程”类似于现在的农民集中居住项目。相较于动迁安置，这种方式成本更低、速度更快。

“当时就说招商引资进来以后把老百姓的地集中起来，在这造一些房子把村民全部搬进去。当时县长拍板，‘你们弄吧，没关系，等合适机会再帮你们把宅基证办下来’。”（现任村支书 TYQ20210703^②）

随着市级层面土地政策的收紧，镇政府很快便发现上级分配的土地指标不

① 1 亩≈666.7 平方米。

② 访谈材料编码规则为：受访者身份+受访者姓名拼音首字母+访谈日期。

够用。结果是，原本承诺补办的产证被一拖再拖，直到不了了之。

与农民私建的“违建房”以及“小产权房”等情况均不同，Q村这32栋无产证洋房是基层政府主动规划建设的产物。其初衷是实现地区经济快速发展，但也给当地村民造成了新的问题。因产证缺失，他们在户口迁移、房屋租赁、遗产继承、房屋确权、子女入学等过程中遇到了各种麻烦，且在未来拆迁时，他们的补偿权益没有任何保障。

（二）园区建设导致动迁不成反被围困

20世纪90年代后期，Q村加快了工业开发进程。村内成片的果树被砍伐腾退用于厂房建设，化工、服装、家具等企业陆续进驻。进入21世纪，镇政府计划将Q村的全部土地予以征收，在此基础上建立A工业园区。彼时Q村面临动迁消亡的命运。村民在情感上或许一时难以接受，但敌不过“一夜暴富”的诱惑。据村民讲述，按照当时的政策，每户大约能补偿3到5套安置房。村民的想法很简单，就是盼政府早日拆迁。

“你们园区进来把我们拆光，我们就干脆出去，反正一期、二期先到那边，三期、四期就肯定能把我们全部拆掉。”（现任村支书 TYQ20210703）

由于村民希望尽可能积攒乔迁资金，村委不得不认真讨论村办企业存在的必要性。最终在2004年，村民一致决定以3700万元的价格将村办企业转让给私企老板，所获资金按3:3:4的比例分配给村民小组、村集体以及镇集体。各生产小组在拿到资金的第一时间便按照人头将其中的30%进行了均分。根据政策规定，只有当行政村被撤销，村民才可对村集体资产（也即另外的30%）进行处置。但村民已迫不及待，未获得镇政府许可便将这一部分资金提前进行了分配。

令村民始料未及的是，整村动迁安置并不在镇政府的计划之列。据老村支书回忆，村民很快便以耕地2.4万元/亩、非耕地1.2万元/亩的价格将土地转让给政府。然而镇政府为了压缩园区建设成本和时间周期，采取只征农业用地不征宅基地的“跳棋式”征地策略。“一般情况下一片房子全部拆掉然后动迁。但当时建园区的时候比较散，这块厂房报批完手续后就在上面建一个厂，当遇到老百姓的房子就跳开，在另外一个空地上再建一个厂。”（老村支书 QYM20200616）当时村民已经做好了离土离乡的准备，却始终没能等来动迁的消息。“我们当初的想法比较简单，园区进来把我们全部拆光，我们搬出去就可以了。但实际操作下来，就是把你全部切割开来，一块都不给你拆。”（Q村村民 TY20210703）结果是Q村动迁未成反被围困，6个自然村被切割、散落于园区各处，成为了园中之村。

园区很快建成并投入使用，村民却面临一系列困境。一是村办企业已被变卖，Q村失去“造血”能力，“杀鸡取卵”的结果是村集体经济长期处于空转。二是相较于商品房价格的疯涨，卖掉村办企业后分配而来的现金快速贬值，村民很快便陷入买不起房的窘境。“讲到这个事情，老百姓怨声太大了，如果不能够动迁至少给老百姓造点房子，小孩去买商品房都买不起！”（老村支书 JRM20200811）三是Q村剩余宅基地不仅面积小且呈点状分布，被动迁的难度较大：“最后发现谁也不愿意花钱，没有人愿意动迁，动迁成本太高了！”（老村支书 JRM20200811）

（三）未批先建引发名实分离的“飞地”

随着户籍身份和生活环境的改变，村民已完全接受非农户口的身份。然而在一次由市-区-镇-村四级共同参与的“空壳村撤村”协调会上，村干部及部分村民代表被告知Q村尚有334亩耕地、97.59亩非耕地。通过现场翻阅相关资料，乡镇干部发现该村的土地确实已被镇政府征收，但后者仅完成了一部分土地性质转换的手续。镇民政办主任向到场者解释道：“比如我征用了10亩土地，后来边上2亩地也没有人用，我就圈在里面先盖个厂房用着，当时乡镇工业也是允许的。但现在又不允许了，拆违拆出来的土地还是属于集体土地。简单说就是有的办理了手续，有的还没有办。”（镇民政办主任 YQ20200616）结果是Q村出现了431.59亩名实分离的“飞地”。从法律角度来看，这些土地归村集体所有，但实际使用权却归工业园区，因为政府已经和所有农民签署协议，并将补偿款发放给了村民。

这些名实分离的“飞地”给Q村造成两方面影响。一是村民对早期镇领导未进行整村动迁的行为颇有怨言，一旦得知账上多出数百亩土地，自然会提出疑问：“土地你已经都用掉了，现在回去跟村里人说我们还有地，那老百姓肯定要问‘我们的土地在哪里？’。”（老村支书 JRM20200811）二是Q村一直在争取“空壳村撤村”名额，若能成功争取，行政经费将会翻倍，便能给村民提供更多福利。然而，实际上的“有人无地”在名义上“有人有地”的影响下，不符合“空壳村撤村”的政策规定。

五、继任基层官员的“当下主义”策略与问题搁置

早期基层官员的“当下主义”策略，使Q村实现了跨越式发展，但也“遗留”了产证缺失、被园区围困、土地性质未能转换等问题。访谈过程中一位乡镇干部解释道，镇领导也很难解决这些问题，而且担心解决一个问题会连带出一系列其他问题。因此，不能简单地将“新官不理旧事”解释为官员的避责，

而应视为他们应对风险的一种策略。通过追踪观察，笔者发现继任基层官员同样选择了“当下主义”策略，目的是及时有效地隔离和处置风险。

（一）拖延问题

对村民而言，他们固然希望镇政府重视并尽快解决其问题。但面对棘手问题，继任基层官员往往考虑的是如何大事化小、小事化了。“拖延问题”策略能帮其实现这一目的。一是尽力安抚。村民反映历史问题时或多或少带有怨气，镇政府工作人员的首要任务是安抚、息怒。“老百姓需要一个说理的地方，所以要耐心听他们倾诉。”（镇信访办科员 FM20210519）二是主动承诺。待当事人倾诉完后主动许诺镇政府会认真对待，如“我会向相关部门反映，一有消息就告诉你们”。三是请求等待。镇政府工作人员会请求村民耐心等待。继任镇领导通常都会使用这一策略，结果是问题一直被拖延到现在。

继任基层官员借助“拖延问题”策略，能够有效规避当下风险，很重要的原因在于它能逐步降低村民的心理预期。一旦后者完全接受这是一个无解难题，问题的风险性反而会降至最低。“大家都已经心死了，只有几个老同事对我说，‘你们年轻人稍微有一点希望，你们大胆去做，去呼吁，当然我们也不强求你们，毕竟这么多年了’。”（现任村支书 TYQ20210703）一个显著的事实是，Q村近年来一直没有发生村民上访的情况。

（二）上交问题

当一些原因使继任基层官员不得不面对遗留难题时，“上交问题”成为另一种可选策略。所谓“上交问题”，即基层官员如实向上级禀报实际情况（包括问题缘由、现状、影响等），请求上级给出明确答复。

例如，2016年P市启动了由时任市委书记亲自挂帅指挥的城中村整治行动。市政府规划在3年时间里拆除存量违法建筑6300万平方米。Q村位于P市沿海工业区腹地，自然也在重点整治之列。按政策规定，Q村的32栋洋房或被定性违规，或被定性合法。考虑到政策压力和问题的风险性，镇领导选择了“上交问题”。经区城中村整治领导小组讨论，最终处理结果为缓办。“这32套房子没有房产证，相关材料一点也没有。镇里写了一个情况说明，把所有照片全部附上交区里，区里上会讨论，最后的处理结果是‘缓办’。”（现村支书 TYQ20210703）尽管镇政府未能帮村民争取到产证，但也避免了房屋被定性为“违章建筑”。

（三）转移问题

在实践中，基层官员会通过调研来主动发现问题。然而遇到历史遗留难题，

他们大多会选择“转移问题”策略，把注意力转向短期内能解决的其他问题上去。

“拆违”运动渐入尾声时，P市新一任领导启动了调研行动。该行动号召全市各级党政机关深入一线走访调研，解决群众急难愁盼问题。据官方公布的数据显示，仅当年就有1464家单位开展了315.2万次调研，累计解决了66万个具体问题。村民满怀期待地向前来调研的镇领导讲述村内情况，后者很快便认识到问题的复杂性，并表示解决这些问题需从长计议，但会尽力解决其他问题。笔者也确实发现，尽管Q村的历史遗留问题未得到解决，但其他问题（如环境污染、缺乏公共活动空间等）很快得到了解决，村民对此颇为满意。

（四）修补问题

基层官员确实难以解决Q村的问题，但如果能够采取措施降低这些问题对村民日常生活的影响，便能够防止矛盾激化，这一策略即“修补问题”。

现实中，基层政府采取了不同的修补措施。一是修补无产证农房问题。产证缺失给32户家庭子女入学带来了诸多困扰，因而每到开学季便有家长到镇政府反映问题。为此，分管的镇领导积极主动与区教育局取得联系，逐步解决了儿童入学难题。二是修补动迁安置问题。在“空壳村撤村”协调会上，村民代表大谈工业园区环境污染，并列举近年来有近20位村民患癌的事实，目的是希望镇政府早日进行动迁。会后，镇领导一方面引入第三方环评公司，对村民反映的环境污染问题进行核实；另一方面及时和区国土规划部门取得联系，告知村民Q村所在地块的建设规划以及政府试图引进的项目，从而让村民知晓拆迁的最新资讯。三是修补“飞地”问题。对于“拆违”导致的“飞地”，镇政府主动整治“飞地”并将其归还给村集体，同时协助农业公司承包耕种，租金收入直接充入村集体经济。这一操作虽然没有彻底解决“飞地”问题，却也成了惠民之举。

六、基层治理中历史遗留问题产生的整体性解释

前文翔实地呈现了Q村历史遗留问题形成的细节，基层政府决策中的“当下主义”策略是问题产生的深层原因。从“条件-解释变量-机制-响应变量”的理论构建基本要件出发，研究还需要进一步梳理清楚：基层政府选择“当下主义”策略的外在诱因是什么？其内在过程是怎样的？最终如何导致基层治理中历史遗留问题发生？

（一）基层政府“当下主义”策略的外在诱因

发展机遇和社会风险是驱使基层政府将注意力从常规（对应“历史主义”）和计划（对应“未来主义”），转向即时性（对应“当下主义”）的外在条件。因为在以不确定性和偶然性为特征的“漂浮时间”里，“现在”的重要性远胜“过去”和“未来”（Gurvitch, 1964）。其中，发展机遇具有稀缺性和易逝性，基层官员审时度势抓住时机，便能极大提高成功的概率（希达、托思鲁斯，2009）。反之，社会风险具有突发性和破坏性，基层官员如若不能及时采取行动，可能使正在推进中的项目受到干扰，甚至会因为处置突发事件不及时而遭到上级问责。用哈维（2003：384）的观点来解释，即“时空压缩”会“抽取我们的能力去抓住在我们周围展现出来的各种现实”。案例中，早期基层官员的系列举措——先建房屋后补产证、只征耕地不征宅基地、将耕地先投入工业建设等，均是为了抓住时机，赢在当下。然而早期官员所遗留的问题，对继任基层官员而言却是一种社会风险。正如鲍曼（2018）所言，风险应对需要弹性和动态性，强调满足当下而不用去承担责任。

（二）基层政府“当下主义”策略的内在过程

当发展机遇突然降临，或社会风险初露端倪时，过去和未来“必须被放置在越来越短的时间距离里进行重新解释”（罗萨，2018：18）。这两者均会通过时间压力的传导，促使基层政府采取“当下主义”策略进行应对。对案例进行剖析不难发现，问题的初步形成（阶段）是早期基层官员“主动当下主义”策略所引发的，问题的历史沉积（阶段）是继任基层官员“被动当下主义”策略延续的结果，两者有着不同的作用路径。

早期基层官员的“主动当下主义”策略是为了抓住发展机遇。发展机遇附有时限要求，且自带加速度。为了匹配这种加速度，就需要基层官员从技术或事本主义逻辑出发，解决资源匹配以及时间同步的问题（罗萨，2015）。然而，一段时间内基层政府可调集的资源是有限的，“主动当下主义”策略的核心，是在当下即解决发展加速与所需条件和资源不匹配的结构性矛盾，否则将错过时机。案例中，早期基层官员通过堆叠当下资源、压缩当下成本的方式，实现了发展加速。许诺未来补办产证以及未批先建，实际上是通过透支未来土地使用指标，实现当下可用资源的最大化。只征耕地不征宅基地的“跳棋式”征地，解决了改革开放初期基层财政捉襟见肘的难题，同时大大节省了动迁安置需要消耗的时间。

继任基层官员的“被动当下主义”策略是为了快速应对风险。风险具有不

确定性和潜在破坏性，其何时发生、具有何种破坏性均具有不确定性（Birkland，2006）。当风险在某一时刻显露迹象时，基层官员的首选是“争取时间、抑制期望、推迟对抗和推迟解决问题”（Goetz，2014），从而解决应对速度跟不上风险演变速度的结构性矛盾。风险应对强调弹性和灵活性，在彻底解决问题的难度较大时，案例中的继任基层官员倾向于选择“拖延问题”“上交问题”“转移问题”“修补问题”等策略，从而更有效率地解决眼前麻烦（Pina e Cunha，2004）。基层治理中历史遗留问题的形成路径如图2所示。

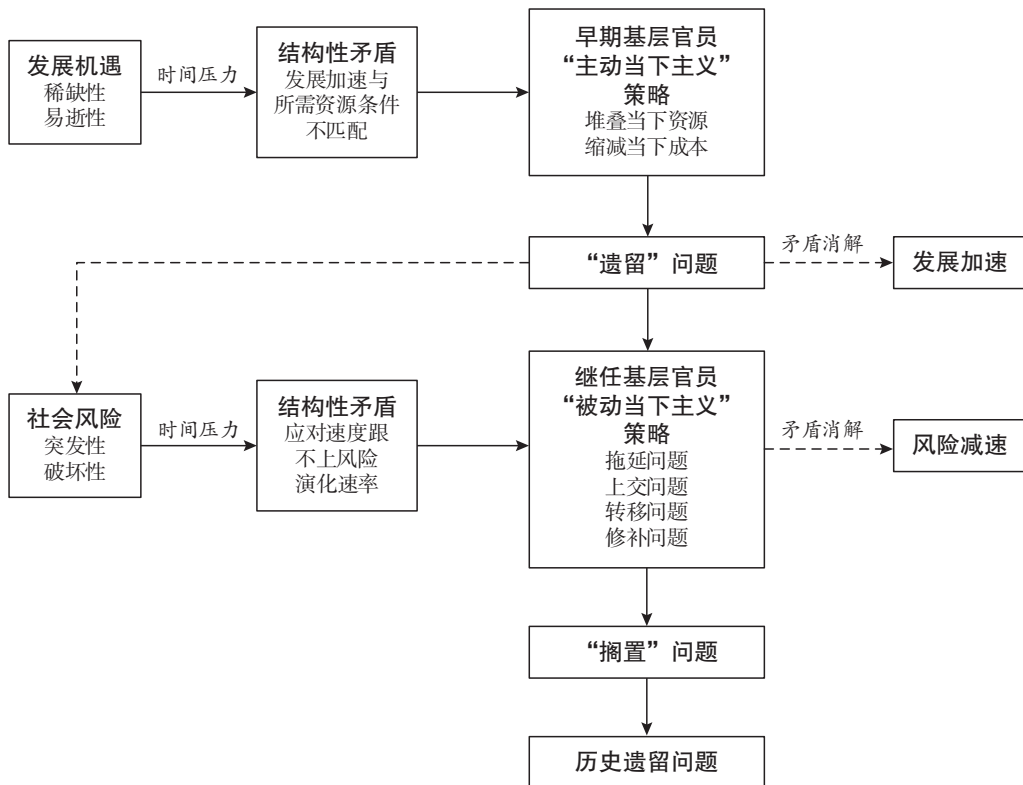


图2 基层治理中历史遗留问题的形成路径

资料来源：作者自制。

（三）“当下主义”决策连续统的后果

从案例的最终走向看，基层政府决策中的“当下主义”策略，造成了两方面影响（如图2所示）。一方面，它帮助早期基层官员解决了特定时点上发展机遇与所需条件资源不匹配的结构性难题，从而实现了发展加速；帮助继任基层官员化解了风险加速演化与行动响应迟缓的冲突，从而顺利度过了眼前危机。另一方面，早期基层官员“遗留”问题和继任基层官员“搁置”问题的“当下主义”策略，形成了决策连续统，使一开始便应被解决的问题，随着制度和社

会环境的变迁，变得越来越难以解决。

在易变性和不确定性的外部环境下，基层官员面临发展机遇和社会风险带来的时间压力，将时间视域收窄，暂时关注当下，选择当下收益最大化且当下即可见到成效的行动方案，这显然是一种合理且必要的选择。因为改变问题在时间链条中的分布位点，重新调整资源在时间链条中的分布结构，能实现总体治理效益的最大化。正如诺沃特尼（2011：38）所言：“是拓展了的现在选择了未来，而不是未来选择了拓展了的现在。”但这一决策的合理性还仰赖另一隐含假设——未来更稳定、可预期，继任基层官员能更加从容地消化这些遗留问题。图3揭示了基层政府“当下主义”策略的合理性悖论。

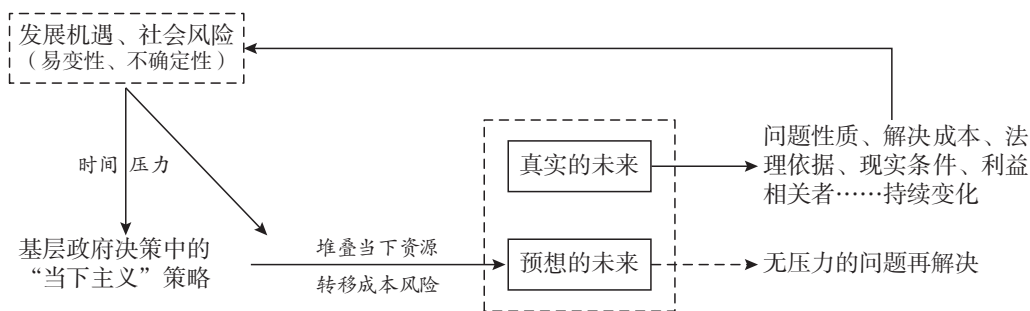


图3 基层政府“当下主义”策略的合理性悖论

资料来源：作者自制。

问题恰恰在于，“预想的未来”并非“真实的未来”（见图3）。事实上，世界早已经步入“风险社会”（贝克，2018），“真实的未来”同样充满着不确定性和易变性。继任基层官员的决策环境并非早期基层官员所预期的那样。一是遗留问题在制度和社会环境不断变化的背景下发生风险演变。过去默许的非正式做法（如“未批先建”）在当下可能失去程序合法性；过去相对低成本即可解决的单问题（如整体拆迁），在当下令基层政府不堪重负。二是社会加速背景下其他发展机遇不断出现，以及面对绩效合法性压力，继任基层官员不得不将注意力聚焦对其而言更重要的“当下”。由此，“真实的未来”同样会引发继任基层官员的“当下主义”策略应对，从而使初始问题一旦被留在时间里，便很可能被困在时间里，最终演变为谁也不愿意解决、客观上也确实越来越难以解决的基层治理中的历史遗留问题。

七、结论与讨论

沿海Q村的案例表明，基层治理中的历史遗留问题在漫长等待中并非无法开启“政策之窗”，而是未能进一步开启“决策之窗”。基层政府决策中的“当

下主义”策略，是这类问题产生的深层原因。第一，早期基层官员堆叠当下资源、压缩当下成本的“主动当下主义”策略，解决了在特定时间点上发展机遇与所需条件资源不匹配的结构性矛盾，但也将问题“遗留”给了未来。第二，这些遗留问题对继任基层官员而言存在风险，因此他们采取“拖延问题”“上交问题”“转移问题”“修补问题”等“被动当下主义”策略，化解了响应速度跟不上风险演化速度的结构性矛盾，却也导致问题被持续搁置。第三，不同时期基层政府“当下主义”策略的决策连续统，产生了历史的非预期结果：使那些一开始便应被解决的问题，随着时间的推移，制度环境和社会环境不断变化，不仅没被解决，反而成为越来越难以解决的历史遗留问题。

本研究的现实意义在于，为基层治理中历史遗留问题的产生提供了一种学理性解释，“当下主义”策略有其合理性与必要性。发展机遇具有稀缺性和易逝性，而社会风险又具有突发性和破坏性，基层政府在面对这类决策时需要选择“当下主义”策略进行应对。因为在时间的压力下，改变问题在时间链条中的分布位点，优化资源在时间链条中的分布结构，能够实现治理效益的最大化（罗萨，2015）。而这种合理且必要的选择之所以会导致基层治理中历史遗留问题的产生，一是因为它将成本、风险、负荷等转移给了未来，二是因为未来同样充满着不确定性和易变性。由此，赋予基层政府“当下主义”策略合理性的外在条件，在未来会反向削弱其合理性，从而导致基层治理中的历史遗留问题源源不断地被再生产出来。一些学者提出选择相对平衡的时间观和行动策略的思路（津巴多、博伊德，2018；堵琴囡，2023），但这并非哲学问题。在特定情境下，基层政府决策中“当下主义”策略显然是一种“情境理性”，只是某一时点的理性有可能表现出历史的非理性。

本研究的理论创新之处在于，将“当下主义”这一概念引入政府决策研究，并提出了一种理解基层政府行为的时间框架。

一方面，基层政府决策中的“当下主义”策略源于“情境理性”。广义的政府决策研究主要有理性行动、组织行为以及政治过程三种范式（艾利森、泽利科，2015），本文主要与理性行动范式展开对话。基于完全理性和有限理性的不同假设，基层政府在决策中会分别采取科学主义和渐进主义两种（认知和行动）策略。其中，科学主义强调基层政府有明确清晰的目标，并掌握充分信息和关联性知识，因此能够在科学分析的基础上做出最优选择（Lerner & Lasswell, 1951；德罗尔，1987）。渐进主义则认为现实情况是复杂的，政府很难掌握详细信息和相关知识，因此在实际决策中往往退而求其次，选择那些相对满意且可行的方案，并凭借实践反馈进行渐进优化（马奇，2024；林德布洛姆，1988）。与这两者均不同，“当下主义”作为基层政府决策的一种策略选择，以“情境理

性”为行动基础，强调基层官员受其直接感受到的情境压力所影响，会以消除这种压力为行动目标（约阿斯、克诺伯，2021）。不确定性和易变性是基层政府“当下主义”策略被激活的典型情境，其理性体现为主动收窄时间视域，将注意力锚定在当下，选择当下收益最大化、风险最小化，且在当下即可见到成效的行动方案。显然，相较于科学主义、渐进主义，“当下主义”有其独特性，并且正在成为一种时代趋势（Goetz, 2014; Friedbert and Zohlh fer, 2016），因此需要学术界给予更多关注。

另一方面，基层政府决策中的“当下主义”是一种基于时间的行动策略。“当下主义”的基础是时间视域，那么“当下”的时间尺度到底有多长？如果“当下”可以被无限拉长，则与其他行动策略没有明显的差异。本文建立了一个初步的基层政府决策中“当下主义”策略谱系（见图4）。一是临场决断。在突发事件发生之际，局势瞬息万变，基层官员做决策时需承受巨大的时间压力，其时间视域被迫收窄至最短，因此只能根据眼前形势进行临场决断。二是“被动当下主义”。社会风险演化为突发事件往往有一个过程，基层官员做决策时承受的时间压力居中，时间视域更长，但也需在危机来临前对风险进行及时隔离与处置。三是“主动当下主义”。发展机遇虽然具有易逝性但并非瞬时性，故而基层官员做决策时“错过”的时间压力最小，时间视域最长。当然，亦可将渐进决策和计划制定也纳入广义的“当下主义”策略范畴，只是基层官员做决策时面临的时间压力小得多，且和其他时间视域有融合的趋势（分别靠近“过去”和“未来”）。

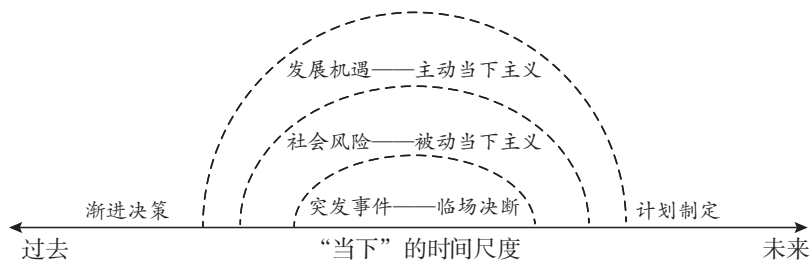


图4 基层政府决策中的“当下主义”策略谱系

资料来源：作者自制。

当然本研究也存在诸多不足。首先，由于案例时间跨度较长，加上档案材料因乡镇合并重组而丢失，研究未能呈现足够详尽的历史细节。其次，本研究是一项探索性研究，用“当下主义”来概括基层政府的决策行为策略，在“颗粒度”上可能过大，因此未来还需要进一步推进“把时间带回治理”。最后，由于基层治理中的历史遗留问题有不同类型，加之个案研究方法的局限，本研究给出的解释并不能完全周延。未来需要将更多经验观察纳入分析范畴，并引入

政策周期、“多源流”、制度变迁等理论视角，才能对这一问题形成更加全面而系统的解释。

参考文献

- 查尔斯·林德布洛姆 (1988). 决策过程. 竺乾威、胡君芳, 译. 上海: 上海译文出版社.
- Lindblom, C. E. (1988). *The Policy-Making Process*. (Zhu, Q. W. & Hu, J. F. Trans.). Shanghai: Shanghai Translation Publishing House. (in Chinese)
- 戴维·哈维 (2003). 后现代的状况——对文化变迁之起源的探究. 阎嘉, 译, 北京: 商务印书馆.
- Harvey, D. (2003). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. (Yan, J. Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 董丛林 (2014). 晚清政府对反教士绅处置中的两难情状——主要以肇端于湖南的反教宣传案为例. 明清论丛, (2): 160-167.
- Dong, C. L. (2014). The Late Qing Government Was Faced with the Dilemma of What to Do with the Scholar Officials in the Anti-Foreign-Religion Movement Beginning in Hunan Province. *A Collection of Essays on the Ming and Qing Dynasties*, (2): 160-167. (in Chinese)
- 董志强 (2007). 政府拨款博弈中拖延和等靠行为: 一个模型分析. 财贸经济, (2): 3-9.
- Dong, Z. Q. (2007). Delay and Wait Behaviors in Game of Funds Appropriating: A Model Analysis. *Finance & Trade Economics*, (2): 3-9. (in Chinese)
- 堵琴因 (2023). 找回时间: 时间与公共政策制定研究. 上海: 复旦大学出版社.
- Du, Q. N. (2023). *Recovering Time: A Study on Time and the Formulation of Public Policy*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 菲利普·津巴多·约翰·博伊德 (2018). 时间的悖论: 关于时间观的科学. 张迪衡, 译. 北京: 中信出版社.
- Zimbardo, P. & Boyd, J. (2018). *The Time Paradox*. (Zhang, D. H. Trans.). Beijing: CITIC Press Group. (in Chinese)
- 格雷厄姆·艾利森·菲利普·泽利科 (2015). 决策的本质: 还原古巴导弹危机的真相. 王伟光、王云萍, 译. 北京: 商务印书馆.
- Allison, G. & Zelikow, P. (2015). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. (Wang, W. G. & Wang, Y. P. Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 弗朗索瓦·阿赫托戈 (2020). 历史性的体制——当下主义与时间经验. 黄艳红, 译. 北京: 中信出版集团.
- Hartog, F. (2020). *Régimes D'historicité: Présentisme et Expériences du Temps*. (Huang, Y. H. Trans.). Beijing: CITIC Press Group. (in Chinese)
- 哈尔特穆特·罗萨 (2015). 加速: 现代社会中时间结构的改变. 董璐, 译. 北京: 北京大学出版社.
- Rosa, H. (2015). *Beschleunigung: Die Veränderung Der Zeitstrukturen in Der Moderne*. (Dong, L. Trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 哈尔特穆特·罗萨 (2018). 新异化的诞生: 社会加速批判理论大纲. 郑作晟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Rosa, H. (2018). *Beschleunigung Und Entfremdung: Entwurf Einer Kritischen Theorie Spätmoderner Zeitlichkeit*. (Zheng, Z. Y. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 汉斯·约阿斯·沃尔夫冈·克诺伯 (2021). 社会理论二十讲. 郑作晟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Joas, H. & Knöbl, W. (2021). *Sozialtheorie. Zwanzig Einführende Vorlesungen*. (Zheng, Z. Y. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 赫尔嘉·诺沃特尼 (2011). 时间: 现代与后现代经验. 全梦兰、张网成, 译. 北京: 北京师范大学出版社.
- Nowotny, H. (2011). *Eigenzeit Entstehung und Strukturierung eines Zeitgefühls*. (Quan, M. L. & Zhang, W. C. Trans.). Beijing: Beijing Normal University Press. (in Chinese)
- 李棉管、覃志庆 (2023). “新官不理旧事”: 基层科层制的人格化现象再思考——H镇征地安置的案例研究. 公共管理学报, 20(4): 134-146.
- Li, M. G. & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Affairs”: Rethinking the Personality of the Grassroots Bureaucracy: A Case Study of Land Acquisition and Resettlement in H Town. *Journal of Public Management*, 20(4): 134-146. (in Chinese)
- 李昱星 (2016). 面对棘手问题要敢担当善作为. 政工导刊, (9): 48.
- Li, Y. X. (2016). Courageous Responsibility and Strategic Action in Confronting Intractable Issues. *Political Workers*, (9): 48. (in Chinese)
- 洛雷兹·希达·让-艾克·托思鲁斯 (2009). 一种把握时机的理论: 企业网络中的时机学. 载理查德·惠普、芭芭拉·亚当、艾达·萨伯里斯编: 建构时间: 现代组织中的时间与管理. 冯周卓, 译. 北京: 北京师范

- 大学出版社。
- Hida, L. & Tossrud, J. -E. (2009). A Theory of Seizing Opportunities: Chronemics in Corporate Networks. In Whipp, R. Adam, B. & Sabelis I. (Eds.), *Constructing Time: Time and Management in Modern Organizations*. (Feng, Z. Z. Trans.). Beijing: Beijing Normal University Press. (in Chinese)
- 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯 (2004). 模糊性、时间与多源流分析. 载保罗·A. 萨巴蒂尔编: 政策过程理论. 彭宗超、钟开斌等, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zahariadis, N. (2004). Ambiguity, Time, and Multiple Streams Analysis. In Sabatier, P. A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. (Peng, Z. C. & Zhong, K. B. et al., Trans.). Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. *政治学研究*, (2): 42-51.
- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 聂方红 (2013). 地方政府涉政公共事件处置行为分析. *理论导刊*, (3): 27-29.
- Nie, F. H. (2013). Analysis of Local Government's Handling Behavior in Political-Related Public Incidents. *Journal of Socialist Theory Guide*, (3): 27-29. (in Chinese)
- 齐格蒙特·鲍曼 (2018). 流动的现代性. 欧阳景根, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Bauman, Z. (2018). *Liquid Modernity*. (Ouyang, J. G. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 沈侃 (2008). 社会转型视野下政府“不决策”探析. *理论与改革*, (4): 43-45.
- Shen, K. (2008). An Exploration of Government's "Non-Decision" From the Perspective of Social Transformation. *Theory and Reform*, (4): 43-45. (in Chinese)
- 唐贤兴、堵琴园 (2015). 时间中的公共政策制定: 一个概念化的分析框架. *复旦学报(社会科学版)*, 57(6): 138-148.
- Tang, X. X. & Du, Q. N. (2015). Public Policy Making in Time: A Conceptual Framework. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, 57(6): 138-148. (in Chinese)
- 田先红 (2020). 地力分配秩序中的农民维权及政府回应研究——以珠三角地区征地农民上访为例. *政治学研究*, (2): 90-103.
- Tian, X. H. (2020). Research on Peasants' Right Protection Activities and Government Response in the Distribution of Land Revenue: A Case Study on the Petition of Land-expropriated Peasants in the Pearl River Delta. *CASS Journal of Political Science*, (2): 90-103. (in Chinese)
- 托马斯·R. 戴伊 (2011). 理解公共政策(第十二版). 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (12th ed.) (Xie, M. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 马里奥·维尔多内 (2000). 理性的疯狂: 未来主义. 黄文捷, 译. 成都: 四川人民出版社.
- Verdone, M. (2000). *Futurism: The Madness of Reason*. (Huang, W. J. Trans.). Chengdu: Sichuan People's Publishing House. (in Chinese)
- 乌尔里希·贝克 (2018). 风险社会: 新的现代性之路. 张文杰、何博文, 译. 南京: 译林出版社.
- Beck, U. (2018). *Risk Society: Towards a New Modernity*. (Zhang, W. J. & He, B. W. Trans.). Nanjing: Yilin Publishing House. (in Chinese)
- 吴森、邵欣 (2016). 国外公共管理抗解问题研究综述. *国外社会科学*, (6): 113-123.
- Wu, M. & Shao, X. (2016). A Review of Wicked Problems in Public Administration Abroad. *Foreign Social Sciences*, (6): 113-123. (in Chinese)
- 许玉镇 (2020). 避责与剩余控制权: 决策避责类型及治理研究. *政治学研究*, (4): 27-37.
- Xu, Y. Z. (2020). Avoidance of Responsibility and Residual Control Rights: Types and Governance of Decision-Making Avoidance of Responsibility. *CASS Journal of Political Science*, (4): 27-37. (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.
- Xue, L. & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Its Limitations in the Public Policy Process During the Transitional Period. *Social Sciences in China*, (9): 45-67. (in Chinese)
- 叶海尔·德罗尔 (1987). 政策科学的构想. “构想”翻译组, 译. 国家机械委经济技术政策研究所.
- Dror, Y. (1987). *The Idea of Policy Sciences*. (The Translation Group of "The Idea." Trans.). National Machinery Commission Economic and Technological Policy Research Institute. (in Chinese)
- 应星 (2001). 大河移民上访的故事: 从“讨个说法”到“摆平理顺”. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Ying, X. (2001). *Tales of River Migrants' Petitions: From Seeking Justice to Resolving Issues*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 郝建兴、黄飏 (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.
- 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. (in Chinese)
- 约翰·W.金登(2004). 议程、备选方案与公共政策(第二版). 丁煌、方兴,译. 北京:中国人民大学出版社.
- Kingdon, J. W. (2004). *Agendas, Alternatives and Public Policies (Second Edition)*. (Ding, H. & Fang, X. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 约翰·吉尔林(2017). 案例研究:原理与实践. 黄海涛、刘丰、孙芳露,译. 重庆:重庆大学出版社.
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research: Principles and Practices*. (Huang, H. T, Liu, F. & Sun, F. L. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 詹姆斯·G. 马奇(2024). 决策是如何产生的. 王元歌、章爱民,译. 北京:机械工业出版社.
- March, J. G. (2024). *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. (Wang, Y. G. & Zhang, A. M. Trans.). Beijing: China Machine Press. (in Chinese)
- 钟志贤(2005). 论教学设计中的连续统思维. 电化教学研究, (4): 53-62.
- Zhong, Z. X. (2005). On the Continuum Thinking in Instructional Design. *e-Education Research*, (4): 53-62. (in Chinese)
- Akerlof, G. A. (1991). Procrastination and Obedience. *American Economic Review*, 81(2): 1-19.
- Bachrach P. & Baratz, M. S. (1963). Decision and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- Bachrach P. & Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty*. New York, Oxford University Press.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, D. C., Georgetown University Press.
- Friedbert, W. R. & Zohlnhöfer, R. (2016). *Decision-making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*. ECPR Press.
- Goetz, K. H. (2014). A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics. *West European Politics*, 37(2): 379-399.
- Gurvitch, G. (1964). *The Spectrum of Social Time*. Netherlands, Springer.
- Herweg, N. (2017). *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Kamuzora, P. (2006). Non-Decision Making in Occupational Health Policies in Developing Countries. *International Journal of Occupation and Environmental Health*, 12(1): 65-71.
- Lerner, D. Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2000). *Organization Und Entscheidung*. Germany: Westdeutscher Verlag.
- Neubauer-shani, M. & Shamir, O. (2021). The Art of Non-Decision in Isreal: Religion, Business, and the Day of Rest. *Political Research Exchange*, 3(1): 1-17.
- Perlow, L. A. (1999). The Time Famine: Toward a Sociology of Work Time. *Administrative Science Quarterly*, 44(1): 57-81.
- Pina e Cunha, M. (2004). Organizational Time: A Dialectical View. *Organization*, 11(2): 271-296.
- Raymond, E. (1971). Wolfinger. Nondecision and the Study of Local Politics. *The American Political Science Review*, 65(4): 1063-1080.
- Shpaizman, I. (2020). Beyond the Visible Policy Agenda: Problem Definitions Disappearing from the Agenda as Nondecisions. *Journal of Public Policy*, 40(1): 72-95.
- Zohar, A. H., Shimone, L. P. & Hen, M. (2019). Active and Passive Procrastination in Terms of Temperament and Character. *PeerJ*, 7: e6988 <https://doi.org/10.7717/peerj.6988>.

责任编辑:李棉管

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 3, 2025

●SYNOPSIS: Policy Implementation Study

Policy Implementation Strategies under Certainty and Uncertainty: A Study on Discretionary Decision-Making in Public Policy Shenghui Li, Dan Li & Shaotang Zhu

Abstract Examining the discretionary strategy selection of implementers—who serve dual roles as both loyal agents and local interest representatives under conditions of certainty and uncertainty helps unpack the “black box” of policy implementation and analyze their behavioral logic. By leveraging the discretion shaped by certainty and uncertainty, along with considering the pressure of policy performance evaluations, this study constructs a “power-pressure” model. Within this model, implementers adopt four strategies: fluctuating implementation, symbolic implementation, political implementation, and administrative implementation, leading to four corresponding outcomes: short-term effectiveness, poor effectiveness, significant effectiveness, and mixed effectiveness. Through a comparative multi-case analysis of four major ecological conservation policies in China, the study reveals the mechanism behind implementers’ discretionary strategy selection in contexts of certainty and uncertainty.

Key Words Certainty; Uncertainty; Differential Coping; Implementation Strategy

The Logic of Local Social Policy Implementation: The Case of “Multi-School Zoning” Reform for Compulsory Education Yu Zeng & Guangming Jiang

Abstract In recent years, China has formulated and implemented reforms such as the “Multi-School Zoning” policy to promote educational equity. This study examines local variations in policy implementation mainly from four theoretical perspectives, including administrative pressure, public demand, career incentives for officials, and developmental social policies. It reveals that local policy implementation simultaneously pursues two primary objectives: equity and development. By coding the compulsory education policies of 283 prefecture-level administrative regions and conducting event history analyses, this study finds that when the growth of land revenue slows down, local governments tend to promote equalization of compulsory education resources. This conclusion reflects a close relationship between the implementation of educational equity policies and local economic development. The findings provide valuable theoretical insights and empirical references for improving equal access to basic public services and advancing high-quality economic and social development.

Key Words Education Equity; Developmental Social Policy; Multi-School Zoning; Compulsory Education; Equalization of Basic Public Services

●ARTICLES

How Can the Special Strike Campaign of Grassroots Digital Formalism Be Effective? An Analysis Based on the Campaign Initiators Jingyu Zhang, Tian Gan & Yong Guo

Abstract Formalism is a persistent challenge in grassroots governance, and the issue of digital

formalism brought about by digital transformation has become increasingly prominent. Local governments have attempted to address this problem through special strike campaigns. However, under the current administrative system, can these campaigns achieve long-term effectiveness? Existing studies generally view special strike campaigns as a specific manifestation of campaign-style governance. Due to issues such as collusion, high mobilization costs, and disruption of the normal functioning of bureaucratic organizations, the effectiveness of such measures remains questionable. Nevertheless, City A in Zhejiang Province established a dedicated task force led by the Party Office, the Commission for Discipline Inspection, and the Big Data Bureau to tackle “formalism at the fingertips,” achieving notable results and maintaining them over an extended period. This provides us with an insightful case study. Unlike previous research, this study focuses on the initiators of special strike campaigns and finds that having the initiating departments and the rectified departments belong to different systems is key to solving the issue of collusion. Furthermore, if the initiating departments possess a rational power structure, this kind of special strike campaigns can effectively carry out thorough investigations to obtain genuine information, engage in flexible consultations to formulate scientific plans, employ reverse mobilization to overcome implementation difficulties, reduce collusion and enhance supervision quality, and ultimately establish long-term mechanisms. This approach performs well across five procedural elements—information, planning, execution, supervision, and conclusion—achieving desirable rectification outcomes. This finding not only expands theoretical understanding of campaign-style governance, but also provides practical insights for effectively addressing grassroots formalism and improving grassroots governance performance.

Key Words Grassroots Formalism; Digital Transformation; Special Strike Campaign; Campaign-style Governance

Understanding the Complexity and Rationale of Agile Transformation in Urban Governance: A Research Perspective Based on Deconstructing Institutional Action Situations

..... Tingjia Chen, Ziyi Zhao & Tao Sun

Abstract Agile governance provides new mindsets and alternatives for urban governance in the digital age. Aiming at conceptual development, existing research focuses on normative discussions of agile governance with illustrative cases, and develops a set of agile principles. However, urban governance system is complex and multifaceted. Current research struggled to provide generalizable theoretical explanations and rigorous empirical analyses for the complexity. This study brings local public economy theory to agile governance research, and examines the rationale of urban agile transformation by employing action situation as the unit of analysis. The authors conducted a three-year continuous fieldwork on the “Holistic Smart Urban Governance” practice of J District in W municipality. The study finds that, firstly, agility varies in both quality and frequency across different levels of action situations. The contents of agile transformation at various action situations are different. As the level of action situation deepens, agility diminishes, and stability becomes prominent. Secondly, the interaction among action situations determines the overall effectiveness of the agile practice. The incompatible local institutions constrain the agile transformation of local public service production and provision. Thirdly, non-governmental entities and Information and Communication Technology tools play a significant role in promoting agile transformation at the lower-level action situations, even in the absence of intentional comprehensive design and agile mindsets. However, as the level of action situation deepens, rational

choices and proactive actions by the government become crucial. This study advances the theoretical exploration and empirical examination of agile governance in academia, and provides policy implications for spurring agile transformation in practice.

Key Words Agile Governance; Urban Governance; Action Situation; Public Service

How Do Historical Legacy Issues Arise in Grassroots Governance? A Case Analysis of the “Presentism” Phenomenon in Government Decision-making Chenglong Yu & Xiaohua Zheng

Abstract Historical legacy issues in grassroots governance are not unresolved due to prolonged waiting, but rather because the “policy window” has not been further opened to the “decision-making window.” The “presentism” strategy in government decision-making is the deep-seated cause of such problems. The case of Coastal Village Q demonstrates that early officials achieved accelerated development through “active presentism,” stacking current resources and compressing current costs, yet left problems for future generations. Successive officials regarded these legacy issues as social risks and addressed them promptly through “passive presentism,” such as delaying, escalating, transferring, or patching up the problems, which also led to their continuous postponement. Consequently, the continuous decision-making continuum of “presentism” by local governments at different times has made problems that should have been resolved initially increasingly difficult to solve as institutional and social environments evolve. In fact, under the time pressure brought by development opportunities and social risks, local governments’ choice of “presentism” as a coping strategy is largely situational rationality. The paradox lies in that the external conditions granting it rationality will inversely weaken its rationality in the future, thereby leading to the continuous reproduction of historical legacy issues in grassroots governance.

Key Words Historical Legacy Issues; Grassroots Government; Decision-making; “Presentism”; Time

Activating “Public” and “Common”: County-Level Social Organizations Bridging Structural Holes Xuefei Lin & Yajie Shan

Abstract The rural livelihood supply network typically involves both the government-led public sector and the locally rooted common sector. Both sectors operate as closed systems, independently and in parallel, relying on differentiated organizations and resources. The Y Foundation in Xiong Town occupies the structural hole between the two sectors, serving as a bridging mechanism. It integrates existing resources from both public and common sectors through strategic alliances, joint decision-making processes, and other collaborative methodologies. The Y Foundation in Xiong Town leverages the charity organization model to conduct volunteer activities and deliver specialized services, thereby driving innovative production in livelihood supply. Through government-society cooperation, it effectively enhances the quality and expands the coverage of local livelihood provision systems. The bridging role of social organizations in rural areas is driven not only by the rational considerations of local governments to enhance their foundational power but also by the societal demand for the modernization of rural philanthropy, rather than being a result of a strong side taking over the other side. This relationship between government and society stems from the clan social network, the philanthropic culture, and stable government-business connections in rural areas. Together, these three elements form

a balanced distribution of political and social power and facilitate government-society elites to engage in collective action based on local moral values and norms. Therefore, research on social organizations anchored in county-level societies can uncover indigenous characteristics of government-society interactions and innovative institutional pathways therein.

Key Words Livelihood Supply Network; Bridging Intermediary; Government-society Interaction; County-level Space; Rural Society

Information Intervention and the Willingness of Flexible Workers' to Participate in Social Pension: A Randomized Controlled Experiment Menghan Shen, Chuping Su & Guangjun Shen

Abstract Flexible workers constitute a significant part of the labor force. Current policies related to the participation of these workers in social pension primarily encourage voluntary participation. However, in practice, a large portion of flexible workers are not enrolled in social pension. This paper employs randomized experimental methods to study the impact of information intervention on the willingness of workers in food delivery couriers to take up social pension. The study finds that providing information about the benefits of pension insurance significantly increases couriers' willingness to participate, as well as their willingness to extend the duration of their participation and increase their contributions. The increase in willingness is more pronounced among groups with higher education levels, higher incomes, older psychological ages, those planning to work as couriers long-term, and those with higher financial literacy. Additionally, information intervention reduces the preference for having male children among these workers, potentially helping to address the imbalance in the gender ratio in China.

Key Words Information Intervention; Social Pension; Take-up; Flexible Workers; Randomized Control Experiment

The Inequality in Municipal Governments' Cooperation: A Study Based on the Network of Offsite Visits by Municipal Officials in the Yangtze River Delta

..... Gangjian Lin, Yuanshuo Xu & Weiwen Zhang

Abstract The high-quality development of urban agglomerations relies on a balanced and reciprocal network of municipal cooperation. However, existing studies mostly simplify municipal cooperation to undirected and equal connections, overlooking the differences in cooperation willingness and resource investment, namely the cooperation inequality. This study uses large language models to identify 16,039 cooperative offsite visit events from over 720,000 government website news data, constructing a panoramic network of official offsite visits among 41 cities in the Yangtze River Delta from 2010–2023. It analyzes the characteristics and influencing factors of inequality in informal cooperation among municipal governments. The study finds that the overall cooperation inequality in the Yangtze River Delta shows a declining trend, with heterogeneity across different cooperation fields and levels. At the city level, both efficiency logic and administrative logic jointly determine the cooperation strategies between municipal governments, affecting cooperation inequality between different cities and forming complex cooperation network characteristics. The study innovatively uses large language model technology for empirical research on local government networks and conducts an empirical analysis of bilateral cooperation inequality for the first time, providing a basis for understanding the current state

and future path of regional cooperation development in urban agglomerations.

Key Words Offsite Visits; Large Language Model; Local Government Network; Yangtze River Delta; Cooperation Inequality

Alliance Conflict and Policy Learning in Global Artificial Intelligence Governance: Based on the Advocacy Coalition Framework Xiaokang Lei & Linxia Yu

Abstract Global artificial intelligence governance has gone beyond the scope of simple technical regulation and evolved into a deep game involving the ethical foundation of human civilization and the reconstruction of international political and economic order. As a strategic technology with significant non neutrality characteristics, AI is becoming a new carrier of value system competition among major powers, and the struggle for governance dominance has become a strategic priority for major economies. However, the uncertainty of technological iteration combined with geopolitical competition has led to a dual alienation of the international governance ecosystem, characterized by fragmented rules and value camps. There are fundamental differences between the “strong regulatory alliance” and the “weak regulatory alliance” in terms of technical ethics, rule making power, and cross-border jurisdiction. The existing governance mechanism is difficult to resolve the coordination dilemma caused by these structural contradictions. However, the ethical paradigm of “intelligence for good”, multi-level governance practices, and professional dialogue platforms constructed by international organizations provide the possibility to break through the governance deadlock. Based on the initiative alliance framework, it is suggested to establish a three-level collaborative mechanism: the core layer strengthens institutional compliance, the auxiliary layer optimizes dynamic coordination, and the influence layer improves participatory communication. This three-dimensional design can ensure the human centered orientation of technological development, enhance the regional adaptability of governance plans, and ultimately achieve a positive cycle of technological ethics and human values.

Key Words Artificial Intelligence Governance; Advocacy Coalition Framework; Strong Regulatory Alliance; Weak Regulatory Alliance; Policy Learning

●THEORETICAL REVIEWS

Meta-Analysis in Public Administration: Progress, Paradigms, and Directions

..... Qing Miao & Xingkui Zhu

Abstract As a powerful methodological tool for reconciling inconsistent research findings, meta-analysis is exerting a growing influence on the paradigmatic development of public administration and the broader social sciences. First, this study provides a concise overview of the historical evolution and distinct advantages of meta-analytic methods. Second, it systematically reviews 54 meta-analyses published in leading domestic and international public administration journals over the past two decades, mapping their publication trends and thematic focuses. Third, it summarizes ten essential operational steps for conducting rigorous meta-analyses. Finally, it introduces three advanced meta-analytic approaches, including three-level meta-analysis, and outlines their potential to foster theoretical and methodological innovation in public administration research.

Key Words Meta-Analysis; Research Paradigm; Public Administration; Methodological Innovation

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第3期(总第105期)
2025年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.3
Published in June 2025

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 248258