

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. 6

VOL.18 NO.6

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社 长：肖 滨

主 编：朱亚鹏

编辑部副主任：张雪帆

文 字 编 辑：张楚民 刘学谦 秦 玥

电 话：020-84113029

传 真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

学 术 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|----------------|-----------------|
| 包国宪 (兰州大学) | 鲍 静 (中国行政管理学会) |
| 陈汉宣 (香港城市大学) | 陈振明 (厦门大学) |
| 丁 煌 (武汉大学) | 邓大松 (武汉大学) |
| 顾 昕 (浙江大学) | 何达基 (香港城市大学) |
| 侯一麟 (美国锡拉丘斯大学) | 姜晓萍 (四川大学) |
| 敬义嘉 (复旦大学) | 孔繁斌 (南京大学) |
| 蓝志勇 (清华大学) | 刘国材 (美国中佛罗里达大学) |
| 李连江 (香港大学) | 任剑涛 (清华大学) |
| 苏彩足 (中国台湾大学) | 苏 竣 (清华大学) |
| 汪明生 (中国台湾中山大学) | 王浦劬 (北京大学) |
| 王绍光 (清华大学) | 吴建南 (上海交通大学) |
| 肖 滨 (中山大学) | 徐 勇 (华中师范大学) |
| 薛 澜 (清华大学) | 杨开峰 (中国人民大学) |
| 郁建兴 (浙江大学) | 岳经纶 (中山大学) |
| 张成福 (中国人民大学) | 张凤阳 (南京大学) |
| 张康之 (浙江工商大学) | 张 雷 (东北大学) |
| 张亚红 (美国罗格斯大学) | 周光辉 (吉林大学) |
| 周志忍 (北京大学) | 朱春奎 (复旦大学) |
| 朱光磊 (南开大学) | 竺乾威 (复旦大学) |
| 朱正威 (西安交通大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

- Bouckaert, Geert (KU Leuven Public Governance Institute, 比利时)
- Chappelet, Jean-Loup (University of Lausanne, 瑞士)
- Eckenberry, Angela (University of Nebraska at Omaha, 美国)
- Franklin, Amy (University of Oklahoma, 美国)
- Hudson, John (University of York, 英国)
- Im, Tobin (Seoul National University, 韩国)
- Kim, Mirae (Georgia Mason University, 美国)
- Moon, M. Jae (Yonsei University, 韩国)
- Mussari, Riccardo (Università di Siena, 意大利)
- Ongaro, Eduardo (The Open University, UK, 英国)
- Wanna, John (Australian National University, 澳大利亚)

编 辑 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 陈那波 (中国人民大学) | 陈 纲 (美国纽约州立大学) |
| 陈 娜 (中山大学) | 陈 灿 (美国乔治亚州立大学) |
| 高 翔 (浙江大学) | 耿 曙 (浙江大学) |
| 郭 超 (美国宾夕法尼亚大学) | 郭 瑜 (中国人民大学) |
| 何艳玲 (中国人民大学) | 和经纬 (香港科技大学) |
| 黄冬娅 (中山大学) | 康 伟 (天津师范大学) |
| 李秉勤 (澳大利亚新南威尔士大学) | 李佳源 (中山大学) |
| 李棉管 (中山大学) | 刘 鹏 (中国人民大学) |
| 刘帮成 (上海交通大学) | 陆 毅 (美国纽约市立大学) |
| 梅赐琪 (清华大学) | 孟凡蓉 (西安交通大学) |
| 孟天广 (清华大学) | 孙 涛 [哈尔滨工业大学 (深圳)] |
| 孙柏瑛 (中国人民大学) | 王欢明 (大连理工大学) |
| 王秋石 (中山大学) | 王学军 (兰州大学) |
| 杨立华 (北京大学) | 叶 林 (中山大学) |
| 叶娟丽 (武汉大学) | 易洪涛 (美国佛罗里达州立大学) |
| 于文轩 (厦门大学) | 张海波 (南京大学) |
| 张书维 (中山大学) | 张雪帆 (中山大学) |
| 张长东 (北京大学) | 赵志荣 (浙江大学) |
| 郑 磊 (复旦大学) | 郑跃平 (中山大学) |
| 朱旭峰 (清华大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

●专栏：数字化转型

专栏导语：数字化转型的多维审视	徐国冲	1
数字化转型中的行政负担转移悖论：基于科层制再人格化的解释	徐国冲 宋知远	5
数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制研究：基于浙江省 Y 市 12345 和 110 高效对接机制的案例分析	应小丽 杨 坤	25
城市数字化转型政策叙事的主体角色与叙事策略：基于上海市 137 个 政策叙事文本的内容分析	秦川申 冯 雪	44
数字时代行政检察的范式转型：逻辑、运行与实现路径	王晓淑	62

●论文

政府注意力分配的“磁漏斗”模型及其运作：基于东西部产业帮扶项目的

考察 谢治菊 许文睿 80

示范政策执行效果为何存在差异：基于关系性理论的分析

..... 孙小逸 洪可欣 黄荣贵 103

“借道社会”：欠发达县域产业政策的执行策略

..... 李胜蓝 121

网络空间中的政府形象建构：以 W 市党务抖音为例

..... 李延昊 苏 竣 137

政务服务满意度测评缘何“内卷”：基于“好差评”制度的研究

..... 张旭霞 马 亮 158

●理论综述

行政现象学：缘起、脉络与走向

..... 王敬宇 176

●英文目录与摘要 196

●年度总结

《公共行政评论》2025 年评审人和专栏导语作者名单 201

《公共行政评论》2025 年总目录 203

专栏：数字化转型

专栏导语：数字化转型的多维审视

徐国冲*

数字化转型是一个历久弥新的经典议题，往往在技术变革浪潮中被赋予新的时代内涵。近年来，以生成式人工智能为代表的新兴数字技术的涌现，加速推动着全球范围内的政府数字化转型进程，由此带来公共部门组织结构、业务流程、治理理念、治理方式等的系统性变革，并对社会发展的诸多领域产生深远影响。从时间层面看，政府的数字化转型先后经历信息化、自动化、数字化、智能化等不同发展阶段，数字技术的应用范围随之由政府内部拓展至政民（政企）互动的多元场景，在提升行政效率的同时，也增加了公共服务的可及性与便利性。从空间层面看，美国、英国等部分发达国家将“政府即平台”（Government as a Platform）等发展理念融入数字政府建设过程。与此同时，中国相继推动数字技术与政府组织的良性互动，探索出“一网通办”“一网通管”“不见面审批”等改革举措，积累了丰富且独特的建设经验，实现后发跨越式发展。

数字化转型的实践热潮为相关研究提供了丰富的案例样本，促进了数字政府建设领域的理论增长，进而描绘出数字技术赋能国家治理的多维知识图景。其一，在组织结构维度，数字技术通过压缩信息传递层级、简化中间环节，推动传统科层组织由“金字塔”结构向“网络化”结构演进，并在数据协同与流程再造中，加速数据要素的跨部门流动，形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的新型政府治理体系，增强科层组织内部运行的高效性与科学性（孟天广，2021）。其二，在政府决策维度，数字技术正推动政府决策模式由经验主导转向循数治理，即在大数据与智能算法模型的辅助作用下，政府得以实现对社会发展状况的动态感知与趋势预测，从而支持宏观调控、市场监管、社会治理等领域的靶向施策，提升政府的决策能力（何启志、彭明生，2024）。其三，在公共服务维度，诸如“一网通办”“掌上办”等数字化办事平台，实现了政务服务从分散供给向一体化、精准化、智能化转变。通过整合线

* 徐国冲，厦门大学公共事务学院教授、博士研究生导师。

上线下资源，政府能够基于用户行为数据分析公众需求，提供个性化服务，提高公共服务的满意度。其四，在治理参与维度，数字技术为公民参与公共事务提供了新渠道，促进政府治理理念从“为民做主”向“由民做主”转变。诸如“码上议”“网络问政”等数字化协商平台，使公民诉求能够得到即时反馈，进而打造出“灵敏感知—快捷回应—持续协调”的敏捷治理逻辑闭环（袁方成、魏玉欣，2024）。这种政民之间的双向互动不仅增强了政府回应性，也有助于培育全过程人民民主的实践形态。

在把目光聚焦于数字技术“赋能”作用的同时，研究者也要抱着审慎理性的态度，重新审视数字技术的“负能”后果，避免陷入技术至上的认知误区。所谓负能，不仅体现在技术嵌入组织过程中产生的消极影响，更关乎对技术治理的批判性反思。当前，社会上或多或少存在着技术崇拜现象，实质上是技术祛魅不足的表现。这种片面的技术乐观主义容易遮蔽数字化转型中的深层次问题。当有关数字化转型的讨论陷入“一边倒”的技术决定论窠臼时，容易产生两个层面的认知偏差：一是将技术解决方案视为“万能良药”，忽视科层制组织自身固有的制度局限；二是过度依赖技术理性而消解公共价值，陷入韦伯所言的“铁笼”困境。正如数字化转型的三波浪潮所揭示的那样，每轮技术革新在提升专业化与满意度的同时，都会带来新的组织悖论与治理挑战（于君博，2025；Wang et al.，2025）。因此，数字化转型的多维审视，既要求在理论层面避免陷入算法科层制的技术异化陷阱，更要在实践层面防止数字化转型沦为数字形式主义的新变种。

本专栏所收录的四篇文章，为系统理解数字化转型的积极影响与潜在风险提供了新的视角。

《数字化转型中的行政负担转移悖论：基于科层制再人格化的解释》一文关注政务服务数字化转型的非预期后果，通过对A市B区市场监管局信用修复工作的参与式观察，发现数字技术的应用可能导致行政负担由政府向企业的逆向转移，给服务对象带来效率损失。这种异常现象在本质上反映出科层组织非人格化的技术逻辑与服务对象人格化的情境逻辑之间的张力。文章认为，数字化转型中的行政负担转移悖论既是技术命题，也是组织命题。虽然数字化转型在技术层面优化了办事流程，但是技术变革引起的各种办事成本的调整，仍然嵌套在科层制的运行逻辑中，所以需要将技术变革置于组织结构中加以讨论。

《数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制研究：基于浙江省Y市12345和110高效对接机制的案例分析》一文关注数字技术在公共服务领域的赋能机制，通过选取Y市非警务事项协同处置的案例，剖析数字技术驱动下的跨界协同响应过程。正如作者所言，围绕数字化协同治理模式的讨论，应当超越技术

本身，综合考虑组织、制度、技术等要素的互动关系。在该案例中，12345 政务服务热线与 110 报警服务台的高效对接，正是在数字技术牵引下，通过综合发挥“党领导下的公共服务组织统合机制”“跨界协同的闭环响应机制”“协同响应的制度保障机制”的作用，最终实现公共服务的跨界供给。

《城市数字化转型政策叙事的主体角色与叙事策略：基于上海市 137 个政策叙事文本的内容分析》一文关注政府在推动数字化转型中的“讲故事”行为，将政府、企业与公众共同纳入政策叙事框架，尝试厘清三者在数字化转型中的角色定位以及相关叙事策略。研究主要发现，政府作为“英雄”角色的叙事通常搭配理性推理型叙事策略，以强调其技术治理的专业性和科学性；公众作为“受益者”角色的叙事通常搭配情感表达型叙事策略，以激发情感共鸣；企业作为“受益者”角色的叙事通常强调数字技术的工具理性和经济效益。这些角色与策略相匹配的叙事设计，不仅有助于有效动员多方主体积极参与数字化转型，而且为政府在低冲突的治理场景中获取政策支持提供方法借鉴。

《数字时代行政检察的范式转型：逻辑、运行与实现路径》一文关注数字技术在行政检察领域的影响机制，立足行政检察全链条监督使命与数字化转型困境之间的核心矛盾，通过系统剖析行政立法、执法、诉讼监督全流程的数字化适配问题，从理念革新、技术建构、制度落地三个方面构建起数字时代行政检察范式转型的“应然”体系。文章进一步强调，数字时代的行政检察需要以数字技术强化法律监督，进而在维护行政法治统一、保障公民基本权利、服务国家治理现代化中彰显时代价值。

以上四篇论文综合体现出政府数字化转型中的主体多元化、要素多样化和结果差异化等核心特征。这意味着，围绕政府数字化转型的讨论，不能局限于传统“技术-组织”二元互动的分析框架，而应找回影响转型的深层次或结构化因素，包括政治要素、制度环境、权力结构等（徐国冲、陈宇环，2023；Haug et al.，2024）。因为技术治理并不代表（也不能替代）这些公共治理根本问题的解决。这些因素既可能是转型过程中的内在动力，也可能成为外部阻力，因此需要协调其与数字技术之间的作用关系，以实现预期的转型效果。在当前数智化时代，研究者既要为数字化转型欢呼喝彩，更要保持适时刹车的冷静。

面向未来，数字化转型研究可以围绕“前因”和“后果”两大维度展开系统探讨。在“前因”识别中，需要广泛搜集跨行业、跨领域、跨场景的数字化转型实践样本，综合运用社会科学的研究方法，整合深度个案研究的结论，归纳出具有一般性的影响因素体系及其动态作用机制。研究者尤其要直面数字化转型中出现的“悬浮”“僵尸”“花瓶”等现象，以及该领域的“过度投资”产生的虚假泡沫、需求过剩等问题，重视对失败案例的深度剖析，挖掘其背后潜

在的阻滞因素，为数字化转型的可行性评估提供反事实证据。在“后果”分析中，研究重心应转向多层次的社会影响评估，既要考察数字化转型带来的治理效能提升等积极影响，也要警惕可能产生的非预期后果及长期影响，进而由表及里，洞悉数字化转型对公民行为、政府治理以及社会结构等带来的深层次影响。数字化转型既是新议题，也是旧事物，在历史长河中曾以不同的形式出现过，把它置于一个长时段的时空中进行考察，开展古今中外不同维度的比较研究，必然会使我们对新兴的技术治理具有更深刻的认知祛魅。综上，通过一系列的累积性研究，展开研究间的持续理论对话，能为深入理解数字化转型提供理性镜鉴。

参考文献

- 何启志、彭明生 (2024). 数字时代的有为政府：公共治理的视角. 学术月刊, 56(3): 96-106.
- He, Q. Z., & Peng, M. S. (2024). A Proactive Government in the Digital Era: From the Perspective of Public Governance. *Academic Monthly*, 56(3): 96-106. (in Chinese)
- 孟天广 (2021). 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动. 治理研究, 37(1): 5-14+2.
- Meng, T. G. (2021). Elements, Mechanisms and Approaches Towards Digital Transformation of Government: The Dual Drivers from Technical Empowerment to the State and Society. *Governance Studies*, 37(1): 5-14+2. (in Chinese)
- 徐国冲、陈宇环 (2023). 找回技术治理中的制度维度. 贵州大学学报(社会科学版), 41(2): 23-32.
- Xu, G. C., & Chen, Y. H. (2023). Retrieve Systematic Dimension in Technological Governance. *Journal of Guizhou University (Social Sciences Edition)*, 41(2): 23-32. (in Chinese)
- 于君博 (2025). 数字化转型何以让科层制更具韧性? 行政论坛, 32(4): 89-97.
- Yu, J. B. (2025). How Digital Transformation Has Improved the Resilience of the Bureaucracy? *Administrative Tribune*, 32(4): 89-97. (in Chinese)
- 袁方成、魏玉欣 (2024). 数字化转型何以助推敏捷治理? ——以淮安“码”上议工程为分析对象. 行政论坛, 31(1): 94-106.
- Yuan, F. C., & Wei, Y. X. (2024). How Digital Transformation Facilitates Agile Governance: Take the Discussion on “Code” Project of Huai'an as the Object of Analysis. *Administrative Tribune*, 31(1): 94-106. (in Chinese)
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2024). Digitally-Induced Change in the Public Sector: A Systematic Review and Research Agenda. *Public Management Review*, 26(7): 1963-1987.
- Wang, Y. F., Ran, B., & Ma, L. (2025). Decoding Paradoxes in Digital Government: Strategies for the Pursuit of Public Value. *Public Administration*, Early Access, 1-14.

数字化转型中的行政负担转移悖论： 基于科层制再人格化的解释

徐国冲 宋知远*

【摘要】 数字技术的应用旨在推动行政负担由企业转移至政府，进而降低服务对象的办事成本，但在实际运行中却引起行政负担由政府向企业的逆向转移，给服务对象带来效率损失。如何解释这种转移悖论成为理解政府与市场关系的重要议题。论文立足政企互动视角，通过对B区市场监管局信用修复工作数字化转型的案例分析，发现政府虽然借助数字技术的程序标准化、权责清晰化、空间疏离化等非人格化特征，减轻了自身的指导成本与沟通成本，却在无形中把学习成本、合规成本与心理成本逆向转移给企业。相应地，企业通过行政负担反馈机制，推动政府恢复线下的业务受理途径，以再人格化的互动形式把部分指导成本与沟通成本转移给政府。这种双向转移过程衍生出行政负担的循环结构，反映了科层组织在技术逻辑主导下的非人格化扩张与服务对象在情境逻辑主导下的再人格化诉求之间的矛盾运动，由此形成行政负担转移悖论的组织解释。论文在理论上拓展了行政负担研究的主体互动机制，在实践上回应了助企纾困与优化营商环境的政策关切。

【关键词】 行政负担 科层制 数字化转型 人格化 政企互动

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 06-0005-20

一、引言

行政负担原指个体在政策实施过程中感知或经历的繁重体验，是公共服务递送过程中的摩擦成本，既可能由社会公众承担，也可能由行政人员承担

* 徐国冲，厦门大学公共事务学院教授、博士研究生导师。宋知远，厦门大学公共事务学院硕士研究生。感谢匿名评审专家、期刊编辑部为论文提出的宝贵意见。

基金项目：教育部人文社会科学研究项目“社会智库参与公共政策的效果测度、影响因素与优化路径研究”（22YJC630023）。

(Burden et al., 2012)。具体而言,行政负担主要表现为政策执行过程中产生的学习成本、合规成本以及心理成本。学习成本是指个体为获取公共服务及其配套政策信息所付出的信息成本;合规成本是指个体为达到申请公共服务的要求而付出的服从性成本;心理成本是指个体在与政府打交道的过程中,因面对流程烦琐、材料复杂、权责不明、沟通不畅等问题而产生的过重的心理压力和焦虑(Moynihan et al., 2015; 姜楠、曹现强, 2024; 彭珮文、杨一, 2025)。在此基础上, Kang 等人(2025)设计并验证了行政负担感知量表,包括“规则难以理解”“提供指导过少”“文书材料过多”“令人感到不适”“带来很大压力”等15项具体指标,用以测量不同主体所面临的行政负担水平。需要说明的是,行政负担属于中性概念,虽然可能给部分主体带来效率损失,但也发挥着政策工具的筛选功能,以确保相关公共服务真正惠及目标群体。

随着公共行政民本价值的回归,中国语境下的行政负担更多被理解为“政府施加在特定主体上的繁重要求”,形成了不同于前述“经历定义”的“施加定义”(Madsen et al., 2022),强调公众在与政府打交道时承担的各类成本。因此,政府在政策设计和流程再造的过程中,需要重点关注公众的办事成本与行为体验,通过深入推进“放管服”改革、深化行政审批制度改革以及“高效办成一件事”等实践举措,有效回应以人民为中心的现实关切和价值取向(廖福崇, 2024)。从理论层面看,这种以公众办事体验为核心的研究视角,在一定程度上简化了行政负担承受主体的多元性及其复杂的互动关系,削弱了行政负担在政府、市场与社会主体之间动态分配的机制性解释。因此,本文强调行政人员与公众相同,也会受到行政负担带来的负面影响,需要立足二者的互动关系,建立政府行政负担与公众行政负担之间的具体关联。

数字政府建设成为减轻行政负担的重要途径,数据共享与业务协同等举措能够降低公众和企业跑腿办事的成本(马亮, 2022)。然而,工具理性的扩张可能带来“数字牢笼”风险,并在公民信息素养与规则理解能力、街头官僚行为选择、数据标准化排他效应等因素的叠加影响下,增加公众获取服务的难度(Peeters, 2023; 房瑞佳等, 2025),造成“减负”与“增负”并存的困局。究其本质而言,行政负担的变化不是简单的线性增减,还涉及在政府与公众等主体之间的动态分配。换言之,数字技术的应用旨在推动行政负担由公众转移至政府,进而降低服务对象的办事成本(Herd et al., 2013; 史晓姣、马亮, 2025),而在实际运行中却引起行政负担由政府向公众的逆向转移,给服务对象带来效率损失(连宏萍、邹佳秀, 2025),由此形成数字化转型中的行政负担转移悖论。

那么,行政负担转移悖论的成因是什么?数字技术会对政企互动中的行政

负担产生怎样的影响？政府与企业的行政负担增减之间存在何种关系？为了回答上述研究问题，本文将从政务服务数字化转型的视角切入，以A市B区市场监管局信用修复工作为例，描述政企互动中的行政负担转移现象，并基于科层制再人格化理论解释其背后的组织逻辑。

二、理解行政负担的三重路径

数字技术对行政负担的影响具有复杂性，目前学界形成了“减负论”“增负论”和“转移论”三种解释路径。其中，“减负论”和“增负论”聚焦数字技术对服务对象的直接影响，从结果层面展开讨论。“转移论”则引入互动视角，关注行政负担在不同承受主体之间的动态分配过程，拓展了传统的线性分析思路，为理解数字化转型中的政民互动关系提供了更为立体的解释框架。

（一）减负论

“减负论”强调数字技术的替代效应，认为以数字化、自动化、智能化等方式替代传统的线下业务办理流程，既能直接减少服务对象的跑动次数和排队等待时间，也能间接推动优化行政审批流程、精简证明材料等制度变革，进而降低甚至彻底根除行政负担（马亮，2022）。减负主要表现在：一是合规成本的降低，即政务服务平台的建设与推广，使行政审批事项逐步实现全流程在线办理，申请人无须频繁往返实体审批部门，降低了相应的通勤成本和等待成本。与此同时，部分自动化审批系统能通过信息共享、智能比对、精准匹配等功能实现高效决策，避免人为因素导致的流程阻滞和裁量失范（Peeters，2023）。二是学习成本的降低，即以生成式人工智能为代表的数字技术具有交互式咨询、实时性优化等功能，在政府与服务对象的互动中发挥缓冲作用，通过向服务对象输出符合具体场景、满足用户个性化需求的智能回答，有效降低了服务对象在获取政策信息和在线办理要求中的认知负担与沟通成本（臧雷振、张晴，2024）。三是心理成本的降低，服务对象的办事体验往往会受行政人员办事态度的直接影响，线下业务办理可能遭遇的歧视或冷漠态度会进一步加剧服务对象的心理负担。因此，依托数字系统和自动数据传输的在线服务，取代了服务对象与行政人员面对面交流的传统业务办理模式，在一定程度上缓解了公众与政府的互动压力，从而减轻其心理成本（房瑞佳等，2025）。

（二）增负论

“增负论”强调数字技术的叠加效应，主要源自对技术理性的反思，认为政

务服务数字化转型在精简审批流程与优化申请审核方式的同时，也容易在个体技术接受度和技术过载感知的中介影响下，产生新的数字行政负担（康健等，2024）。一方面，行政负担具有分配性，即不会均等地附加给所有社会群体（朱春奎、童佩珊，2023），往往因资源禀赋与认知水平的差异而呈现非均衡分布的特征。当政府推动数字化转型以提升行政效率时，那些原本处于行政负担分配不利地位的弱势群体，可能因为缺乏必要的技术能力、数字设备或信息获取渠道，承受着比其他人更多的数字负担。例如，老年人或受教育程度较低的群体会在获取数字化公共服务过程中面临更重的学习成本和心理成本（Linós et al.，2021）。

另一方面，政务服务数字化转型会带来新的适应成本。数字技术在降低服务对象的合规成本与心理成本的同时，也可能增加相应的学习成本，使服务对象需要投入额外的时间适应操作流程并掌握系统使用技巧，甚至还需要寻求额外的技术支持或中介服务来完成原本相对简单的政务办理（Madsen et al.，2022）。与此同时，部分政务服务平台虽然整合了大量信息资源，但是冗长的政策解读、复杂的术语表达以及较高的技术门槛，使公众在查找和理解办事指南时面临更高的信息处理成本（王锐、史辰瑜，2025）。

（三）转移论

“转移论”将互动双方或多方共同纳入分析框架，立足整体性视角理解行政负担增减背后的动态分配机制，主要包括从公众向政府的转移和从政府向公众的转移两个维度。

首先，数字技术的应用能推动行政负担从公众向政府转移。Herd 等人（2013）明确指出，降低公众行政负担的关键在于将其转移给政府。例如，可以利用数字技术简化申请程序，实现在线申请和数据库自动比对，进而把健康保险资格核验的任务交由政府完成，以缓解申请人的行政负担。马亮（2022）则进一步表示，政府的数字化转型有助于把原本由公民和企业承担的各类成本，交由行政人员承担。在对高校公务卡管理案例进行研究时，史晓姣和马亮（2025）分析了部分高校的“减码”执行策略，通过制度设计成功地将行政负担转移到组织层面，减少了科研人员在使用经费时的负担，为上述观点提供了实证支持。

其次，行政人员同样是政民互动中的行动主体，同样会借助部分策略行为驱动行政负担从政府逆向转移至公众。由于公众和行政人员之间存在信息不对称，加上数字化和标准化手段的介入，可能会增加部分公众的学习成本与合规成本（黄小勇、刘倪，2025）。同时，数字技术在嵌入公共服务的过程中会催生繁文缛节和数字形式主义，加上基层工作人员可能存在的行政拖延、加码执行

以及消极沟通等问题，最终导致公众承担了数字化互动中转移的行政负担（连宏萍、邹佳秀，2025）。此外，Burden 等人（2012）还发现了行政负担对官僚责任转移倾向的影响。当官员感受到行政负担时，他们更倾向于将繁重的任务转移给其他主体，包括运用跨层级转移、跨部门调整、整合或外包任务等方式，以减少自身繁重的工作。概言之，数字技术的应用可能引起行政负担从管控者向被管控者转移，给后者带来效率损失（Bozeman & Youtie，2020）。

综上所述，行政负担具有动态性，既表现为数量层面的增减，也会在不同对象之间转移，展现出不同的行政负担分配格局。本文通过梳理文献发现，“转移论”是对“增负论”和“减负论”的整合，进而形成关于行政负担增减问题的一般性解释：在数字化转型过程中，公众减负的主要原因是把部分行政负担转移给了政府，公众增负的主要原因是政府把部分行政负担逆向转移给了公众。这种转移思维能把行政负担所涉及的多元主体纳入动态分析框架，打开政民互动和政企互动的观测窗口。遗憾的是，已有研究往往只关注行政负担增减或转移的某一个侧面，尚未建立起不同主体之间行政负担增减的内在关联。除此之外，相关讨论更多侧重于现象层面的描述，回答了行政负担“如何增加”“如何减少”以及“如何转移”的问题，有关行政负担增减原因的学理分析仍然不足。因此，本文尝试从描述性研究走向解释性研究，寻找行政负担增减转移背后的机制性解释。

三、案例呈现：信用修复的数字化转型

为了更好地观察政企互动过程中的行政负担转移现象，笔者曾在 2024 年 10 月至 2025 年 6 月，前往 A 市 B 区市场监督管理局信用监管科进行为期 8 个月的实习，主要参与信用修复工作^①，协助科室工作人员审核相关材料并接听咨询电话，现场观察政府与企业“打交道”的行动策略。在此期间，笔者接听了近 900 次咨询电话（其中约 82.34% 的电话是企业询问信用修复的申请材料与办理流程），能通过致电者抱怨的语气和情绪化的表达来间接测量数字化转型中企业

^① 信用修复属于信用监管的救济措施，旨在引导违法失信当事人主动纠正违法失信行为，消除不良影响，重塑良好信用，是完善失信惩戒机制的重要环节。企业在办理信用修复业务时需要经历准备材料、提交材料、审核材料等行政审批流程，最终由市场监管部门将符合条件的商事主体依法移出经营异常名录，以恢复其正常信用状态。

所面临的行政负担^①。笔者在工作之余还与同事进行非正式接触，了解信用监管工作的数字化转型过程及其主观态度，并通过搜集政策文件等二手资料补充相关细节。以上材料构成本文的主要数据来源。

本文选择以A市B区市场监督管理局的信用修复工作为案例，有以下三点考虑：一是代表性。信用修复属于常见的行政审批事项，与商事主体注册登记、营业执照变更等业务办理流程相似，能集中反映政企互动特征。二是典型性。A市信用修复工作经历了完整的数字化转型过程和复杂的行政负担转移过程，与本文所关注的研究议题高度契合。三是便利性。笔者能利用实习生身份进入该部门进行参与式观察，收集相关实证资料，还原真实的政企互动场景，以实现见微知著的效果。

在政企互动的过程中，烦琐的流程、复杂的材料要求和过长的审批时间成为行政负担的主要来源（彭珮文、杨一，2025）。为响应国家加大助企帮扶力度、增强经营主体活力的总体要求，A市市场监督管理局根据国家市场监督管理总局印发的《市场监督管理信用修复管理办法》（国市监信规〔2021〕3号），细化制定了《A市市场监督管理局信用修复工作指引》，明确信用修复的适用范围、工作流程以及受理方式。以“因住所无法联系列异”为例，商事主体如果仍然在原址办公，申请信用修复时需要提交信用修复申请书、信用修复承诺书、住所实地核查记录表、住所房屋租赁合同共4项材料，由法人签字确认并加盖公司公章。

这些材料要求在数字化转型前后并无明显变动，可被视为信用修复工作的“常量”。而发生明显变化的是材料填报与政企互动的方式，即由线下提交和面对面指导转变为线上上传与远程沟通。这种依靠数字平台的公共接触方式在带来便利的同时，也可能产生政企互动的障碍，从而影响办事企业的行政负担感知（黄小勇、刘倪，2025）。因此，本案例旨在呈现数字化转型对行政负担转移的影响过程。

（一）线下办理：行政负担从企业到政府的初始转移

按照Kang等人（2025）设计的行政负担感知量表，本文选择使用信息量、

^① 选取此方式测量企业行政负担感知的原因有三：一是个体的行政负担感知能体现在情绪反应中（Bell et al., 2024）。二是行政负担具有主观性与分配性，会因个体差异而呈现不同程度的负担感知。行政素养较高的个体在面对复杂文书工作时的负担容忍度较高；反之，行政素养较低的个体在面对同样的流程时会感到不堪重负（Aarøe et al., 2021）。因此，那些选择电话咨询或抱怨的企业，代表了负担感知较强的群体类型，能够集中反映数字化转型中政企互动摩擦与技术适应困境。三是因工作要求，笔者无法运用随机抽样方法和量表对办事企业的行政负担感知进行准确测量，只能通过咨询电话间接获取相关信息。

复杂程度以及指导缺失来衡量学习成本；使用时间（如排队等待或前往办事部门的时间）、材料填写以及程序性劳动来衡量合规成本；使用不适感、挫折感以及心理压力等诸多负面体验来衡量心理成本，综合分析政企双方的行政负担感知。在数字化转型前，由于信用修复工作采用现场受理的方式，行政人员在与企业的面对面互动中承担了诸多额外工作。

首先，行政人员在现场受理前，需要为企业提供额外指导，以降低其学习成本和合规成本。由于信用修复申请书和信用修复承诺书的填写涉及公司经营场所、失信原因、住所核查日期、载入经营异常日期、完成整改日期等诸多信息，加之企业对专业化官僚语言的理解不足，易因格式错误、表述不当、信息缺漏等问题被审核人员退回。为了降低理解相关要求的学习成本和因材料填写错误所增加的合规成本，企业在办理信用修复业务时普遍选择现场填报，向行政人员寻求制度外的个性化指导，以确保材料能一次性通过审核。这种重复的填报咨询增加了行政人员的指导成本，即行政人员不得不反复解释政策要求，进行“手把手”的填报指导，确保企业正确填写申请材料。

“虽然说的是现场提交而不是现场填写材料，但是当时很多企业带着资料过来填，哪怕是一些很简单的内容，也要问我们怎么填，比较麻烦。我们是科室，还有其他业务要处理。”（监管部门访谈资料 XY20241010）

其次，行政人员在投入大量时间精力进行材料审核与填报指导的同时，也面临着与企业面对面沟通的心理压力。一方面，企业对信用修复业务的不满与质疑会增加行政人员的心理负担。被纳入经营异常的企业面临银行账户冻结等联合惩戒措施，直接影响其融资与经营活动。若信用修复审批未能顺利通过，再加上要填写诸多材料，企业更容易在现场办理时产生情绪化的语言表达，将责任归咎于行政人员的审核弹性，质疑其信用修复流程的合理性。

“我们一直都在原址办公，谁知道你们去核查的时候怎么联系不上。这是你们的工作失误，耽误了我们正常经营，结果还说我们违法失信，这也太上纲上线了。”（观察记录 QY20241105）

另一方面，除了颇具冲突性的话语交涉，部分企业也尝试“讲困难”，以获得行政人员的共情，争取放宽审批条件。

“我们法人出国了，一时半会儿回不来。现在公司银行账户被冻结，员工的工资发不下来，社保也交不了，您看能不能先帮我们审核通过，等法人回来再让他过来补个签名？”（观察记录 QY20241107）

面对面的互动让行政人员处于规则与情理的两难困境中。行政人员不仅要维护信用修复流程的规范性，还要在沟通中发挥“说服”的能力，不断调整话术并耐心解释政策要求，试图获得服务对象的理解和支持（黄小勇、刘倪，

2025)。这种裁量受限与企业期望之间的落差，使行政人员在面对企业诉求时产生持续的心理消耗与情绪劳动，面临较高的心理成本。

相比之下，企业的行政负担在线下互动中得到缓解。企业虽然需要自行前往信用监管部门递交纸质材料，承担相应的通勤成本，但是无须投入大量时间和精力去理解复杂的政策要求，往往通过行政人员提供的现场指导完成信用修复材料的填写与提交。

“还是来现场填写方便。有些内容我们确实理解不了，与其自己研究半天，不如直接过来问你们。毕竟这些材料到最后还是要交给你们，所以我直接按你说的填，肯定省事，也能避免出错。”（办事企业访谈资料 QY20250107）

由此，企业的学习成本与合规成本通过线下互动的形式转移给行政人员。这种以个性化协助和情境化处置为特征的政企互动模式，使企业处在相对较低的行政负担水平，而政府则承担着更多由人际互动所衍生出的事务性负担，由此构成数字化转型后行政负担转移的起点与参照。

（二）线上办理：行政负担从政府到企业的逆向转移

2024年10月，A市市场监督管理局印发《加大助企帮扶力度增强经营主体活力若干措施》，明确提出“实施企业信用快速修复”的要求：一是制定信用修复在线申请流程，鼓励企业通过“A市商事主体登记及信用信息公示平台”进行业务办理；二是设立信用惩戒“缓冲期”，提供事前告知服务；三是压缩信用修复办理时限，对符合信用修复条件的企业，在申请后1个工作日内予以核准修复。由此，B区市场监督管理局的信用修复工作正式进入数字化阶段，政企互动场景由面对面的实时交互转移到数字化的虚拟平台，政府与企业的公共接触方式被电脑屏幕所改变。

一方面，去接触化、去情境化的数字平台符合科层制对组织效率的追求，帮助行政人员实现由前台指导者向后台审核者的转变。行政人员只需要接听咨询电话，引导企业下载《信用修复操作手册》。虽然部分企业仍期望该项工作适用公共服务规范，即要求行政人员电话指导其完成平台申请操作，但是行政人员会借助政府部门内部的“影子规范”，将相关学习成本转移给企业（梁平汉等，2024）。

“如果企业打电话来问，我们就引导他们去网站下载《信用修复操作手册》，里面已经很详细了，有每个步骤的页面截图和具体说明，只需要告诉他们按照提示进行操作就可以。因为我们没有账号，不清楚企业端口是什么样子的，所以没办法提供具体指导，也就相应减少了我们的工作量。”（监管部门访谈资料 XY20241226）

这种远程支持方式压缩了企业的共情空间和获取行政人员个性化指导的可能，能减少行政人员面对面的沟通成本与心理成本。换言之，行政人员提供的个性化指导被标准化操作手册取代，企业从原本的服务获取者转变为资料办事员和技术执行者（Linos et al.，2021）。虽然标准化的操作手册提供了详细的流程指引，但其内容繁杂，涵盖了大量技术细节和注意事项，增加了企业的学习成本和合规成本。尤其是在填报过程中，企业如果遇到非常规问题，就难以直接获得即时反馈。这不仅延长了填报时间，也增加了因操作失误而导致材料被退回的可能性^①。因此，部分企业会选择向代理记账公司等第三方中介机构购买专业化服务（房瑞佳等，2025），用经济成本替代部分学习成本。有企业在电话中直接表示：

“这操作手册都有十几页呢，太复杂了。你们弄的这些我们根本看不懂，再麻烦我也要去线下做。”（观察记录 QY20241218）

另一方面，数字平台强化着对信用修复规则和程序的遵守，在缓解行政人员情绪劳动的同时，可能把申请过程中的不确定性与挫折感逆向转移给企业。在现场办理时，若企业填写材料出现错误，可以直接进行修改，并在行政人员指导下提交。在数字平台中，相同的错误则必须通过退件处理，让企业登录平台重新填写，再把材料导出打印、签字盖章、扫描上传、确认提交，进入信用修复申请队列等待二次审核。虽然这种方式能让行政人员把审核结果归因于制度安排或技术要求，缓解其沟通方面的心理压力，但是在一定程度上延长了信用修复的办理周期，使企业在反复提交材料的过程中承受更高的合规成本。与此同时，不同成本类型之间存在溢出效应，即难以理解政策要求的个体在面临较高学习成本与合规成本的同时，也可能导致压力或挫折感等心理负担的产生（Baekgaard & Tankink，2022）。

“我都按要求提交3次了，怎么还是有问题。你们都那么死板吗？这不就是在为难老百姓吗？我不信用修复了，干脆直接注销公司得了。”（观察记录 QY20241218）

总体而言，信用修复工作的数字化转型可能把行政人员的指导成本与心理成本逆向转移给企业，直接表现为企业学习成本、合规成本与心理成本的增加，进而改变了政企互动过程中的行政负担分布格局，形成行政负担的转移悖论。企业在独立填报与平台操作的过程中，需要付出更多的时间与精力理解政策要

^① 笔者在2024年12月共完成对178家企业的信用修复审批工作，对96家企业做出退回决定。其中，26家企业因申请书内容有误被退回，64家企业因承诺书内容有误被退回，33家企业因附件材料缺失被退回，甚至有18家企业因为修改错误而被二次退回，总体退回率达到53.93%，远高于现场填报的平均水平。

求和熟悉办理流程，尤其是数字素养较低的申请人往往会感受到更为突出的行政负担，这成为数字化转型初期的主要挑战之一。诚然，数字技术的应用也能为政企双方共同带来减负效应。一方面，信用修复的数字化转型通过优化提交方式减少了企业的通勤成本；另一方面，数字化转型使信用修复的审核任务更加集中，压缩了个案处理的时间，并实现从审批到归档的全流程自动化留痕，减少了行政人员的合规成本。

（三）线上与线下并行：行政负担从企业到政府的二次转移

负担容忍度是行政负担程度感知的关键变量，用以反映特定主体对行政负担的接受程度。企业并非被动承受数字化转型所转移的行政负担，而是会在承受限度达到阈值时，采取策略影响政府决策，弱化其对自身的负面影响（Masood & Nisar, 2021）。在信用修复工作实现数字化转型后，A市市场监督管理局信用监管处接到部分企业关于“线上程序过于复杂”“希望进行现场办理”的诉求，并结合各区局信用科的业务反馈，发布了《关于进一步做好商事主体信用修复等监管工作的提示》，要求各区局信用监管科严格采用“在线申请”和“现场申请”两种受理方式为企业办理信用修复，降低企业办事成本。

该项政策调整旨在通过线上与线下并行的方式，为难以独立完成线上信用修复申请的企业提供必要的协助。在此过程中，部分企业原本应自行承担的学习成本与合规成本，又以指导成本和沟通成本的形式转移给行政人员，以满足特定群体的特殊需求。需要说明的是，大部分企业能通过自主学习操作手册完成在线申报，选择现场填报的多为年长或数字素养不足的企业法人代表。此类群体更容易在标准化流程中产生较高水平的负担感知，因此对现场办理有更强烈的依赖。从治理意义上看，通过为弱势群体保留数字平台之外的业务受理渠道，政府主动承担了行政负担的转移，推动民本性的回归（何艳玲、王铮，2022），体现出“技术向善”的价值取向。换言之，行政负担的二次转移并不仅仅意味着行政人员业务成本的增加，更是数字政府建设在追求普惠与公平过程中不可回避的制度性要求。

四、人格化与非人格化：行政负担转移的组织逻辑

数字化转型中的行政负担转移悖论既是技术命题，也是组织命题。尽管数字化转型在技术层面优化了办事流程，重构了行政负担在政府与企业之间的分配格局，但是因技术变革而引起的各种办事成本的调整仍然嵌套在科层制的运行逻辑之中，需要把组织常量代入讨论。总体而言，行政负担的转移可被视为

一种组织现象，本质上反映出科层组织非人格化的技术逻辑与服务对象人格化的情境逻辑之间的张力及其动态调适的过程。

（一）非人格化与人格化的张力

非人格化是经典科层制理论的基础预设和重要美德（李棉管、覃志庆，2023），强调借助正式规则、程序化管理以及权责分明的等级结构，规避社会关系和情感因素对组织运行过程的扭曲。正如韦伯（2010：1114）所言：“官僚制发展得越完备，它就越是非人化，在成功消除公务职责中那些不可计算的爱、憎和一切纯个人的非理性情感要素方面就越是彻底。”这种非人格化特征把组织内人与人的关系替换为事与事的关系，以照章办事取代个体意志，使组织运行排除人的干扰（竺乾威，2024），确保行政决策的可预测性、稳定性和一致性。在这种理想状态下，所有组织成员和服务对象都被视为抽象的、无差别的“个案”，行政人员只需对预先设定好的规则与程序负责。相应地，公众或企业则可按照清晰的制度指引自主完成业务办理，避免因人为裁量的不确定性所带来的心理成本与合规成本（房瑞佳等，2025）。正是由于规则明确、程序简化、责任清晰，服务对象与政府的互动过程才能呈现低成本和高效率特征，代表着科层制非人格化运作的最优情境。

然而，在真实的互动场景中，服务对象的人格化诉求与科层制的非人格化特征相互交织且存在明显张力，主要表现为“服务对象希望受到个别的、充满感情的照顾，而科层机构却强调正规的、不带感情色彩的工作方式”（默顿，2015：357）。这意味着，科层组织的非人格化要求行政人员“在处理问题过程中尽量减少人际关系而惯于诉诸分类”（默顿，2015：355），导致其忽略了服务对象的特殊诉求；而服务对象常常深信自己情况特殊，反对科层组织类型化的处理方式，希望结合具体情境提供针对性的服务。尤其是行政人员在与企业或社会公众的面对面互动中，更容易受人情机制的影响，进而尝试使用自由裁量权，为那些直接或间接表达心理负担的个体提供帮助（Halling & Petersen，2024）。这种人格化互动并不符合传统科层制的组织原则，会给行政人员带来服务压力，他们既要在制度规范与现实诉求之间寻求平衡，又要应对关系期待所造成的工作负担，这也加剧了组织运行的复杂性。因此，科层组织与服务对象基于自身特征或偏好的互动过程，在本质上反映出非人格化与人格化的矛盾运动。

（二）科层组织技术逻辑主导下的非人格化扩张

数字技术具有非人格化特征，往往以规范化、标准化、透明化的运行逻辑不断增强正式制度的约束力。与传统的政府形式相比，数字政府的去人格化特

征覆盖范围更广、影响程度更甚（于君博，2018），能凭借其技术手段进一步减少行政人员在决策与执行中的主观影响，使组织运行更依赖于规则与平台。这符合理性科层制的组织原则。

因此，在科层铁笼扩张惯性与数字技术效率优势的双重驱动下，科层制的非人格化属性不仅优化着政府内部的层级关系，降低组织运行摩擦，而且在自我强化中逐步跨越组织边界，重塑着公共接触方式。数字媒介塑造出规范化和标准化的政企互动平台，一方面能减少行政人员的指导成本和沟通成本，缓解人格化因素给政府带来的行政负担；另一方面借助通用型操作手册替代面对面的即时沟通，容易造成非人格化因素对服务对象办事行为的扰动。具体而言，数字化转型所带来的程序标准化、权责清晰化、空间疏离化成为科层制非人格化属性自我强化的具象表达，推动着行政负担从政府向企业的逆向转移。

1. 程序标准化

程序标准化作为数字化转型的核心逻辑，旨在规范行政人员的工作流程，使行政审批更加透明和高效。这种程序化的执行方式，体现出非人格化对人格化的抑制，虽然提升了政府的办事效率，却增加了企业的适应难度：一是现场指导被标准化手册所取代。企业需要按照监管部门统一提供的操作手册提交信用修复申请，行政人员无须提前干预企业的填报过程，专注于对企业提交材料的合规性审核。二是审批流程的灵活性降低。所有信用修复申请必须按照规定流程进行审批，企业需要提交完整合规的材料，否则将被整体退回，重新执行申请程序，延长了信用修复的申请周期。

2. 权责清晰化

数字化转型不仅推动了信用修复业务的标准化建设，更明确了政府与企业在业务办理中的权责关系，推动行政人员回归行政审批职能，将合规责任交由企业承担。在线下的人格化互动中，政企责任边界相对模糊，行政人员既要行使组织正式制度赋予的审批权，也要承担制度外的指导责任。这在一定程度上弱化了企业的合规义务，企业只需按照行政人员的提示进行填报。由此产生的潜在依赖关系在增加行政人员指导成本和沟通成本的同时，还可能引发责任推诿，导致行政人员在审批环节面临额外的心理压力。因此，数字化转型通过非人格化的流程再造，打破了政企互动中的权责交织状态。行政人员的职能进一步得到明确，无须主动提供政策解释等附加服务。合规责任则由企业自行承担，确保所提交的材料符合申请要求。

3. 空间疏离化

数字化转型改变了政企互动的场景，使原本在实体物理空间中的面对面沟

通转变为在数字虚拟空间中的远程咨询，增加了政府与企业的空间距离，压缩了人格化因素的影响范围。企业在线下办理业务时往往会寻求与行政人员建立某种程度的联系，以获取额外信息或个性化的业务支持。企业可以在面对面交流中表达特殊情况和需求，诸如解释被纳入经营异常的真实原因、提供补充材料或争取一定的政策调适空间。然而，在数字化转型的既定框架下，数字平台成为行政人员与企业沟通的媒介，避免了二者之间的直接接触（黄小勇、刘倪，2025）。企业只能在系统限定的字段内提交文字材料，大部分特殊情况也需要通过正式的表格和程序传达，导致企业难以借助直接沟通来获得情境化的支持。

综上所述，行政负担从政府向企业的逆向转移并非单纯的技术结果，而是科层制非人格化运行逻辑在自我强化过程中的附带产物。数字化转型通过程序标准化、权责清晰化和空间疏离化等方式，为政府运行排除人格化因素的干扰，减少行政人员的指导成本和沟通成本，却造成与之打交道的部分企业可能面临更高的合规成本、学习成本以及心理成本，造成行政负担分布的结构性偏移。

（三）服务对象情境逻辑主导下的再人格化回应

服务流程标准化与服务自动化成为数字化转型中政务服务改革的重要方向，其背后的逻辑是以制度理性矫正传统治理中的人情干扰和裁量失范，通过预设的规则体系和自动化程序推动政务运行的可预期化与稳定化，减少行政人员处理个案的时间与精力。然而，如前文所述，这种以非人格化为特征的治理逻辑在一定程度上弱化了公共服务的情境回应能力。尤其是在信用修复等具有技术门槛和规范性要求的场景中，操作系统的复杂程度高、申请材料的合规标准高以及对服务对象具备较高信息理解能力的隐性预设，导致部分中小企业在面对自助式数字平台时难以适应。部分企业由于缺乏与行政人员之间的即时互动与情绪支持，面临着更高的学习成本、合规成本和心理压力（房瑞佳等，2025）。换言之，当非人格化治理逻辑被无限拓展至政务服务的全流程，可能会忽视服务对象的异质性诉求与适应能力，进而引发行政负担分布的失衡。

这种现实挑战表明，无论是政府内部运行，还是政府与社会主体的互动，都需要适度引入非正式的人格关系，以缓解科层刚性所带来的治理摩擦（叶敏，2022），找回公共服务的价值理性。相比之下，中国科层制运行所蕴含的情感属性，具有人格化和特殊化的显性特征（徐明强，2022），能为科层制的再人格化提供组织基础。那么，本部分所强调的再人格化不是对科层制非人格化原则的全盘否定或替代，而是对科层制非人格化原则扩张的回应。科层制的再人格化是在既定运行框架内引入调节机制，通过灵活且有限度的人工服务，优化公共接触方式，改善政府行政效率与企业情境诉求之间的关系。

具体而言，本案例中政府实施的再人格化调节机制主要包括三个方面：一是有限度的人工介入。政府通过提供一次性告知、电话引导等方式，在特定操作节点嵌入必要的人工协助，帮助企业厘清复杂流程、校对材料信息、完成线上操作，从而降低其学习成本与合规成本，提升服务体验。但这也意味着，部分指导成本与沟通成本再次转移给了行政人员。二是互动空间的优化。在标准化流程之外，监管部门通过设置信用惩戒缓冲期，引入人工预审机制、容缺受理机制和“线上+线下”并轨运行的申请模式，在非人格化制度中嵌入人格化措施，建立物理空间与数字空间的联系，提升信用修复工作的灵活性。三是组织结构的人格再造。监管部门尝试增设咨询电话、设立专岗客服人员以及构建“智能引导+人工兜底”的服务模式，实现技术逻辑与情境逻辑的协同运行，优化了个体与服务之间的具体关联。

由此可见，再人格化的方案设计看似是对技术治理路径的反向调整，实则是在非人格化治理逻辑主导下的柔性嵌入与结构补充，是在不破坏制度规范性与行政效率的前提下，增强科层组织对非标准情境的识别与响应能力，避免因技术中立而导致的制度冷漠。再人格化提升了政务服务的可达性、可解释性与包容性，进而有效缓解了企业在面对数字平台时的排斥感和剥离感，修复了非人格化互动中的紧张关系。与此同时，企业对人格化服务模式的诉求，让原本通过非人格化手段转出的部分指导成本、沟通成本与情绪劳动重新转移给行政人员，进一步调整了行政负担的分布格局。

五、行政负担循环与破解策略

数字化转型中的行政负担经历了从政府到企业再到政府的转移过程，形成了行政负担的循环结构。该结构旨在强调行政负担的主体分布特征而非数量上的增减关系，揭示出人格化与非人格化的相互作用对行政负担分配格局的影响路径。

（一）行政负担循环的特征与成因

行政负担循环结构是行政负担转移的结果，既包括负担承受主体的转变，也包括负担形式的转化。数字平台被寄予减负增效的改革期待，用线上操作取代线下办理，提升政府行政效率、降低企业办事成本。然而在实践中，政府虽然能借助非人格化手段（数字技术）减轻自身的指导成本与沟通成本，却在某种程度上把相关学习成本、合规成本与心理成本逆向转移给企业；企业在情境逻辑的主导下，推动政府恢复兜底性人格化措施，让政府再次承担部分指导成本与沟通成本，引起行政负担的二次转移，最终形成“政府转出一企业承接—

政府回收”的行政负担循环结构（如图1所示）。

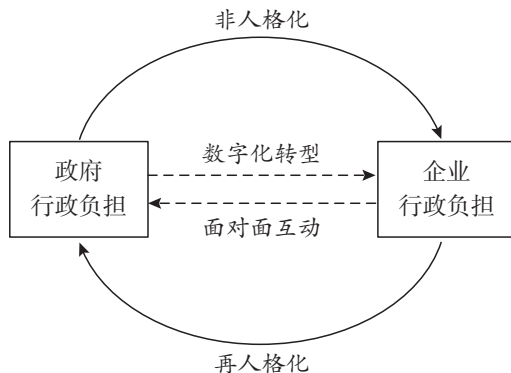


图1 行政负担循环结构

资料来源：作者自制。

该结构从人格化与非人格化的组织视角解释了行政负担的动态转移机制，是对“减负论”“增负论”“转移论”的整合与补充。研究发现，企业的行政负担会减少是因为其通过人格化手段将部分行政负担转移给了政府（Herd et al., 2013），而企业的行政负担会增加是因为政府通过非人格化手段将部分行政负担逆向转移给了企业（Benish et al., 2024；马亮，2022）。二者虽然表面对立，实则分别捕捉到行政负担由“政府减-企业增”到“政府增-企业减”的不同面向，最终统一于行政负担循环结构。

诚然，行政负担在不同主体之间不是简单的等量转移或零和博弈关系，而是受技术替代效应、技术叠加效应等多重机制的交织影响，具有非线性与复杂性特征。一方面，技术替代效应能减少企业跑腿办事的通勤成本和政府行政审批留痕的事务性成本；另一方面，技术叠加效应却使审批过程中的信息结构更加复杂，提高了信用修复业务的技术门槛与试错成本，产生新的数字行政负担。

综上所述，数字化转型中的行政负担往往是以不同形式在不同主体之间进行转移，主要原因在于人格化与非人格化逻辑之间的组织张力，即政府以非人格化手段追求行政效率，企业以人格化诉求呼唤行政价值，二者在互动过程中难以实现完全耦合，而是通过不断调整个体行政负担的承受边界，最终达到以负担容忍度为限的动态均衡状态。

（二）突破行政负担循环的行动策略

数字技术往往被部分学者视为削减行政负担的有力工具，但其带来的溢出效应又催生出新的数字行政负担（王锐、史辰瑜，2025；黄小勇、刘倪，2025）。这表明，削减行政负担的症结不仅在于新技术的引入和应用，而且需要组织内外配套的制度变革（马亮，2022）。本研究发现，数字技术能改变行政负担在不同

主体间的分布格局，也可能由于人格化与非人格化的相互作用，陷入行政负担循环的怪圈。那么，减少政企互动过程中的行政负担，关键是要从组织层面理顺政府与市场的关系，降低二者之间的互动摩擦。

首先，推动政务服务由形式减负走向实质减负，需要回归组织本身，准确识别行政成本的具体来源，确立以“减”为核心的改革取向，围绕减流程、减环节、减材料、减跑动、减时限等重点领域持续发力（马亮，2025），减少政府对市场的过度干预，弱化非人格化治理逻辑对人格化治理逻辑的过度影响。

其次，打破行政负担循环的核心路径是确立“最小必要”治理原则，从源头压缩非必要的行政审批事项。当前的政务服务体系建设仍然存在审批链条较长、办事环节复杂、材料要求过繁等问题（姜楠、曹现强，2024），即便数字平台能提升办理效率，也难以从根本上改变任务冗余与环节堆叠的现实困境。为此，应以“流程减量化、环节最简化、材料标准化”为导向，清理现有政务事项清单，剔除重复设定与模糊授权下产生的办事成本。

最后，减少政企互动中的行政负担，关键在于转变监管方式，明确政府与市场的权责边界。政府应回归公共服务提供者的基本定位，通过简化流程、优化服务，凸显服务型监管理念，充分释放市场主体活力，打造强调灵活性和适应性的动态式监管手段，进而构建“放得活”又“管得住”的新型监管体系（徐国冲、黄丽妹，2025）。

六、结论与讨论

行政负担广泛存在于公共服务、市场监管、基层治理等领域。现有研究大多聚焦政民互动中民众所面临的行政负担，而对于中小企业等市场主体在与政府打交道过程中的行政负担感知关注不足。近年来，国家持续加大助企纾困力度，实施减税降费、降低制度性交易成本等切实举措，在优化营商环境、激发市场主体活力的同时，也推动着行政负担研究向政企互动的场景不断拓展。

本文基于对 A 市 B 区市场监管局的蹲点调研，聚焦政府与企业双方在信用修复业务数字化转型前后的行政负担感知变化，试图打开政企互动的过程黑箱，回答行政负担“从哪里来”以及“到哪里去”的问题。研究发现，行政负担的变化并非线性的增减过程，而是在政企双方互动中不断转移与循环，形成行政负担的转移悖论。该悖论的生成，主要源自人格化与非人格化治理逻辑之间的紧张关系，数字化转型虽然在形式上推动了政务服务模式的变革，但其蕴含的工具理性又进一步强化了科层制非人格化的组织逻辑，与企业人格化的办事诉求之间存在张力。本文认为，数字技术固然为优化政企互动关系提供了新的工

具，但其减负效应还会受到组织运行惯性的潜在影响。若要真正突破行政负担转移悖论，关键在于回归组织本身、回归政府与市场的关系，从组织边界与响应机制等方面系统地优化治理结构，构建以“减”为核心的组织调适能力，从而实现政务服务过程中多方主体的实质性减负。

综上所述，本文讨论的是作为办事成本的行政负担，通过把企业纳入分析范畴，进一步丰富了行政负担研究的主体维度，回应了优化营商环境的现实关切，也为我国深化商事制度改革、推动企业松绑减负的政策设计提供了理论参考。本文的创新之处主要体现在以下三个方面：第一，发展了既有研究对单一主体行政负担感知的静态分析框架，尝试从政企互动的动态视角揭示行政负担的转移路径与循环机制，强调行政负担并非独立增减，而是不同主体之间再分配的结果。第二，区别于技术逻辑下的“减负”悖论，本文借助科层制非人格化理论揭示了行政负担增减变化的组织逻辑，深化了数字治理实践中对组织效率与组织回应性之间张力的认识。第三，在此基础上归纳出行政负担转移悖论和行政负担循环结构，更好地呈现数字技术对行政负担的影响路径。这些观点为行政负担研究提供了新的视角。

诚然，本文在案例选择和论证过程中仍然存在不足之处。一方面，对于行政负担的测量主要来自行政人员与企业互动过程中的语言表达，尤其是企业来电咨询中的种种抱怨。这种数据获取方式可能存在选择性偏差，难以代表所有企业的行政负担感知。另一方面，笔者观察到的负担转移现象更多存在于数字化转型的初期阶段，因此行政负担循环结构的成立条件有待进一步明确。例如，随着企业行政资本的积累，其对线上政务流程的熟悉程度与理解能力不断提升（Masood & Nisar, 2021），能够缓解数字化转型初期因对制度陌生造成的摩擦，使在政企互动中的学习成本和心理成本呈现边际递减的趋势。那么，当前观察到的行政负担循环结构也需要加以修正。

随着《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（国发〔2025〕11号）的出台，人工智能技术在政务服务领域的应用不断深化，推动社会治理从数字化向数智化转型。生成式人工智能作为当前数字技术变革的最新成果，能够凭借其强大的即时交互与仿真模拟功能，突破理性科层制所带来的“拉平效应”（Leveling Effect），展现出改善治理过程的潜力（张槁，2025）。算法驱动的虚拟角色可以承担行政人员的部分解释职能，提供拟人化和个性化的问答式公共服务，有助于改善服务对象的办事体验并减轻其行政负担感知。此外，生成式人工智能可以通过数实孪生，实现仿真化的人格交互（韦彬、王鹏，2024），优化政企互动逻辑。这不仅能降低服务对象的学习成本，还能发挥调适政府与企业之间的行政负担的功能。因此，未来的研究可以立足更长时间周期

的案例追踪,捕捉行政负担在技术变革与组织调适过程中的阶段性演化特征,从静态的行政负担测量转向动态的互动分析,为揭示数字技术驱动行政负担在不同主体间的转移与再分配机制,提供更具解释力的理论框架。

参考文献

- 房瑞佳、郑跃平、赖奎滢 (2025). 数字技术缘何加重公民的行政负担?——一项系统性文献综述. *公共管理评论*, 7(2): 263-283.
- Fang, R. J., Zheng, Y. P., & Lai, X. Y. (2025). Why Digital Technology Increases the Administrative Burdens of Citizens? A Systematic Literature Review. *China Public Administration Review*, 7(2): 263-283. (in Chinese)
- 何艳玲、王铮 (2022). 回归民本性: 行政负担研究反思及其对城市政务服务改革的启示. *同济大学学报(社会科学版)*, 33(5): 63-74.
- He, Y. L., & Wang, Z. (2022). Returning to the People-Centered Nature: Reflections on Administrative Burden Research and Its Enlightenment to the Reform of Urban Government Service. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 33(5): 63-74. (in Chinese)
- 黄小勇、刘倪 (2025). 数字行政负担的生成机理及消减策略——基于“组织-技术-用户”的分析框架. *电子政务*, (4): 74-84.
- Huang, X. Y., & Liu, N. (2025). The Generation Mechanism and Reduction Strategies of Digital Administrative Burden: An Analysis Framework Based on “Organization-Technology-User”. *E-Government*, (4): 74-84. (in Chinese)
- 姜楠、曹现强 (2024). 营商环境何以优化?——企业行政负担的视角. *公共行政评论*, 17(3): 159-174+199-200.
- Jiang, N., & Cao, X. Q. (2024). How to Optimize the Business Environment? Perspectives on the Administrative Burden on Enterprises. *Journal of Public Administration*, 17(3): 159-174+199-200. (in Chinese)
- 康健、张秋予、杨三 (2024). 公共服务数字化转型下的公众数字负担感知: 事实特征与生成逻辑. *电子政务*, (7): 29-40.
- Kang, J., Zhang, Q. Y., & Yang S. (2024). Public Perception of Digital Burden under the Digital Transformation of Public Services: Fact Characteristics and Generation Logic. *E-Government*, (7): 29-40. (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+174-175.
- Li, M. G., & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Affairs”: Rethinking the Personality of the Grassroots Bureaucracy. *Journal of Public Management*, 20(4): 134-146+174-175. (in Chinese)
- 连宏萍、邹佳秀 (2025). 数字技术嵌入异化下行行政负担的生成与转移. *中国行政管理*, 41(4): 30-42.
- Lian, H. P., & Zou J. X. (2025). Whose Burden? The Generation, Transformation and Transfer of Administrative Burden under the Alienation of Digital Technology Embedding. *Chinese Public Administration*, 41(4): 30-42. (in Chinese)
- 梁平汉、刘洪志、陈雨莹 (2024). 行政负担的生成逻辑——兼论为什么数字政府未能减轻行政负担. *公共管理评论*, 6(4): 28-49.
- Liang, P. H., Liu, H. Z., & Chen, Y. X. (2024). The Logic of Administrative Burden: Why Digital Government Reform Fails to Reduce Administrative Burden. *China Public Administration Review*, 6(4): 28-49. (in Chinese)
- 廖福崇 (2024). “高效办成一件事”背景下数字政府治理能力的生成机制研究. *湖湘论坛*, 37(4): 88-97.
- Liao, F. C. (2024). A Study on the Generation Mechanism of Digital Government Governance Capability in the Context of “One-Stop Government Service”. *Huxiang Forum*, 37(4): 88-97. (in Chinese)
- 罗伯特·K. 默顿 (2015). 社会理论和社会结构. 唐少杰、齐心, 等译. 南京: 译林出版社.
- Merton, R. K. (2015). *Social Theory and Social Structure*. (Tang, S. J., Qi, X., et al. Trans.) Nanjing: Yilin Press. (in Chinese)
- 马克思·韦伯 (2010). 经济与社会(第二卷). 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社.

- Weber, M. (2010). *Economics and Society (Volume 2)*. (Yan, K. W. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 数字政府如何降低行政负担? 行政管理改革, (9): 4-12.
- Ma, L. (2022). How Does Digital Government Reduce Administrative Burdens? *Administration Reform*, (9): 4-12. (in Chinese)
- 马亮 (2025). “时间都去哪了?”：排队、等待与行政负担. 南通大学学报(社会科学版), 41(2): 103-115+159-160.
- Ma, L. (2025). Where Has the Time Gone? Queuing, Waiting, and Administrative Burden. *Journal of Nantong University (Social Sciences Edition)*, 41(2): 103-115+159-160. (in Chinese)
- 彭珮文、杨一 (2025). 削减繁文缛节与行政负担：学理探究与实务运用的分野. 公共管理评论, 7(3): 29-50.
- Peng, P. W., & Yang, Y. (2025). Conflating Red Tape with Administrative Burdens: Evaluating the Academic-Practitioner Gap in China. *China Public Administration Review*, 7(3): 29-50. (in Chinese)
- 史晓姣、马亮 (2025). 政策执行、行政负担与反馈——高校公务卡管理的案例研究. 公共行政评论, 18(1): 162-178+200.
- Shi, X. J., & Ma, L. (2025). Policy Implementation, Administrative Burden and Feedback: A Case Study of Official Card Management in Universities. *Journal of Public Administration*, 18(1): 162-178+200. (in Chinese)
- 王锐、史辰瑜 (2025). 数字行政负担：数字空间政民互动成本的生成及演化——基于 A 省民生领域监督信息平台的分析. 公共管理与政策评论, 14(4): 127-143.
- Wang, R., & Shi, C. Y. (2025). Digital Administrative Burden: Generation and Evolution of Costs of Government-Citizen Interaction in Digital Space: Analysis Based on the Supervision Information Platform in the Field of People's Livelihood in Province A. *Public Administration and Policy Review*, 14(4): 127-143. (in Chinese)
- 韦彬、王鹏 (2024). 数实孪生与整体智治相融双赋：中国式现代化政务服务的全过程智治——基于南宁市“智慧人社”的案例考察. 广西大学学报(哲学社会科学版), 46(3): 153-164.
- Wei, B., & Wang, P. (2024). The Integration of the Twinning of Number and Reality and the Integration of the Whole System and the Dual Fu: The Whole Process of the Chinese Modern Government Services: Based on the Case Study of Nanning “Wisdom People and Society”. *Journal of Guangxi University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 46(3): 153-164. (in Chinese)
- 徐国冲、黄丽妹 (2025). 政府监管的演变历程与逻辑动因：从政府与市场关系变迁说起. 东南学术, (2): 156-168.
- Xu, G. C., & Huang, L. M. (2025). The Evolution Process and Logical Motivation of Government Regulation: Beginning with the Change of Relationship Between Government and Market. *Southeast Academic Research*, (2): 156-168. (in Chinese)
- 徐明强 (2022). 中国科层制的情感属性：源流、定位与比较. 政治学研究, (5): 127-137+156.
- Xu, M. Q. (2022). The Emotional Attribute in Chinese Bureaucracy: Origin, Orientation and Comparison. *CASS Journal of Political Science*, (5): 127-137+156. (in Chinese)
- 叶敏 (2022). 联村干部：基层治理体系的人格化运作. 中国行政管理, (4): 105-111.
- Ye, M. (2022). Joint Village Cadres: The Personalized Operation of the Grassroots Governance System. *Chinese Public Administration*, (4): 105-111. (in Chinese)
- 于君博 (2018). 后真相时代与数字政府治理的祛魅. 行政论坛, 25(3): 90-96.
- Yu, J. B. (2018). Post-Truth Era and the Disenchantment of Digital Era Governance. *Administrative Tribune*, 25(3): 90-96. (in Chinese)
- 臧雷振、张晴 (2024). 生成式人工智能与公共服务中的行政负担：减压助手还是增压工具? 浙江学刊, (2): 60-71+239-240.
- Zang, L. Z., & Zhang, Q. (2024). Generative Artificial Intelligence and Administrative Burden in Public Services: A Stress Reliever or a Pressure Amplifier? *Zhejiang Academic Journal*, (2): 60-71+239-240. (in Chinese)
- 张楠 (2025). 克服官僚制的想象“死区”：一种认知工具的解释. 公共管理评论, 7(2): 284-300.

- Zhang, Q. (2025). Overcoming the Imaginary Bureaucratic “Dead Zone”: Explanation of a Cognitive Tool. *China Public Administration Review*, 7(2): 284–300. (in Chinese)
- 朱春奎、童佩珊 (2023). 公共管理领域中的行政负担研究进展与展望. *公共行政评论*, 16(5): 158–176 + 199–200.
- Zhu, C. K., & Tong, P. S. (2023). Research Progress and Prospect of Administrative Burden in the Field of Public Administration. *Journal of Public Administration*, 16(5): 158–176+199–200. (in Chinese)
- 竺乾威 (2024). 国家治理的组织基础: 科层制的局限与改革. *理论探讨*, (4): 81–88.
- Zhu, Q. W. (2024). The Organizational Foundation of National Governance: Limitation and Reform of the Bureaucratic System. *Theoretical Investigation*, (4): 81–88. (in Chinese)
- Aarøe, L., Baekgaard, M., Christensen, J., & Moynihan, D. P. (2021). Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services. *Public Administration Review*, 81(4): 652–663.
- Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022). Administrative Burden: Untangling a Bowl of Conceptual Spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1): 16–21.
- Bell, E., Wright, J. E., & Oh, J. (2024). Does Administrative Burden Create Racialized Policy Feedback? How Losing Access to Public Benefits Impacts Beliefs About Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3): 432–447.
- Benish, A., Tarshish, N., Holler, R., & Gal, J. (2024). Types of Administrative Burden Reduction Strategies: Who, What, and How. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3): 349–358.
- Bozeman, B., & Youtie, J. (2020). Robotic Bureaucracy: Administrative Burden and Red Tape in University Research. *Public Administration Review*, 80(1): 157–162.
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5): 741–751.
- Halling, A., & Petersen, N. B. G. (2024). Frontline Employees’ Responses to Citizens’ Communication of Administrative Burdens. *Public Administration Review*, 84(6): 1017–1037.
- Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting Administrative Burden to the State: The Case of Medicaid Take-Up. *Public Administration Review*, 73(S1): S69–S81.
- Kang, I., Sievert, M., & Na, C. (2025). Development of a Scale to Measure Perceived Administrative Burden, with Broad Applicability Beyond Direct Policy Clients. *Governance*, 38(3): e70026.
- Linos, K., Carlson, M., Jakli, L., Dalma, N., Cohen, I., Veloudaki, A., & Spyrellis, S. N. (2021). How Do Disadvantaged Groups Seek Information about Public Services? A Randomized Controlled Trial of Communication Technologies. *Public Administration Review*, 82(4): 708–720.
- Madsen, C. Ø., Lindgren, I., & Melin, U. (2022). The Accidental Caseworker: How Digital Self-Service Influences Citizens’ Administrative Burden. *Government Information Quarterly*, 39(1): 101653.
- Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, Sludge, Ordeals, Red Tape, Oh My! A User’s Guide to the Study of Frictions. *Public Administration*, 100(2): 375–393.
- Masood, A., & Nisar, M. A. (2021). Administrative Capital and Citizens’ Responses to Administrative Burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 56–72.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 43–69.
- Peeters, R. (2023). Digital Administrative Burdens: An Agenda for Analyzing the Citizen Experience of Digital Bureaucratic Encounters. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1): 7–13.

责任编辑：郑跃平

数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制研究： 基于浙江省 Y 市 12345 和 110 高效对接机制的 案例分析

应小丽 杨 坤*

【摘要】 数字技术推动公共服务供给方式变革，赋能公共服务的协同治理路径创新与高质量发展。现有研究大多将数字技术推动政府内部协同治理作为研究场域，但协同治理不仅包括政府内部，还包括与外部主体的跨界协同。此外，数字技术驱动的协同治理并非仅仅将数字作为治理工具，而应超越技术，实现以公共服务供给能力提升为核心的组织结构变革与制度创新。论文结合浙江省 Y 市非警务事项协同处置案例，梳理了非警务事项协同组织体系的建设过程、协同响应运行流程、协同响应制度建设等内容，以充分说明数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制。研究发现，数字技术赋能公共服务协同响应需要综合考虑组织、技术、制度要素。研究认为，通过数字技术赋能党领导下多主体协同的公共服务组织统合机制、跨界协同的闭环响应机制、协同响应的长效保障机制，能实现公共服务跨界供给。其中，技术赋能公共服务协同响应离不开组织牵引，组织界面与组织结构网络重塑离不开技术赋能，技术与组织持续发力则离不开制度保障，三者共同作用于公共服务协同供给能力提升与公共服务高质量发展。

【关键词】 非警务事项处置 数字赋能 协同响应 公共服务协同供给

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 06-0025-19

一、引言

12345 政府服务热线是公众与政府制度化沟通的平台，也是政府回应民意，

* 作者简介：应小丽，浙江师范大学法学院教授。通讯作者：杨坤，浙江师范大学法学院讲师。感谢匿名评审专家和编辑部老师的修改意见，感谢 Y 市公安局的调研支持。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕的浙江实践与治理创新研究”（22JJD810013），浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究基地预立项项目“习近平关于共同富裕与治理能力的重要论述在浙江的探索与实践”。

为公众提供公共服务的具体实践。“接诉即办”能更好满足公众对公共服务的诉求，对政府回应速度和回应质量也提出更高要求。政务服务数字化转型是提高政府回应能力，增强公共服务效能的重要方式（吴国玖等，2014）。杭州、上海、北京等城市整合了分散的热线资源，建立非紧急救助热线，在技术支撑下打造了综合公共服务供给平台（石云等，2023）。公共服务数字化转型带来公共服务供给方式和管理模式的深刻变革，优化了服务流程、组织结构和 service 方式（王雁红，2024），提升了公共服务效率，提高了政务服务的智能化水平与管理质量（刘玮、王锋，2024），实现了增值化改革。政务热线数据公开有利于政府与公众对公共服务关键环节展开数据分析，促进政府与公众共同创造公共价值（Chatfield & Reddick，2018），实现公共行政由“以政府为中心”向“以人民为中心”的治理范式转变（詹国彬、陈逸凡，2024）。

然而，以政务热线为代表的公共服务供给面临资源投入与服务效能不匹配（刘巧兰、王丛虎，2022）、服务平台未能有效整合（曹现强、顾伟先，2014）、政府回应性不足（孙宗锋、姜楠，2021）等困境，无法保障公众享受高效服务，也阻碍服务型政府建设。此外，政务热线在数字化建设、支撑保障上仍面临挑战。非警务事项的协同处置，推动 12345 政务服务热线、110 报警服务台以及基层智治综合应用平台互联互通，促进多主体之间的高效联动，增强政府回应性，是数字化背景下公共服务协同供给的重要探索。在已有研究中，公共服务数字化改革推动跨地域、跨系统、跨部门、跨层级、跨业务协同（黄璜等，2022），有助于协同治理网络形成（陈静等，2024），提高服务透明度、响应能力与服务质量（容志、白晶，2024）。在此意义上，数字化协同治理模式超越技术性，旨在打造数字化共同创造生态（Noordt et al.，2025）。已有文献对数字技术赋能跨部门合作、多主体协同（曲甜、黄蔓雯，2022）、服务流程再造与组织结构重塑（赵晨、张翔，2024），以及技术与制度互动（卢志朋、陈剩勇，2023）提升协同有效性等问题都做了充分研究。这些研究为案例分析提供了一定的理论指导。然而，关于数字技术如何整合服务平台，在与组织、结构和制度的互动中实现公共服务协同供给进而增强政府回应性的研究，缺乏从全过程、多要素的视角来探讨数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制。本文将基于 Y 市^①非警务事项协同处置案例来讨论以上问题，并尝试对数字技术赋能公共服务协同供给提出分析框架。

^① 浙江省 Y 市为县级市。

二、文献综述：数字技术赋能公共服务协同供给的主要视角

数字技术赋能公共服务供给具有明显优势，一是数字技术有助于推动公共服务均等化。数字平台和大数据能更好整合资源，实现公共服务资源有效配置（翁列恩，2023）。二是数字技术增强政府回应性。大数据能有效破解政府公共服务供给与公众需求不匹配的困境（吴克昌、闫心瑶，2020），增强政府对公众需求的回应性。三是数字治理提高公民参与程度（Milakovich，2011）。协同的数字化支持推动公共服务高质量发展，就数字技术赋能公共服务协同供给的路径来看，主要表现在以下四个方面。

第一，主体互动论。政务热线是政民互动的重要途径。美国311热线是整合群众非紧急服务诉求的一种制度创新（郑跃平等，2018），我国12345服务热线是群众表达服务需求，政府予以回应的重要沟通渠道（赵金旭、赵德兴，2022）。随着技术的发展，政务热线已从单一电话媒介向民生综合服务平台转变（张雪霖，2023）。数字平台再造实现供给主体多元化。扁平化的数字互动平台推动技术下沉及数字场域构建，增强层级、功能、公私间的协调性和整合性（张翠梅、张文欣，2024），促进府际合作共识与制度性集体行动（锁利铭等，2024），构建政务服务共同体，满足多元服务需求。信息共享是多元主体协同治理的关键（汤峰、蓝国瑜，2023），能促进社会主体的参与，提升多元主体的协同效率。

第二，结构重塑论。技术治理实现权力结构重塑（王少泉，2019）。美国311热线系统整合40多个部门的主要热线电话，包括警政、环境、交通等120多个局、处的政民沟通业务（韦露、郑跃平，2018）；12345热线通过顶层设计与组织建设，完善标准化体系，厘清部门责任，促进整体政府构建（曹现强、顾伟先，2014）。算法的出现进一步塑造了效率导向的运作流程和组织结构（李立、张雨睿，2024）。在纵向结构上，信息互通促进层级部门间资源整合，削弱治理结构的层级性。在横向结构上，数字平台与数据共享促进跨部门合作，打破物理意义上的时空阻隔（姚清晨、郁俊莉，2021），变革政府组织模式，引起权力结构“去中心化”（张楠迪扬，2020），打造更扁平化的治理结构（邓理、王中原，2020）。

第三，流程再造论。以社会需求为导向的政府组织结构促进政务流程再造（Dunleavy et al.，2006）。美国政务热线系统帮助政府吸纳民众诉求，并优化行政流程与改进公共服务质量（Hartmann et al.，2017）；我国政务热线在科层组织的基础上整合政府横向和纵向关系，打造以人民为中心的新型科层组织流程（孙柏瑛、张继颖，2019）。数字技术打破组织间信息壁垒（Katsonis & Botros，

2015),在信息聚合、需求感知、服务评判方面发挥重要作用,引导人才、技术、资本等要素自由流动,打造跨部门结构整合、跨事务与跨层级协同治理的流程(陈缘,2023),从而适应不同的工作场景。同时,数字技术赋能政务热线对群众诉求进行全流程追踪,保障热线工作有序开展,对提高政府公共服务供给水平和供给能力都有积极作用。

第四,数字治理能力论。政务热线作为数据治理的重要范式,提升政府治理能力和公共服务水平(孟天广等,2021a)。数字技术增强治理韧性(杜晓燕等,2024),赋能政府与社会,增强多元主体参与治理的能力。数据集成提升了协调部门的话语权,落实主体责任,通过赋权与确责提升跨部门协同治理能力(颜海娜等,2021)。此外,政务热线平台借助大数据技术动态汇聚民情、感知社会风险、共享与智能化分析数据(孟天广等,2021b),发挥技术整合资源优势,激活多元治理要素,提高协同治理层次与效能(杜娟等,2023)。数字技术通过应用协同、决策协同、管理协同、服务协同等方式赋能整体治理(王海建,2024),从而打造协同共治生态。

政务热线是政府为公众提供公共服务的重要渠道,数字技术整合与嵌入政务服务的程度较高(郑翔益、陈永杰,2024),引发公共服务供给方式的重大变革。既有研究从数字技术推动政务服务平台建设、多元主体合作、组织结构重塑、服务流程再造、治理能力提升等方面对数字技术赋能公共服务协同供给进行了较为系统和深入的阐释,这为本研究奠定了研究基础,但还存在一定的研究空间。一方面,在研究内容上,数字技术赋能政务热线的研究主要聚焦政府内部主体如何合作与政务流程再造,数字技术如何整合平台、链接公众以及通过跨界治理增强政府回应性的研究较少。另一方面,既有研究更多聚焦于技术优势以及技术与主体、组织互动对公共服务协同供给的作用,且大多为宏观的理论思辨,但数字化协同治理已向全要素系统协同迈进,需要立足数字化协同治理实践,对数字技术赋能协同治理的现实情况做进一步经验研究。因此,本文结合Y市非警务事项协同处置实践,以数字技术赋能协同治理理论为基础,从县域中观层面深入描绘数字技术赋能各主体的协同过程,从而归纳和提炼数字技术赋能公共服务协同供给的内在机制。

三、研究方法 with 案例背景

(一) 研究方法 with 资料搜集

1. 研究方法

案例研究法能深入剖析数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制。研究

方法的适用性主要基于三方面考量：首先，对案例全过程深描能以场景化再现的方式了解非警务事项协同处置的工作流程与内容，为公共服务协同供给的机制提炼奠定基础。其次，案例研究着重对“关系整体”的认知，尤其对因果机制具有强解释力，通过研究非警务事项协同处置的案例，能揭示数字技术赋能公共服务协同供给的机制。最后，对于非警务事项协同处置而言，Y市作为数字化改革试点，其发展轨迹、实现机制尚未被全面认知，适合采用归纳式的案例研究方法，从丰富的质性资料中提炼数字技术赋能公共服务协同供给的机制，为理论分析提供支撑。

2. 资料搜集

案例研究有赖于多渠道搜集一手资料和经验材料。研究综合运用观察法、访谈法搜集一手资料。为深入了解数字技术如何赋能公共服务供给，笔者团队于2023年10月底走访Y市公安局，参观Y市情报指挥中心和市级社会治理中心，并在工作人员的带领下观看了指挥平台操作界面、市级指挥平台的实际操作演示等内容。同时，团队也通过半结构化访谈，在Y市情报指挥中心与市公安局相关工作人员、Y市试点乡镇G镇工作人员、Y市社会治理中心负责人等进行了交流。访谈主要围绕Y市和G镇非警务事项协同处置改革的背景、总体情况、组织配置、运行机制、取得成效等主题展开，还围绕市级社会治理中心运行状况、存在的困境、需要得到的支持等内容进行了交流。为弥补案例资料的不足，团队还搜集了相关新闻报道、统计数据和汇报材料等资料，从而保证资料的丰富性与准确性。多渠道收集的资料能更好地透视数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制。

（二）案例背景

浙江省作为数字化改革先行省，2016年以来建设了“一中心四平台一网格”的“141”基层治理体系^①。以此为契机，全省全面推动“公安大脑”建设，倒逼社会治理创新与公共服务改革。然而在数字化改革背景下，Y市非警务事项处置面临三重困境。其一，在“有困难找警察”的背景下，警察被贴上“万能”标签，当遇到市场监管、生态环境等涉及专业问题的非警务事项时，公安机关可能因无法处置而被群众误认为“无能”“不作为”“和稀泥”。Y市在2020年全年36万起警情中，50%是交通警情，20%是求助纠纷类警情，30%划分不清，由此导致110报警服务承接了大量非警务事项，挤占了基层公安警务

^① “一中心”指以数字化、智能化为支撑的县级社会治理中心，“四平台”指乡镇（街道、区）的“基层治理四平台”，“一网络”指基层网格。

资源，影响基层公安即时化回应水平。此外，基层公安面对非警务事项不够专业，不能从根本上解决矛盾。其二，政府各部门之间协调不通畅。Y市虽有12345政务服务平台以及基层智治综合应用平台，然而在非警务事项处置时，仍然只能依托纵向上的行政关系。需要各职能部门横向上协作的事项，由于缺乏统合型平台，各部门信息无法有效共享，处于“各自为政”状态。其三，Y市部分地区尝试借助数字技术打破各部门信息壁垒，实现部门联动合作，然而只能形成临时合作，未形成长久的合作机制。这些导致政府对群众的公共服务需求回应不足，群众满意度较低。

2022年4月23日，《国务院办公厅关于推动12345政务服务便民热线与110报警服务台高效对接联动的意见》（国办发〔2022〕12号，以下简称《意见》）正式发布，《意见》明确了12345政务服务便民热线^①与110报警服务台^②各自的职责定位，要求各地区“以对接联动机制顺畅运行为目标，以分流联动事项高效办理为重点，以平台数据智能应用为支撑，加快建立职责明晰、优势互补、科技支撑、高效便捷的12345与110高效对接联动机制，进一步提升政务服务水平”^③。2022年12月，浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅发布《关于推动12345政务服务便民热线与110报警服务台高效对接联动实施意见》的通知^④，提出“进一步优化公共服务供给，提升协同联动处置效能，全面打造12345政务服务便民热线、110报警服务台和基层智治综合应用平台联动运行管理体系，打造12345政务服务热线、110报警服务平台和基层智治综合应用平台联动运行的管理体系”，并将Y市作为试点之一。

四、数字技术赋能公共服务协同响应体系建构：Y市的实践

（一）高位推动与协同响应组织体系建设

作为Y市先行试点，G镇2023年1月召开现场推进会并成立社会治理分中心。2023年2月，浙江省领导考察Y市非警务事项协同处置试点工作，给予Y市高度肯定，增强了Y市执行的动力。2023年3月，Y市市委办公室、Y市政府办

① 以下简称“12345”，政策文件中的特殊引用及专指除外。

② 以下简称“110”，政策文件中的特殊引用及专指除外。

③ 资料来源：《国务院办公厅关于推动12345政务服务便民热线与110报警服务台高效对接联动的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-05/16/content_5690655.htm，2022年5月16日。

④ 资料来源：Y市“非警务事项协同处置机制试点”工作汇编（内部资料）。

公室发布《关于推动12345政务服务便民热线与110报警服务台高效对接联动的实施意见》^①，16个乡镇（街道、区）^②成立社会治理分中心，全面推广非警务事项协同处置工作。依托试点，Y市建立了以数据平台为基础的“三级中心”。

一是建立市级社会治理中心（以下简称“社会治理中心”）。Y市市委常委会专题研究警源治理工作，由“两办”出台实施方案，专班化强力推进。社会治理中心作为指挥中心，扮演统筹全局、制定战略规划和资源调配的重要角色。

“市级指挥中心由政法委书记牵头，市委副书记担任主任，抽调了公安、综合行政执法、市场监管局、人力资源与社会保障局、司法局等其他职能部门，实现‘1+8’实体化入驻。社会治理中心主要承担运行监测、矛盾调处、分析研判、协同流转等职能，统一归集12345、110和部门、专职网格员等渠道获取的非警务事件，按照各个部门的权责下达处置指令。”（Y市公安局党委委员访谈资料20231022HC）

二是建立乡镇社会治理分中心（以下简称“分中心”）。依托乡镇综合信息指挥平台，Y市社会治理分中心负责贯彻落实市级指挥中心的战略部署，同时结合本区域实际情况，对具体的非警务事项处置进行协调和指挥。分中心与各部门、各单位保持密切沟通，确保信息畅通传递和工作协同推进。分中心发挥承上启下的作用。

“我们镇行政服务中心占地1000平方米，中心目前已经对执法、信访、司法、综治、应急等14个部门进行了物理整合，一楼包括政务110接令台、法律服务所、信访办、劳动仲裁庭4个服务窗口，五楼是我们的大综合一体化行政执法办公区，综合信息指挥平台在六楼，也承接应急指挥任务，现在我们在物理整合服务平台的基础上朝数字化融合的目标努力。”（G镇社会治理分中心主任访谈资料20231022CHD）

三是建立村企社会治理微中心（以下简称“微中心”）。微中心由基层党组织书记担任中心主任，通过整合基层网格、党员、企业员工等力量，组建“义警”队伍，依托社区综合信息指挥平台，在辖区乡镇和公安派出所的指挥下，开展矛盾纠纷排查化解、非警务事项先期处置等工作。微中心工作人员熟悉当地情况，能迅速响应并采取实际行动。微中心在基层党组织引领和党员积极推动下，与大队、社区、街道等基层组织紧密合作，形成紧密的服务网络。

在“大综合一体化，县乡一体、条抓块统”的理念指导下，Y市非警务事项处置以数字技术为依托，纵向推动市、镇、村三级社会治理中心建设。在横向平台上，12345平台由市信访局主抓，110服务台由市公安局主抓，基层智治综

① 资料来源：Y市“非警务事项协同处置机制试点”工作汇编（内部资料）。

② 乡镇（街道、区）为阅读方便，以下简化为“乡镇”。

合应用平台由社会治理中心统筹，所有数据信息都在社会治理中心归集流转。由此，Y市在横向上贯通12345、110、基层智治综合应用平台，从而形成以“三级中心”（即社会治理中心、分中心、微中心）和“三个平台”（即12345、110、基层智治综合应用平台）为载体的纵横联动的协同响应组织体系。

（二）技术赋能与协同响应流程建设

为保障协同响应组织体系正常运转，Y市主要做了两方面工作，一是规范各协同主体的权责边界，二是厘清协同处置流程。Y市梳理了公安、行政执法、市场监管等24个部门的权责，形成3530项非警务事件归属清单。

“我们有自己的主责主业，主要是对警情处理，像刑事犯罪类、道路交类的警情，还有危害公共安全的报警事项，属于我们处理，但有时候狗丢了觉得很着急也给我们打电话，我们跟他说去找志愿者组织帮忙，有时候还要给他们找志愿服务的电话。现在我们有了12345和110联动的清单，属于对方处理的我们一键转接就可以了。”（Y市公安局大队长访谈资料20231022LM）

在具体事项的责任划分上，12345主要受理辖区内各领域的咨询、非紧急救助、投诉举报和意见建议等事项；110主要受理刑事、治安、道路交通类警情，危及人身财产安全或社会治安秩序的群体性事件，需公安处置的与违法犯罪相关的报警，公共设施险情，灾害及危害公共安全的紧急救助等事项。基层智治综合应用平台负责协同流转从12345、110，以及乡镇综合执法、网格等平台接报的事项，对处置情况进行跟踪监管、通报考核。

在处置流程上，Y市规定了非警务事项从受理、分流、处置到反馈的整个流程。在受理环节，社会治理中心归集三方面信息：一是自上而下流转的包括疫情、汛情等重大突发事件以及上级指派的其他任务。二是横向政府部门的事件，包括110非警务类事项、12345流转的事项、基层治理“四平台”流转的事项以及部门其他事件。三是分中心和微中心无法处理而流转的事项，分中心主要承担自下而上流转的事项，包括专职网格员以及其他人员上报的事项；微中心主要处理所在村（企）内上报的矛盾纠纷，无法调解的事项上报分中心。在处置环节，社会治理中心对归集的所有事项，按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”原则进行派单，联动部门按照要求落实处置工作，对两难事项实行首接责任制，依照日常联动工作要求处置。分中心接受社会治理中心领导，由乡镇综合信息指挥室统一指挥。在具体的处置场景中，Y市建立了12510快速反应模式。

“12510快速反应模式是我们的考核标准，指令员接到通知后，无论是社会治理中心，还是自身处理范围内的事项，1分钟内要签收流转的指令

单，2分钟内通知基层组织到达现场协同处置，5分钟内需要联系到报警人，而且10分钟内中心区范围内的办理人都要到达现场。”（Y市综合行政执法大队执法人员访谈资料20231022HYL）

在“三大平台”贯通的基础上，Y市又贯通了浙警派出所模块2.0和基层智治系统，实现乡镇综合信息指挥室与公安派出所综合指挥室（以下简称“两室”）无缝对接、双向分流，从源头化解风险。同时，Y市明确8小时处置反馈时限和7要素结果反馈规范。对现场无法处结的案件或纠纷，由乡镇综合信息指挥室负责督促跟进，村企负责及时落实。对重大敏感事项，实行“一警双派”，并根据事态发展变化调整处置措施，在反馈环节及时将处置结果反馈给受理平台和相关方，形成工作闭环。社会治理中心不定期对已办结事件开展回访，确保处置到位。

（三）协同响应制度建设

Y市非警务事项处置运用大数据平台和多元主体之间的协同，逐渐建立起预警、联防、联动体系，还加强了闭环管理和监督考核，通过制度保障组织的有效运行。

一是建立研判预警机制。社会治理中心全量采集数据并实时监测，定期制作报表，掌握社会治安形势，对发现的突出风险，以“一书一函一报告”的形式推送权责部门办理，将矛盾扼杀在萌芽状态。中心也加强两室联动，社会治理中心与信访局、公安局联动，常态化开展政务服务诉求和警情数据融合研判，排查风险隐患。在接收到流转事项后，大数据就会对当事人的历史情况进行评估，同步给予现场处置人员数据支撑，方便对事件处置进行预判。

二是建立双向流转机制。12345、110、基层智治综合应用平台对接报的事项，按照受理范围、职责权限和工作要求即时进行受理和处置。接到属于对方受理范围内的事项，通过一键转接、工单流转等方式转交对方受理；对责任单位不明确或职责交叉的事项，通过“三方通话”^①了解具体诉求后，协商确定受理单位；对协商后仍无法确定的，由首接平台先行受理；若存在危及人身安全、财产安全、公共安全等紧急情况，由110及时派警先行处置；对明确不属于12345、110受理范围的事项，由话务人员解释引导对方另寻帮助。

三是建立会商协作机制。会商协作的范围包括在非警务事项处置全流程中出现的问题，各部门之间、各乡镇之间存在分歧或者职能不清、管辖存在争议的事件，以及需分析研判后预警治理的问题，每周由乡镇召集综合执法等职能

^① “三方”指诉求方、12345平台和110平台。

部门，分析非警务流转处置的情况，重点研究疑难事件的解决方式，形成周分析报告，并报市委政法委。市委政法委每月召集入驻部门与平台负责人、乡镇负责人对一个月的情况进行分析研判，围绕重点问题、区域、群体部署相关工作，形成月分析报告，并报送有关领导参阅，同时通报相关部门及乡镇。职责边界不清、存在管辖争议或重大疑难事项由市委政法委组织专题会商。

四是建立应急联动机制。在发生自然灾害、事故灾难、危害公共卫生安全、危害社会安全、民生应急等应急突发事件后，12345、110 以及基层智治综合平台实行首接责任制，在市委、市政府的统一领导下，各职能部门以及各乡镇职能部门组建应急处置队伍，与具有专业技能的救援组织、志愿团队等社会力量合作，按照事件受理、事件研判、应急响应、信息报送、处置结束的闭环流程处理。

五是建立考核评估机制。Y 市成立非警务事项协同处置工作考核小组，由社会治理中心常务副主任为组长，社会治理中心副主任为副组长，市基层治理委员会相关成员单位为组员，对所有乡镇进行考核。考核采取平时检查、随机抽查和综合考评相结合的方式。考核涉及分流效能、响应速度、人员培训、处置规范、联动协同等环节，并从按期办理、规范办理、市民满意度、重复报警率、制度建设等方面对乡镇服务质量进行量化考核。

综上所述，Y 市非警务事项协同处置机制如图 1 所示。

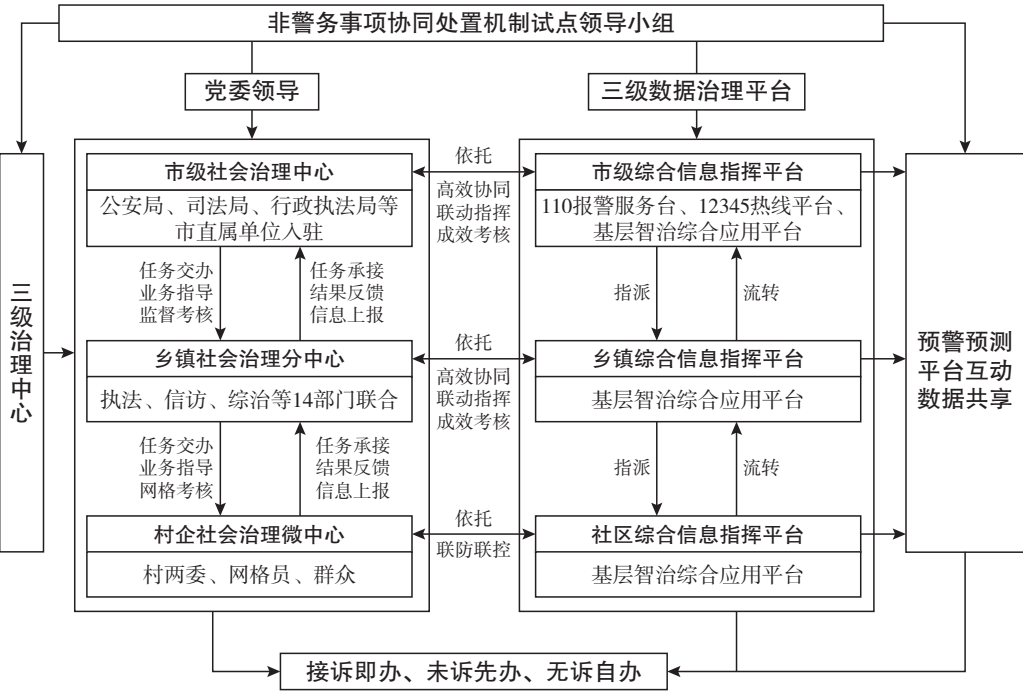


图 1 非警务事项协同处置机制

资料来源：作者根据 Y 市提供的相关资料自制。

五、数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制

（一）党领导下的公共服务组织统合机制

Y市在非警务事项的处置中，坚持中国共产党领导，以党组织为核心，依托市、镇、村三级治理中心与治理平台，构建了高效融合的联动响应服务体系，通过技术赋能打造公共服务“跨界平台”。

1. 建立党领导下的“三级中心”公共服务平台

党组织为高效协同处置非警务事项提供了组织基础，领导“三级中心”形成紧密协作、高效运转的协同响应体系。一方面，在党组织领导下，Y市在纵向上建立以数字治理为基础的“三级中心”，社会治理中心由市委副书记担任中心主任，乡镇综合信息指挥室由乡镇党委书记担任主任，微中心由基层党组织书记担任中心主任。另一方面，在党组织领导下，Y市在横向上建立以“三级中心”为载体的公共服务协同响应组织平台，公安局、行政执法局、市场监管局等实体部门相继入驻，形成一个指挥全域的社会治理中心；分中心将相关职能办公室、派驻站的工作人员纳入中心人员管理，由“大综合一体化”整合原有值班力量，组建即时处置队伍；微中心建立网格“1+3+N”模式^①，形成村干部、网格员、党员志愿者、其他社会力量在内的组织网络。Y市在党组织领导下构建了以“三级中心”为载体的纵横联动、覆盖全面的公共服务平台。

2. 构筑党领导下多主体协同的公共服务组织统合机制

党的领导贯穿非警务事项处置的全过程，通过数字治理平台构建了党组织领导下多主体协同的公共服务组织统合机制。Y市的市委、基层党组织为非警务事项处置提供强有力的组织保障，确保工作方向正确、决策科学。市级层面制定总体战略，保证一个“屏”掌控全局、一个中心指挥全域、一张“网”统揽治理。乡镇党组织通过值班力量与集约化的即时处置队伍，将行政执法力量下沉，建立公安梯队化支援保障，确保任务接得住、管得好。村级党组织积极整合和统筹基层网格、党员等力量，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。在整个过程中，党组织调动多元主体力量，形成非警务事项处置上下联动、内外协同的良好局面。

^① “1”是指1名网格长，一般由村干部担任；“3”是指专职网格员、兼职网格员、包联干部担任的网格指导员各1名；“N”是指网格内其他包联干部、专业执法力量、基层党员干部、在职党员、志愿者等。

（二）数字技术赋能跨界协同的闭环响应机制

1. 数字技术塑造闭环联动响应服务流程

非警务事项协同处置依托数字技术构建了一套高效、透明的闭环联动响应流程，确保事件从接收到反馈都无缝对接、高效处置。其一，事项智能接收与归集。社会治理中心数据平台智能识别与自动归集 12345、110、部门专线等多源数据，提高事件接收的时效性和准确性。其二，事项智能分流与派单。数据平台根据部门权责和事件类型，自动分流非警务事项，并快速生成处置指令。面对边界模糊、情况复杂的非警务事项，“三方通话”促进相关部门间进行实时沟通与共同决策。其三，事项快速响应与处置。指令员通过即时通信和定位迅速签收流转指令单，实时通知基层人员到场协处，系统自动跟踪处置进度，确保在规定时间内完成处置。对于重大事项，系统自动提示“一警双派”，确保迅速实现跨层级协同作战。其四，事项闭环反馈与监督。事项处置完成后，社会治理中心对已办结事件定期或不定期回访，并利用数据分析确保处置结果真实有效、群众满意。对现场无法立即解决的事项，系统自动流转至乡镇综合信息指挥室进行后续跟进，直至完全处理完毕。

2. 数字技术赋能公共服务跨界协同响应

数字技术赋能跨界协同显著提升响应效率与协同能力。一是数字技术赋能跨部门协同。在需要多部门协作的情况下，社会治理中心借助数据平台进行信息共享，引导多部门同时在线进行实时沟通，确保非警务事项处置能够迅速形成合力。二是数字技术赋能多层级协同。“三级中心”与“三大平台”打造了市、乡镇、社区多层级联动的协同处置模式。一方面，重大事件自上而下流转至社会治理中心，再分流至分中心，由主责部门与协同部门、社区共同处置；另一方面，微中心自下而上进行事务上报，由乡镇协同处理，乡镇无法解决的事项，由社会治理中心组织多方会谈后指派相关部门办理。三是数字技术赋能跨事权协同。在常态化非警务事项处置中，社会治理中心对“党建统领”“经济生态”“平安法治”“公共服务”四条跑道进行数据归集，推动相关业务以事务、任务、风险预警等形式在治理体系内综合集成。在矛盾调处环节，中心通过“一站式”矛盾调处平台整合调解、仲裁、法律援助、心理疏导等业务，以及整合市级职能部门和社会力量。在应急突发类事件处置中，中心通过推进相关部门信息系统互联互通，建立功能集成、综合研判、统一指挥、扁平高效的综合指挥体系，协助应急处置领导小组和牵头部门，为其提供数据支撑。数字技术赋能有效实现了非警务事项跨界协同治理。

（三）“防—应—督”公共服务协同响应长效保障机制

依托党的领导与数字技术赋能，非警务事项协同处置从源头预防、事中应对到事后监督环节，形成了“防—应—督”一体化的长效公共服务供给链条，为高效、有序、可持续的公共服务供给提供了制度保障。

1. 大数据驱动风险预警与防范机制构建

Y市通过建立风险预警与防范机制，实现对潜在风险早发现、早报告、早处置。具体而言，社会治理中心利用大数据分析，实时监测社会治理运行数据，对日常工作发现的突出风险，通过“一书一函一报告”的形式，及时将预警信息推送至相关权责部门，督促相关部门采取及时有效的措施予以防范。同步提供数据信息以支撑相关部门即时处理事项，防止矛盾激化。同时，大数据定期监测历史处置事项的情况，及时报告可能复发的事件，从源头杜绝矛盾复发。

2. 数字技术赋能快速协同处置机制建设

快速响应机制确保处置力量能够迅速到位、有效应对。社会治理中心对各类社会治理信息统一归集，依托权责清单迅速分流和统一指挥。依托数据平台，12510快速反应模式和“一警双派”制度得以落实，确保能及时响应和有效处置重大事项。同时，常态研判会商、流转衔接、现场处置、应急救援等机制，有利于对各类非警务事项进行精准分类和快速处置，确保事件都能得到及时控制和解决。“警源治理驾驶舱”等智能化平台能实现治理要素的一图展现与现场力量的动态调度，确保处置工作高效有序进行。此外，数字技术赋能跨部门、跨区域、跨事权协同，形成整体合力，共同应对复杂多变的非警务事项。

3. 数字技术赋能监督评估与持续改进机制建设

监督评估与持续改进机制促进非警务事项协同处置不断完善，不断提升治理水平和服务质量。具体而言，社会治理中心不定期对已办结事件进行电话回访，确保处置到位，依托数据互动平台了解群众对处置结果的满意度，对存在的问题进行整改。对现场无法处结的案件，社会治理中心通过数据跟踪督促乡镇综合信息指挥室跟进，再做评估与回访，确保每一件非警务事项都得到妥善解决。社会治理中心也坚持“明权、明责、明法”原则，组织相关部门对处置工作开展全面评估，并持续优化完善权责清单，提升数据分析精确度，保障处置工作不越位、不缺位、不错位。此外，Y市将评估结果与绩效考核挂钩，激励相关部门积极履行职责，提升工作效能。

（四）数字技术赋能公共服务协同响应的“组织—技术—制度”互动关系

数字技术赋能协同治理为新时代公共服务协同供给提供了创新路径，其中

组织、技术、制度要素在公共服务协同响应平台、协同响应体系、协同响应机制运行中发挥着重要作用。组织、技术、制度三个要素的作用机制如图 2 所示。首先,数字技术赋能公共服务协同响应离不开组织牵引。党组织在数字技术赋能公共服务协同供给中发挥重要作用。Y 市自成为非警务事项协同处置试点以来,市级党委重点支持,致力于打造非警务事项数字化协同处置的闭环生态。在 Y 市党委领导下,以数据中心为载体的各级公共服务供给平台得以建立。在此过程中,技术赋能党领导下的公共服务组织发挥统合作用,驱动公共服务协同响应,实现数字化治理与公共服务需求相结合。其次,数字技术赋能公共服务协同响应发挥了数字技术在部门职能整合、组织机构重塑与服务流程再造方面的优势,推动公共服务跨界协同供给。借助数字治理,Y 市贯通 12345、110、基层智治等平台,推动各部门实体化入驻治理中心,依托“三级中心”和“三大平台”,实现跨部门、跨层级、跨场景的事务及时响应和处置。最后,数字技术赋能公共服务持续稳定的协同供给有赖于制度保障。制度在社会中建立人们相互作用的稳定结构,从而减少不确定性。制度保障强调合作治理,使零散、短期的合作行为转变为长期合作行为。数字技术赋能公共服务协同响应在党组织领导、数据支撑、协同联动、闭环处置以及考核评估等各方面建立了一系列制度。组织、技术与制度三要素作用下的协同响应机制增强了政府回应性,实现了精准、高效、稳定的公共服务供给,有效满足了公众对公共服务的需求。

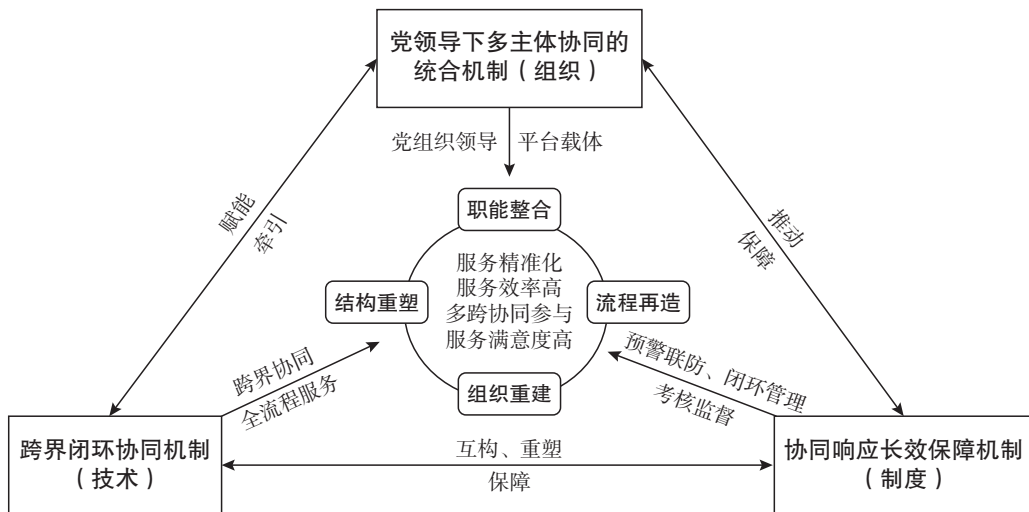


图2 技术赋能公共服务协同响应的“组织-技术-制度”机制

资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

（一）结论与启示

数字技术赋能公共服务协同供给的关键是对公众服务需求及时、精准的回应，本质是以数字技术为载体，治理组织借助数字技术提升对公众服务诉求的统筹收集和处置能力。本文基于数字技术赋能协同治理理论，结合对浙江省Y市非警务事项协同处置的案例研究，对数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制进行了系统分析。本研究有以下两点发现。

第一，数字技术赋能公共服务协同供给遵循“组织-技术-制度”逻辑，通过党领导下多主体协同的公共服务组织统合机制、跨界协同的闭环响应机制和协同响应的制度保障机制共同发挥作用。在非警务事项的协同处置上，Y市在党组织领导下，通过数字平台驱动协同响应，实现各组织、各平台之间的互联互通，实现各主体及时互动，还通过技术要素链接群众参与，及时响应群众的诉求，并以制度化协同保障群众的诉求能得到持续、稳定的回应。

第二，在公共服务协同供给中，数字技术不仅推动组织和制度变革，也嵌入到组织和制度中，三者互动中不断推动组织、技术和制度创新，形成良性循环，促进数字化协同治理网络深度融合，实现公共服务高效稳定的协同供给。在数字技术赋能公共服务协同供给中，数字化改革有赖于协同组织创新，各数字平台和职能部门在党组织领导下形成功能性的组织实体，协同组织必须依赖数字技术实现高效协同，而技术创新与组织创新下的高效协同倒逼制度建设，实现技术和组织的有效运行，保障高效协同的稳定性。然而，从数字技术赋能公共服务协同响应的实践来看，在行政层级上，群众诉求与处置积压在乡镇层面，需要进一步深化研究数字治理如何为乡镇赋能，才能进一步加大职能部门的支撑和协调力度，保障公共服务协同供给的可持续性。

（二）研究的贡献与不足

本文的贡献主要有两个方面。一是案例聚焦在非警务事项这一具体的公共服务协同供给实践上，全过程、全景式地呈现技术赋能非警务事项协同处置的案例，识别了数字技术赋能公共服务协同供给的关键要素和内在机制，为相关研究提供了新的解释思路和研究视野。二是相对于数字技术赋能协同治理的宏观叙事以及理论思辨研究，本文通过案例深描，实证分析了数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制，为数字时代下的协同治理研究提供新的经验证据。

然而,本文仍存在以下两点不足。一方面,本文虽是从县域层面探讨数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制,但研究结论是基于单案例研究得出的,这导致结论的外部效度有限。另一方面,本文从组织、技术、制度三个要素探讨数字技术赋能公共服务协同供给的实现机制,但三个要素对公共服务协同供给的作用顺序、强度不同,可能会产生不同的协同路径和效果,有待在未来实证研究中进一步考察。

参考文献

- 曹现强、顾伟先 (2014). 政府服务热线标准化与整体性政府的构建——以济南市 12345 热线为例. 公共管理与政策评论, 3(3): 36-45.
- Cao, X. Q. & Gu, W. X. (2014). The Effort to Build a Holistic Government Through Standardization of Government Services: The Case of Jinan City Government. *Public Administration and Policy Review*, 3(3): 36-45. (in Chinese)
- 陈静、黄萃、苏竣 (2024). 数字技术赋能与协同治理网络: 基于 J 市环境治理实践的分析. 公共行政评论, 17(4): 55-72+196-197.
- Chen, J., Huang, C. & Su, J. (2024). Digital Technology Empowerment and Collaborative Governance Networks: An Analysis Based on Environmental Governance Practices in J City. *Journal of Public Administration*, 17(4): 55-72+196-197. (in Chinese)
- 陈缘 (2023). 以数字技术助推粤港澳大湾区公共服务协同共享. 中国行政管理, (1): 153-155.
- Chen, Y. (2023). Promoting the Collaborative Sharing of Public Services in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Through Digital Technology. *Chinese Public Administration*, (1): 153-155. (in Chinese)
- 邓理、王中原 (2020). 嵌入式协同: “互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境. 公共管理学报, 17(4): 62-73+169.
- Deng, L. & Wang, Z. Y. (2020). Embedded Collaboration: The Cross-Regional Collaboration and Dilemma During the Initiatives of “Internet + Government Services”. *Journal of Public Management*, 17(4): 62-73+169. (in Chinese)
- 杜娟、钟昕怡、唐有财 (2023). 数字技术赋能社区治理的现实问题及对策探析. 领导科学, (2): 112-116.
- Du, J., Zhong, X. Y. & Tang, Y. C. (2023). An Analysis of Practical Dilemmas and Countermeasures in Digitally Empowered Community Governance. *Leadership Science*, (2): 112-116. (in Chinese)
- 杜晓燕、吴倩、徐乐 (2024). 人民城市理念下数字赋能社区韧性治理的实现机制与优化路径. 西安交通大学学报(社会科学版), 44(3): 115-124.
- Du, X. Y., Wu, Q. & Xu, L. (2024). Implementation Mechanism and Optimization Path of Resilience Governance of Digitally Empowered Communities under the Concept of People-Oriented City. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 44(3): 115-124. (in Chinese)
- 黄璜、谢思娴、姚清晨、曾渝、张权、云美丽、张唯一 (2022). 数字化赋能治理协同: 数字政府建设的“下一步行动”. 电子政务, (4): 2-27.
- Huang, H., Xie, S. X., Yao, Q. C., Zeng, Y., Zhang, Q., Yun, M. L. & Zhang, W. Y. (2022). Digital Empowerment of Collaborative Governance: The “Next Steps” in Building Digital Government. *E-Government*, (4): 2-27. (in Chinese)
- 李立、张雨睿 (2024). 算法时代的社会、政府与治理: 变革与挑战. 党政研究, (3): 33-44+124.
- Li, L. & Zhang, Y. R. (2024). Society, Government, and Governance in the Age of Algorithms: Transformations and Challenges. *Studies on Party and Government*, (3): 33-44+124. (in Chinese)
- 刘巧兰、王丛虎 (2022). 从“民呼政应”走向“未呼先应”——基于“接诉即办”实践样态及其优化转型的探讨. 上海行政学院学报, 23(3): 73-84.
- Liu, Q. L. & Wang, C. H. (2022). From “Government Responding after Citizens Calling” to “Responding Before

- Calling”: Based on the Discussion on “Responding Petitions at Once” Practice Model and Its Optimized Transformation. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(3): 73-84. (in Chinese)
- 刘玮、王锋 (2024). 政务服务智能化创新的演化、风险与图景——基于场域视角的分析. *电子政务*, (2): 79-88.
- Liu, W. & Wang, F. (2024). The Evolution, Risks, and Landscape of Intelligent Innovation in Government Services: An Analysis from the Field Perspective. *E-Government*, (2): 79-88. (in Chinese)
- 卢志朋、陈剩勇 (2023). 数字技术协调行政组织何以可能? ——论技术性协同治理的效用及其限度. *党政研究*, (2): 114-122+128.
- Lu, Z. P. & Chen, S. Y. (2023). How Digital Technologies Coordinate Bureaucratic Organizations? On the Utility and Negative Function of Technical Collaborative Governance. *Studies on Party and Government*, (2): 114-122+128. (in Chinese)
- 孟天广、黄种滨、张小劲 (2021a). 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例. *公共管理学报*, 18(2): 1-12+164.
- Meng, T. G., Huang, Z. B. & Zhang, X. J. (2021a). Social Governance Innovation Driven by Government Hot-Line in Megacity: A Case Study on Beijing's Reform of Responding to Whistles. *Journal of Public Management*, 18(2): 1-12+164. (in Chinese)
- 孟天广、赵金旭、郑兆祐 (2021b). 重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么? ——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验. *中国行政管理*, (4): 31-39.
- Meng, T. G., Zhao, J. X. & Zheng, Z. Y. (2021b). Will Reshaping the Bureaucratic Relationship Enhance the Government's Responsiveness? A Policy Experiment Based on the “Whistle and Report” Reform in Beijing. *Chinese Public Administration*, (4): 31-39. (in Chinese)
- 曲甜、黄蔓雯 (2022). 数字时代乡村产业振兴的多主体协同机制研究——以B市P区“互联网+大桃”项目为例. *电子政务*, (1): 114-124.
- Qu, T. & Huang, M. W. (2022). Research on the Multi-Subject Collaborative Mechanism for Rural Industrial Revitalization in the Digital Age: A Case Study of the “Internet + Big Peach” Project in P District, B City. *E-Government*, (1): 114-124. (in Chinese)
- 容志、白晶 (2024). 数字化协同治理的研究进展与未来议程. *公共治理研究*, 37(1): 58-72.
- Rong, Z. & Bai, J. (2024). The Research Progress and Future Agenda of Digital Collaborative Governance. *Public Governance Research*, 37(1): 58-72. (in Chinese)
- 石云、沈波、葛舜卿 (2023). 政务热线运营管理的理论与实践. 北京: 清华大学出版社.
- Shi, Y., Shen, B. & Ge, S. Q. (2023). *The Theory and Practice of Government Hotline Operation Management*. Beijing: Tsinghua University Press. (in Chinese)
- 孙柏瑛、张继颖 (2019). 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察. *中国行政管理*, (4): 72-78.
- Sun, B. Y. & Zhang, J. Y. (2019). Solution-driven Problem Solving for Innovating Mechanism of Governments at the Primary Level: Observation on “Sub-district Offices and Township Governments Whistle, Agencies Report for Duty” in Beijing. *Chinese Public Administration*. (4): 72-78. (in Chinese)
- 孙宗锋、姜楠 (2021). 政府部门回应策略及其逻辑研究——以J市政务热线满意度考核为例. *中国行政管理*, (5): 40-46.
- Sun, Z. F. & Jiang, N. (2021). Study on the Responsive Strategies of Government Agencies and Its Logic: the Case of Satisfaction Assessment of Government Hotline in J City. *Chinese Public Administration*, (5): 40-46. (in Chinese)
- 锁利铭、阚艳秋、冷雪忠 (2024). 地方政府间数字化合作的“共识”与“落实”——一个基于复合网络的解释性框架. *中国行政管理*, (7): 113-123.
- Suo, L. M., Kan, Y. Q. & Leng, X. Z. (2024). Consensus and Implementation of Inter-local Digital Collaboration: An Interpretive Framework Based on Multiplex Networks. *Chinese Public Administration*, (7): 113-123. (in Chinese)

- 汤峰、蓝国瑜 (2023). 大数据治理技术与央地关系的优化——基于信息政治学视角的分析. 公共行政评论, 16(2): 138-156+199.
- Tang, F. & Lan, G. Y. (2023). Big-data Governance Technology and Optimization of Central-local Relations: Based on the Perspective of Information Politics. *Journal of Public Administration*, 16(2): 138-156+199. (in Chinese)
- 王海建 (2024). 数字技术赋能协同治理: 长三角数字政府建设一体化的推进策略. 湖南社会科学, (1): 86-94.
- Wang, H. J. (2024). Empowering Collaborative Governance with Digital Technology: A Strategy for Promoting the Integration of Digital Government Construction in the Yangtze River Delta. *Social Sciences in Hunan*, (1): 86-94. (in Chinese)
- 王少泉 (2019). 数字时代治理理论: 背景、内容与简评. 国外社会科学, (2): 96-104.
- Wang, S. Q. (2019). Governance Theory in Digital Age: Past, Present and Future. *Social Sciences International*, (2): 96-104. (in Chinese)
- 王雁红 (2024). 公共服务高质量发展: 历史由来、现实研判与政策议程. 政治学研究, (1): 181-196+309-310.
- Wang, Y. H. (2024). High-quality Development of Public Services: Historical Origin, Current Situation and Policy Agenda. *CASS Journal of Political Science*, (1): 181-196+309-310. (in Chinese)
- 翁列恩 (2023). 大数据驱动公共服务质量改进: 内在逻辑、创新实践与机制构建. 学海, (1): 94-102.
- Weng, L. E. (2023). Big Data Drives Public Service Quality Improvement: Internal Logic, Innovative Practice and Mechanism Construction. *Academia Bimestris*, (1): 94-102. (in Chinese)
- 韦露、郑跃平 (2018). 美国 311 政务热线研究综述. 电子政务, (12): 35-43.
- Wei, L. & Zheng, Y. P. (2018). A Review of the Research on the 311 Government Service Hotline in the United States. *E-Government*, (12): 35-43. (in Chinese)
- 吴国玖、金世斌、甘继勇 (2014). 政务热线: 提升城市政府治理能力的有力杠杆——以南京市“12345”政府公共服务平台为例. 现代城市研究, (7): 98-102.
- Wu, G. J., Jin, S. B., & Gan, J. Y. (2014). Administrative Hotline: A Powerful Lever of Improving Urban Governance Capacity: A Case Study of Nanjing “12345” Government Public Service Platform. *Modern Urban Research*, (7): 98-102. (in Chinese)
- 吴克昌、闫心瑶 (2020). 数字治理驱动与公共服务供给模式变革——基于广东省的实践. 电子政务, (1): 76-83.
- Wu, K. C. & Yan, X. Y. (2020). Digital Governance-driven and Public Service Supply Model Transformation: Based on the Practice of Guangdong Province. *E-Government*, (1): 76-83. (in Chinese)
- 颜海娜、张雪帆、王露寒 (2021). 数据何以赋能水环境跨部门协同治理. 华南师范大学学报(社会科学版), (4): 115-126+207.
- Yan, H. N., Zhang, X. F. & Wang, L. H. (2021). How Can Data Empower Inter-Departmental Collaborative Governance of Water Environment. *Journal of South China Normal University(Social Sciences Edition)*, (4): 115-126+207. (in Chinese)
- 姚清晨、郝俊莉 (2021). 嵌入与变构: 数字化技术重塑政府治理体系的逻辑及其基层困境. 甘肃行政学院学报, (5): 41-52+126.
- Yao, Q. C. & Yu, J. L. (2021). Embedding and Transformation: The Logic of Digital Technology Reshaping Governance System and Its Grass-roots Dilemma. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 41-52+126. (in Chinese)
- 詹国彬、陈逸凡 (2024). 理解数字赋能行政审批制度改革: “技术—结构—制度”三维视角. 江海学刊, (2): 140-151.
- Zhan, G. B. & Chen, Y. F. (2024). Understanding the Reform of Digital Empowerment Administrative Approval System: A Three-Dimensional “Technologies-Structure-Institution” Perspective. *Jianghai Academic Journal*, (2): 140-151. (in Chinese)
- 赵晨、张翔 (2024). 超越条块: 数字平台何以推动社会治理协同——基于开封市“一中心四平台”实践路径的观察. 党政研究, (3): 102-112+127.
- Zhao, C. & Zhang, X. (2024). The Implementation of Coordinative Mechanisms in Municipal Social Governance

- Through Digital Platforms: A Case Study of the ‘One Centre, Four Platforms’ Model in Kaifeng City. *Studies on Party and Government*, (3): 102–112+127. (in Chinese)
- 赵金旭、赵德兴 (2022). 热线问政驱动社会治理范式创新的内在机理. *北京社会科学*, (2): 43–54.
- Zhao, J. X. & Zhao, D. X. (2022). The Inner Mechanism of Innovation of Social Governance Paradigm Driven by Hotline Politics. *Social Sciences of Beijing*, (2): 43–54. (in Chinese)
- 张翠梅、张文欣 (2024). 整体性治理视域下在线政务服务“跨省通办”的优化. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 32(7): 71–86.
- Zhang, C. M. & Zhang, W. X. (2024). Optimization of Online Government Services for “Trans-provincial Operation” from a Holistic Governance Perspective. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 32(7): 71–86. (in Chinese)
- 张楠迪扬 (2020). 区块链政务服务: 技术赋能与行政权力重构. *中国行政管理*, (1): 69–76.
- Zhang, N. D. Y. (2020). Blockchain Governmental Services: Empowerment and Administrative Decentralization. *Chinese Public Administration*, (1): 69–76. (in Chinese)
- 张雪霖 (2023). “回应性政府形象”: 中国城市基层治理的政民沟通体系再造——以南京市12345市长热线媒介为例. *国际新闻界*, 45(6): 103–122.
- Zhao, X. L. (2023). Responsive Government Image: Reconstruction of the Government Citizen Communication System in the Grassroots Governance of Chinese Cities with the Mayor Hotline of 12345 in Nanjing as an Example. *Chinese Journal of Journalism & Communication*, 45(6): 103–122. (in Chinese)
- 郑翔益、陈永杰 (2024). 公共事务的性质与数字技术协调功能的差异性——基于地方政务服务与信访信息化的比较研究. *社会科学*, (7): 111–119.
- Zheng, X. Y. & Chen, Y. J. (2024). The Difference Between the Nature of Public Affairs and the Coordination Function of Digital Technology: A Comparative Study on Local Government Service and Petition Informatization. *Journal of Social Sciences*, (7): 111–119. (in Chinese)
- 郑跃平、梁春鼎、黄恩颖 (2018). 我国地方政府政务热线发展的现状与问题——基于28个大中城市政务热线的调查研究. *电子政务*, (12): 2–17.
- Zheng, Y. P., Liang C. D., Huang S. Y. (2018). The Current Situation and Issues of Local Government Service Hotlines in China: A Survey Study Based on 28 Large and Medium-sized Cities. *E-Government*, (12): 2–17. (in Chinese)
- Chatfield, A. T. & Reddick, C. G. (2018). A Framework for Internet of Things-Enabled Smart Government: A Case of IoT Cybersecurity Policies and Use Cases in US Federal Government. *Government Information Quarterly*, 36(2): 346–357.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Hartmann, S., Mainka, A., & Stock, W. G. (2017). Citizen Relationship Management in Local Governments: The Potential of 311 for Public Service Delivery. In Paulin, A. A., Anthopoulos, L. G. & Reddick, C. G. (Eds.), *Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation* (pp. 337–353). Springer International Publishing.
- Katsonis, M., & Botros, A. (2015). Digital Government: A Primer and Professional Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1): 42–52.
- Milakovich, M. E. (2011). *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*. New York: Routledge.
- Noordt, C. V., Medaglia, R., & Tangi, L. (2025). Policy Initiatives for Artificial Intelligence-enabled Government: An Analysis of National Strategies in Europe. *Public Policy and Administration*, 40(2): 215–253.

责任编辑：李棉管

城市数字化转型政策叙事的主体角色与叙事策略： 基于上海市 137 个政策叙事文本的内容分析

秦川申 冯 雪*

【摘要】随着城市数字化转型的深入推进，政府部门愈发频繁地使用媒体平台讲述和传播城市数字化转型的“故事”，由此形成的“政策叙事”成为政府进行沟通和政策传播的重要工具。论文基于叙事政策框架，采用内容分析法，系统梳理了 2019—2023 年上海市政府发布的城市数字化转型叙事文本，比较政府、企业与公众三类主体在叙事中扮演的角色及其所关联的叙事策略。研究发现，政府作为“英雄”角色时，其构建的政策叙事往往搭配理性推理型叙事策略，利用统计数字证据强调技术治理的专业性与科学性；公众作为“受益者”时，其政策叙事更侧重情感表达，以情感表达型叙事策略激发公众的情感共鸣；而面向企业的政策叙事则更聚焦工具理性和经济回报。在不同的角色组合中，“政府-公众”组合运用情感表达的叙事策略最频繁。研究拓展了叙事政策框架在低冲突治理领域中的理论解释力，揭示了中国数字化转型语境下政策叙事的本土化表达特征与多元动员机制。

【关键词】城市数字化转型 政策叙事 叙事政策框架 内容分析

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0044-18

一、问题的提出

近年来，城市数字化转型对人类社会经济生活和国家治理的影响愈发深刻

* 秦川申，上海交通大学国际与公共事务学院特聘副教授，城市复杂风险防控与韧性治理上海市应急管理重点实验室研究员。冯雪，上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部提出的宝贵意见和建议。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“智能监测技术嵌入社区治理的居民感知风险演化 and 沟通研究”(72374133)，教育部人文社会科学研究青年基金项目“人工智能‘专家-公众’社会风险感知差异与沟通研究”(20YJC630114)。

(戴长征、鲍静, 2017; 米加宁等, 2020)。作为一项涉及社会、经济与生活的全方位系统性变革, 城市数字化转型通过数字技术重构了政府、企业和公众的行为模式及互动关系(米加宁等, 2020)。在转型过程中, 政府作为责任主体发挥着主导作用, 社会企业是数字化转型的技术支撑和推动力量, 而社会公众则是转型主要的受益者和协作主体(夏志强、赵雨欣, 2023)。在实践中, 各方主体在认知立场和利益诉求方面存在差异, 数字化转型的成功实现需要平衡各方利益并形成社会共识(孟天广, 2022; 夏志强、赵雨欣, 2023)。政府部门是转型的主要推动者、政策引导者和秩序监管者(孟天广, 2021), 其政策目标在于通过有效的社会动员策略, 激励企业和公众等各方主体积极地参与数字化转型(张曾莲、方娜, 2023)。

《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)提出要发挥政务新媒体优势做好政策传播^①。发挥政策叙事的传播效能可以有效提升公众的政策支持度(McBeth et al., 2012)。政府作为叙事主体选择性地建构叙事来传递政策意图, 这一过程本身便构成一种政策行动, 其目的在于影响公众的认知与行为(马佳铮、柴孝梅, 2024)。为了争取多元主体的政策支持并促进其参与转型实践, 政府部门日益频繁地借助新媒体平台讲述城市数字化转型的“故事”。在当前治理实践中, 基于城市数字化转型的“政策叙事”已逐渐成为政策传播以及与公众沟通的重要工具(张扬、秦川申, 2022)。此类政策叙事在复杂的政策环境中为目标受众构建了清晰且易于接受的政策意涵。叙事者借助故事的形式有效引导公众的注意力与情感朝向特定议题, 从而在潜移默化中影响个体的认知与心理反应(郭跃等, 2020)。作为政策叙事的核心主体, 政府部门围绕城市数字化转型构建了多元化的政策故事, 提供了内容丰富、结构多样的叙事文本, 为政策传播营造了话语环境。

已有研究表明, 政策叙事在塑造公众认知、引导政策支持方面具有重要作用(McBeth et al., 2012; Mu et al., 2022; Vogeler et al., 2021)。但现有文献仍存在以下两方面不足。第一, 当前研究多集中于探讨政策叙事要素对个体态度的实验干预效果(Mu et al., 2022; 张书维、冯帅瑶, 2024), 与政府实际叙事实践的衔接不足。政府部门作为制度化叙事的主体面临较多约束条件(如合法性维护、多元利益平衡等), 由此导致实验控制的叙事刺激与政府实际传播的叙事之间存在差距。第二, 源自西方的政策叙事研究普遍偏好冲突性叙事, 其理论框架与实证检验多基于高冲突性的政策场域, 如环境争议、枪支政策等

① 资料来源: 中华人民共和国中央人民政府《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》第二节第(七)条, https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm, 2022年6月23日。

(Shanahan et al. , 2013; Merry, 2016)。政策叙事研究在中国的治理语境下仍存在本土化不足的问题(张书维、冯帅瑶, 2024)。尽管部分学者已意识到向非冲突性政策情境拓展研究的必要性, 但仍缺乏关于政策叙事如何构建共识的研究, 对协商型叙事路径的关注也明显不足(李亚、贾鑫, 2023)。在我国社会转型的过程中, 政策叙事具有其独特性(曹志立、曹海军, 2021), 城市数字化转型的政策叙事呈现“解决问题”而非“价值对抗”的鲜明特征。

本研究基于叙事政策框架的分析视角, 系统考察政府在数字化转型叙事中的角色分配机制与策略组合模式, 提出两个核心的研究问题: 其一, 作为叙事者的政府部门如何差异化建构政府部门、企业与公众三类关键行动者的叙事角色; 其二, 政府部门通过何种叙事策略实现上述角色建构的差异化表征。本研究以上海市政务融媒体平台发布的公共部门管理者访谈文本为经验素材, 揭示政府部门在数字化转型叙事中如何通过角色和策略分配塑造政策信念, 以及政府主导的叙事在低冲突政策环境下的传播特征。

二、叙事政策框架与政策叙事

(一) 城市数字化转型的政策叙事

政策叙事被看作是一种“信息型”政策工具, 利用传播信息的方式(如宣传社会规范、颁布行动指引等)推动公众做出政策期待的行为, 从而实现政策目标(Tummers, 2019)。叙事政策框架(Narrative Policy Framework, NPF)的引入为分析政策叙事在政策过程中的作用提供了一般性框架(Shanahan et al. , 2018)。该框架将政策叙事拆解为四个核心的结构化要素, 即情境、角色、寓意、情节, 并关注叙事中的信念系统和叙事策略(Shanahan et al. , 2018)。在城市数字化转型的领域, 政策叙事的结构化要素对应如表1所示。

表1 叙事元素介绍与对应例句

叙事元素	定义	例句
情境	为阐明问题提供的支持, 通常指问题所处的真实情境	老旧小区确实存在一些火灾隐患, 比如消防通道堵着车等问题(市消防救援总队负责人 D20230221)
角色	政策叙事中的参与者, 也包含着文化、理念和制度因素	—
英雄	指解决政策问题的实体, 在政策叙事中扮演正面角色	去年底开始, 我们觉得这个“随申码”不能我们自己关起门来做, 应该邀请广大的企业、市民朋友来一起来做(市大数据中心负责人 D20230220)

(续上表)

叙事元素	定义	例句
恶棍	造成政策问题或阻碍政策解决的实体	—
受害者	指受到政策问题消极影响的实体	—
受益者	可能受政策解决方案正面影响的实体	目前免申即享“技术找人”总共推送信息130万条，受益市民达到192万人，受益企业达到6.8万家（市大数据中心负责人D20230220）
寓意	旨在解决特定问题的政策解决方案	老人家安装了智慧水表，若水表一天没动过，有关部门就会上门查看（市水务局负责人D20220717）
情节	将角色、情境、因果机制和寓意（政策解决方案）联系起来的叙事装置	—
政策信念	指导一个团体的一套价值观或信仰	把人民作为工作重心不是写在纸面上，是把市民碰到的问题作为推进“一网统管”的真正导向（市城运中心负责人D20210109）

注：表中叙事要素所对应的例句选自本研究收集的政策传播文本与访谈资料。括号中的编号标示了该例句的来源。

资料来源：作者自制。

城市数字化转型的政策叙事相较于传统政策叙事，主要呈现出两个显著特征：一是非冲突性，二是新兴技术性。第一，城市数字化转型的政策叙事并非建立在高度冲突或对抗性的政策问题基础之上，其关注重点不再是传统政策叙事中常见的利益集团间的博弈与竞争（Shanahan et al., 2013）。非冲突性的政策叙事更倾向于构建积极的共识，而非在对立中对抗和否定他者的立场（Kanol, 2022）。第二，涉及新兴技术的政策议题常被视为“非公众性政策”（May, 1991），即属于技术或科学领域的议题通常难以激发公众的主动关注（Vogeler et al., 2021）。由于公众对这类政策问题的认识有限，叙事者往往不会使用那些在高关注度政策领域中常见的叙事策略（Vogeler et al., 2021）。在城市数字化转型过程中，“政府-公众”之间的信息不对称性，以及“当前-未来”之间发展的不确定性，为政府在处理 and 传播相关信息时提供了建构空间。借助政策叙事，政府得以主动吸引公众注意力，并重塑其对技术转型的理解与态度（Kanol, 2022）。

（二）政策叙事中的情境与角色

在叙事政策框架的结构性要素中，情境的设定可以将受众的注意力集中于某些特定环境与议题（Shanahan et al., 2013）。其中，政策的可见性和邻近性是促使公众反馈效应产生的关键因素，当政策与公众之间的联系越紧密，公众

越可能形成反馈 (Soss & Schram, 2007)。既有叙事政策框架研究发现,叙事者会有选择地描述叙事情境。例如,当地工作经验更丰富的叙事者更倾向于基于社区内部资源构建叙事情境 (Hand et al., 2023)。在城市数字化转型领域,结合中国数字政府改革中“(上层)控制-(基层)自主”的特点 (田先红, 2023),具体转型情境往往来源于上级政策要求和当地生活问题两类,前者强调转型来自政策自上而下的整体安排,后者突出转型服务于自下而上的诉求反馈。

政策叙事中的角色一般分为四类,分别为英雄、恶棍、受害者和受益者,这些角色的使用同样影响着公众对政策的支持和接纳程度 (Jones, 2014)。叙事者通常会将自身塑造为“英雄”角色,以获取主导性叙述地位 (Hand et al., 2023; 田弘等, 2020)。在关注技术转型的政策叙事中,对“恶棍”等反派角色的规避和对“英雄”角色的强调更为突出 (Kanol, 2022)。作为被改变的一方,“受害者”和“受益者”角色承载着“英雄”和“恶棍”的行为结果 (Weible et al., 2016)。然而,在非冲突的政策问题中,政策叙事中缺乏“恶棍”也意味着受害者角色的使用受到限制 (Kanol, 2022)。近年来,另一类“受益者”角色在叙事政策框架中被补充和发展起来,成为非冲突性政策中的关键角色要素 (Kanol, 2022; Weible et al., 2016; O'Donovan, 2018)。既有研究发现,关于技术政策议题的政策叙事中会突出受益者角色 (Vogeler et al., 2021)。由于缺乏来自敌对团体的叙事威胁,政策叙事的目标转变为更多地提出“积极”的想法去动员公众,而非与“消极”的想法做斗争 (Kanol, 2022)。

(三) 政策叙事中的策略选择

政策行为者通常会根据传播目标与受众特征,有策略地选择和运用不同类型的叙事策略 (Schlaufer et al., 2023)。在受众接收政策叙事的过程中,理性判断机制与情感反应机制往往同时被激活,共同参与加工信息与形成态度 (李文钊, 2017)。已有研究依据政策叙事的话语倾向,将其区分为理性导向话语与情感导向话语两类 (谭九生、陈珊珊, 2025)。结合心理学中认知和情感理论来解析政策叙事的说服机制 (Hughes et al., 2023),叙事策略可以分为理性推理主导的政策叙事策略和情感表达主导的政策叙事策略 (Mastroianni & Profeti, 2025)。前者强调通过逻辑论证、证据支撑等方式建构政策认知,后者则通过激发情绪、诉诸利他主义与社会规范等方式引导公众态度 (Mastroianni & Profeti, 2025)。

理性推理型策略的研究可追溯至科学传播领域 (Zebregs et al., 2015)。叙事政策框架也将科学证据、事实与数据视为叙事内容的重要组成部分 (Schlaufer, 2018)。研究表明,使用统计数据类证据可以提升政策叙事的可信度与说服力,影响受众对政策的理解与偏好 (Huda, 2021)。数据的呈现可以带来确定性的心理感知,从而影响公众的态度判断 (Schlaufer, 2018)。在农业

技术类议题中，研究发现政策叙事几乎完全依靠基于科学证据的理性推理，较少运用情感表达的方式（Vogeler et al.，2021）。构建成本-收益也在提升叙事说服力中被广泛使用，通过集中呈现成本，将负面影响限定于小范围；同时分散呈现收益，使政策利益覆盖更广泛人群，从而提升政策的被接受度（Shanahan et al.，2013）。在非冲突的政策问题领域，构建成本-收益的策略不强调将成本和收益进行限制或扩散，而是着重讲述成本和收益的内容本身，例如描述生物燃料对环境、经济与能源安全的影响，以激发公众共鸣（Delshad，2013）。

情感表达主导型叙事策略符合叙事政策框架假定的有限理性原则，即在受众信息处理资源有限的情境下，通过情绪唤起与认知捷径影响态度形成（Mastroianni & Profeti，2025）。叙事作为一种兼具情感色彩与形象描绘的传播工具（Peterson，2018），在政治宣传等领域展现出较强的动员效应（Ertas，2015）。叙事能使受众沉浸其中，引发认知、情感与注意力的全面响应，当受众认同或同情叙事中的某一角色时，叙事效果将显著增强（Jones，2014）。高度沉浸的叙事体验甚至可能改变受众的自我观念，使其向叙事中核心角色所代表的特征靠拢（Isberner et al.，2019）。

（四）研究评述与研究空间

在回顾已有研究的基础上，本文试图在三个方面对城市数字化转型的政策叙事研究进行深化与拓展。第一，现有研究虽然关注了政策叙事中“英雄”角色的建构，但不同主体在担任“英雄”角色时呈现出不同的叙事特征（秦川申，2025），这种异质性尚未被充分揭示。本研究将通过系统梳理和比较政府、企业与公众在数字化转型叙事中所扮演的角色类型与具体表现，揭示不同主体担任同一角色时政策叙事的差异。第二，既有研究多将叙事要素视为独立元素，而实际的政策叙事是整合多要素的完整“故事”，各叙事元素之间存在互动和关联（Schlauffer，2018）。本研究将探究叙事角色和叙事策略之间的关联。第三，城市数字化转型作为典型的非冲突性的政策叙事，不侧重于责备或抨击某类主体（O'Donovan，2018），本研究将更多关注如何形成数字化转型的社会共识，进而拓展政策叙事在共识建构方面的理论阐释与实证研究。

基于上述述评，本文将聚焦“叙事角色-叙事策略”之间的关系框架。该框架设定，在非冲突性的政策语境下，政策叙事的关键在于通过合理定位各类行动者的叙事角色，并匹配相应的叙事策略，从而引导公众认知并促成政策共识。具体而言，政府部门在讲述数字化转型的政策叙事时，将不同的叙事角色（如政府、公众、企业）与理性推理型或情感表达型的叙事策略进行搭配，在公共话语中建构出对数字化转型的积极认知与广泛支持。

三、基于叙事政策框架的分析过程

(一) 政策叙事文本的收集与筛选

结合学界对城市数字化转型议题的研究积累,本文将城市数字化转型界定为一个由数字技术和数据要素驱动、城市发展模式与实体形态发生结构性转变的综合性过程,该过程涉及经济、政治、社会多方面转型(郑磊,2021)。本文选取上海市城市数字化转型中的政策叙事作为分析对象,主要基于以下两方面考虑。其一,上海市在“一网通办”“一网统管”等方面的数字化实践走在全国前列,在城市治理现代化方面具有代表性;其二,上海市政府在政务传播中通过门户网站、政务新媒体等渠道,持续发布城市数字化转型的相关政策信息与实践场景,具备丰富的政策叙事样本资源。本研究聚焦于2019年6月至2023年12月期间由上海市政府门户网站、政务新媒体《民生一网通》栏目发布的政策传播文本。通过系统检索与初步筛查,研究团队共获取61份相关访谈文本。随后,结合叙事政策框架对叙事文本的基本要求,即文本必须至少包含一个叙事角色和一个政策寓意或政策解决方案(Shanahan et al., 2013),依据以下三个标准对文本进行筛选与裁剪:一是主题与上海城市数字化转型领域密切相关,二是至少包含一个明确的叙事角色,三是呈现具体的政策方案或实施举措。最终,本研究共选择137份具代表性的政策叙事文本作为分析样本,如图1所示。

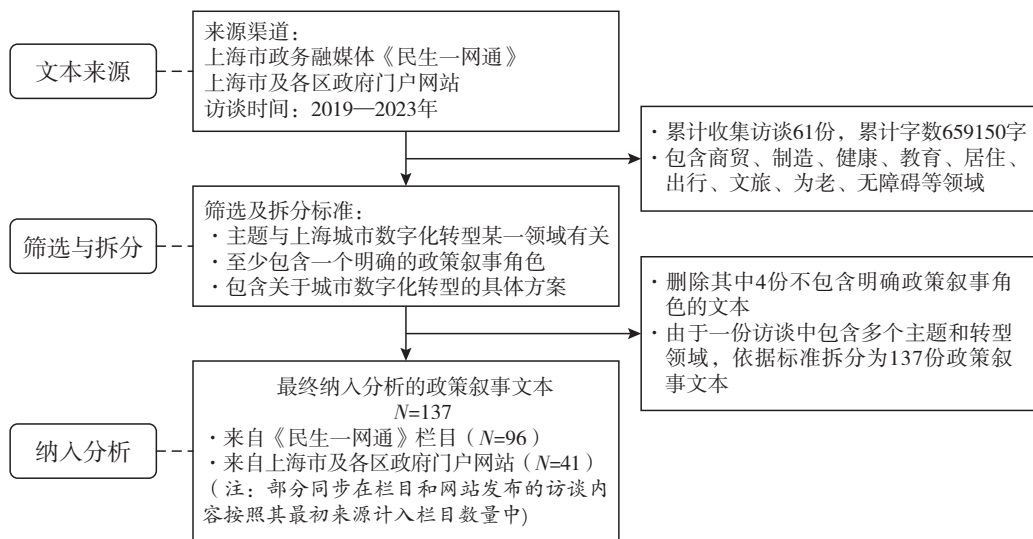


图1 政策叙事来源及筛选程序

资料来源: 作者自制。

（二）内容分析法与编码本设计

本研究采用内容分析法对政策叙事文本进行系统分析。内容分析方法已被广泛运用于叙事政策框架的研究中（Shanahan et al., 2013）。在编码本的设计上，本文参考既有叙事政策框架内容分析编码维度（McBeth et al., 2005；Shanahan et al., 2013），并结合研究目标加以调整与拓展，形成一套适用于城市数字化转型语境的编码框架。本文所设计的编码本主要包括两部分内容，即核心叙事要素与政策叙事策略。叙事要素部分聚焦于叙事情境与叙事角色两个方面。叙事情境根据来源路径划分为“自上而下驱动的转型情境”和“自下而上驱动的转型情境”两类，其中前一类情境强调转型由上级安排和政策文件要求，后一类情境强调转型是由市民日常生活问题与困扰驱动的。叙事角色的划分遵循叙事政策框架中的典型分类，涵盖“英雄”“恶棍”“受害者”和“受益者”四种类型，用以识别政策叙事中不同主体的象征性定位。在叙事策略部分，本文区分理性推理型和情感表达型两种策略路径。理性推理型策略强调通过逻辑论证与证据支持来构建政策说服力，具体表现为是否使用统计数据（反映政策信息的量化程度），以及是否构建成本-收益结构（即在文本中是否呈现政策的代价与益处）。情感表达型策略则着重通过情绪唤起与叙事沉浸等方式，引导公众在有限理性的条件下形成态度认知，其中是否包含情感唤起内容，如市民体验、主观感受等，以及是否具有叙事沉浸性，即通过细节描写与场景还原增强情境代入感等。本文构建的叙事政策分析框架如图2所示。

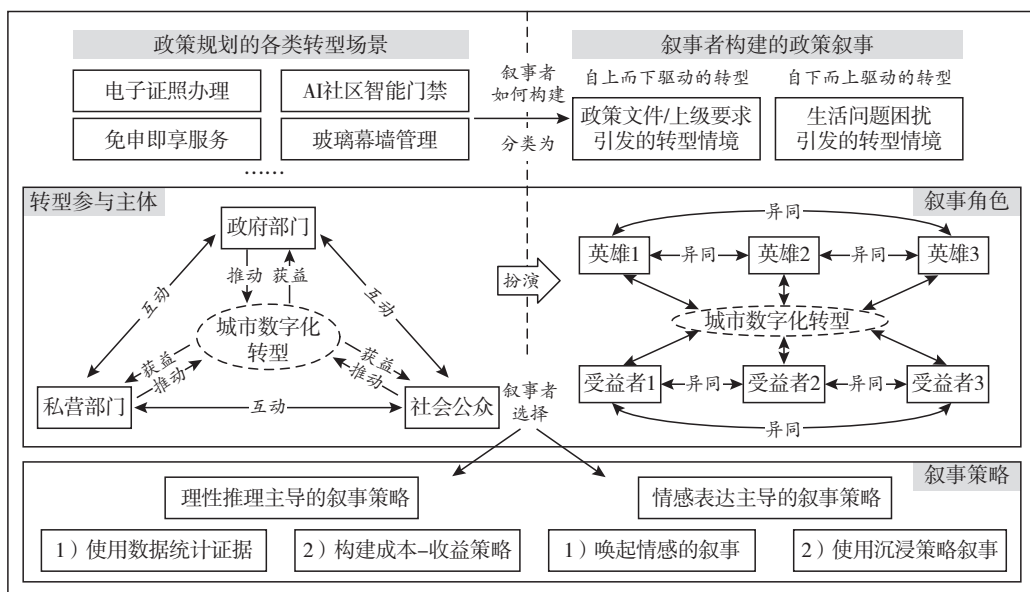


图2 城市数字化转型的叙事政策分析框架

资料来源：作者自制。

（三）编码程序与信度检验

为确保分析过程的科学性，本研究招募3位具备社会科学学科背景的编码员进行人工编码。在正式编码前，编码员对30份样本文本进行了试编码，并就分歧条目展开讨论并进一步修订编码本。在正式编码阶段，编码员分别对全部137份政策叙事文本进行独立编码。为检验编码信度，本文利用SPSS计算Holsti一致性系数与Krippendorff's alpha系数（Hayes & Krippendorff, 2007）。结果显示，Holsti一致性系数为0.92，Krippendorff's alpha系数为0.82，均达到较高的信度标准，说明3位编码员的编码结果具有良好一致性，编码结果可靠。

四、研究结果：城市数字化转型中的叙事要素与策略

（一）政府作为英雄或受益者角色的政策叙事

在城市数字化转型的政策叙事中，政府角色的塑造呈现出鲜明的技术治理特征和本土化叙事风格。研究发现，当政府部门被建构为“英雄”角色时，其叙事内容显著依赖数据统计类证据（ $\chi^2 = 15.27$, $df = 2$, $p < 0.01$ ）。这种精确量化政策成效的特点反映了技术治理范式下“用数据说话”的权威建构逻辑（陈振明, 2015）。例如：“我看到（一网通办）目前线上、线下总共收到了近8000万条评价，这样海量的评价数为我们的工作提供了重要参考（市大数据中心负责人D20230220）。”“全区到今年物理感知端节点达到18000个，主要为视频探头、烟感和门磁等等（区域运中心负责人D20201223）。”“现在我们把上海高层建筑和大型综合体的1959家的730万个数据全部链接到我们消防物联网平台里（市消防总队救援队长D20230221）。”这类叙事不仅强化了政策方案的科学性，更构建了一种基于客观数据的政策合法性。这种叙事策略与既有技术政策叙事研究形成呼应。既有研究发现，政策叙事会使用直观的统计数据以突出政策解决方案的有效性。这一策略与既有研究相契合，即在技术性政策议题中，统计数据比情感故事更具说服力（Shanahan et al., 2013），数字化转型叙事不仅描绘政策效果，更构建出一种“技术赋能治理”的进步图景（陈静等, 2024）。

在叙事情境的选择上，政府作为“英雄”的叙事往往搭配自下而上驱动的转型情境，即将故事置于具体生活问题引发的转型场景中，而较少讲述转型是由上级部门的政策安排驱动的，从而将技术转型转变为应对地方性治理难题的措施（ $\chi^2 = 5.63$, $df = 2$, $p < 0.01$ ）。例如：“每年台风季，房屋漏水很多的，在有的路段开车，车牌被冲掉很多的（市12345热线电话负责人D20230222）。”

“要让500万老年人过上幸福养老生活，养老服务科技化还有很多（事情）要做（市民政局负责人D20210505）。”“很多社区都有非机动车停放问题，通过数字孪生就能实时发现（市城市运行管理中心负责人D20220107）。”该类型的本土化叙事情境具备双重功能：一方面，具体可感的地方问题能降低受众对技术政策的认知门槛，将政策叙事情境划定在受众可以接触的当地环境和受众的已有知识中，能促进政策叙事更容易达到目标效果（Hand et al., 2023；曾润喜、杨璨，2023）。另一方面，在“政府作为‘英雄’解决问题”的叙事框架中，自然凸显并强化了政府作为问题解决者的英雄形象。

当政府作为受益者角色时，其叙事呈现出“利他”与“利己”统一的特征。这类政策叙事虽然叙述的是政府自我受益的故事。例如：“数字化转型拉长了我们各个管理部门的长板，让大家的优势和特点得到更好的发挥（市城市运行管理中心负责人D20220107）。”“通过AI技术将企业上传的材料进行内容识别……自动审核比率达到85%，非常方便（区行政服务中心负责人D20211208）。”但同时突出了“政府能力提升最终惠及社会与民众”的逻辑链条，这种叙事策略巧妙地契合了服务型政府建设的政治话语（田小龙，2023）。这一发现与西方政策叙事的传统具有明显不同，西方政治语境中的政策倡导者一般会刻意规避自身受益者的身份，强调政策收益的广泛分配与成本的集中承担，以此建构政策倡导的正当性（Stephan, 2020）。

城市数字化转型的叙事中同样采取了详细陈述收益内容的策略，深入分析可以发现，政府受益的叙事主要有以下四种体现：第一，智能化决策的叙事突出了技术赋能的治理现代化愿景。例如：“城市运营的所有情况都被记录在后台，除了简单的回溯功能外，还能帮助我们发现城市运行规律（市城市运行管理中心负责人D20220107）。”第二，政务系统互联互通的叙事回应了基层减负的政治要求。例如：“交通补贴免申即享实施后，依据大数据中心这个数据支持我们工作人员，既减轻了工作强度，又提升了工作效率（市大数据中心负责人D20230220）。”第三，应急能力提升的叙事关联着风险社会下的治理需求。例如：“数据平台上能看到积水监测情况并形成灾情报告，早高峰积水就能迅速被发现和处置（市城运中心负责人D20210109）。”第四，流程再造的叙事对接了“放管服”改革内容。例如：“新的机制发现问题，我们市级和区级平台会同步收到，各部门收到后立刻到现场解决，提高了效率（市人民建议征集办负责人D20220106）。”这种多层次的受益叙事，实际上构建了一个“政府能力提升使公众获得感增强”的正向论证的叙事体系，体现出中国政策叙事中通过构建广泛共识来提升政策科学性、民主性与合法性的内在逻辑（赵阳光、王洛忠，2024）。

在角色互动层面，“政府-公众”的叙事组合呈现出着重使用情感表达策略

的鲜明特征 ($\chi^2 = 14.67$, $df = 2$, $p < 0.01$)。政府通过讲述公众的日常生活体验,例如:“我们出门忘记带驾驶证,这实在是非常焦虑的一件事,现在都有电子证件了(区社区负责人 D20211122)。”“这不是简单的投诉率低的问题,我们觉得就算只有一个人、两个人出问题都是非常严重的(市城运中心负责人 D20210510)。”“很多老年人不会扫码,老年人领工资要到线下的银行,缴费还得跑去邮局,去线下付水电煤费(市经信委负责人 D20220704)。”在技术转型的政策叙事中融入了情感要素,唤起受众内在的同情、担忧等情感。从社会建构情感理论来看,政策叙事过程中有选择地加入或限制某些情感,能重新塑造人们的政策认知与信念(曹志立、曹海军,2021),使用情感表达的叙事策略能够缓解技术带来的疏离感,强化政治认同的情感纽带。

(二) 企业和公众作为英雄或受益者角色的政策叙事

将政策目标群体塑造为“英雄”角色,有助于激发政策支持与行为响应(Chalaya et al., 2024)。城市数字化转型的政策叙事中,政府也会将企业和公众定位为“英雄”角色进行叙事,以传达其在转型中的积极作用。在城市数字化转型的实践叙事中,企业和公众在角色塑造方面的差异反映了政府政策叙事对不同社会主体的角色期待和治理逻辑。本研究发现,公众作为“英雄”的叙事被谨慎地限定在辅助范畴,主要体现为担任“问题发现者”和“信息提供者”的角色。例如:“‘随申码’我们不是关起门来自己做,我们去年组织了第一届‘随申码’应用创新大赛,集思广益拓展应用场景(市大数据中心负责人 D20230220)。”“市民拨打的各类热线帮我们(城市运行管理中心)形成了快速发现问题的机制(市城市运行管理中心负责人 D20220107)。”“‘随申办’软件上有‘随申拍’,鼓励社会百姓发现身边问题,增加举报手段和科技赋能的内容(市应急管理局负责人 D20220714)。”这种有限赋权的叙事策略一方面通过“市民热线”“网络帖子”等渠道吸纳社会智慧,利用政策的阐释效应唤醒和激发公众对公民身份以及公民权利的认识,提升公众的数字政治赋权感(杜亚斌,2024);另一方面,通过叙事框架的设定,确保政府始终居于治理网络的核心节点。企业扮演“英雄”角色的叙事则聚焦于技术供给层面。例如:“民营企业是硬核科技攻关的重要参与者(市经信委负责人 D20211027)。”“我们联合互联网龙头企业深入社区,为老年人提供智能应用操作技能(市经信委工程师 D20190602)。”这种专业化定位的叙事策略通过突出企业的技术创新能力,强化市场主体在数字化转型中的责任担当,又通过将企业角色限定在技术执行层面,维护政府在治理目标和标准制定中的主导权,符合政府在推进数字化转型中的主导者地位(鲍静、贾开,2019)。

当企业和公众在政策叙事中转向“受益者”角色时,政府部门针对公众的

叙事展现出丰富的情感表达 ($\chi^2 = 14.26$, $df = 2$, $p < 0.01$)。政府通过情感叙事策略对数字化转型政策进行阐释, 能实现数字化转型的意义从技术效能到公众数字获得感的转换 (杜亚斌, 2024)。例如: “平台搭好了, 问题要在家门口得到解决, 不需要跑到市里面, 让老百姓动动嘴就能解决 (市人民建议征集办负责人 D20220106)。” “无论哪个领域都不能把老年人忘了, 科技的目标是服务人 (市经信委负责人 D20230410)。” 这种情感表达型策略的应用在“政府-公众”的叙事组合中更为突出 ($\chi^2 = 14.67$, $df = 2$, $p < 0.01$)。

相比之下, 企业的受益叙事则呈现出典型的工具理性特征。以直接呈现经济效益指标的政策叙事为主。例如: “受益企业达到 6.8 万家 (市大数据中心负责人 D20230220)。” “市中小企业发展专项资金中专设了中小企业数字化赋能项目 (市经信委负责人 D20211027)。” “网上统一身份认证为全市法人节约办事成本 4 亿元, 节约出行时间 8280 万小时, 节约纸张约 1.6 亿张 (市经信委负责人 D20190602)。” 这些都反映了政策叙事对企业决策逻辑的精准把握。这种去情感化的理性叙事策略表明, 在“政府-企业”的政策沟通中, 经济理性才是核心纽带, 而非情感认同。这种差异可以从决策机制的角度得到解释。对于个体受众而言, 由于其决策过程往往受有限理性的制约, 政策叙事通过构建生动的故事图景和情感唤起等方式, 能有效影响其对政策的认知和态度 (李燕等, 2021; 郭跃等, 2020)。相比之下, 企业作为组织决策主体, 其参与城市数字化转型的政策立场更多是基于经济效益、竞争环境等多维度的理性评估结果, 而非单纯的情感因素驱动 (王张华、张轲鑫, 2022)。这种差异反映出政府作为叙事者会利用政策叙事主动适应不同类型受众的决策机制。从治理效能看, 这种差异化叙事实际上构建了“公众参与”与“企业支持”的双轨动员机制, 展现了政策叙事策略的灵活性。

(三) 不同叙事中主体角色的异同比较

通过对政府、企业与公众在“英雄”与“受益者”两类角色中的政策叙事比较, 研究发现, 三类主体在叙事情境、叙事策略与政策信念传递等维度上呈现明显差异。首先, 在叙事情境的选择上, 政府主导的“英雄”叙事通常围绕“自下而上”的生活困境展开, 突出数字化转型对民意诉求的回应性。而公众与企业的“英雄”叙事则更多嵌入在“协助治理”与“技术支撑”的实践场景中, 公众被描绘为信息提供者或问题发现者, 企业则担任技术创新与服务落地的角色。前者强调政府的主动响应和问题解决能力, 体现治理的权威与公共性; 后者突出配合性和执行力, 强调公众和企业在整个治理结构中的支撑功能。其次, 在叙事策略的运用上, 政府叙事更倾向于采用情感表达型策略, 通过唤起公众的认同感与信任感, 强化情感联结与政治认同。相较而言, 公众与企业的

“英雄”叙事则以回应政府号召为主，情感表达相对被动、克制。在理性推导型策略方面，政府叙事广泛使用具体数据、量化指标与明确的政策收益进行描述，以增强叙事的专业性与可信度，如上文所述企业节省成本、公众减少出行时间等案例，体现出政府在构建理性合法性方面的主动性。最后，从不同叙事传递的政策信念来看，政府在其“受益者”叙事中通常呈现出明确的逻辑链条。如政府能力提升有助于公众福祉增加，以此体现对技术治理正当性的系统建构；而公众或企业作为“受益者”的叙事，则更多强调获得感与便利性，更多展现经验性而非规范性主张。

（四）城市数字化转型政策叙事中的负面角色

城市数字化转型政策叙事中的负面角色与既有研究的政策叙事中的“恶棍”和“受害者”存在显著差异。既有研究中的“恶棍”角色叙事多用于激起受众厌恶、愤怒的情绪反应（Zanocco et al., 2018）。而在数字化转型政策叙事中，对“阻碍者”角色的建构具有独特的治理意涵，叙事者既承认了跨区域协同的现实阻力，又通过问题外化的叙事策略避免将矛头指向现行政策。例如：“我们在跟外省其他市的部门进行信息交换时数据不联通，降低了我们办理的时效性，碰到这样的问题就会让人抓狂（市城运中心负责人 D20210510）。”这种叙事智慧在维护政策合法性的同时为后续改革和转型预留了空间。城市数字化转型的政策叙事也提到了在转型中利益受损的客体。例如：“去年‘随申码’的申诉率是 1.6‰，意味着 1000 人就会有 1.6 个人遇到‘随申码’故障，这是数据资源利用不充分的问题（市城运中心负责人 D20210510）。”传统政策叙事中讲述“受害者”角色遭受或潜在遭受政策负面结果的意图在于唤起受众的同情心（McMorris et al., 2018；刘展余、雷玉琼，2024）。而在政策叙事中使用“受损者”角色（如遇到技术故障的人）是为了强调问题是暂时性的、可解决的，引导公众以发展的眼光看待技术转型的阵痛。

五、结论与讨论

（一）结论

本文运用内容分析方法对上海市数字化转型的政策叙事展开研究，重点比较了政府、企业和社会公众在扮演不同政策叙事角色时呈现的差异（如图 3 所示），并分析了政府在不同语境下如何运用策略性叙事来构建三者在城市数字化转型中的定位。

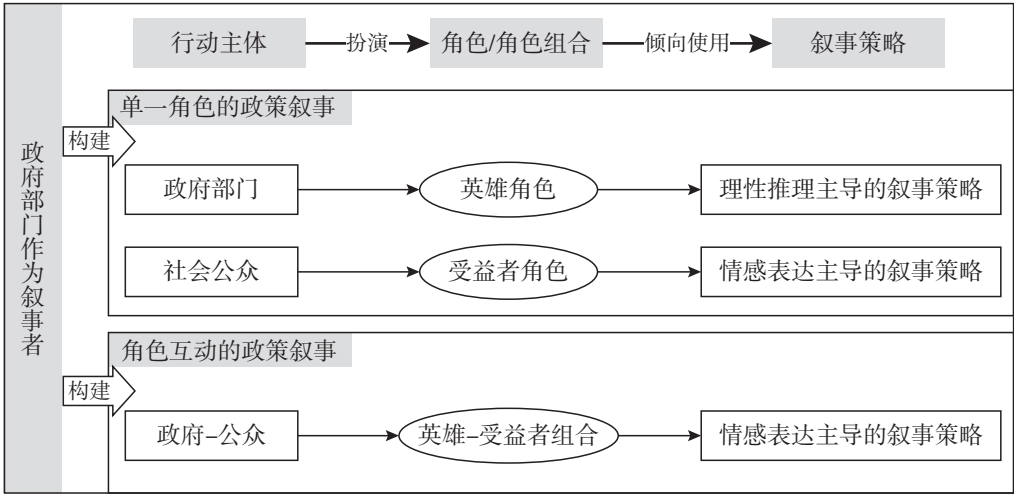


图3 政府、企业和社会公众扮演不同政策叙事角色的差异

注：本研究没有发现其他行动主体构成的角色及角色组合存在显著偏好的叙事策略，故仅呈现已通过检验的核心研究结论。

资料来源：作者自制。

本研究发现不仅验证了叙事政策框架的核心命题，更拓展了其对非西方政治语境下政策叙事的理论解释力，有以下四点主要发现。首先，政府部门作为“英雄”角色的叙事建构呈现出鲜明的技术治理特征。这类叙事广泛采用数据统计类证据，并嵌入如老旧小区改造、智慧养老等具体的地方性治理难题中，通过“自下而上”的生活场景激发政策回应逻辑，既凸显技术治理的科学性与效率，又契合服务型政府建设的目标导向。其次，本研究揭示了政策叙事中差异化的情感动员机制。当公众作为“受益者”角色时，政策叙事更倾向于采用情感表达型的策略，而非理性推理型叙事策略。这种情感表达通过生活化场景实现了技术政策与改善民生的意义连接。企业受益叙事则诉诸工具理性，这种差异反映了政策叙事对不同社会主体的认知框架的精准把握。政策叙事中的情感要素不仅具有说服功能，还在技术理性主导的转型过程中发挥着维系社会认同的重要作用，体现了在中国政策实践情境下，政策叙事特有的“理性-情感”的平衡（郭佳良，2021）。再次，研究揭示了“英雄-受益者”角色组合与叙事策略的搭配规律。在“政府-公众”组合中，政府通过情感化叙事引起公众共鸣，实现对数字化转型的情感支持与价值认同。最后，本研究发现中国政策叙事对负面角色的处理有其独特的策略。虽然存在转型过程中的“阻碍者”和“受损者”两类负面角色，但其叙事建构完全不同于西方叙事中“恶棍-受害者”的二元极端对立模式（Shanahan et al., 2013），而是通过强调前者的系统性制约与后者的暂时性困境，构建了一种发展导向的问题叙事，承认转型困境的同时保持了对技术进步的乐观预期。

(二) 启示

1. 对叙事政策框架的理论启示

本文对叙事政策框架的理论具有以下两点启示。在研究内容上,本研究突破了传统叙事政策框架对单个叙事要素的孤立分析,转而关注叙事元素之间的有机联系。尽管现有研究多通过控制单一变量来检验其说服效果,但政策叙事作为完整的“故事”,其说服力往往依赖于各要素的协同作用(Schlauffer, 2018; Chalaya et al., 2024)。因此,未来叙事政策框架研究应在现有微观分析的基础上,进一步探索叙事要素间的关联,在结构化拆解叙事的同时保持其整体性。在适用范围上,本研究拓展了叙事政策框架在非极端冲突政策领域的应用。城市数字化转型的政策叙事通常不塑造对立阵营,而是强调建立共识(O'Donovan, 2018)。此类叙事的重点在于如何定位公共服务对象及优化服务供给。本研究发现,城市数字化转型的叙事策略更倾向于协调多方利益,而非强化冲突,为叙事政策框架理论在低冲突政策情境下的应用提供了新的实证经验,并回应了将政策叙事差异化应用于不同类型政策的期待(Vogeler et al., 2021; Schlauffer et al., 2023)。

2. 对未来研究方向的启示

第一,政府部门构建的城市数字化转型政策叙事存在自身的立场偏好。本研究积累的政策叙事文本中缺少清晰理解“企业-公众”关系的政策叙事,未来研究可以拓展视野,关注多元主体的叙事文本,通过系统比较政府、企业与公众在角色建构和叙事策略上的差异,揭示数字化转型过程中不同利益主体间的认知冲突与协商机制。第二,本研究的政府部门政策叙事文本多从转型的具体场景切入,讲述融合了“经济、生活、治理”三个领域转型的完整故事。鉴于本研究重点在于关注政策叙事的内部要素和策略,因此采用了宽泛意义上的城市数字化转型概念界定。后续研究可以收集时间跨度更长和内容更聚焦的叙事文本,通过追踪某一特定的数字化转型领域的全周期叙事演变,揭示政府如何进行叙事策略调适,还可以尝试结合量化方法,探讨叙事特征作用于受众反馈的因果链条。

参考文献

- 鲍静、贾开(2019). 数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素. 政治学研究, (3): 23-32+125-126.
- Bao, J., & Jia, K. (2019). Research on the Modernization of the Digital Governance System and Capabilities: Principle, Architecture and Constituent. *CASS Journal of Political Science*, (3): 23-32+125-126. (in Chinese)
- 曹志立、曹海军(2021). 西方公共政策叙事研究:述评与展望. 北京行政学院学报, (5): 72-83.
- Cao, Z. L., & Cao, H. J. (2021). Studies on Public Policy Narrative in the West: Review and Prospect. *Journal of Beijing Administration Institute*, (5): 72-83. (in Chinese)
- 陈静、黄萃、苏竣(2024). 数字技术赋能与协同治理网络:基于J市环境治理实践的分析. 公共行政评论,

- 17(4): 55-72+196-197.
- Chen, J., Huang, C., & Su, J. (2024). Digital Technology Empowerment and Collaborative Governance Networks: An Analysis Based on Environmental Governance Practices in J City. *Journal of Public Administration*, 17(4): 55-72+196-197. (in Chinese)
- 陈振明 (2015). 政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革述评. 行政论坛, 22(6): 1-9.
- Chen, Z. M. (2015). The Technological Foundation of Government Governance Reform: A Review of Government Reform in the Era of Big Data and Intelligence. *Administrative Tribune*, 22(6): 1-9. (in Chinese)
- 戴长征、鲍静 (2017). 数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察. 中国行政管理, (9): 21-27.
- Dai, C. Z., & Bao, J. (2017). Digital Governance: A Perspective from Social Form Evolvement. *Chinese Public Administration*, (9): 21-27. (in Chinese)
- 杜亚斌 (2024). 供需互动视角下数字政府建设对公众数字获得感的影响机制研究. 公共管理与政策评论, 13(5): 46-61.
- Du, Y. B. (2024). The Influence Mechanism of Digital Government on Public Sense of Gain in Digital Era from the Perspective of Supply-Demand Interaction. *Public Administration and Policy Review*, 13(5): 46-61. (in Chinese)
- 郭佳良 (2021). 中国传统政策叙事的基本命题与价值——基于《文心雕龙·诏策》篇的现代性重思. 中国行政管理, (6): 82-89.
- Guo, J. L. (2021). The Basic Propositions and Value of Chinese Traditional Policy Narrative: Rethinking of Modernity Based on *Zhao Ce of Wen Xin Diao Long*. *Chinese Public Administration*, (6): 82-89.
- 郭跃、何林晟、苏竣 (2020). “工具-叙事-反馈”: 一个行为公共政策的研究框架. 中国行政管理, (5): 71-78.
- Guo, Y., He, L. S., & Su, J. (2020). Instruments, Narrative and Feedback: A Framework of Behavioral Public Policy. *Chinese Public Administration*, 5: 71-78. (in Chinese)
- 李文钊 (2017). 叙事式政策框架: 探究政策过程中的叙事效应. 公共行政评论, 10(3): 141-163+216-217.
- Li, W. Z. (2017). Narrative Policy Framework: Exploring the Narrative Impact on the Policy Process. *Journal of Public Administration*, 10(3): 141-163+216-217. (in Chinese)
- 李亚、贾鑫 (2023). 理解公共协商中的“故事”: 基于叙事政策分析的途径. 理论探讨, (5): 70-76.
- Li, Y., & Jia, X. (2023). Understanding “Stories” in Public Deliberation: An Approach Based on Narrative Policy Analysis. *Theoretical Investigation*, (5): 70-76. (in Chinese)
- 李燕、苏一丹、朱春奎 (2021). 公民政策遵从研究述评: 基于“政策情境”与“行为特征”的二元视角. 公共行政评论, 14(4): 175-195+200.
- Li, Y., Su, Y. D., & Zhu, C. K. (2021). A Literature Review on Citizen's Policy Compliance: Based on the Perspective of “Policy Context” and “Behavior Characteristics”. *Journal of Public Administration*, 14(4): 175-195+200. (in Chinese)
- 刘展余、雷玉琼 (2024). 政策叙事中的受害者与公众政策支持: 基于助推型减碳政策的实验研究. 公共管理评论, 6(1): 165-191.
- Liu, Z. Y., & Lei, Y. Q. (2024). Victims in Policy Narratives and Public Policy Support: An Experimental Study on Nudge-Based De-carbonization Policies. *China Public Administration Review*, 6(1): 165-191. (in Chinese)
- 马佳铮、柴孝梅 (2024). 政府叙事绩效何以生成: 一个互联网场域中基于NPF理论的多案例观察. 中国行政管理, 40(12): 68-79.
- Ma, J. Z., & Chai, X. M. (2024). How Government Narrative Performance Is Generated: A Multi-Case Observation Based on the NPF Theory in the Internet Field. *Chinese Public Administration*, 40(12): 68-79. (in Chinese)
- 孟天广 (2021). 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动. 治理研究, 37(1): 5-14+2.
- Meng, T. G. (2021). Elements, Mechanisms and Approaches Towards Digital Transformation of Government: The Dual Drivers from Technical Empowerment to the State and Society. *Governance Studies*, 37(1): 5-14+2. (in Chinese)
- 孟天广 (2022). 数字治理生态: 数字政府的理论迭代与模型演化. 政治学研究, (5): 13-26+151-152.
- Meng, T. G. (2022). Digital Governance Ecosystem: Theoretical Dynamics and Model Evolution on Digital Government. *CASS Journal of Political Science*, (5): 13-26+151-152. (in Chinese)
- 米加宁、章昌平、李大宇、徐磊 (2020). “数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革. 公共管理学报, 17(1): 1-17+168.
- Mi, J. N., Zhang, C. P., Li, D. Y., & Xu, L. (2020). “Digital Space Government” Research Program: Government Reforming Caused by the Fourth Industrial Revolution. *Journal of Public Management*, 17(1): 1-17+168. (in Chinese)
- 秦川申 (2025). 叙事政策框架的理论构建、实证进展与中国情境下的研究展望. 行政论坛, 32(4): 132-143.
- Qin, C. S. (2025). Theoretical Construction, Empirical Advancements, and Research Prospects of the Narrative Policy Framework Within the Chinese Context. *Administrative Tribune*, 32(4): 132-143. (in Chinese)

- 谭九生、陈珊珊 (2025). 政策叙事类型图景: 基于“政策过程—话语模式”框架的分析. 求实, (3): 42-53+110-111.
- Tan, J. S., & Chen, S. S. (2025). Typological Landscape of Policy Narratives: An Analysis Based on the “Policy Process-Discourse Mode” Framework. *Truth Seeking*, (3): 42-53+110-111. (in Chinese)
- 田弘、林冈、吴维旭 (2020). 政策倡议团体在 Facebook 上的叙事行为——基于叙事式政策框架对台湾地区核能政策议题的研究. 台湾研究集刊, (1): 90-100.
- Tian, H., Lin, G., & Wu, W. X. (2020). The Narrative Behavior of Policy Advocacy Groups on Facebook: A Study of Nuclear Energy Policy Issue in Taiwan Based on Narrative Policy Framework. *Taiwan Research Journal*, (1): 90-100. (in Chinese)
- 田先红 (2023). 基层政府“控制-自主”式创新模式研究——以 S 省 D 区数字政府改革为例. 郑州大学学报 (哲学社会科学版), 56(5): 13-18+127.
- Tian, X. H. (2023). Research on the “Control-Autonomy” Innovation Model of Grass-Roots Government: A Case Study of Digital Government Reform in D District, S Province. *Journal of Zhengzhou University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 56(5): 13-18+127. (in Chinese)
- 田小龙 (2023). 后新公共管理改革与中国的服务型政府建设. 公共管理与政策评论, 12(2): 157-168.
- Tian, X. L. (2023). Post-NPM Movement and China's SOG Reforms. *Public Administration and Policy Review*, 12(2): 157-168. (in Chinese)
- 王张华、张轲鑫 (2022). 互联网企业参与数字政府建设的动力分析: 理论框架与释放路径. 学习论坛, (3): 64-73.
- Wang, Z. H., & Zhang, K. X. (2022). Motivational Analysis of Internet Enterprises' Participation in Digital Government Construction: Theoretical Framework and Enabling Pathways. *Tribune of Study*, (3): 64-73.
- 夏志强、赵雨欣 (2023). 政务服务数字化转型多主体行为策略演化博弈分析. 治理研究, 39(6): 84-99+159.
- Xia, Z. Q., & Zhao, Y. X. (2023). Evolutionary Game Analysis of Multi Agent Behavior Strategies in the Digital Transformation of Government Services. *Governance Studies*, 39(6): 84-99+159. (in Chinese)
- 曾润喜、杨璨 (2023). 信息时代的政策茧房现象与政策传播效能提升路径研究. 中国行政管理, 39(9): 132-141.
- Zeng, R. X., & Yang, C. (2023). Policy Cocoon: The Failure of Policy Communication in the Information Age and Its Solution. *Chinese Public Administration*, 39(9): 132-141. (in Chinese)
- 张书维、冯帅瑶 (2024). 行为公共管理视角下叙事政策框架研究的微观进路——一个系统性文献综述. 行政论坛, 31(5): 50-62.
- Zhang, S. W., & Feng, S. Y. (2024). Micro-Level Research Approaches to the Narrative Policy Framework from the Perspective of Behavioral Public Administration: A Systematic Review. *Administrative Tribune*, 31(5): 50-62.
- 张扬、秦川申 (2022). 政策叙事、公众态度与支持行为倾向——基于上海城市数字化转型的调查实验. 公共行政评论, 15(3): 140-160+199-200.
- Zhang, Y., & Qin, C. S. (2022). Policy Narratives, Public Attitude, and Supportive Behavior Intention: A Survey Experiment of the City Digital Transformation in Shanghai. *Journal of Public Administration*, 15(3): 140-160+199-200. (in Chinese)
- 张曾莲、方娜 (2023). 电子政务对政府行政成本的影响: 控制规模还能提升效益? ——基于 2010—2019 年省级面板数据的实证分析. 软科学, 37(7): 18-24+65.
- Zhang, Z. N., & Fang, N. (2023). The Influence of E-Government on Government Administrative Cost: Control Scale and Improve Efficiency? Based on Empirical Analysis of Provincial Panel Data from 2010 to 2019. *Soft Science*, 37(7): 18-24+65. (in Chinese)
- 赵阳光、王洛忠 (2024). 政府注意力视角下公共政策叙事何以有效? ——基于中国 30 项政策案例的模糊集定性比较分析. 行政论坛, 31(6): 61-71+2.
- Zhao, Y. G., & Wang, L. Z. (2024). How Is Public Policy Narrative Effective from the Perspective of Government Attention? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Policy Cases in China. *Administrative Tribune*, 31(6): 61-71+2. (in Chinese)
- 郑磊 (2021). 城市数字化转型的内容、路径与方向. 探索与争鸣, (4): 147-152+180.
- Zheng, L. (2021). Content, Path and Direction of Urban Digital Transformation. *Exploration and Free Views*, (4): 147-152+180. (in Chinese)
- Chalaya, T., Schlauffer, C., & Uldanov, A. (2024). You Are A Hero! The Influence of Audience-as-Hero Narratives on Policy Support. *Politics & Policy*, 52(3): 479-499.
- Delshad, A. B. (2013). Telling Stories: Exogenous Influences on Media, Presidential, and Congressional Framing of Biofuels. *Politics & Policy*, 41(2): 213-240.
- Ertas, N. (2015). Policy Narratives and Public Opinion Concerning Charter Schools. *Politics & Policy*, 43(3): 426-451.
- Hand, M. C., Morris, M., & Rai, V. (2023). The Role of Policy Narrators During Crisis: A Micro-Level Analysis of the Sourcing, Synthesizing, and Sharing of Policy Narratives in Rural Texas. *Policy Studies Journal*, 51(4): 843-868.

- Hayes, A. F. , & Krippendorff, K. (2007). Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data. *Communication Methods and Measures*, 1(1) : 77-89.
- Huda, J. (2021). Sources of Evidence for Risks and Benefits in Agricultural Biotechnology Policy in India: Exploring Links to Setting and Plot in Policy Narratives. *Politics & Policy*, 49(1) : 205-247.
- Hughes, I. M. , Lee, J. , Hong, J. , Currie, R. , & Jex, S. M. (2023). They Were Uncivil, and Now I Am Too: A Dual Process Model Exploring Relations Between Customer Incivility and Instigated Incivility. *Stress and Health*, 39(4) : 766-781.
- Isberner, M. -B. , Richter, T. , Schreiner, C. , Eisenbach, Y. , Sommer, C. , & Appel, M. (2019). Empowering Stories: Transportation into Narratives with Strong Protagonists Increases Self-Related Control Beliefs. *Discourse Processes*, 56(8) : 575-598.
- Jones, M. D. (2014). Cultural Characters and Climate Change: How Heroes Shape Our Perception of Climate Science. *Social Science Quarterly*, 95(1) : 1-39.
- Kanol, D. (2022). Narrative Strategies for Emerging Disruptive Technologies: A Case Study of Blockchain for Europe. *Politics & Policy*, 50(5) : 952-966.
- Mastroianni, L. , & Profeti, S. (2025). How to Talk about Crises? Leaders' Narrative Strategies During the COVID-19 Vaccination Campaign in Italy and France. *Policy Studies Journal*. Advance online publication.
- May, P. J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2) : 187-206.
- McBeth, M. K. , Shanahan, E. A. , Arrandale Anderson, M. C. , & Rose, B. (2012). Policy Story or Gory Story? Narrative Policy Framework Analysis of Buffalo Field Campaign's YouTube Videos. *Policy & Internet*, 4(3-4) : 159-183.
- McBeth, M. K. , Shanahan, E. A. , & Jones, M. D. (2005). The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. *Society and Natural Resources*, 18(5) : 413-429.
- McMorris, C. , Zanoeco, C. , & Jones, M. (2018). Policy Narratives and Policy Outcomes: An NPF Examination of Oregon's Ballot Measure 97. *Policy Studies Journal*, 46(4) : 771-797.
- Merry, M. K. (2016). Constructing Policy Narratives in 140 Characters or Less: The Case of Gun Policy Organizations. *Policy Studies Journal*, 44(4) : 373-395.
- Mu, R. , Li, Y. , & Cui, T. (2022). Policy Narrative, Policy Understanding and Policy Support Intention: A Survey Experiment on Energy Conservation. *Policy Studies*, 43(6) : 1361-1381.
- O'Donovan, K. T. (2018). Does the Narrative Policy Framework Apply to Local Policy Issues? *Politics & Policy*, 46(4) : 532-570.
- Peterson, H. L. (2018). Political Information Has Bright Colors: Narrative Attention Theory. *Policy Studies Journal*, 46(4) : 828-842.
- Schlauffer, C. (2018). The Narrative Uses of Evidence. *Policy Studies Journal*, 46(1) : 90-118.
- Schlauffer, C. , Gafurova, D. , Zhiryakova, E. , Shikhova, M. , & Belyaeva, N. (2023). Narrative Strategies in a Nondemocratic Setting: Moscow's Urban Policy Debates. *Policy Studies Journal*, 51(1) : 79-100.
- Shanahan, E. A. , Jones, M. D. , & McBeth, M. K. (2018). How to Conduct a Narrative Policy Framework Study. *The Social Sciences Journal*, 55(3) : 332-345.
- Shanahan, E. A. , Jones, M. D. , McBeth, M. K. , & Lane, R. R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal*, 41(3) : 453-483.
- Soss, J. , & Schram, S. F. (2007). A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback. *American Political Science Review*, 101(1) : 111-127.
- Stephan, H. R. (2020). Shaping the Scope of Conflict in Scotland's Fracking Debate: Conflict Management and the Narrative Policy Framework. *Review of Policy Research*, 37(1) : 64-91.
- Tummers, L. (2019). Public Policy and Behavior Change. *Public Administration Review*, 79(6) : 925-930.
- Vogeler, C. S. , Schwindenhammer, S. , Gonglach, D. , & Bandelow, N. C. (2021). Agri-Food Technology Politics: Exploring Policy Narratives in the European Parliament. *European Policy Analysis*, (7) : 324-343.
- Weible, C. M. , Olofsson, K. L. , Costie, D. P. , Katz, J. M. , & Heikkila, T. (2016). Enhancing Precision and Clarity in the Study of Policy Narratives: An Analysis of Climate and Air Issues in Delhi, India. *Review of Policy Research*, 33(4) : 420-441.
- Zanoeco, C. , Song, G. , & Jones, M. (2018). Fracking Bad Guys: The Role of Narrative Character Affect in Shaping Hydraulic Fracturing Policy Preferences. *Policy Studies Journal*, 46(4) : 978-999.
- Zebregs, S. , Neijens, P. , van den Putte, B. , & de Graaf, A. (2015). The Differential Impact of Statistical and Narrative Evidence on Beliefs, Attitude, and Intention: A Meta-Analysis. *Health Communication*, 30(3) : 282-289.

责任编辑：郑跃平

数字时代行政检察的范式转型： 逻辑、运行与实现路径

王晓淑*

【摘要】在数字时代背景下，行政检察监督面临法律监督使命与数字化转型困境之间的结构性矛盾。这一矛盾具体体现为形式法治与实质法治目标间的冲突、数据获取授权的局限以及监督效能的瓶颈。论文通过系统剖析行政立法、执法、诉讼监督全流程的数字化适配问题，认为行政检察需以理念、技术、制度的协同推动转型。在理念层面，行政检察需实现从个案监督到规则治理、从事后救济到风险预防的升级，将重心转向行政权运行的系统性监督；在技术层面，行政检察需构建数据驱动、类案监督、人工智能应用的运行范式；在制度层面，行政检察需通过风险预防导向的源头治理机制、个案监督向结构性治理建议的进阶、跨部门数据共享机制及数字素养的协同提升策略，将技术效能转化为社会治理实效。这一转型路径不仅为行政检察回归宪法规定的法律监督机关的完整定位提供理论支撑，更通过类案监督标准、数据共享规范等可操作的制度设计，来破解实践中监督虚化的难题，助力行政检察在维护法治统一、保障公民基本权利、服务国家治理现代化进程中发挥枢纽作用。

【关键词】数字检察 行政检察 法律监督 类案监督

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0062-18

一、引言

数字时代的全面来临深刻重塑了国家治理的结构与逻辑，也对行政检察监督职能的现代化提出了前所未有的挑战与机遇。2021年6月《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》发布，首次以中央文件形式提出要“加强检察机关信息化、智能化建设，运用大数据、区块链等技术推进公安机

* 王晓淑，北京林业大学人文社会科学学院法学系讲师，法学博士。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“行刑反向衔接视域下的数字检察研究”（24CFX103）。

关、检察机关、审判机关、司法行政机关等跨部门大数据协同办案，实现案件数据和办案信息网上流转，推进涉案财物规范管理和证据、案卷电子化共享”，为行政检察数字化转型提供了政策指引。随着数字政府、平台治理、算法决策等新型治理形态的普及，传统以个案纠错为中心、以人工审查为主要手段的行政检察模式，已难以适应全链条、实时化、系统性的监督需求。如何在数字化转型中实现行政检察的范式转型，使其既回应宪法对法律监督的本质要求，又在技术赋能中提升社会治理效能，成为理论与实务界共同关注的前沿议题。习近平总书记强调：“加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践。”^①当前，学界围绕数字时代行政检察的变革路径已展开多维度探讨，形成了一定的理论积累，但也存在明显的理论盲区与体系性缺口，亟待深入阐释与系统整合。

第一，在基础理论层面，学界普遍认同应从宪法规范中寻找行政检察数字化转型的正当性基础。现有研究多聚焦于检察机关的宪法定位与法律监督内涵（陈光中、邵俊，2017；贾宇，2023），强调行政检察应超越诉讼监督，回归“全流程监督”的应然状态。部分学者进一步指出，形式法治向实质法治的转型是数字行政的必然要求（解志勇、王晓淑，2022），监督目标应从纠偏式救济转向系统性监督。然而，既有研究对“数字环境下如何重构监督逻辑”缺乏体系化阐释，尤其是关于从个案监督到类案监督、从事后纠错到风险预防这两组理念转型的宪法依据与实现机制，尚缺乏与《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第134条规范内涵的深度融合，导致行政检察的数字化转型缺乏坚实的教义学支撑。

第二，在技术应用层面，已有研究充分肯定大数据、人工智能等技术对检察监督的赋能价值。尤其在数据驱动监督（刘品新，2023）、类案监督模型（卞建林，2023）与AI辅助办案（王禄生，2023）等方面，学者们从智慧检务实践出发，论证了技术工具在提升监督效率、统一法律适用方面的潜力。然而，当前研究多停留在“技术如何可用”的工具论层面，对“技术何以落地”的系统性障碍剖析不足。具体而言，在数据获取方面，尚未突破部门壁垒与授权缺失导致的数据孤岛困境；在类案监督方面，缺乏对类案数据库构建、识别方法与模型运用的标准化研究；在人工智能应用方面，则普遍忽视其在预测预警、流程重构中的制度适配问题。技术理想与现实运转之间的张力，构成当前行政检察数字化转型的突出瓶颈。

第三，在制度建构层面，学者们已意识到跨部门协同与数字素养提升的重要性。部分研究提出应构建“检察一体化”数据平台（胡卫列、解文轶，2021），推动执法司法数据互联；也有学者呼吁加强检察官数字技能培训（赵毅

^① 资料来源：2016年5月17日，新华社《习近平：在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》。

宇, 2023)。然而, 现有讨论仍呈现碎片化的特点: 一方面, 对跨部门协作机制缺乏法律授权、责任划分与程序设计的精细建构; 另一方面, 对数字素养的协同提升仍停留在理念倡导层面, 未能提出双向赋能、制度适配的系统路径。制度供给的不足导致许多技术构想难以转化为可持续的治理实效。

鉴于此, 本文立足行政检察的宪法定位与数字行政的实践变迁, 系统回应上述理论盲区与现实梗阻, 在厘清数字时代行政检察宪法基础的前提下, 突破既有研究中重技术轻制度、重理念轻落地的局限, 为实现行政检察从个案监督向系统治理的范式转型, 提供兼具理论解释力与实践操作性的参考框架。

二、数字时代行政检察监督职能的宪法基础与转型困局

数字时代的技术革命不仅重塑了行政权的运行形态, 更对行政检察监督的功能定位、实现路径与制度建构提出系统性挑战。宪法赋予检察机关的法律监督机关地位, 要求检察机关监督法律运行的全流程。然而, 随着数字政府建设的推进, 自动化行政、算法决策等新型治理模式普及, 传统行政检察以个案纠错为核心、依赖人工审查的监督范式, 与宪法要求的全链条监督使命间的张力日益凸显。同时, 理论研究的碎片化与实践运行的梗阻进一步加剧了转型困境, 亟须从宪法基础与现实矛盾双重维度展开剖析。

首先, 《宪法》第 134 条并非抽象的职能宣告, 而是蕴含“全流程、系统性、法治化”的监督逻辑, 构成行政检察数字化转型的根本规范依据, 却未能在传统监督实践中得到充分运用。其一, 监督范围的全覆盖性要求突破行政诉讼领域的个案局限, 延伸至行政立法、执法、司法全链条。传统监督多聚焦刑事司法活动, 对行政权运行中的规范性文件制定、行政执法裁量等环节覆盖不足, 而数字技术的应用使行政行为更具连续性与关联性, 唯有通过数字化手段实现全流程追踪, 才能契合宪法监督法律统一实施的目标。其二, 监督目标的实质法治性强调从被动纠错转向主动预防, 宪法赋予检察监督的使命不仅是纠正已发生的行政违法, 更在于防范潜在的权力滥用行为, 保障公民基本权利。传统行政检察的事后救济模式, 与数字时代行政行为影响快速扩散、后果难以挽回的特征脱节, 难以满足宪法对实质法治的追求。其三, 监督手段的适应性要求与行政权运行方式同步革新。最初宪法确立检察监督职能时, 行政手段以人工审批、纸质留痕为主, 传统阅卷审查、个案调查手段尚能适用, 但如今行政机关普遍采用一网通办、智慧执法等数据治理模式, 若仍沿用传统手段, 既无法获取算法决策的原始数据与流程日志, 也难以识别数据篡改、算法黑箱等隐性违法行为, 导致宪法赋予的监督职能虚化。

其次, 结合理论研究现状与实践运行困境, 行政检察数字化转型面临三重

突出的梗阻，制约其回归宪法预设的监督定位。其一，功能定位的认知偏差导致监督方向模糊。学界虽已关注形式法治向实质法治的转型需求，强调监督应延伸至整体层面，但实践中的行政检察仍存在重个案纠错、轻系统治理的路径依赖，将监督对象局限于行政诉讼裁判文书的程序或实体瑕疵，未能利用数字技术挖掘行政执法中的共性风险，与宪法要求的系统性监督存在落差。其二，数据获取的制度空白制约了监督效能的释放。数字监督以数据为核心资源，但现行法律关于行政检察机关数据调取权限的规定模糊，行政机关基于行政自主原则与信息安全隐患，通常会拒绝开放原始执法数据；检察机关因缺乏明确的法律授权，难以开展深度调查，只能停留在表层信息，无法实现宪法期待的全流程追踪。其三，技术应用与制度适配的脱节加剧转型困境。理论研究虽肯定大数据、人工智能的赋能价值，但多聚焦技术工具性应用，相关研究缺乏对类案数据库构建的标准、监督算法的可解释性、跨部门数据共享的法律程序等关键问题的系统设计。此外，案多人少的人力困境与其数字素养的不均衡，导致类案分析、风险预警等数字化监督手段难以落地，低频监督与数字时代的高频行政风险间的矛盾突出，进一步削弱了行政检察的治理功能。

因此，行政检察的数字化转型，本质是对监督手段适应性的时代回应，是确保监督职能不落后于行政权运行实践的必然选择。

三、法律监督全过程的数字转型逻辑

范式转换意味着认知框架的重构（托马斯·库恩，2012）。行政检察的数字化转型就是从认知论上颠覆传统的监督逻辑，即从对个案偏差的纠错，转向对缺陷的系统治理；从对行为结果的审查，转向对决策风险的早期干预，最终通过技术理性实现法治理性。

（一）监督理念的双重革新

数字化技术对法律监督逻辑的冲击，并非仅限于手段层面的升级，而在于理念上的深层重塑。行政检察法律监督从个案出发，但不应止步于个案。以往的法律监督模式更多聚焦于对单一行政行为进行合法性的审查与纠正，而面对数字时代风险日益复杂、行政行为系统性加强的治理现实，监督理念本身需要实现范式转型。

一是从个案监督向规则治理跃迁。行政检察在传统模式中多依赖个案线索启动监督，例如通过对行政裁判文书的筛查，识别明显违法或适用错误的情形并依法提出抗诉。然而，个案监督难以覆盖规模庞大的行政裁量行为，更无法触及行政法治运行中潜在的结构性偏差，数字化治理的兴起为突破这一困境提

供了技术契机。规则治理主张将监督对象从个案结果转向制度规则本身，从而实现类案共性问题的识别与结构性修复。制度导向的治理方式更能强化制度稳定性和规范运行逻辑（Qin, 2011），以类案监督为代表的制度设计，正是这一理念的技术化表达。自然语言处理、机器学习和深度学习等技术可以进一步用于自动化办案、文本分析、案例相似性评估等方面（王禄生，2023），形成类案模型，用于智能筛查一定范围内的某类案件，进而评估行政机关的共性问题。规则治理的实现不仅依赖技术，更依赖监督理念的变革，要求检察机关从纠正转向修复，不再局限于已发生错误的案件，而是提前识别可能出现错误的规则漏洞，在未发生裁判错误之前，提出针对性的结构化治理建议，推动行政机关调整处罚标准，完善执法规范，最终实现“治理性监督”的制度目标。

二是从事后纠错向风险预防转向。传统法律监督建立在“补救”逻辑基础上，强调纠正既成违法、弥补既有损害。然而，在数字时代，行政行为的影响呈现出快速扩散、高度联动的特征，一旦出现系统性失误，后果往往难以挽回，单纯依赖事后监督已难以维持法治秩序的稳定与公正。因此，行政检察的监督功能必须向风险预防前移，通过技术工具进行前端识别与主动干预。大数据技术的应用帮助检察机关能更好地收集、整理和分析大规模的法律数据，这种数据驱动的监督范式使监督工作更具针对性和科学性（刘品新，2023）。通过数据分析，检察机关可以快速识别潜在的法律问题和风险，有针对性地制定监督计划，提高监督的效率和准确性，使其监督职能从“回应型”走向“前瞻型”。

（二）监督维度的技术重构

理念的变革需有技术路径的支持。在数字时代，行政检察监督的维度正在从“对行为的合法性审查”向“对全过程的监督”拓展，支撑这种拓展的关键正是监督技术的体系化构建。

第一，在规范层面，行政法规与规章数量庞大，且更新频繁，不同层级规范之间的矛盾重叠日益突出，造成行政执法标准混乱、行政对象法律预期不稳。以往对规范性文件的审查多依赖人工研读与个案检索，效率低下且难以保障准确率。在技术驱动下，智能平台可以通过对数万个规范性文件的语义进行向量化处理，建立规则间的关联网络，并以机器学习的方式识别可能存在的冲突条款、程序空白等问题（魏斌，2022）。算法不仅可以提升规范审查的效率，更重要的是可以重构规范监督的逻辑基础，突破个案驱动的线索瓶颈，使检察机关可以基于数据主动识别立法缺陷，并推动行政立法机关开展系统性修正，实现法治统一性的技术支撑。

第二，在裁量过程与结果方面，为防止“同案不同罚”“裁量失衡”等行为的出现，对裁量权进行数字规训也已成为行政检察监督的新方向。具体路径在于将行政处罚等行为的裁量标准、裁量幅度、适用条件等要素转化为可计算的

规则（周佑勇，2014）。同时为避免算法僵化干预专业判断，规定对涉及环境评估、技术鉴定等专业裁量的案件，应保留人工复核的渠道，以兼顾监督规范性与行政合理性（秦前红、刘平华，2025）。裁量规训的本质是通过算法将不确定的行政行为纳入结构性的评估框架，使检察监督从事后评价转为动态跟踪。

2022年发布的《大数据赋能行政检察监督典型案例》^①系统呈现了数字技术对行政检察监督模式的重构路径，包括从类案发现到线索建模再到系统预警的全过程路径。其中，检察机关通过跨部门数据共享构建行政行为数据库，借助类案特征抽取模型进行高频模式识别，结合规则筛选模型形成监督线索清单，进而实现从被动线索接收转为主动挖掘问题。这一机制凸显了“系统治理”在行政检察中的内在逻辑结构与数据驱动潜力。例如，浙江某县检察院将刑事裁判数据与市场主体登记数据进行对比，发现多名人员在刑罚未满五年内仍担任公司法人，进而督促市场监管部门整改，优化营商环境。黑龙江某县检察院通过裁判文书网挖掘土地执法类案，发现某行政处罚决定遗漏了法定“没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施”条款，随后推动行政机关开展类案监督。此类技术赋能的监督模式不仅提升了效率，更实现了问题识别、风险预警、系统治理的闭环构建。

（三）数字化法律监督新范式的建构与规范调整

传统行政检察以个案线索驱动为主，监督路径往往受限于线索来源分散、问题显性化不足等因素，存在被动性强、系统性弱的问题。数字技术的引入为监督机制提供了结构性改造的可能。借助数据融合、规则建模与智能预警等技术手段，检察机关可以对特定领域中存在潜在风险的行政行为实现事前识别与主动干预，数字系统中的反馈与复盘机制也为检察建议的落地追踪和长效制度建设提供了支撑，推动监督逻辑从“问题发现”向“系统纠偏”和“制度完善”的治理闭环演进。数字化法律监督新范式的建构不仅是技术层面的革新，更是对法律监督理念、制度和实践的全面更新，因为只有保障其合法性的基础上才能充分发挥其应有的效果（Calo & Citron, 2021）。

首先，数据驱动的特点展现了数字时代行政检察的技术面向，提升了工作效能。数字检察中的数据驱动主要体现在通过大数据技术、智能化手段和平台应用，提升检察机关的法律监督能力和质效。此外，数字检察还通过数据分析研判，发现执法、司法领域存在的突出问题，促进多元主体的协同合作，进一步提高法律监督的智能化和靶向化（李郁军，2024）。数字检察的数据驱动不仅仅是技术层面的应用，更是对法律监督工作方式和理念的深刻变革。这种数据驱动的模式不仅提高了法律工作的效率，还为法学研究提供了新的思路和方法。

^① 资料来源：2022年8月24日《检察日报》。

其次，类案监督特点助力了数字时代行政检察的智能化办案，使案件处理更智能和高效。数字检察发生了从“数量驱动、个案为主、案卷审查”的个案办理式监督，向“质效导向、类案为主、数据赋能”的类案治理式监督转变。类案监督是数字检察的核心任务之一，其通过大数据智能筛查和人工审查相结合，能够快速识别类案监督线索，实现精准、高效的监督。

最后，人工智能应用为数字时代行政检察提供了决策支持，提高了法律工作的准确性和效率性。人工智能在法律服务中的应用极大地简化了法律工作中最耗时的部分，展示了其对提高法律文件管理效率和准确性的深远影响。AI可以通过分析历史案件数据和相关法律法规，预测案件的可能结果，为法官提供决策支持。此外，人工智能还可以辅助律师进行法律研究、撰写法律文件，提高工作效率和准确性（胡铭、陈竞，2023）。人工智能技术，尤其是自然语言处理和机器学习，已经在证据分析、案件预测和法律文书生成等方面展现出巨大潜力。

四、数字时代行政检察监督转型的运行范式

数字时代行政检察监督从个案监督到规则治理、从事后救济到风险预防的转型逻辑，最终需依托具体的监督运行范式转化为实践效能，即需以资源、场景、工具为核心逻辑展开：数据驱动为监督提供合法可用的基础资源，类案监督是技术落地的核心应用场景，人工智能应用是提升监督效能的高阶工具。三者相互支撑，共同构成行政检察数字化监督的技术体系。

（一）数据驱动：监督转型的基础资源治理

数据不仅成为社会的重要资产，也是数字时代行政检察工作中的核心元素，应当从关注数据在行政检察领域的应用和演进入手，对数字时代行政检察展开剖析。

1. 数据治理与监督效能的衔接

沿着从数据分析、案件决策到数据治理的流程来看，在案件管理方面，数据驱动的方法可以极大地提升检察机关的效能。首先，数据驱动的案件分类借助大数据技术和数据分析，有助于更好地理解案件类型和复杂度。这使检察机关能将案件划分为不同的优先级和类别，从而有针对性地分配资源。其次，对资源的优化分配是数字时代的优势之一，数据驱动的方法使检察机关能更准确地估计资源需求，包括人力、时间和财务资源。再次，案件流程自动化是另一个关键，利用人工智能和自动化流程可以简化案件处理流程，减轻检察人员的负担，使其能集中精力处理更复杂的案件（王禄生，2023）。此外，实时监控与

反馈也是数据驱动案件管理的一部分，检察机关可以随时了解案件状态，并根据需要进行调整，从而提高工作效率和质量（王永生，2023）。最后，数据分析可用于风险评估，有助于检察机关识别案件中的潜在风险和问题。例如，它可以帮助检察机关发现可能的程序错误或证据不足，从而避免不必要的资源浪费。

数字检察办案使数据管理从传统的管理升级为更专门化和专业化的数据治理，以更好地适应数字时代的效能需求。全流程的数据监管不仅是数据管理的延伸，还是为了实现信息资产有效利用的数据治理。数据治理是一种自上而下的活动，包括指定部门或岗位组织并实施相关策略、规范和规划，负责指导、监督和评价数据管理工作。因此，为了更好地应对数字时代的数据管理挑战，行政检察机关需要建立专门的数据安全监管部门，制定全流程的数据监管程序，建设数据分类分级保护机制和体系（赵毅宇，2023）。

2. 数字证据的法律化转化

随着数字时代的来临，案件中涉及数字证据的情况越来越普遍，包括电子邮件、社交媒体帖子、电话记录和电子文档等。这使数字证据的获取和管理成为行政检察机关的一项至关重要的任务。在这一背景下，其一，数字证据的收集至关重要，一方面行政检察机关必须严格遵守法律法规，以确保数字证据的获取方式合法；另一方面还要以“公共利益优先”划定数据调取边界，避免过度介入行政机关的专业性决策（张迪，2024）。其二，数字证据一旦被获取，即需要得到妥善保存以确保其完整性和可靠性，意外的数据删除、修改或丢失可能对案件产生重大影响（王祺国，2022）。其三，电子文档管理系统是管理大量数字证据的关键工具，这些系统有助于组织、标记和分类数字证据，使其易于被检索和分析，从而提高案件处理的效率。其四，为了更有效地获取数字证据，行政检察机关通常会使用各种数据采集工具，用于抓取、分析和处理大量数字信息，以更快速地发现关键证据。同时，在数字证据的获取和管理过程中，须严格遵守数据隐私法规和合规性要求，以确保在数据的收集、存储和处理过程中不侵犯个人隐私。其五，一旦数字证据被获取和管理，即需要进行审查和分析，数据分析工具和技术可以帮助检察机关发现潜在的线索和模式，有助于案件调查和法律证明。

在数字时代的行政检察中，数字证据的法律认可和使用变得至关重要，同时也伴随着一些复杂性和挑战。第一，数字证据必须具备完整性和真实性，即确保证据在获取、存储和传输过程中没有被篡改或伪造。为证明数字证据的真实性，可能需要采用电子签名、可信时间戳等技术手段，以确保证据的可信度。许多国家已通过法律框架认可电子签名的合法性，明确规定了数字证据的使用方式和法律效力（刘品新，2021），这为数字证据的法律认可提供了有力的参考。在一些情况下，可能需要专家辅助验证和解释数字证据的真实性及相关技

术细节（裴炜，2018），专家的证词可以更好地帮助理解数字证据，增强其可信度。第二，数字证据的数据源可信度也很重要，例如来自官方记录或受信任的第三方的数字证据可能更容易被接受。第三，数字证据必须直接与案件事实相关，能够证明或反驳案件中的相关事实。第四，检察机关工作人员需要具备足够的数字素养，以理解和有效地处理数字证据，确保正确而公平地应用这些证据。

3. 类案数据开放与监督算法公开

数据与算法的透明性是数字监督公信力的基础（肖健康、冉富强，2025），检察机关需妥善平衡权力监督与权利保护需求，构建规范的开放与公开机制。在类案数据开放方面，检察机关需明确开放范围与方式，对已生效的行政诉讼裁判文书等数据，检察机关应通过检察公开平台向社会开放，开放内容需包含案件事实、法律适用、监督结果，便于公众了解监督的标准。同时，检察机关需建立类案数据开放的异议处理机制，若行政机关或行政相对人认为开放数据侵犯其合法权益，可申请检察机关复核，复核成立的数据应及时撤回或脱敏处理。

在检察监督算法公开方面，检察机关需聚焦可解释性要求。检察机关用于类案识别、风险预警的监督算法，需公开算法的基本原理、数据来源、关键参数，但可对涉及监督策略的核心代码予以保留（Karanicolas & Kwoka，2022）。对算法决策结果，检察机关需出具算法解释书，说明结果生成的依据，确保算法监督可理解、可追溯。同时，检察机关需建立算法审查机制，定期邀请法学、计算机领域专家评估算法是否存在偏见，及时修正算法缺陷，保障算法监督的公平性。总之，在数字时代，透明度和公开性是确保法律体系公正和可信的关键因素（樊博、李晶晶，2024），需要不断努力来平衡法律保护和公众知情权之间的关系。

（二）类案监督：监督转型的核心应用场景

类案监督作为数字检察改革的表现形态，不仅提高了法律监督的效率和准确性，还有助于推动法治建设，为数字时代法律监督的发展开辟了新的道路（卞建林，2023），将数据驱动形成的基础资源转化为具体监督实效。

1. 类案数据库的体系化构建

类案监督的前提是建立适配监督场景的专门化数据库，确保数据库能直接服务于类案识别与监督线索挖掘，且与数据驱动环节的基础数据治理形成衔接。

第一，从监督领域分类来看，需按行政检察监督的核心场景划分数据库类别，确保数据与监督需求精准匹配。结合实践，可至少分为五大类：生态环保类、市场监管类、土地资源类、交通运输类、社会保障类。每类数据库对应特定监督目标，避免数据库建设泛化。第二，从数据属性适配来看，需按行政权

运行环节，为每个监督领域配置“行政执法类”“行政诉讼类”两类核心子库，确保数据与监督环节精准对应。以市场监管类数据库为例，其“行政执法类子库”需包含行政机关作出的行政处罚决定书、执法调查笔录、裁量情节认定材料等数据，核心字段应包含行政机关名称、行政相对人类型、违法情形、处罚依据、裁量情节、处罚结果、执法程序节点；其“行政诉讼类子库”需包含法院作出的行政诉讼裁判文书、庭审记录、举证质证材料等数据，核心字段应包含案由、裁判结果、法律适用理由、争议焦点。两类子库分别服务于执法监督与诉讼监督场景，避免数据属性与监督环节脱节。第三，从数据质量动态控制来看，需建立针对类案分析的质量标准与更新机制。质量标准侧重案例要素完整性与类案特征一致性，完整性要求每个案例的核心字段无缺失，如行政处罚案例需完整记录处罚依据与裁量情节，否则无法纳入类案比对；一致性要求同一类别的数据采用统一表述。更新机制需按监督频次动态调整，确保数据库能反映最新执法动态，为类案监督提供时效性支撑。

2. 类案识别的技术化实现

类案识别方法即案例相似性评估方法，代表了数字时代法律监督中基于数据和技术的先进工具，用以评估和比较法律案例之间的相似性。这些方法利用了大数据技术、自然语言处理和机器学习等先进技术，以协助行政检察机关更深入地理解和处理各类法律问题（孙跃，2020）。几种常见的案例相似性评估方法包括文本相似性分析、基于特征工程的方法以及基于案例检索的方法。文本相似性分析运用自然语言处理技术，将法律文书转化为结构化文本数据，并通过比较语法、语义和上下文相似性来确定案例之间的相关性，实现法律文书的智能比对。基于特征工程的方法则涉及从案例中提取关键特征，如关键词、法律条文和案件类型，并应用机器学习算法以辨别相似案例，可针对结构化数据构建类案特征模型，提升识别精准度。基于案例检索的方法通过构建案例数据库，可以通过输入关键词筛选案例，兼顾自动化与人工判断，既提升类案检索效率，又为检察官后续核查保留专业判断空间，符合行政检察监督的实践需求。案例相似性评估方法在数字时代行政检察中有广泛的应用领域，包括但不限于识别法律问题、提供智能化解决方案和决策支持。《大数据赋能行政检察监督典型案例》中提到，运用大数据检索、数字建模比对来梳理同类问题，制发类案检察建议，有助于督促行政机关依法履职，推动实现数据共享互通。

3. 类案分析监督模型的实践化应用

类案分析监督模型是将类案识别结果转化为监督实效的关键，需围绕“线索自动筛查、监督建议生成、整改效果跟踪”三个实践环节，构建闭环应用机制。在线索自动筛查环节，模型可基于类案数据库与识别技术，生成靶向性监督线索清单；在监督建议生成环节，模型可基于类案规律提炼，辅助检察官形

成针对性的类案监督建议；在整改效果跟踪环节，模型可建立类案问题整改的动态监测机制，定期对该领域新增案例进行类案识别，对比整改前后的类案异常率，确保监督实效落地。

在数字时代，类案分析得以创新，得益于大数据和人工智能技术的发展。实现类案监督的目标所需要的技术手段包括数据挖掘、机器学习、案例相似性分析、数据可视化和自然语言处理等多种技术工具，分析案例数据和法律文本能为检察机关提供关键信息和建议。数据挖掘和机器学习算法通过分析案例数据的模式和趋势，能为决策者提供预测和建议；案例相似性分析通过比较当前案例与类似的过去案例，能评估案例之间的相关性，帮助决策者了解历史法律行动；数据可视化以图形和图表形式呈现案例数据，使其更易被理解，有助于更好地支持决策；自然语言处理技术则被用于分析法律文本，能提取关键信息和法律概念，有助于深入理解案例事实和法律要求。数字化技术可在一定程度上提高检察机关寻找规则和参考指导性案例时的效率，能促使更多的类似案件实现“同案同判”。

（三）人工智能应用：监督转型的高阶工具赋能

人工智能应用是数字时代行政检察监督的高阶工具，其功能是提升数据驱动的资源利用效率与类案监督的场景落地效能，其中智能化办案与自动化流程成为检察机关提高工作效率和资源分配的关键工具。

1. 智能化办案流程的重构

传统行政检察办案流程存在环节冗余、人工依赖度高的问题，人工智能技术可通过流程自动化与决策辅助，重构办案流程，提升监督效率与规范性，且不替代检察官的核心法律判断。首先，自动化办案显著提高了效率，加速了案件处理速度，减少了检察机关处理案件所需的时间和精力，使其能更专注于核心工作。其次，自动化办案通过分析众多相似案件的文书，将一般决策模式和规则提取出来，从而实现了对同类简单案件的智能化和自动化决策，这是基于人工智能的判决预测的核心原理（孙海波，2020）。最后，自动化办案有助于更合理地分配法律资源，将有限的人工放在那些无法被自动化决策的案件上，确保那些最需要特别关注的案件能得到充分的重视，进而提高了法律体系的公平性。

实施自动化办案流程需要一系列步骤。第一步，需要详细分析行政检察的案件处理流程，以确定哪些环节可以自动化；第二步是选择适当的人工智能技术，如流程自动化工具和机器学习算法，以实现自动化办案流程；第三步是整合相关数据源，以确保系统具备足够的信息来进行决策辅助。自动化办案智能系统可提供类案参考与法律适用建议，这种辅助不具备强制力，最终仍由检察

官结合个案事实作出决策。自动化办案流程已经在行政检察中得到广泛应用，通过自动化手段可以实现案件的快速归类、文档的自动化生成和案件进度的监测（中国军，2021），这表明“自动化”与“智能化”已初步实现，展现了数字时代行政检察的一个重要发展方向。

2. 自然语言处理的深度赋能

行政检察机关面临着海量文书和信息的管理挑战，高效地搜索和提取关键信息成为一项紧迫任务，自然语言处理和文本分析技术为实现这一目标提供了强大的工具。自然语言处理允许计算机理解和处理自然语言文本，将非结构化的法律文本信息转化为可分析的结构化数据，以便进一步分析（张永进，2022）。此外，自然语言处理技术还能自动提取文档中的关键信息，如案件类型、当事人信息和法律条文等，为后续的决策提供重要依据。另一个关键技术是信息检索，它能根据查询条件从大规模文本中检索相关信息，通常使用关键词匹配和排名算法。这两项技术的结合为行政检察机关提供了强大的工具，能更智能地处理文本信息，提高信息的发现和利用效率。在实际应用方面，智能搜索与信息提取技术已经广泛应用于行政检察工作中。例如，使用自然语言处理技术可以对大量法律文书进行智能搜索，迅速找到相关案例，而信息提取技术可以自动生成案件摘要、提取关键事实和证据，极大地减轻了行政检察工作的负担。

语义分析和法律解释是在法律领域应用自然语言处理技术的关键领域。语义分析旨在理解文本的含义和语境，对于法律文书的解释和信息抽取具有重要意义；法律解释则是法律工作的核心，自然语言处理技术可以协助检察官更好地理解和应用法律条文，提供智能化的决策支持。这两方面的应用带来了多重益处：首先，自然语言处理技术会提升法律解释的准确性，有助于避免对法律条文的误解或错误解释，从而提高法律工作的精确性；其次，语义分析帮助检察机关更快速地理解案情，节省了时间，使办案流程更高效；最后，智能法律解释工具为检察机关提供决策支持，提高了法律工作的质量和效率。未来，随着自然语言处理技术的不断发展，语义分析和法律解释将变得更加精确和智能，能处理更复杂的法律问题（季卫东，2019）。

3. 预测分析技术的监督前置

在数字时代，行政检察机关能充分利用大数据和高级数据分析技术，对案件进行风险评估与提前预警，这一过程对于更有效地分配资源、优化决策、提高工作效率至关重要。案件风险评估与预警包括以下关键方面：第一，行政检察机关需要积极搜集和整合各种数据来源，包括违法行为报告、违法行为人陈述、证据以及历史案例等，这些数据可能来自执法机关、司法系统以及其他相关部门。第二，通过数据分析，行政检察机关可以建立各种风险指标和模型，

以客观评估案件的风险水平，这些指标可以包括犯罪趋势、地理信息、违法行为人的背景信息等（郭箐、张庆立，2023）。第三，数据分析还可用于违法行为趋势预测，通过历史违法数据和相关数据的分析，预测未来可能的违法行为趋势，使行政检察机关能有针对性地采取预防措施（左卫民，2018；刘绪崇等，2021）。第四，行政检察机关还可以建立预警系统，通过监测数据中的异常模式或潜在风险，提前发出警报，有助于及早发现可能的违法活动并采取相应行动。第五，最重要的是，基于风险评估和预警的数据，行政检察机关可以更有针对性地分配资源，确保有限的人力、财力和时间得以最优化利用。

五、行政检察目标实现的制度规范与协同路径

前文构建的运行范式，为行政检察转型提供了技术层面的工具与场景支撑，但技术效能需依托制度设计才能转化为社会治理实效，这正是本部分的核心任务。本部分围绕行政检察实现社会治理的目标展开，涵盖风险预防导向的源头治理、从个案监督到结构性治理建议的升级、跨部门协作与数据共享、数字素养协同提升四个维度。这些内容既回应前文技术范式对制度配套的需求，比如数据驱动需要跨部门共享机制支撑、类案监督需要完善建议落实机制等；又通过制度路径破解技术应用中可能出现的数据孤岛、监督虚化等难题，最终形成技术赋能、制度保障、转型落地的完整闭环。

（一）风险预防导向的源头治理机制

在行政检察社会治理范式转型中，构建风险预防导向的源头治理机制是关键环节。该机制旨在通过早期风险识别与干预，将法律监督的重心前移，从源头上降低行政违法行为的发生率，确保行政活动合法合规开展，推动法治政府建设与社会治理的现代化进程（朱亚鹏、张丽霞，2024）。风险预防理念源于现代治理理论，强调对潜在风险的前瞻性和系统性评估。在行政检察领域，其理论基础可追溯至法理学中的积极预防原则，即通过主动干预避免损害发生。这一理念要求检察机关不仅要关注已发生的违法行为，更要敏锐捕捉可能引发违法的风险因素，提前布局防控措施。其实践价值在于能有效减少行政争议，降低社会治理成本，提升政府公信力与行政效率。

传统行政检察监督多建立在违法行为已发生、裁判文书已形成的基础上。这种以事后查漏补缺为主要特征的监督模式，固然具有必要性，但面对当下行政治理结构日益复杂、权力运行链条延伸、多元行为主体并存的情境时，其滞后性和被动性愈发突出。更重要的是，随着数字技术介入行政决策的深度与广度不断提升，行政检察机关面临的监督任务不再是是否监督，而是何时监督与

如何监督。因此，构建以风险预防为导向的源头治理机制，需要检察监督职能实现逻辑上的前移与功能上的扩容。一方面，在制度层面，应推动行政检察职能正式纳入行政决策的合法性审查体系。2019年《重大行政决策程序暂行条例》已经确立合法性审查为行政决策程序的必要环节，未来应以法律形式明确检察机关可以提出法律意见，对决策方案进行前置评估，主动提示潜在的法律风险。另一方面，在实践层面，应强化技术支持工具在风险识别中的作用。对行政处罚频次、裁量幅度、信访投诉量等数据指标进行综合分析，对高风险行政行为进行实时监测，并定期向政府相关职能部门通报风险等级，促使行政机关在执法部署阶段就提前采取纠偏措施。

（二）从个案监督走向结构性治理建议

行政检察监督在发展过程中形成了以个案监督为中心的路径依赖，这种路径在早期有其现实合理性，因为个案具有具体明确的事实基础，便于监督行为开展，个案监督也契合行政诉讼监督的基本范式。但随着行政执法活动的广泛性、重复性、程序化特征日益突出，仅凭个案已难以揭示权力运行中的结构性问题，也无法有效回应法治国家建设中“系统治理、依法治理、源头治理”的时代要求。

结构性治理建议区别于针对某一案件提出的个别纠错措施，核心在于对行政行为中普遍存在的制度性瑕疵、执法偏差、规制真空等问题提出具有全局性、系统性、持续性干预效果的治理方案。从治理层面上来讲，数字检察代表了一种在数字时代通过技术和系统的支持，将传统检察职能融入更全面的社会治理目标的新型模式。这种模式包括对规则的梳理与分析，类案线索的发现，协同执法和治理，以及社会治理机制的完善（翁跃强、申云天，2023）。行政检察的终极目标并非局限于个案纠正，而是通过类案监督提炼普遍性规则，如江苏省无锡市梁溪区人民检察院通过刑事审判监督智能辅助办案系统，结合个案解析梳理出类案规律（罗莎莎等，2023），推动行政机关完善制度设计，实现办理一案、治理一片的辐射效应。其目的是通过一次监督介入来解决一类问题，从而提升监督效能，增强治理能力。此外，在表达方式上，结构性治理建议应注重可行性与操作性结合，重视与相关行政机关进行机制化协商。

需明确的是，结构性治理建议绝非检察权向社会治理领域的无节制扩张，需严守边界。其一，不得干预行政机关的裁量权；其二，不得替代行政机关的执法权；其三，需以类案事实为唯一前提，确保建议的客观性与必要性。从监督者角度来看，结构性治理建议也是倒逼检察机关能力升级的重要契机。它要求办案检察官不仅具有个案判断力，更要具备政策研判力、数据分析力、制度建构力，能实现社会治理的内在目标。

（三）跨部门协作与数据共享机制

数据孤岛、系统壁垒、权限分割等问题仍普遍存在，数据更新不及时、格式不统一、调取权限不清等“次生壁垒”问题依然突出。这种碎片化、封闭性的治理结构，导致检察监督不得不依赖案件移送、个案线索等传统路径开展工作，难以形成“系统发现、类案预警、主动介入”的数字监督机制。

破解这一困境的首要路径是我国检察机关在实践中应不断强化一体化机制建设，如通过整合监督办案、业务管理、检察保障等多个维度来加强上下级检察院之间的协作配合（胡卫列、解文轶，2021）。在数字技术的应用中，检察一体化原则意味着需要建立统一的信息系统和数据共享平台，以促进不同检察机关和职能部门之间的通力合作。通过这种一体化的运作模式，检察机关可以更高效地聚合和利用检察资源，提高监督工作的协同效应。例如，通过建立跨区域的案件协作机制，检察机关可以共享专业知识和经验，提高处理复杂案件的能力（陈勇，2023）。同时，检察一体化还要求各级检察机关在技术应用和监督标准上保持一致，确保全国范围内法律监督的统一性和权威性。浙江省在《公共数据条例》中明确，检察机关依法可以调取行政机关公共数据，为制度供给提供了先行样本。浙江省检察机关通过建设“两平台一中心一端+一体化”的数字检察架构，实现了检察大数据法律监督平台、协同共治平台和业务质效管理中心的有机结合，有效提升了办案效率和质量（董凡超，2023）。

协作机制的升级一方面要求跨部门完善横向数据流通渠道，建立联席会议、联合执法、协同处置等机制；另一方面要求纵向制度联动，通过检察监督、人大监督、监察监督三方机制，实现对行政监督结果的跟踪评估，对建议采纳情况的第三方复核，进而将行政检察监督嵌入国家治理的整体结构中，避免监督建议在部门内部的行政流程中沉没，实现治理闭环。

（四）数字素养与系统适应能力的协同提升

我国《提升全民数字素养与技能行动纲要》提出：“要把提升全民数字素养与技能作为建设网络强国、数字中国的一项基础性、战略性、先导性工作，切实加强顶层设计、统筹协调和系统推进，注重构建知识更新、创新驱动的数字素养与技能培育体系，注重建设普惠共享、公平可及的数字基础设施体系，注重培养具有数字意识、计算思维、终身学习能力和社会责任感的数字公民。”在数字时代的行政检察工作中，数字素养十分关键，因为它涉及数据分析、信息管理等与案件处理密切相关的技能和知识。要实现行政检察的社会治理目标，最终依赖于人与系统之间的有效匹配与互动。即便拥有先进的算法工具与数据平台，若监督者缺乏足够的数字素养、系统操作能力与法律判断能力，也难以实现预期的治理效能。相反，若行政相对方与被监督机关在制度意识、技术理

解与数据协作上无法形成积极回应，同样会削弱监督建议的落地基础。因此，数字治理不仅是制度建设工程，更是能力建构工程，亟须在监督者与被监督者两端同步开展。

一方面，应系统地培养检察机关内部人员的数字素养。这不仅包括对数据挖掘、人工智能、可视化分析等技能的培训，还应包括数据伦理、算法偏见、隐私保护等治理理念的灌输。同时，应推动复合型检察官队伍建设，在法学人才中引入信息工程、数据分析等多学科背景的人才，提升组织整体的技术适应力。另一方面，应提升被监督机关的系统适应能力。这既包括对检察监督正当性与合宪性的认知，也包括对数据共享义务的规范回应与对建议内容的制度性反馈。同时，也可通过建立检察建议落实机制与监督整改复盘制度，推动被监督机关制度性适配检察监督的运行逻辑，形成合作性、协同性、长效性的法治共识网络。

六、结语

本文以检察机关的法律监督机关定位为根基，聚焦数字时代行政检察全链条监督使命与数字化转型困境的核心矛盾，通过规范分析构建起理念革新、技术建构、制度落地的转型体系。在规范层面，本文解析了宪法监督蕴含的全覆盖、实质法治、手段适配三重要义，剖析行政检察存在功能定位、数据获取、监督效能三重现实困局；在技术层面，本文提出数据驱动为资源保障、类案监督为场景落地、人工智能为工具赋能的运行范式；在制度层面，本文认为，行政检察的数字化转型应依托源头治理、结构性治理建议、跨部门协作及数字素养协同提升等方式，实现技术效能向治理实效的转化，同时严守检察权的边界，以程序约束化解权力之间的潜在冲突，确保转型契合法治内核。

未来，数字时代行政检察转型需继续沿法治路径推进：其一，立法层面应明确数据调取的法定权限、程序及算法监督的法律依据，为转型提供规范支撑；其二，实践层面需构建全国统一的行政检察大数据平台，在数据安全与监督效能间实现平衡；其三，能力层面应培育兼备法律与技术能力的复合型检察队伍，推动检察机关内部数字素养的系统性培养。唯有如此，行政检察才能以数字赋能强化法律监督，在维护法治统一、保障公民基本权利、服务国家治理现代化中彰显其时代价值。

参考文献

- 卞建林 (2023). 论数字检察改革. 华东政法大学学报, 26(5): 6-17.
- Bian, J. L. (2023). On Digital Procuratorial Reform. *ECUPL Journal*, 26(5): 6-17. (in Chinese)
- 陈光中、邵俊 (2017). 我国监察体制改革若干问题思考. 中国法学, (4): 23-36.
- Chen, G. Z., & Shao, J. (2017). A Deliberation on Several Issues in the Reform on Supervision System. *China Legal*

- Science*, (4):23-36. (in Chinese)
- 陈勇 (2023). 以检察工作的高质量发展服务保障中国式现代化. *东方法学*, (5): 23-38.
- Chen, Y. (2023). High-quality Development of Procuratorial Work to Guarantee Chinese Modernization. *Oriental Law*, (5):23-38. (in Chinese)
- 董凡超 (2023-12-29). 激活“沉睡数据”赋能新时代法律监督, 法治日报, 第1版.
- Dong, F. C. (2023, December 29). Activate “Dormant Data” to Empower Legal Supervision in the New Era. *Legal Daily*, p. 1. (in Chinese)
- 樊博、李晶晶 (2024). 算法透明何以提升公众的政府信任? 公共行政评论, 17(1): 4-24+196.
- Fan, B., & Li, J. J. (2024). Can Algorithmic Transparency Enhance Citizen Trust in Government? *Journal of Public Administration*, 17(1):4-24+196. (in Chinese)
- 郭菁、张庆立 (2023). 检察大数据赋能法律监督的探索与创新. 犯罪研究, (4): 96-102.
- Guo, J., & Zhang, Q. L. (2023). Exploration and Innovation of Procuratorial Big Data Enabling Legal Supervision. *Chinese Criminology Review*, (4):96-102. (in Chinese)
- 胡铭、陈竞 (2023). 类 ChatGPT 模型在数字检察中的应用前景及规制. 人民检察, (10): 45-50.
- Hu, M., & Chen, J. (2023). Application Prospect of Models like Chat GPT in the Digital Procuratorial Work and Its Regulations. *People's Procuratorial Semimonthly*, (10):45-50. (in Chinese)
- 胡卫列、解文轶 (2021). 《人民检察院公益诉讼办案规则》的理解与适用. 人民检察, (18): 22-27.
- Hu, W. L., & Xie, W. Y. (2021). Understanding and Application of “Regulations on Handling the Case of Public Interest Litigation by People's Procuratorate”. *People's Procuratorial Semimonthly*, (18):22-27. (in Chinese)
- 贾宇 (2023). 论数字检察. 中国法学, (1): 5-24.
- Jia, Y. (2023). On Digital Prosecution. *China Legal Science*, (1):5-24. (in Chinese)
- 季卫东 (2019). 人工智能时代的法律议论. 法学研究, 41(6): 32-49.
- Ji, W. D. (2019). Legal Argumentation in the Era of Artificial Intelligence. *Chinese Journal of Law*, 41(6):32-49. (in Chinese)
- 李郁军 (2024-05-10). 加强数据分析研判 提升法律监督效能. 检察日报, 第3版.
- Li, Y. J. (2024, May10). Strengthening Data Analysis to Enhance the Effectiveness of Legal Supervision. *Procuratorial Daily*, p. 3. (in Chinese)
- 刘品新 (2021). 电子文件立法的实质性转型——以智慧司法创新为视域. 法制与社会发展, 27(3): 189-204.
- Liu, P. X. (2021). The Substantive Transformation of the Electronic Records Legislation: From the Perspective of the Innovation of Intelligent Justice. *Law and Social Development*, 27(3):189-204. (in Chinese)
- 刘品新 (2023). 论大数据法律监督. 国家检察官学院学报, 31(1): 76-92.
- Liu, P. X. (2023). On the Big-Data-Driven Legal Supervision. *Journal of National Prosecutors College*, 31(1):76-92. (in Chinese)
- 刘绪崇、苏欣、唐德权 (2018). 智慧警务: 大数据环境下新时代公安信息化建设模式探索. 北京: 清华大学出版社.
- Liu, X. C., Su, X., & Tang, D. Q. (2018). *Smart Policing: Exploration of New Era Public Security Informatization Construction Models in the Big Data Environment*. Beijing: Tsinghua University Press. (in Chinese)
- 罗莎莎、黄艳洁、华雪松 (2023-09-11). 一秒就能对撞出几十条类案线索, 法治日报, 第7版.
- Luo, S. S., Huang, Y. J., & Hua, X. S. (2023, September11). Generating Dozens of Similar Case Clues in One Second. *Legal Daily*, p. 7. (in Chinese)
- 裴炜 (2018). 个人信息大数据与刑事正当程序的冲突及其调和. 法学研究, 40(2): 42-61.
- Pei, W. (2018). Big Data with Regard to Personal Data and Criminal Due Process: Conflict and Its Coordination. *Chinese Journal of Law*, 40(2): 42-61. (in Chinese)
- 秦前红、刘平华 (2025). 数字时代背景下行政检察监督范式的转型及规范路径. 河北法学, 43(5): 77-92.
- Qin, Q. H., & Liu, P. H. (2025). The Transformation and Normative Path of Administrative Procuratorial Supervision Paradigm in the Context of the Digital Age. *Hebei Law Science*, 43(5): 77-92. (in Chinese)
- 中国军 (2021). “智慧案管”体系建设与实施路径. 人民检察, (Z1): 169-173.
- Shen, G. J. (2021). Construction and Implementation Path of the “Smart Case Management” System. *People's Procuratorial Semimonthly*, (Z1): 169-173. (in Chinese)
- 孙海波 (2020). 反思智能化裁判的可能及限度. 国家检察官学院学报, 28(5): 80-99.
- Sun, H. B. (2020). Reflection on the Possibility and Limitation of Intelligent Judging. *Journal of National Prosecutors College*, 28(5): 80-99. (in Chinese)
- 孙跃 (2020). 案例指导制度的改革目标及路径——基于权威与共识的分析. 法制与社会发展, 26(6): 67-84.
- Sun, Y. (2020). Reform Goal and Path of Case Guidance System: An Analysis Based on Authority and Consensus.

- Law and Social Development*, 26(6): 67-84. (in Chinese)
- 托马斯·库恩(2012). 科学革命的结构. 金吾伦、胡新和, 译. 北京: 北京大学出版社
- Kuhn T. S. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*. (Jin, W. L. & Hu, X. H. Trans.) Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 王禄生(2023). 智能技术赋能政法改革的中国图景. 法律科学(西北政法大学学报), 41(5): 12-31.
- Wang, L. S. (2023). The Chinese Landscape of Smart Technology Empowering Political-Legal Reform. *Science of Law (Journal of Northwest University of Political Science and Law)*, 41(5): 12-31. (in Chinese)
- 王祺国(2022). 数字赋能检察侦查的进路. 人民检察, (13): 26-31.
- Wang, Q. G. (2022). Path of Procuratorial Investigation Work Energized with the Big Data. *People's Procuratorial Semimonthly*, (13): 26-31. (in Chinese)
- 王永金(2023). 数字检察: 法律监督的时代要求. 人民检察, (3): 5-11.
- Wang, Y. J. (2023). Digital Procuratorial Work: Requirements of the Times for Legal Supervision. *People's Procuratorial Semimonthly*, (3): 5-11. (in Chinese)
- 魏斌(2022)法律人工智能: 科学内涵、演化逻辑与趋势前瞻. 浙江大学学报(人文社会科学版), 52(7): 49-67.
- Wei, B. (2022). AI & Law: Scientific Intention, Evolutionary Logic and Trend Prospect. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 52(7): 49-67. (in Chinese)
- 翁跃强、申云天(2023). 数字检察工作中的十个关系. 人民检察, (1): 53-61.
- Weng, Y. Q., & Shen, Y. T. (2023). On Ten Relationships in the Digital Procuratorial Work. *People's Procuratorial Semimonthly*, (1): 53-61. (in Chinese)
- 肖健康、冉富强(2025). 推进数字政府建设在法治轨道上行稳致远. 人民论坛·学术前沿, (4): 108-111.
- Xiao, J. K., & Ran, F. Q. (2025). Promote Steady Progress in Digital Government Construction on Track of the Rule of Law. *Frontiers*, (4): 108-111. (in Chinese)
- 解志勇、王晓淑(2022). 行政检察建议的类型化建构. 治理研究, 38(6): 115-123+128.
- Xie, Z. Y., & Wang, X. S. (2022). The Classification of Administrative Procuratorial Suggestions. *Governance Studies*, 38(6): 115-123+128. (in Chinese)
- 张迪(2024). 数字行政检察: 内涵、机理、隐忧及应对. 行政法学研究, (3): 57-68.
- Zhang, D. (2024). Digital Administrative Inspection: Connotation, Mechanism, Hidden Worries and Countermeasures. *Administrative Law Review*, (3): 57-68. (in Chinese)
- 张永进(2022). 人工智能辅助检察办案的应用与展望. 河南财经政法大学学报, 37(3): 33-42.
- Zhang, Y. J. (2022). Application and Prospect of Artificial-intelligence-aided Prosecution. *Journal of Henan University of Economics and Law*, 37(3): 33-42. (in Chinese)
- 赵毅宇(2023). 检察监督智能化的发展隐忧及应对逻辑. 法制与社会发展, 29(2): 178-194.
- Zhao, Y. Y. (2023). Hidden Worries and Countermeasures of the Development of Intelligent Procuratorial Supervision. *Law and Social Development*, 29(2): 178-194. (in Chinese)
- 周佑勇(2014). 裁量基准的技术构造. 中外法学, 26(5): 1142-1163.
- Zhou Y. Y. (2014). Technical Construction of Discretionary Criteria. *Peking University Law Journal*, 26(5): 1142-1163. (in Chinese)
- 朱亚鹏、张丽霞(2024). 预期治理: 公共管理研究的新视角. 中国行政管理, 40(8): 45-55.
- Zhu, Y. P., & Zhang, L. X. (2024). Anticipatory Governance: A New Perspective of Public Management Studies. *Chinese Public Administration*, 40(8): 45-55. (in Chinese)
- 左卫民(2018). 关于法律人工智能在中国运用前景的若干思考. 清华法学, 2: 113.
- Zuo, W. M. (2018). Reflections on the Prospects of Legal Artificial Intelligence in China. *Tsinghua Law Journal*, 2: 113. (in Chinese)
- Calo, R., & Citron, D. K. (2021). The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy. *Emory Law Journal*, 70(4), 797-845.
- Karanicolas, M., & Kwoka, M. B. (2022). Overseeing Oversight. *Connecticut Law Review*, 54(3), 655-698.
- Qin, Y. Q. (2011). Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance. *The Chinese Journal of International Politics*, 4(2): 117-145.

责任编辑: 张雪帆

政府注意力分配的“磁漏斗”模型及其运作： 基于东西部产业帮扶项目的考察

谢治菊 许文睿*

【摘要】作为驱动受扶地区产业发展的核心机制，政府注意力分配对于纾解当地现代化生产要素结构性短缺与配置失衡具有重要意义，是激活内生发展动能、促进区域协调发展与乡村全面振兴的重要路径。论文聚焦东西部产业帮扶实践，以粤黔、粤桂协作项目为研究载体，运用“结构-过程-行动”的分析框架，通过呈现粤黔、粤桂东西部产业帮扶项目的结构，剖析政府帮扶注意力在分流、汇流、导流过程中的动态演进逻辑，及其如何推动现代生产要素实现向受扶地区的差异化预配、集中化确配与组团化分配。在此基础上，论文构建了政府帮扶注意力分配的“磁漏斗”模型，并系统阐释该模型在引导生产要素定向集聚与高效配置中的核心价值与运作机理，探讨其有效运行的适用条件、在实践场域可能面临的结构性困境以及由此衍生的关键政策启示，旨在为深化东西部协作、优化政府注意力资源配置提供理论参照与实践镜鉴。

【关键词】政府注意力 东西部协作 项目制 乡村振兴 共同富裕

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0080-23

一、研究背景与问题的提出

“开展东西部协作和定点帮扶，是党中央着眼推动区域协调发展、促进共同

* 谢治菊，广州大学公共管理学院教授、博士研究生导师、乡村振兴研究院院长，本文通讯作者。许文睿，山东大学政治学与公共管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家对论文提出的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“防止规模性返贫的监测机制和帮扶路径研究”（22&ZD192）。

富裕作出的重大决策。”^①中国全面消除贫困的历史壮举与东西部协作的助力密不可分，其中帮扶地向受扶地倾注的帮扶资源尤为关键。自东西部协作制度创立以来，帮扶地向受扶地输送的帮扶资源从以经济领域为主到经济、社会、教育、文化等多领域并重（王小林、谢妮芸，2022），帮扶资源结构从以物资、设备、材料等“硬件资源”为主到人才、技术、管理等“软件资源”拓展（钟开斌，2013），帮扶资源数量巨大且逐步增加。仅脱贫攻坚期间，东部9个省份共向扶贫协作地区投入财政援助资金和社会帮扶资金1005亿元以上，互派干部和专业技术人员13.1万人次，超过2.2万家东部企业赴扶贫协作地区累计投资1.1万亿元。^②

事实上，上述大量帮扶资源的配置与生产要素的流动离不开帮扶项目。作为统合中央到地方各层级关系以及社会各领域资源的治理模式，项目制通过嵌入并超越科层体系的制度安排，在横向结对治理实践中呈现关键效能，其运作逻辑体现为资源配置与治理任务的双重项目化特征，即帮扶资源依托专项转移支付实现精准配置，治理实践则遵循“统筹式发包—协商式打包—协同式抓包”的递进程序（谢治菊、陈香凝，2023）。这种以项目为载体的治理模式，既维系了中央对地方发展的战略统筹，又保障了区域间资源重组与政策落地的灵活性。

帮扶项目的谋划、立项与实施是否合理，关系到帮扶目标能否达成、帮扶政策是否有效，关系到受扶地能否借项目获得并合理分配更多现代化生产要素。虽然帮扶项目在助力减贫治理中发挥着主要作用，但已有文献表明，政府结对帮扶中的项目仍面临资源分配不均衡、目标定位不精准、利益联结不完善和监督机制不健全等困境（谢治菊、陈香凝，2023），特别是产业项目造血能力差、可持续性不足，较难形成特色产业链条和产业集群。有学者将帮扶项目面临的问题归因于受扶地区资本、人才、技术要素的短缺，以及资源配置的不均衡（朱喜等，2011），但这些困境已在脱贫攻坚时期得到了明显纾解。实际上，在出现“注意力贫困”的后脱贫攻坚时期（鄢一龙，2023），政府注意力配置结构可能是帮扶项目仍然存在较多问题的关键，也是导致受扶地区现代化生产要素不足、分配不合理、造血能力难以提升的主要原因。

理论上，政府注意力是政府组织的决策者在组织内外部环境的影响下，对议题及其解决方案的觉察、编码、解释，以及集中投入各类资源以达到组织与个人目标的过程（Ocasio，1997）。目前，学界对此研究较多，不过，这些研究

① 资料来源：中国政府网《习近平对深化东西部协作和定点帮扶工作作出重要指示强调 适应形势任务变化 弘扬脱贫攻坚精神 加快推进农业农村现代化 全面推进乡村振兴》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/08/content_5598368.htm。

② 资料来源：中华人民共和国国务院新闻办公室《人类减贫的中国实践》白皮书。

或是识别政府注意力对环境治理、公共服务等领域政策变迁的影响（王印红、李萌竹，2017），或是分析政府注意力对干部选拔、技术创新等工作推进的作用（赵晨等，2023），鲜有关注其分配对帮扶行为的影响。事实上，政府注意力分配是如何影响帮扶项目谋划、实施和运作的？这种注意力分配呈现什么结构？此种结构背后的运作机制是什么？分析这些问题有助于挖掘帮扶项目的核心密码，提升帮扶项目的实施效果。

在政策层面，2025年4月发布的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》明确提出，要“持续做好中央单位定点帮扶，深化东西部协作，推进‘万企兴万村’行动”。深化东西部协作的关键在于科学规划产业帮扶项目，而此类项目规划的合理性又在很大程度上受制于政府注意力配置的合理性。现实中，产业帮扶项目的规划路径具有多种可能，那么，究竟是何种因素驱动政府形成当前的注意力配置结构，从而塑造出特定的产业帮扶项目方案？揭示产业帮扶项目规划过程中政府注意力分配的“黑箱”，能够为深化区域产业协作、优化帮扶地区现代化产业要素配置、增强受扶地区内生发展能力提供理论依据与政策参考。

基于此，本文拟以广东省对口帮扶贵州省、广西壮族自治区两地所产生的东西部协作项目为例（以下简称“粤黔协作”“粤桂协作”），运用政府注意力理论，分析帮扶注意力聚焦形成的项目结构及过程，继而构建帮扶注意力分配的理论模型，探究该理论模型的价值意义、运作机制与适用条件。本文亦试图分析政府帮扶注意力如何通过产业帮扶项目，缓解受扶地区现代生产要素的短缺与配置不合理问题，进而探讨如何借此提升地区的产业造血能力，以回应现实、理论和政策层面的关切。

二、文献回顾与分析框架

（一）政府帮扶注意力分配与帮扶行为

注意力分配是管理者选择性地关注某些信息而忽略其他信息的过程（Simon，1971）。相较于企业注意力、媒体注意力和关键个体注意力（陈思丞、孟庆国，2016），作为帮扶资源的“引流器”与“诱捕器”，政府注意力在外部政策刺激与具体帮扶行为之间扮演关键中介角色，其配置方式对帮扶行动的成效具有显著影响。作为政府注意力的一种，帮扶注意力特指帮受双方政府在诸如东西部协作、定点帮扶、对口支援、对口合作等帮扶工作中分配的注意力，其价值在于：一方面，相较于其他帮扶资源与生产要素，帮扶注意力这一资源具有间接性与先导性，其虽不会直接体现为量化的人财物资源注入受扶地，但却是“进入意识的一个过程”（琼斯，2010），其他帮扶资源的分配都以该地区或领域

“被关注”为前提，即注意力资源分配是先导，间接影响其他要素的分配。另一方面，帮扶注意力这一资源具有诱导性。在政策主导下，帮扶行为具有显著的政府主导特征，属于权威引导下的非均衡主体之间的定向协作模式（梁琴，2023）。在这一架构中，政府不仅直接掌控其投入的帮扶资源，也对市场主体与社会主体的注意力分配及其他资源投入形成诱导或约束。因此，政府帮扶注意力成为影响整体帮扶资源配置的关键变量，这亦是本研究聚焦于政府注意力而非其他主体注意力的学理依据。现有探讨帮扶行为中注意力分配的文献较少，主要关注地方政府帮扶中“注意力策略主义”现象、示范村打造中因注意力错配产生政策投入的资源陷阱等问题（章文光、刘志鹏，2020；邢成举、吴春来，2023）。这些研究虽为本文提供了借鉴思路，但直接研究政府帮扶注意力分配的成果还比较少，专门聚焦于东西部协作领域政府注意力分配的成果更是凤毛麟角，这为本文提供了较大的研究空间。

（二）东西部协作与政府帮扶

目前学界对东西部协作的讨论主要集中在组织、政策与受益对象三个层面。在组织层面，认为东西部协作在纵向关系上依附于科层制，帮扶主体通过项目制在上下级政府发包、抓包与打包过程中分配帮扶资源；在横向关系上，东西部协作超越科层制，从自愿性结对、倡导性结对演变为强制性结对，结对关系呈现出从“点轴式”到“网络化”演变的趋势（梁琴，2022）。在政策层面，现有研究对东西部协作政策的现实土壤、运行过程、核心内容、作用机制与变迁迭代有较为细致的研究，对因协作政策产生的不同协作模式及其对受扶地经济增长的政策效应也有所关注（王小林、谢妮芸，2022；廖成中等，2022；张可云等，2023）。在受益对象层面，学界对东西部协作中的受扶人群更为关注，诸如对受扶人群的中华民族共同体意识的构建，帮扶对脱贫劳动力就业稳定性的影响，都是曾被讨论的议题（温士贤，2024；王菊、李小勇，2023）。但现有的研究较少从帮扶干部这一主体视角出发，也较少贯通组织、政策与个体三个层面的联动来观察东西部协作，因此本文尝试从以下两个方面进行创新：一是引入帮扶主体的视角，从组织、政策与个体三个层面及其相互间的联动展开分析；二是从政府帮扶注意力视角探讨东西部产业协作的实施效果及其影响因素。

（三）分析框架

现有文献多聚焦于政府注意力的类型、分配结构及影响分配的因素（练宏，2015），探究政府注意力分配过程的文献较少，且存在组织、政策、个体三个层次的隔阂（孙柏瑛、周保民，2022），不利于探索组织注意力分配与个体注意力分配间的互动过程。此外，东西部协作的现有研究亦存在相似的困境，不利于

分析协作中资源要素合理分配的组织动力、情境约束以及个人动机。因此，本文借鉴“结构-过程”的分析范式（吴晓林，2017），尝试贯通注意力研究的组织、政策、个体三个层次，又因行动者通常处于“结构-过程”分析中“过程”端的末尾，故将行动者的行动视为对“过程”的反应和“结构”得以维持或被冲击的原因。为更好地透视个体对注意力分配的影响，本文将个体“行动”这一要素单列，将原本的“结构-过程”框架调整为“结构-过程-行动”框架（见图1），以求更加清晰地展现三要素间的互动及其对注意力分配的影响。本文基于“结构-过程-行动”的三维分析框架，将东西部产业协作项目运作解构为项目谋划、确定与实施三个阶段。其中，在项目谋划阶段，要素配置机制通过预设性资源组合方案为后续要素流动奠定基础，称为“要素预配”；项目确定阶段通过择优筛选机制形成最优化的资源配置结构与定向流动路径，称为“要素确配”；项目实施阶段通过精准调度完成要素的空间位移，实现生产要素的动态分配，称为“要素分配”。这种分阶段的注意力配置模式，本质上构成从制度预设到实践调适的连续统，其内在机理体现为要素配置效率从潜在状态向现实转化的梯度适配过程。

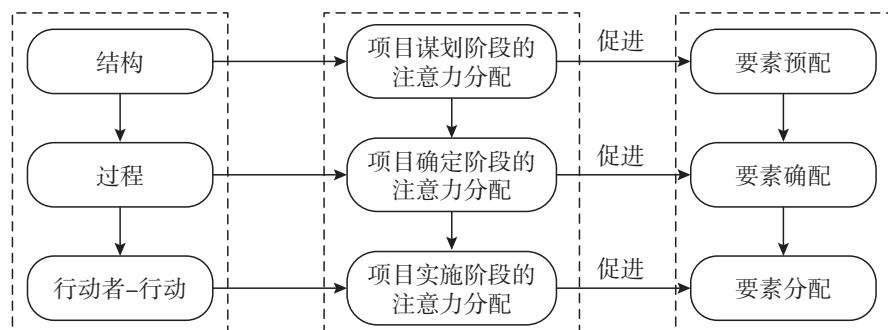


图1 “结构-过程-行动”分析框架

资料来源：作者自制。

三、研究方法与案例选择

（一）研究方法

为系统地解构东西部协作进程中帮扶注意力分配的动态机制、阶段特征及其内在逻辑，本文采用纵向单案例研究方法，并辅以田野调研中获取的辅助案例进行三角验证。研究设计主要基于以下考量：其一，帮扶注意力分配呈现显著的时序异质性特征，相较于截面分析，纵向案例研究更能完整呈现注意力资源在政策周期内的动态配置轨迹；其二，区别于传统以政策关键年作为断点的

纵向研究范式，本文依据注意力分配的阶段性规律及田野数据特征，在完整政策周期内划分研究阶段。这种阶段划分方式植根于我国帮扶政策特有的考核周期制度，即以自然年为基准的政策评估体系，虽然各年度的外部干扰因素存在差异，但注意力分配的核心机制具有跨周期的稳定性。因此，本文的时序差异性分析并非依托年度重大事件来识别，而是聚焦单一政策周期内触发注意力配置模式转换的关键节点。

（二）案例选择

在主要案例的选择上，本文以 2023 年粤黔协作中东莞帮扶铜仁（以下简称“莞铜协作”）的协作项目作为重点。在佐证案例的选择上，本文以粤黔协作中穗安（广州-安顺）、珠遵（珠海-遵义）、佛黔（佛山-黔东南州）四对对口帮扶中的镇宁、湄潭、务川、雷山四个县，以及粤桂协作中茂来（茂名-来宾）、肇贺（肇庆-贺州）、深河（深圳-河池）三对对口帮扶中的金秀、忻城、昭平、东兰四个县，它们的东西部协作项目分配情况作为佐证案例，案例信息如表 1 所示。

表 1 主要案例与内部影子案例信息表

省级 协作 关系	市级 协作 关系	东部 帮扶市	东部帮扶县（市、区） ^①	西部 受扶市	西部受扶县 （市、区）	是否为国家 乡村振兴 重点帮扶县
粤 黔 协 作	莞铜协作	东莞市 （32 个 镇、街）	南城街道，莞城街道、望牛墩镇、 松山湖高新技术产业开发区		碧江区	否
			东城街道，石碣镇、洪梅镇、 水乡特色发展经济区		万山区	否
			长安镇，大岭山镇、高埗镇、 石龙镇		沿河土家族 自治县	是
			虎门镇，麻涌镇、沙田镇、 中堂镇、滨海湾新区	铜仁市 （10 个县）	松桃苗族 自治县	是
			常平镇，桥头镇、谢岗镇、 银瓶合作创新区		玉屏侗族 自治县	否
			塘厦镇，横沥镇、茶山镇		思南县	否
			清溪镇，凤岗镇、企石镇		德江县	否
			寮步镇，黄江镇、石排镇		印江土家族 苗族自治县	否
			厚街镇，万江街道、道滘镇		石阡县	否
			大朗镇，东坑镇、樟木头镇		江口县	否

① 东莞市下属的帮扶单位中，排第一的镇（街）为牵头结对帮扶单位。

(续上表)

省级 协作 关系	市级 协作 关系	东部 帮扶市	东部帮扶县（市、区）	西部 受扶市	西部受扶县 （市、区）	是否为国家 乡村振兴 重点帮扶县
粤 黔 协 作	穗安协作	广州市	越秀区	安顺市	镇宁布依族 苗族自治县	否
			斗门区	遵义市	湄潭县	否
	珠遵协作	珠海市	香洲区		务川仡佬族 苗族自治县	是
	佛黔协作	佛山市	顺德区	黔东南州	雷山县	否
粤 桂 协 作			茂南区、电白区		金秀瑶族自治县	否
	茂来协作	茂名市	信宜市、高州市、化州市	来宾市	忻城县	是
			鼎湖区		昭平县	是
	肇贺协作	肇庆市	四会市	贺州市	富川瑶族自治县	否
	深河协作	深圳市	龙华区	河池市	东兰县	否

资料来源：作者自制。

案例选择主要有以下考虑。在主要案例的选取上，东莞仅帮扶铜仁下辖的区县，相较于其他需要帮扶多个不同地市的帮扶方而言^①，其帮扶行为发生的场域更为集中，这对呈现政府注意力聚焦的过程更加有利。此外，相较于结对区县较多或较少的地方政府，东莞帮扶铜仁所结对的区县数量适中^②，这既保障了研究素材的充足，又避免了因帮扶任务过轻或过重导致的分析偏差。值得注意的是，莞铜协作在 2023 年广东省东西部协作考核中排名靠前，可以充分体现东西部协作中各要素导流到西部并得到合理分配。在佐证案例的选取上，分层随机抽样的 8 个县，充分考虑了广西、贵州两地作为受扶地的区域差异，以及国家乡村振兴重点帮扶县与非重点帮扶县的身份差异。同时，由于东莞只是处于“一对一”（即一个帮扶市结对一个受扶市）的结对关系中，而地方政府的注意力分配可能会受到“一对多”（即一个帮扶市结对多个受扶市）结对关系导致

① 如广州需要帮扶毕节、安顺、黔南州 3 个市，深圳需要帮扶河池、百色、南宁、桂林 4 个市。

② 东莞结对帮扶的区县数量为 10 个，相较之下，其他地市如肇庆（2 个）、中山（3 个）、湛江（3 个）需帮扶的区县较少；佛山（15 个）、深圳（22 个）、广州（23 个）需帮扶的区县较多。

的受扶方注意力竞争博弈的影响。因此，将处于“一对多”结对关系中的县^①作为佐证案例，印证主要案例得出的结论，这可以进一步证明主要案例的代表性。

（三）调研方法与数据收集

课题组采用深度访谈作为核心调研方法。为系统考察东西部协作机制，课题组于2022年6月至2024年6月期间，在广东省及其对口帮扶的贵州省、广西壮族自治区开展实地调研。访谈人员包括东部地区干部135人，西部地区干部178人，项目负责人或运营主体124人，项目受益对象156人。为了更全面地了解帮扶注意力的聚焦过程与注意力分配的影响因素，课题组的受访对象尽量覆盖了不同帮扶制度所涉及的不同帮扶层级，并通过访谈帮扶方派出单位（即后方单位）干部、受扶地的在地干部以及受益者，获取更丰富的素材以对所有不同受访者提供的信息、观点进行三角验证。多渠道收集的资料有：第一，帮扶方内部档案资料，包括工作计划、自评报告、项目台账、项目可行性研究报告、资金管理条例、考核表彰条例、会议纪要等。第二，二手资料，包括对双方协作内容与成效的网媒报道、工作综述等。第三，实地考察东西部协作项目103个，现场观察帮扶项目的运行状况与帮扶成效。

（四）数据分析

本文数据分析分为三步。首先，根据田野素材识别出帮扶注意力分配的完整周期，并根据周期内可能促使注意力分配趋势转向的关键节点，将主案例中帮扶注意力分配的过程划分为项目谋划、项目确定、项目实施三个阶段。其次，从原始资料中筛选出与本研究相关的内容，根据帮扶项目的结构数据总结帮扶注意力分配的阶段性特征，并在与佐证案例的对比过程中，通过编码材料揭示注意力分配的动因。最后，通过分析案例素材构建相应的理论模型，并阐释模型的运作机制。

四、政府注意力分配的结构与过程

（一）项目谋划：注意力分流与要素差异化预配

在项目谋划阶段，帮受双方通过注意力分流促进要素差异化预配。由于帮

^① 本文提及处于“一对多”结对关系中的县分别是广州帮扶的安顺市镇宁县与深圳帮扶的河池市东兰县。

扶项目还未经过组织程序正式确认，要素流动状态仍是静止的，故称为“要素预配”。本文聚焦于经营类项目中的产业帮扶类项目，通过分析这类项目呈现注意力分流促进要素差异化预配的特征。根据经验，产业帮扶类项目可细分为第一产业壮大型、第二产业发展型、第三产业培育型、三类产业融合型四类。^① 鉴于县域层面的产业帮扶类项目样本不大，一般每个县有 5 个左右，基于市级层面的帮扶项目投资数据更能有效观测地方政府产业帮扶的政策注意力配置特征。因此，本文以市级层面的莞铜协作数据为主。此外，由于佐证案例涉及的金秀县、忻城县是茂来协作帮扶的两个县（一共就帮扶这两个县），故将市级层面的茂来协作数据作为辅助案例。

本文通过分析 2023 年莞铜协作的数据发现（见表 2），东莞市产业资源配置呈现“一产优先、多产协同”的特征，政府帮扶注意力在强化第一产业基础功能的同时，统筹推进第二产业转型升级，以及推动一二三产融合的系统性布局。实证研究表明，地方政府采取动态调整策略对产业政策进行阶段性优化，如 2021—2023 年间，东莞将越来越多的注意力倾注在第三产业培育和促进产业融合的产业园建设上，而单独放在第一产业上的注意力逐渐减少，2022 年对单独第二产业的投资也大幅下降。^② 此外，不同地方政府对产业帮扶的注意力分配结构也存在显著差异，如茂名偏好将注意力集中在少量项目上，且多关注第二产业发展和三产融合发展。这反映出产业结构升级需求与政策供给间的适应性互动。这种非均衡但具有弹性的注意力分配模式，既保持了主导产业的战略聚焦，又通过制度弹性为产业体系演进预留了动态调整空间，揭示了区域治理中政策工具组合的渐进调适逻辑。

① 部分项目打包整合了产业项目与基础设施建设项目，无法获取具体用于产业项目的具体金额，故在分析中剔除此类项目。

② 帮受双方单独放在第一产业上的注意力逐步减少的原因在于：第一，在脱贫攻坚时期，帮扶方已对农业生产设施建设与初级产业链建设倾注了大量帮扶资源，第一产业的扶持空间趋于饱和。第二，要素边际报酬存在递减规律，第一产业的附加值提升较难，帮扶资源投入的成本收益比低于第二第三产业。第三，国家东西部协作考核对“共建产业园区”工作有考核要求，且国家倡导第一产业要“接二连三”，谋划三产融合的项目是发展所需、政策所求，二者驱使帮受双方改变注意力分配结构。这也可以间接解释单独对第二产业投资下降的原因。

表2 主要案例与佐证案例中产业帮扶类项目的具体情况

结对 帮扶 关系	“产业帮扶” 类项目细分 类型	项目名称示例	项目内容说明	帮扶 年度	所占“产业帮扶”类 项目投资比例（%）
东莞— 铜仁	第一产业 壮大型	万山区 2023 年农 机补贴项目	此类项目主要包括 对种养殖业项目的 投资、农机补贴等	2021	41.50
		石阡县五德镇蛋鸡 养殖扩建项目		2022	40.56
		.....		2023	35.14
	第二产业 发展型	德江县乳制品加工 厂房建设项目	此类项目主要包括 对加工车间配套设 施的建设、车间生 产设备的购买	2021	35.64
		.....		2022	21.76
				2023	21.36
	第三产业 培育型	松桃县乌罗镇潜龙 村乡村旅游配套设 施建设项目	此类项目主要包括 对批发零售业、运 输仓储业、住宿餐 饮业和旅游业项目 的投资或补贴	2021	7.68
		石阡县 2023 年东 西部协作“黔货出 山”补助项目		2022	11.71
		.....		2023	18.44
	三类产业 融合型	印江县农业产业园 区建设项目	此类项目主要包括 对有助于产业融合 的协作产业园、现 代农业示范园、全 产业链项目、乡村 振兴示范带或集成 示范试点项目	2021	12.70
		碧江区“一带双 核”乡村振兴示范 带建设		2022	25.97
		.....		2023	25.06
茂名— 金秀		第一产业壮大型			4.94
		第二产业发展型		2023	36.40
		第三产业培育型			4.33
		三类产业融合型			54.32

资料来源：作者自制。

分析发现，影响注意力分流促进要素差异化预配的动因如下。第一，组织结构方面。在纵向组织结构维度，帮扶队伍的项目谋划呈现制度性嵌入特征，其注意力配置机制受科层体系双向权力运作的影响。具体而言，“村申报—镇审核—县审批”的三级流程表明，帮扶资源的注意力分配嵌套于基层政府的层级注意力竞争框架之中。这种科层架构下的项目流转路径，实质构成纵向行政链

条中注意力传导的过滤机制，村镇层级的决策偏好通过逐级筛选程序，最终影响县级注意力资源的配置权重。从调研所得的资金使用规定来看，市级主体可通过资源再分配影响县域帮扶注意力分配，县级政府虽承担预算执行的主体责任，但其注意力分配机制需嵌入市级统筹的要素配置结构，在战略层面实现自上而下的政策适配。在横向组织结构中，受扶地的需求与帮扶地的资源禀赋不一定能精准匹配，导致跨域协作中注意力配置呈现差异化预配的态势，这是组织场域内注意力分流驱动要素非均衡配置的内在机理。

第二，过程情境的建构维度可从三重视角展开。在政治情境维度，跨域协作的效能受制度性互动强度制约，有领导指出：“斗门区与涓潭县通过联席会议机制形成战略共识，关注茶叶出口贸易与新型茶饮企业培育等政策议题（访谈资料 Xf2-HTY20231226）。”^① 这印证了府际注意力配置对要素整合的驱动作用。在市场情境维度，市场主体存续状态与市场潜力评估构成项目落地的筛选机制，“产业项目确定需依托市场主体支撑……市场潜力评估决定资源投放区位（访谈资料 HB20231229）”，反映出市场信号对资源配置的导向功能。在自然情境维度，资源禀赋约束导致项目规模呈现差异化特征，典型表现为“务川受土地资源限制难以实施规模化项目（访谈资料 LYQ20231228）”，揭示了自然资源禀赋与生产要素适配的客观规律。三重情境的动态耦合形成了注意力分流驱动要素差异化预配的作用机制。

第三，行动者及其行动方面。省级考核指标聚焦于“项目预期目标达成度”以及“联农带农机制运行实效”等维度，其核心在于对经济绩效与公共价值的双重考量。这种制度设计表明，项目的经济性与公共性也构成了注意力差异化配置的依据，其内在驱动力源于科层组织对“政绩”显性化诉求的理性回应。

（二）项目确定：注意力汇流与要素集中化确配

在项目确定阶段，帮受双方通过注意力汇流促进要素集中化确配。要素预配需要组织程序赋予其合法性，经过“东西部协作项目确定批复文件”实现要素确配。例如，2023年，东莞利用东西部协作财政资金5.1亿元共建设238个帮扶项目。根据扶贫项目的资产类型，东西部协作项目的资产可分为经营性资产、公益性资产、到户类资产三类。但以资产性质为标准的粗略分类难以体现帮扶注意力分配的目的，因此本文借鉴了农户生活性资产、生产性资产、人力资本资产等三个资产维度（李佳路，2010），以帮扶项目惠及受扶人群的方式作为分类标准，将东西部协作项目分为基础设施与公共服务提升类、产业发展造

^① 田野资料编码规则为“访谈对象+访谈时间”。

血类、人才培养赋能类、奖补激励类四类，各类项目资金投入占比如表 3 所示。

表 3 2023 年莞铜协作财政援助资金项目情况

项目种类	项目名称示例	项目内容说明	所占总投资比例 (%)
产业发展造血类项目 ^①	碧江区和平乡仙草（夏枯草）初加工建设项目	此类项目包括产业发展所需的生产配套设施建设；生产物料购买；产品销售宣传与品牌建设、产业奖补等	62.18
基础设施与公共服务提升类	中坪社区公共基础设施建设项目 共建示范性医院脾胃科建设项目	此类项目包括未有明确指向或服务于某产业项目的产业路、饮水渠等村镇基础设施建设；学校教学设备购买；医院医疗设备购买与科室建设等	22.20
奖补激励类	德江县劳务协作补贴项目	此类项目包括稳定就业补贴、公益性岗位补贴、“一县一企”补贴、组织输送补贴等，但不包括促进产业发展的相关奖励或补助，如“黔货出山”消费协作补助等	10.30
人才培养赋能类	松桃县 2023 年干部人才培训班项目	此类项目包括对党政干部、村书记、帮扶教师、帮扶医生、农户的培训	4.43
项目管理费	铜仁市 2023 年东西部协作资金项目管理费	项目前期设计、评审、招标、监理、公示、验收、审计等费用	0.89
合计			100

资料来源：作者制作。

由表可知，产业发展造血类项目的投资量最大，要素分配呈现集中化的特征，注意力汇流至解决受扶地产业可持续发展的建设上。就莞铜协作结对的区县而言，帮扶方对产业发展造血类项目的投资都超过了 55%，其中松桃县 2021 年、江口县 2023 年的投资均达到了 80%，印证了上述观点。那可否推论，帮扶方政府通过注意力汇流促进要素集中化确配，进而助推受扶地造血发展，这一路径具有普遍性？从历时性数据来看，莞铜协作的产业发展造血类项目投资连续 3 年超 60%；从共时性数据来看，尽管受扶方所在的地域不同，所处的结对

^① 部分项目虽然在政府提供的台账中被归入其他类别，例如“就业帮扶”“消费帮扶”“易地扶贫搬迁后续扶持”等，未归入“产业帮扶”类的项目，但该项目实质上是投资发展一二三产业，以服务于产业造血为目的，故笔者将其归入产业发展造血类项目。有些项目虽然被归入“产业帮扶”这一类别中，但其未有明确指向或服务于某产业，故笔者不将其纳入产业发展造血类项目的统计。

关系不同，重点县与非重点县的“政策帽子”也有所差别，但在2023年所有佐证县（区）的帮扶方对产业发展造血类项目的投资额都超过了总额的50%，其中遵义市湄潭县达到78%，这说明上述推论有一定的合理性与普适性。

本文通过对政府注意力分配机制的学理考察发现，纵向科层压力与横向协同机制共同构成要素集中化确配的结构性动因，其作用机理可归纳为三重要素：第一，科层结构与横向协同的复合驱动。在纵向维度，省级政府通过规定资金投入比例下限形成硬性约束，例如“协作资金用于产业发展原则上以市（州）为单位，比重在55%以上、力争提高到60%”，这种量化指标实质是注意力分配的显性化表达。在横向维度，部分项目审批呈现“双轨制”特征，既要满足帮受双方需求，又要“报后方主管部门如乡村振兴局审批，甚至给后方市的领导小组看，前方再给受扶市的领导小组审核，最后领导再签字确认（访谈资料ZL20231228）”。这种科层制与项目制交织的复合结构，通过注意力汇流实现了资源配置权力的再集中。第二，组织情境的路径依赖效应。与差异化预配阶段类似，过程情境中的注意力分配遵循组织行为分析的路径依赖特征。第三，政绩导向的激励机制重构。行动者的注意力分配逻辑包含双重约束，在显性层面需要回应经济效益与社会价值的考核要求，在隐性层面则受资金使用合规性条款的刚性制约。这种复合激励机制促使个体决策者将55%以上的财政帮扶资金投入产业领域，既实现政绩导向的正向激励，又规避审计问责的行政风险。

（三）项目实施：注意力导流与要素组团化分配

在项目实施阶段，帮受双方通过注意力导流促进要素组团化引入、分配。“注意力导流”是指依托现有的制度框架，帮受双方将有限的注意力资源系统地分配、聚集在具体项目的过程。注意力资源的定向聚焦间接优化了资源配置结构，并强化了要素整合的效能，推动了人力资本、技术资本与金融资本相互适配并协同发挥帮扶效能。2021年，国家新一轮东西部协作关系调整后，东莞的帮扶注意力开始导流至受扶地贵州省铜仁市，推动了东莞市的生产要素组团化流入铜仁市各县（区），这些要素包括：一是资本要素。2023年东莞市累计投入财政援助资金15.1亿元，引进100余家企业落户铜仁市，实际到位投资额69.68亿元。二是劳动力要素。铜仁选派党政干部与专业技术人才超600人次赴莞交流，培训这两类人才超38000人次，助力人才振兴。东莞通过劳务协作累计促进农村劳动力就业达11.3421万人次，其中脱贫劳动力8.2765万人次，促进了劳动力要素的流动与价值发挥。三是技术要素。企业进入与人才交流促进了诸如高端产品生产技术、先进医疗手术技术、数字教育技术等技术要素向受扶地铜仁流动。

研究发现，注意力导流驱动要素组团化配置的动因如下：其一，在科层组织维度，纵向行政权威通过府际契约关系重构推动要素流动空间再造。2021年，中央政府对省际结对关系进行结构性调整后，东莞市才从帮扶云南省怒江州转向帮扶贵州省铜仁市，其实质是以政治势能消解行政区划壁垒，为跨域要素整合创设制度载体。其二，在情境塑造维度，政治势能与市场规律形成双重驱动。习近平总书记关于“东部地区不仅要帮钱帮物，更要推动产业层面合作，推动东部地区人才、资金、技术向贫困地区流动，实现双方共赢”的战略部署（中共中央党史和文献研究院，2018：51），确立了要素跨域配置的政治正当性；而企业跨区域发展对要素系统性供给的需求，形成市场层面的实践推力，“要东部企业进驻，我们要为它们提供资金、市场和人才等要素（访谈资料 MWM20231229）”。其三，在行动者激励维度，项目运作的公共效益依赖多要素的协同保障，而《东西部协作考核评价办法》将考核结果用于干部晋升，并通过塑造“亮点项目”机制形成“考核、表彰、政绩累积”的闭环激励，促使地方政府主动优化要素配置策略。“组团化要素引入便于打造‘亮点项目’，可以作为‘典型经验或案例’上报以获得相应的表彰、批示，为东西部协作的国家考核积累‘加分项’（访谈资料 ZZY20231231）。”

帮扶注意力分配促进要素分配的三重逻辑如表4所示。此三重逻辑的耦合作用折射出当代中国要素配置改革的深层张力，既需依托行政力量破除要素流动的制度壁垒，又须警惕过度行政干预引发的市场扭曲。要素组团化模式本质上是通过注意力再分配重构“政府-市场”的协同边界，在维护区域发展自主权的同时实现要素配置效率与治理效能的双重提升。

表4 帮扶注意力分配促进要素分配的三重逻辑

注意力分配阶段	注意力分配特征	要素流动情况	注意力分配主要撬动的要素及帮扶方的考量
项目谋划阶段	注意力分流	要素差异化预配	资金要素、技术要素、人才要素 帮扶方主要考虑帮扶项目的财政帮扶资金及配套资金是否充足，项目是否有技术可行性，项目是否有合适的运营主体
项目确定阶段	注意力汇流	要素集中化确配	资金要素 帮扶方主要考虑上级下达的财政资金是否能支撑帮扶项目建设，资金使用是否合规
项目实施阶段	注意力导流	要素组团化分配	资金要素、技术要素、人才要素 帮扶方主要考虑资金、技术、人才各要素是否能按时足额投入帮扶项目，以及各要素间的组团紧密度与搭配协调度

资料来源：作者自制。

值得注意的是，帮受双方虽然可能围绕项目运作各环节的注意力配置展开博弈，但实证观察表明，在时间、资源、绩效三重刚性约束的复合作用下，双方博弈场域呈现向合作治理或策略共谋的方向演化。这种演化路径本质上是“风险共担与绩效共创”的协同过程，通过制度性合作规避帮扶实践中的潜在风险，并协同塑造具有政治合法性的治理效能。这表明在注意力分配的动态过程中，帮扶关系网络可被解构为具有共同行动逻辑的治理共同体。

进一步而言，组织结构刚性、任务情境压力与行动者激励牵引构成三重结构性力量，驱动帮扶注意力经历分流、汇流、导流的动态配置过程。这种注意力流动机制通过要素预配、确配与分配的递进式循环，最终服务于帮扶治理的核心命题，即在资源稀缺的约束下，地方政府通过要素配置的帕累托改进来激发产业内生发展动能，从而实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。然而，当前研究尚未突破经验性解释的局限：如何将帮扶注意力配置的行为模式升华为具有普遍解释力的理论模型？该模型的运行机理如何突破“结构-行动”二元对立的框架？

五、政府注意力分配的“磁漏斗”模型及其运作机制

（一）政府注意力分配的“磁漏斗”模型

现有研究对注意力分配模型或分析框架有一定讨论，包括以注意力分配的确定性高低与注意力竞争性强弱两个维度构建的注意力分配与竞争框架（杨华，2024），以意愿呈现、资源配置和考核激励三个维度解释领导注意力驱动失效的框架（庞明礼、梁靖柯，2024），以成因化、结构化和动态化视角组成的注意力分配分析模型，等等（林亦府等，2023）。但这些分析模型或框架难以贯通组织、政策、个体三个分析层次。由此，本文依据帮扶注意力分配的实际过程，构建帮扶注意力分配的“磁漏斗”模型（见图2）。在产业帮扶项目谋划、确定与实施的不同阶段，主体每一次的注意力分配行为都是在“注意力的磁漏斗”（以下简称“磁漏斗”）中完成的，注意力就如“铁屑”一般在漏斗中不断集聚。关于“磁漏斗”的构成，本文借鉴企业注意力基础观（Ocasio，1997），将结构注意力、情境注意力、焦点注意力这三类注意力视为“磁漏斗”的三个层次。关于“磁力”的来源，已有研究指出，组织内部的科层规则、官僚利益、有限理性、组织领导的重视、组织资源的占有等因素，以及组织外部的公众舆论、媒体关注、上级政府的注意力分配等因素都会影响政府注意力的聚焦（文宏、杜菲菲，2018）。因此，这些因素可被视为“磁力”的来源。关于注意力

聚焦的方向与动能，“磁漏斗”不同层次的“磁力”大小不同，某因素对主体分配注意力的微观决策约束越明确、影响越大，其“磁力”就越强。因此，“磁漏斗”中结构注意力、情境注意力、焦点注意力三个层次的“磁力”依次递增，这既限制了注意力流动的方向，也为注意力从顶端向底端聚焦提供了动能。

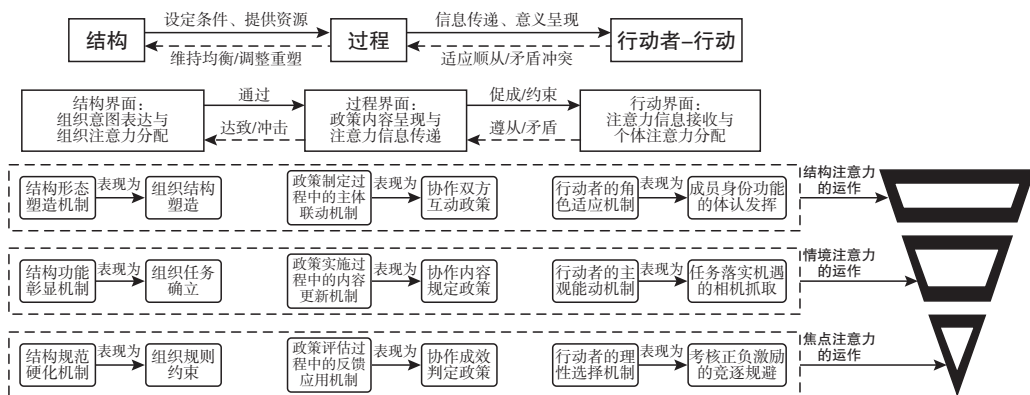


图2 “磁漏斗”模型运作机制示意

资料来源：作者自制。

“磁漏斗”的结构注意力、情境注意力、焦点注意力的意涵如下：结构注意力是指在某一时期内，对于身处多个情境中的多个注意力分配主体而言，外界存在不以其主体意志为转移但又不得不给予关注的结构性因素，所以将受结构性因素吸引的注意力称为结构注意力。就东西部协作案例而言，结构注意力是被纵向科层结构、横向结对结构吸引和约束的注意力。情境注意力是指注意力分配总是受特定情境约束，会受某情境中的时空结构约束和影响。在时间上，触发主体情境注意力分配的时机具有随机性。在空间上，触发主体情境注意力分配的地理范围具有地域性。也就是说，相较于结构注意力中的结构约束，单个情境所涉及的注意力分配主体更少，而现实中往往是多个情境的叠加才能促使主体做出注意力分配决策，所以情境注意力中的情境约束更具特殊性。具体而言，政治情境、市场情境、自然情境是触发此类注意力的主要情境。焦点注意力是指在多个现实情境中，大量不同的因素都可能吸引、干扰主体的注意力分配，主体分配与该因素能给主体带来的回报密切相关，每一单位的注意力分配能给主体的回报越多，主体就越倾向于向该因素分配注意力。最终，受该因素吸引的注意力就称为焦点注意力。具体而言，经济效益焦点、公共利益焦点、政绩激励焦点是触发此类注意力的主要因素。

三类注意力的互动机制为：作为基础性架构，结构注意力通过制度化通道设定注意力配置的可行性集合；情境注意力发挥催化功能，通过情境识别捕捉政策窗口；焦点注意力通过“成本-收益”的理性计算，在决策节点实现注意力

锚定，最终达成制度约束、情境弹性与主体理性三重逻辑的动态均衡。这种复合型注意力配置机制既维系了科层运作的连续性，又通过弹性空间保留应对复杂治理环境的策略性调整能力。

（二）“磁漏斗”模型的运作机制

本文基于“结构-过程-行动”框架，从结构界面、过程界面、行动界面三个界面出发，进一步探讨“磁漏斗”模型的运行效度，以及探讨模型中结构注意力、情境注意力、焦点注意力存续的可能。组织注意力分配的意图通过其制定的政策来呈现，各类协作政策包含组织注意力分配的信息。个体在领会政策所呈现的注意力信息后，通过个体注意力分配实现组织的意图。又或者，组织的注意力分配要求与个体注意力分配的意愿、预期结果产生矛盾，个体通过政策敷衍、政策附加、政策替换及政策抵制等方式重塑注意力分配结构，最终冲击组织注意力分配的预期结构与效果。因此，磁漏斗的运作机制可归纳为结构机制、过程机制与行动机制，并分别在组织、政策与个体层面有所表征。值得注意的是，不同类型的注意力运作亦存在一定的共性，结构注意力、情境注意力与焦点注意力的运作共同受制度环境、政策支持力度、受扶方资源禀赋、帮受双方资源互补程度、受扶方内生动力、帮扶方帮扶能力等因素的影响。但为凸显三类注意力对主体的不同作用，本文着重分析三者运作机制中的差异。

1. 结构注意力的运作

结构注意力可由结构形态塑造机制、政策制定过程中的主体联动机制、行动者的角色适应机制保障其存续有效。其一，结构形态塑造机制体现为科层组织的制度性建构。在“消除两极分化，最终达到共同富裕”的政治伦理与“两个大局”（邓小平，1993）的战略框架共同驱动下，中央和地方政府通过设立专职协作机构、动态调整协作关系等制度设计，形成了纵向贯通、横向联动的组织架构。这种具有中国特色的“中央统筹-地方协同”的组织结构，为结构注意力的制度化存在提供了稳定的组织载体。其二，政策制定过程中的主体联动机制体现为多元主体的议程设置协同。通过党政主要领导定期互访、东西部联席会议等制度安排，协作双方得以在政策议程中确立重点领域与核心项目。特别是前方工作队与受扶地干部的常态化协商机制，使协作政策既保持中央战略导向，又融合地方实践智慧。这种“顶层设计-基层创新”的互动模式，构成了结构注意力转化为政策约束力的关键路径。其三，行动者的角色适应机制体现为身份认知与结构调适的辩证统一。帮扶干部对“所需-所能”结构有精准认知，“西部缺什么、我们有什么东西，要自己知道才行（访谈资料 MWM20231229）”。这实质上是个体通过“认知图式”将制度要求转化为行动逻辑的过程。这种基于角色自觉的内化行为，

既维持了结构注意力的稳定性，又赋予其动态调适的实践弹性。

2. 情境注意力的运作

情境注意力可由结构功能彰显机制、政策内容更新机制及行动者主观能动性机制保障其存续有效。其一，结构功能彰显机制通过组织任务刚性约束实现注意力定向分配。在脱贫攻坚与乡村振兴衔接阶段，东西部协作指导意见及考核办法通过科层组织纵向压力传导与横向职能划分，将产业协作、消费协作、劳务协作、教育帮扶、医疗帮扶、人才交流等任务明确纳入组织功能范畴，形成注意力分配的制度场域。该机制在组织任务边界清晰化的过程中，实质上完成了政策注意力基础框架的建构。其二，政策内容更新机制通过动态调适实现注意力调节。作为制度性文本工具，年度东西部协作协议不仅承载着中央与地方政策目标的传导功能，更通过年度更新协议内容的机制，有效缓解政策注意力固着与情境变迁间的张力，形成具有韧性的注意力调节装置。其三，行动者主观能动性机制通过情境嵌入实现注意力激活。帮扶干部在政治势能与市场逻辑交织的复合场域中，采用“高频次企业走访”的实践策略，如“每周都会一起去一些企业那里坐一下，聊一聊（访谈资料 ZZQ20221229）”。该策略通过建立持续的情感联结与信息交互通道，既能捕捉产业协作的瞬时机遇，又能重构政企互动的信任基础，最终将宏观制度注意力转化为微观治理效能。这种能动性实践本质上是制度注意力向治理情境的创造性转化，彰显出“制度-情境-行动者”三维互构的内在逻辑。三重机制分别从制度建构、过程调适与主体实践维度，共同支撑情境注意力的持续有效。

3. 焦点注意力的运作

焦点注意力可由结构规范硬化机制、政策制定过程中的控制反馈机制、行动者的理性选择机制保障其存续有效。其一，结构规范硬化机制体现为组织规则的刚性执行。省级政府通过辖区协作考核体系与中央政府主导的跨省交叉考核机制，实现了对协作政策文本的契约化约束，这种层级嵌套的考核架构使政策承诺转化为可验证的行政责任。其二，政策制定过程中的控制反馈机制表现为绩效评估的差异化设计。东西部协作的国家级考核与省级考核体系采用多维评估模型，综合现场考评、过程监测与创新实践三重维度，将评估结果纳入乡村振兴的考核框架，并建立与官员职务调整的强关联机制，形成闭环式的政策反馈系统。其三，行政主体的理性选择机制体现为考核激励的差异化配置。典型案例显示，在产业投资领域，官员倾向于选择固定资产投资模式，“购置厂房就能保证它在，财政资金不会流失，投其他产业怕出问题（访谈资料 ZYC20231227）”。此现象印证了有限理性理论中行政人基于风险规避的决策逻辑。值得强调的是，行政伦理的理性化特质与个体实践理性的结构性局限，共同构成了焦点注意力

持续存在的深层动因。

（三）“磁漏斗”模型的价值

“磁漏斗”模型的价值体现在两方面。第一，理论价值方面，“磁漏斗”模型整合了注意力分配在组织、政策与个体三个层次的分析维度。结构注意力解释了政府组织在资源竞争背景下，为何将帮扶资源导向东西部协作中的受扶地区。焦点注意力为理解官员在行政决策过程中的注意力配置及其动机提供了分析视角。情境注意力刻画了组织成员在领会和执行上级注意力分配要求时所面对的具体任务环境，在该环境中，个体逐步内化对组织注意力分配意图的理解，并形成与之对应的个人注意力分配策略。当个体觉察到组织所设定的注意力分配目标与当前任务情境存在冲突，且难以通过自身努力协调时，可能采取以下应对方式：一是通过变通或扭曲执行政策来适应当前情境；二是通过制定本级政策，主动调整甚至重塑任务情境，从而推动组织层面注意力分配格局的变更或控制权下移。由此可见，“磁漏斗”模型有效贯通了组织、政策与个体三个层次，系统呈现了组织与个体之间通过政策互动实现注意力配置的完整过程。第二，实践价值方面，该模型通过建构“组织-政策-个体”三位一体的分析框架，系统阐释了东西部协作机制中结构性要素的优化路径。研究发现，重构政府主导的协作治理模式，强化“政策情境-个体行动”的互动机制，能有效提升精准化政策情境的创设效能，进而形成提升帮扶干部履职能力的制度化支撑。同时，为受扶地巩固拓展脱贫攻坚成果，解决衔接期内组织衔接、政策衔接与动力衔接等问题提供启发。

六、研究结论与讨论

本文结合“结构-过程-行动”框架，以粤黔、粤桂协作中部分市县的帮扶情况为案例，分析地方政府帮扶注意力的分配结构与内在动因，梳理帮扶注意力分流、汇流、导流是如何促进现代生产要素向受扶地区实现差异化预配、集中化确配、组团化分配。本文构建政府帮扶注意力的“磁漏斗”模型，从结构、过程、行动三个层面论述了“磁漏斗”模型的运作机制，并阐述了该模型的价值意义。接下来，本文将对该模型的适用条件、应用困境与政策启示进行探讨。

（一）“磁漏斗”模型的适用条件

注意力“磁漏斗”模型有适用的边界与条件。第一，并非三种注意力都会产生作用。例如在东西部劳务协作领域，劳务帮扶领域与自然情境关联度不大，

情境注意力并不会由自然情境触发。第二，各事项在吸引主体的注意力时并不等效。相较于产业帮扶，对教育帮扶、医疗帮扶等公共服务领域的协作事项而言，公共利益焦点的“磁力”远比经济效益焦点的“磁力”要大。此外，在领导持续重视并要求响应的事项中，政绩激励焦点的“磁力”可能比经济效益焦点与公共利益焦点的“磁力”更大（陈辉，2021）。第三，“磁漏斗”模型有更广泛的适用场域。对于其他纵向帮扶行为而言，虽然结构注意力中缺少“横向结对结构”的“磁力”，但“磁漏斗”模型的三层结构仍能为解释这些帮扶行为及其背后的注意力分配逻辑提供启示。此外，虽然“磁漏斗”的“磁力点”会发生变化，但“结构注意力—情境注意力—焦点注意力”的递进分析路径可为研究政府、企业等不同主体的注意力分配决策提供借鉴。

（二）“磁漏斗”模型应用的现实困境

“磁漏斗”模型中的帮扶注意力分配仍面临一些现实困境，阻碍了要素的合理分配。首先，需要提升注意力分配的科层配合度。科层配合要求上下级政府对帮扶注意力的分配进行有效协商。市级政府是否统筹部分财政帮扶资金以及统筹的比例，都是省市县三级政府间需要协商沟通的。一般认为，市级统筹一部分财政资金可用于谋划跨县域的帮扶项目，让东西部协作的项目谋划更具整体性。但也有观点认为，使用市级统筹资金谋划的项目无法层层发包到下一级政府，也难以分包到具体职能部门，最终还需市级工作组的干部跟进与管理，而市级工作组的干部需要管理众多下属的工作小组，其工作负担本就不小，难以分配多余的注意力兼顾项目的具体推进过程，这会导致对项目过程监管不力，资金要素使用效率低。其次，需要调整注意力分配的聚焦方向。若将项目能发挥“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的功能定为标准，并对现有项目的帮扶性质进行分类，那么基础设施与公共服务提升类项目可归为“兜底型”帮扶，产业造血发展类与人才培养赋能类项目可归为“造血型”帮扶。“兜底型”帮扶发挥了“保底线、补短板”的巩固脱贫攻坚成果的功能，解决受扶地脱贫人口的生存问题；“造血型”帮扶拓展了脱贫攻坚成果，解决受扶地脱贫人口的发展问题。但是，减少脱贫人口生计环境特别是市场环境的风险，缓解脱贫人口生计资本的结构性失衡问题、生计选择受限问题，保持反贫困成效的可持续性，仍需将注意力转向“投资型”帮扶，引入新质要素。最后，需要避免注意力分配趋向的扭曲。地方政府官员的行为可能存在着“邀功”与“避责”两个趋向（倪星、王锐，2017），这两种趋向会影响政府的帮扶注意力分配。“邀功”趋向既会促使干部进行帮扶工作创新，提高帮扶实效，也容易导致其“垒大户”，盲目追求“亮点产业”与“政绩产业”，将产业帮扶异化为“政治表演”，最终导致要素分配低效。此外，“邀

功”趋向也导致帮扶干部更重视项目的谋划与建设，但较少关注项目后续运营与造血的可持续性、项目监管主体的责任落实、奖补内容的完整兑现等方面。“避责”趋向一方面驱使干部在谋划帮扶项目时提高风险防控意识，另一方面也导致部分帮扶干部变得保守，只敢做有固定资产存留的项目，而对更利于农户致富的“投资型”帮扶项目“不敢为、不愿为”，不利于要素流动增值。

（三）“磁漏斗”模型应用的政策启示

构建“磁漏斗”模型解析帮扶注意力的分配结构，对优化政府在东西部协作过程中的注意力分配，有以下三点启示：一是构建科层协调机制保障注意力存续。完善省市县三级帮扶机构协商协同机制，明确资源统筹比例及浮动空间。新旧帮扶队伍交接时应建立注意力接续机制，通过存量项目与增量项目的调适实现焦点转换，确保帮扶资金投入的连续性与注意力的稳定性。二是推进“投资型”的帮扶范式转型。区别于“兜底型”帮扶与“造血型”帮扶，“投资型”帮扶强调保险投资与金融赋能的耦合效应，可通过“富民贷”“担保贷”等工具提升脱贫人口对市场的认知及其风险防控能力，“投资型”帮扶依托东西部协作资金的刚性供给与市场要素的组团引入，激活金融要素的乘数效应。三是优化激励相容机制以防范注意力扭曲。建立权责匹配的项目全周期管理体系，实施帮扶方与受扶方双向考核机制。考核指标应精准区分项目失败的客观因素与主观失误，构建显性效益与潜在效益的综合评估框架，形成容错纠错的制度弹性。

本文的学术贡献体现为三个方面：第一，本文创新性地将东西部产业协作项目及其资产形成作为观测政府注意力分配的实证载体，突破了传统研究依赖政策文本、财政支出与领导批示的单一测量范式，为政府注意力测度提供了多源数据融合的新路径。第二，本文通过解构东西部协作中合理配置帮扶注意力的驱动要素的动态机制，揭示了注意力分配与资源流动之间的传导逻辑，为破解可能的“注意力贫困”问题提供了组织行为学解释。第三，本文建构的“磁漏斗”模型实现了对政府注意力研究的跨层次整合，既延续了“结构-过程”模型中的理论脉络，又通过对政策执行过程、科层体系运作与官员理性决策三方面的透视，完成了对注意力分配模型的本土化理论建构。

参考文献

- 布赖恩·琼斯 (2010). 再思民主政治中的决策制定：注意力，选择和公共政策(李丹阳，译). 北京：北京大学出版社.
- Jones, B. D. (2010). *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Li, D. Y. Trans. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 陈辉 (2021). 县域治理中的领导注意力分配. 求索, (1): 180-187.
- Chen, H. (2021). Distribution of Leadership Attention in County Governance. *Seeker*, (1): 180-187. (in Chinese)

- 陈思丞、孟庆国 (2016). 领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中 2614 段批示的研究. *公共行政评论*, 9(3): 148-176+189-190.
- Chen, S. C., & Meng, Q. G. (2016). An Exploration of the Mechanism of Leaders' Attention Shifts: A Study Based on 2614 Instructions in Mao Zedong's Chronological Biography. *Journal of Public Administration*, 9(3): 148-176+189-190. (in Chinese)
- 邓小平 (1993). 邓小平文选(第三卷). 北京: 人民出版社.
- Deng, X. P. (1993). *Selected Works of Deng Xiaoping (Volume III)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 李佳路 (2010). 扶贫项目的减贫效果评估: 对 30 个国家扶贫开发重点县调查. *改革*, (8): 125-132.
- Li, J. L. (2010). Evaluation on the Outcome of the Poverty Alleviation Program: Survey on 30 Key Poverty Alleviating and Developing Counties. *Reform*, (8): 125-132. (in Chinese)
- 练宏 (2015). 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评. *社会学研究*, 30(4): 215-241+246.
- Lian, H. (2015). The Multi-perspective and Inter-disciplinary Study of Attention Allocation. *Sociological Studies*, 30(04): 215-241+246. (in Chinese)
- 梁琴 (2022). 由点到网: 共同富裕视域下东西部协作的结对关系变迁. *公共行政评论*, 15(2): 133-153+199.
- Liang, Q. (2022). From Point to Network: The Change of Pairing Relationship of East-West Cooperation from the Perspective of Common Prosperity. *Journal of Public Administration*, 15(2): 133-153+199. (in Chinese)
- 梁琴 (2023). 论中国特色的结对治理: 以东西部协作为例. *广州大学学报(社会科学版)*, 22(2): 16-27.
- Liang, Q. (2023). On Pairing Governance with Chinese Characteristics: Taking the East-West Cooperation as an Example. *Journal of Guangzhou University (Social Sciences Edition)*, 22(2): 16-27. (in Chinese)
- 廖成中、毛磊、翟坤周 (2022). 共同富裕导向下东西部协作赋能乡村振兴: 机理、模式与策略. *改革*, (10): 91-105.
- Liao, C. Z., Mao, L., & Zhai, K. Z. (2022). Empowering Rural Revitalization Through East-West Collaboration under the Guidance of Common Prosperity: Mechanism, Model and Strategy. *Reform*, (10): 91-105. (in Chinese)
- 林亦府、戴语莹、孟佳辉 (2023). 环境治理过程中地方政府注意力分配差异的表征和逻辑——基于政策文本的量化分析. *甘肃行政学院学报*, (6): 32-48+125.
- Lin, Y. F., Dai, Y. X., & Meng, J. H. (2023). Representation and Logic of Attention Allocation Disparities in Local Government During Environmental Governance Processes: A Quantitative Analysis Based on Policy Texts. *Journal of Gansu Administration Institute*, (6): 32-48+125. (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+126.
- 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+126. (in Chinese)
- 庞明礼、梁靖柯 (2024). 领导注意力驱动何以失效? ——基于 T 县项目征地的案例分析. *公共管理学报*, 21(3): 91-99+172.
- Pang, M. L., & Liang, J. K. (2024). Why Does the Leadership Attention Driven Lose Efficacy? A Case Study of Land Acquisition in T County. *Journal of Public Management*, 21(3): 91-99+172. (in Chinese)
- 孙柏瑛、周保民 (2022). 政府注意力分配研究述评: 理论溯源、现状及展望. *公共管理与政策评论*, 11(5): 156-168.
- Sun, B. Y., & Zhou, B. M. (2022). A Review on Government Attention Distribution: Theoretical Basis, Current Situation and Prospects. *Public Administration and Policy Review*, 11(5): 156-168. (in Chinese)
- 王菊、李小勇 (2023). 脱贫劳动力“户-岗”适配与就业稳定研究——以广东 H 区对口协作贵州 G 县为例. *湖北民族大学学报(哲学社会科学版)*, 41(3): 84-97.
- Wang, J., & Li, X. Y. (2023). Research on 'Household-Job' Matching and Employment Stability of Labor Force Out of Poverty: A Case Study of the Paired-up Collaboration of H District in Guangdong to G County in Guizhou. *Journal of Hubei Minzu University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 41(3): 84-97. (in Chinese)
- 王小林、谢妮芸 (2022). 东西部协作和对口支援: 从贫困治理走向共同富裕. *探索与争鸣*, (3): 148-159+180.
- Wang, X. L., & Xie, N. Y. (2022). The East-West Collaboration and Pairing Assistance: From Poverty Governance to Common Prosperity. *Exploration and Free Views*, (3): 148-159+180. (in Chinese)
- 王印红、李萌竹 (2017). 地方政府生态环境治理注意力研究——基于 30 个省市市政府工作报告(2006-2015)文本分析. *中国人口·资源与环境*, 27(2): 28-35.
- Wang, Y. H., & Li, M. Z. (2017). Study on Local Government Attention of Ecological Environment Governance: Based on the Text Analysis of Government Work Report in 30 Provinces and Cities(2006-2015). *China Population, Resources and Environment*, 27(2): 28-35. (in Chinese)
- 温士贤 (2024). 东西部协作: 各民族共同走向社会主义现代化的中国实践. *开放时代*, (6): 13-26+5.

- Wen, S. X. (2024). East-West Cooperation: China's Practice of Socialist Modernization by All Ethnic Groups. *Open Times*, (6): 13-26+5. (in Chinese)
- 文宏、杜菲菲 (2018). 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008-2015年)的考察. *行政论坛*, 25(2): 80-87.
- Wen, H., & Du, F. F. (2018). The Evolution Logic of Attention, Policy Motivation and Policy Behavior: Based on the Inspection of Process of Central Government's Environmental Protection Policy from 2008 to 2015. *Administrative Tribune*, 25(2): 80-87. (in Chinese)
- 吴晓林 (2017). 结构依然有效: 迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式. *政治学研究*, (2): 96-108+128.
- Wu, X. L. (2017). Structure Still Works: A Structure-Process Analysis Pattern Towards Political Society Study. *CASS Journal of Political Science*, (2): 96-108+128.
- 谢治菊、陈香凝 (2023). 东西部协作的制度逻辑、实践经验与时代价值. *学术研究*, (8): 61-69.
- Xie, Z. J., & Chen, X. N. (2023). The System Logic, Practical Experience and Time Value of the East-West Collaboration. *Academic Research*, (8): 61-69. (in Chinese)
- 邢成举、吴春来 (2023). 领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范. *公共管理学报*, 20(4): 64-77+171.
- Xing, C. J., & Wu, C. L. (2023). Leadership Attention, Project Allocation and Resource Traps of Policy Input: Why Is It Difficult to Popularize the Experience of Exemplary Villages. *Journal of Public Management*, 20(4): 64-77+171. (in Chinese)
- 鄢一龙 (2023). 注意力经济、注意力贫困与信息流赋能减贫. *理论与改革*, (6): 99-114+159-160.
- Yan, Y. L. (2023). The Attention Economy, Poverty of Attention and Information Flow Empowerment of Poverty Reduction. *Theory and Reform*, (6): 99-114+159-160. (in Chinese)
- 杨华 (2024). 注意力内卷: 理解基层政府创新泛化的逻辑——以F县综合考核指标演变为例. *开放时代*, (5): 166-183+9-10.
- Yang, H. (2024). Attention Involution: Understanding the Logic Behind the Proliferation of Grassroots Government Innovation, with A Case Study of the Evolution of Governance Comprehensive Assessment Indicators in County F. *Open Times*, (5): 166-183+9-10. (in Chinese)
- 张可云、冯晟、席强敏 (2023). 东西部协作政策效应评估——基于要素流动的视角. *中国工业经济*, (12): 61-79.
- Zhang, K. Y., Feng, S., & Xi, Q. M. (2023). Policy Effects Evaluation of the East-West Cooperation: The Role of Factor Mobility. *China Industrial Economics*, (12): 61-79. (in Chinese)
- 章文光、刘志鹏 (2020). 注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例. *公共管理学报*, 17(4): 152-162+176.
- Zhang, W. G., & Liu, Z. P. (2020). Behavior for Policy Conflicts of Local Government from the Perspective of Attention: Case Analysis Based on Targeted Poverty Alleviation. *Journal of Public Management*, 17(4): 152-162+176. (in Chinese)
- 赵晨、周锦来、龚诗阳 (2023). 地方党政干部选拔的注意力分配与多元化晋升路径研究——基于X市干部选拔实践的模糊集定性比较分析. *中国行政管理*, 39(9): 22-29+62.
- Zhao, C., Zhou, J. L., & Gong, S. Y. (2023). Attention Allocation and Diversified Promotion Paths for the Selection of Local Party and Government Cadres: A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis Based on X Municipality's Cadre Selection Practice. *Chinese Public Administration*, 39(9): 22-29+62. (in Chinese)
- 中共中央党史和文献研究院 (2018). 十八大以来重要文献选编(下). 北京: 中央文献出版社.
- Central Institute of Party History and Documentation (2018). *Selected Important Documents Since the 18th National Congress of the Communist Party of China*(Vol. 2). Beijing: Central Literature Publishing House. (in Chinese)
- 钟开斌 (2013). 对口支援: 起源、形成及其演化. *甘肃行政学院学报*, (4): 14-24+125-126.
- Zhong, K. B. (2013). Paired Assistance in China: Origins, Formation and Development. *Journal of Gansu Administration Institute*, (4): 14-24+125-126. (in Chinese)
- 朱喜、史清华、盖庆恩 (2011). 要素配置扭曲与农业全要素生产率. *经济研究*, 46(5): 86-98.
- Zhu, X., Shi, Q. H., & Gai, Q. E. (2011). Misallocation and TFP in Rural China. *Economic Research Journal*, 46(5): 86-98. (in Chinese)
- Ocasio, W. (1997). Towards an Attention-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 18(S1): 187-206.
- Simon, H. A. (1971). Designing Organizations for an Information-Rich World. In M. Greenberger (Ed.), *Computers, Communication, and the Public Interest*(pp. 37-72), Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.

责任编辑: 李棉管

示范政策执行效果为何存在差异： 基于关系性理论的分析

孙小逸 洪可欣 黄荣贵*

【摘要】已有研究主要基于理性模型，倾向于将政策执行看作从设计到实施的线性过程。随着公共行政学经历“关系转向”，关系逐渐成为解释政策执行效果的一个关键变量。论文从关系性理论出发，提出一个理解示范政策执行效果的分析框架，通过共意制造、资源动员和沟通协商三个过程来阐明关系影响政策执行效果的作用机理。实证上，论文通过对三个示范村建设的多案例分析具体阐释了基层政府、村委会和村民三者间的关系网络与互动过程对示范村建设效果的影响。关系性理论尤其适用于涉及政社互动且高度依赖地方情境和社会参与的政策领域，有助于为政策执行研究提供新的分析视角。

【关键词】关系性理论 政策执行 政策效果 示范

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0103-18

一、导论

政策如何有效执行并实现其治理成效是国家治理现代化的一个重要理论命题。已有的政策执行研究大多基于理性模型，倾向于将政策执行看作从设计到实施的线性过程。随着网络治理的兴起，公共行政学正在经历“关系转向”（Lejano, 2021），关系对政策执行及其效果的影响日益受到学界的关注（Bertelli & Smith, 2010；Klijn & Koppenjan, 2000；朱亚鹏, 2008）。行动者之间的关系以及这些关系的运作过程成为影响政策执行效果的关键变量，在一些特定的政策领域中甚至可能产生主导性影响。从这个意义上说，关系性理论为

* 孙小逸，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。洪可欣，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。通讯作者：黄荣贵，复旦大学社会发展与公共政策学院社会学系教授。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：国家社会科学基金年度项目“社区更新对超大城市社区治理的重塑作用与可持续影响研究”（24CZZ050）。

政策执行研究提供了一种新的分析视角。本文尝试借鉴关系性理论对政策执行效果的差异进行系统性解释。

关系性理论尤其适用于涉及政社互动且高度依赖地方情境和社会参与的政策领域。示范政策具有经验探索与推广的目的,注重发挥行动者的积极性(叶敏、熊万胜,2013),属于关系性理论所适用的一个典型的政策领域。本文在关系性理论的基础上提出一个理解示范政策执行效果的分析框架,通过共意制造、资源动员和沟通协商三个过程来阐明关系影响政策执行效果的作用机理。实证上,本文选取江浙地区三个示范村建设的典型案例进行深入分析,发现在同质性的政策设计和制度安排下,不同村庄的示范建设效果大相径庭,这主要是缘于基层政府、村委会和村民三者间的关系网络与互动过程存在差异。通过将关系性理论引入政策执行研究并阐明分析关系运作的三个过程,本文为政策执行研究提供了新的分析视角。

二、文献综述

政策执行研究主要有自上而下、自下而上和综合互动三种研究路径。自上而下路径从中央政策制定者出发,关注政策执行官员和目标群体的行为在多大程度上与政策制定者相一致(Sabatier & Mazmanian, 1980)。自下而上模型强调基层执行官员会灵活运用自由裁量权,在执行过程中对政策进行调适与修正(Lipsky, 1980)。后来,学界试图超越单一研究路径的局限,探讨在复杂情境下的政策执行问题,由此形成综合互动路径。该路径的代表性理论模型包括倡议联盟理论、模糊冲突模型等(Sabatier, 1988; Matland, 1995)。

国内学者从中国特色的政治体制和独特国情出发,探讨中国政策执行与西方国家的差异并对其进行理论化。比如,既有研究探讨压力型体制(杨雪冬, 2012)、高位推动(贺东航、孔繁斌, 2011)等宏观制度安排对政策执行的影响;也有研究考察选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、共谋(周雪光, 2008)等政策行为的微观运作逻辑;还有研究尝试对运动式治理(唐皇凤, 2007)、项目制(折晓叶、陈婴婴, 2011)等具有中国特色的政策执行现象进行理论探讨。

示范作为中国政策执行的一种核心机制受到学界的广泛关注(叶敏、熊万胜, 2013)。政策制定者通过创建和评选示范点树立社会榜样,以此推动成功经验的复制与推广(刘鹏、张伊静, 2020)。一方面,“榜样”“典型”本身具有强大的说服力与感染力,有助于发挥引领和激励作用;另一方面,示范创新能为其他主体提供学习借鉴的“模板”,通过经验分享、成果展示、事迹推介等方式向外扩散,有助于实现“以点带面”的效果(周晔, 2014)。

然而,学界对示范能否实现良好的治理效果持不同观点。一种观点认为,

示范能产生积极的治理效果。比如，示范评比活动促进了城市环境质量的改善（徐换歌，2020），提升了居民的食品安全感（马亮、王洪川，2018）。示范具有竞争性，下级政府需要争夺有限的示范名额以获得相应的荣誉和奖励，这使上级政府在保留控制权的同时能对下级政府开展有效动员（叶敏等，2023；王哲，2018）。同时，示范还具有探索性，这有助于发挥下级和基层政府的主动性，通过“干中学”形成示范经验，推动模糊性政策的执行（叶敏等，2023）。

相反的观点则指出，示范可能带来消极的治理效果。地方政府倾向于关注短期的、能见度高的示范建设项目，导致示范项目与基层实际需求脱节、示范经验难以推广、财政资源分配不公平等问题（邢成举、吴春来，2023；韩国明、王鹤，2012）。研究指出，示范政策执行偏差与激励结构密切相关（叶敏，2016）。在压力型体制下，向上级政府展示政绩以获得晋升是下级政府的首要考量。在时间和资源有限的情况下，集中力量打造“亮点工程”是最简单易行的一种方式（李云新、袁洋，2015）。

虽然已有研究提供了重要的理论洞见，但仍有进一步探讨的空间。第一，现有文献大多采用理性模型，将示范看作自上而下的线性过程。当示范主要发生于科层体系内部时，这种理论视角具有较强的解释力。近年来，示范应用变得日益广泛，已从科层体系内部延伸至社会治理领域，比如，示范村和示范社区建设。在此情境下，示范政策的执行受政府与社会行动者的共同影响，但目前学界对政社关系如何影响政策执行及其效果的关注相对不足。此外，由于示范具有经验探索的意图，政策本身往往缺乏清晰的设计，强调因地制宜和发挥行动者的能动性。从这个意义上说，示范政策的执行很难完全遵循理性模型，其执行效果取决于行动者之间的关系与互动。

第二，目前学界主要关注政策执行模式以及政策执行与目标之间的偏差，如象征性执行、执行形式主义等问题，对政策执行效果的解释相对较少，或仅从单维度评价政策执行效果。示范往往包含项目制运作过程，且涉及“点”与“面”之间的关系，对示范政策执行效果的深入解释需要对其进行更系统的概念化，综合考量多维度的执行效果。综上，本文认为，有必要结合关系性理论分析示范政策执行过程中各主要行动者，尤其是政府与社会行动者之间的关系网络和互动过程对示范政策执行效果的多维影响。

三、关系性视角下示范政策执行效果的解释框架

关系性理论源于关系社会学，近年来被越来越多的公共行政研究者用于解释行政与政策现象。关系性理论认为，个体的存在是相对于他人而言的，是“关系中的行动者”，不能脱离其所嵌入的动态关系网络。这种本体论超越了

“个体主义-集体主义”的二分法，将互动结构、关系和网络作为基本的分析单位（Bartels & Turnbull, 2020）。社会行动及其后果是在个体与他人的互动中不断形成与涌现的，具有复杂性、动态性、情境性特征（Loubere & Shen, 2018）。从关系性理论出发，公共政策执行对政策设计的偏离并不必然是一种异常现象，而是行动者在政策执行场域中持续互动的结果。行动者围绕着价值、意义、策略展开互动，彼此之间的关系也在此过程中建立或重构。在一些情境下，行动者之间的关系和互动对政策执行效果的影响甚至可能超越理性政策设计（Lejano, 2021）。关系性理论要求聚焦政策执行过程中行动者关系的具体运作与实际影响，为我们理解政策过程提供了一个新视角。

基于关系性理论的洞见可知，政策执行过程既受长期形成的地方性网络的制约，也会在行动者互动过程中延续、强化或重塑地方性网络（Loubere & Shen, 2018）。本文将政策执行过程中基于行动者互动而不断变化的网络形态称为“政策执行网络”。由于政策执行网络同时涉及政府、社会等多元行动者，彼此间的关系并不完全取决于制度结构或正式权力，更多地受非正式权力运作和策略性互动的影响。具体而言，政策执行网络通过共意制造、资源动员、沟通协商过程影响示范政策执行效果。

首先，示范政策具有原则性、模糊性特征，这为不同行动者对政策的多样化阐释提供了空间。多样化阐释既可能涉及政策目标，也可能关乎政策手段。非正式权力运作体现在关键行动者通过话语建构影响其他行动者对政策的阐释，进而建立各方关于政策目标或手段的共识。关于政策现实的共识建构是政策动员的基础。关键行动者有意识地通过问题诊断、归因、提供解决方案等环节凸显或放大政策现实的特定面向，并通过框架链接、框架放大、框架扩展、框架转型等话语策略与其他行动者产生信念或价值共鸣，激发后者的支持行动（Benford & Snow, 2000）。通过对政策内容与实施过程赋予意义，多元行动者在竞争或合作的框架化过程中建构或解构政策现实（朱亚鹏, 2015）。由此，共意制造关系到各行动者对示范政策能否形成共识。共识程度越高，各行动者越有可能在示范政策执行过程中形成合作。

其次，示范旨在树立典型并向其他地区或部门展示成功经验，不仅要以相对充足的既有资源为基础，还要以示范建设为支点撬动更多资源为发展目标服务。因此，资源动员过程是影响示范政策执行效果的一个关键因素。示范政策执行所需资源（人力、物力、资金等）可分为内部资源和外部资源。内部资源包括成员的凝聚力、对示范项目的支持和参与程度、地方性知识和资源禀赋等。外部资源包括通过示范申报所得的项目资金，以及在项目实施过程中通过多样化渠道获取的经济与社会资源。资源动员离不开协调工作，动员效果既可能取决于组织的运转效率，也可能取决于领袖的个人能力（McCarthy & Zald, 1977）。组织或个人动员到的资源越丰富，在示范建设过程中的能动性就越大，

就更有可能根据自身意愿推行政策。

除了共意制造和资源动员之外，沟通协商也会影响示范政策的执行效果。对涉及政社互动的示范政策而言，沟通协商既不是由制度给定的，也不能仅依靠行政指令，而是各方表达诉求、陈述观点、理性对话、妥协让步的过程。在此过程中，多元行动者能对自己的观点进行表述与反思，同时加深对公共事务及他人观点的理解，进而寻求共同利益（韩福国、张开平，2015）。通过沟通协商，各行动者会逐渐认识到仅关注自身利益无法达成共同目标，只有为了共同利益做出让步和妥协才能推动问题的解决（孙小逸，2024）。沟通协商不仅关系到各方诉求能否得到充分表达与合理兼顾，政策执行中遇到的矛盾和分歧能否得到有效解决，还会影响行动者参与示范建设的内在动力的激发。

用关系性理论解释示范政策执行效果不仅要求阐明上述三个关键过程，还需要结合效果的多维内涵，综合剖析政策执行网络对不同维度的政策执行效果的影响效应与作用机理。考虑到示范具有经验探索、复制推广等多重政策目标，其执行效果应当包括示范项目的完成度、示范点的长效治理以及示范模式的推广价值。在示范项目建设过程中，共意制造、资源动员、沟通协商可能会相互作用，共同影响示范政策执行的实际效果。比如，成功的资源动员会为行动者在沟通协商过程中争取较好的议价权，良性的沟通协商过程则会缩小不同行动者对政策阐释的分歧。

为深入阐释该理论分析框架，本文将以江浙地区入选示范村建设的三个村庄为研究对象，通过多案例分析系统地剖析政策执行网络与示范村建设成效的关系。在示范村建设的具体情境中，基层政府、村委会、村民是政策执行网络的核心行动者，他们之间的关系网络与互动过程将是下文实证分析的重点内容。

四、案例选择与研究方法

本文选取于2021年被纳入江浙地区^①市级示范村建设的三个村庄作为研究对象。案例选择主要出于以下考虑。第一，江浙地区经济发展水平比较接近，这有助于控制经济发展水平对示范政策执行效果的影响。第二，江浙地区各级政府都将示范村创建作为推动乡村振兴的重要手段并掀起多轮示范建设热潮，且基层政府与村庄之间的制度化关系具有同质性，这有助于控制行政动员水平和正式制度安排等变量的影响。第三，本文选取的三个示范村在建设过程中呈现出截然不同的成效，对这些案例进行比较分析有助于增进对示范政策执行效果的理解。

^① 江浙地区指江苏、浙江两省。

本文通过实地调研收集一手数据。笔者于2022年7—8月间在W村开展了为期一个月的驻村挂职调研，对W村进行参与式观察。2023年7—8月间，笔者在A村和P村开展了实地专题调研，收集了会议纪要、工作简报、项目规划书等资料，并与乡镇和街道干部、村“两委”班子成员、村庄精英、普通村民等进行多次深入访谈。数据采集结束后，所有访谈录音均被转录为文本。笔者通过质性编码方式对文本进行分析和解读，以确保资料分析的系统性和准确性。

五、示范村建设的三个案例

为推进乡村振兴战略，江浙地区近年来启动“未来乡村”“特色田园乡村”等项目，在省、市、县三级推行“以点带面、典型示范”的建设路径。乡村振兴示范村建设围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标展开。市级乡村振兴示范村建设流程一般为：乡（镇）政府申报→县（区）政府择优→市政府评审并公布创建名单→村庄实施示范建设→2~3年后评审认定。在比较分析前，本文先对三个案例的基本情况概述。

（一）案例一：W村和L镇

江苏省L镇下辖的W村辖区面积3.07平方千米，耕地面积2887亩^①。W村以水稻、小麦种植为主要产业，建有高标准农田2040亩。全村总人口2552人。2020年村集体经营性收入23.9万元。

W村具有明显的地理区位优势。一方面，W村交通便捷，离上海市仅2小时车程；另一方面，W村紧邻L镇重点发展的科技园项目。村庄生态环境优美，基础设施状况良好，建有420平方米的公共服务中心，道路基本实现硬化，主干道也大多安装了路灯。

2021年，L镇鼓励W村申报市级乡村振兴示范村项目。然而在项目申报过程中，双方对示范村建设的发展规划却出现了分歧。L镇之所以鼓励W村申报示范村，主要是看中W村毗邻科技园的地理位置和较好的基础设施水平，希望W村配合科技园发展的需要，承接“格子农田”乡村休闲旅游项目。村委会则认为“格子农田”项目成本高昂，收益不确定，并不符合村庄需要，因此希望集中精力发展村庄开发的农业实践教育基地项目。最终L镇在未与W村达成共识的情况下，自行将“格子农田”项目列入了示范建设申报书。

规划与理念上的分歧导致示范村建设处于持续拉锯状态。在选址问题上，L镇希望将“格子农田”项目安排在园区附近，方便设计游览路线。村委会却表

^① 1亩≈666.7平方米。

示园区附近的农田属于村民小组集体土地，征用的话需要跟多个村民小组进行协商且补偿难度较大，因此建议将项目用地改为距园区较远的村集体自留地。在投资与经营问题上，L镇希望W村将示范项目资金全部用于“格子农田”项目的基础设施建设，然后将项目承包给旅游公司经营，村里收租即可。村委会认为这个做法风险大，可能会给村庄带来损失。由于双方始终无法对选址、投资、运营等重要事项达成一致，因此该项目迟迟没有开工，地块一直处于闲置状态，示范村建设陷入停滞。

（二）案例二：A村和S街道

浙江省S街道下辖的A村属于典型的平原水乡农村。A村由三个自然村合并而成，村域面积1.43平方千米，耕地面积1275亩。全村总人口2063人。2020年村集体经营性收入39.15万元。

作为历史名人的故乡，A村具有独一无二的文化资源禀赋，颇得S街道的青睐。为了将A村打造成当地的一张文化名片，S街道主动将美丽乡村、民主法治村、绿色生态村、防灾减灾村等多个示范项目“打包”，集中投入到A村的发展建设中，使A村获得多项省、市级荣誉。

国家提出乡村振兴战略后，S街道把握政策红利，积极推动A村申报乡村振兴示范村项目。由于具备得天独厚的文化资源禀赋，A村在2017年被S街道列为典型，2021年入选市级乡村振兴示范村创建名单。为了确保A村在规定期限内完成示范任务，S街道不仅为村庄筹集了90%以上的建设资金，还统合综治、文旅、农业农村等部门的资源，抽调多名业务骨干与村委会共同成立工作专班，以“一周双例会”机制稳步推进项目建设。工作专班实行工作清单制度，将示范村建设任务按责任人员、具体事项与时间节点进行细化分解，并对未按时完成重点工作任务的责任人员予以警示提醒。

S街道在示范村建设中占据主导地位，统筹村庄发展规划制定、建设项目招商与运营等工作。项目建设初期，S街道雇用了一家市场化运营公司，每年向其支付运营费。后来由于经营状况不理想，S街道解雇了这家公司，指导A村自己成立公司进行运营，由街道负责监督和管理。村委会主要负责协调具体事务，解决在建设过程中产生的与村民相关的矛盾纠纷。

A村示范村建设围绕“打造历史名人故乡”这一主题展开。为此，A村引入乡村影院、文化书店、文创品牌店、乡村展示馆、文化礼堂等一系列设施。目前，这些设施都已建成并投入运营。

然而，实地调研发现，S街道主导的示范村建设与村庄需求之间存在一定程度的脱节。由于当地文旅产业发展尚不成熟，游客数量有限，而运营成本又居高不下，村庄至今仍未实现盈利，其发展主要依赖S街道持续不断的资源投入。这种示范建设模式能否持续仍有待观察。

（三）案例三：P村和J街道

浙江省J街道下辖的P村三面环山，毗邻国家森林公园。P村下辖4个自然村。村域面积7.6平方千米，耕地面积1850亩。全村总人口2595人。2020年村集体经营性收入达160余万元。

P村曾是远近闻名的“后进村”，村庄内部矛盾纠纷不断，信访事件时有发生。2016年，在新任村党支部书记的推动下，P村开展了一系列改革：第一，推行村干部集中办公制；第二，开通24小时村民服务监督热线；第三，创设“莲心亮话”机制，村干部借广场纳凉的机会与村民讨论村庄公共事务。这些改革显著提升了村委会和村民之间的凝聚力。

P村隶属的J街道商业发达，文旅资源丰富，下辖村庄的建设基础较好。在示范项目选点过程中，J街道并没有试图打造“亮点”，而是采取竞争择优的方式，通过村庄自主申报、公开答辩等程序来确定入围名单。P村凭借其在浙江省小城镇环境综合整治活动、“五星达标、3A争创”等活动中的出色表现，于2021年成功入选市级乡村振兴示范村创建名单。

在示范村建设过程中，J街道和P村对村庄运营模式持有不同观点。J街道认为应当采用市场化模式，引入专业团队对村庄进行整体包装和统一经营，村集体获得租金收入，企业获得运营收入，以此降低村庄的运营风险。村委会则认为外来团队对村庄情况缺乏了解，由其负责运营不能充分发挥村庄的独特优势，同时运营费用也会增加村庄的财政压力，因此坚持由村集体运营。最终，J街道采纳了村委会的意见，将示范项目交由P村自主运营。

P村将艺术休闲旅游作为示范村建设的重要抓手，对村内文化资源进行挖掘和盘活。艺术创作基地、咖啡店、书店、露营、垂钓等新业态在此落地生根。P村慢慢成为远近闻名的“网红村”，被多家媒体争相报道，不仅为当地村民提供了可观的收入和更多的就业机会，还吸引不少在外务工的年轻人返乡创业，有效促进了村庄的发展。

P村不仅完成了硬件设施建设，还增强了村庄的经济活力，提升了成员之间的凝聚力。P村并不具备独特的文化资源禀赋，其发展主要得益于示范村建设项目所激发的内生动力，以及在此基础上形成的长效治理机制。因此，这种示范经验为其他村庄提供了可复制的“模板”。

六、示范建设效果的案例比较分析

从上文的案例描述可以发现，示范村建设效果的差异至少体现在三个方面，即示范项目的完成度、示范点的长效治理以及示范模式的推广价值。示范项目

的完成度是指村庄是否如期完成示范创建申报书提及的建设项目，这些项目以硬件设施建设为主。示范点的长效治理是指示范建设是否有助于激活村庄内生动力，建立村庄长远发展所需的秩序与规范，培养村民的认同感和归属感，等等。示范模式的推广价值很大程度上取决于作为示范点的村庄是否具有典型性（韩国明、王鹤，2012），这既包括村庄先天资源禀赋的独特性和异质性，也包括在示范建设过程中采用的治理手段是否具有可复制性。值得指出的是，示范建设效果的三个维度在逻辑上具有递增关系，而不是三个独立的变量，因此需要对它们进行整体性分析。

就本文所考察的三个村庄而言，虽然它们都入选了市级示范村创建名单，但示范建设效果却呈现显著的差异。案例一W村的示范项目目前处于停滞状态。由于对示范建设的目标存在分歧，W村与L镇一直处于角力中，诸如“格子农田”等建设项目迟迟没有开工。与案例一相比，案例二A村的示范建设效果相对较好，申报书中提及的建设项目已全部完成。然而，新建的各类设施至今未能实现盈利，其运营高度依赖S街道的资源投入，且村委会和村民在示范建设过程中一直处于被动地位。从这个意义上说，A村示范经验的可持续性和推广价值相对有限。相比而言，案例三P村的示范建设效果最好，不仅顺利完成了硬件设施建设，还以此为契机对村庄内部、外部资源进行了有效动员，激活了村庄内生动力，由此形成可复制、可推广的村庄发展模式。

田野调查发现，三个案例示范建设效果的差异与政策执行网络的运作密切相关，主要体现为以下三个过程：一是基层政府和村委会对示范政策的共意制造过程；二是村委会对村民及村内外资源的动员过程；三是基层政府和村委会解决意见分歧的沟通协商过程。

（一）共意制造

江苏、浙江两省关于乡村振兴示范村建设的政策文件都仅提及示范村建设应围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标展开，但对于建设路径并没有明确规定，而是鼓励基层改革创新。在此情境下，示范村建设应该如何推进在很大程度上取决于不同行动者对政策内容的阐释。在案例一中，L镇和W村对示范村建设内容的阐释存在较大的差异。对L镇来说，将W村列入示范村建设的初衷是为科技园服务。大型科技园的发展需要空间、土地、产业等一系列配套要素，紧邻科技园的W村自然成为提供这些配套的最佳选择。

“我们选择W村作为示范村建设点，首先是出于地理位置的考量。W村是离科技园最近的一个村，跟我们新区的发展定位比较契合，刚好可以承接省级重点项目，形成协同效应，做出我们新区的特色。”（L镇农业农村办副主任访谈资料W20220708）

然而，W村申报示范项目并不是为了给科技园提供配套，而是想要借此契机拓展村庄的自营项目。L镇和W村对示范村建设的不同理念鲜明地体现在双方对“格子农田”和农业实践教育基地这两个建设项目的角力拉锯上。

“农业实践教育基地是陈书记当时在村里挂职时提出的项目。其他区已经有村庄在做了，而且现在搞亲子研学这种项目比较火，门槛也比较低。我们是想把农业实践教育基地做起来之后，手里面有个东西，再去跟镇里谈做不做、怎么做。”（W村党支部副书记访谈资料 W20220629）

从项目运营上来说，W村村委会认为镇政府制定的“格子农田”项目建设门槛较高，且涉及民居拆迁、旧房改造等诸多事宜，需要大量的协调工作。此外，这个项目的收益存在不确定性，对村庄而言风险较高。

“教育基地接待的都是团队，是对公的生意，我们村里管起来比较简单。但是做‘格子农田’的话，肯定是个人来种，管理成本会很高……年轻人每天上班都很累，饭都不想做，谁还愿意来这里种菜？”（W村党支部副书记访谈资料 W20220706）

遗憾的是，由村庄发展规划引发的意见分歧并未在互动中得以弥合，反而由于双方各行其是而愈演愈烈，进而影响了L镇和W村的合作意愿与信任关系。起初，L镇同意W村先自行探索农业实践教育基地项目，承诺给予其一定时间寻找合作方。经接洽，W村村委会与相关合作机构取得联系，并以此为基础制作了示范建设申报书。然而，在申报书提交环节，L镇并没有采纳村委会提交的版本，而是在没有与村庄充分沟通的情况下，单方面将申报书中的农业实践教育基地项目更改为“格子农田”项目。W村村委会虽然不得不动接受这样的安排，但在此后项目实施的诸多环节中时常采用拖延、推诿等消极应对策略。双方的持续拉锯最终导致示范项目建设陷入停滞。

相比而言，案例二和案例三中基层政府和村庄对示范村建设方向具有共识，即便对采取何种具体手段有不同看法，也能通过话语策略推动相互间共识的达成。案例二的A村作为历史名人故乡，文化资源禀赋突出，S街道和A村都认为应将打造文化品牌作为示范村建设的主要方向。在案例三中，J街道和P村曾对是否要引入市场化运营团队持不同意见。乡村市场化运营是浙江省主推的村庄运营模式，主要从专业化角度出发，认为引入会策划、善管理、懂营销的运营团队有助于挖掘村庄的发展潜力。在该政策导向下，J街道一开始将引入专业化团队作为示范村建设的一个必选项。然而，P村党支部书记却从三个方面对“专业化”提出了质疑：第一，专家擅长经验归纳和理论总结，但未必能对村庄提出具有可操作性的建设方案；第二，市场化、专业化运营模式需要以规模为前提，否则不符合成本-收益原则；第三，由村庄自主运营能够根据村庄的实际需求开展规划设计。

“专家最擅长做什么？归纳一下就是，这个村失败了，会总结教训；这

个村成功了，会总结经验……但这个村很贫穷，要让它变富裕，专家没这个水平。”（P村党支部书记访谈资料 P20230706）

“如果把村比作企业，要找经理来管理这个企业的话，至少这个企业已经到一定规模了。不可能说只有10个工人，却要找职业经理人来经营。我们村在打造之初，马上就要运营团队进来，从做企业的角度来讲，我是有质疑的……这些运营团队作用有限，每年还要给他们付100万、200万运营费，这对村集体而言是很大一笔支出。”（P村党支部书记访谈资料 P20230706）

“好多工业化设计在纸面上都很好，到落地的时候就变坏了。比如规划书上说这里建个凉亭。你知不知道这个凉亭建起来，凉亭的角对着那户人家大门，那户人家会给你建吗？农村是很忌讳这个的。我们了解村里情况，规划时能避免掉这些问题……村庄规划也不是全靠我们村自己做，也是请专业的人来看的。但村庄要先有一个大概的规划，之后再让专业的人来看，那个费用就很低了。”（P村党支部书记访谈资料 P20230706）

经过这三方面的话语建构，P村村委会成功使J街道认同：引入专业化运营团队并不是推动村庄发展的最佳路径。自主运营模式有助于充分运用地方性知识，降低运营成本，提高政策实施效率，也更容易获得村民的认可。

案例分析表明，基层政府和村委会对示范村建设方向能否达成共识以及共识是否能获得村民的支持，对示范建设效果具有决定性影响。如果双方存在较大分歧且无法得到有效调和，那么政策阐释的冲突可能加剧并持续影响整个示范建设过程。反之，若行动者能有目的地对政策现实进行共识性意义建构，弥合各方关于政策的理解分歧，将能有效促进政策实施中的良性合作。

（二）资源动员

示范村建设旨在展示乡村振兴的成功范例，这既包括基础设施建设和环境美化，也包括产业发展和村民生活品质提升，往往需要较多的资源投入。在实际运行中，上级政府会向入选示范建设的村庄提供一定数量的项目资金。然而，这笔资金通常数额有限。为实现良好的示范建设效果，村庄还需要动员更多的人力、物力和财力。资源动员包含内部和外部动员，对内需要调动村民积极性，鼓励村民共同参与村庄建设；对外需要争取外部行动者的支持，通过多样化渠道推动村庄发展。

案例三的P村是资源动员的成功案例。这首先体现为村委会对村民的有效动员。除了上文提及的开通24小时村民服务监督热线、借广场纳凉的机会与村民讨论公共事务等举措之外，村干部还鼓励村民积极参与村庄建设。村民参与使其得以分享村庄发展的红利，由此增强村民对村庄的认同感，这种认同感又有助于挖掘村庄的内生动力，推动村庄的可持续发展。

“村民参与是慢慢来的。关键是要让老百姓从没钱赚到有钱赚……刚开始

我鼓励一个村民开饭店，苦口婆心地做了一个多礼拜的工作，营业执照都帮他办好，租金也给他算便宜点，好不容易才开起来。现在饭店生意好了，最好的时候一天能赚8000块钱……到了周六周日，我们鼓励各家把家里的土特产拿出来卖，赚个几百甚至上千块钱。农民家里的农作物可能本来就要烂掉，能卖多少都是好的。老百姓能从村庄发展中获得好处，那村里要他们配合建设的时候，自然也会比较愿意。”（P村党支部书记访谈资料P20230706）

对村民的访谈验证了村干部的话。村民普遍表示能切身感受到示范村建设的成效，看好村庄的发展前景，也愿意继续参与村庄建设。村民最常提到的变化包括以下五个方面：第一，新建广场、公园、雕塑等场地和设施，增加了成人锻炼、休闲和小孩玩耍的空间；第二，随着游客的增多，农家菜、书房等店铺开始营业，村民平时也会出来摆摊卖笋干、麻糍等土特产；第三，村庄在抖音上挺火的，村里经常举办各类活动，自己有空也会参加；第四，村民热线很有用，反映问题能得到回复；第五，愿意参与村庄建设，在广场上开会很方便，讨论的问题也能得到妥善解决。^①

动员外部资源也同样重要。在确定艺术、休闲、旅游的发展方向后，村干部和村民便着手将村里闲置的房屋整理出来，打造成文创空间，吸引艺术家入驻，以提升村庄的艺术氛围。P村积极把握网络时代的红利，通过对微信朋友圈、抖音等新媒体的灵活运用，以及与网红、主播等人的合作，为村庄吸引流量资源，将村庄打造成一个远近闻名的“网红村”。

“我们村里做的任何一个小景点，假如说游客没留下来拍照，你在朋友圈上面看不到，那这个景点就是失败的……我们当时承办了S市网络达人专委会的活动，这个活动让我们火起来了，因为参加者都是本地的抖音内容创作者。总之，这些机会能抓住的都要抓住。”（P村党支部书记访谈资料P20230706）

P村还与政府、企事业单位、社会组织等开展广泛合作，为村庄带来资金、技术等资源，推动了村庄的市场化发展。比如，与饭店建立农产品战略性“产-供-销”协议，向饭店定期供应笋干菜等村里的农产品；与环保公益组织开展乡村振兴项目结对，获得环保公益组织提供的资金和技术支持。此外，借着与市财政局共建的机会，P村将村里的文化礼堂作为政府采购项目挂上政务云平台，以便将场地出租给有需要的单位，有效地盘活文化礼堂这一空间资源。

“这个文化礼堂我们楼上楼下全部精装修，投下去400多万元，不能只用来向领导展示，还要能产生效益。我们初步估计了一下，按照目前的流量，光这个会场一年能增收25万元到30万元。”（P村党支部书记访谈资料P20230706）

与案例三相比，其他两个案例中村庄的资源动员能力相对有限。在案例一中，W村由于缺乏来自内外部的支持，无力改变与L镇僵持的状态。在案例二

^① 整理自笔者在P村的走访记录。

中，A村的示范项目是在S街道扶持下发展起来的。这导致A村对S街道高度依赖，缺乏自主拓展资源获取渠道的意愿和能力。当被问及村庄发展规划时，村干部往往不能提供明确的答案，而是多次提到“村庄发展还得靠街道的支持”，并经常引用“街道的任务”“街道的安排”作为依据。

“整个示范村建设项目，包括村里面招商和投资，都是街道在安排和推动。我们村干部的任务就是要保证老百姓不抵触。事情都是街道上面布置的，到底要做什么还得靠街道领导安排，靠我们村自己肯定是不行的。”（A村党支部委员访谈资料 A202307081）

村干部将主要精力用于完成S街道布置的任务，较难兼顾村庄的自治事务。据笔者对村民的入户走访所了解，A村村干部与村民联系较少，村民参与村庄发展建设的动力不足。村民普遍表示：第一，景区建起来了，游客数量有所增加，但与自己关系不大；第二，村庄发展没有给本村人提供就业岗位，年轻人返乡缺乏创业机会；第三，村庄建设很少征求老百姓意见，缺乏意见反馈渠道，村委会管理水平不足。^①

从对三个案例的比较分析可以看出，资源动员能力很大程度上决定了示范村建设的物质基础与群众基础。成功的资源动员有助于减轻村庄对上级政府的依赖，自主地推进村庄建设。

（三）沟通协商

示范村建设涉及基层政府与村庄的互动。基层政府作为协调者和监督者，需要确保村庄建设符合示范政策的原则和要求。村庄作为建设主体，需要发挥主动性寻求村庄的发展与治理之道。在示范建设过程中，不同行动者之间的意见分歧在所难免。开放、平等的沟通协商有助于弥合分歧，兼顾各方的利益，促进互补与合作，从而实现良好的示范建设效果。

就本文所比较的三个案例而言，两个村庄的村委会或村民与基层政府缺乏有效沟通。在案例一中，L镇和W村村委会从申报阶段开始就对示范村建设规划存在较大分歧。可惜的是，双方并未通过建设性对话来缩小或弥合分歧，反而陷入持续角力之中。在案例二中，S街道在示范村建设中占据主导地位，A村村委会只是被动执行S街道布置的任务，未能充分表达村庄自身的利益诉求，也未能让村民切身感受到示范村建设带来的获益，由此导致示范村建设与村庄需求并不匹配。从村委会的角度来看，营收状况与成本压力成为示范村建设中的痛点。

“这个村一直都是在亏钱。雇的这些物业、保洁、讲解员，一个月的工资都要快两万元了。还有村里面这些展示馆、文化礼堂，夏天空调全都是一整天地在转，这些电费、保养费一个月也要去掉不少钱……平时政务接待都不

^① 整理自笔者在A村的走访记录。

收钱……开销的话，你说房间卫生也好，哪怕光是矿泉水，我们也要准备不少。这些都得自己倒贴钱进去。”（A村驻村干部访谈资料 A202307082）

作为向上级政府展示乡村振兴成果的主要场所，A村需要承担大量的接待工作。被纳入示范村创建名单后，村干部的工作量明显增加，但其收入与示范村建设成效并不挂钩，这导致村干部普遍动力不足。

“我们的工资和示范村建设还没有挂钩，就是动力不够。如果跟工资挂钩了，那可能动力会好一点……目前还没有，也没有加班工资可以算，周六周日又老是要加班……我们村‘两委’的年轻人也不够多，我觉得很累。”（A村党支部委员访谈记录 A202307081）

与前两个案例相比，在案例三中，P村和J街道之间的沟通显得更为平等和顺畅，P村能在示范村建设中有策略地反馈意见，将村庄的诉求和想法整合到项目建设内容中。在入选示范村建设后，J街道要求P村引入市场化运营团队。P村村委会虽然对此有不同意见，但并没有直接拒绝街道的要求，而是对全市的运营团队展开背景调查，并先后与18家团队进行了面谈。面谈过程主要围绕三个问题展开：第一，为什么选择P村？第二，到P村来准备做些什么？第三，之前有没有成功案例？结果显示，18家运营团队的回答都不尽如人意。这些面谈虽然未能促成合作，却向街道展示了P村尝试引入专业化团队的诚意和努力，并从客观上证明了外部运营团队的理念和能力无法满足村庄发展的需求。

接着，P村村委会召开村民代表大会，就是否要引入专业化运营团队与村民进行商议。经投票表决，村民普遍支持由村庄自主运营。村民代表大会的投票结果为P村不引入运营团队的决策提供了民意基础。最终，J街道表示尊重村民的选择。

“我们这种发展中的村庄，村书记真的能在成长当中发挥很大的作用……因为我有实打实开村民代表大会的，要不要运营公司也是我们村民一起投票出来的。”（P村党支部书记访谈记录 P20230706）

综上，沟通协商是影响基层政府与村庄建立良好合作关系、激发村庄内生动力的重要变量。能否实现有效的沟通协商既与共意制造和资源动员密切相关，也取决于行动者的沟通策略与技巧。在案例三中，P村并没有贸然拒绝J街道引入市场化运营团队的要求，而是通过与运营公司面谈、召开村民代表大会等方式向街道表明村庄在现阶段选择自主运营的理据。此外，沟通协商还受长期形成的地方性网络的影响。P村村民对村干部的支持、J街道开放包容的治理理念等都有助于促成建设性的协商互动。

七、结论与讨论

本文从关系性理论出发，通过多案例比较对示范政策执行效果进行系统的

解释。传统的政策执行研究大多基于理性模型，倾向于将政策执行与政策目标间的偏差视为异常。关系性理论指出，这种偏差并不必然是一种异常，而是行动者在政策执行网络中持续互动的结果。政策执行过程中涉及的各行动者之间的关系，以及行动者围绕意义、价值、行动展开的策略性互动与关系重构，是影响政策执行效果的关键变量，在特定的政策领域中甚至可能对政策执行效果产生主导性影响。在这个意义上，关系性理论弥补了传统理性模型的不足，有助于解释被视为异常的政策现象，比如执行偏差等。

本研究以示范村建设为案例，阐释了关系的建立与重构过程对政策执行效果的影响。随着示范机制向社会治理领域延伸，越来越多的示范政策涉及政府与社会行动者，因此有必要超越以政府行为为核心的分析思路，系统地考察政府与社会行动者之间的关系与互动对政策执行效果的影响。本文整合了关系性理论和政策执行理论的洞见，提出一个理解示范政策执行效果的分析框架，从共意制造、资源动员、沟通协商三个维度剖析了关系运作过程对政策执行效果的影响效应与作用机理。

在基层治理领域，基层政府与村庄之间的制度化关系具有同质性，且基层政府对村庄不具有强制性的正式权力，因此非正式权力运作在政策执行过程中发挥重要的作用。对比案例二和案例三可见，在正式治理制度大致相似的情况下，示范项目建设过程中街道与村庄之间的权力关系呈现明显的差异。在案例二中，A村和S街道间的关系接近于科层制的等级关系，而在案例三中，P村和J街道却形成一种更为平等的合作关系。这种差异的产生部分取决于村干部的能力。P村党支部书记较为能干，善于动员内外部资源，这使P村在与街道协商的过程中具有较大的话语权。同时，对政策话语的阐释、村民的团结和支持、沟通策略的运用也同样重要。从这个意义上说，基层政策执行中的权力关系并不完全由制度安排和结构性资源所决定，还取决于行动者之间的动态博弈和关系运作（王汉生、吴莹，2011）。实际上，行动者之间既有的关系会影响政策执行网络的构成和关键节点，而政策执行过程中的策略性互动又会对政策执行网络进行调整与重构，并最终影响政策执行效果。由此可见，关系性理论用政策执行过程中实际发生的关系和互动来解释政策执行效果的差异，而不是以政策文本的内在属性来判定政策执行的类型及其所需要的支配性资源。

通过考察关系对不同维度的示范政策执行效果的影响，本研究有助于深化对政策有效执行的理解。作为中国特色的政策执行的一项核心机制，示范具有多重目标，示范政策执行效果也因此具有多维内涵，不仅包含示范项目的完成度，还包括示范点的长效治理和示范模式的推广价值。本文的案例分析显示，若只是为了完成示范建设申报书中所列的设施建设，充足的资源投入和村庄的被动配合即可达成，此时基层政府与村委会之间的二元关系是重要的解释变量。若要实现示范村的长效治理与示范模式的推广价值，则需要将激发村庄的内生

动力作为示范建设的一个重要目标。此时，基层政府、村委会和村民之间的三元关系成为关键解释变量，而村外行动者（资源）与村庄的关系则是不可忽视的条件变量。由此可见，对示范政策执行效果的考察不能仅采用自上而下的行政逻辑，还需要充分考察国家与社会之间的关系。

本文的研究发现也呼应了国家基础性权力理论。该理论认为，国家渗透基层社会并执行其政治决定的能力决定了国家治理绩效（Mann, 1984）。对比三个案例可知，国家对基层社会的渗透程度存在显著差异，且渗透程度和示范效果紧密相关。在案例一中，国家权力主要停留在镇一级层面，并没有实现向村庄的渗透。在案例二中，国家权力渗透到村委会层面，但尚未能通过村组织进一步动员村民。在案例三中，国家权力则渗透到村民层面并取得了良好的示范效果。在某种意义上说，本研究从关系性理论阐明了国家成功渗透基层社会的过程和机制，并指出国家对社会渗透能力不完全依赖于正式制度与行政资源，而是取决于基层行政网络能否与地方性网络有效连接，通过引领、激励、赋权等机制激活基层治理的“神经末梢”（Sun & Yip, 2018）。

综上所述，本文将关系性理论引入政策执行研究并以此来解释示范政策执行效果，补充与拓展了政策执行相关研究。事实上，关系性理论不仅能解释示范政策执行效果，也适用于其他缺乏清晰的政策目标和实现路径、注重发挥地方性知识和主体能动性的政策领域。因此，后续研究可以通过更多的案例探究关系性理论在不同政策领域的解释力。当我们从关系性理论来解释政策执行效果的差异时，需要将行动者关系与互动作为分析单位，这种分析路径有助于弥合自上而下和自下而上政策执行理论的局限。这是因为，行动者之间的关系网络并不限于特定的执行层级，既可能发生在基层政府和社会行动者之间，也可能发生在上下级政府之间，且行动者之间的关系网络并不是静态的，而是取决于情境化的持续互动。这种关系性分析视角可能为政策执行研究带来新的启示或理论整合。此外，用关系性理论解释政策执行效果也是推动政策执行理论本土化的一种尝试。实际上，中国社会重人情、重关系的文化传统给政策执行带来了深远的影响，关系在中国政策执行中的作用相比其他国家尤为突出（Lejano, 2021; Loubere & Shen, 2018）。基于此，后续研究有必要进一步考察关系变量在何种情境下能促进或抑制政策的有效执行，对关系变量与政策执行效果间的因果关系进行更细致的理论化，以便在实践中提升政策执行的效率和效果。

参考文献

- 韩福国、张开平 (2015). 社会治理的“协商”领域与“民主”机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判. *浙江社会科学*, (10): 48-61+156.
- Han, F. G., & Zhang, K. P. (2015). Deliberative Democracy and Democratic Procedures in Social Governance: Institutional Features, Practicing Fields and Theoretical Critiques of Deliberative Democracy in Local China. *Zhejiang Social Sciences*, (10): 48-61+156. (in Chinese)
- 韩国明、王鹤 (2012). 我国公共政策执行的示范方式失效分析——基于示范村建设个案的研究. *中国行政管理*

- 理, (4): 38-42.
- Han, G. M., & Wang, H. (2012). Analysis on the Failure of Model Way of Public Policy Implementation: A Case Study Based on the Construction of Model Village. *Chinese Public Administration*, (4): 38-42. (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). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 李云新、袁洋 (2015). 项目制运行过程中“示范”断裂现象及其解释. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 29(5): 62-70.
- Li, Y. X., & Yuan, Y. (2015). The Phenomenon and Explanation of Demonstration Fracture in Project System's Operational Process. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 29(5): 62-70. (in Chinese)
- 刘鹏、张伊静 (2020). 中国式政策示范效果及其影响因素——基于两个示范城市建设案例的比较研究. *行政论坛*, 27(6): 65-73.
- Liu, P., & Zhang, Y. J. (2020). The Operational Effectiveness and Influencing Factors of Policy Demonstration: A Comparative Study on Two National Model Cities' Building. *Administrative Tribune*, 27(6): 65-73. (in Chinese)
- 马亮、王洪川 (2018). 示范城市创建与食品安全感: 基于自然实验的政策评估. *南京社会科学*, (9): 70-75+91.
- Ma, L., & Wang, H. C. (2018). Policy Pilot and Food Safety Perception: A Policy Evaluation Based on Natural Experiments. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 70-75+91. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会科学*, (4): 126-148+223.
- She, X. Y., & Chen, Y. Y. (2011). The Mechanism and Governance Logic of the Hierarchical Operation of the Project System: A Sociological Case Study of “Projects Entering the Village”. *Social Sciences in China*, (4): 126-148+223. (in Chinese)
- 孙小逸 (2024). 从单一结果导向到“过程-结果”导向: 政府回应公众诉求的特征分析与路径优化. *南京社会科学*, (1): 65-74.
- Sun, X. Y. (2024). From Result-oriented to Process-result-oriented Government Response: Characteristic Analysis and Path to Realization. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (1): 65-74. (in Chinese)
- 唐皇凤 (2007). 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究. *开放时代*, (3): 115-129.
- Tang, H. F. (2007). Campaign-styled Management of Normal Society. *Open Times*, (3): 115-129. (in Chinese)
- 王汉生、吴莹 (2011). 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”. *社会学研究*, 25(1): 63-95+244.
- Wang, H. S., & Wu, Y. (2011). Visible and Invisible State in Grass-roots Society: Episodes in a Commercial Housing Enclave. *Sociological Studies*, 25(1): 63-95+244. (in Chinese)
- 王哲 (2018). 作为政治达标赛的评比表彰: 理论意义与演进逻辑——基于A省“省级园林县城”计划的案例研究. *公共管理学报*, 15(3): 16-26+154-155.
- Wang, Z. (2018). Rating and Praise Project as Political Race to the Targets: Theoretical Implications and Evolution Logic: A Case Study of “Provincial Garden County” Project in A Province. *Journal of Public Management*, 15(3): 16-26+154-155. (in Chinese)
- 邢成举、吴春来 (2023). 领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范. *公共管理学报*, 20(4): 64-77+171.
- Xing, C. J., & Wu, C. L. (2023). Leadership Attention, Project Allocation and Resource Traps of Policy Input: Why Is It Difficult to Popularize the Experience of Exemplary Villages. *Journal of Public Management*, 20(4): 64-77+171. (in Chinese)
- 徐换歌 (2020). 评比表彰何以促进污染治理? ——来自文明城市评比的经验证据. *公共行政评论*, 13(6): 151-169+213.
- Xu, H. G. (2020). How Does Evaluation and Recognition Promote Pollution Control? Empirical Evidence from the Evaluation of Civilized Cities. *Journal of Public Administration*, 13(6): 151-169+213. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. *社会科学*, (11): 4-12.
- Yang, X. D. (2012). A Pressure System: A Brief History of a Concept. *Journal of Social Sciences*, (11): 4-12. (in Chinese)
- 叶敏 (2016). 政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础. *甘肃行政学院学报*, (6): 19-30+125.

- Ye, M. (2016). The Point Project of Policy Implementation and Its Logic: Take the New Countryside Construction Policy Process of X City for Discussion. *Journal of Gansu Administration Institute*, (6): 19-30+125. (in Chinese)
- 叶敏、陈昌军、张良 (2023). 创建示范: 政策执行中的控制性动员. *政治学研究*, (3): 46-59+169.
- Ye, M., Chen, C. J., & Zhang, L. (2023). Model Construction: A Controlled Mobilization Mechanism in Policy Implementation. *CASS Journal of Political Science*, (3): 46-59+169. (in Chinese)
- 叶敏、熊万胜 (2013). “示范”: 中国式政策执行的一种核心机制——以 XZ 区的新农村建设过程为例. *公共管理学报*, 10(4): 15-25+137-138.
- Ye, M., & Xiong, W. S. (2013). Explanation: A Key Mechanism of Chinese-Style Policy Implementation. *Journal of Public Management*, 10(4): 15-25+137-138. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, (6): 1-21+243.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behaviour. *Sociological Studies*, (6): 1-21+243. (in Chinese)
- 周晔 (2014). 合法性视域下的“评比表彰”: 行动逻辑、功能局限及治理——以中央政府及职能部门组织的评比表彰活动为例. *中国行政管理*, (9): 69-74.
- Zhou, Y. (2014). Research on the Phenomena of Evaluation and Awarding from the Perspective of Legitimacy: Action Logic, Functional Limitation and Its Governance: Taking Examples of the Evaluation and Awarding Organized by the Central Government and Its Departments. *Chinese Public Administration*, (9): 69-74. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2008). 政策网络分析: 发展脉络与理论构建. *中山大学学报(社会科学版)*, (5): 192-199+216.
- Zhu, Y. P. (2008). An Analysis of Policy Network: Development and Theory Building. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, (5): 192-199+216. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2015). 专栏导语: 话语分析: 理解政策过程的重要视角与方法. *公共行政评论*, 8(5): 50-54.
- Zhu, Y. P. (2015). Discourse Analysis: An Important Perspective and Method in Understanding Policy Process. *Journal of Public Administration*, 8(5): 50-54. (in Chinese)
- Bartels, K., & Turnbull, N. (2020). Relational Public Administration: A Synthesis and Heuristic Classification of Relational Approaches. *Public Management Review*, 22(9), 1324-1346.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1): 611-639.
- Bertelli, A. M., & Smith, C. R. (2010). Relational Contracting and Network Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: i21-i40.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of the Network Approach to Governance. *Public Management Review*, 2(2): 135-158.
- Lejano, R. P. (2021). Relationality: An Alternative Framework for Analysing Policy. *Journal of Public Policy*, 41(2): 1-24.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loubere, N., & Shen, Q. (2018). The Policy and Practice of Microcredit in Rural China: Toward a Relational Understanding of Heterogeneous Implementation. *Modern China*, 44(4), 418-452.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 25(2): 185-213.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6): 1212-1241.
- O'Brien, K. J., & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3): 129-168.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560.
- Sun, X. Y., & Yip, N. M. (2018). Infrastructural Power and Neighbourhood Governance: The 1980s Transformation of Residents' Committees in Shanghai. *China: An International Journal*, 16(1): 69-89.

责任编辑: 陈 娜

“借道社会”：欠发达县域产业政策的执行策略

李胜蓝*

【摘要】既有关于地方政府产业政策执行策略的研究大多忽视对市场环境的类型化分析，对缺乏产业发展基础和条件的欠发达县域如何完成产业建设的问题缺乏深入讨论。论文通过对贵州省乙县吉他产业集群的案例研究发现，在弱市场环境中，地方政府在产业政策中采用“借道社会”的执行策略是产业成功的关键。该产业经历了诱发、吸聚、适应等社会过程，在产业集群形成阶段，地方政府以关系式动员机制引发大批企业抱团返乡创业，形成社会性企业群落，从而塑造出适合产业发展的规模化、品牌化效应，一定程度上改变了产业发展的弱市场环境。在产业集群优化阶段，地方政府通过组织化嵌入机制打造产业共同体，形成内部团结以应对外部市场竞争，使产业得以优化并培养出具有地域特征的产业根植性。

【关键词】地方政府 借道社会 关系动员 组织嵌入

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 06-0121-16

一、问题的提出

在打赢脱贫攻坚战之后，作为乡村振兴的第一要务，产业问题再一次被摆在了突出的位置。2024年的中央一号文件指出，要“构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系”^①。产业是县域经济发展的重要抓手，在促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系中发挥了重要作用。

地方政府具有推动辖区产业建设的内驱力，这已基本成为学界共识，县政

* 李胜蓝，中国地质大学（武汉）马克思主义学院副教授，湖北乡村文化发展研究院研究员。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。如有纰漏，文责自负。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“欠发达县域产业集群形成的社会过程及机制研究”（22CSH055）。

① 资料来源：2024年2月3日，《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》。

府在推动县域经济社会发展中发挥了重要作用，长期保持着对地区经济增长和发展的至关重要的影响力（周黎安，2004），成为推动辖区产业建设的实际主导力量。由于不同县域之间存在地理位置、产业发展条件、地方政府能力等诸多方面的差异，因此在产业建设的实践上也存在区别。对于欠发达县域而言，政府为摆脱自身处境，其发展的欲望更强，压力也更甚于发达地区。从现实情况来看，欠发达地区政府产业建设的能动结果往往与理想状况相距甚远（周飞舟、赵阳，2003），产业发展呈现出持续能力弱（胡静寅，2013）、同质化程度高，为谋求晋升而频繁更换产业（刘军强等，2017）以及刻意打造典型产业（冯猛，2014）等特征。不过，近年来，在欠发达地区涌现了一些产业建设的成功案例，本文关注的欠发达 Z 县的吉他产业集群就是其中的成功典范。那么，同样受到政治锦标赛的激励，同样面临产业发展劣势的欠发达 Z 县为何能取得产业建设的成功？由此出发，以 Z 县的吉他产业为案例，本研究要回答的核心研究问题是：在欠发达地方政府的产业政策执行中，培育一个可以长效发展的产业何以可能？其产业形成的过程及产业执行策略是什么？

二、文献综述与分析框架

（一）文献回顾：转型进程中的地方政府产业建设

改革开放 40 多年来，中国经济持续的高速增长被视为一种“奇迹”。学界一般认为，奇迹之所以发生，是因为作为后发的追赶型国家在市场转型中扮演着重要角色，其中，地方政府作为产业治理的主体发挥了尤为关键的作用（周文、李超，2022）。总体而言，学界关于地方政府产业建设的研究主要集中于宏观理论探讨和微观策略分析两个方面。

1. 产业政策视角下政府作用及其与市场关系的探讨

所谓产业政策，指的是政府为改变产业间资源分配和各种产业中企业的某种经营活动而采取的政策，其制定的依据是弥补市场失灵（小宫隆太郎等，1988）。我国学界关于产业政策的争论焦点在于产业政策中政府的作用、限度、边界及其与市场的相互关系。以林毅夫和张维迎在 2016 年的产业政策辩论为始，我国经济学界围绕“是否需要产业政策”的话题展开了一轮产业政策争论。以“林张之争”为前提，有学者主张从市场过程理论出发，探讨市场与政府如何形成互补协同关系（江飞涛、李晓萍，2018），以及产业政策在不同发展阶段发挥作用的约束条件（陈玮、耿曙，2017）。在产业政策视角下理解政府与市场的关系及二者的作用边界为我们提供了宏观视野，不过这些研究涉及的对象大多为中央政府或省级政府，且多见于抽象的理论探讨，因此在一定程度上忽视

了县域政府产业政策执行中的策略性实践。

2. 治理视角下地方政府的产业建设策略研究

不同于经济学的理论分析，社会学、政治学等学科尝试跳出对政府行为简单化、标签化、抽象化的假定，对地方政府在制度、环境等约束下采取的策略性行为展开分析，形成了以下两种解释。一种解释是从治理主体出发，强调地方政府在执行产业政策的过程中，政府与市场之外的多元主体参与，其观点一般将地方政府产业建设的结果归因于产业治理主体的参与程度和组织化程度（郁建兴、高翔，2009）。周黎安提出的“官场+市场”理论颇具代表性（周黎安，2018），该理论在洛川苹果产业的研究中得到了验证，政府与市场主体、社会主体之间的多元互动是有效推动特色产业崛起的关键因素（刘蓝予、周黎安，2020）。另一种解释是从治理的行动逻辑出发，对产业建设的困境和意外后果展开分析。例如，地方主政官员以任期内地方政绩最大化为行动逻辑，不顾当地的实际条件，一味采取行政手段“短平快”地推行产业项目（杨永伟、陆汉文，2018），导致产业的短期化、同质化（刘明月、汪三贵，2020），或在政府创新的外部氛围激励下，为了在政府竞争中获得更高的比较效用而强行打造“典型”产业（冯猛，2014），使产业的持续性和成功率难以得到有效保障。

以上分析为本文的研究提供了很好的启示，但仍存在两方面的不足。其一，从分析方法来看，既有研究缺乏对地方政府产业建设的过程性分析。产业的形成并非一蹴而就，而是具有萌芽、形成、发展等明显的过程性特征，对产业形成的过程性分析有助于更加清晰地呈现地方政府产业政策的执行策略。其二，缺少对现实市场环境的类型学刻画。既有研究倾向于将市场抽象化、背景化对待，相对忽略了产业政策执行过程中的真实市场环境。实际上，产业的形成与发展必须依托于具体的市场环境，欠发达地区往往并不存在有效的市场（江飞涛等，2021），而是一个市场机制不够完善、市场主体小而弱的“弱市场”环境（朱海波、聂凤英，2020）。在弱市场环境中，自发形成产业的可能性较小，地方政府在招商引资的竞争中也处于劣势。那么，欠发达地方政府能顺利适应弱市场环境，在产业建设中取得突破吗？如果可能，其行动逻辑和策略又是什么？

（二）“借道社会”：一个理解欠发达县域产业政策执行策略的分析框架

嵌入性理论认为，“市场”是嵌入在“社会”之中的，经济活动通常潜藏于人类的社会关系中（波兰尼，2007），市场中的各种关系结构影响甚至决定了市场中的组织形式，应将经济活动置于宽广的政治和社会文化中去进行考察（Granovetter，1985）。产业的形成不仅要依赖于具体的物理空间，更依赖于社会性关系结合而形成的产业社会空间（朱静辉，2024），即使在发达的市场经济中，也常常可见信任等社会机制对于市场主体互动的重要作用（叶志鹏、李朔

严, 2023)。因此, 一个有利于产业发展的市场环境, 不仅通过有效的市场机制提高了市场活力, 更重要的是有社会机制作为市场运行的基础。已有研究证实了我国工业化道路中存在一股显著的、源于基层社会的、自下而上的内发型动力(费孝通, 2009), 亲缘、地缘、业缘等构成了产业发展的丰沃水土, 许多县域块状产业集群形成的重要动力因素便是社区内广泛的社会文化基础(付伟, 2021)。虽然产业的呈现形式不同, 但地方政府脱离“社会”而孤立地执行产业政策的行为是不可取的。受此启发, 在面对弱市场环境时, 欠发达地方政府在合理利用社会基础的前提下, 通过经营“社会”的方式经营出良好的市场“氛围”, 可以重塑产业发展的基础性条件, 以弥补弱市场环境的缺陷。基于此, 本文提出“借道社会”的解释性概念, 意指地方政府在产业政策的执行过程中, 通过经营“社会”的方式间接扭转和塑造产业发展的环境, 从而完成产业建设的执行策略。“借道社会”的核心是地方政府通过重塑市场的社会基础去营造一个适宜产业发展的市场环境, 并在新的市场环境中进行产业建设。

动员和组织能力被视为我国政府将制度优势转化为治理效能的核心体现(符平、卢飞, 2021), 动员和组织社会也正是地方政府实施“借道社会”策略的重要手段和动力机制。从动员社会的角度来看, 国家动员下的社会参与是国家治理的一种基本形式, 治理行为的发生需要以动员作为实现特定治理目标的前置步骤。在具体的动员过程中, 任何形式的动员过程都是动员者与被动员者双向互动的过程(杨敏, 2005), 网络关系是群体行动者可资利用的动员手段, 基层政府往往会利用民间社会的本土性资源, 非正式地行使正式权力以完成任务(孙立平、郭于华, 2000)。因此, 关系式动员被视为主要的动员技术。从组织社会的角度来看, 其核心是地方政府围绕治理目标对治理主体进行再组织和再建设的一种协同体系, 其间涉及对权力、资源、规则等的整合与分配, 围绕产业形成相对独立完整的共同体以应对外部市场竞争是衡量组织能力高低的重要标准。

此外, 由于产业的形成具有明显的过程性特征, 地方政府在进行产业建设时会依据产业进行的阶段性特征和目标, 在执行策略上有不同侧重。就本文所关注的产业集群而言, 一个产业集群的形成一般会经历数量扩张期、质量提升期以及研发与品牌创新期等过程(阮建青等, 2014)。在产业发展初期的企业数量扩张阶段, 政府需要采取关系性动员机制以尽可能多地吸纳产业主体参与产业建设, 为产业集群进行数量上的造势。在产业集群的质量提升期及品牌创新期, 地方政府则倾向于采用组织化嵌入机制, 以建设产业共同体的抱团发展模式去应对外部市场竞争, 培养产业的地域根植性, 提升产业集群质量使其得以优化。

三、研究设计与案例描述

(一) 研究设计

本文以贵州省东北部 Z 县的吉他产业集群为案例，对其发展过程展开了长时间的关注。资料收集分为三个阶段：第一阶段是 2019 年 6 月，笔者在师友的帮助下首次进入 Z 县，围绕其吉他产业进行了为期 3 天的调查，初步接触了与产业相关的政府官员，并获取了官方提供的吉他产业情况介绍资料，对 Z 县吉他产业的发展状况形成了基本认识。第二阶段是 2019 年 7 月中旬至 9 月中旬，笔者以 Z 县经济开发区办公室助理的身份对产业展开参与式观察，对产业的直接参与者进行深度访谈，其中包括参与产业发展全过程的县长、政府工作人员、企业老板、务工人员。同时，笔者获得了官方关于吉他产业发展的政策文件以及政府公布的工作计划、工作报告、会议纪要等资料。第三个阶段是 2019 年 10 月至 2023 年 12 月，笔者一直保持着对该产业的关注，通过收集媒体对该产业的追踪报道，展开线上访谈以加深对该产业发展的过程性认识，并根据访谈所获信息筛选出关键人物展开回访，如此推进直至资料饱和。在整个资料收集过程中，笔者尤为关注的是该产业集群形成及发展的社会过程，力图透过“过程-事件”的分析方法对该产业发展过程进行连贯描述和解释，展现事件和过程之间的复杂互动关系（孙立平、郭于华，2000），清晰地呈现地方政府通过激活社会基础获得产业建设成功的全过程图景。

(二) 案例描述：Z 县的弱市场环境及吉他产业集群

Z 县是我国西南边陲贵州省的一个下辖县，位于贵州省东北部，与重庆接壤。地处大山、人多地少等原因导致了大规模贫困，曾被列为国家级贫困县，于 2020 年才正式脱贫摘帽。在经济发展方面，Z 县受发展条件的限制，体现出明显的弱市场特征。其一，产业基础薄弱，产业结构单一，市场竞争力低。Z 县是一个典型的农业县，常年种植小麦、玉米、水稻等粮食作物，种植野木瓜、核桃、烤烟、茶叶等经济作物，以传统小农经营为主，市场竞争力较低。其二，人力资源短缺。该县总人口为 66 万余人，常住人口不足 40 万人，大量青壮年劳动力到全国各地务工以维持家计，务工地以广东、上海、福建等省市为主。其三，产业发展条件较差。由于地处大山，Z 县交通不便且市场信息闭塞，两条过境高速于 2015 年才正式通车。

如果没有吉他产业集群，Z 县仍是全国 2800 多个县级行政区中毫不起眼的其中一个，然而，自从有了吉他产业集群，Z 县从众多县域中脱颖而出，被多家媒体

争相报道，引发了许多讨论。2023 年，Z 县吉他产业园区已经形成一个以吉他制造为主导的地域分工网络结构，园区内企业数量众多，规模优势显著，并获得官方授予的“中国吉他制造之乡”“国家级文化产业示范园区”等称号，成为当之无愧的吉他产业集群。Z 县吉他产业集群的发展历程见表 1。

表 1 Z 县吉他产业集群的发展历程

年份	吉他产业发展状况
2013	引进第 1 家吉他生产企业
2015	引进 9 家吉他生产企业和 1 家吉他配套企业，年产吉他 170 万把，园区面积扩建至 100 万平方米，获“中国吉他制造之乡”称号
2018	引进 28 家吉他生产企业和 26 家吉他配套企业，年产吉他 500 万把，园区面积扩建至 164 万平方米，获“贵州省文化产业示范基地”称号
2021	企业数量增至 126 家，围绕吉他生产、销售、培训、物流、文化、旅游等形成了闭合的全产业链。产品出口全球 42 个国家和地区，占据全国产销额的 1/5、全球的 1/7。培养了大批专业人才，拥有吉他大师 12 位，一线工匠 1.5 万余名，成功申报专利 175 件，获“中国吉他之都”称号，产业集群形成
2023	集群内部企业数量增至 131 家，自主品牌不断涌现，创新生产智能静音吉他、全竹吉他和新型复合材料吉他等产品。制定吉他产业“制造-旅游-文化”三位一体的发展规划，使 Z 县成为全球吉他重要制造基地和文化发源地，推动了吉他产业的高质量发展

资料来源：作者依据 Z 县提供的数据整理而成。

Z 县吉他产业集群取得瞩目成绩的背后，有两个令人费解的悖论式特征。第一，吉他是一种“洋”乐器，吉他产业是一个自带文化属性的产业，这样的产业似乎很难与一个深处大山的国家级贫困县发生关联，而 Z 县历史上也并无发展吉他产业的历史，甚至可以说与吉他毫无关联。第二，Z 县以极快的速度完成了产业集群建设。一般而言，产业集群的形成是一个相对漫长的过程，然而，Z 县吉他产业集群的形成仅用了不到 10 年。考虑到 Z 县薄弱的产业发展基础，更让人觉得这是一个不可思议的壮举。总之，一个远离市场、深处大山、毫无产业发展根基的欠发达县域，在短短几年时间发展起一个令人瞩目的吉他产业集群，这是该集群明显不同于学界既有产业集群研究的典型特征。

四、Z 县吉他产业集群形成的社会过程

（一）诱发：“由零到一”的艰难突破（2013 年）

2012 年，贵州省在全省范围内推行“工业强省”战略，受政策性激励，Z

县启动产业园区建设，设立了经济开发区，并围绕土地使用、税收、服务等制定了优惠政策以吸引企业入驻。不过，从Z县产业内部环境来看，由于该县长期处于欠发达状态，并不具备经济学意义上产业发展的前提条件；从产业外部环境来看，各地政府为了追求自身产业发展而招商引资，政府间的竞争大大提升了Z县的招商难度，形成了明显的逆向招商关系，县政府即使主动放下身段逢迎企业也很难获得企业的青睐。为破解招商难的困境，Z县将目光投向了在外务工、经商的老乡。在2012年的县域统计数据中，Z县在广东、福建一带拥有5万多的务工人口，其中大部分集中于吉他行业，且形成了以A镇人为主体的创业群体，这使县政府萌生了引导A镇务工经商者返乡创业的想法。

虽然在产业转移的大趋势下，Z县的吉他企业老板开始为企业寻找新的“家园”，但是圈子内部成员对Z县政府不了解，担心政府在招商完成后会攫取企业利益，使企业陷入被动的境地。

“今天一个政策把你吸引回来，明天又出台另外一个政策把优惠都收回去，那怎么办？”（访谈记录20200903LTY）

为破除企业对政府的不信任感，Z县政府在招商过程中采取了两种策略。一是制造关系，“先交朋友再招商”。2013年初，时任Z县县长DZN带领招商团队来到广东，邀请在广东创业务工的Z县吉他企业老板、高管和技术骨干参加一场由县长亲自主持的老乡宴，打出一张“乡情牌”来劝说这些吉他企业迁到Z县。随后，Z县政府将广州的本县籍吉他制造商列为重点招商目标，DZN一年内连续14次南下广东，在与老乡的频繁交往中建立了朋友关系。

“招商引资不是一件简单的事情，我们是下了功夫的。因为大家是土生土长的Z县人，一旦有了情分，感情就深了。我只要去广东，次次都要请他们吃饭。像小孩办满月酒、老人过生日这些，我次次都以私人的名义去送红包、吃酒。所以我从一开始就决定要交下这些朋友的。”（访谈记录20220412DZN）

二是借助制度优势展示政府的招商诚意。为了向吉他企业展示Z县政府打造吉他产业的决心，在DZN的主导下，个体的产业发展目标被塑造为组织目标（李棉管、覃志庆，2023），打造吉他产业成为县域的中心工作，政府内部形成了统一的打造吉他产业的政治文化，将发展吉他产业列为县域经济发展的第一要务，充分发挥集中力量办大事的制度优势，为吉他企业的入驻扫清障碍。

“为了如期完成厂房的修建，我们招商局主任基本上是天天加班加点地到现场监督。企业老板回来看了之后很震惊，之前这里还是山沟，仅仅半年时间，这里竟然真的建起了厂房，而且完全是按照要求来修建和装修的。这让他们觉得我们县里确实在招商这件事上是诚意满满的，才下定决心迁厂房回来。”（访谈记录20200907ZF）

如期完成一个难以完成的任务，这不仅展示了政府的诚意，也显示出政府的能力。在 2013 年底，该厂决定将部分生产线搬入 Z 县，成为入驻 Z 县工业园区的第一家吉他企业。

“墙内的事情企业自己管，墙外的事情政府包，现在讲‘最多跑一次’，当时我们一次都不用跑，政府确实是用心了，我们也放心，所以我就做了第一个吃螃蟹的人。”（访谈记录 20200820ZCW）

（二）吸聚：社会性企业群落的形成（2014—2015 年）

在引进首家吉他企业后，Z 县政府采取以商招商的模式陆续引进了一批吉他企业。2015 年底，园区共入驻 10 家吉他企业，初步形成了一个具有“社会”属性的吉他企业群落。在入驻的 10 家吉他企业中，有超过一半的企业是通过以商招商模式引进的。

一方面，首家入驻的企业老板在圈子中发挥了桥梁作用。Z 县政府将其聘为招商顾问，随招商小分队一起到广东等地招商，桥梁作用不仅在于其利用自身社会关系帮助 Z 县政府连接到更多企业，也在于桥梁企业本身所具有的示范作用。自桥梁企业入驻 Z 县产业园之后，县政府很快兑现了承诺，给予其 10 年厂房免租的特别优惠，并对企业所需的市场监管注册、立项审批、环评、生产许可等相关手续提供了“一揽子”包办服务，对供水、供电、通信等基础服务提供了保障，并在合法合规的情况下对紧急事项“马上办”“特事特办”，这些优待政策很快在吉他企业老板的社交圈子内传开。另一方面，Z 县政府的仪式化表演为自身塑造了“仁义”形象，使政企之间的“类朋友”关系得以扩散，关系信任得到进一步拓展。

“我们去县里考察的时候，刚好遇到他们厂在搬设备，因为当时厂里的人手不够，书记就派了产业园区管委会和招商局的人来帮忙搬，招商局的副局长热得一身汗，我当时看了还是蛮触动的。”（访谈记录 20220901WDG）

由于桥梁企业的作用以及县政府积极表现出的诚意，越来越多的吉他企业老板开始抱团迁徙，逐渐在 Z 县产业园区内形成了一个具备“社会”属性的吉他企业群落。这些吉他企业老板之间都有千丝万缕的社会关系，或亲戚、或同乡、或同在广东务工，在吉他生意上也常有往来，形成了深厚的伙伴关系。伴随着这些吉他企业的入驻，Z 县的吉他产业园区规模越来越大，于 2015 年被国家机械委质量司授予“中国吉他制造之乡”的称号。

（三）适应：产业的市场化转型（2016 年至今）

伴随着吉他产业知名度和影响力的提升，园区自身的产业吸附能力不断增

强，吸引了一批 Z 县以外的吉他企业入驻产业园区，加上园区内部企业的成长与分化，企业数量开始呈现爆发式增长，并形成了完整的产业链条。2018 年底，园区内吉他制造及配套企业增至 54 家，当年产销吉他 600 万把，成为国内吉他产销市场份额最多的特色产业园区。2020 年，园区内入驻吉他生产及其配套企业 101 家，其中吉他制造企业 42 家，吉他销售企业 41 家，吉他物流企业 10 家，吉他培训企业 8 家。面对新的产业环境，Z 县政府调整了产业建设目标，在注重引进高质量吉他企业的同时，更注重完善吉他产业的内部治理以提升其外部市场竞争力，培养吉他产业的地域根植性。

首先，引导当地村民、外出务工返乡者进厂就业，为企业提供充足劳动力。产业园区内许多企业老板要么是 A 镇人，要么跟 A 镇的老板是朋友关系，而产业园区的选址正好处于 Z 县县城与 A 镇的交界地带，同乡关系和地理位置的便利具备招募员工的优势。考虑到还有一些非 A 镇的村民来园区务工，政府在园区内修建了员工宿舍，以非常低廉的价格（100~200 元/月）出租给员工，并开设了职工食堂，保障员工的日常食宿。此外，Z 县借助脱贫攻坚战略中的“易地搬迁脱贫一批”政策，于 2016 年在园区附近建设易地扶贫搬迁点。到 2023 年，该搬迁点共接纳搬迁人口万余人，搬迁户的就业需求正好与园区企业的用工需求相契合。此外，按照当地的劳动力价格，普通一线工人的平均月工资为 2500 元至 3500 元，相较于沿海地区的用工价格，一个普通的操作工一年可以节省 2 万~3 万元的人工成本。一位吉他企业老板说道：

“这里的劳动力充足，和沿海地区相比用工价格低，按照我现在的用工需求，光是用工成本一项开支，一年就能节省两三百万元。”（访谈记录 20200819MXS）

其次，推动产业链条的社会性拓展。产业链条的完整性和扩大化是保证产业良好发展态势的必要条件，在形成规模化的产业吸附力后，Z 县政府继续采取以商招商的模式吸引优质企业入驻，以提升产业的整体质量。以具有自主品牌和自主创新能力的 NTS 企业为例，该企业老板 A 曾与园区内的吉他制造大师 B 有合作关系，与另一家主营吉他文化企业的老板 C 是朋友关系，A 老板经他们的介绍来到 Z 县。该企业集吉他研发、生产、销售和服务于一体，坚持自主研发和创新，秉承绿色环保理念，选用优良木材以及新型环保材料进行手工组合制造，孵化出极具竞争力的吉他系列，颇具发展潜力。同时，政府支持园区内部企业的社会性分化，以形成对既有产业链条和环节的补充。这个对外扩展、对内分化的社会性过程推动着产业链条的不断完善，促进园区内吉他企业质量的提升和企业数量的增加。一位吉他配件厂老板谈道：

“我一开始在我表哥的厂子里帮他生产纸箱，后来发现园区内的纸箱需

求量大，从外面采购的话运输成本很高，我就自己办了个纸箱厂。”（访谈记录 20210725HH）

最后，营造互惠协助的产业氛围。Z 县政府鼓励企业之间营造互助协作而非内部恶性竞争的产业氛围，为企业提供相互交流学习和共同解决问题的平台。这促进了园区内形成信任和协作的产业氛围，在订单分享、生产分工等方面呈现出抱团发展的趋势。

“市场信息是变动的，有时候订单太多做不完，有时候订单又比较少，你要是这段时间订单多，可以分一些给订单少的企业，别人订单多的时候就会想着你嘛，有些公司之间的订单信息一直都是共享的。”（访谈记录 20210725ZSJ）

抱团发展还体现在相互之间的分工协作上。吉他生产的精准程度与生产器械的精密程度高度相关，价格高昂的机器生产出的吉他品质更高。一些企业不具备购买能力，可以采取委托加工的形式进行代工以突破生产环节的劣势，而那些拥有高端设备的企业也可以因此盈利。

“马总厂里面的设备都是很好的，他生产一个吉他柄的成本要比我们低 30%，而且做出来的效果也比我们的好很多，我家的吉他柄生产都包给他了。”（访谈记录 20210723HH）

总的来说，在这一阶段，园区的企业数量和质量得到整体提升，不仅具备相近行业产业链的上游原材料和配件供应企业、下游销售企业，还具备围绕吉他制造所延伸出的第三产业。各参与主体围绕着产业集群形成了完整的横向分布分工体系，并在不断交往和合作中形成市场化的组织网络体系，获得园区内企业经济的外部性，使产业基本实现由社会性到市场化的转型。同时，吉他产业深深嵌入 Z 县，与 Z 县形成一种密不可分的关系，产业呈现出明显的根植性特征。

五、由动员到嵌入：“借道社会”的动力机制

从 Z 县吉他产业集群发展的社会过程来看，可以将政府产业政策执行的过程分为招商和治理两个阶段，即先通过大量招商吉他企业形成社会性企业群落，塑造产业发展的规模化、品牌化市场条件，使产业形成强大的吸附力，再通过社会化的组织方式，围绕政府、企业、村民等行动主体形成产业建设的共同体，帮助产业在应对外部市场竞争中逐渐优化，并在 Z 县形成地域根植。在整个产业建设过程中，以制度资源为支撑的社会逻辑始终发挥着关键作用，而政府也并非直接干预或建设市场，而是借助制度化优势提升治理效能，实现了对社会主体的关系式动员和组织化嵌入，通过“借道社会”的方式促成了吉他产业并使之适应了市场。

（一）关系式动员：改变产业发展的弱市场环境

Z县吉他产业发展的弱市场环境的改变始于社会性企业群落的形成，而吉他企业数量从零到一、从一到多的过程是关系式动员的过程。政府之所以能动员企业迁至Z县，其核心因素在于政府与企业间形成了关系信任，其中，以仁义为核心的交往伦理塑造了关系信任，以制度资源为支撑的政府能力提供了关系信任的信心来源。

首先，以仁义为核心的交往伦理是关系信任产生的社会基础。信义是社会中的重要约束机制，从文化的角度来看，个体在行动时总会遵循一定的行动伦理，仁与义构成了关系社会的伦理基础和交往规则（周飞舟，2018）。从仁义出发的信任选择，实质上是一种“放心”的关系（翟学伟，2014）。在信息不完整的情况下，与人接触时产生的“仁义人”的感觉和判断是决定是否与其建立关系信任的关键。感觉和判断既来自传统伦理观念的浸润，也来自个体在生活经验中养成的敏锐直觉。对Z县老板而言，决定是否与对方建立信任关系的关键便在于这份关于仁义的感知和判断。

“自古以来，当官的有权力，老百姓就怕被坑。企业也一样，政府把企业当宝贝，以心换心，以真情换真情，别人都能感受到的。”（访谈记录 20220412DZN）

其次，以制度资源为支撑的政府能力为关系信任提供保障，是维持关系信任稳定的重要因素。在Z县吉他产业集群的案例中，我们可以清晰地发现Z县政府建设吉他产业的雄心。县域党政一把手强势推动产业建设，使政府上下形成了建设吉他产业的统一目标。一把手领导不仅多次亲自带队招商，将建设吉他产业视为县域经济社会发展的头等大事，还经常在各种大小会议上强调政府上下要增强对发展吉他产业的责任意识和服务意识，这些都成为建立和维系政企信任关系的重要保障。一位吉他企业老板谈道：

“为了发展吉他产业，政府修了吉他文化广场，那个位置在几年前还是一个山沟沟，这么大、这么深的一条沟，竟然真的填平了，那感觉简直就是沧海桑田，这是我第一次真切地感受到政府办事的能力和决心。”（访谈记录 20200908HRG）

关系式动员的发生是“前台”工作和“后台”工作相互配合的结果，前台工作是以温情脉脉的“讲关系”“讲感情”“谈情理”的关系建构来展开，后台工作则以地方政府所具备的政策性力量为支撑。以仁义为核心的交往伦理和政府能力相配合，使政府与企业老板之间围绕招商引资形成一种“关系性合意”（李宝梁，2001），让企业抱团迁徙的行为在既合乎情理又合乎利益的状态下发生了。就产业集群的特征来看，一定数量的中小企业在某特定区域内形成规模

化的集聚是产业集群的必要前提，政府通过对企业的关系式动员，使 Z 县形成了一个颇具规模的社会性企业群落，而“中国吉他制造之乡”的称号又使该产业获得了品牌效应，形成了市场化的产业吸附能力，改变了吉他产业发展的弱市场环境，为产业集群的升级和优化提供了前提和基础。

（二）组织化嵌入：以内部团结应对外部市场竞争

承接产业转移的成功不仅体现在“引得进”，还在于“留得住”和“有发展”，吉他产业要取得真正的成功，还须保证内部企业具备应对外部市场竞争的实力，并培养出具有地域特征的产业根植性。大量的同类型企业集聚于同一空间，要保持对外竞争力就必须保证内部的团结，使既有社会资本在产业运转过程中实现“叠加”而非“折叠”。奥斯特罗姆提出，一群相互依存的人把自己组织起来，通过自主性的治理以克服“搭便车”问题、回避责任，或抵制机会主义诱惑，以取得持久性的共同利益（Ostrom, 1990）。通过对 Z 县吉他产业优化过程的观察发现，县政府借助制度性资源，在遵从社会逻辑的前提下对产业进行治理，围绕吉他产业形成了产业共同体，以组织化的形式嵌入 Z 县，保证了政企之间、企业之间形成产业发展的合力，以内部团结应对外部市场竞争，从而实现产业优化，并使吉他产业扎根 Z 县，与 Z 县形成密不可分的联系。

其一，构建“寓利于义”为导向的内生型市场秩序，保证企业之间的互助互惠共赢，避免义尽利散。2017 年初，在县政府的倡导下，Z 县吉他行业协会正式成立，该协会以规范产业管理、服务相关企业为宗旨，每月举办茶话会，供会员企业交流讨论。在实际运行过程中，吉他协会在打造 Z 县吉他产业品牌、组团参加会展、与政府部门协商沟通、建言献策、建立行业规范、分享市场信息和订单，以及分工协作等方面均发挥了积极作用。同时，行业协会以制度化和组织化的方式为企业提供了互助协作平台，保证了园区内部信息的快速传递和信息透明化，使组织内部能快速且准确地识别出重利轻义的企业，从而对企业起到约束作用。这种寓利于义的内生型秩序可以保证园区内部企业始终保持互助互惠，企业均可以分享由网络带来的规模效应和外部经济，节约交易成本，降低市场不确定性和增强行业整体竞争力（陈剩勇、马斌，2004）。

其二，以双重激励手段实施分类管理，鼓励企业参与产业建设的公共行动。在产业发展过程中，政府需要依赖企业进行产业建设。例如，依靠企业的专业知识制定吉他行业的生产标准以提升产业的影响力和知名度，利用企业的社会资源实施优质招商，政府与企业形成合力以向上争取产业发展的政策性资源，等等。为此，Z 县政府采用低息贷款、政策性补贴等物质激励手段，以及增加企业曝光度、培养明星企业和龙头企业等非物质激励手段对企业实施分类管理，以实现政府对企业的政治吸纳。由此，政企之间以“政绩-业绩”为纽带，以利

益互赖、优势互补为驱动力（周黎安，2021），在充分自愿和利益契合的前提下形成了一种互惠式的理性合作。一位政府工作人员谈道：

“就像品牌需要名人代言一样，郑家兄弟就是吉他产业的代言人。郑老板是全国人大代表，还是‘吉他大王’。郑家兄弟和吉他产业一起火了。”（访谈记录 20230807LTY）

其三，产业在经济上的成功形成了正向反馈，为产业的组织化嵌入提供了制度保障。在产业优化期，虽然曾主导产业建设的 DZN 已经调离 Z 县，但作为特色产业和典型产业，省、市政府对吉他产业寄予厚望，多位领导曾视察和关心过吉他产业，并组成了由市长亲任小组长的示范园区建设工作领导小组。建设吉他产业的发展目标在上级政府的政治性确认中得以持续和强化，发展吉他产业不仅是经济任务，更是政治任务，后续的主政官员依旧保持了对吉他产业的关注。同时，产业在经济上的正向反馈强化了组织内部的团结和对产业发展的信心，政府制定关于吉他产业的“制造-旅游-文化”三位一体战略布局，使吉他产业嵌入当地社会网络、劳动力市场和制度环境之中，在塑造了产业地域根植性的同时，推动了吉他产业不断走向优化、升级。

六、结论与讨论

在构建以县城为枢纽的城乡融合背景下，推动欠发达地区的产业发展、形成一县一业的产业发展格局是促进欠发达县域经济社会发展的重要途径，也关系到我国现代化建设的进程。然而，受市场竞争机制的影响，生产要素和市场主体等自发配置到发达地区，反而在一定程度上对欠发达地区产生了抑制作用，削弱了欠发达地区的发展能力和发展空间，使欠发达地区处于一个弱市场环境中。本文基于对 Z 县吉他产业集群的案例研究发现，欠发达县域政府在面对弱市场环境时，以制度资源为支撑，通过“借道社会”的方式充分动员和组织社会主体的产业政策执行策略，是产业建设取得成功的可行性路径。在产业建设的不同阶段，“借道社会”的策略呈现出不同倾向。在产业建设前期，Z 县政府通过实施关系式动员机制获得产业发展的规模效应和品牌效应，在一定程度上改善了产业发展的弱市场环境。在产业的市场化转型期，Z 县政府通过组织化嵌入机制构建内部团结，保证内部企业具备应对外部市场竞争的实力，并培养出具有地域特征的产业根植性，使产业得以优化升级。在整个过程中，Z 县政府并非以市场主体的角色直接进行产业建设，而是以“借道社会”的方式间接地完成了产业经营，即在政府-社会的互动中重塑产业运行的社会性基础，从而实现了由治理社会到建设产业的跨越。基于该案例，本文得到以下三点启示。

首先，地方政府的产业建设行为必须植根于具体的产业环境中。从 Z 县吉

他产业建设的各阶段实践来看，Z 县政府始终保持着对产业环境的分析，并通过充分调动社会主体积极性的方式改造并适应市场。

其次，在特定场域下，可资利用的社会基础是地方政府产业建设的重要力量，也是“借道社会”的产业政策执行策略能发挥作用的关键前提。吉他产业集群形成于县域，县域是连接城乡的“节点”部位（王敬尧、黄祥祥，2022），存在着广泛的社会基础。Z 县务工、创业者围绕吉他行业形成的基于血缘、地缘的创业群体，以及由此拓展的业缘型社会网络，是 Z 县能快速形成一个社会性企业群落的前提条件。而在产业建设阶段，关系式动员和组织化嵌入机制作用的发挥也极大地依赖社会基础。因此，如何激发在社会基础中蕴含的内生型发展动力是欠发达地区地方政府执行产业政策的重要考量。

最后，Z 县的吉他产业集群作为一个快速出现的产业现象，地方政府在其间发挥了重要作用。虽然政府的有为是我国社会主义市场经济的特色之一，但就产业本身而言，其最终还是要形成能独立应对市场检验的自生能力和发展潜力。那么，政府的产业建设行为是否应该退场、在什么时机退场？若政府的政策调整导致吉他产业的政策优待难以维持，该产业是否会发生动荡？所以，Z 县吉他产业集群未来发展态势如何仍有待继续观察。但即便如此，它依然为欠发达地区的产业建设提供了可供参考的经验。

参考文献

- 陈剩勇、马斌（2004）. 温州民间商会：自主治理的制度分析——温州服装商会的典型研究. 管理世界, (12): 31-49+155.
- Chen, S. Y., & Ma, B. (2004). The Private Board of Trade of Wenzhou: An Analysis of the Self-administrative System. *Journal of Management World*, (12): 31-49+155. (in Chinese)
- 陈玮、耿曙（2017）. 政府介入与发展阶段：发展策略的新制度分析. 政治学研究, (6): 103-114+128.
- Chen, W., & Geng, S. (2017). Developmental State and the Stages of Development: A Neo-Institutional Analysis of the Strategies of Economic Development. *CASS Journal of Political Science*, (6): 103-114+128. (in Chinese)
- 费孝通（2009）. 费孝通全集（第11卷）. 呼和浩特：内蒙古人民出版社.
- Fei, X. T. (2009). *Collected Works of Fei Xiaotong (Vol. 11)*. Hohhot: Neimenggu People's Publishing House. (in Chinese)
- 冯猛（2014）. 基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查. 社会学研究, 29(2): 145-169+244-245.
- Feng, M. (2014). Local Government and the Development of Local Industries: A Case Study Based on Sidong County. *Sociological Studies*, 29(2): 145-169+244-245. (in Chinese)
- 符平、卢飞（2021）. 制度优势与治理效能：脱贫攻坚的组织动员. 社会学研究, 36(3): 1-22+225.
- Fu, P., & Lu, F. (2021). Institutional Advantages and Governance Effectiveness: Organizational Mobilization in Poverty Alleviation. *Sociological Studies*, 36(3): 1-22+225. (in Chinese)
- 付伟（2021）. 中国工业化进程中的家庭经营及其精神动力——以浙江省 H 市潮镇块状产业集群为例. 中国社会科学, (4): 146-165+207.
- Fu, W. (2021). Household Management and Its Spiritual Dynamics in the Course of China's Industrialization: The Case of the Massive Industrial Clusters in Chao Town, H City, Zhejiang Province. *Social Sciences in China*, (4): 146-165+207. (in Chinese)
- 胡静寅（2013）. 欠发达地区承接国际产业转移中的政府职能让渡问题——以中国西部为例. 甘肃社会科学, (1): 206-209.
- Hu, J. Y., (2013). The Issue of Government Function Transfer in Underdeveloped Regions Undertaking International

- Industrial Relocation: A Case Study of Western China. *Gansu Social Sciences*, (1): 206-209. (in Chinese)
- 江飞涛、李晓萍 (2018). 产业政策中的市场与政府——从林毅夫与张维迎产业政策之争说起. *财经问题研究*, (1): 33-42.
- Jiang, F. T., & Li, X. P. (2018). Market and Government in Industrial Policy: Starting from the Debate Between Justin Yifu Lin and Weiyang Zhang on Industrial Policy. *Research on Financial and Economic Issues*, (1): 33-42. (in Chinese)
- 江飞涛等 (2021). 理解中国产业政策. 北京: 中信出版集团.
- Jiang, F. T., et al. (2021). *Understanding China's Industrial Policy*. Beijing: Citic Publishing Group. (in Chinese)
- 卡尔·波兰尼 (2007). 大转型: 我们时代的政治与经济起源. 冯钢、刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社.
- Polanyi, K. (2007). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. (Feng, G. & Liu, Y. Trans.) Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 李宝梁 (2001). 从超经济强制到关系性合意——对私营企业主政治参与过程的一种分析. *社会学研究*, (1): 63-75.
- Li, B. L. (2001). From the Super Economics Compulsion to the Acceptability of Relationship. *Sociological Studies*, (1): 63-75. (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+174-175.
- Li, M. G., & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Affairs”: Rethinking the Personality of the Grassroots Bureaucracy. *Journal of Public Management*, 20(4): 134-146+174-175. (in Chinese)
- 刘军强、鲁宇、李振 (2017). 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析. *社会学研究*, 32(5): 140-165+245.
- Liu, J. Q., Lu, Y., & Li, Z. (2017). Active Inertia: A Study on the Mechanism of the Restructuring of the Agricultural Industries by the Local Government. *Sociological Studies*, 32(5): 140-165+245. (in Chinese)
- 刘蓝予、周黎安 (2020). 县域特色产业崛起中的官场市场互动——以洛川苹果产业为例. *公共管理学报*, 17(2): 116-127+173.
- Liu, L. Y., & Zhou, L. A. (2020). Interaction Between Governments and Firms from the Rise of County Regional Characteristic Industry: Case Study of the Apple Industry in Luochuan City Shanxi Province. *Journal of Public Management*, 17(2): 116-127+173. (in Chinese)
- 刘明月、汪三贵 (2020). 产业扶贫与产业兴旺的有机衔接: 逻辑关系、面临困境及实现路径. *西北师大学报 (社会科学版)*, 57(4): 137-144.
- Liu, M. Y., & Wang, S. G. (2020). The Linkage Between Poverty-alleviation Industry and Industrial Prosperity: Logical Relationship, Difficulties and Way-out. *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences Edition)*, 57(4): 137-144. (in Chinese)
- 阮建青、石琦、张晓波 (2014). 产业集群动态演化规律与地方政府政策. *管理世界*, (12): 79-91.
- Ruan, J. Q., Shi, Q., & Zhang, X. B. (2014). Dynamic Evolution Patterns of Industrial Clusters and Local Government Policies. *Journal of Management World*, (12): 79-91. (in Chinese)
- 孙立平、郭于华 (2000). 软硬兼施: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究. 载清华社会学评论 (特辑). 厦门: 鹭江出版社.
- Sun, L. P., & Guo, Y. H. (2000). Combining Soft and Hard Tactics: A Process Analysis of the Informal Exercise of Formal Power: A Case Study of Grain Collection in Town B, North China. *Tsinghua Journal of Sociology (Special Issue)*, Xiamen: Lujian Press. (in Chinese)
- 王敬尧、黄祥祥 (2022). 县域治理: 中国之治的“接点”存在. *行政论坛*, 29(4): 81-90.
- Wang, J. Y., & Huang, X. X. (2022). County Governance: The Junction of China's Governance. *Administrative Tribune*, 29(4): 81-90. (in Chinese)
- 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎 (1988). 日本的产业政策. 黄晓勇等, 译. 北京: 国际文化出版公司.
- Ryutaro, K., Masahiro, O., & Kotaro, S. (1988). *Industrial Policy in Japan*. (Huang, X. Y. et al., Trans.) Beijing: International Cultural Publishing House. (in Chinese)
- 杨敏 (2005). 公民参与、群众参与与社区参与. *社会*, (5): 78-95.
- Yang, M. (2005). Citizen Participation, Mass Participation and Community Participation. *Chinese Journal of Sociology*, (5): 78-95. (in Chinese)
- 杨永伟、陆汉文 (2018). 多重制度逻辑与产业扶贫项目的异化——组织场域的视角. *中国农业大学学报 (社会*

- 科学版), 35(1): 110-116.
- Yang, Y. W., & Lu, H. W. (2018). Multiple Institutional Logics and Dissimilation of Industrial Poverty Alleviation Project: A Perspective of Organizational Field. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 35(1): 110-116. (in Chinese)
- 叶志鹏、李翔严 (2023). 制度化的政商关系何以形成? ——基于 M 市的历史性分析. *社会学研究*, 38(5): 67-88+227-228.
- Ye, Z. P., & Li, S. Y. (2023). How Are the Government-Business Relations Institutionalized? A Historical Analysis of the City M in China. *Sociological Studies*, 38(5): 67-88+227-228. (in Chinese)
- 郝建兴、高翔 (2009). 农业农村发展中的政府与市场、社会: 一个分析框架. *中国社会科学*, (6): 89-103+206-207.
- Yu, J. X., & Gao, X. (2009). The Relationship Between Government, Market and Society in the Course of China's Agricultural and Rural Development: An Analytical Framework. *Social Sciences in China*, (6): 89-103+206-207. (in Chinese)
- 翟学伟 (2014). 信任的本质及其文化. *社会*, 34(1): 1-26.
- Zhai, X. W. (2014). The Essence of Trust and Its Culture. *Chinese Journal of Sociology*, 34(1): 1-26. (in Chinese)
- 周飞舟 (2018). 行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径. *社会学研究*, 33(1): 41-62+243.
- Zhou, F. Z. (2018). Values of Social Action in the “Guanxi Society”: A Path Towards Localization for Chinese Sociology. *Sociological Studies*, 33(1): 41-62+243. (in Chinese)
- 周飞舟、赵阳 (2003). 剖析农村公共财政: 乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究. *中国农村观察*, (4): 25-37+80.
- Zhou, F. Z., & Zhao, Y. (2003). Analyses of the Local Government Finance: A Case Study in Central and Western China. *China Rural Survey*, (4): 25-37+80. (in Chinese)
- 周黎安 (2004). 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因. *经济研究*, (6): 33-40.
- Zhou, L. A. (2004). The Incentive and Cooperation of Government Officials in the Political Tournaments: An Interpretation of the Prolonged Local Protectionism and Duplicative Investments in China. *Economic Research Journal*, (6): 33-40. (in Chinese)
- 周黎安 (2018). “官场+市场”与中国增长故事. *社会*, 38(2): 1-45.
- Zhou, L. A. (2018). “Bureaucratic & Economic Markets” and China's Growth Story. *Chinese Journal of Sociology*, 38(2): 1-45. (in Chinese)
- 周黎安 (2021). 地区增长联盟与中国特色的政商关系. *社会*, 41(6): 1-40.
- Zhou, L. A. (2021). Local Growth Coalition and the Government-Business Relations: Chinese Style. *Chinese Journal of Sociology*, 41(6): 1-40. (in Chinese)
- 周文、李超 (2022). 中国奇迹何以发生: 基于政治经济学解释框架. *经济学动态*, (11): 27-38.
- Zhou, W., & Li, C. (2022). Why the Chinese Miracle Happens: An Explanation under the Framework of Political Economy. *Economic Perspectives*, (11): 27-38. (in Chinese)
- 朱海波、聂凤英 (2020). 深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑与路径——产业发展的视角. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 20(3): 15-25.
- Zhu, H. B., & Nie, F. Y. (2020). The Logic and Path of Effective Integration for Poverty Alleviation and Rural Revitalization in Deep Poverty Areas: Perspective of Industrial Development. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 20(3): 15-25. (in Chinese)
- 朱静辉 (2024). 产业的社会空间逻辑: 基于沿海两个镇域产业的空间社会学考察. *社会科学研究*, (5): 129-138.
- Zhu, J. H. (2024). The Socio-spatial Logic of the Industry: Based on the Spatial Sociology of Industries in Two Coastal Towns. *Social Science Research*, (5): 129-138. (in Chinese)
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

责任编辑: 李棉管

网络空间中的政府形象建构： 以 W 市党务抖音为例

李延昊 苏 竣*

【摘要】政府如何应对智能社会对行政场域的解构，并在网络空间中建构政府形象，对提升政府权威、履行治理职能具有重要意义。论文援引后现代公共行政的理论视角，通过在 W 市的参与式观察，厘清了网络空间中政府形象建构的过程细节。研究发现，政府通过生产、呈现和反馈三个阶段实现其网络空间的形象建构：在形象生产阶段，政府会选择兼具权威性和群众性的语料素材，充分发挥转译过程的想象力，并保持组织内外部对话和灵活调适。在形象呈现阶段，政府通过规律和偶发的组织动员积累人力资本，通过反差呈现、剪辑技巧、稳定更新的经验模式，最终呈现出启发式个人独白、对话问答和情景剧三类反映政府形象的视频素材。在形象反馈阶段，政府采用亲民的话语表达、呈现差异化观点和以针对性回复促进公众参与等方式，在网络空间和现实空间两个维度上，分别对政府和公众产生结果反馈。

【关键词】政府形象 网络空间 后现代 对话 公众参与

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0137-21

一、引言

随着“网络空间已经成为与陆地、海洋、天空、太空同等重要的人类活动新领域”^①，在网络空间构建积极的政府形象已成为政府实现高效治理、维护网

* 李延昊，清华大学公共管理学院博士研究生。通讯作者：苏竣，清华大学公共管理学院教授，清华大学科教政策研究中心主任，清华大学智能社会治理研究院院长。感谢匿名评审专家、编辑部提出的建设性意见。文责自负。

基金项目：国家自然科学基金创新群体项目“中国公共政策理论与治理机制研究”（71721002）。

① 资料来源：国家互联网信息办公室《国家网络空间安全战略》，https://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm?from=androidqq。

络空间安全的重要保障 (Cai et al., 2009)。《数字中国建设整体布局规划》指出“要发展高效协同的数字政务, 打造自信繁荣的数字文化”^①, 各级国家机关正通过网络空间的政府形象建构, 打破传统政务网站的政民对话方式, 促进及时反馈、动态调整的政民双向沟通 (Aslett et al., 2022)。据第 53 次《中国互联网络发展状况统计报告》, 截至 2023 年 12 月, 经新浪微博认证的政务机构微博数量为 146638 个^②。但大量政务新媒体在与公众的双向沟通中并未取得实质成效, 反而造成“指尖上的形式主义”。2023 年 12 月, 中央网信办印发《关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见》, 在全国范围内关停“僵尸号”, 下架了诸多没有充分发挥功能的政务新媒体账号。

网络空间与政府组织的特征差异对政府机关在数字化场景下进行形象建构产生了严峻挑战。首先, 网络空间中的信息流动与仍被束缚在原地的行政机关形成了“脱域”和“嵌入”的反差 (张康之、向玉琼, 2015), 这使行政机关难以有效应对信息的迅速聚集和传播。其次, 网络空间的信息受智能推荐算法的调适, 削弱了政府信息的传播广度与权威性, 对政府在网络空间中进行积极的形象建构产生渠道阻碍。最后, 网络空间的去中心化参与特征 (Blank & Reisdorf, 2012) 虽然使政府机关账号与公众个人的账号具有形式统一性, 但二者在同一情境下的响应速率、风险承担能力、语词能指是不同的。政府如何通过有效对话来塑造在网络空间中的权威形象, 并实现可持续的治理效能, 已成为亟待解决的问题。

已有研究对政府进行网络空间形象建构的现状、影响要素、结果及其影响展开了充分研究, 但鲜有研究关注政府如何推动和实现了网络空间形象的建构与呈现, 以及公众如何参与并建构了双向的沟通过程 (Han & Baird, 2022)。此外, 已有研究对公众是否实质性参与和影响形象建构 (Baron & Kenny, 1986), 以及对影响形象建构的因素并未达成共识 (曹洵等, 2018; 巫霞、马亮, 2019; 樊博、顾恒轩, 2023)。网络空间解构了工业时代政府的运行情境, 因此, 若仍使用现代性理论对网络空间中的政府行为进行解释是不充分的, 应结合后现代公共行政理论进一步加深对其的阐释。基于此, 本文有目的地选择 N 省 W 市作为观察样本, 描绘地方政府在网络空间进行形象建构的具体策略, 以揭示地方政府如何在“生产—呈现—反馈”过程中建构网络空间形象。通过在实证案例中嵌入后现代公共行政的理论诠释, 本文强调了公众在“生产—呈现—反馈”

① 资料来源: 中共中央 国务院印发《数字中国建设整体布局规划》, https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content_5743484.htm。

② 资料来源: 中国互联网络信息中心第 53 次《中国互联网络发展状况统计报告》, <https://www.cnnic.net.cn/n4/2024/0322/c88-10964.html>。

过程中不同阶段的角色和作用。本文将回应已有文献间的冲突，为地方政府提供网络空间形象建构的实践策略参考。综上，本文致力于回答以下研究问题：政府如何在网络空间内进行形象建构？这一过程如何体现政府内部以及政府与公众之间的对话？它与现实空间的政府形象建构有何差异？

二、文献评述

（一）何为“政府形象”

中国共产党领导下“政党、国家和社会高度重叠”的政治模式（景跃进等，2016：255），产生了“政治”与“行政”的紧密结合，形成了当代中国党政复合的“大政府”国家治理功能体制（王浦劬、汤彬，2019）。一方面，政府形象是“大政府”组织系统在运行中所产生的客观总体效应；另一方面，政府形象又是社会公众对“大政府”组织系统产生的综合印象（胡宁生，1998：18）。

政府形象是一种媒介化形象，包括了官员个人形象、部门形象等（张勤，1998）。其中，诸如政府官员形象、自然外观等体现了媒介化形象的“静态”部分，而诸如行政理念、工作作风等体现了媒介化形象的“动态”部分。公众感知的政府形象是其对“大政府”组织系统的整体性印象，包括政府责任心、进取心、诚信度和廉洁度等（范柏乃、金洁，2016）。公共管理学界普遍使用Fiske等（2007）提出的刻板印象内容模型（Stereotype Content Model），从政府能力（Competence）和政府意愿（Warmth，又译作“热情”“道德”等）两个维度，分别强调了公众对政府提供的公共物品的评价，以及对政府提供公共物品行为意愿的感知。

政府呈现的形象与公众感知的政府形象之间是相辅相成的，正是公众对政府客观实在的主观感知，赋予了政府客观实在的意义指向，形象建构才得以完成。在此过程中，政府积极寻求价值认同的顶层设计，经历政府生产输出、宣传报道和公众认知反馈的过程，最终建构出政府形象（黄河、翁之颢，2016）。由于政府形象的综合性特点，已有研究倾向于将政府形象概念的范围进行限定，以实现研究问题的聚焦。例如，仅关注公共危机事件中的政府媒介形象（唐雪梅等，2021），或只讨论政府行政理念和行为及公众反馈的“狭义”政府形象（黄河、翁之颢，2016）。机关公务员是公众审视和评价政府的“取景框”，其形象对于政府总体形象至关重要（唐钧，2010），且公务员在政府的结构组成、行为呈现和治理理念传递中具有重要地位，他们在网络空间中既作为形象呈现的载体，又作为形象本身，因此，本文以机关公务员及其行动为焦点，将本研究的政府形象定义为：公众对通过机关公务员及其行动来展现的政府结构、行

为和治理理念的整体性印象。

（二）网络空间中的政府形象建构

新兴技术引致的智能社会对政府在网络空间中的治理角色提出新要求（苏竣、魏钰明，2025）。从结构角度来看，单向的信息传递被网络空间中的社交媒体平台、智能算法和公众互动取代，政府形象传播范围更广，且公众会要求政府更迅速地完成形象建构（易臣何、李杉，2021）。从功能角度来看，符号化明显、注重权威性的政府形象被网络空间中互动性和透明性的政府信息取代，政府信息表达方式更趋于平民化和视觉化，通过即时沟通和政策反馈增强公众信任（Pan，2019）。

已有研究对网络空间中的政府形象建构普遍有积极和消极两种评价。积极评价认为，网络空间为个体提供了实时表达意见的机会，促进了更具包容性和互动性的公众参与（Wiley et al.，2023）。消极评价认为，网络空间中的政府形象建构会因为技术导致的严重结构性偏见，产生新的冲突（Feeney & Porumbescu，2021）。学者大多聚焦于分析在危机管理情境下的网络空间政府形象建构（Jiang & Tang，2023），对于非危机情境，近年来虽有研究开始关注（陈世香等，2023），但往往仅将形象建构视为调节变量，对形象建构过程机制的讨论仍不充分。在传播学语境下，学者更关注政府形象的传播构成（刘小燕、崔远航，2021），对符号能指、文化意涵等进行阐释。此外，已有研究还充分考虑了政治、经济、社会、技术等因素对网络空间政府形象建构的影响，但并未达成共识。例如，在经济因素方面，部分研究指出经济因素对政务短视频的传播、扩散等影响不显著（巫霞、马亮，2019；刘柳、马亮，2019），但部分研究指出二者存在正向关系（曹洵等，2018），亦有研究指出二者存在倒U形关系（孙宗锋、郑跃平，2021）。

综上，网络空间中的政府形象建构研究应超越危机情境，突破以政府为中心的形象建构分析思路，探讨政府和公众在形象建构过程中的共同作用，为暂未得出共识性结论的影响因素提供经验证据。因此，本文将立足于非危机情境，通过有目的地选择案例，采用政府和公众的互动视角，补充学界关于网络空间政府形象建构问题的讨论，搭建政府在网络空间建构政府形象的行为策略框架。

三、“生产—呈现—反馈”的分析框架

学界对政府形象建构过程并未形成共识性的理论框架，本文从起源于旅游管理的形象建构概念获得启发。Gartner（1994）揭示了形象作为一种被建构的概念，如何在旅游资源提供者和游客的互动中产生和呈现。已有对形象建构的研究分别关注了形象如何生产与呈现，以及形象如何反馈与修复的过程。前者的理论研究受社会建构主义理论的深刻影响。社会建构主义理论认为，正是个

体和群体在同一个社会系统中的互动，形成了相对固定的理解模式和概念，最终被知晓、制度化和合法化（Berger & Luckmann, 1966）。由此，政府形象的呈现是组织直接决定以及生产过程中社会建构共同作用的结果（袁曙宏，2000），并由形象生产主体的行为实践及其对政府形象的意义阐释，实现了从建构到扩散的演进。这类文献解析了形象本身的结构和组成，强调了在形象生产和呈现过程中的多主体互动，致力于厘清不同类别主体对形象建构的不同影响及其作用机制。在关注形象反馈与修复过程的理论中，Benoit（1995）提出的形象修复理论是典型代表。这一理论解释了当个体或组织遇到公共危机事件时，如何采取否认、避责、减少攻击性、纠正手段和悔罪等措施，通过与外部环境互动，恢复良好的对外形象。这一理论强调了形象修复过程中以目的为导向的沟通的重要性，揭示了公众对个人或组织的看法如何因修复策略的差异而改变（Wang et al., 2024），以策略选择的视角抽象了从形象呈现到形象反馈的过程。

虽然形象建构的理论文献分别从生产、呈现与反馈等方面展开了讨论，但多聚焦于形象建构的某一阶段或在特定情境下的形象建构，未对形象建构过程从生产到反馈的闭环进行理论整合。而且，已有理论大多以形象生产者为出发点，缺乏对形象受众在建构过程中的具体角色与作用机制阐述（Williams & Moffitt, 1997）。此外，网络空间的“高互动性”特征、技术手段的嵌入、形象接受者的诉求识别与形象生产者的价值耦合等因素，都对传统形象建构产生冲击，已有的分析框架越来越难以解释网络空间中形象建构的呈现机制，以及形象生产者与形象受众之间的互动反馈机制。

脱胎于公共行政理论网络的后现代公共行政为上述问题提供了合适的理论切入视角（颜昌武，2018）。福克斯（Fox）和米勒（Miller）在《后现代公共行政》中提出了超越现代性方式的、多主体参与协同共治的集体行动建构过程理论，以“公共能量场”“话语的正当性”和“话语的形式”等具有后现代色彩的语词，提倡采用有策略的巧妙论证和修辞策略（福克斯、米勒，2013）。通过将不同利益相关者和参与主体纳入“公共能量场”，推进一种面向部分人群，但更具实质性的真诚对话（福克斯、米勒，2013）。法默尔（Farmer）在《公共行政的语言》中提出了后现代公共行政中的话语理论，提倡以想象、解构、非地域化和“他在性”（法默尔，2017）破除工具理性的枷锁，解构文本的确定解释，对强加于论题和情境研究的语码或格式进行“非地域化”的移除，并通过反权威主义、避免行政过程中的类型化、强调个体化诉求等方式实现“他在性”。综上，后现代公共行政理论的核心关切在于解构和反思公共行政“准则”的有效性，想象情境化的反元叙事解决方案；提供多元参与的对话渠道，搭建非地域化的“他在性”公共能量场；以话语正当性原则推进部分人的对话，拥抱动态调整的行政行为。

使用后现代公共行政理论诠释网络空间中的政府形象建构是合适的。首先，

网络空间重塑了政治权威的建构机制，传统的元叙事方案并不能直接移植到网络空间中，需要政府部门充分运用想象，针对不同情境塑造相应的政府形象。其次，网络空间拓展了公众参与对话的渠道，信息得以及时传输和反馈，打破了政府的信息中心地位，构建了实时听、说、互动的公共能量场，为政府形象的呈现提供了场域。最后，网络空间中的准匿名性一定程度上保障了话语的真诚。针对某一具体事件的自主评论、转发和留言会具备切合情境的意向性。此外，政府的回应和处理方式会影响其他在场公众的反馈行为，因而，部分人在公共能量场中的对话能对建构过程产生实质性反馈。已有研究大多基于理论分析对后现代公共行政思想进行思辨（宋锦洲，2013），在此基础上，本文尝试拓展后现代公共行政思想在不同畛域的解釋作用（胡卫卫等，2019），对非地域化的“他在性”理论进行阐释，进而拓展网络空间中的政府形象建构研究。

综上，本文的“生产—呈现—反馈”分析框架如图1所示。本文在后现代公共行政的理论视角下，结合文献对形象建构的生产、呈现与反馈过程的讨论，参考已有政府形象建构文献对形象生产的信息传播过程的理论（Mergel & Bretschneider, 2013），以对话为导向的形象呈现的研究（Jungblut & Jungblut, 2024），以及对政府与公众双向沟通和及时反馈（Aslett et al., 2022）的关注，形成分析政府形象建构过程的“生产—呈现—反馈”分析框架。在形象生产方面，本文关注语料的选择与加工、机构支持与授权；在形象呈现方面，本文关注因组织资源吸纳、技术手段优化导致的政府形象的多样化呈现方式；在形象反馈方面，本文关注对话渠道的建立及对话反馈的结果。

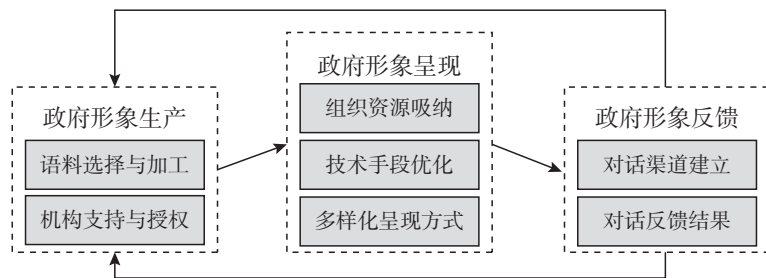


图1 网络空间政府形象建构过程的“生产—呈现—反馈”分析框架

资料来源：作者自制。

四、研究设计

（一）案例选择

本文选择单案例进行研究，以党务抖音作为案例场景。党务抖音承载了机关公务员队伍及其行为的整体性信息，比特定行政部门的政务抖音更能全面地反映

公务员队伍的行政风貌，能获得更多呈现政府形象的信息。此外，本文以政治因素、经济因素、社会因素、视频技术和账号主体作为筛选具体案例的考虑因素。在政治因素方面，2018年12月，《国务院办公厅关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》（国办发〔2018〕123号）发布，为所有政务新媒体健康有序发展提供了指导意见，因此全国各地面临的政治因素差异不大。在经济因素方面，已有研究对经济因素如何影响政府形象建构并未达成共识（巫霞、马亮，2019；曹洵等，2018；孙宗锋、郑跃平，2021）。在社会因素方面，已有研究发现，人口规模对推动地级市政府在网络空间中的形象建构具有正向影响（刘柳、马亮，2019）。在视频技术方面，公众对抖音这类短视频平台中时长较短的视频更为偏好，而且从账号主体来看，公安、卫健部门的账号更能获得关注（王程伟、马亮，2019）。位于我国西北部N省下辖的W市地处综合经济实力一般、人口数量不多的地区，但W市市委组织部抖音账号作为非公安或卫健部门的账号，以其长视频博得公众的大量点赞和关注，这一反常案例可以为理论研究存在的争论提供新的经验证据支持。该账号作为全网首家组织工作知识宣传讲解类账号，截至2024年6月，共发布1023部作品，获363.3万个赞，收获60.2万粉丝，并曾被中组部推荐为全国走好网上群众路线“百个成绩突出账号”候选账号，是唯一一家被推荐的地级市账号。因此，W市市委组织部抖音账号符合有目的的案例选择要求。

（二）数据收集与案例呈现

笔者于2023年6—8月前往W市进行了参与式观察，通过半结构化访谈、焦点小组讨论等形式与21位W市市委组织部公务员进行了平均时长为1小时的访谈，并多次参与短视频拍摄和发布工作。本文共访谈正科级干部4名，副科级干部5名，W市市委组织部和N省省委网络安全和信息化委员会办公室（以下简称“省委网信办”）各类科员12名。在8—10月，笔者通过线上联络的方式，与该账号的15名关注者进行了为时0.5~1小时的访谈。15名抖音账号关注者的年龄为21~53岁。同时，笔者还收集了内部规章制度和工作文件，以及账号的后台数据，用于和访谈材料进行三角互证。

本文采用编码方式对原始数据进行分解、检测、比较和反复迭代，将属性相同的内容进行概念化和范畴化的抽象处理（Strauss，1987），共选取19位公务员和14名账号关注者的访谈材料，寻找关键事件、主题，并将其概念化为原始标签，将原始语料转化为初始范畴。然后，笔者进行反复比较和严格筛选，形成25个初始概念，并聚拢形成22个初始范畴。笔者基于初始范畴之间的互动关系进行主要和次要类别的判断，并按照分析框架进行迭代，将初始范畴聚合到分析框架的核心范畴和主范畴之下^①。

^① 因篇幅所限，编码表格未在正文中呈现，若读者感兴趣可以联系作者获取。

笔者主要负责对原始数据进行编码抽象和聚类，课题组其他成员则扮演“局外人”的角色（Evered & Louis, 1981），质疑被归类的范畴是否真正反映了上位范畴的概念。在迭代过程中，笔者与其他团队成员开展讨论，并结合“生产—呈现—反馈”的分析框架进行审慎比较。最终，本文利用2名公务员和1名账号关注者的访谈材料，以及2份内部政策文件进行理论饱和度检验，检验结果未发现新出现的范畴和概念，因此，可以认为本文的结论具有良好信度。由此，本文构建了W市利用抖音平台在网络空间进行政府形象建构的流程图，如图2所示。

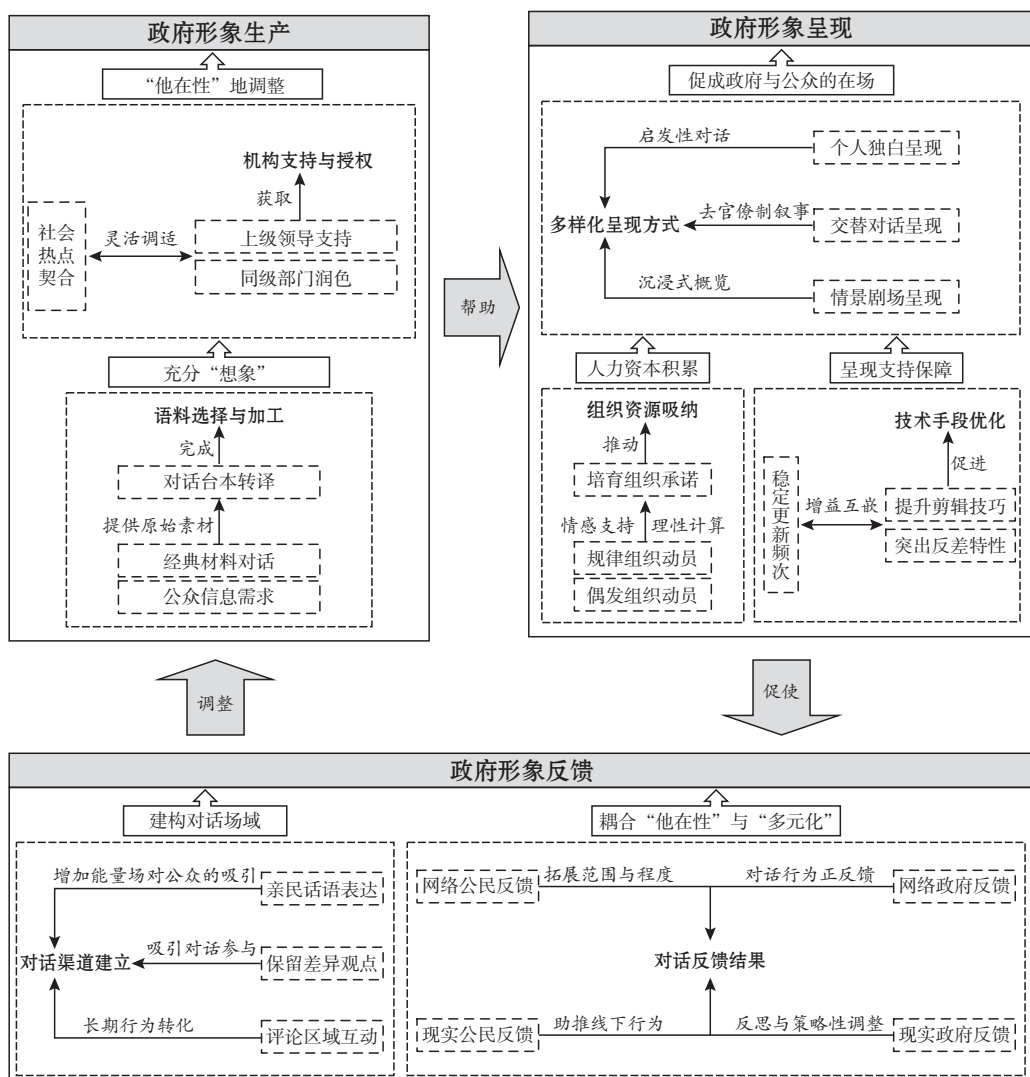


图2 网络空间政府形象建构的“生产—呈现—反馈”流程

资料来源：作者自制。

五、政府形象生产中的对话

W市网络空间中政府形象的生产策略分为材料选择和对话转译两个部分。在选择合适的形象建构素材时，W市利用传统权威性语料和群众性语料，为充分发挥“想象”提供多元的叙事参考。此外，在进行对话转译的过程中，W市会通过组织内外部对话和灵活调适，为形象生产的原始素材嵌入“他在性”调整，将语料解构、转译为适宜的对话文本。

（一）初始素材与对话转化

在选择素材时，W市综合考虑了素材与部门职能的关联性、素材本身的权威性以及素材的双向沟通潜能。W市市委组织部选择“党务与组工”“公务员制度与工作”两大类与自身组织职能定位高度契合的素材，以保持组织形象与现实空间的一致性。同时，其作为“党建和组织工作知识搬运工”的角色，追求文本的精准性和权威性，使用专业出版社书籍、党报党刊和中央部委官方网站的公开资料。“视频文案知识点须为权威官方来源，引用中央公开发布的政策法规原文条款，内容不可断章取义、过度解读或误读……（内部文件材料22-ZDWJ-A11）。”此外，W市还强调原始语料的群众性，发掘和利用原始材料中能契合群众关切、引发群众共鸣、启发群众反思讨论的双向沟通性材料，生产符合公众信息需求的语料素材，激发政府网络空间形象生产与反馈中的公众参与。“2022年《学习时报》刊发《领导干部要慎对‘饭局’》的时候，我就觉得这个点与大家生活的关联度很高，受此启发就拍摄了关于提倡减少应酬的视频，引发了大家的共鸣和讨论，收获了十几万点赞（公务员访谈记录230725-DYZJ12）。”

在获得了形象生产的原始素材后，还需要完成文本的转译，以形成可视化的语言。W市通过形式改造、启发性转译和趣味性建构对原始材料进行“想象”，为打破政府机构的元叙事形象提供参考。首先，W市采用创造者和接受者的双重视角激发转译想象力，展开对话转译过程。“把晦涩的文字改成对话形式，我演起来就更容易了，也让我把这些知识点记得更牢靠了（公务员访谈记录230803-DJMS18）。”其次，W市打破了传统政府形象建构的单向宣传模式，挖掘、思考和想象建构政府形象背后的目的。“我们是为政府的惠民行动锦上添花，不能像个‘没有感情的机器’，单向地对社会输出（公务员访谈记录230728-DYZJ12）。”再次，W市还注重素材转译的启发性，希望公众在浏览内容后能够产生自我与群体间的思考和交流。最后，W市在转译过程中还突破了严肃、刻板的政府形象的束缚，结合日常生活创意想象新的形象生产路径。“我

们第一次尝试是将入党的自愿性原则与择偶结合起来，也就是抱着试一试的心态拍了，但视频出来之后一下子就火了（公务员访谈记录 230725-DYZJ12）。由此，W市通过在对话台本转译过程中运用政府“想象力”，将传统政府形象建构中的理论灌输转变为故事感染。

（二）语料转译中的对话沟通

W市通过“他在性”的组织内外部双向对话，进一步优化对话台本的转译效果。“领导的支持让我们放心大胆地干，可以说如果没有他们的支持，这个账号不会有现在的成绩（公务员访谈记录 230714-ZZRK05）。 ”W市在台本转译加工的过程中，通过先行先试打破政府形象建构的传统惯性思维，积极争取想象力空间的授权。“领导主要是对作品的内容进行政治上的严肃把关，对于文案的创作、视频的风格以及拍摄技术方面是极少提出意见的，我们的主观能动性和积极性得到了很大程度的发挥（公务员访谈记录 230728-DYZJ12）。 ”通过向上对话，W市的党务抖音获得了更大的自主空间，调和了正式组织规程和自主性之间的张力，更有利于“想象”发挥作用。

由于政策文本可能会被调整和修改，W市在转译过程中还会与同级别的其他业务部门进行非正式沟通，通过提前送稿、交流讨论等方式，对参与形象建构的对话台本进行专业化润色。“以人才引进政策为例，国家有纲领性的规定，但是N省又会针对具体的人才认定指标进行细化分类，对具体补助和配套资金进行调整，这个就不能照搬书本了，他们就会来向我们科室求证具体情况（公务员访谈记录 230719-RCK09）。 ”“特别是数字和年份的细节，一点都马虎不得（公务员访谈记录 230804-GBRK20）。 ”基于此，语料的适切性得到了进一步提升，防止“想象”滥用。

W市还密切关注社交媒体上社会热点的变化趋势，捕捉公众注意力的转变。“前段时间网上掀起了一波关于‘90后’正处级干部的讨论热潮，既然大家都关心公务员的晋升问题，那咱们账号也赶紧拍了个公务员晋升系列，不错过公众的热度（公务员访谈记录 230714-ZZEK05）。 ”W市在转译过程中会对话社会热点议题，在坚守政治底线的基础上，灵活调整对转译的关切。“我们是政府主体，要把握政治底线。对于热点我们也不盲目跟风，不适合政府拍摄的、与组工无关的，我们也不会为了热度而产出这方面的内容（公务员访谈记录 230728-DYZJ12）。 ”W市通过对公众保持开放、对社会差异秉持包容的态度，体现了“他在性”的政府形象建构模式。

六、政府形象呈现中的对话

在依托想象力进行初始语料选择与加工，并对转译过程进行“他在性”调整后，W 市开始从形象生产推进到形象在网络空间呈现的阶段。具体而言，其通过规律式和偶发式的组织内部动员，培育组织承诺，积累形象呈现的人力资本，产生跨部门的协同结果。同时，通过对视频技术和发布技术的反思和调整，W 市总结出反差呈现、剪辑技巧、稳定更新的经验模式，促进了技术手段优化，保障了政府形象在网络空间的顺利呈现，并最终通过启发式个人独白、对话问答和情景剧的方式促成了网络空间中政府与公众的在场。

（一）组织的内部协同

形象生产需要基于组织资源吸纳的人力资本的积累，以实现文字符码的可视化转变。W 市采用规律式和偶发式的动员方式，强化了组织承诺。规律式动员的对象是 W 市市委组织部公务员，包括科员、科长和处长。为了使拍摄时间保持规律，W 市通过选择于部门公务员在岗人数最多的公共时间段进行拍摄，确保形象呈现的人力资源在场。为了使拍摄类型保持规律，W 市针对不同业务部门的公务员拟定了不同类型的拍摄内容。“我参与拍摄的视频内容和平时工作是蛮相关的（公务员访谈记录 230707-DJMS03）。”减少公务员的学习成本和负担，提升公务员的配合度与支持度。为了使拍摄时长保持规律，W 市针对不同类型的台本匹配了相应的拍摄时长。“其实熟悉拍摄流程之后，每次十几二十分钟就拍好了，不会耽误太多时间（公务员访谈记录 230801-RCK16）。”符合拍摄参与者的合理预期，提高了公务员参与拍摄的意愿。

偶发式动员的对象是前往 W 市市委组织部挂职的公务员，包括省、市、乡（镇）的各级公务员。偶发式动员具有两个特点：一是时间的偶发性。W 市会针对重要时间节点产出专题作品，需要在规律性拍摄的时间外组织拍摄，前来挂职的公务员充当了备用人选。二是场景的偶发性。“我刚在走廊上碰到了科长，她就问我现在手上有没有工作，忙不忙，正好我刚弄完主题教育的表格，所以就被动员来参与拍摄了（公务员访谈记录 230804-GZ19）。”动员者和潜在对象的偶遇为其参与拍摄提供了契机，以双方对机关工作的情感为推动力，促成挂职公务员参与视频拍摄。

规律式和偶发式动员的成功实现，缘于情感性支持和规避风险的理性计算。首先，政府机关公务员都认同自己所从事的工作对政府执政具有重要意义。“我们都是做组织工作的，帮个忙是很正常的情况（公务员访谈记录 230720-

RCK10)。”因而在内心激发了参与的正向动力。此外，此项工作的参与门槛、学习成本、政治风险是比较低的，但能获得较高的组织资本、协同反馈、正面评价，这使参与者产生积极感知，提升其对“高回报”的价值认同。“虽然刚开始的时候我会很担心，亲朋好友看到我在视频里担任‘后起之秀’的角色会对我有负面评价，但他们都觉得我做得很棒，也就打消了我的顾虑（公务员访谈记录 230710-DJMS04）。”在理性计算后，参与者在情感支持和“低风险-高回报”的双重作用下被成功动员，积极参与拍摄工作。

（二）经验学习与吸纳

网络空间的技术属性决定了政府形象在呈现过程中需要技术的支持保障。因此，W市通过突出反差特性、提升剪辑技巧、保持稳定更新频次等方式，对依托人力资本积累的形象生产的对话台本进行技术化呈现。在呈现反差特点方面，W市对公务员的传统形象进行解构和重组，采用人物设定反差、话语形式反差等方式打造能“吸引流量”的政府形象。“‘躺平’还很火的时候，我刷到一个光头的‘90后’干部给我讲怎么真正地努力起来，不要无意义地卷，虽然好多人都在评论区质疑他是不是开了大头特效，我也怀疑他的真实年龄，但是这种反差感特别吸引我（关注者访谈记录 230812-FS02）。”W市在网络空间消解了传统观念中公众与政府的隔阂，拉近了浏览者与政府网络空间形象之间的距离。“我最喜欢的是‘石头工作日记’系列，没想到政府中还有憨态可掬、偶尔犯错误的人，看来他们和我们也没啥差别（关注者访谈记录 230916-FS08）。”此外，W市在话语形式上采用通俗易懂“接地气”的叙述方式，通过“想象”使对话台本和网络热梗之间形成有机互动，打造政府与公众的在场呈现效果。

在剪辑技巧方面，W市参照平台作品短、频、快的输出方式进行处理，以句为单位切分分镜，保持镜头语言的新鲜感，同时通过切换文字、图片和视频持续吸引浏览者的注意力。此外，W市使用了多种方式提示视频内容的重点。例如，使用彩色描边、震动特效在视频画面中凸显关键词语，使用特写镜头缩放、镜头抖动等镜头语言传递惊讶、喜悦等情绪。在双人和多人参与的视频中，W市会对画面中的关键人物、关键行为添加贴纸和类表情包图像，强调政府形象呈现结果中的关键人物。“有个视频里面，一个公务员A解释错了一个名词，然后另一个公务员B纠正了他，就出现一堆拳击手套打在A脸上，我觉得这种带有自我批评的风格特别接地气（关注者访谈记录 230901-FS04）。”

W市在促进技术手段优化的同时，还采用保持稳定更新频率的策略。W市采用了固定时间发布的策略，以对抗推荐算法和平台推流的黑箱，保证持续的形象呈现机会。“我们最开始是不规律发布视频的，结果数据特别不好，感觉工

作也没有持续性，但是后来我们制定了发布计划，感觉工作和数据都开始步入正轨了（公务员访谈记录230725-DYZJ12）。”W市确立了每天早上8点发布视频的工作制度，并将制作完成的视频提前一周上传抖音平台，应对由于外出培训等不在岗情况可能引发的无法定期发布的风险。此外，W市还针对不同主题开发出系列发布的排班策略，在各子类别中提前布局2~3期的内容。稳定的更新节奏、内容的层次感和台本开发的周期化模式，为其在网络空间呈现多面向的政府形象提供了保障。

（三）对话的具象化展示

依托人力资本积累的组织协同和技术手段优化赋能的支持保障，W市最终将网络空间的政府形象呈现为三种形式：个人独白、双人问答和情景剧。

在个人独白视频中，W市采用单人叙事模式进行拍摄。这一模式通过提供拟人化形象、对话式讲义的方式，保持政府和公众在网络空间中的启发性对话。视频通过真人讲述塑造了拟真的、直接的政府“形象”，使公众产生与政府（而非政府代理人）进行实质性对话的真实感受，形成了网络空间的对话场域。“平时看新闻联播，我会觉得领导在和一群人讲话，但是看抖音，我就觉得领导就坐在我对面，就和我一个人在唠家常（关注者访谈记录230910-FS06）。”视频将正式出版物转译为对话式讲义，在保留核心观点的基础上，对学术概念、惯用名词等进行既简单明了又准确的阐述，提升了公众的接受度。

在双人问答视频中，W市采用互动问答的方式进行拍摄，在对话邀请阶段采用独立分镜，在对话阶段采用独立分镜和固定机位相结合的模式，创造了“被看见的对话”，展现了“去官僚制”的政府叙事，营造平等的政民关系体验。由此，政府将自身的内部结构展现在网络空间，呈现在公众面前。“虽然我当不了公务员，但是他们用抖音拍出来，我就可以体验一下他们的日常生活，还挺过瘾的（关注者访谈记录230808-FS01）。”与传统官僚制“命令-服从”的控制链不同，视频展现出扁平化的政府组织形态，在不同层级的公务员之间营造出平等对话的组织氛围。观看对话视频给予公众审视政府形象的角色权力，赋予公众可凝视的主体地位，使其感受到更具“人民性”的政府形象。

在情景剧视频中，W市为公众呈现沉浸式体验和全景式概览。视频以小人物为切入视角还原和再现组工部门公务员的工作日常，使公众能将自身代入角色之中，“想象”自己成为政府部门的一员，并设身处地对遇到的问题提出解决方案。此外，多人实景互动实现了双人对话的叠加效应，进一步强化了“被看见的对话”所呈现出的扁平化组织形态和平等对话的组织氛围。“我当时刷到这个账号是在看电视剧解说，然后发现这一群人是正儿八经在政府工作的，他

们这种视频肯定比创作的更真实，所以我就随手点了关注，然后就一直看下去了（关注者访谈记录 230918-FS09）。”这一过程中，政府邀请公众进入虚拟现实，协助公众完成场域内的探索，以生活化的叙事方式，促成了政府形象与居民体验之间的密切互动。

七、政府形象反馈中的对话

网络空间的交互性特征使政府形象破除了单线程的叙述模式，引发了公众在公共能量场中的互动对话。在该场域中对话渠道的建立，对公众端和政府端都产生了现实空间和网络空间的反馈结果，耦合了“他在性”与多元化，并对下一期政府形象生产具有调整和促进作用。

（一）与公众的对话

在网络空间中，视频的评论区构建了政府与部分公众对话的公共能量场。W市采用亲民的话语表达增加能量场对公众的吸引，通过呈现不同的观点吸引公众参与对话，并通过有针对性的回复促进公众的长期关注以及参与对话的意愿。

W市在视频下方会置顶一条口语化表达且亲切的叙述性评论，呈现出可对话的政府形象。在2021年8月6日发布的视频中，官方置顶了评论“最后的问题有回答上来的吗？”，并使用了表情符号；在2022年5月3日发布的视频中，官方也使用了“小伙伴”“指路共产党员网”“哟”等叙事方式，降低了公众与政府对话的心理成本，使公众在网络空间获得与政府对话的便捷渠道，产生与政府对话的意愿。“我看到他们在网上这么可爱，我真的是忍不住和他们互动，这绝不仅仅是出于同是组织人的公心，更多的是他们给我一种朋友的感觉（关注者访谈记录 230923-FS13）。”

网络空间中的政府形象，不再是公众个体内隐于心的整体性印象，而是能将不同公众个体具有差异的感知综合在一起，影响其他在场个体对于政府形象的感知和评价。W市在评论区保留了不违反法律禁止性规定的不同观点的评论，提升了对话过程的公开性和透明性，启发了“旁观”的公众，并将其吸纳进公共能量场的对话之中。“我昨天刚看到关于‘佛系’和‘躺平’的讨论，评论区里好多人都都在批评说‘躺平’不好，但我觉得自己观点没错，所以也发了评论，捍卫了自己的观点（关注者访谈记录 230915-FS07）。”同时，通过呈现具有包容性的政府形象，W市获得了公众信任，提高了公众与政府对话交流的期望值，促进了网络空间的公众参与行为。“我之前曾经在评论区留言说，这是我在抖音上刷到的高质量的内容，那就是因为它没有删帖，保留了很多真实的评论，好的不好的都

能看到，所以我就特别信任它（关注者访谈记录230920-FS10）。”

W市还采取了有针对性回复的方式，通过遍历公众留言，获取来自公众的全景式反馈，加深对公众需求的了解。这一过程相较于政府网站留言板、传统信件的沟通模式而言是更实时的。“评论区的所有留言我都是可以看到的，你看现在又是99条以上的留言了，通过这些评论，我感觉自己和人民群众更近了，更能知道他们在想些什么，以及我们可以怎样更好地开展工作（公务员访谈记录230714-ZZRK05）。”此外，公众在与政府能平等对话的公共能量场中能获得被看见和被回应的情感支持，提高了其与政府进行长期对话的可能性。“我感觉官方账号的运营者至少是个‘95后’，它回复我评论的时候会用很多语气词和年轻人会用的表情包，就让我觉得特别亲切，没想到政府可以理我，我特别有体验感（关注者访谈记录230808-FS01）。”

（二）对话的反馈结果

公众与政府在网络公共能量场的对话产生了针对公众和政府的反馈结果，具体可以分为网络空间反馈和现实空间反馈两种。

对公众的网络空间反馈体现为，政府与公众的及时性对话提升了视频短时间内的曝光和流量，延展了网络公共能量场的空间范围。“我有一次在视频下面评论，结果过了大约半个小时，好多人接着我说的聊了起来，最后官方也来回复我，大家热热闹闹地聊起来特别有趣（关注者访谈记录230903-FS05）。”吸纳有潜在关联的更多公众参与，扩大了部分人对话的空间。对公众的现实空间反馈体现为，政府与公众的网络空间公共能量场对话对公众的线下行为产生影响。例如，W市在工作效能提升策略的视频中对评论者的点对点回复，激发了评论者学习申论的动力。在2022年5月6日发布的视频中，有公众在评论区写道：“干货满满的官方竟然回复了，这就去学习申论了[加油]。”这体现出网络空间对话助推现实情境行为改变的潜力，为政府依托网络空间形象建构引导公众行为提供了实践参考。

对政府的网络空间反馈体现为，公众的讨论为推动形象建构的工作者提供了可感知的工作成效反馈，激发其持续创作和开放交流的动力。“我现在每天晚上10点哄孩子睡觉后，就会逐一浏览大家的评论，自己创作的作品被大家关注和讨论，这种感觉是很有获得感的（公务员访谈记录230714-ZZRK05）。”对政府的现实空间反馈体现为，公众与政府的公共能量场对话引发了政府对其网络空间形象建构的反思，进而会结合公众的诉求对建构过程进行策略性调整。“我们拍过一次公务员着装规范的内容，主演穿了一件运动卫衣，也不算特别随意，但我们设计的是要批评在办公场所的随意穿着，这就引起了大家的激烈讨

论……这给我们提了个醒，在后续拍摄的台本和着装上我们都会进行二者是否搭配的审核（公务员访谈记录 230725-DYZJ12）。”由此，政府在建构网络空间形象时，会审慎把握公众诉求和政府可供素材之间的匹配度，有选择地进行内容生产，展现多元化和“他在性”的政府形象。

八、结论与讨论

（一）研究结论

本文以 W 市党务抖音为例，揭开了地方政府在网络空间进行政府形象建构的过程黑箱，阐述了其在形象生产、形象呈现和形象反馈三个阶段中与公众进行对话的过程细节。本文丰富了以往研究主要聚焦于危机管理情境或着眼某一过程阶段分析政府形象的理论阐释（Jiang & Tang, 2023），为公共管理学界聚焦于特定危机情境下的政府形象建构研究（唐雪梅等，2021）和传播学界聚焦于形象传播的研究（刘小燕，2005）提供了整合性分析框架，弥补了现有研究对形象建构过程分析的不足。“生产—呈现—反馈”的政府形象建构过程框架以动态过程为核心，强调形象生产、呈现和反馈的互动性和循环性，系统整合了形象建构的三个关键阶段，厘清了形象生产促进形象呈现，形象呈现推动形象反馈，形象反馈影响后续形象生产的过程细节。

本文在后现代公共行政理论视角下，强调在政府形象“生产—呈现—反馈”的过程中，公众在不同阶段的角色和作用，呼应了需要促进包容性的公众参与的讨论（Licsandru et al., 2025）。具体而言，在形象生产阶段，不同于传统公共行政中的行政相对人地位和象征性参与者，公众从被动接受者转换为主动参与者。公众产生信息需求为政府形象的建构提供了原始素材，改变了政府基于正式流程的信息生产，推动政府向适应性治理转变（Janssen & Van Der Voort, 2016）。政府机关针对公众的提议而选择对素材进行“想象”处理，与社会热点进行灵活的“他在性”调适，在此过程中，公众切实成为协助政府进行形象生产决策和实施的对话者。在形象呈现阶段，虽然公众仍是政府形象的受众群体，但其在网络空间的政府形象建构中被赋予了评判者的角色。政府的拟真形象摒弃了官僚制叙事的正式框架，在网络空间中形成了与公众同等的对话地位，邀请公众对政府形象进行沉浸式概览，赋予公众更主观真实的人民主人翁体验。在形象反馈阶段，公众在网络空间中进一步强化了其共建者角色。按照 Arnstein（1969）的公众参与阶梯理论，公众在参与成本更低、反馈调整更及时、吸引力更强的公共能量场中，能超越形式参与并实现公众权利。

政府在网络空间建构政府形象与传统形象建构的路径不同，具体表现为：一是建构空间与行政权力空间的脱嵌。在现代公共行政的背景下，行政权力的管辖是具有边界性的，即使是跨域治理也仅部分拓展了组织和地理的畛域边界（张成福等，2012）。但网络空间的形象建构突破了空间边界，可与不同地域的用户产生交互。在本案例中，关注 W 市市委组织部抖音账号的粉丝中，省内粉丝人数仅在全网粉丝人数中排第七。二是及时性回复需求与组织决策流程之间的冲突性更强。与官僚制中严格的、有耗时程序流程的回应性策略不同（O'brochta，2023），网络空间的政府形象建构需要和时间赛跑以防止舆情发酵。回应时间长会被理解成不作为，而这一情绪通过互联网的扩大效应将产生极强的负外部性，损害政府声誉（翁士洪，2020）。因此，在网络空间内，往往需要更大的自由裁量权空间，并在可授权边界的划分上找到过度授权和授权不足的平衡点。三是网络空间进一步压缩了公众和政府之间的距离。公众有一种被政府真正看见的体验感，从而推动公众积极参与公共事务，反馈政府形象建构的结果。但是，距离缩进也增加了网络空间群体性事件的风险。四是由于网络空间的政府形象借助公务员这一具体人物形象作为呈现媒介，让公众产生政府与个体的等同感，简单地将政府形象的传播凭借与政府组织本身等同起来。当公众回到线下空间需要处理具体行政事务时，可能因对公务员的高预期，而更容易对实际的行政事务处理产生不满意，降低对政府形象的满意度。

网络空间的政府形象建构还凸显了价值导向下“想象力”的重要性。与已有研究争论（曹洵等，2018；巫霞、马亮，2019；樊博、顾恒轩，2023）不同的是，本文通过有目的的案例选择，阐述了经济因素、社会因素、视频技术和账号主体并非网络空间政府形象建构的必要条件，这说明在具有后现代属性的网络空间政府形象建构中，需要反思地域化成功准则的普适性，以及影响因素与建构结果之间的非充要统计概率关系。正如法默尔在《公共行政的语言》中所强调的，应破除工具理性的枷锁，从对关注手段回归到关注目的本身（法默尔，2017）。政府形象的建构也需要更多从注重程序和规则的工具理性视角，转变为价值导向下对建构内容和目的的实质性关注。首先，政府形象的建构思路和本质都展现出反元叙事的特点。在网络空间中，政府并没有规范的官僚制元叙事作为参考，主责公务员的“想象力”直接决定了台本转译的效果和形象建构的质量。“想象力”与领导的注意力分配不同，其内涵与指向决定了形象建构的质量。其次，网络空间的运行规则对不确定性具有极强的包容性，这与极度厌恶风险的政府组织之间存在着明显张力。政府没有办法预估一条视频可能造成的影响，刻意地模仿之前成功的形象建构也不一定能收获同样的成功结果，反而无意间创新的新奇视角可能收获成功。最后，网络空间的政府形象建构也

需要不断试错。W市在进行网络空间的政府形象建构过程中经历了长达一年的试错探索,更换了不同的拍摄台本、呈现形式、剪辑技巧,通过“想象”尝试和循证主义的现实检验,最终探索出与公众展开实质性对话、发挥政府“想象力”的建构方式,尝试纳入更多“他在性”讨论,促成“生产—呈现—反馈”过程闭环的实践策略。

(二) 政策启示与未来研究方向

第一,针对现实空间和网络空间的差异,政府应意识到网络空间中的形象建构不仅仅是面向属地公众,因此,传统宣传工具的效用较低,应通过加强声誉管理,在网络空间面向更广大公众对话,提升对话的广度。第二,政府应通过敏捷治理提升回应的效率,提前预防潜在风险和舆情,促进公众有序参与,提升与公众对话的深度。第三,政府需要在组织管理上为公务员发挥“想象”提供必要的自由裁量空间,参考其他政府的网络空间形象建构路径,为长周期的创新试错提供风险可控的必要支持,鼓励和支持“他在性”的话语叙事,提升与公众对话的效度。

通过有目的的案例选择研究,本文强调政府与公众的对话策略和政府机构内部的“想象力”对形象建构的重要性。但本文的讨论仅聚焦于“党务抖音”而没有全面覆盖其他形式的政务新媒体,后续研究可针对不同形式的网络空间政府形象建构进行比较案例分析,阐明不同情境下影响建构结果的因素。此外,本文并未实证“生产—呈现—反馈”过程的跨期因果影响,后续研究可以采用纵向单案例的研究设计,考察政府于不同时期在网络空间建构政府形象的差异化过程机制,以更长的时间维度解析对话策略与建构结果之间的因果机制,并关注政府形象这一整合性概念的其他内涵面向,丰富网络空间政府形象建构的路径与过程理论。

参考文献

- 曹洵、方若琳、杜楠楠(2018). 政务新媒体在服务型政府转型中的“边界调适”与“角色冲突”——以广东省政务微信为例. 电子政务, (11): 12-22.
- Cao, X., Fang, R. L., & Du, N. N. (2018). Boundary Adjustment and Role Conflict in the Transformation of Service-oriented Government: The Case of Guangdong's WeChat for Governmental Affairs. *E-Government*, (11): 12-22. (in Chinese)
- 陈世香、周维、吕志杰(2023). 公众参与行为、社会阶层属性与基本公共服务均等化感知——一个有调节的中介模型. 公共行政评论, 16(6): 167-186+200.
- Chen, S. X., Zhou, W., & Lü, Z. J. (2023). Public Participation Behavior, Social Class Attributes and the Perception of Equalization of Basic Public Services: A Moderated Mediation Model. *Journal of Public Administration*, 16(6): 167-186+200. (in Chinese)
- 戴维·约翰·法默尔(2017). 公共行政的语言: 官僚制、现代性和后现代性(吴琼, 译). 北京: 中国人民大学

- 出版社。
- Farmer, D. J. (2017). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. (Wu, Q., Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 樊博、顾恒轩 (2023). 政府资源基础、注意力分配与政务微博绩效. 公共管理与政策评论, 12(3): 4-15.
- Fan, B., & Gu, H. X. (2023). Government Resource Base, Attention Distribution and Government Microblog Performance. *Public Administration and Policy Review*, 12(3): 4-15. (in Chinese)
- 范柏乃、金洁 (2016). 公共服务供给对公共服务感知绩效的影响机理——政府形象的中介作用与公众参与的调节效应. 管理世界, (10): 50-61+187-188.
- Fan, B. N., & Jin, J. (2016). The Impact of Public Service Delivery on Perceived Public Service Performance: The Mediating Role of Government Image and the Moderating Role of Public Participation. *Journal of Management World*, (10): 50-61+187-188. (in Chinese)
- 福克斯、米勒 (2013). 后现代公共行政：话语指向(楚艳红、曹沁颖、吴巧林, 译). 北京：中国人民大学出版社。
- Fox, C. J., & Miller, H. T. (2013). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. (Chu, Y. H., Cao, Q. Y. & Wu, Q. L., Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 胡宁生 (1998). 中国政府形象战略(上册). 北京：中共中央党校出版社。
- Hu, N. S. (1998). *The Strategic Image of the Chinese Government (Vol. 1)*. Beijing: Central Party School Press.
- 胡卫卫、辛境怡、于水 (2019). 技术赋权下的乡村公共能量场：情景、风险与建构. 电子政务, (10): 117-124.
- Hu, W. W., Xin, J. Y., & Yu, S. (2019). Rural Public Energy Fields under Technological Empowerment: Scenarios, Risks and Constructions. *E-Government*, (10): 117-124. (in Chinese)
- 黄河、翁之颢 (2016). 移动互联网背景下政府形象构建的环境、路径及体系. 国际新闻界, 38(8): 74-91.
- Huang, H., & Weng, Z. H. (2016). The Environment, Measures and Systems of Government Image Construction in the Context of Mobile Internet. *Chinese Journal of Journalism & Communication*, 38(8): 74-91. (in Chinese)
- 景跃进、陈明明、肖滨(主编) (2016). 当代中国政府与政治. 北京：中国人民大学出版社。
- Jing, Y. J., Chen, M. M., & Xiao, B. (2016). *Contemporary Chinese Government and Politics*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 刘柳、马亮 (2019). 政务短视频的扩散及其影响因素：基于政务抖音号的实证研究. 电子政务, (7): 11-21.
- Liu, L., & Ma, L. (2019). Diffusion of Political Short Videos and Its Influencing Factors: An Empirical Study Based on Government TikTok. *E-Government*, (7): 11-21. (in Chinese)
- 刘小燕 (2005). 政府形象传播的理论框架. 现代传播(中国传媒大学学报), (4): 48-50.
- Liu, X. Y. (2005). The Theoretical Framework of Government Image Communication. *Modern Communication (Journal of Communication University of China)*, (4): 48-50. (in Chinese)
- 刘小燕、崔远航 (2021). 政府传播研究的多元路径与未来方向. 中国人民大学学报, 35(5): 107-116.
- Liu, X. Y., & Cui, Y. H. (2021). Difference and Future Directions: On the Multiple of the Study on Government Communication. *Journal of Renmin University of China*, 35(5): 107-116. (in Chinese)
- 宋锦洲 (2013). 废除官僚制：后现代公共行政理论述评. 公共行政评论, 6(3): 127-149+169-170.
- Song, J. Z. (2013). Termination of Bureaucracy: The Review of Post-modern Public Administration Theory. *Journal of Public Administration*, 6(3): 127-149+169-170. (in Chinese)
- 苏竣、魏钰明 (2025). 迈向智能社会：现实图景、发展趋向与治理使命. 西北大学学报(哲学社会科学版), 55(1): 78-88.
- Su, J., & Wei, Y. M. (2025). Towards an Intelligent Society: Realistic Landscape, Development Trends, and Governance Mission. *Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 55(1): 78-88. (in Chinese)
- 孙宗峰、郑跃平 (2021). 我国城市政务微博发展及影响因素探究——基于 228 个城市的“大数据+小数据”分析 (2011-2017). 公共管理学报, 18(1): 77-89+171.
- Sun, Z. F., & Zheng, Y. P. (2021). City Government Micro-Blogging Development and Driving Factors in China:

- Based on the Combination of Big Data and Small Data Analysis for 228 Cities (2011–2017). *Journal of Public Management*, 18(1): 77–89+171. (in Chinese)
- 唐钧 (2010). 政府形象风险及其治理. *中国行政管理*, (5): 75–78.
- Tang, J. (2010). Risk Administration of Government Image. *Chinese Public Administration*, (5): 75–78. (in Chinese)
- 唐雪梅、袁媛、朱利丽 (2021). 政务舆情回应策略对政府形象修复的影响——情绪认知视角的有调节中介模型. *公共行政评论*, 14(1): 114–131+221–222.
- Tang, X. M., Yuan, M., & Zhu, L. L. (2021). Repairing the Government's Image During a Public Opinion Crisis: A Moderated Mediating Model from the Perspective of Emotional Cognition. *Journal of Public Administration*, 14(1): 114–131+221–222. (in Chinese)
- 王程伟、马亮 (2019). 政务短视频如何爆发影响力: 基于政务抖音号的内容分析. *电子政务*, (7), 31–40.
- Wang, C. W., & Ma, L. (2019). How Government Short Videos Gain Influence: A Content Analysis Based on Government TikTok Accounts. *E-government*, (7), 31–40.
- 王浦劬、汤彬 (2019). 当代中国治理的党政结构与功能机制分析. *中国社会科学*, (9): 4–24+204.
- Wang, P. Q., & Tang, B. (2019). An Analysis of the Party-Government Structure and Functional Mechanism of Contemporary Chinese Governance. *Social Sciences in China*, (9): 4–24+204. (in Chinese)
- 翁士洪 (2020). 网络治理能力视角下的政府回应效果研究. *公共管理与政策评论*, 9(3): 49–61.
- Weng, S. H. (2020). The Effect of Government Responsiveness with the Perspective of Governance Capability. *Public Administration and Policy Review*, 9(3): 49–61. (in Chinese)
- 巫霞、马亮 (2019). 政务短视频的传播力及其影响因素: 基于政务抖音号的实证研究. *电子政务*, (7): 22–30.
- Wu, X., & Ma, L. (2019). The Communicative Power of Political Short Videos and Its Influencing Factors: An Empirical Study Based on Government TikTok. *E-Government*, (7): 22–30. (in Chinese)
- 郗昌武 (2018). 公共行政学中的后现代主义: 一个理论述评. *南京社会科学*, (9): 62–69.
- Yan, C. W. (2018). Postmodernism in Public Administration: A Theoretical Review. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 62–69. (in Chinese)
- 易臣何、李杉 (2021). 舆情危机事件中网民情绪生成及其对政府形象的影响分析. *公共管理与政策评论*, 10(4): 73–83.
- Yi, C. H., & Li, S. (2021). Analysis on the Generation of Netizen's Emotions and Its Influence on Government Image in the Event of Public Opinion Crisis. *Public Administration and Policy Review*, 10(4): 73–83. (in Chinese)
- 袁曙宏 (2000). 政府形象论纲——政府与公民双向回应的视角. *国家行政学院学报*, (3): 17–21.
- Yuan, S. H. (2000). An Outline of Government Image Theory: A Perspective of Two-Way Response Between Government and Citizens. *Journal of Chinese Academy of Governance*, (3): 17–21. (in Chinese)
- 张成福、李昊城、边晓慧 (2012). 跨域治理: 模式、机制与困境. *中国行政管理*, (3): 102–109.
- Zhang, C. F., Li, H. C., & Bian, X. H. (2012). Inter-regional Governance: Model, Mechanism and Dilemma. *Chinese Public Administration*, (3): 102–109. (in Chinese)
- 张康之、向玉琼 (2015). 网络空间中的政策问题建构. *中国社会科学*, (2): 123–138+205.
- Zhang, K. Z., Xiang, Y. Q. (2015). Construction of Policy Issues in Cyberspace. *Social Sciences in China*, (2): 123–138+205. (in Chinese)
- 张勤 (1998). 政府形象——社会关注的新焦点. *新视野*, (2): 53–55.
- Zhang, Q. (1998). Government Image: A New Focus of Social Attention. *Expanding Horizons*, (2): 53–55. (in Chinese)
- Aslett, K., Webb Williams, N., Casas, A., Emma Zuidema, W., & Wilkerson, J. (2022). What Was the Problem in Parkland? Using Social Media to Measure the Effectiveness of Issue Frames. *Policy Studies Journal*, 50(1): 266–289.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216–224.

- Baron, R. M. , & Kenny, D. A. (1986). The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51 (6) : 1173-1182.
- Benoit, W. L. (1995). *Accounts, Excuses, and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*. Albany: State University of New York Press.
- Berger, P. L. , & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Blank, G. , & Reisdorf, B. C. (2012). The Participatory Web: A User Perspective on Web 2.0. *Information, Communication & Society*, 15(4) : 537-554.
- Cai, P. J. , Ting, L. P. , & Pang, A. (2009). Managing a Nation's Image During Crisis: A Study of the Chinese Government's Image Repair Efforts in the "Made in China" Controversy. *Public Relations Review*, 35(3) : 213-218.
- Evered, R. , & Louis, M. R. (1981). Alternative Perspectives in the Organizational Sciences: "Inquiry from the Inside" and "Inquiry from the Outside". *Academy of Management Review*, 6(3) : 385-395.
- Feeney, M. K. , & Porumbescu, G. (2021). The Limits of Social Media for Public Administration Research and Practice. *Public Administration Review*, 81(4) : 787-792.
- Fiske, S. T. , Cuddy, A. J. , & Glick, P. (2007). Universal Dimensions of Social Cognition: Warmth and Competence. *Trends in Cognitive Sciences*, 11(2) : 77-83.
- Gartner, W. C. (1994). Image Formation Process. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 2(2-3) : 191-216.
- Han, X. , & Baird, C. (2022). Government Crisis Messaging on Social Media, Citizen Online Engagement and Compliance with Policies. *Public Management Review*, 26(3) : 613-634.
- Janssen, M. , & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government. *Government Information Quarterly*, 33(1) : 1-5.
- Jiang, H. , & Tang, X. (2023). Effects of Local Government Social Media Use on Citizen Compliance During a Crisis: Evidence from the COVID-19 Crisis in China. *Public Administration*, 101(3) : 843-864.
- Jungblut, M. , & Jungblut, J. (2024). Spreading Information or Engaging the Public? The German Police's Communication on Twitter. *Public Management Review*, 26(5) : 1201-1222.
- Licsandru, T. , Meliou, E. , Steccolini, I. , & Chang, S. (2025). Citizens' Inclusion in Public Services: A Systematic Review of the Public Administration Literature and Reflection on Future Research Avenues. *Public Administration*, Online.
- Mergel, I. , & Bretschneider, S. I. (2013). A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, 73(3) : 390-400.
- O'Brochta, W. (2023). Politicians' Complaint Response: E-Governance and Personal Relationships. *Governance*, 36(4) : 1147-1164.
- Pan, J. (2019). How Chinese Officials Use the Internet to Construct Their Public Image. *Political Science Research and Methods*, 7(2) : 197-213.
- Strauss, A. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang, X. , Kaur, S. , Mat Isa, N. A. N. , & Kaur, S. (2024). Image Restoration Strategies in Pandemic Crisis Communication: A Comparative Analysis of Chinese and American COVID-19 Political Speeches. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1) : 1-13.
- Wiley, K. , Schwoerer, K. , Richardson, M. , & Espinosa, M. B. (2023). Engaging Stakeholders on TikTok: A Multi-Level Social Media Analysis of Nonprofit Microvlogging. *Public Administration*, 101(3) : 822-842.
- Williams, S. L. , & Moffitt, M. A. (1997). Corporate Image as an Impression Formation Process: Prioritizing Personal, Organizational, and Environmental Audience Factors. *Journal of Public Relations Research*, 9(4) : 237-258.

责任编辑：郑跃平

政务服务满意度测评缘何“内卷”： 基于“好差评”制度的研究

张旭霞 马 亮*

【摘要】政务服务“好差评”制度旨在通过系统采集企业与公民的感知评价数据，对政务服务绩效开展动态监测、比较评估与持续改进，是近年来政府推进政务服务优化与创新的重要抓手，也是公民满意度测评由“结果呈现”走向“过程治理”的重要方向。基于32个省级行政单位2019—2023年的数据，论文发现该制度在实施过程中出现“好评如潮”现象。依据公民满意度测评的博弈致因理论，当测评结果与考核问责、排名竞争等激励约束机制深度绑定时，地方政府更可能采取策略性行为，导致测评数据系统性失真。论文认为满意度“内卷”现象是地方政府在高压考核与排名情境下的理性策略选择的结果，“内卷”现象既源于制度设计的内在缺陷，也与地方政府围绕指标所采取的策略性操作密切相关。在此基础上，论文提出回归“好差评”制度以问题诊断与服务改进为核心的初衷，优化制度设计，以降低策略性行为对评价结果的干扰，提升感知评价数据对治理改进的有效性。

【关键词】政务服务 “好差评”制度 公民满意度测评 数字政府

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0158-18

一、问题缘起

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”。政府绩效表现如何，企业和公民的感知至关重要，也应将他们的评价作为主要的评价依据。近年来，中国各级政

* 张旭霞，对外经济贸易大学政府管理学院副教授。通讯作者：马亮，北京大学政府管理学院教授。

基金项目：国家自然科学基金项目面上项目“数字政府如何降低行政负担：面向中国地方政府的实证研究”（72274203），国家社会科学基金重大项目“数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究”（23 & ZD080）。

府开始积极探索外部评价方式，让企业、公民和其他组织等外部主体来评价政府绩效，从而拓宽了外部监督渠道（于文轩、马亮，2016）。政务服务是政府的一项重要职能，关乎企业的营商环境和公民的生活品质。政务服务的好坏优劣如何，作为服务对象的公民和企业最有发言权，而他们的反馈和评价也成为政务服务绩效评价的重要来源（Gao，2012）。

在政务服务绩效评价方面，“好差评”制度是值得关注的一项重要实践（石亚军、吕勇，2019）。2019年的《政府工作报告》提出：“建立政务服务‘好差评’制度，服务绩效由企业和群众来评判。”由此，全国各地陆续开展政务服务“好差评”制度建设，各级地方政府在中央政府的统筹领导下积极推进制度的落地。东部经济发达地区凭借其天然的资源优势充分发挥“头雁效应”，形成了诸多特色鲜明的典型示范和创新做法；中西部经济欠发达地区“你追我赶”，激发了政务服务“好差评”制度建设的“群雁活力”。

政务服务“好差评”制度旨在将企业和公民的诉求与政府工作结合起来，凸显服务对象对政务服务质量的评判作用，倒逼政府不断提高服务效能，加快转变政府职能。企业和公民作为政务服务对象进行监督和评价，打破了传统的政府内部监督模式。各级政府的服务意识不断增强，为企业和公民提供全面规范、公开公平、便捷高效的政务服务，提升了企业和公民办事的便利度和获得感，有效地推动了政策措施的落实（彭云、马亮，2020）。

“好差评”制度的初衷值得肯定，但是某些地区和部门在实施过程中却出现了一些问题。笔者通过对各省级行政单位数据的统计分析发现，“好差评”制度普遍存在好评率和差评整改率过高的情况，即好评率和差评整改率几乎都接近100%，而差评率接近0%。这样的“好评如潮”现象和实际的政务服务满意度是否有偏差？哪些因素可能导致了这种现象？在强调“把群众满意不满意作为衡量工作的标准”的大背景下，这些问题值得深入研究。

本研究利用各省级行政单位政务服务的实际评价数据，对“好差评”制度的实施情况进行定量分析，并通过深度访谈探究“好评如潮”和满意度“内卷”背后的深层次原因，最后提出进一步做好政务服务满意度测评的对策建议。

二、文献综述与理论基础

（一）文献综述

1. 公民满意度测评研究

公民满意度测评是衡量政府治理效能和政务服务质量的重要工具。公民从

“被管理者”逐渐成为政务服务的“消费者”和“评价者”。美国营销学家 Parasuraman 等人提出的服务质量差距理论被引入公共领域，认为满意度是公民期望与实际感知的差距（Berry et al. , 1985）。西方国家自 20 世纪 80 年代“新公共管理”运动推行以来，就向企业学习，将公民视为顾客或客户，高度重视公民满意度，并通过满意度测评来衡量和评价政府绩效（Hood, 1991）。《改革政府》一书大力倡导通过引入企业家精神来改革公共部门的理念，强调政府应当像企业一样高效运作，摆脱传统的官僚主义束缚。尤其是以顾客（公民）的需求为导向提供服务，通过满意度测评，政府可识别公民需求，优化资源配置，推动政府改革（Osborne & Gaebler, 1992）。他们的观点在公共管理领域产生了广泛的影响，许多国家和地区都采用这些理念进行政府改革。随着治理理论深入人心，多元主体协同治理成为发展趋势，公民参与测评的过程体现了民主价值（Stoker, 1998）。值得注意的是，公民在公共服务满意度测评中扮演什么角色，会显著影响政府绩效改进（Barbera et al. , 2025）。与此同时，政府绩效信息的披露情况也会影响公民满意度，因为这关乎公民在多大程度上理解政府绩效（Liu et al. , 2024）。

无论是“万人评议政府”还是公民满意度测评，都是 21 世纪以来我国各地政府适应“新公共管理”运动而采取的类似做法（Gao, 2012），满意度测评成为中国公民参与政府绩效评估的主要方式。在政府绩效评估中引入公民参与，的确有助于提升政府绩效（So, 2014; Ma, 2017）。政务服务“好差评”制度是大数据时代创新和改进政府绩效评估方式的一种尝试，也是基于用户满意度而开展的政府绩效评估（马亮, 2020）。“好差评”制度的设计初衷是希望超越传统满意度测评存在的问题，通过引入数字技术和精准评价，让正确的人在正确的时间对政务服务事项进行正确的评价。研究发现，数字化的评价界面的确会吸引用户更多评价，也会让用户更满意（Wang & Ma, 2022）。但是，“好差评”制度在实施过程中并没有完全摆脱传统满意度测评遇到的问题，衡量和改进政府绩效的预期作用效果有待评估。

2. 博弈视角下的公民满意度测评研究

西方学者描述绩效评估中出现的弄虚作假行为有很多词语，用得最多的是“博弈”（Gaming）和“作弊”（Cheating）。此外，还有“操控”（Manipulation）、“策略行为”（Strategic Behavior）等词语。周志忍和徐艳晴（2014）用“博弈”来概括导致信息失真的弄虚作假行为。本研究有鉴于此，用策略行为来概括公民满意度测评中地方政府的各种应对策略。

在西方的研究中，绩效评估中的策略行为产生的主要原因在于对“客观指标”的过度依赖以及追求“产出导向”的指标。强烈的产出最大化动机会导致

组织作弊 (Bohte & Meier, 2000), 而这未必能带来所期望的社会效果。因此, 用主观指标来平衡客观指标, 以及用“结果导向”(Results-oriented)的指标取代“产出导向”(Output-oriented)的指标, 成为防范策略行为的选择。而满意度指标既是主观指标, 又是重要的结果指标。因此, 在西方的文献中, 满意度测评被普遍视为防范策略行为的重要手段。

西方文献对公民满意度测评中的策略行为及其致因的研究较少, 这同其弱激励的制度设计特征有关。就满意度信息失真的原因诊断而言, 现有文献聚焦公众的无意行为, 鲜有对公共部门的策略行为进行专门研究 (徐艳晴、周志忍, 2014)。徐艳晴和周志忍 (2015) 借鉴西方的研究成果, 结合中国的现实情况, 构建了五因素博弈行为致因的分析框架, 即大气候下的从众行为、绩效目标过高、考评体系缺乏认同、监督力度不足、绩效奖惩制度。这一研究可以说弥补了此领域的空白。但是, 关于政务服务的相关研究一直缺少公民满意度测评的实证例子, 本研究通过“好差评”制度为此提供了经验依据。

3. 政务服务“好差评”研究

“好差评”制度在实践中的积极探索引起理论界的广泛关注, 总体来看, 关于政务服务“好差评”制度的研究主要集中在概念阐释和政策意蕴、实施现状评估与问题分析, 以及优化路径这些方面。

政务服务“好差评”制度是一种保障公民监督权利的创新型监督考评制度, 通过主动接受社会各界的评价来增强行政监督, 促进和完善行政监督体系并提升政府行政效能 (石亚军、吕勇, 2019)。“好差评”制度在宏观层面能够为政府治理现代化助力赋能, 在微观层面以需求侧的企业和公民诉求为外部驱动力能够确保政务服务效能的提升 (翟云, 2020)。政务服务“好差评”虽然同源传统公众满意度测评, 但其根本的制度优势在于依托大数据对评价信息进行整合和分析, 从而更好地评估和提升政务服务质量 (彭云、马亮, 2020)。

很多学者都关注到“好差评”制度在推进过程中出现的问题, 从制度缺陷与执行困境等方面进行了探讨, 比如, 数据汇集不全面、数据滞后、数据共享机制不完善、数据公开难、参评意识不强等问题 (彭云、马亮, 2020); 评价缺乏针对性、评价的诊断性不够, 评价主体的评价权难以保证, 过分追求好评率、不利于政务服务创新等问题 (王学军, 2021); 评价权益欠均衡、地方创新实践不足、制度内容僵化、回应机制乏力、第三方评估欠缺等问题 (程波辉, 2022); 在执行过程中存在政策目标模糊、政策资源相对缺乏、企业与公众参与率低、评价结果缺乏应用等政策堕距 (储亚萍、徐玲玲, 2023)。

“好差评”制度的目标和总体要求由中央制定, 实施细则由地方政府制定, 当制度实施缺乏有效的反馈机制或者实施规范时, 其实施效果会受到影响。根据一

致性预期理论，如果公众对制度的期望过高，就容易导致企业和公众对这一制度产生失望情绪（王天梅等，2024）。“好差评”制度的实施面临结果性指标和过程性实践之间的张力，以及制度语言与公众白话的张力（宋锴业、徐雅倩，2025）。

学者们针对制度的完善路径提出了“好差评”制度的优化建议。比如，在政务服务建设中增进标准化和透明度，提升数字化质量，推进回应型治理（包国宪、彭虹九，2023），聚焦政务服务过程中各类群体均高度关注的基础性服务要素（唐家蕙等，2023）。

综观“好差评”相关的文献，大多是说理性阐述，较少用实证分析方法对政务服务“好差评”制度建设进行深度剖析。另外，现有文献多选择较为宏大和笼统的理念作为理论支撑，缺乏更微观的理论视角。有学者以2019年6月开通的人民网地方领导留言板平台的满意度测评功能，作为“好差评”制度实施的自然实验研究场景，用于检验“好差评”制度的实施效果，发现满意度测评功能的开通对政府回应的有效性有显著的提升作用（王天梅等，2024）。但是，此研究只选取了地方领导留言板平台进行分析，并不能完整地反映“好差评”制度的全貌。目前为止，尚没有研究对“好差评”制度的数据进行更深入的对比和反思。

（二）理论基础：公民满意度测评的博弈致因理论

本研究以徐艳晴和周志忍（2014）关于公民满意度测评的博弈致因理论作为理论基础。在满意度测评实践中，满意度测评数据失真可能是技术因素和人的因素共同作用的结果。相比较而言，人的因素是更显著的影响因素。评价者的认知偏差、有限理性、策略行为等因素都可能会导致数据失真。

地方政府在政务服务满意度测评中的策略行为值得研究，但却面临一些困难。策略行为虽然偶尔在媒体上被披露，但难以据此对其普遍性和严重程度做出系统、准确的判断（Jacob & Levitt, 2003）。各地公开的评价数据往往并不全面，缺乏进行横向比较的基本依据，数据匮乏限制了进一步的研究。

尽管“好差评”制度试图通过引入数字技术来实现政务服务满意度测评的数字化转型，让实际办理过业务的企业和公民来评价，并通过事项层面的细颗粒度评价来追溯问题，但是由于其本身和传统的公民满意度测评并无二致，可能导致“好评如潮”的结果。满意度测评作为一种主观评价可能受短期情绪或认知偏差影响（Van de Walle et al., 2008），公众的认知偏见、政治冷漠等因素都有可能造成测评数据的失真。不过，“好评率”过高数据反映了满意度“内卷”的现象，这种现象更有可能是因被评估方所导致，也就是地方政府迫于考核和排名的高压而采取策略行为。

本质而言，各地政府部门面对“好差评”制度而采取的策略行为，和已有研究关注的“迎评策略”关系密切（吴建南、杨宇谦，2009）。当面临自上而下的考核评价时，哪怕这是通过企业和公民的评价而完成的，也会带来政府部门的策略行为。制度理论强调合法性，即组织的行为与表现在多大程度上是适宜的。上级政府考核下级政府的政务服务质量，并受到更上一级政府的考核。下级政府的考分组合在一起构成上级政府的考分，如此形成多层级考核链条。在这样一种层层考核的体制下，绩效评价结果关乎它们的共同利益（艾云，2011）。从而导致上下级政府部门之间容易形成“默契”或“共谋”（Zhou，2010）。

三、数据与方法

（一）研究设计

本研究采用混合研究设计，通过定量与定性相结合的方式，探究“好差评”制度的“内卷”现象。具体来说，本研究通过多种方法采集一手和二手数据，并分别用于回答不同的研究问题。其中，一手数据通过参与式观察、深度访谈、座谈会等方式收集，本研究通过归纳定性资料总结出理论分析框架。二手数据主要通过政务服务部门公开披露的资料来获取，并对这些数据进行整理汇总和统计分析。定量数据分析主要用于描述“好差评”制度各类指标的分布状况，揭示“好评如潮”的主要特征。定性资料分析主要为了解释为何出现满意度“内卷”及其背后的制度诱因与策略行为。

（二）定量数据收集与分析

本研究的统计对象包括我国31个省级行政单位^①，以及新疆生产建设兵团。虽然新疆生产建设兵团并不具有省级行政区的完整法律地位，但却享有事实上的省级权限。为了叙述的简洁，下文把这些统计对象统称为“32个省级行政单位”。

本研究之所以对省级政务服务“好差评”制度的实施情况进行分析，是因为近些年来政务服务日益实现全省统筹，可以通过对各个省份进行整体分析来揭示相关问题。2019年起，全国各地才陆续推行政务服务“好差评”制度，因此，本研究收集了2019—2023年的数据。

本研究的数据来源于全国各省级政务服务网相关数据、国家政务服务平台数据以及汇聚接入的各地区相关数据。由于这些数据具有可获得性和客观性，本研

^① 鉴于数据可得性，统计对象未包括我国台湾省及香港、澳门两个特别行政区。

究的数据分析具有可行性和可操作性。本研究通过对“好差评”数据进行汇总和处理，对比各省份的基本数据，发现政务服务“好差评”制度呈现出来的问题。

本研究主要对32个省级行政单位的政务服务好评率、差评率和差评整改率三个变量进行分析，它们是当前各地政务服务“好差评”制度实施的关键指标。多数省级行政单位公布了每年政务服务评价的这三项指标，但还有一些省份只公布了政务服务“好差评”的评价数据。对此，笔者据实录入数据，并进行汇总和计算。

（三）定性资料收集与分析

为了解释定量分析所揭示的结果，即政务服务“好差评”出现了“好评如潮”的满意度“内卷”现象，本研究还收集了定性资料，对相关人员进行访谈，包括政务服务管理部门、窗口服务人员。笔者进行了实地调研，并对若干地区的政务服务工作开展深度访谈以及召开座谈会，为“内卷”现象寻求可能的解释。受访人员来自北京市、江苏省、贵州省、陕西省、广东省、吉林省等地，具有较好的区域代表性（如表1所示）^①。他们都是在省市县三级行政审批局或政务服务中心担任领导职务的工作人员，对政务服务“好差评”制度的实施情况有切实体会，能较好地提供经验材料。

表1 访谈对象清单

地区	访谈或座谈对象	编码
北京市	市政务服务部门科室工作人员	BJ20241215
广东省	某市政务服务部门负责人	GD20230528
广东省	某市政务服务部门工作人员	GD20231103
贵州省	省政务服务部门科室工作人员	GZ20230528
吉林省	某市政务服务部门负责人	JL20230728
吉林省	某市政务服务部门负责人	JL20240523
江苏省	某市政务服务部门负责人	JS20240701
陕西省	某市政务服务部门负责人	SX20220726
陕西省	某市政务服务部门工作人员	SX20240712

资料来源：作者自制，按照访谈时间排序。

与此同时，笔者作为政务服务对象，通过实际体验和参与式观察，了解“好差评”制度的运作流程。在申请和接受政务服务的过程中，笔者记录了政务

^① 本文援引受访者的访谈资料时，使用的编码规则是：地区（首字母拼音简称）和时间（年月日）。如“JS20240701”指2024年7月1日在江苏省的访谈资料。

服务“好差评”制度的执行过程，并和工作人员进行交流，了解他们是如何开展政务服务评价的。

四、定量分析结果

本研究针对“好差评”制度的三项核心指标——好评率、差评率和差评整改率，采用 2019—2023 年我国 32 个省级行政单位的公开数据进行描述性统计分析，以揭示政务服务满意度的整体水平以及年度变化趋势。

（一）政务服务好评率分析

2019—2023 年（2023 年数据截至 7 月 31 日），32 个省级行政单位的政务服务好评率总体保持在 99.9%~100%，呈现高位稳定态势。各省级行政单位间的差异极小，各年份间的数据也仅有细微的波动。其中，青海的好评率一直为 100%，安徽的好评率保持在 99.99%（如表 2 所示）。

表 2 2019—2023 年各省级行政单位政务服务好评率变化情况（%）

地区	年份				
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
青海	—	—	100	100	100
安徽	99.99000	99.99000	99.99000	99.99000	99.99000
新疆生产建设兵团	—	100	99.99975	100	99.99862
甘肃	—	99.99507	99.99957	99.99948	99.99980
云南	—	99.99726	99.99879	99.99669	99.99934
广西	—	99.99985	99.99980	99.99988	99.99990
山西	100	99.99994	99.99995	99.99981	99.99935
陕西	—	—	—	99.99942	99.99858
重庆	99.98982	99.99780	99.99679	99.99936	99.99961
湖北	99.97130	99.98531	99.99386	99.99301	99.99208
河南	99.90124	99.99476	99.99278	99.99488	99.99469
吉林	—	99.99952	99.99972	99.99429	100
山东	—	—	—	99.99996	99.99997

资料来源：作者自制。

四川、广东没有公布评价数和好评数，无法统计好评率及其变化情况。北京、天津、上海、河北、内蒙古、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、福建、江西、

湖南、海南、贵州、西藏、宁夏、新疆仅公布了累计数据，无法呈现好评率的变化趋势。这些省份的累计好评率都达到 99.9% 以上。

(二) 政务服务差评率分析

2019—2023 年（2023 年数据截至 7 月 31 日），各省级行政单位政务服务差评率基本处于 0~0.01% 的低位区间。多数省级行政单位的差评率波动不大。重庆、湖北、河南的差评率有明显降低，青海的差评率一直为 0，安徽的差评率一直保持在 0.01%（如表 3 所示）。

表 3 2019—2023 年各省级行政单位政务服务差评率变化情况（%）

地区	年份				
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
青海	—	—	0	0	0
安徽	0.01000	0.01000	0.01000	0.01000	0.01000
新疆生产建设兵团	—	0	0.00025	0	0.00138
甘肃	—	0.00493	0.00043	0.00052	0.00020
云南	—	0.00274	0.00121	0.00061	0.00066
广西	—	0.00015	0.00020	0.00012	0.00010
山西	0	0.00006	0.00005	0.00019	0.00065
陕西	—	—	—	0.00058	0.00142
重庆	0.01018	0.00220	0.00321	0.00064	0.00039
湖北	0.02870	0.01469	0.00614	0.00699	0.00792
河南	0.09876	0.00524	0.00722	0.00512	0.00531
吉林	—	0.00048	0.00028	0.00571	0
山东	—	—	—	0.00004	0.00003

资料来源：作者自制。

四川、广东只公布了差评数，没有公布评价数，无法统计差评率及其变化情况。北京、天津、上海、河北、内蒙古、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、福建、江西、湖南、海南、贵州、西藏、宁夏、新疆仅公布了累计数据，无法呈现差评率的变化趋势。从累计差评率数据来看，宁夏为 0.04167%、上海为 0.02604%、海南为 0.01902%、北京为 0.01760%，其他省级行政单位都在 0.001% 以下。

(三) 政务服务差评整改率分析

2019—2023 年（2023 年数据截至 7 月 31 日），各省级行政单位政务服务差

评整改率总体趋于稳定。其中，只有河南的差评整改率相对较低，但也经历了明显的提升过程，有 10 个省级行政单位的差评整改率保持在 100%（如表 4 所示）。差评整改率普遍较高反映了地方政务部门的快速响应与问题解决能力。

表 4 2019—2023 年各省级行政单位政务服务差评整改率变化情况（%）

地区	年份				
	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
青海	—	—	100	100	100
安徽	100	100	100	100	100
甘肃	—	100	100	100	100
云南	—	100	100	100	100
广西	—	100	100	100	100
山西	0（无差评）	100	100	100	100
重庆	100	100	100	100	100
湖北	100	100	100	100	100
河南	67.44	95.83	99.42	95.17	98.74
吉林	—	100	100	100	100
山东	—	—	—	100	100

资料来源：作者自制。

新疆生产建设兵团、陕西、四川、西藏、新疆没有公布差评整改情况。从累计差评整改率数据来看，海南为 99.94%、湖南为 99.40%、天津为 98.33%、内蒙古为 97.09%，河北、北京、辽宁、黑龙江、上海、江苏、浙江、广东、福建、江西、贵州、宁夏的差评整改率为 100%，但无法呈现差评整改率的变化趋势。

（四）定量分析得出的启示

第一，“好评如潮”现象值得关注。多地政府维持 99%甚至 99.99%以上的政务服务满意度，获得如此之高的满意度背后的成本值得关注，且未来是否可持续的风险也值得关注。毫无疑问，近年来中国的政务服务取得了令人瞩目的成绩。“好评如潮”是对地方政府在政务服务上不断提质增效的认可，但同时可能也给地方政府带来了巨大的考核压力，导致其不得不以策略行为开展满意度“内卷”。

第二，差评整改的数据更有现实价值。统计数据也许并不能完全体现各地真实的政务服务水平，各地在政务服务实践中存在的问题也各有差异，会受地方经济发展水平、政务服务能力、公民参与意识等多方面因素的影响。某些地方在政策未实施之前已具备优势，但也不能保证满意度的“零差评”，反而可能

因为企业和公众的诉求较多和要求较高，导致好评率偏低，差评率偏高。因此，在好评率、差评率、差评整改率这三个指标中，差评整改率相对来说更能反映政务服务的决心和诚意。政务服务并非要追求100%的好评率，而是要在不断涌现问题时能积极应对，认真解决企业和公众的急难愁盼问题。如果评价只是为了让“好差评”的数据好看，就忽视了差评整改的价值。与此同时，地方政府的策略行为值得关注。追求“好评率”引发了地方政府间的数字竞争，相关部门会通过差评整改反馈机制将差评转化为好评（宋锴业、徐雅倩，2025）。

第三，策略行为可能是路径依赖的结果。路径依赖理论认为，一旦人们进入某一路径，就好比走上了一条不归之路，无论是“好”还是“坏”，惯性的力量会使这一选择不断自我强化，就可能对这种路径产生依赖。人们会加强现有制度，从而促使制度变迁保持原有的惯性，按原有的方向持续下去（诺思，2014）。路径依赖理论一定程度上解释了为何地方政府公民满意度测评中的策略行为会延续不绝（徐艳晴、周志忍，2014）。一旦“好评如潮”成为各地政务服务评价的常态，成为一种惯性力量，政务服务“好差评”制度能否实现预期目标有待关注。

五、定性分析结果

对32个省级行政单位政务服务“好差评”制度的统计数据分析可以看出，各地普遍存在着好评率和差评整改率过高而差评率过低的情况。32个省级行政单位的政务服务好评率全部在99.9%以上，差异极小，差评率全部在0.1%以下，其中22个省级行政单位的差评整改率为100%。这些数据具有很强的凸显性。满意度过高并非只是政务服务领域的独特现象，其他政策领域也出现满意率达到90%以上的情况。但是，政务服务“好差评”制度的满意度却长期达到99.9%以上。如果过分追求好评率，就会引起政府部门之间的过度竞争。这不利于地方政府通过“好差评”制度发现政务服务中的痛点、难点和堵点，也不利于推动政务服务创新。值得研究的问题是，满意度“内卷”是如何发生的？本研究通过对各地政务服务工作人员的访谈发现，“好差评”制度的运行确实存在一些问题。

（一）“好差评”制度的内在缺陷

从制度设计来看，政务服务好评率过高的部分原因是，全国一体化政务服务平台和各地政务服务系统都可以将不评价的政务服务事项默认为“满意”。默认不评价就是好评，这等于在无形之中抬高和放大了好评率。“如果把‘好差评’改为

‘吐槽’，如果用户打差评就可以继续点评，那么会好很多（GD20231103）。’与此同时，因为个别政务服务事项需要用户多次办理并可以多次评价，造成政务服务的评价数远超办件数，也导致好评率过高。

有受访者指出：“‘好差评’是很好的机制，但是体系不够完善。差评不能只是否定，需要说明不满意的理由。服务效能越高，可能反映的问题越刁钻。因为考核会被扣分，一些人的诉求得不到满足，就无底线地投诉，制造了很多重办件（JS20240701）。’参与“好差评”政策文件起草的受访者指出：“好评占比99%，几乎没有差评，即使差评也不痛不痒，没有什么意义。‘好差评’最初是希望发现问题和解决问题，但是却演变成了问题。浙江省等地的差评不少，这样才能鼓励人们敢于差评，养成习惯来改进政务服务（GZ20230528）。’鉴于“好差评”制度实施过程中出现的问题，一些地区也在不断优化政策。有受访者指出：“过去是不能有差评，考核的是差评比例；现在改为考核差评整改率，无论是否有差评，只要差评得到整改即可，整改率达到100%即可。这样一来就避免了‘好差评’弄虚作假，也有利于改变现状（JL20240523）。’”

（二）地方政府的策略行为

一些工作人员认为“好差评”制度下99.9%的好评率，其实不能代表公众的真实评价。有些公众不认可回访，还没有形成评价的习惯。因此在考核压力之下，一些政府部门就选择性地执行“好差评”制度，甚至代替公众评价政务服务事项。“来办件的时候，有些窗口工作人员不让你评。等你走了他来评，全部都选满意（BJ20241215）。’”

有受访者说：“县以下没有考评，只是市里考评。‘好差评’纳入年终考核，100分占5分，还是很重要的（JL20230728）。’有受访者一针见血地指出：“现在考核‘内卷’，除了省考核以外还有市考核。本省一二十个城市，‘好差评’的考核结果会抄送市委书记和市长，所以领导就重视起来了。比如，本省的第一名是99.99%，本市的99.9%就是最后一名。市领导就想争取好排名，不管怎么做，哪怕在中游也可以，反正不能倒数第一（SX20240712）。’”

即使是在政务服务“好差评”制度中排名第一的地区的工作人员也会指出：“‘好差评’数据的科学性和穿透力不够，要关注数据的局限性、不真实、情绪化等问题。不能完全凭数据说了算，否则数据会把你带到沟里。‘好差评’系统和问卷调查的数据质量参差不齐。排名不应该是最主要的，排名有压力是有好处，但不能以名次论英雄，要通过评价找出群众不满意的地方（SX20220726）。’”

在电子商务领域，普遍存在消费者担心商家打击报复而不敢差评的情况。类似地，“好差评”制度在实施过程中也出现了类似情况。有受访者说：“‘好

差评’纳入省考核，因为考核压力很大，有些地方搞小动作，不让人差评。如果有差评，部门自己不能消除就熬评价人，请他们打电话反馈让省中心消除差评，这样就把差评抹掉了（GD20230528）。”还有受访者指出：“政务服务‘好差评’制度没有区分行政审批事项。有办成的，也有办不成的，办不成的怎么可能满意？另外，政府部门的职能会影响评价态度。有些部门是提供服务的，有些部门是执法的，满意度自然不同。比如人社局的人才奖励和罚款，满意度就不一样。但是，现在要求政府部门像客服一样打电话回访，希望服务对象可以给好评（JS20240701）。”

（三）访谈得出的启示

第一，“好评如潮”是制度内在缺陷和地方政府策略行为的共同结果。从访谈材料可以看出，很多人都意识到了“好评如潮”背后的问题。“好差评”制度设计存在一定短板，而地方政府在执行中存在策略行为。地方政府的策略行为本质上是制度环境与理性选择互动的产物。尽管这些策略行为在短期内形成了“好评如潮”，但从长期来看，需要通过制度化、透明化改革平衡多元利益，避免“策略理性”侵蚀“公共理性”。

第二，满意度“内卷”是地方政府策略行为的理性选择。对于被评价的各地政府而言，差评太多会被问责，整改太多会耗费过多的时间和精力，而维持最高的好评率是最有利的策略。迫于考核和排名带来的压力，各地政府部门为了达到“好评如潮”的效果而采取策略行为。这使“好差评”制度未能充分发挥监测和改进政务服务质量的作用。

为了保持高好评率，地方政府政务服务部门采取了选择性地筛选评价、制造好评、保留好评和剔除差评等策略。总结各地的做法，无外乎是在好评率的分母（评价总数）与分子（好评量、差评量）上做文章。这些策略可以分为五种类型，如表5所示。

表5 “好差评”制度失灵的表现和地方政府策略行为

策略行为	具体表现
代评	在公众办事项后，窗口工作人员代为评价，避免公众因为不满意而差评
造评	对于没有被公众评价的服务事项，批量生成评价数据，且全部是好评数据
改评	劝服打差评的公众，直至其改为好评
删评	以不符合条件或不合理为由，删除差评，进而减少差评率
冲评	生成实际上并没有发生的政务服务事项的评价，通过扩大规模来稀释差评，进而提升好评率

资料来源：作者自制。

(1) 代评。在公众办理事项后，窗口工作人员代为评价，避免公众因为不满意而差评。很多人没有在完成政务服务后进行评价的习惯，或者嫌麻烦而不去评价。这为地方政府的政务服务部门代替公众进行评价提供了可能。

(2) 造评。对于没有被公众评价的政务服务事项，批量生成评价数据，且全部是好评数据。这类似于窗口工作人员的代评，但是由系统后台批量操作完成。

(3) 改评。对因不满意而打差评的公众进行劝服，尽可能地满足其要求，直至其改为好评。但这可能导致公众不断升级诉求进而造成政府部门被“裹挟”。

(4) 删评。以不符合条件或不合理为由，删除差评，进而减少差评率。

(5) 冲评。生成实际上并没有发生的政务服务事项的评价，通过扩大规模来稀释差评，进而提升好评率。基于目标的考核往往造成棘轮效应，对评价进行改期，在评价达标的情况下将好评事项计入下一阶段，避免好评率“水涨船高”而难以为继。

虽然理论上数字化可以完善满意度测评，但现实并不十分理想。各地各自分散建设政务服务系统，上级统筹往往只能要求下级报送数据。因为评价数据无法实时更新，所以出现了地方政府的策略行为。

六、结论

(一) 研究启示

不少学者都指出了政务服务“好差评”制度在实施过程中过分追求好评率的现象，而本研究通过定量与定性分析进一步探究了其存在的问题。从目前公开的政务服务“好差评”的评价结果看，大部分地区的好评率都在99.9%以上，有一些地区的好评率甚至持续达到100%。在“好评如潮”的情况下，差评率接近于0%，而大部分地区的差评整改率也高达100%。这种满意度“内卷”是由“好差评”制度的内在缺陷和地方政府策略行为导致的。

基于上述研究发现，笔者总结了政务服务满意度“内卷”的生成机制，如图1所示。“好差评”制度的初衷是通过好评来树立标杆和激发信心，通过差评来发现差距和诊断问题，如此不断减少差评而增加好评。但是，在制度运行和政策执行的过程中，却产生了“好评如潮”的现象，制度本身的绩效改进价值被弱化虚化，成为部门政绩与合法性的一种符号。在绩效考核的棘轮效应之下，“好差评”只能逐年提升好评率，直至达到99.99%的“天花板”高度而无法进一步提升，并一直保持。

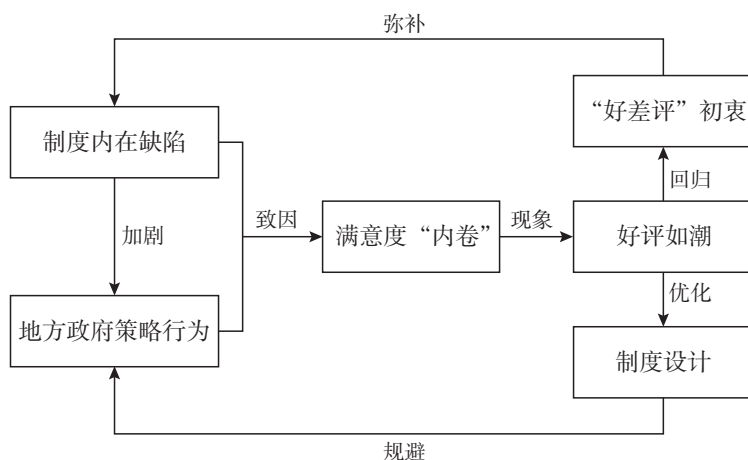


图1 政务服务满意度“内卷”的生成机制

资料来源：作者自制。

“好差评”制度导致一种“绩优假象”（the Illusion of High-performance），即政务服务质量并没有达到如此之高的水平，但是却评出超过实际的结果。这种高绩效假象反映出地方政府可能存在“表演性治理”（Ding, 2020），以及由此形成的印象管理（阎波、吴建南，2013）。

政务服务部门以“好差评”制度来衡量其政绩，需要维护制度的合法性。与此同时，政府部门也在不断优化政务服务，使政务服务的实际质量与“好评如潮”名实相符。公众会基于“好评如潮”对政务服务的质量产生更高的期望，反而导致实际满意度降低。

与此同时，各地满意度相差无几使“好差评”失去了绩效指标应有的鉴别力。虽然政府部门在这样一种高绩效压力下会持续优化政务服务质量，但是部门间评价差距微乎其微会导致绩效失去改进的方向。

（二）政策启示

本研究针对政务服务满意度测评提出两点对策建议。第一，回归“好差评”制度设计初衷以弥补制度的内在缺陷。管理活动中的“评价”是关键问题，如果不能对其进行评价，就不能对其有效控制。假如不能控制它，则不能管理它（Dahl, 1947）。如果政务服务“好差评”制度中的评价信息是真实的民意反映，则有助于推动政务服务提质增效。因而，需要扭转“好差评”流于形式的现象，让其回归评价的初衷，发挥改善政务服务质量的作用。建立“好差评”制度的初衷是以公民满意度作为政务服务的评判标准。公民满意度应来自自身的急难愁盼问题得到切实解决。政务服务要直击痛点、难点和堵点，真正把惠民生、暖民心、顺民意的工作做到公众心坎上。需要达成共识的是，政务服务

“好差评”制度是通过评价的方式帮助各地及时发现政务服务中存在的问题和不足，通过差评整改来推动政务服务的提质增效，从而提升公众对政务服务的满意度，以及提高政府的公信力。

第二，优化制度设计以规避地方政府策略行为的干扰。政务服务“好差评”的评价制度尚待完善，需要统一各省级行政单位的数据范围、内容和公布方式。一些省级行政单位只公布了累计数据，无法呈现好评率、差评率、差评整改率的改进情况，这造成32个省级行政单位的横向比较存在困难。另外，需要解决指标泛化的问题，不同地区、不同服务领域的评价标准需要体现差异化（Kelly & Swindell, 2002）。地方政府的政务服务满意度评价不应该用“一刀切”的评价方式，32个省级行政单位的环境和条件各异，横向对比未必合理。虽然“好差评”结果的横向比较，能在一定程度上给排名靠后的省级行政单位带来激励和动力，能使排名靠前的省级行政单位得到工作认可，但是“好差评”制度的重点更应该关注每个地方各自的评价“增值”情况，即绩效持续改进的状况。避免“一刀切”式的评价标准，也许能在一定程度上减少各省为了排名靠前而不得已进行满意度“内卷”，从而导致“好评如潮”。另外，可以通过进一步优化“好差评”制度的激励机制来引导地方政府的行为，赋予地方政府在评价中一定的自主权，规避上下级政府之间的“合谋”。

（三）研究局限与未来研究方向

本研究对政务服务“好差评”制度中的“好评如潮”现象进行了定量与定性方法相结合的研究，揭示了其特征与问题，并提出了对策建议。由于政务服务“好差评”开展时间较短，全部数据量并不多；各地开展评价的时间有先后，统计数据的起始点不一；部分地方政府只在网页上公布了累计数据，没有公布历年数据，从而无法统计评价的变化趋势。这些因素给各地的横向对比带来了困难，不利于准确把握“好差评”制度在各地的执行和效果差异。

未来研究可以深入市县层面的职能部门，进一步探究政务服务“好差评”制度的运作逻辑及其影响。与此同时，未来研究可以对企业和公众进行调查和访谈，考察他们如何认识与理解“好差评”制度及其评价结果。

参考文献

- 艾云 (2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例. 社会, 31(3): 68-87.
- Ai, Y. (2011). An Organizational Study of the Inspecting-Responding Process Within the Chinese Governmental Hierarchy: A Case Study of the End-of-Year Assessment of Family Planning in County A. *Chinese Journal of Sociology*, 31(3): 68-87. (in Chinese)
- 包国宪、彭虹九 (2023). 公共价值视角下的政务服务绩效测度——基于A市10个县区的用户体验评价. 公共管理与政策评论, 12(5): 14-30.

- Bao, G. X., & Peng, H. J. (2023). Performance Measurement of Government Service from the Perspective of Public Value: Based on User Experience Evaluation of 10 Counties in A City. *Public Administration and Policy Review*, 12(5): 14-30. (in Chinese)
- 程波辉 (2022). 制度可实施性: 政务服务“好差评”的元评估框架——基于 19 个城市的政策文本分析. *行政论坛*, 29(4): 48-55.
- Cheng, B. H. (2022). Institutional Enforceability: A Meta Evaluation Framework of “Good and Bad Evaluation” of Government Services: An Analysis of Policy Texts Based on 19 Cities in China. *Administrative Tribune*, 29(4): 48-55. (in Chinese)
- 储亚萍、徐玲玲 (2023). 政务服务“好差评”制度执行堕距的生成与弥合——基于米特-霍恩政策执行系统模型的分析. *华北理工大学学报(社会科学版)*, 23(4): 18-24.
- Chu, Y. P., & Xu, L. L. (2023). The Generation and Bridging of the Degradation Distance of the Implementation of the “Good and Bad Evaluation” System of Government Services: An Analysis Based on the Mitt-Horn Policy Implementation System Model. *Journal of North China University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 23(4): 18-24. (in Chinese)
- 道格拉斯·C. 诺思 (2014). 制度、制度变迁与经济绩效. 杭行, 译. 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社.
- North, D. C. (2014). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Hang, H. Trans.) Shanghai: Gezhi Publishing House, Shanghai Sanlian Book Store, Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 马亮 (2020). 大数据时代的政府绩效管理. *理论探索*, (6): 14-22.
- Ma, L. (2020). On the Government Performance Management in the Era of Big Data. *Theoretical Exploration*, (6): 14-22. (in Chinese)
- 彭云、马亮 (2020). “放管服”改革视域下的政务服务“好差评”制度——中国省级政府的比较研究. *行政论坛*, 27(6): 51-58.
- Peng, Y., & Ma, L. (2020). The “Good & Bad Evaluation” Institution from the Perspective of the Delegation, Deregulation and Service Innovation Reform: An Empirical Study of Chinese Provincial Governments. *Administrative Tribune*, 27(6): 51-58. (in Chinese)
- 石亚军、吕勇 (2019). 政务服务“好差评”制度对强化监督深化改革的可预期性探析. *中国行政管理*, (12): 10-15.
- Shi, Y. J., & Lü, Y. (2019). To Establish a Government Service Rating System Is a Smart Move to Deepen and Supervise Reform. *Chinese Public Administration*, (12): 10-15. (in Chinese)
- 宋锴业、徐雅倩 (2025). 好评的“计算”方式: 中国地方政府实行好差评制度的多重逻辑. *中国行政管理*, 41(1): 49-57+145.
- Song, K. Y., & Xu, Y. Q. (2025). The “Calculation” Method of Positive Reviews: The Multiple Logics of Implementing Government Service Evaluation System by Chinese Local Governments. *Chinese Public Administration*, 41(1): 49-57+145. (in Chinese)
- 唐家蕙、郑毅、李晓轩 (2023). 数据驱动的政务服务高满意度交付模式研究. *智库理论与实践*, 8(5): 55-64.
- Tang, J. H., Zheng, Y., & Li, X. X. (2023). A Study on Data-Driven High Satisfaction Delivery Patterns Identification in Administrative Services. *Think Tank: Theory & Practice*, 8(5): 55-64. (in Chinese)
- 王天梅、赵钰宁、于鹏、朱艳春 (2024). “好差评”制度提高在线政务服务效能了吗? ——基于自然实验和断点回归的实证检验. *管理评论*, 36(1): 251-263.
- Wang, T. M., Zhao, Y. N., Yu, P., & Zhu, Y. C. (2024). Did the Government Service Rating System Improve the Effectiveness of Online Government Services? Empirical Tests Based on a Natural Experiment Using Regression Discontinuity Design. *Management Review*, 36(1): 251-263. (in Chinese)
- 王学军 (2021). “好差评”提升政务服务绩效的公共价值逻辑. *西北师大学报(社会科学版)*, 58(3): 102-112.
- Wang, X. J. (2021). The Public Value Logic of “Good and Bad Reviews” to Improve the Performance of Government Services. *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences Edition)*, 58(3): 102-112. (in Chinese)
- 吴建南、杨宇谦 (2009). 公共服务评价中的组织“迎评策略”研究. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 62(5): 711-718.
- Wu, J. N., & Yang, Y. Q. (2009). Strategies Adopted by Ratee Organizations in Civil Service Assessment. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 62(5): 711-718. (in Chinese)
- 徐艳晴、周志忍 (2014). 公民满意度数据失真现象考察: 信任赤字、博弈策略、理论意涵. *公共行政评论*, 7(6): 55-66+164.
- Xu, Y. Q., & Zhou, Z. R. (2014). A Study of Citizen Satisfaction on Surveys in China: Trust Deficit, Gaming Strategies and Theoretical Implications. *Journal of Public Administration*, 7(6): 55-66+164. (in Chinese)
- 徐艳晴、周志忍 (2015). 地方政府绩效评估中博弈行为的致因研究——分析框架及其初步检视. *上海行政学院*

- 学报, 16(4): 14-23.
- Xu, Y. Q., & Zhou, Z. R. (2015). Exploring the Driving Forces of Gaming in Government Performance Evaluation in China: Findings from A Public Survey. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 16(4): 14-23. (in Chinese)
- 阎波、吴建南 (2013). 目标责任制下的绩效问责与印象管理——以乡镇政府领导为例的分析. *中州学刊*, (12): 45-50.
- Yan, B., & Wu, J. N. (2013). Performance Accountability and Impression Management under the Target Responsibility System: An Analysis of Township Government Leaders as an Example. *Academic Journal of Zhongzhou*, (12): 45-50. (in Chinese)
- 于文轩、马亮 (2016). 政府绩效外部评估：现状评价、问题识别与前景展望. 杨媛, 译. *甘肃行政学院学报*, (5): 13-23+125.
- Yu, W. X., & Ma, L. (2016). External Government Performance Evaluations in China: Evaluating the Evaluations. (Yang, Y. Trans.) *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 13-23+125. (in Chinese)
- 翟云 (2020). 政务服务“好差评”制度：政策意蕴、理论阐释与路径建构. *行政管理改革*, (3): 66-72.
- Zhai, Y. (2020). Evaluation System for the Government Service: Policy Implication, Theoretical Explanation and Implementation Path. *Administration Reform*, (3): 66-72. (in Chinese)
- 周志忍、徐艳晴 (2014). 绩效评估中的博弈行为及其成因研究：国际文献综述. *中国行政管理*, (11): 109-114.
- Zhou, Z. R., & Xu, Y. Q. (2014). The Game Behavior and Its Causes in Performance Evaluation: An International Literature Review. *Chinese Public Administration*, (11): 109-114. (in Chinese)
- Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2025). Exploring Government-Citizen Interaction in Public Service Performance Assessment: Trade-Offs, Synergies, and Critical Issues. *Public Administration*, 103(3): 814-827.
- Berry, L. L., Zeithaml, V. A., & Parasuraman, A. (1985). Quality Counts in Services, Too. *Business Horizons*, 28(3): 44-52.
- Bohte, J., & Meier, K. J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2): 173-182.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Ding, I. (2020). Performative Governance. *World Politics*, 72(4): 525-556.
- Gao, J. (2012). How Does Chinese Local Government Respond to Citizen Satisfaction Surveys? A Case Study of Foshan City. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2): 136-147.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jacob, B. A., & Levitt, S. D. (2003). Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating. *Quarterly Journal of Economics*, 118(3): 843-877.
- Kelly, J. M., & Swindell, D. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5): 610-621.
- Liu, W., Tang, X., & Pan, Y. (2024). Gauging the Impacts of Performance Information Disclosure on Citizen Satisfaction: Quasi-Experimental Evidence from China. *Public Administration*: 1-19. <https://doi.org/10.1111/padm.13077>.
- Ma, L. (2017). Performance Management and Citizen Satisfaction with the Government: Evidence from Chinese Municipalities. *Public Administration*, 95(1): 39-59.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- So, B. W. Y. (2014). Civic Engagement in the Performance Evaluation of the Public Sector in China: Building Horizontal Accountability to Enhance Vertical Accountability. *Public Management Review*, 16(3): 341-357.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Sciences Journal*, 50(155): 17-28.
- Van de Walle, S., Van Roosbroeck, S., & Bouckaert, G. (2008). Trust in the Public Sector: Is There Any Evidence for a Long-term Decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 47-64.
- Wang, C., & Ma, L. (2022). Digital Transformation of Citizens' Evaluations of Public Service Delivery: Evidence from China. *Global Public Policy and Governance*, 2(4): 477-497.
- Zhou, X. (2010). The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China. *Modern China*, 36(1): 47-78.

责任编辑：张雪帆

理论综述

《公共行政评论》第八届青年学者论坛优秀论文

行政现象学：缘起、脉络与走向

王敬宇*

【摘要】现象学作为一场哲学运动，对行政学理论已产生深远影响，但目前学界对行政现象学的来龙去脉尚未进行系统梳理，行政现象学在我国尚是一个新兴领域。回顾历史可知，行政现象学于20世纪60年代正式登上历史舞台，是对两次世界大战造成的“人之死”的理论批判，是对西方国家风起云涌的民权运动的理论回应，其理论渊源在于运用现象学观念批判科层制模式。基于现象学视角看，西方行政学系列经典理论中隐匿着一条行政现象学的思想脉络，由此可以建构起一个行政现象学的分析框架，其中，意向性之维，重视公共行政的主观前见、价值判断、辩证逻辑的重要功能；主体间性之维，试图诊疗科层制造成的人格分裂，刻画交互主体间的差异网络，建构多元主体间的商谈伦理；生活世界之维，关注公共行政的常人视角、地方性知识，追寻公共行政的人格化超越。检视行政现象学的理论得失，它在重塑公共行政思维模式，促进公共行政迈向民主治理、网络治理和伦理治理过程中，也使自身面临主观主义、相对主义和乌托邦主义困境。因此，论文借鉴新一代现象学家的理论突破，尝试克服行政现象学的理论困境，进而展望行政现象学的未来走向，即由意向性走向逆意向性和后结构主义精神分析，由主体间性走向充溢性和共同体政治经济学，由生活世界走向技术-科学现象学和技艺-艺术现象学，依据马克思主义和中国哲学对其进行融通转化，可以促进中国特色行政现象学的本土建构。

【关键词】公共行政 科层制 现象学 马克思主义 中国哲学

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 06-0176-20

一、引言

现象学作为一场绵延120余年的哲学运动，对人文社会科学已产生深远影

* 王敬宇，安徽大学管理学院副教授，纽约州立大学石溪分校现象学研究中心访问学者。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：本成果得到国家留学基金资助“行政现象学理论、方法与本土路径研究”（202406500039）。

响。20 世纪 60 年代以来，诸多西方行政学家宣称以现象学为理论基础，反思现代科层制模式，探寻后工业社会背景下的民主治理、网络治理、伦理治理路向，业已建立诸多经典理论，使得现象学成为近 60 年来西方行政学理论演进的一条重要线索。但目前为止，行政学界对行政现象学的来龙去脉尚未进行系统梳理，行政现象学在我国尚是一个新兴领域。相比国外行政现象学更多追溯至现象学理论，探讨行政现象学理论基础、研究方法和具体应用（Sanders, 1982; Waugh & Waugh, 2003），我国行政现象学起初主要是一种诠释学研究（颜海娜、蔡立辉，2008；颜佳华、朱逢春，2009）。近年来，伴随政治现象学的兴起（郝长墀，2017；王海洲，2019），我国行政现象学研究也开始由诠释学拓展至现象学理论视野，探讨行政现象学研究范式、理论演进和拓展空间（王敬宇，2018；张雪帆，2020；陈永章、姜成武，2021；董伟玮，2023），但总体上仍处于起步阶段。因此，综合国内外现有研究，本文尝试基于现象学历史视野，以深受现象学影响的西方行政学经典理论为主要对象，梳理和阐释行政现象学的缘起与脉络，检视行政现象学的理论得失，进而借鉴新一代现象学家的理论突破，展望行政现象学未来走向，依据马克思主义和中国哲学对其进行融通转化，希望以此促进中国特色行政现象学理论研究和本土建构。

二、行政现象学的缘起

从历史背景来看，行政现象学是对两次世界大战造成的“人之死”的理论批判。1945—1950 年间，阿伦特完成《极权主义的起源》（*The Origins of Totalitarianism*）一书，指出极权主义统治下的官僚政治家和技术专家，将自己降格为执行“行政屠杀”的“纯粹工具”，使他们犯下绝对的根本的恶（Absolute Radical Evil）。阿伦特的这一理论观点，当时散落于批判极权主义的论题之下，因而并未引起广泛关注。直到 1960 年，原纳粹德国军官艾希曼（曾负责策划和执行犹太大屠杀），被以色列特工追查到下落，次年在耶路撒冷受到公开审判。阿伦特旁听了整个审判过程，写下《艾希曼在耶路撒冷——一份关于平庸之恶的报告》。1963 年，德国在法兰克福审判约 2000 名曾在奥斯维辛集中营任职的纳粹党卫军成员，阿伦特陆续写下系列评论文章，后来以《责任与判断》《过去与未来之间》为题结集出版。在这些系列著述中，阿伦特反复探讨“平庸之恶”问题，指出犹太大屠杀是一场“行政性屠杀”，认为这样一桩罪行只能由一个庞大官僚体制以国家手段予以实施，而一个完美官僚体制，是由“无名”之人进行统治的。因此，阿伦特（2003）运用现象学还原方法，将艾希曼还原为一个独一无二的具体的人，她颇具修辞色彩地指出，坐在法庭受审的不是国家行为，不是官僚

体制，不是人的本性和原罪，也不是每个人身上的艾希曼。艾希曼其实是一个很平庸乏味的人，他不遗余力地追求升迁发迹，除此之外，别无其他动机。作为纳粹统治机器中的一个齿轮，艾希曼一切都是奉命行事，他从未意识到自己在做什么，正是由于他不能思想、不做判断、盲目服从上级命令，使他犯下无限制的极端的恶（Limitless Extreme Evil）。在此历史时期，阿伦特关于“平庸之恶”的经典论述，伴随“审判艾希曼”等重大政治事件，在国际社会引发广泛关注，也将行政现象学正式推向历史舞台。

从实践基础来看，行政现象学是对20世纪60年代西方国家风起云涌的民权运动的理论回应。战后西方国家将战争期间发展起来的科学技术运用于社会生产，经历10多年的黄金发展时期，步入所谓富裕社会、消费社会、媒介社会。曾受业于胡塞尔和海德格尔，后来成为法兰克福学派代表人物的马尔库塞（2006）认为，这其实是一种新型极权主义社会，其新颖之处在于物质产品发挥了思想灌输功能，资产阶级成功压制人们心中的否定性、批判性和超越性，使整个社会演变成一个“单向度社会”。而当人们越来越自觉认识到这种“单向度社会”所造成的新型奴役状态，处于社会“边缘域”的黑人、妇女、少数民族，便纷纷走上街头，要求相应的平等、自由、民主权利。学生群体面对旧式教育体制和新型消费社会，则深感压抑和迷茫，他们将马尔库塞当作精神领袖，于1968年掀起“五月风暴”。原先被排斥在行政过程之外的普通公民也开始改变静观态度，积极要求参与公共政策，兴起“新公民参与运动”（New Citizen Participation）。面对风起云涌的民权运动，同样是在1968年，美国行政学家沃尔多号召一批年轻学者，在锡拉丘兹大学的明诺布鲁克会议中心集会，主张建立“新公共行政学”，明确倡导社会公平，将作为一个理论谱系的现象学引进公共行政研究，在行政学领域兴起诠释主义和批判主义的研究传统。

从理论渊源来看，行政现象学基于现象学理论谱系，批判现代科层制运作模式。在“二战”期间，阿伦特、马尔库塞、舒茨等知名现象学家已从欧洲逃往美国，但欧陆现象学在1960年以前的美国行政学界似乎并未激起多少波澜。直至1966年，一位来自南美的流亡学者拉莫斯，加盟南加州大学，才在该校的一群年轻行政学人中间刮起现象学旋风。旋即，这群年轻行政学人又将现象学带到1968年的明诺布鲁克会议。由此，现象学观念才伴随新公共行政运动在美国行政学界得以广泛传播和应用。究其社会原因，现代科层制直至后工业社会才会遭到真正清算，而现象学观念正好为批判科层制模式提供了有力思想武器。

（一）科层制的科学主义与现象学的意向性观念

现代科层制的科学主义其实是以牛顿物理学为蓝本的近代自然科学思维模

式，它认为科学知识是关于对象世界的客观、中立、符合逻辑的刻画。伴随近代自然科学的兴起，科学主义也在社会科学领域得到广泛传播，它在现代行政学上的表现是泰勒科学管理、西蒙管理科学逐渐成为公共行政的主流模式。而现象学作为相对论、量子力学时代的哲学流派，其首要原理——意识的意向性——并不是要否定自然科学的形式逻辑（包括数理逻辑），而是要揭示事物在意识之中的显现方式（胡塞尔，2018）。以眼前的一只杯子为例，我其实并未看见杯子的背面，但它却以完整形态显现在我的意识之中，在此过程隐藏在我意识之中来自过去的有关杯子的经验，参与到对眼前这只杯子的认识过程，而且我还可以在意识之中对这只杯子的形态进行任意变换，形成关于杯子的本质认识（即现象学的本质直观），抑或想象一只我更为喜欢的不一样的杯子。这就意味着，吾人看见的永远比事物表面显现的要多，从而使得认识过程带有某种程度的主观属性，同时也在时间维度打开关于事物的未来想象维度，黑格尔《精神现象学》所揭示的关于事物的辩证逻辑，就在认识论上取得合法地位。而此时此刻，这只杯子之所以还被称作杯子，只是由于它被用来喝水，在其他情形下，它完全可能作为情人的礼物、贵重的艺术品乃至防身自卫的武器等方式存在。由此，现象学便会得出结论，杯子的显现方式取决于吾人与他者打交道的方式，在此过程隐藏着某种价值判断，而在多种可能的价值判断中，即便我们不做选择，保持所谓价值中立，此种不做选择也依然是一种选择，价值中立也依然是一种价值判断形式。由此，现象学的意向性观念就对科学主义的客观、中立、符合形式逻辑的认识论观点构成全面反驳。

（二）科层制的等级主义与现象学的主体间性观念

在现代国家权力体系中，立法权、行政权、司法权分别吸收民主制、君主制、贵族制的运作优势，其中，行政权通过自上而下的行政命令和组织体系，实现法律（多数人统治）意志，彰显行政首长一个人统治的效率优势。此种等级化运作的组织体系犹如一部理性机器，将行政首长的行政命令通过大量文官层层传导至普通公民，从而实现对于社会的有效管理。相对于行政首长而言，大量文官犹如一部执行机器，以其技术理性和执行效果对行政首长担负起责任伦理。而相比于现代科层制的等级主义运作模式（理性机器、行政命令、责任伦理），现象学的主体间性视角通过反思自我意识表明，人并非机器，人不但有理性，还有情感和欲望。精神分析现象学还进一步指出，无意识的情欲是比有意识的理性更为强大的精神力量，人在根本上是一架“欲望机器”（Deleuze & Guattari, 1977）。这就在原本同一化的自我形象中发现了自我的人格分裂，其中，欲望乃是他的欲望（吴琼，2017）。也就是说，现象学通过自我反思，在

自我内部发现一个相对于本真自我的欲望他者。同样，现象学认为，在主体之间，自我和他者既具有差异性，又具有互依性，两者相互定义，相互建构，构成一个相互延异的差异网络（Bradley，2008）。哈贝马斯等理论家还进一步在多元主体之间建构商谈伦理，寻求共识建构的可能条件，以避免多元主体在差异化的延异过程中走向分崩离析。

（三）科层制的制度主义与现象学的生活世界观念

作为现代行政管理依据的法律规定和公共政策，其产生机制在于通过民主政治的层层代表和层层过滤，以及管理科学的模型建构和反复演算，逐渐脱离生活世界的丰富性和多样性，逐步形成高阶化、理性化、标准化的制度体系，最终形成凌驾于生活世界之上的理念世界。此种理念世界，是对生活世界的宏大叙事。尽管它也通常对于生活世界进行类型划分，并对不同类型予以区别对待，但此种简约化的类型划分，面对生活世界的丰富性和多样性往往显得捉襟见肘。因此，此种理念化、抽象化的制度规范在获得大规模执行的过程中，势必造成大规模的同一化困境，人也就因此变成现代生产流水线上制造出来的标准化产品。不同于制度主义的高阶视角、宏大叙事、非人格化取向，现象学的生活世界观念采取日常生活的常人视角，认为生活世界作为前科学的经验世界，为普通人的日常生活提供了共享的历史文化、语言传统和社会规范，它构成普通人相互理解的知识前提，成为普通人相互交往的知识库（哈贝马斯，2004）。但是，现象学的生活世界观念，既不反对科学知识，也不迁就日常生活，而是要在特定时空条件下追寻科学知识的社会意义。现象学认为，科学知识具有特定时空属性，正如同一物体在赤道和北极附近具有不同质量，这就意味着物体的时空位移并非无关紧要（梅洛-庞蒂，2019），因此，社会科学作为特定时空条件下的社会建构，必然显现出更加明显的地方性知识特征。此外，现象学还在社会建构论基础上，进一步突出生活世界中的人格化超越的意义，认为常人在社会世界的沉沦会引发严重后果，吾人需要聆听良知呼声，不断进行人格超越（海德格尔，2020），才有可能相互建构一个更加美好的生活世界。

三、行政现象学的思想脉络

基于现象学视角看，近60年西方行政学系列经典理论中实际隐匿着一条行政现象学的思想脉络，从中我们可以建构起一个行政现象学的分析框架：公共行政的意向性、主体间性、生活世界，它与现代行政学的科学主义、等级主义、制度主义思维模式具有显著差异。从西方行政学系列经典理论来看，行政现象

学的核心旨趣在于，运用现象学观念，批判科层制模式，面向后工业社会探寻更加民主、符合人性、具有仁爱精神的差异网络治理之道。

（一）公共行政的意向性

行政现象学的意向性之维，注重人的情感、欲望、经验、理论、价值观等主观因素在感知建构外部世界的过程中发挥的重要功能。这些主观因素在时间进程中逐步累积起来，内隐于心灵，使我们能够理解公共行政，赋予公共行政以意义，进而面向未来，运用辩证逻辑寻求公共行政的变革方案。

1. 行政现象学强调情感、欲望、经验、理论等主观前见对公共行政的影响

众所周知，现代行政管理肇始于西方文官制度改革，它对政党分赃制下的裙带关系、买官卖官、效率低下怀有深刻记忆。因此，现代行政学在西方文官制度改革基础上，进一步模仿自然科学思维方式，祛除人的情感、欲望、经验等主观因素，只保留理性的力量，建立类似于牛顿物理学那样不以人的意志为转移的客观有效的科学管理体系。此种科学管理体系，将大量文官转变成照章办事的执行机器，一定程度上促进了行政生态的净化和行政效率的提高。但与此同时，它也造成新的社会困境，将公共行政演变成一个失去人性的冷酷无情的世界，在 20 世纪上半叶造成不计其数的人的死亡。在此背景下，行政现象学家反问，人的情感、欲望、经验等主观因素是否真的消失了？以理性著称的科学管理体系是否真的是对人类世界的客观描述？赫梅尔通过研究官僚经验表明，行政官僚其实和我们一样，他们也有七情六欲，也会通过他人目光来证明自己，完全克制情感是一种法律上的虚构（Hummel, 2015）。在此基础上，赫梅尔进一步指出，良好的情感、本真的良知、丰富的经验，实际构成行政官僚在具体情境中做出判断、采取行动、对抗成规的重要动力（Hummel, 2015）。另外，在理论层面，针对模仿牛顿物理学建立起来的行政科学体系，福克斯、米勒的行政话语理论指出，物理学通常被认为是最客观的科学，但“古典物理学对物理世界的简单描绘是不精确的，量子力学的研究者公开承认在描述物理现实时有意识（注意力、动机、认识手段、概念范畴）的参与，研究者会影响研究过程（Fox & Miller, 1996: 104）”。因此，他们将“行政科学”转变成一种“行政话语”。怀特叙事理论还宣称：“理论绝不只是中立的工具或镜子。理论用语言表达，语言妨碍了对事实的清楚察看。即使观察者按照同一种系统的察看方式或使用同一种语言，事实也可以被不同的观察者不同地察看（White, 1999: 89）。”所谓客观所予不过是一种神话，科学也是一种“语言游戏”，不同时代的科学遵循不同的语言游戏模式，讲述不同类型的故事。

2. 行政现象学承认价值判断在公共行政中的重要地位

西方现代行政学倡导的政治与行政、事实与价值二分法，在战后此起彼伏的民权运动和学生运动中遭到抛弃。在此背景下，行政现象学为公共行政构筑起新的人性论和价值论。在人性论方面，阿伦特行动理论认为，人们共同生活于世界之中，人的行动具有积极性和社会性，哈蒙行动理论则称其为主动性和互依性。两者都认为，处于科层制下的行政官僚不可能作为一个完全被动的个体存在，他们天然地承担着对于自我、他者的政治责任和道义责任。在价值论方面，行政现象学认为，行政科学追求的效率本身即是一种价值判断，后者在20世纪上半叶造成和加剧了严重的社会政治灾难。因此，行政现象学在效率价值观基础上，进一步倡导民主、自由、公平、正义、前瞻、回应等多元主义价值观。其中，新公共行政学还特别强调维护政体价值，注重保护人的基本权利，将公共行政奠定在爱国主义和仁爱精神的基础上（Frederickson，1997）。

3. 行政现象学运用辩证逻辑寻求公共行政的变革方案

在20世纪60年代抵制西方发达工业文化的“大拒绝”运动中，黑格尔精神现象学的辩证法思想受到高度重视。新左派思想家将辩证法的否定性、批判性与现象学的可能性、想象性理论结合起来，反对资本主义的同一化（在逻辑上表现为同一律）机制，对行政现象学产生重要影响。从逻辑的观点看，现代行政科学主要遵循形式逻辑（数理逻辑），它在给定前提下，运用数理逻辑推导出令人满意的政策方案。但在行政现象学看来，现代行政科学将资本主义政治框架和意识形态当作给定前提，其实是对资本主义统治类型的强化，严重束缚了社会变革的可能性和想象力。因此，行政现象学更加重视辩证逻辑的否定性和批判性力量，主张解构官僚制，拆解现代行政管理的一整套具有压制性的思维模式和操纵手段，充分发挥想象力，探寻社会变革的各种可能方案。其中，较为激进的行政现象学家，比如法默尔，主张采取“反行政”态度，颠覆现有秩序，期待根本性变革，以无政府主义的方式推进行政管理过程（Farmer，1995）。更多较为温和的行政现象学家对发生重大社会变革的可能性持悲观态度，他们站在多数人利益的立场上，主张在历史可能性的范围内，在人类能够做到的能力范围内，寻求社会变革的替代性方案（Box，2015）。

（二）公共行政的主体间性

行政现象学的主体间性视角受精神分析现象学影响，将原本同一稳定的自我形象拆解为碎片化、多样化的自我，揭示现代科层制造成的人格分裂，从而提出相应诊疗方案。同时，伴随社会多元化趋势的增强，行政现象学将公共行政刻画为一个交互主体的差异网络，倡导在差异化、网络化的多元主体之间展

开对话协商，建构商谈伦理，寻求话语共识。

1. 行政现象学试图诊疗科层制造成的人格分裂

现象学作为一种意识哲学，与精神分析具有天然的亲缘性和相似性。从自我视角看，弗洛伊德关于本我、自我、超我的区分，大致对应于胡塞尔关于原自我、习性自我、超越论自我的论述。继弗洛伊德之后，精神分析学派的一个重要转折是拉康的结构主义精神分析理论。他将精神分析、现象学与结构主义结合起来，基于社会结构解释人格结构，认为自我是由他者目光中介的，这一过程较早发生于婴儿通过镜像（镜子中的自我形象，抑或任何反射性的表面，例如母亲的面庞）建构自我形象的阶段。在此阶段，尽管婴儿仍然感觉自己的身体是四分五裂的，但他却在迷恋其镜像过程中体验到快乐。由此表明，“自我”其实是一种误认、想象和异化的产物，他在生存过程中不断地向外投掷或者绽出，造成一个“存在的缺失”（Lack of Being）的主体。后来，婴儿在不断习得语言过程中，将语言系统包含的社会语法不断地内化于自我，最终形成社会所需要的主体（Homer, 2005）。

受精神分析和现象学的影响，戴蒙德认为，科层制组织的工作环境容易造成自我的人格分裂。他遵循精神分析思路，追溯至人的儿童时期的家庭经历，阐释官僚制的上下级之间被扭曲的主体间性关系。他认为，上级领导和下级职员在其儿童时期的自我认同需求如果没有得到合理满足，上级领导就容易将自我认同的需求投射到下级身上，在其周围聚集起喜好权威和服从的下属；与之相对应，下级也会产生对上级的过度崇拜和服从，将自我变成“你所需要的我”，造成海德格尔所说的“不真实的自我”。因此，精神分析师的任务就是鼓励他们进行自我反思，发现“本真的自我”，将上下级之间的“控制-服从”关系，转变为“鼓励-释放”自我动力的交互主体关系（Diamond, 1990）。

赫梅尔综合弗洛伊德、拉康、戴蒙德的理论，认为官僚制的组织结构将人格结构分裂为本我、自我、超我。其中，自我和超我被组织结构中的管理人员接管，由管理人员负责自我（控制）和超我（良知）的判断，下级职员只剩下本我（能量），受管理人员支配，由此造成官僚体制内自上而下的官僚们既没有头脑，也没有灵魂，他们只需按照组织提供的理性法则行事，不可以有自己的情感和欲望。尽管当我们在体验自我内部的不可遏制的欲望时，我们才成为人，但是正如拉康所言，欲望乃是他的欲望，欲望具有像语言那样的结构，当行政人员不断学会现代科层制的一整套（他们并未参与创作的）科学管理语言，他们的人格结构也就会被外化为现代科层制结构，在代表组织行事过程中，他们也就习惯于向下级职员和管理对象发号施令，使本应双向交流的对话，变成单向度的、自上而下的、缺乏想象力的独白（Hummel, 2015）。

因此,行政现象学诊疗官僚制造成的人格分裂,也就相应地存在如下三种模式:体制疗法、心灵疗法、语言疗法。其中,体制疗法倡导将官僚制的等级化运作模式转变为民主制的网络化运作模式。心灵疗法提倡自我反思,辨识被误认的自我,恢复人的本真存在,在多元主体之间展开真诚对话。语言疗法则倡导一整套后现代主义语言。比如,法默尔(Farmer, 1995)针对现代行政学的科学主义、技术主义、管理主义、理性主义局限,在其经典著作《公共行政的语言》中提出一整套后现代主义语言模式,包括想象、解构、非地域化、他在性、开放性、差异性、反元叙事等等,用以取代现代行政学语言。

2. 行政现象学刻画公共行政交互主体的差异网络

受现象学交互主体观念的影响,哈蒙认为,人并非原子式的被动执行的机器,人天生具有主动性和社会性。具有主动性的自我观念,意味着人的意识具有意向性,人有能力反思其行动意义,并须承担其行动后果;具有社会性的自我观念,意味着人在社会关系网络中被建构起来,人们相互影响,相互依赖,呈现出交互主体属性(Harmon, 1981)。但是,作为一位社会建构论者,哈蒙对于交互主体间的差异性的重视略显不足,其行动理论转而借鉴罗尔斯的正义论,认为公共行政应当面向未来,建立积极回应、符合道义的行政风格(Harmon, 1981)。相反,法默尔作为一位激进的社会批评论者,充分重视自我和他者之间的差异性。他借鉴德里达的解构和延异观念,批判现代科层制的同一化管理模式,认为科层制的等级结构、照章办事的风格严重压制了自我和他者之间的差异性。他将现代行政管理的同一化主体形象拆解为相互延异的差异网络,提倡朝向“他在性”的公共行政:向他者的开放、对差异性的偏爱、对元叙事的反对(Farmer, 1995)。受1968年欧美学生“大拒绝”运动的影响,法默尔提出“反行政”观念,倡导颠覆科层制秩序,走向无法律的治理模式。博克斯受法兰克福学派影响,也认为现代主义思潮忽略差异性,它将某些特定人群边缘化为“他者”。因此,鉴于资本主义社会的不平等状况,他认为没有必要像罗尔斯那样假定一种理想主义的情形,即交互主体之间存在平等对称、公平分配的机会,而是呼唤人们关注公共行政过程中的权力差异状况,依据人们对于美好生活的想象,立足社区和私人生活争取公民参与,重建公共行政的多元主义和差异网络(Box, 2015)。

3. 行政现象学建构公共行政多元主体间的商谈伦理

在差异性之中寻找同一性,既是现象学的重要议题,也是民主社会的重要困境。福克斯、米勒的行政话语理论借鉴哈贝马斯商谈伦理学和阿伦特政治现象学,探讨公共行政的商谈伦理,寻求社会共识的建构方式。哈贝马斯(2004)认为,多元主体间的沟通行动至少需要满足可理解性、真实性、真诚性和正当

性，才能够合理运行。但是，哈贝马斯商谈伦理学的上述先验条件，因其构成一个柏拉图主义的理念世界，受到诸多理论家的质疑。福克斯、米勒也并未完全接受哈贝马斯的商谈伦理，而是同时借鉴阿伦特的政治现象学，避免对于商谈伦理的过度理想化追求。阿伦特（2021）认为，柏拉图式的理念世界摆脱了现实世界的喧嚣、混乱和人性弱点，试图建构一个由哲学王统治的“理念政制”。但是，由于人的境况具有复杂性，推行过于理想浪漫的政治理念容易在现实世界导致灾难性后果。因此，福克斯、米勒（Fox & Miller, 1996）认为，现实世界的公共行政必须在协商对话的理想性和对抗性之间保持合理张力。一方面，多元主体间的对话必须满足真诚、切合情境、自主参与、具有实质意义的贡献等理想条件，才能保证公共行政的正当性；另一方面，公共行政过程也存在被迫的交锋、不平等的权力运用，存在各种可以被废止的话语形式，“不真诚的言语是没有用的，参与者被迫作出的诉求不能当真，仅为扩大个人私利而作出的诉求无须理睬”（Fox & Miller, 1996: 126）。尽管如此，福克斯、米勒还是认为：“话语越好，公共政策就越好。真诚、切合情境、自主参与和实质贡献，比起说谎、自高自大、不赞同而又默认和妨碍议程，还是要好得多（Fox & Miller, 1996: 127）。 ”

（三）公共行政的生活世界

行政现象学的生活世界视角，将公共行政奠定在前科学的日常生活基础上。它基于多数普通人立场，审视制度规范和行政科学的社会建构过程，祛除现代行政管理的宏大叙事，发现地方性知识的价值；同时，它也试图超越常人在社会世界的沉沦状态，倡导主体性的人格超越，重塑公共行政的社会意义。

1. 行政现象学关注公共行政的常人视角

行政现象学区别于现代行政科学的一个重要特征，是它立足于普通人的日常生活，审视制度规范和行政科学的社会建构过程及其对于大多数普通人的社会意义。博克斯（Box, 2015）指出，在美国，公众对于政治和政府是冷漠甚至敌对的，这是人所共知的事实。他通过回溯美国宪法的产生过程，发现美国宪法是出身良好的美国人企图控制大陆的产物，它导致一个贵族式的政府，但是代表人口大多数的反联邦主义者反对上层阶级对权力的掌控，他们更加偏爱民主和直接自治的政府。而在美国宪法订立 100 多年以后，由泰勒发明和推动建立的科学管理体系，实际代表了工商阶层和掌握政府权力的统治集团利益，所谓行政科学，本质上其实是体制利益的捍卫者。直至 20 世纪六七十年代，美国行政历史记述的主要还是伟人故事，它在相当程度上遮蔽了日常生活中的普通人的历史（Box, 2015）。因此，行政现象学的目的之一就是要揭示公共服务过程中存在的两种相互矛盾的观念，即为公众利益服务，还是为掌权者利益服务。

它在解构公共行政似乎和谐统一的高雅历史之后，提请人们注意那些“说话尖锐、高谈阔论、粗鲁苛刻、喜欢争吵的市民”（Box, 2015: 67）。由此，行政现象学就在战后西方反政府主义时代，为普通人的社区参与、公民治理、民有政府提供更多的想象空间。从美国宪法视角看，他们倾向于赞同反联邦党人观点，即杰斐逊所主张的“最好的政府是地方化的、有限的，并由有知识、有教养、积极参与的公民来进行治理”（Box, 1998: 13）。

2. 行政现象学注重公共行政的地方性知识

受现象学的时空观和存在论影响，行政现象学试图祛除现代行政管理的宏大叙事，认为公共行政是基于特定历史背景、时空场域、周遭情境的社会建构的产物。行政科学作为人的存在方式之一，但并非人的存在方式之全部。相反，原先被看作具有普遍意义的行政科学，必须被还原为特定时空场域内人与人、人与世界的交往方式，才能得到有效辩护。怀特的公共行政叙事理论认为，所有研究从根本上说都是“讲故事”，一个多世纪以来，诸多公共行政的地方性叙事被提出来，却从未出现过一种能指导理论与实践的统一的宏大叙事（White, 1999）。因此，从中央政府和地方治理的关系视角看，美国人对公共治理的关注越来越导向地方层次，在地方层面，民众感觉到他们能够关注和影响那些关系他们生活质量的周遭环境（Box, 1998）。从治理规则和具体事务的关系视角看，法默尔认为：“最好的治理是无法律的治理，它受真正政治家的指导，他们的规则富有弹性，关注个人事务，能够适应每个个体的情形（Farmer, 1995: 174）。”从治理主体与周遭情境的关系视角看，行政人员需要不断深入到发展变化的时空场景之中，促进主体间的相互理解，在相互合作中寻求具体问题的切实有效的解决方案（Zingale & Piccorelli, 2018）。

3. 行政现象学追寻公共行政的人格化超越

鉴于现代行政管理似乎科学、理性、非人格化的科层体制造成了严重的社会后果，行政现象学特别注重情感、良知、美德等人格化力量对于公共行政的重要意义。新公共行政学的代表人物弗雷德里克森（Frederickson, 1997）主张在行政组织开展社会情感训练，认为公共行政应当建立在对所有公民的仁爱精神基础上，真正民主的必要条件是公民和公务人员具有对他人的广泛而积极的爱，如果没有它，若想维护政体价值，就只有职业主义和利己主义动机。尽管仁爱精神是一种“超道德”，道德英雄主义也并非容易实现，但如果我们努力为之还是可以实现的（Frederickson, 1997）。受海德格尔和阿伦特良知理论的影响，诸多行政现象学家强调自我反思和积极行动的力量。比如，韩裔美籍学者全钟燮认为：“正像儒家教义和西方美德伦理学家建议的那样，只有那些有意识

地反思自我并愿意尝试超越自我的不同方式的个体，才能实践个人的道德品格。当我们将人看成自我超越或自我实现的社会存在，即人们有能力进行自我反思、具备学习和改变潜能，我们就能看到，对于改变各种关系以及克服官僚制的非人格化行动和狭隘的意识取向来说，自我是一个重要的行动者（Jun，2006：176）。”因此，行政现象学家趋向于认为，公共行政需要将更多重点放在选举、委任和聘用具有良好品格的公务员身上，已经身处公共组织的公务人员，也需要对自我和他人承担起更为积极本真的道德责任（Waugh，2003）。

四、行政现象学的未来走向

回顾行政现象学的发展历程，它基于现象学的意向性、主体间性、生活世界视角批判现代科层制模式，在推动公共行政转向民主治理、网络治理、伦理治理过程中，也使自身面临主观主义、相对主义、乌托邦主义困境，其典型表现有：第一，多元主体面对同一公共事务具有不同情感、欲望、经验、理论和价值观，我们应当建立何种标准来衡量这些主观判断？西方行政现象学所依据的罗尔斯正义论、哈贝马斯商谈伦理，在一定程度上可以化解上述主观主义困境，但这些理论具有显著的先验主义倾向。第二，依据罗尔斯的无知之幕后，如果我们在现实世界面对不平等、不对称的多元主体格局，应当如何追寻公平正义，如何建立对所有人有益的交互主体关系？依据哈贝马斯的商谈伦理，如果我们在现实世界遭遇不理解、不真实、不真诚、不正当主张，应该如何化解商谈伦理困境？诸如福克斯、米勒的“不理睬”方案显然无济于事，并会造成多元主体间的协商民主困局。第三，行政现象学面对未来蕴含的多种可能性主要依靠“想象”。新公共行政依据罗尔斯正义论的宪法改革方案，博克斯依据马尔库塞拒斥资本主义的“反行政”态度，法默尔依据德里达解构主义的无政府主义治理模式，其实均是一种理论想象。它们作为西方战后民权运动的理论成果，其实并未动摇资本主义政治框架，亦未成功解决晚期资本主义的社会不平等及其相对主义困境，其依靠社会边缘群体和少数群体拒斥资本主义的社会运动大多以失败而告终，由此表明其所提出的社会改革方案具有显著的乌托邦主义色彩。

综观现象学发展历程，自1900年胡塞尔正式开创现象学以来，整个现象学运动已经产生诸多经典理论，并与其他理论流派不断融合，对人文社会科学产生了深远影响。其中，尤为值得关注的是，诸多新一代现象学家已经突破传统现象学框架，建立起一系列新的现象学理论，他们的理论突破正在人文社会科学领域激发起新的想象力与创造力。近10多年以来，我国现象学理论研究的一

个重要方向是将现象学与中国哲学、马克思主义进行比较阐释，也已产生现象学儒学、马克思主义现象学等理论成果。因此，基于马克思主义、中国哲学和现象学的比较视野，积极吸收新一代现象学家的理论突破，克服上述行政现象学的理论困境，就有可能判断行政现象学的未来走向，同时有助于中国特色行政现象学的本土建构。

（一）由意向性走向逆意向性和后结构主义精神分析

自萨特、莱维纳斯开始，现象学家就将胡塞尔经由自我射出的意向性之箭调转过来，由他者射向自我，开启现象学的逆意向性之旅。马里翁（2020）现象学则进一步悬置自我意向性，让事物自身显示自身，而不是让它首先经由自我意向性的照射。在马里翁看来，胡塞尔现象学中的自我，乃是不彻底的现象学还原的产物，难以真正“回到事物本身”，而唯一无法被还原的事物只有事物本身，它自身显示自身，其意义的自发涌现是对主体（我思）的呼唤，但并不首先依赖一个主体（我思）。因此，在胡塞尔现象学中，作为意义赋予者、构造者的自我，到马里翁这里就被转换成了意义的接受者和见证者。但是，马里翁并未因此否认自我意向性的功能，而是认为自我必须具备相应接受能力，不断调整观察角度，把视角移动到一个准确位置，才能符合事物自身要求，从而看到事物本质所在。比如，我面对一道不可见的白光，必须架起棱镜、屏幕，形成一个合理框架，才能看到一幅可见的光谱。在此过程中，事物得以现象化是对自我（具备相应条件）作出让步以后才成功的。如果我不具备事物自身显示所要求的接受能力，不站在相应角度，我将什么也看不到；而如果我患有“病目”，所看到的就可能只是一个“歪像”或者“幻象”（郝长堉，2019）。

经过逆意向性的视角转换，问题的关键就在于确保自我意向性的合理性。当代现象学家比如现象学儒学家，在反思自我过程中，和诸多前辈现象学家一样（例如舍勒、海德格尔、阿伦特），聆听到良知呼声（儒家称之为善端/四端/仁义礼智），旨在恢复人的本真存在（张祥龙，2011；耿宁，2016；倪梁康，2020）；而后结构主义精神分析学家所看到的则更多是主体欲望。作为当代拉康学派的代表人物，加塔利和齐泽克都同意拉康的基本思想，即主体欲望是经由大他者/象征秩序/社会制度塑造而成的。因此，他们都将矛头指向资本主义制度，揭示其背后隐藏着的物质利益及其主观意图，进而提出相应诊疗方案，建立更为健康的欲望实现机制抑或消解机制（Myers，2003）。基于现象学旨趣看，现象学儒学和后结构主义精神分析都试图揭示人的心灵秩序，恢复人的本真存在，认为人心虽然具有主观属性，但人心其实是有秩序的。此种心灵秩序既存在于心灵之中，也需要良好的制度保障，才能在社会生活中更好地推广和扩展开来。

因此，面对多元主体关于公共事务的不同主观判断，我们可以通过如下方式建立相应评判标准，即回到事情本身、回归人的本真存在、依据或探寻一套良好的制度规范。相应地，行政现象学克服主观主义困境也便存在如下路径：一是回到事物本身，让事物自身显示自身，在此过程中，我们必须具备相应接受能力，不断调整观察视角，建立事物自身显示所要求的察看方式，才能形成关于事物的合理认知。二是回归人的本真存在，探寻那些能够促进良知善端/仁义礼智的善治实践及其制度规范，揭示公共行政的心灵秩序，包括情感秩序、欲望秩序、价值秩序，将其在更大范围内推广和扩展开来。

（二）由主体间性走向充溢性和共同体政治经济学

在马里翁（2020）现象学中，充溢性也称溢满性，它表示他者对自我的给予和馈赠（Gift），其丰富程度溢出和淹没自我意识的构成能力，使我无法预见、无法构成、无法将其转换为对象。在西方文化背景下，充溢性的典型表现乃是来自上帝的启示，它淹没我的构成能力，犹如我沐浴在阳光下却并不能完全接住几乎无限的太阳的光明。马里翁充溢现象学与我国传统心学相比，两者都试图还原先验自我，打破主体之间完全平等、对称、理想的交互主体关系。两者间的差别则在于，马里翁现象学在还原先验自我以后，向外走向神圣他者，经由神圣他者的礼物馈赠或纯粹之爱的启示，在主体之间决定首先给予他者以纯粹的礼物馈赠（并非市场交易）；而我国传统心学在放下自我以后，发现来自人的自身的神圣属性，依靠本自具足的智慧德相，走向明德亲民、止于至善的给予/馈赠之路（王守仁，2012）。因此，基于文化比较视野来看，我国现代化进程中能够担纲此种纯粹礼物馈赠的群体，首推以优秀共产党员为代表的贤能群体，他们能够以其先进性展现充溢性，在时间进程中不断带给人民群众以新时代的礼物（王敬宇，2022）。由此需要进一步回答的问题便是，如何在多元主体之间建构关系更为紧密而又温暖的共同体，以现象学语言表述，即如何将“我和你”转变为“我们”。

当代现象学家对于共同体的研究，以南希、布朗肖的共同体/共通体思想最具代表性。他们见证了20世纪的法西斯主义对共同体的焚毁、苏联式的共产主义对他异性的压制，认为传统的似乎具有浪漫主义色彩的共同体其实从未存在过，它们只不过是一种理论的或政治的想象物。他们将海德格尔的存在主义、德里达的解构主义移入关于共同体的研究，认为共同体中的诸个体具有独一性、多样性和不可通约性，总是朝向他者进行微偏运动，因而总是与他者共在。那么，所谓共同体就在诸个体之间不断延异、相互沟通、分享意义的过程中，不断被建构起来（王琦，南希，2021）。此种“书文的共同体主义”就像诸个体

存在（先于本质）一样，并无固定本质，它虽然有助于巩固社会联结，但其本身并无目的，它不事生产、无所服务，因而是“去劳作”“非劳动”“非功效”的（谢超逸，2021）。由此可见，南希和布朗肖的共同体思想基于个体的独一性和多样性，解构了传统的具有高度同一性的共同体，建构起一个以沟通、分享为主要纽带的开放、松散的文学、文化、书文（littérature）共同体。此种共同体没有特定的经济和政治目的，个体之间所给予、分享、游戏、供奉、离弃的乃是“意义”。因此，它被南希（2007）称为“文学的共产主义”。由于语言存在表达的边界，存在不可说的东西，它也被布朗肖（2016）称为“不可言明的共通体”。

由此可见，南希和布朗肖谈论的共同体与 21 世纪马克思主义的共同体相比，两者之间存在重要差异。前者在相当程度上是一种只有“共治”的共同体，而 21 世纪马克思主义所要建设的乃是“共建共治共享”的共同体。前者是“去劳作”“非劳动”的共同体，而众所周知，后者建立在生产劳动基础上。前者所分享的意义主要是文学的意义，后者则以共同富裕为导向，迈向更为切实的物质利益和精神财富分享。在方法论层面，前者所使用的主要是哲学方法（现象学、诠释学），后者则不仅使用哲学方法，而且面向活生生的人的感性实践和生存过程，开展政治经济学分析。也就是说，前者在相当程度上依然可能面临相对主义困境，后者则以扎实推进共同富裕的方式，有力消解横亘在多元主体之间的相对主义困境。

因此，鉴于中西社会制度的根本差异，我国行政现象学研究一方面需要面向真实世界，重视交互主体关系的不对称性（而非臆想的对称性），阐释以优秀共产党员为代表的贤能群体如何以其先进性展现充溢性，另一方面需要将公共行政奠定在生产劳动基础上（而不仅仅重视相互协商），在方法论层面引入马克思主义政治经济学分析（而不仅仅是现象学分析），以共同富裕为导向，基于更为切实有效的物质利益和精神财富分享（而不仅仅是意义分享），有力消解横亘在多元主体之间的相对主义困境。

（三）由生活世界走向技术-科学现象学和技艺-艺术现象学

伊德（2008）技术现象学切中现代技术科学（由技术推动转化而来的科学）之于社会发展的重要意义。他融合欧陆现象学和美国实用主义传统，基于生活世界视角，发现技术先于科学而存在，构成科学进步的重要前提，而不是像传统科学观认为的那样，技术只是科学之应用。伊德认为，在现代社会，如果没有技术（例如实验室）就没有科学，科学和技术已经密不可分地交融在一起。因此，技术作为我们经验世界的中介，在胡塞尔现象学中就可以占据“consciousness of __”中“of”的位置。在海德格尔存在论中，技术作为现成上

手的東西，為了作“—”，從某種東西指向另一種東西，已然和周圍世界渾然地融為一體，在此相互關聯的因緣整體之中，此在和技术相互構造、共同塑造對方的存在。基於梅洛-龐蒂身體現象學視角來看，技術可以構成我們身體的延伸，加強我們對外部環境的知覺能力，將不可見的事物轉譯為我們能夠感知的信息。在此意義上，我們正是通過物質工具來詮釋世界，因此也更有理由發現和使用新技術，讓事物“說話”，此即伊德所謂的物質性詮釋學。

伊德的上述現象學思想表現出明顯的技術樂觀主義。他對技術可能帶來的負面效應幾乎閉口不提，對歐陸思想家遭受戰爭創傷後表現出來的技術悲觀主義深感遺憾，認為海德格爾等思想家賦予技術“敵托邦”面孔，在回歸傳統文化過程中，患上技術浪漫主義的“懷鄉病”（伊德，2008）。但這其實是一種誤解。海德格爾在其《技術的追問》中明確寫道：“命運絕沒有把我們囚禁於一種昏沉的強制性中，逼使我們盲目地推動技術，或者……無助地反抗技術，把技術當作惡魔來加以詛咒。相反地，當我們特別地向技術之本质開啟自身時，我們發現自己出乎意料地為一種開放的要求占有了（海德格爾，1996：944）。”由此可見，海德格爾其實持有審慎開放的技術發展觀。他對現代技術（通過數學手段）“促逼”本質的揭示，是要開顯更加本源、更加健全、更加具有藝術屬性的真理發生方式，以實現人在世界之中的“詩意安居”。基於西方哲學史視域看，海德格爾此種審慎開放的技術發展觀和技术哲學的“藝術轉向”，對後來法蘭克福學派、西方馬克思主義和當代技術哲學均產生了深遠影響。因此，行政現象學發展的另一條可能路徑便是重回海德格爾開創的技藝現象學，彰顯技藝的藝術屬性，在促進技術科學發展的同時努力消滅其負面效應，由此我們就能依靠更為健全有力的科技發展，促進公共行政變革，破解行政現象學面向未來“想象”所面臨的烏托邦主義困境。

海德格爾所說的技藝（τέχνη），具有技术和藝術的雙重屬性，它存在於人類社會生活的各領域，其典型表現便是藝術家運用技術的創作活動。海德格爾通過詞源考察，借助雅典娜形象揭示技藝的如下特征：藝術家本源性地看到事物令人震驚而又抑制的湧現，知道事物邊界及其對人類的要求，以與生活世界親熟一體的方式，解蔽真理，創造作品（海德格爾，1996）。在此極具創造性的創作活動中，藝術家作為真理守護者（而不是促逼者），使用詩意語言（當然也可能包括數學語言）讓“道”本身進行言說。而詩的本質正在於創造，它是關於思想的思想，是一種“凝神”之思，“一切凝神之思都是詩，而一切詩都是思。兩者從那種道說而來相互歸屬，這種道說已經把自身允諾給被道說者，因為道說乃是作為謝恩的思想（海德格爾，2004：270）”，由此體現出藝術家面對事物的本體領悟、精湛技藝和謙卑態度。

海德格尔的技艺现象学受道家思想影响，显示出一定程度的神秘主义色彩。这大概是由本源性的“道说”既“显”又“隐”、难以标准化的特性决定的。继海德格尔之后，当代技术现象学家斯蒂格勒（2016）也持有类似观点，认为艺术的神秘总是穿越其所动用的工具。他承袭海德格尔技艺现象学，立足当代社会背景，揭示数字资本主义对人的促逼控制的新图景，提倡恢复古希腊的技艺观念，通往具有非凡创造力的艺术创作之路。根据斯蒂格勒的论述，21世纪资本主义已进入全新发展阶段，它运用更为强大的数学工具（例如大数据），代替人的理性分析和知性分析能力，俘获和消解构成创造力的诸种前提，造成比19世纪和20世纪更大规模的无产阶级，产生更加具有系统性的精神愚昧。不过，斯蒂格勒（2019）也认为，技术既是毒药也是解药，我们可以改变技术意向性，重建新知识、新行为，迈向礼物经济学，运用政治技术和治理技术，形成新的社会体系。

经由以上梳理，现代技术现象学实际上将传统的科学-技术-艺术观颠倒过来，认为艺术-技术-科学可以构成依次奠基关系，即艺术可为技术奠基，技术可为科学奠基。其中，艺术的本质在于创造力，它既作为本源性的“道说”，又反映人类需求，能实现人在世界之中的诗意安居。因此，公共行政不仅需要促进技术-科学发展，而且要从更为根本的层面探寻作为艺术本源的创造力，才能更加充分地推动整个社会发展。那么，行政现象学研究也就需要更加重视公共行政的艺术属性，揭示构成创造力的诸种前提，促进技术-科学发展，同时消减其负面效应，基于科技、资本和政府间的良性互动，破解行政现象学面向未来想象所面临的乌托邦主义困境。

五、结语

综上所述，行政现象学产生于战后反思运动，它伴随“审判艾希曼”等重大政治事件，于20世纪60年代正式登上历史舞台。其中，阿伦特关于“根本恶”“极端恶”“平庸之恶”的经典论述，首创行政现象学的理论先河。处于初创时期的行政现象学，主要是对两次世界大战造成的“人之死”的理论批判，是对西方国家风起云涌的民权运动的理论回应，其理论渊源在于运用现象学观念批判科层制模式。20世纪70年代以后，行政现象学在批判科层制模式的同时，主要面向后工业社会治理困境，探寻更加民主、符合人性、具有仁爱精神的差异网络治理之道。

基于现象学视角看，西方行政学系列经典理论中隐匿着一条行政现象学思想脉络，从中我们可以建构起一个行政现象学分析框架：一是意向性之维，重

视公共行政的主观前见、价值判断、辩证逻辑的重要功能；二是主体间性之维，诊疗科层制造成的人格分裂，刻画交互主体间的差异网络，建构多元主体间的商谈伦理；三是生活世界之维，关注公共行政的常人视角、地方性知识，追寻公共行政的人格化超越。由此可见，行政现象学与现代行政学的科学主义（客观认识、价值中立、形式逻辑）、等级主义（理性主体、等级统治、责任伦理）、制度主义（高阶视角、宏大叙事、非人格化）思维模式具有显著差异。

检视行政现象学的理论得失，它在重塑公共行政思维模式，促进公共行政迈向民主治理、网络治理、伦理治理过程中，也使自身面临主观主义、相对主义和乌托邦主义困境。因此，行政现象学未来发展需要借鉴新一代现象学家的理论突破，克服行政现象学的理论困境，同时经由马克思主义和中国哲学融通转化，迈向中国特色行政现象学的本土建构。本文尝试提出的理论思路是：首先，由意向性走向逆意向性和后结构主义精神分析，回到事物本身，让事物自身显示自身。在此过程中，吾人需要不断调整观察视角，建立事物自身显示所要求的察看方式，探寻那些能够促进本真存在（良知善端/仁义礼智）的善治实践及其制度规范，揭示公共行政的心灵秩序（情感秩序、欲望秩序、价值秩序），避免行政现象学因强调公共行政的主观属性而陷入主观主义。其次，由主体间性走向充溢性和共同体政治经济学，回到真实世界，重视交互主体关系的不对称性，基于贤能人物的先进性阐释其充溢性，将公共行政奠定在生产劳动基础上，在方法论层面引入马克思主义政治经济学分析，以共同富裕为导向，基于更为切实有效的物质利益和精神财富分享，有力消解横亘在多元主体间的相对主义困境。最后，由生活世界走向技术-科学现象学和技艺-艺术现象学，重视公共行政的艺术属性，揭示构成创造力的诸种前提，促进技术-科学发展，同时消减其负面效应，基于科技、资本和政府间的良性互动，破解行政现象学面向未来想象所面临的乌托邦主义困境。

参考文献

- 埃德蒙德·胡塞尔 (2018). 现象学的观念. 倪梁康, 译. 北京: 商务印书馆.
- Husserl, E. (2018). *Die Idee der Phänomenologie*. (Ni, L. K. Trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 贝尔纳·斯蒂格勒 (2016). 人类纪里的艺术. 陆兴华、许煜, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Stiegler, B. (2016). *Art in the Age of the Anthropocene*. (Lu, X. H. & Xu, Y. Trans.) Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 贝尔纳·斯蒂格勒 (2019). 南京课程. 张福公, 译. 南京: 南京大学出版社.
- Stiegler, B. (2019). *Nanjing Course*. (Zhang, F. G. Trans.) Nanjing: Nanjing University Press. (in Chinese)
- 陈永章、姜成武 (2021). 公共行政现象学研究的历史脉络与拓展空间. 新视野, (6): 122-128.
- Chen, Y. Z., & Lou, C. W. (2021). The Historical Context and Expansion Space of Phenomenological Research on Public Administration. *Expanding Horizons*, (6): 122-128. (in Chinese)
- 董伟伟 (2023). 现象学对西方公共行政学的影响. 中国社会科学报. https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202311/t20231116_5696954.shtml
- Dong, W. W. (2023). The Influence of Phenomenology on Western Public Administration. *Chinese Social Sciences*

- Today. https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202311/t20231116_5696954.shtml (in Chinese)
- 汉娜·阿伦特 (2021). 人的境况. 王寅丽, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Arendt, H. (2021). *The Human Condition*. (Wang, Y. L. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 郝长墀 (2017). 阿伦特政治现象学. 社会科学, (11): 101-111.
- Hao, C. C. (2017). Arendt's Political Phenomenology. *Journal of Social Sciences*, (11): 101-111. (in Chinese)
- 郝长墀 (2019). 爱与哲学. 北京: 中国社会科学文献出版社.
- Hao, C. C. (2019). *Love and Philosophy*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 赫伯特·马尔库塞 (2006). 单向度的人. 刘继, 译. 上海: 上海译文出版社.
- Marcuse, H. (2006). *One Dimensional Man*. (Liu, J. Trans.) Shanghai: Shanghai Translation Publishing House. (in Chinese)
- 耿宁 (2016). 人生第一等事. 倪梁康, 译. 北京: 商务印书馆.
- Kern, I. (2016). *Das Wichtigste Im Leben*. (Ni, L. K. Trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 马丁·海德格尔 (1996). 海德格尔选集. 孙周兴, 译. 上海: 三联书店.
- Heidegger, M. (1996). *Selected Works of Heidegger*. (Sun, Z. X. Trans.) Shanghai: Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 马丁·海德格尔 (2004). 在通向语言的途中. 孙周兴, 译. 北京: 商务印书馆.
- Heidegger, M. (2005). *Unterwegs zur Sprache*. (Sun, Z. X. Trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 马丁·海德格尔 (2020). 存在与时间. 陈嘉映、王庆节, 译. 北京: 商务印书馆.
- Heidegger, M. (2020). *Sein und Zeit*. (Chen, J. Y. & Wang, J. Q. Trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 莫里斯·布朗肖 (2016). 不可言明的共同体. 夏可君、尉光吉, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Blanchot, M. (2016). *La Communauté inavouable*. (Xia, K. J. & Wei, G. J. Trans.) Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 莫里斯·梅洛-庞蒂 (2019). 知觉的世界. 王士盛、周子悦, 译. 南京: 江苏人民出版社.
- Merleau-Ponty, M. (2019). *The World of Perception*. (Wang, S. S. & Zhou, Z. Y. Trans.) Nanjing: Jiangsu People's Publishing House. (in Chinese)
- 倪梁康 (2020). 心的秩序. 广州: 中山大学出版社.
- Ni, L. K. (2020). *The Order of the Heart*. Guangzhou: Sun Yat-Sen University Press. (in Chinese)
- 让-吕克·马里翁 (2020). 笛卡尔与现象学. 方向红、黄作, 译. 北京: 三联书店.
- Marion, J. L. (2020). *Descartes and Phenomenology*. (Fang, X. H. & Huang, Z. Trans.) Beijing: Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 让-吕克·南希 (2007). 解构的共同体. 郭建玲、张建华等, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Nancy, J. L. (2007). *La communauté désœuvrée*. (Guo, J. L. & Zhang, J. H. et al. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 唐·伊德 (2008). 让事物“说话”——后现象学和技术科学. 韩连庆, 译. 北京: 北京大学出版社.
- Ilde, D. (2008). *Let Things Speak: Post-Phenomenology and Technology*. (Han, L. Q. Trans.) Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 王海洲 (2019). 政治现象学: 理论脉络与研究方法. 探索与争鸣, 1(10): 42-54+66.
- Wang, H. Z. (2019). Political Phenomenology: Theoretical Contexts and Research Methods. *Exploration and Free Views*, 1(10): 42-54+66. (in Chinese)
- 王敬宇 (2018). 论公共行政的现象学方法. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 40(1): 36-40.
- Wang, J. Y. (2018). On the Phenomenological Method of Public Administration. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 40(1): 36-40. (in Chinese)
- 王敬宇 (2022). 中国特色善治进程中的主体间性逻辑: 一个伦理现象学阐释. 公共管理与政策评论, 11(5): 14-31.
- Wang, J. Y. (2022). The Inter-subjectivity Logic in the Process of Good Governance with Chinese Characteristics: An Interpretation of Ethical Phenomenology. *Public Administration and Policy Review*, 11(5): 14-31. (in Chinese)
- 王琦、南希 (2021). 后理论时代的共同体构建. 清华大学学报(哲学社会科学版), 36(6): 150-156.
- Wang, Q., & Nancy, J. L. (2021). Community Construction in the Post-Theoretical Era. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 36(6): 150-156. (in Chinese)
- 王守仁 (2012). 王阳明全集. 上海: 上海古籍出版社.

- Wang, S. R. (2012). *The Complete Works of Wang Yangming*. Shanghai: Shanghai Chinese Classics Publishing House. (in Chinese)
- 吴琼 (2017). 雅克·拉康. 北京: 中国人民大学出版社.
- Wu, Q. (2017). *Jacques Lacan*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 谢超逸 (2021). 书文的共同体主义. 同济大学学报(社会科学版), 32(2): 97-104.
- Xie, C. Y. (2021). The Communitarianism of Literature. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 32(2): 97-104. (in Chinese)
- 颜海娜、蔡立辉 (2008). 公共行政学研究方法: 问题与反思. 公共管理学报, (4): 109-115.
- Yan, H. N., & Cai, L. H. (2008). The Research Method of Public Administration: Question and Reflection. *Journal of Public Management*, (4): 109-115. (in Chinese)
- 颜佳华、朱逢春 (2009). 论诠释性推理在行政学研究中的运用. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 33(2): 7-10.
- Yan, J. H., & Zhu, F. C. (2009). Application of Hermeneutical Reasoning on Administrative Study. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 33(2): 7-10. (in Chinese)
- 尤尔根·哈贝马斯 (2004). 交往行为理论. 曹卫东, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Habermas, J. (2004). *Theorie des kommunikativen Handelns*. (Cao, W. D. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张雪帆 (2020). 公共行政理论研究的类型与逻辑. 江苏行政学院学报, (4): 114-121.
- Zhang, X. F. (2020). The Typology and Logic of Theoretical Studies in Public Administration. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (4): 114-121. (in Chinese)
- 张祥龙 (2011). 从现象学到孔夫子. 北京: 商务印书馆.
- Zhang, X. L. (2011). *From Phenomenology to Confucius*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- Arendt, H. (2003). *Responsibility and Judgment*. New York: Random House, Inc.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance*. London: Sage Publications, Inc.
- Box, R. C. (2015). *Critical Social Theory in Public Administration*. New York: M. E. Sharpe.
- Bradley, A. (2008). *Derrida's of Grammatology*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1977). *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*. New York: Penguin Group.
- Diamond, M. A. (1990). Psychoanalytic Phenomenology and Organizational Analysis. *Public Administration Quarterly*, 14(1): 31-42.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Fox, C. J., & Miller, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration*. California: Sage Publications, Inc.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman Inc.
- Homer, S. (2005). *Jacques Lacan*. New York: Routledge Press.
- Hummel, R. P. (2015). *The Bureaucratic Experience*. New York: M. E. Sharpe.
- Jun, J. S. (2006). *The Social Construction of Public Administration*. New York: State University of New York Press.
- Myers, T. (2003). *Slavoj Žižek*. London: Routledge Press.
- Sanders, P. (1982). Phenomenology: A New Way of Viewing Organizational Research. *The Academy of Management Review*, 7(3): 353-360.
- Waugh, W. L., & Waugh, W. W. (2003). Phenomenology and Public Administration. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 7(3): 405-431.
- Waugh, W. L. (2003). The Existentialist Public Administrator. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 7(3): 432-451.
- White, J. D. (1999). *Taking Language Seriously: The Narrative Foundation of Public Administration Research*. Washington: Georgetown University Press.
- Zingale, N. C., & Piccorelli, J. T. (2018). Introduction: Phenomenology and Governance the Administrative Situation. *Administrative Theory & Praxis*, 40(3): 175-179.

责任编辑：张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 6, 2025

●SYNOPSIS: Digital Transformation

Introduction: A Multidimensional Understanding of Digital Transformation Guochong Xu

The Paradox of Administrative Burden Shift in Digital Transformation: An Explanation Based on the Re-Personalization of Bureaucracy Guochong Xu & Zhiyuan Song

Abstract The application of digital technologies is intended to shift administrative burdens from enterprises to government, thereby reducing the transaction costs faced by service recipients. In practice, however, it has led to a reverse transfer of administrative burdens from government back to enterprises, resulting in efficiency losses for firms. Explaining this paradox of administrative burden shift has thus become a key issue in understanding government-market relations. Drawing on the perspective of government-enterprise interaction, this paper conducts a comparative analysis of the digital transformation of credit restoration work in District B's Market Regulation Bureau. The findings show that while government has leveraged the depersonalized features of digital technologies—such as procedural standardization, clarified responsibilities, and spatial distancing—to reduce its own guidance and communication costs, it has simultaneously and unintentionally shifted learning costs, compliance costs, and psychological costs onto enterprises. In response, enterprises have activated feedback mechanisms to press government into reopening offline service channels, thereby transferring part of the guidance and communication costs back to government through re-personalized practices. This bidirectional shift process generates a cyclical structure of administrative burden, reflecting the dialectical tension between the expansion of depersonalization driven by bureaucratic technical logic and the pursuit of re-personalization driven by the situational logic of service recipients. In this way, the paper offers an organizational explanation of the paradox of administrative burden shift. Theoretically, it extends research on administrative burdens by foregrounding the interactive mechanisms among actors; practically, it addresses policy concerns regarding enterprise relief and the optimization of the business environment.

Key Words Administrative Burden; Bureaucracy; Digital Transformation; Personalization; Government-Enterprise Interaction

Research on the Implementation Mechanism of Digital Technology Empowering Collaborative Response in Public Services: Base on the Case Study of Efficient Docking Mechanism of 12345 and 110 in Y City, Zhejiang Province Xiaoli Ying & Kun Yang

Abstract Digital technology drives the transformation of public service delivery methods, empowering innovative paths for collaborative governance and high-quality development of public services. Existing research primarily focuses on the internal collaboration within government facilitated by digital technology, whereas collaborative governance encompasses not only internal government collaboration but also cross-boundary collaboration involving external entities. Furthermore, digital technology-driven collaborative governance should not merely treat technology as a governance tool; it must transcend technology to achieve a transformation in organizational structure and institutional logic centered on enhancing public service delivery capabilities. This study examines the case of Y City's collaborative handling of non-policing matters, outlining the process of building the organizational system for handling non-policing matters, the operational processes for collaborative responses, and the content of

institutional development for collaborative responses, thereby fully illustrating the mechanisms through which digital technology empowers collaborative responses in public services. The research finds that empowering collaborative responses in public services through digital technology requires a comprehensive consideration of organizational, technological, and institutional factors. It posits that through digital technology, the integration mechanism of public service organizations led by the Party, the closed-loop response mechanism for cross-boundary collaboration, and the long-term guaranteed mechanism for collaborative responses can effectively achieve cross-boundary supply of public services. Notably, the technological empowerment of collaborative responses in public services is inseparable from organizational guidance, the reshaping of organizational interfaces and structures relies on digital empowerment, and the sustained efforts of technology and organization depend on institutional guarantees. Together, these three elements contribute to enhancing public service delivery capabilities and achieving high-quality development of public services.

Key Words Non-Police Affairs Handling; Digital Empowerment; Collaborative Response; Supply of Public Service

Role and Strategy in Policy Narrative of Urban Digital Transformation: Based on the Content Analysis of 137 Policy Narrative Texts in Shanghai Chuanshen Qin & Xue Feng

Abstract As urban digital transformation advances, government agencies are increasingly using media platforms to tell and disseminate “stories” about this process. These policy narratives have become vital tools for government communication and policy dissemination. Based on the Narrative Policy Framework (NPF), this study employs content analysis to systematically examine policy narratives on urban digital transformation issued by the Shanghai municipal government between 2019 and 2023. It compares the narrative roles assigned to three types of actors—government, enterprises, and the public—and the narrative strategies associated with each. The findings reveal that when the government is portrayed as a hero, policy narratives are often paired with rational-inferential strategies, using statistical evidence to emphasize the professionalism and scientific nature of technical governance. When the public is cast as a beneficiary, emotional-expressive strategies are more prominent, aiming to evoke empathy and emotional resonance. Narratives targeting enterprises focus more on instrumental rationality and economic returns. Among different role combinations, the “government-public” pairing most frequently employs emotional-expressive strategies. This study expands the theoretical applicability of the NPF to low-conflict governance contexts and reveals the localized characteristics and multi-actor mobilization mechanisms of policy narratives in China’s urban digital transformation.

Key Words Urban Digital Transformation; Policy Narrative; Narrative Policy Framework; Content Analysis

Paradigm Shift in Social Governance of Administrative Prosecution in the Digital Age

..... Xiaoshu Wang

Abstract Against the backdrop of the digital age, administrative procuratorial supervision is confronted with a structural contradiction between its mission of legal supervision and the predicament of digital transformation. This contradiction is specifically manifested in the conflict between the goals of formal rule of law and substantive rule of law, limitations on data access authorization, and bottlenecks in supervision efficiency. By systematically analyzing the issues of digital adaptation in the entire process of administrative legislation, law enforcement, and litigation supervision, it can be clarified that administrative procuratorates need to promote transformation through the synergy of concepts, technology, and systems. At the conceptual level, administrative procuratorates need to upgrade from case-by-case supervision to rule-based governance and from ex post relief to risk prevention, shifting the focus of supervision to the systematic compliance of administrative power operation. At the technical level, they need to construct an operation paradigm featuring data-driven approaches, similar-case

supervision, and artificial intelligence applications. At the institutional level, administrative procuratorates should transform technical efficiency into practical social governance effects through risk prevention-oriented source governance mechanisms, the advancement from case-by-case supervision to structural governance recommendations, inter-departmental data sharing mechanisms, and strategies for the collaborative improvement of digital literacy between procuratorial and administrative organs. This transformation path not only provides theoretical support for administrative procuratorates to return to the complete positioning of legal supervision organs as stipulated in the Constitution, but also resolves the problem of superficial supervision in practice through operable institutional designs such as similar-case supervision standards and data sharing norms. It further helps administrative procuratorates play a hub role in upholding the unity of administrative rule of law, protecting citizens' fundamental rights, and serving the process of national governance modernization.

Key Words Digital Prosecution; Administrative Prosecution; Legal Supervision; Analogous Case Supervision; Social Governance

●ARTICLES

The “Magnetic Funnel” Model of Government Attention Allocation and Its Operation: A Study Based on Eastern-Western China Industrial Assistance Projects Zhiju Xie & Wenrui Xu

Abstract The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee emphasized the need to “improve mechanisms for integrated regional development, establish new systems for cross-jurisdictional cooperation, and deepen industrial collaboration among eastern, central, and western regions.” Governmental attention allocation plays a crucial role in the industrial development of aided regions, as it can address shortages and imbalances in modern production factors, thereby fostering endogenous growth. This study takes industrial assistance projects between eastern and western China as a case, employing a “structure-process-action” analytical framework. By examining the structural characteristics of the Guangdong-Guizhou and Guangdong-Guangxi industrial assistance initiatives, the paper analyzes how government attention in interregional collaboration is dispersed, converged, and redirected to promote the differentiated pre-allocation, centralized confirmation, and clustered distribution of modern production factors in the recipient regions. On this basis, the study constructs the “Magnetic Funnel” model of government attention allocation in assistance programs, elaborating on its conceptual significance and operational mechanism. It further explores the conditions under which the model is applicable, the practical challenges it faces, and its policy implications for optimizing attention distribution in regional development strategies.

Key Words Government Attention; Eastern-Western Cooperation; Project-Based Governance; Rural Revitalization; Common Prosperity

Why Does Policy Demonstration Produce Varied Implementation Effects? An Analysis Based on the Relationality Theory Xiaoyi Sun, Kexin Hong & Ronggui Huang

Abstract Existing policy implementation studies which are mainly based on rational models tend to view policy implementation as a linear process from design to implementation. With the “relational turn” in public administration studies, relationships have gradually become a key variable in explaining the effectiveness of policy implementation. Based on the relationality theory, this article introduces an analytical framework to elucidate the effectiveness of policy implementation, and clarifies how relationships influence effectiveness through three relational processes: consensus building, resource mobilization, and communication and negotiation. Empirically, this article explains the impact of the relationships and operating strategies among the grassroots government, village committees, and villagers on the implementation effectiveness of demonstration village building. The relationality theory is particularly applicable to policy domains involving government-society interactions and highly dependent on local contexts and social participation, which provides a new analytical perspective for policy

implementation research.

Key Words Relationality Theory; Policy Implementation; Policy Effect; Demonstration Policy

Indirect Governance Through Social Channels: Practical Implementation Strategies of Industrial Development Policies in Underdeveloped Counties Shenglan Li

Abstract Most existing studies on the implementation strategies of local governments' industrial policies have largely neglected typological analyses of the market environment, and there is a lack of in-depth discussion on how underdeveloped counties—those lacking foundational industrial development bases and conditions—achieve industrial construction. Through a case study of the guitar industry cluster in County Z, Guizhou Province, this research finds that in a “weak market” environment, the adoption of an implementation strategy of “leveraging social channels” in industrial policies by local governments is key to the industrial success. This industry has undergone social processes such as induction, agglomeration, and adaptation. During the formation stage of the industrial cluster, local governments used a relational mobilization mechanism to prompt a large number of enterprises to jointly return to their hometowns to start businesses, forming a social enterprise cluster. This, in turn, shaped scale and brand effects suitable for industrial development, transforming the weak market environment for industrial development to some extent. In the optimization stage of the industrial cluster, local governments constructed an industrial community through an organized embeddedness mechanism, fostering internal cohesion to cope with external market competition. This process not only optimized the industry but also cultivated industrial embeddedness with distinct regional characteristics.

Key Words Local Government; Leveraging Social Channels; Relational Mobilization; Organizational Embeddedness

Government Image Construction in Cyberspace: The Case of Party TikTok in City W

..... Yanhao Li & Jun Su

Abstract How the government addresses the deconstruction of the administrative sphere by an intelligent society and constructs its governmental image in cyberspace is crucial for enhancing governmental authority and fulfilling governance functions. Drawing upon a theoretical perspective from postmodern public administration, this article employs participatory observation in City W to elucidate the detailed processes through which governmental image is constructed in cyberspace. The research findings indicate that the government's cyberspace image construction occurs through three stages: production, presentation, and feedback. In the production stage, the government strategically selects discourses characterized by both authority and public accessibility, leveraging imaginative interpretation while maintaining flexible adjustments to internal and external organizational contexts. In the presentation stage, the government accumulates human capital through both routine and spontaneous organizational mobilization. It employs contrastive presentation methods, editing techniques, and a pattern of consistent updates to produce three primary forms of government-image-oriented video content: heuristic monologues, dialogues in question-and-answer formats, and scenario-based performances. Lastly, in the feedback stage, the government encourages public participation by adopting accessible, approachable language, acknowledging diverse perspectives, and providing customized responses, ultimately generating reciprocal feedback loops between government and public across both virtual and real-world dimensions.

Key Words Government Image; Cyberspace; Post-modern; Dialogue; Public Participation

Why Does the Satisfaction Evaluation of Government Services Become “Involution”: A Study Based on the “Good or Bad Review” Institution Xuxia Zhang & Liang Ma

Abstract The “Good or Bad Review” institution in government services aims to collect perceptual data from businesses and citizens to monitor and improve government performance. It is one of the main

means for the government to optimize and innovate government services in recent years, and also one of the development directions for citizen satisfaction evaluation. Our analysis of datas from 32 provincial units between 2019 and 2023 discover a phenomenon of “Rave Reviews” during the implementation of this institution. The Game Causation Theory in citizen satisfaction evaluation suggests that various strategic behaviors are more likely to distort the evaluation data. This study suggests that satisfaction “Involution” are more likely to be coping strategy chosen by local governments in evaluation due to the high pressure of assessment and ranking. Our in-depth interviews revealed intrinsic defects in institutional design and the strategic behaviors of local governments behind satisfaction “Involution”. This paper proposes to return to the original intention of the “Good or Bad Review” to compensate for the inherent defects of the institution, and optimize the institution design to avoid interference from local governments strategic behaviors.

Key Words Government Services; the “Good or Bad Review” Institution; Citizen Satisfaction Evaluation; Digital Government

●THEORETICAL REVIEWS

Phenomenology of Public Administration: Historical Origins, Theoretical Threads, Future Trends

..... Jingyu Wang

Abstract As a philosophical movement, phenomenology has profoundly influenced public administration theories. However, the academic community has not yet systematically explored the origins and development of the phenomenology of public administration, which remains an emerging field in China. Looking back at history, the phenomenology of public administration formally stepped onto the historical stage in the 1960s. During that period, it served as a theoretical critique of the “death of man” caused by the two World Wars and as a response to the civil rights movements that swept across Western countries, and its theoretical foundation lay in applying phenomenological ideas to critique the bureaucratic model. From the phenomenological perspective, a latent thread of the phenomenology of public administration can be discerned within the classic theories of Western public administration, enabling the construction of a phenomenological framework for public administration. The framework can be composed of three dimensions: the intentionality dimension, which emphasizes the important functions of subjective pre-understanding, value judgment and dialectical logic in public administration; the inter-subjectivity dimension, which seeks to diagnose the split personality induced by bureaucracy, depict the networks of differences among interacting subjects and construct discourse ethics for plural actors; and the life-world dimension, which focuses on everyday perspectives and situated knowledges in public administration and pursues personalistic transcendence of public administration. A critical examination of the contributions and limitations of the phenomenology of public administration reveals that, while it has reshaped the mindset of public administration and fostered democratic, networked, and ethical governance, it also confronts the dilemmas of subjectivism, relativism, and utopianism. Therefore, drawing on the theoretical breakthroughs of a new generation of phenomenologists, this study seeks to overcome the dilemmas of the phenomenology of public administration and outline possible directions for its future development, that is, shifting from intentionality to reverse intentionality and post-structuralist psychoanalysis; from intersubjectivity to the saturated phenomenon and the political economy of community; and from life-world to techno-scientific phenomenology and techno-artistic phenomenology. Integrating and transforming these trends with Marxism and Chinese philosophy can contribute to the localization of the phenomenology of public administration with Chinese characteristics.

Key Words Public Administration; Bureaucracy; Phenomenology; Marxism; Chinese Philosophy

年度总结

《公共行政评论》2025 年评审人 和专栏导语作者名单

2025 年，有 288 位^①专家学者积极参与了本刊的匿名评审工作，他们的宝贵意见确保了刊用文章的质量和水平；有 1 位专家学者帮助本刊撰写专栏导语，他们的工作切实帮助扩大了相关专栏文章的影响力。本刊编辑部在此谨致衷心感谢！

评审人名单（按姓氏字母为序）：

蔡长昆 柴 盈 陈 琤 陈鼎祥 陈国良 陈 杰 陈 静 陈丽君
陈 玲 陈 娜 陈水生 陈思丞 陈 涛 陈天祥 陈文娜 陈文琼
陈彦全 陈志霞 池上新 仇 叶 崔 晶 代佳欣 丁凡琳 丁 辉
丁太平 董伟玮 杜 娟 杜 鹏 杜亚斌 杜 泽 范洋洋 范梓腾
方学梅 付建军 付熙雯 傅承哲 甘 甜 高 进 高 翔 高学德
耿 曙 耿 旭 关 阵 管 兵 郭晟豪 郭凤林 郭红东 郭 磊
郭 宁 郭 瑜 郭 跃 韩万渠 韩 啸 韩志明 何 雷 衡 霞
胡广伟 胡宏伟 胡汝为 胡赛全 胡卫卫 胡业飞 胡 悦 黄 飏
黄冬娅 黄 璜 黄 晖 黄六招 黄 晴 黄 扬 黄 英 季程远
贾晶晶 贾 开 贾哲敏 姜晓晖 姜雅婷 姜 影 蒋红军 靳永爱
康 健 康 伟 匡贞胜 兰 剑 雷尚清 冷向明 李 丹 李佳源
李 肆 李利文 李棉管 李 娉 李 琴 李朔严 李 伟 李文彬
李晓方 李晓飞 李晓倩 李延伟 李 燕 李 悦 李智超 练 宏
梁 琴 梁 昕 廖慧卿 林 彬 林慕华 林蓉蓉 林雪霏 林亚清

^① 鉴于本年度最后一期出刊时间，2025 年评审人统计时间截至 2025 年 11 月 30 日。2025 年 12 月帮助本刊审稿的评审人，将合并至 2025 年最后一期中敬谢！

◆ 《公共行政评论》2025 年评审人和专栏导语作者名单

凌 争	刘炳胜	刘红波	刘鲁宁	刘璐婵	刘 伦	刘松瑞	刘 涛
刘卫星	刘笑言	刘新萍	刘一弘	刘泽照	刘昭阁	鲁 宇	陆 军
罗斯琦	吕 方	吕 芳	吕 鹏	吕书鹏	吕志奎	马 亮	马 翔
满小欧	梅立润	孟天广	苗 青	聂 晨	宁 超	宁 晶	彭彬彬
彭 斌	彭 勃	彭铭刚	起晓星	钱 蕾	秦 静	邱 茜	任 兵
任 皓	容 志	石 佳	舒全峰	宋锴业	孙 斐	孙 峰	孙思睿
孙文飞	孙小梅	孙 轩	孙宗锋	谭新雨	汤志伟	唐 健	唐 啸
陶 磊	陶 鹏	童志超	涂文燕	汪广龙	王程伟	王春凯	王丛虎
王佃利	王法硕	王 刚	王 戈	王海洲	王欢明	王 辉	王惠娜
王路昊	王 猛	王启飞	王秋石	王 锐	王少辉	王贤文	王小芳
王学军	王友奎	王 雨	魏玖长	魏 来	魏 姝	魏钰明	温明月
吴爱军	吴 宾	吴高辉	吴培熠	吴少龙	吴小芳	吴旭红	吴 逊
夏 瑛	向天怡	肖棣文	肖舒婷	谢小芹	谢治菊	邢成举	熊 伟
熊 烨	徐国冲	徐 浩	徐 晶	徐现祥	徐选国	徐雅倩	严小翔
颜昌武	颜海娜	颜学勇	杨 斌	杨 帆	杨建国	杨 晶	杨黎婧
杨良松	杨文辉	杨永政	杨宇泽	杨雨萱	杨 志	杨志军	叶 敏
叶志鹏	叶紫蒙	易承志	应小丽	于文轩	于 洋	余成龙	俞晗之
袁方成	袁千里	原 超	岳经纶	臧雷振	张海波	张虎平	张会平
张家盛	张 剑	张金凤	张美莲	张 楠	张培培	张 平	张乾友
张书维	张 翔	张晓杰	张雪帆	张彦华	张友浪	张园园	张振洋
赵国昌	赵继娣	赵 静	赵 娟	赵玉攀	赵 源	郑崇明	郑建君
郑 磊	郑思尧	郑跃平	钟 爽	周 军	周凌一	朱琳	庄玉乙

专栏导语作者名单（按专栏刊出顺序）：

徐国冲

谢谢各位！

《公共行政评论》2025 年总目录

题目

作者 期号

● 专栏

专栏：试点选择研究

试验类型对试点选择模式的异质性影响——基于两类科技创新政策试验的案例分析

蒋林秀 李 泉 (2)

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 (2)

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 (3)

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 (3)

专栏：人工智能与政府信任

当 AI 成为“公仆”：政务服务数字人类型对政府信任的影响研究

李姝婷 邱 茜 (4)

公民更信任公共部门中的“人”还是“人工智能”：一项考虑任务复杂程度与公共领域的调查实验研究

和思绮 刘炳胜 (4)

专栏：数字化转型

专栏导语：数字化转型的多维审视

徐国冲 (6)

数字化转型中的行政负担转移悖论：基于科层制再人格化的解释

徐国冲 宋知远 (6)

数字技术赋能公共服务协同响应的实现机制研究：基于浙江省 Y 市 12345 和 110 高效对接机制的案例研究

应小丽 杨 坤 (6)

城市数字化转型政策叙事的主体角色与叙事策略：基于上海市 137 个政策叙事文本的内容分析

秦川申 冯 雪 (6)

数字时代行政检察的范式转型：逻辑、运行与实现路径

王晓淑（6）

● 论文

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务 杨立华 武楷彪 唐力博（1）

为竞争而赋予：人才落户政策制定过程中的地方政府行为 熊 涛 张 晨（1）

职能部门如何牵头制定跨部门政策？——基于 A 市预付式消费治理政策制定过程的分析 姜修海（1）

公共危机情境中基层干部担当作为的形塑机制 谭新雨（1）

公务员资质过剩对组织公民行为的影响机制研究 张少峰 陈於婷 魏玖长（1）

我国省级以上官员注意力分配的研究——以省级以上领导视察为切口

徐 晶（1）

网络行政组织如何促进区域环境绩效改善——以长三角示范区联合河长制为例

邢 华 冯 博 闫新宇（1）

客工计划中的政府监管与中介授权——以中越跨境劳务合作为例

黄 岩 王彬彬（1）

政策执行、行政负担与反馈——高校公务卡管理的案例研究

史晓姣 马 亮（1）

打开“公众黑箱”：对公众接触理论的认知与重构 杨 静 孔繁斌（1）

地方政府预算行为与经济高质量发展 李 鑫 张明媛 邓淑莲（2）

专项债券发行管理、城市基础设施投资与地方债务增长 卓何佳 王欢明（2）

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效：来自中国 PPP 项目的证据

熊 伟 沈晓菲 林佳佳（2）

平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合 锁利铭 耿佳皓 卫荷宁（2）

专业性再造：综合行政执法改革的协调失灵与张力调和

冉鹏程 魏 妹 吴少微（2）

业界创新何以跃升为国家政策？——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究

陈 杰 石曼卿（2）

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（3）

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（3）

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（3）

激活“公”与“共”：占据结构洞的县域社会组织

林雪霏 单雅杰（3）

- 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 (3)
- 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 (3)
- 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 (3)
- 算法特征披露何以影响公众决策偏好：基于联合实验的实证分析
王 戈 向 丽 张哲君 (4)
- 数字技术与多层级治理模式的变迁：以空气污染治理为例
陈 靖 徐 灿 洪 伟 (4)
- 农村数字化转型何以悬浮：基于政策执行过程的案例研究
傅利平 康开荣 冯华超 董永庆 (4)
- 基层政府资源分配行为及其多重逻辑研究：基于山东省 A 县的案例分析
孙宗锋 林婧淇 张晓涵 (4)
- 政策组合强度何以影响政策效能：基于大气污染防治政策组合的分析
张晓杰 刘晓瑜 (4)
- 社会组织发展能否有效缓解居民收入差距：基于政府干预门槛效应的实证检验
刘 蕾 张新亚 何书仪 (4)
- 财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗？
张 原 刘丽君 (4)
- 论全球治理的公共性及其构建
丁 煌 吕嘉欣 (5)
- 议程驱动与行动赋能：政策创新扩散过程中的政府议题关注与官员特征
周 健 张迎新 李智超 (5)
- 合法性压力与意义重构何以促进政策再创新：T 街道数字化转型案例研究
凌佳亨 高鸿怡 (5)
- “任务-技术”匹配视角下数字监督的适配机制及其成效：基于数字平台的多案例比较研究
王 锐 史辰瑜 (5)
- 契约与关系双重治理机制如何影响外包治理绩效？
童佩珊 朱春奎 郑 屿 (5)
- 制度互补：基层执法组织重构异质性的逻辑
叶贵仁 胡冬梅 (5)
- 社会养老保险给付对子女生育决策的影响：基于对新农保养老金的考察
郭 林 王 枫 (5)
- 行为助推工具的异质性效应：基于交互效应模型与机器学习算法的对比分析
李 燕 陈文进 张书维 (5)
- 新型城镇化背景下房票安置模式评估与优化研究：基于智能体模拟的分析
孙小梅 (5)

政府注意力分配的“磁漏斗”模型及其运作：基于东西部产业帮扶项目的考察	谢治菊 许文睿 (6)
示范政策执行效果为何存在差异：基于关系性理论的分析	孙小逸 洪可欣 黄荣贵 (6)
“借道社会”：欠发达县域产业政策的执行策略	李胜蓝 (6)
网络空间中的政府形象建构：以 W 市党务抖音为例	李延昊 苏 竣 (6)
政务服务满意度测评缘何“内卷”：基于“好差评”制度的研究	张旭霞 马 亮 (6)

●理论综述

争论与整合：国家信息能力的理论演进与未来展望	徐子涵 (2)
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 (3)
财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述	陈 馨 (4)
政策政体理论：理论溯源、分析框架与应用场景	滕 蕾 王佃利 (5)
行政现象学：缘起、脉络与走向	王敬宇 (6)

●书评

基层社会何以重构？——评郁建兴等著《重构基层社会》	邱泽奇 (2)
---------------------------	---------

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 采用严格的匿名评审制度, 致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台, 营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域, 以聚焦公共管理领域为征稿标准, 以学术品质为用稿标准, 向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: jpachina@163.com

稿件具体要求:

一、稿件形式

以研究性论文为主, 定量研究文章不超过 15000 字, 质性或规范研究文章不超过 18000 字。同时, 欢迎理论综述 (不超过 2 万字)、书评 (2000 字以内评论单本新出著作的资讯型书评; 1 万字左右评论 2 本及以上相关主题著作的深度、学理型书评) 和博士学位论文摘要 (2000 字以内)。书评栏目欢迎就海内外, 尤其是国内的本学科优秀新书展开评述, 博摘栏目欢迎海内外近 3 年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排; 如打印, 请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、1.5 倍行距编排, 页边距上、下、左、右均不小于 2.54 厘米。

2. 稿件首页包括: 中文标题、作者有关信息 (包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件, 以及 300 字以内的作者简介, 多人合作可以明确“通讯作者”, 可署多个单位和支持项目)。

3. 稿件次页包括: 中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词 (3~5 个)、英文摘要及英文关键词 (3~5 个)。稿件获基金、项目资助, 须注明 (包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下: 一级标题为“一、二、三……”, 二级标题

为“(一)(二)(三)……”，三级标题为“1.2.3.……”，四级标题为“(1)(2)(3)……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表 1……”“图 1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1：

表 3 自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
(常数)	-0.553 ^{***}	1.912 [*]
	(0.098)	(0.123)
自变量		
.....
F 统计值		
R ²		
调整后的 R ²		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。^{***}、^{**}和^{*}分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2019 年美国心理学会出版的 APA 手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948:25-27）

例 3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为 3 行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进 4 个字符。段落字体为 5 号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例 4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.

Ma, J. (2010). Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*, 5:103-120. (in Chinese)

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。与正文括号注不同，文末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析. 社会学研究，5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例 9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例 10：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html>. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登的文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息者，可自行处理。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第6期(总第108期)
2025年12月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.6
Published in December 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