

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2026. 2

VOL.19 NO.2

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 周 玢

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, Edwardo (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) |
| 陈 馨 (中山大学) | 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) | 郭 跃 (北京师范大学) |
| 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)] |
| 孙柏璞 (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) |

全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊
中国人文社会科学期刊AMI综合评价
(A刊)核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

4月15日出版

2026年第2期 总第110期

●专栏：公共服务创新与服务效能

中国公共服务40年的政策变迁与创新：基于知识图谱的分析

..... 郭宁 姜晓萍 1

政民距离如何影响公民满意度：基于全国代表性社会调查的实证研究

..... 杜娟 李子妍 朱旭峰 19

网上政务服务如何影响社会公平感？

..... 杜亚斌 马亮 38

●论文

政策再设计的策略类型与生成机制：基于生育政策变迁的过程追踪分析

..... 满小欧 杨扬 59

微观叙事政策框架下的政策认知与认同

..... 莫启星 邵梓捷 78

“党领协作”：党建统筹下重大项目的协作模式与组织机理	王 铮	95
街区治理共同体：城市基层治理的场域扩张与主体重塑	顾丽梅 李雨荃	114
基层政策执行如何化解“棘手问题”：基于房屋征收事件的案例研究	林 彬 文 宏	134
公共资源交易统一监管能否预防腐败：来自长三角地区的证据	刘巧兰 骆 飞 王丛虎	155
 ●理论综述		
地方官员的任期效应：研究综述与展望	李 璨 王雨洁	176
 ●英文目录与摘要		
		196

中国公共服务 40 年的政策变迁与创新： 基于知识图谱的分析

郭 宁 姜晓萍*

【摘要】 均衡可及的公共服务是中国式现代化的重要标志，是实现共同富裕的社会基石。论文以 1985—2025 年国家层面的 280 份公共服务政策文件为基础，绘制了中国公共服务政策知识图谱，探究了公共服务政策的目标、变迁与创新。研究发现，中国公共服务政策经过“市场化转型—普惠化探索—均等化攻坚—高质量发展”的梯度演进，呈现出需求递进、价值回归、合作生产、技术创新的四维动态变化规律，反映出具有中国特色的公共服务政策创新经验。研究揭示了中国公共服务政策演化的内在逻辑，为优化民生保障制度、推动公共服务高质量发展提供了理论与经验依据。

【关键词】 公共服务 政策变迁 政策创新 知识图谱

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0001-18

一、引言

公共服务是民生保障制度的核心，增强公共服务均衡性、可及性是建设中国式现代化的重大任务。回顾和总结中国公共服务政策的发展历程与创新经验，是阐释中国式现代化进程中民生保障密码的关键钥匙，是进一步完善公共服务制度体系的重要参考。

近年来，学者们围绕公共服务政策，从政策体系解读、政策创新扩散、政策

* 郭宁，四川师范大学马克思主义学院讲师，习近平文化思想研究中心四川省协同研究基地研究员。通讯作者：姜晓萍，四川大学公共管理学院教授。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：国家自然科学基金重大项目“‘高质量’导向城乡社区治理和服务体系建设的
有效性研究”（21ZDA110）。

执行与效能评估等视角（李宝荣，2024；吕芳，2021；句华，2017；姜晓萍、康健，2020；翁列恩，2025）展开了多维度、系统化的研究，形成了兼具理论创新与实践价值的丰硕成果。学者们聚焦政策变迁，主要从公共服务的不同领域梳理了政策发展脉络。范国睿（2018）回顾了中国教育制度从规制走向赋能的发展历程；曹琦、崔兆涵（2018）梳理了从福利化到市场化，再到民生化、系统化，最后到健康中国的中国卫生政策的范式变迁历程；姜晓萍、郭宁（2023）总结了卫生服务政策面向数字化转型趋势的价值目标与工具选择；胡税根、李倩（2015）总结了中国公共文化服务政策的发展阶段与总体特征；郑功成（2003）从贫困人口救助、社会保险、残疾人保障等方面勾勒了中国社会保障制度改革的轨迹；郭俊华等（2022）聚焦残疾人集中就业政策，归纳出从保护扶持到“放开搞活”到“放管结合”再到统筹完善的变迁历程。尽管已有学者从公共服务的整体性视角对政策变迁逻辑和演化规律展开了讨论（王欢明等，2025；姜晓萍、郭宁，2020），但选取的政策样本时间跨度较小，特别是对党的二十届三中全会以来公共服务政策的新特征和新趋势有待深入挖掘。因此，本文以1985—2025年的公共服务政策为研究对象，围绕“中国公共服务政策目标如何构成”“政策主题如何变迁”“政策如何创新”三个研究问题展开研究。

要直观呈现公共服务政策的价值目标、生动描绘政策的整体变迁轨迹、准确提炼公共服务政策的创新特质，就要对各类公共服务政策文本中的核心要素进行结构化整合与语义关系解析，因此，知识图谱为实现研究目标提供了理想工具。绘制公共服务政策知识图谱能整合政策目标、政策工具、政策主题等关键要素，以及它们之间的多维关系，将海量、繁杂的政策信息转化为有逻辑、有条理的知识体系，为研究政策的目标、变迁及创新提供数据支撑与分析基础。

二、研究设计

（一）数据来源

本文以“北大法宝”法律法规库和政府官方网站政策数据库为文本数据来源，选取“公共服务”“基本公共服务”为核心检索词，并依据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《“十四五”公共服务规划》等重要政策文件对公共服务范围的界定，进一步将公共服务的具体领域纳入检索范围，具体检索词为“教育”“医疗卫生”“就业”“社会保障”“住房”“文化”“体育”“计划生育”“托育”“养老”“社会服务”“优军服务”“军人”等，政策文件时间跨度为1985年至2025年，检索时间为2025年6月。

本文从主题相关、文件规范、政策效力三个方面制定纳入排除标准，排除具体领域工作细则等微观操作性文件，保留涉及公共服务及具体领域核心议题的政

策文件；排除人员安排、会议纪要等非规范性文件，保留通知、意见、规划、实施方案等规范性政策文件；排除部门内部工作文件，保留中共中央、国务院及相关部委发布的行政法规、专项规划等具有普遍约束力的政策文本。经筛选，本文最终确定 280 份政策文件为研究对象。

（二）文本处理与知识图谱绘制

绘制公共服务政策的知识图谱前，需要对政策文本进行预处理，即对政策文本进行编码，标注关键数据。第一，将发文主体、政策标题、发文时间等政策的外部特征按照分析软件 Citespace 需要的数据格式进行标注。第二，采用自然语言处理与人工分析相结合的方式进行政策主题词提取，这一步的目的是为政策文本标注主题词。具体需要完成三个步骤，一是分词，将每份政策文本切分为有意义的独立单元，得到大量初始概念；二是关联与归类，对每份政策的初始概念词进行词频统计，并通过人工阅读确定其所在位置和实际意义，剔除低频词和与主题相关度低的词，按照词义对概念词进行归类，形成主范畴和副范畴；三是整合与提炼，对每份政策的主范畴进行整合，从中确定一个能统领其他所有范畴的核心范畴。经过以上三个详细步骤，每篇政策所提炼出的核心范畴、主范畴、副范畴共同作为该政策的主题词。第三，将提取出的政策主题词按照 Citespace 需要的数据格式进行标注。

本文使用可视化分析软件 Citespace 来绘制公共服务政策的知识图谱，根据研究的需要进行主题词共现分析和主题词时间序列分析，其中主题词共现图呈现的是关键词之间的亲疏关系，时区图呈现的是该主题词在政策文本中首次出现的时间，二者可以直观展现我国公共服务政策的主题结构与时间趋势，进而用于梳理和分析我国公共服务政策的主题演进规律。

三、中国公共服务的政策类型与价值目标

（一）中国公共服务政策的类型

政策类型的划分是政策研究的基础，学界已形成了不同的政策类型划分理论与方法。例如，按照权力运行的方式可划分为分配政策、规制政策、构成性政策、再分配政策（Lowi，1972），按照政府作用范围可划分为配置政策、融资政策、绩效政策等（魏妹，2016），都为公共政策的划分提供了理论基础和基本思路。但公共服务政策相较于其他公共政策而言，具有涉及范围广、领域多、结构复杂等特点，经典的公共政策类型划分方式难以准确地呈现中国公共服务政策的内容结构，也难以系统地呈现政策体系的变迁趋势，因此需要在充分考虑公共服务政策特征的基础上进行分类方法的调适。一方面，需要明确公共服务的领域，基于公

共服务“是什么”来厘清公共服务政策“管什么”；另一方面，需要明确政策的功能，基于政策“要做什么”来理解公共服务政策“怎么管”，从而深刻理解中国公共服务政策的内容构成和决策变化。

1. 按照政策功能划分

按照政策功能的不同，公共服务政策可划分为指导型、执行型和专项型。指导型政策是指对公共服务具有全局部署和全面指导性质的政策文件，如《“十四五”公共服务规划》。执行型政策是指对公共服务具有落实推进和具体执行性质的政策文件，如《“十三五”社会服务兜底工程实施方案》《促进残疾人就业三年行动方案（2025—2027年）》《育儿补贴制度实施方案》。专项型政策是指聚焦某一具体公共服务领域的政策文本，如《“十四五”文化发展规划》。

按政策功能划分的各政策文本频数如图1所示。频数统计结果表明，公共服务以专项型政策聚焦重点领域，以执行型政策解决关键问题，具有鲜明的问题导向，并且越来越重视通过指导型政策的引导功能来提升政策的系统性和协同性。其中，专项型政策占比最高，特别是在2002年之前，公共服务基本上是按领域进行部署和实施的，这种分领域各自推进的模式有利于提升特定领域的服务效能，但缺乏对政策体系的整体性建构，存在系统性整合不足的风险。执行型政策占比较高，反映了对政策实施环节的强化。指导型政策的引导作用日益凸显，特别是“十二五”“十三五”“十四五”公共服务规划的发布使公共服务政策体系呈现出规划引领、梯度递进的新特征。政策类型的变化过程反映了公共服务政策逐渐体系化的过程，体现出国家越来越重视对公共服务政策的整体统筹，即通过顶层设计和系统推进，规避和解决碎片化带来的重复建设、信息壁垒、发展失衡等问题，从而提升整体治理效能和服务质量。

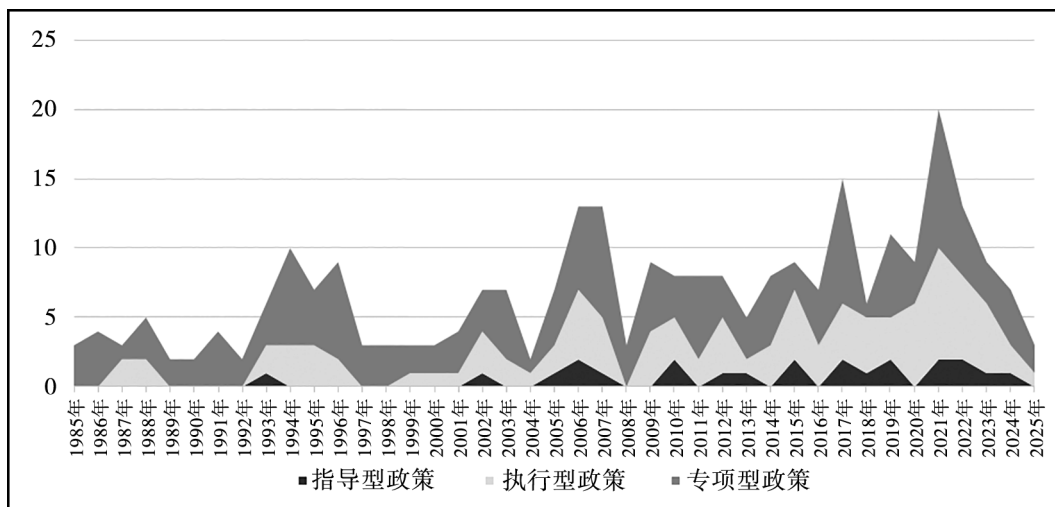


图1 公共服务政策文本类型的频数（按政策功能分）

资料来源：作者自制。

2. 按照公共服务领域划分

按照公共服务领域的不同，可依据《“十四五”公共服务规划》的民生保障目标和指标类别，将公共服务的政策文本划分为幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务有保障、文体服务有保障九大具体领域。此外，本文将面向公共服务全局的或涉及多个公共服务领域的政策文本，划分为公共服务综合性政策。

按公共服务领域划分的各政策文本频数如图2所示。频数统计结果表明，公共服务的重点领域突出，服务范围逐步扩大，形成以保基本为主线任务、服务内容动态调整的特征，体现出公共服务政策与国家经济社会发展的一致性和同步性。其中，文体服务有保障和学有所教的政策占比最高，反映了国家一直以来高度重视教育、文化，强调通过教育促进人的全面发展从而为现代化建设提供人才支撑，通过文化凝聚精神力量从而为社会发展注入内生动力；病有所医和弱有所扶的政策占比较高，凸显了医疗保障和社会救助在公共服务中的重要作用，尤其是对弱势群体的倾斜性支持是基本公共服务均等化的内在要求。此外，公共服务政策所涵盖的领域随着经济社会发展及时调整并逐步扩大。例如，“十二五”规划强调学有所教等“五有”的基本要求，“十三五”规划以清单的形式将基本公共服务细分为基本公共教育等八大领域81个具体项目，“十四五”规划在《国家基本公共服务标准》的基础上明确了公共服务主要涵盖包括幼有所育等九大领域，并进一步提出公共服务包括基本公共服务和普惠性非基本公共服务两类，生活服务是公共服务体系的有益补充。政策领域类型的变化过程反映出我国民生改善的过程，体现了筑牢兜实基本公共服务底线、全面提升服务水平、多层次回应民生需求的政策设计思路。

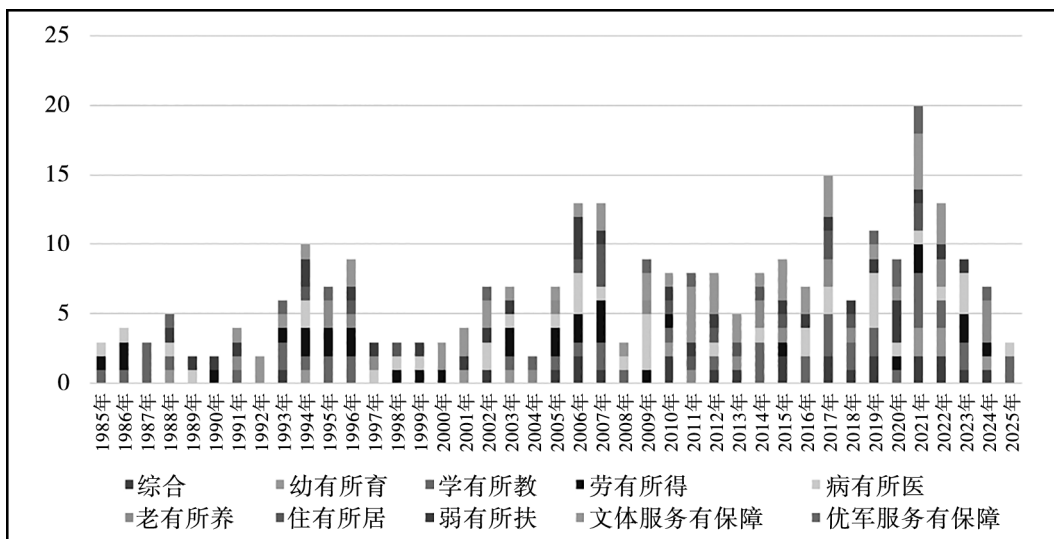


图2 公共服务政策文本类型的频数（按服务领域分）

资料来源：作者自制。

(二) 中国公共服务政策的价值目标

为了直观呈现公共服务政策的主题聚焦情况，从中识别政策的价值目标，本文运用 Citespace 绘制了公共服务政策的主题词共现网络图（见图 3）。主题词共现分析具有直观高效的优点，而且科学编码一定程度上可以降低研究的主观偏差，是对传统文本分析方法的有益补充。如图 3 所示，政策形成了以“人民”“公平”“高质量”等政策价值目标为引领，以“城乡”“基层”为政策重点，运用“标准化”“数字化”“公共财政”等政策工具，向“教育”“社会保障”“医疗”“公共文化”“体育”“就业”“住房”等政策关键领域辐射的政策主题格局。

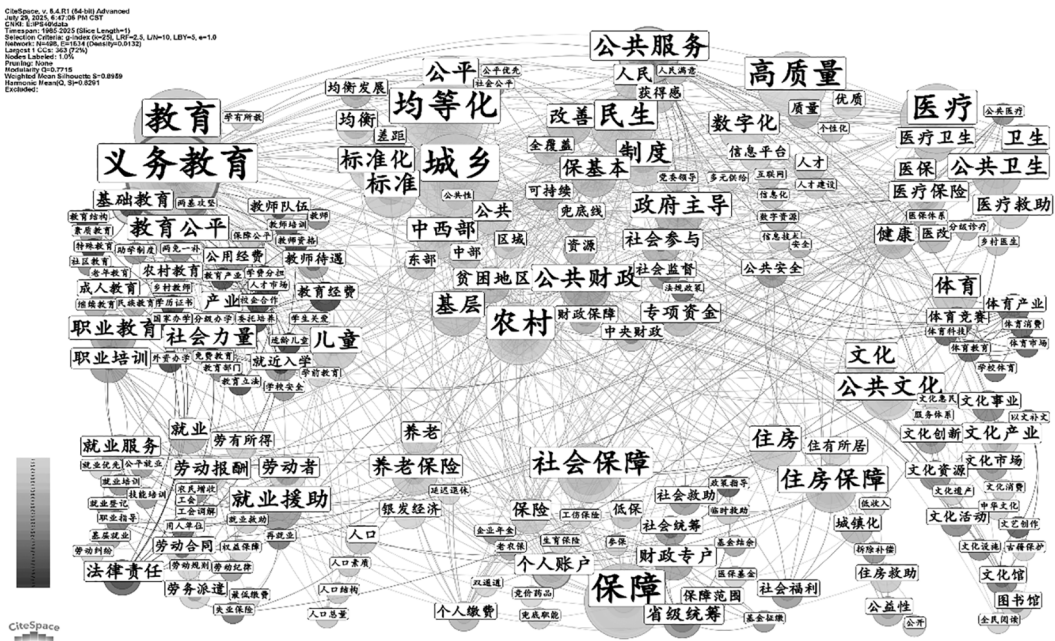


图 3 中国公共服务政策主题词共现网络（1985—2025 年）

资料来源：作者自制。

通过对政策主题词的聚类分析，本文提炼出中国公共服务政策“人民至上、均衡可及、优质共享”的价值坐标。“人民至上”作为根本宗旨，强调公共服务必须始终以满足人民群众对美好生活的需要为出发点和落脚点，体现了以人民为中心的发展思想；“均衡可及”的价值追求确保城乡间、区域间、不同人群间都能公平享有基本公共服务，着眼于促进社会公平；“优质共享”的目标定位旨在让高质量发展的成果更多更公平地惠及全体人民，体现了共同富裕的内在要求。

1. 人民至上，满足人民群众对美好生活的需要

人民至上是中国公共服务政策体系的根本价值导向。中国公共服务政策体系建设始终强调人民是公共服务的核心主体与最终受益者，政策制定以人民需求为原点，

服务供给以人民福祉为归宿，绩效评估以人民满意度为标尺，彰显“发展为了人民、发展依靠人民”的理念；始终以保障和改善人民生活水平为根本目的，要求公共服务动态调整以响应人民群众对美好生活的多元化、高阶化需求变迁，构建“民有所呼、政有所应”的制度化通道。人民至上的价值内核能保障公共服务供给与人民真实需要的结构性契合，是中国共产党将制度优势转化为民生治理效能的基本经验。

2. 均衡可及，促进社会公平正义

均衡可及是公共服务政策体系的基础价值目标。在空间上，要求破除区域壁垒与城乡分割，实现公共服务资源的全域覆盖，消除地理空间导致的获取障碍；在服务对象上，要求关注弱势群体的制度性保障，构建兜底型、普惠型、发展型相结合的多层次服务网络，使残疾人、低收入者、老年人等群体能获得基本公共服务；在质量基准上，要求确立公共服务最低限度标准，强化对政府供给责任的刚性约束，保障所有人能享有符合基本公共服务标准质量的服务。均衡可及的价值体现了追求公平正义的中国特色社会主义内在要求，通过空间均衡与群体补偿来矫正市场分配的缺陷，为高质量发展奠定稳固的社会基础。

3. 优质共享，扎实推进共同富裕

优质共享是公共服务政策在当前阶段的重点价值目标。在质量提升方面，强调服务水平的提高和服务质量的升级，满足人民群众对高品质生活的需求；在全民共享方面，强调运用数智化手段破除城乡、区域及群体间的服务获取壁垒，确保高质量发展成果惠及全体社会成员；在动能转换方面，强调公共服务与经济社会发展的良性互构，使公共服务成为驱动高质量发展的重要引擎。推进公共服务优质共享，通过共享机制缩小发展差距，通过质量提升回应人民对高品质生活的期待，是实现共同富裕的关键路径。

四、中国公共服务的政策变迁与规律

（一）中国公共服务政策的变迁轨迹

为了勾勒出我国公共服务政策的发展与变迁轨迹并发现其规律，本文绘制了公共服务政策的主题时区图，如图 4 所示。在早期，公共政策以探索“义务教育”“社会保障”等领域的主体关系为重点，着力构建基本公共服务体系，形成“政府主导”“社会力量”“民生”“服务体系”等高频词。此后，政策开始更加关注“公平”“均衡”“均等化”，并通过“标准化”建设稳步推进公共服务事业的发展。近年来，政策主题转向公共服务的“高质量”发展，通过“数字化”等方式来满足人民对公共服务个性化、高品质的需求。

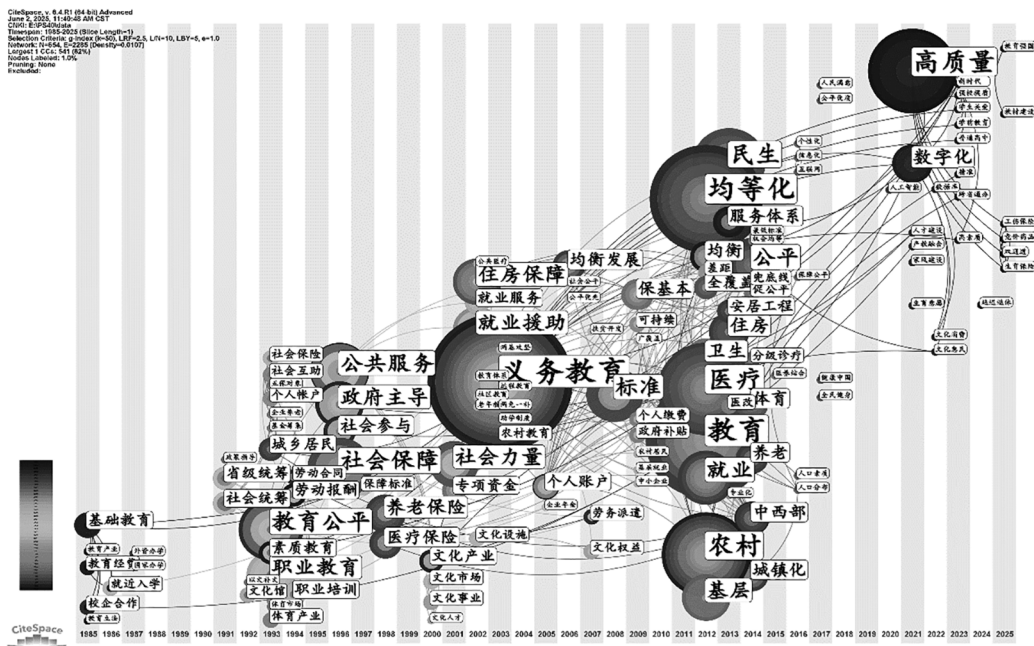


图 4 中国公共服务政策主题词时区图 (1985—2025 年)

资料来源：作者自制。

政策主题词的时间趋势分析表明，我国公共服务政策可以分为“市场化转型—普惠化探索—均等化攻坚—高质量发展”四个阶段。其中，市场化聚焦“谁供给”，解决公共服务供给体系建设的问题；普惠化聚焦“有没有”，解决公共服务的可及性问题；均等化聚焦“公不公平”，解决人人平等享有公共服务的公平性问题；优质化聚焦“好不好”，解决公共服务质量高低的问题。各阶段的递进式发展与国家经济社会发展的节奏同频，本质上是因为公共服务与国家发展具有内在的一致性，即通过公共服务增进民生福祉是国家发展的根本目的，而经济社会的发展也是公共服务范围、水平和质量稳步有序提升的物质基础。因此，准确把握民生与发展的关系是理解公共服务政策变迁的前提。

1. 公共服务市场化转型阶段

改革开放后，中国特色社会主义市场经济体制释放出巨大活力，为了建设适应市场经济发展的公共服务体系，自 1985 年起，国家先后发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》等文件，公共服务开启了市场化转型之路。

这一阶段的政策重点是探索公共服务市场化和社会化的转型路径，旨在满足快速工业化、城镇化背景下人们对公共服务资源和产品的迫切需求。一方面，允许多种所有制并存，支持社会资金参与公共物品的生产和供给。例如，鼓励和支持社会力量办学，打破计划经济时期养老保险、医疗保险的单位统筹型、国家全

包型模式。另一方面，发挥市场在资源配置中的基础性作用，强调效率优先。例如，推进住房制度改革，从公房实物分配向市场化、货币化转变。

引入市场机制和社会力量，打破了政府单一供给模式，初步构建了多元主体参与的公共服务供给体系，公共服务供给规模显著扩大，供给效率明显提升。但是，在政策执行的过程中，一些政府部门出现了“一放了之”的倾向，一些公共服务领域从政府统揽变为政府缺位。此外，市场化转型还面临着效率与公平的价值冲突。例如，一些经济发达地区凭借其财政优势快速提升城镇公共服务水平，而欠发达地区则因财力薄弱陷入“低水平循环”，城乡差距明显。

2. 公共服务普惠化探索阶段

为了处理好市场化转型过程中政府与市场、效率与公平之间的关系，解决公共服务的可及性问题，2002年起，国家先后发布了《中国农村初级卫生保健发展纲要（2001—2010年）》《国务院关于加强农村教育工作的决定》《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》等文件，开始探索公共服务普惠化供给的路径。

这一阶段的政策重点是强化政府职能，引导公共服务资源向基础薄弱的农村倾斜，旨在构建覆盖全民的基本保障网，缓解经济高速增长背后的社会分化。在卫生医疗领域提出“人人享有基本卫生保健”的目标，建立新型农村合作医疗制度，推动城乡均衡发展；在劳动就业增收领域提出要加强农业基础设施建设与科技服务、土地与税费政策服务、农村金融服务、就业与社会保障服务；针对农民工群体构建了农民工权益保障政策框架，这标志着农民工政策向服务保障转变。

强化政府责任与扩大农村投入，推动公共服务从效率优先转向公平导向，一定程度上缓解了市场化转型阶段形成的供给失衡矛盾。尽管提出了基本公共服务均等化的原则和目标，但在政策执行中还存在权责划分模糊、资源配置分散、监管评估脱节等问题，实施效果仍有待提升。

3. 基本公共服务均等化攻坚阶段

为了解决人人平等享有公共服务的公平性问题，国家通过体系化和标准化建设深入推进基本公共服务均等化。公共服务体系化建设的开始以2012年7月国务院印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》为标志，此后，国家相继出台《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》等文件，基本形成关于基本公共服务体系的顶层设计。标准化建设的开始以2017年1月国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》为标志，此后，国家相继出台《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》等文件，公共服务进

人均等化攻坚阶段。

这一阶段的政策重点是以体系化和标准化建设攻克公共服务公平、可及的难题，旨在破解基本公共服务均等化的体制机制障碍，缩小基本公共服务在城乡、区域、群体间的差距。针对公共服务碎片化导致的不均衡问题，强化了制度的一体化设计，推动了公共资源向服务能力和水平薄弱的地区倾斜。针对基本公共服务均等化实现程度不高的问题，国家建立并持续完善基本公共服务质量标准体系，明确在各个基本公共服务领域中，中央和地方财政事权与支出责任，创新基本公共服务标准实施机制，为基本公共服务均等化的深入贯彻落实提供了条件。

体系建设和标准制定为基本公共服务均等化的实现扫除了体制机制障碍，公平价值得以实现并进一步深化。随着经济社会的不断发展，人民对美好生活的需要日益呈现出多元化、层次化、品质化的特征，面向高质量发展的新阶段，公共服务在实现公平价值的基础上进一步向优质化发展迈进。

4. 公共服务高质量发展阶段

全面建成小康社会以来，为了提升公共服务水平以适应经济社会高质量发展的新要求，达到人人满意的公共服务质量，公共服务迈向提质增效的新时期。以2021年12月发布的《“十四五”公共服务规划》为开端，国家层面相继出台《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》《中共中央国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》等文件，公共服务进入高质量发展的新阶段。

这一阶段的政策重点是在均衡可及的基础上实现公共服务的提质增效，旨在通过推进服务供给的精准化、智慧化、多元化，实现服务供给从“有”向“优”的跨越性提升。例如，从教育大国迈向教育强国，着力解决关键领域的人才缺口、素质教育实施不充分等深层次矛盾，全方位提升新时代教育质量；推进医保在“广覆盖”的基础上向“精准保障”转型，满足人民的个性化需求；为应对人口老龄化挑战，建立渐进式延迟、弹性选择的退休制度，推动个人养老金制度从试点转向全面实施，并提出发展银发经济，增进老年人福祉。

（二）中国公共服务政策的变化规律

中国公共服务从“有没有”到“均不均”再到“好不好”的历史性跨越，呈现出从保生存到促发展的公众需求导向，从效率优先到机会均等的公共价值导向，从政府主责到多元协同的合作生产导向，从人工回应到数智驱动的技术创新导向等变化规律。

1. 从保生存到促发展的公众需求导向

人民对公共服务需求的变化是公共服务政策持续优化的原生动力。中国经济

社会的跨越式发展，使人民对公共服务的需求经历了从保障基本生存到提升生活品质的显著转变。改革开放初期，面对物质资源较为匮乏的现实条件，人民对公共服务的需求层次相对较低，教育领域重点普及基础教育，医疗卫生服务聚焦传染病防治和基本医疗，公共服务旨在为全社会成员提供最基本的生存保障。随着社会主义市场经济体制的确立，公共服务体制改革深入推进，国家开始部署社会保障体系、现代国民教育体系、医疗卫生体系等，缓解人民需求与公共服务供给不足之间的矛盾。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，实现基本公共服务的均衡可及成为公共服务发展的重要任务。随着小康社会的全面建成，品质生活成为人民走向共同富裕道路上的新期待，为回应这一需求变化，公共服务政策开始从“增量扩张”转变为“提质增效”。从“温饱”到“小康”再到“高品质生活”，公共服务政策需求导向的变迁折射出中国经济社会发展取得的巨大进步和人民生活水平的持续提升。

2. 从效率优先到机会均等的公共价值导向

价值导向的变迁既是对经济社会发展阶段性特征的回应，也是国家治理理念深刻变革的体现。改革开放初期，面对经济发展滞后的严峻挑战，公共服务政策的价值导向呈现出明显的效率优先特征。这种效率优先的价值导向在当时的历史条件下具有必然性和合理性，它为经济快速增长提供了必要支撑，但也带来了公共服务区域失衡和群体差距等问题。随着国家经济发展水平的提升和社会结构的转型，公共服务政策的价值导向开始从追求效率转向注重公平。在公平价值的导向下，政策聚焦缩小城乡、区域的基本公共服务差距。党的十八大以来，公共服务政策的价值进一步聚焦机会均等，并随着中国式现代化进程的深入推进，不仅保障制度层面的平等权利，更注重消除实际影响获取基本公共服务的各种隐性障碍，通过增强基本公共服务的均衡性和可及性，向着实现全体人民的共同富裕、追求社会公平正义、实现人的全面发展方向演进。

3. 从政府主责到多元协同的合作生产导向

治理主体关系的结构性变革既是对社会需求复杂化与公共服务精细化的必然回应，也是国家治理体系现代化在公共服务领域的实践深化。我国公共服务供给模式经历了从政府单一主责到多元主体协同生产的根本性重构。早期的公共服务体系沿袭计划经济时期的全能政府模式，政府作为唯一的供给主体，通过行政指令配置资源，直接提供服务，承担从政策制定到执行监督的全链条责任。这种模式虽在短期内保障了基础服务覆盖，却因财政压力加剧、服务效率低下、供需错位等问题日益凸显其治理瓶颈。改革开放后，公共服务政策开启了市场化与社会化探索，鼓励社会力量参与公共服务的政策号召是主体结构变革的起点。党的十

八大以来，共建共治共享的理念推动公共服务政策逻辑向合作生产深刻转型。一方面强调主体关系平等化，通过权责清单厘清政府边界，确立企业、社会组织、公众的参与地位，形成政府主导、市场赋能、社会补充、公众参与的网状结构；另一方面以数字平台打通主体协作壁垒，推动组织协同。这一转型重构了公共服务生产关系，形成了多元价值共创的治理生态。

4. 从人工回应到数智驱动的技术创新导向

技术革新是驱动公共服务政策变迁的重要引擎，不仅提高了公共服务的供给效率，还重塑了公共服务的组织形态和运行机制。在改革开放初期，受限于当时的技术条件，公共服务主要依靠人工操作和纸质办公，信息传递速度慢，服务流程烦琐，“门难进、脸难看、事难办”的问题突出。随着信息技术的发展和电子政务的推进，公共服务开始进入信息化应用阶段。一方面，通过建立各类业务信息系统，公共服务实现流程标准化和规范化；另一方面，政府通过建设政府网站和在线服务平台，实现信息公开和简单业务办理功能。但这一时期主要是将传统线下业务搬到线上，尚未真正触及组织结构和治理模式的深层次变革。随着互联网、大数据等新一代信息技术的迅猛发展，数字技术开始成为重塑公共服务体系的结构力量，“互联网+”“数据要素×”等技术融合应用驱动了公共服务流程再造，打破了部门壁垒，增强了公共服务的整体性和协同性。“十四五”以来，人工智能技术的应用使需求研判、主动服务、精准供给成为可能，公共服务方式开始发生深刻变革。为加速公共服务的数智化转型，政府通过设立专项资金、优先采购、试点示范项目等方式，直接激励地方政府和部门运用数智技术探索创新应用。例如，在数智养老领域，政策鼓励部署智能监护设备、AI（人工智能）陪伴机器人，实现对老年人健康状况的实时监测与主动关怀；在数智卫生服务领域，政策鼓励医疗机构应用AI辅助诊断、远程会诊。

五、中国公共服务的政策创新

中国公共服务的政策创新引领和见证了中国人民从保障生存需求到追求美好生活的奋斗历程。从过去的服务匮乏到如今的高质量发展，从缺医少药到建设健康中国，从“上学难、上学贵”到迈向教育强国，从多元文化冲击到文化自信，从经济体制改革带来的制度空窗到基本建成世界上规模最大的社会保障体系，中国公共服务40年政策创新的成功经验在于其系统性的顶层设计、渐进式的目标设定、强有力的规划引领、标准化的均等化路径、可持续的发展理念，以及重视评估持续改进的工作机制。

（一）坚持系统思维集成推进

系统推进是中国公共服务政策创新的方法论基础与实施方略，强调通过顶层设

计整合跨部门、跨层级、跨区域的资源与职能，实现公共服务供给从分散走向集成。这一理念贯穿于制度建设、流程再造、技术赋能的全过程，旨在解决资源配置不均、重复建设、服务割裂等问题，以提升公共服务的整体性、协同性和可持续性。

系统思维指导下的集成推进主要体现在三个方面。一是以制度建设为保障，构建系统化的公共服务框架和标准体系。政府通过公共服务体制改革和体系建设，建立了基本公共服务清单制度，初步形成了涵盖 9 大领域 22 类服务事项的基本公共服务标准体系，实现了全国服务项目同单、保障标准同线。二是以放管服改革为突破口，再造业务流程，推进部门协同，提升服务便捷度。例如，浙江率先启动的“最多跑一次”改革，通过流程再造打通部门间数据协同和共享壁垒，显著降低了获取公共服务的成本（郁建兴等，2021）；上海围绕“高效办成一件事”目标，推出 27 个“一件事”集成服务，平均减少 70% 环节、58% 时间、77% 材料、72% 跑动（上海市审改办，2022）。三是将数字政府建设作为系统集成技术底座，推动公共服务从“分散供给”向“一体化”升级。例如，国家卫生健康委依托区域全民健康信息平台推动医疗机构与医联体数据互联互通，浙江省在其指导下搭建检查检验数据互通互认平台，累计互认 2208.41 万次，直接节省医疗费用 8.72 亿元（国务院办公厅，2023）。系统化集成推进的创新实践，构建了纵横贯通、多元协同的公共服务体系，有效避免了重复建设和资源浪费，大幅提升了服务供给的整体效能，为破解公共服务碎片化难题提供了数字治理和整体治理的综合性解决方案。

（二）坚持政策目标逐步递进

渐进式发展是中国公共服务政策创新的重要特征，其核心在于通过政策目标的阶段演进，逐步回应人民对美好生活的需要，避免一蹴而就的冒进风险。这一路径既体现了政府对发展规律的尊重，也彰显了以人民为中心的价值导向。

公共服务的政策目标实际上是国家经济社会发展的重点任务在民生领域的具象化，因此，公共服务政策目标的阶段性调整本质上就是对国家发展现实需求的动态响应。例如，早期以市场化转型为政策目标就是在改革开放时代背景下对提升服务效率需求的响应。此后，以普惠化探索为政策目标与建设服务型政府密切相关，国家需要重点破解在建设中国特色社会主义市场经济过程中面临的政府与市场关系失衡、效率与公平价值博弈的问题，体现在公共服务领域就是要缓解市场经济发展带来的公共服务供给失衡矛盾。推进基本公共服务均等化的政策目标与国家全面建设小康社会相关，国家聚焦发展中的不平衡不充分问题，强调小康路上“一个都不能少”，体现在公共服务领域就是要通过补短板、强弱项来保障人民公平获得基本公共服务的机会。面向基本实现社会主义现代化的总体目标，公共服务开始以高质量发展为政策目标。党的二十大明确了新时代新征程上的中心任务是全面建成社会主义现代化强国（习近平，2022），党的二十届三中全会进

一步部署了以中国式现代化推进强国建设的宏伟蓝图，国家将高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务（新华网，2024），体现在公共服务领域就是增强基本公共服务的均衡性和可及性，推动人的全面发展，提高人民生活品质。需要注意的是，政策目标的阶段性演化并非新目标对旧目标的否定，而是在坚持根本价值目标的基础上，根据发展进程所处的新阶段、产生的新矛盾、暴露的新问题所作出的具有新特征的时代表达。目标之间是一脉相承的，前为根基，后为延续，市场化转型为普惠化探索构建了公共服务多元供给网络，普惠化探索又为均等化实践提供经验、奠定制度基础，优质化推进则是在均等化实践夯实的公平地板上深化服务品质。政策目标的每一次演进既坚守以人民为中心的价值内核，又通过政策工具创新破解发展中的新矛盾，彰显中国特色社会主义制度守正创新的治理哲学与集中力量办大事的独特优势。

（三）坚持规划引领和统筹谋划

公共服务规划是中国公共服务创新的重要制度工具，以五年规划为核心，构建从国家专项规划到地方实施方案的层层传导体系，将宏观战略目标转化为可操作、可量化的具体任务。以国家规划引领公共服务发展，一方面能立足公共服务的长远发展需求，精准识别服务缺口，科学研判发展方向；另一方面能通过明确的目标任务确保执行效果，形成连续性的政策优势。

十四个“五年规划（计划）”是中国式现代化发展历程的真实记录，而民生建设始终是其中最关键、最核心的元素（唐任伍、杨雨杉，2023）。在“十二五”“十三五”“十四五”公共服务专项规划的引领下，我国公共服务实践有序展开。首先，构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系，在基本公共服务的“七有两保障”九大领域不断改革和完善相关制度。其次，基本公共服务均等化水平不断提高，随着基本公共服务资源持续向基础薄弱地区和重点人群倾斜，基本公共服务的差距持续缩小。例如，2024年发布的《关于进一步加强农民工服务保障工作的意见》明确指出要巩固并稳步提高农民工随迁子女在公办学校就读的比例，浙江省教育厅在浙教办函〔2025〕58号文件中明确提出“为持有居住证的农民工随迁子女100%提供义务教育公办学位”，促进教育公平。最后，公共服务供给水平和服务质量稳步提升，积极回应人民群众对美好生活的需要。这种以规划引领公共服务改革创新的做法，为公共服务的可持续发展提供了目标一致、资源协同、执行高效的行动指南。

（四）坚持以标准化推进均等化

标准化是中国公共服务破解区域差距、城乡差异的关键手段。其本质是以标准化实现公共服务供给规范化、资源配置均衡化、质量管控精细化，通过统一服

务内容、流程、设施和评价尺度，来消除因发展不平衡导致的服务鸿沟。这一路径既保障基本公共服务的底线公平，又为个性化、高品质服务预留了弹性空间，形成均等不平均、普惠有差异的公共服务均等化模式。

以标准化推动基本公共服务均等化是我国保障和改善民生的重大制度创新，主要有以下特征：一是强调构建国家层面的基本公共服务标准体系框架。自2018年发布《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》以来，国家层面相继出台《国家基本公共服务标准》《基本公共服务标准体系建设工程工作方案》，制定国家标准，统一界定基本公共服务的核心项目、服务对象、服务内容、质量底线和政府支出责任，为基本公共服务均等化的推进提供了“基准线”和“度量衡”。二是以标准的动态调整深化均等化的实现程度。一方面通过增项目、提标准、扩范围来稳步提高基本公共服务的水平和质量；另一方面通过细化和调整政府部门的公共服务供给责任，实现公共服务供给过程的公平公正。坚持以标准化推进基本公共服务的均等化，构建了从国家基准到地方落地的多层次、可操作的公共服务规范治理框架，显著提升了资源配置的精准性和服务供给的公平性，体现了运用制度化、规范化手段破解发展不平衡难题的中国智慧。

（五）坚持尽力而为、量力而行

坚持尽力而为与量力而行的辩证统一是公共服务可持续发展的前提和基础。这是指在充分考虑经济发展状况和财政负担能力的基础上，公共服务供给既关注、回应群众的呼声，统筹各渠道资源，稳妥有序地提升公共服务保障水平，又合理引导社会预期，实现公共服务保障水平与经济社会发展水平相适应。

公共服务的保障和改善既要有尽力而为的进取精神，也要有量力而行的务实作风。在实践中，一方面，政府积极回应民生期盼与经济社会发展需要，建立起服务标准渐进提升的机制。根据经济发展水平、财政收入增长及民众需求升级的趋势，适度地、阶梯式地扩大基本公共服务项目的覆盖范围，提高保障标准，确保民生改善的步伐积极稳健。例如，在义务教育方面，1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》要求城市等较发达地区在1990年左右完成初中教育的普及，中等发展程度的镇和农村先普及小学教育，并在1995年左右普及初中教育；2003年《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》强调加快推进“两基”攻坚，要求到2007年西部地区普及九年义务教育人口覆盖率要达到85%以上，青壮年文盲率降到5%以下；2016年《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》要求到2020年基本消除城乡二元结构壁垒；2025年《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》强调办强办优基础教育，要求推动义务教育优质均衡发展，探索逐步扩大免费教育范围。另一方面，公共服务政策立足现实国情和经济发展状况，强化财政可承受性的硬约束。在政策制定与调整环节，政府充分考虑中长期财政规

划，嵌入风险评估机制，明确各级政府支出责任分担比例，确保新增公共服务支出责任与可用财力严格匹配。尽力而为和量力而行的辩证统一不仅有助于规避福利刚性扩张所引发的财政不可持续风险，确保公共服务体系长期稳定运行，还在实践层面深刻诠释了中国立足国情、实事求是推动民生福祉稳步提升的治理哲学，为公共服务的可持续发展提供了精准施策与动态平衡的中国经验。

（六）重视政策评估与持续改进

中国公共服务政策创新将政策评估作为提高政策执行效能、提升服务质量的关键环节，强调构建清晰的评价目标、科学的评价指标以及制度化常态化的动态监测机制，全面审视政策从设计制定、执行落实到价值实现的全过程，将政策评估结果作为调整政策、优化资源配置的直接依据。

以政策评估促进服务改进，一是围绕基本公共服务的均衡性和可及性制定科学的指标体系。均衡性指标聚焦于缩小城乡间、区域间、人群间的服务差距，可及性指标关注所有社会成员都能方便、快捷地获得所需的基本公共服务。例如，浙江海盐县构建了县域基本公共服务均等化实现度评价指标体系，为测量县域基本公共服务均等化实现程度提供了方案。二是建立基本公共服务均衡性与可及性的动态监测机制，通过定期收集数据、分析进展、评估效果，政府能及时发现并解决公共服务政策存在的问题，调整完善政策措施。例如，成都市高新区构建了基本公共服务信息平台 and 数据库，为公共服务的动态调整提供技术支撑和现实依据。重视政策评估、以评促改的经验做法不仅有利于政策执行与政策目标的匹配与优化，而且重塑了公共服务政策创新的范式，标志着公共服务政策从“经验决策”向“数智决策”的范式跃迁。

六、总结与讨论

本研究系统回顾了1985—2025年中国公共服务政策的演进历程，基于对280份国家层面政策文本的知识图谱分析，回答了中国公共服务政策的目标构成、主题变迁与创新路径等核心问题。40年来，中国公共服务政策经历了从“市场化转型”到“普惠化探索”到“均等化攻坚”再到“高质量发展”的梯度演进。其内在动力源于公众需求从保障生存到品质生活的升级，价值取向从效率优先向机会均等的调整，治理模式从政府包揽向多元协同的转型，以及技术应用从人工回应当向数智驱动的跃迁。这一变迁轨迹生动诠释了公共服务与中国式现代化进程同频共振的内在逻辑。研究进一步提炼出中国公共服务政策创新的六大核心经验，这些经验体现了立足国情、循序渐进、坚守公平与注重实效的治理智慧，为理解具有中国特色的公共服务发展道路提供了经验依据。

本研究的理论贡献在于其绘制了中国公共服务政策知识图谱，用可视化的方式直观呈现了政策目标、政策主题等关键要素以及它们之间的多维关系，揭示了政策变迁的阶段性特征和多维变化规律，有助于理解公共服务政策的复杂演化过程。本研究提炼了系统性的顶层设计、渐进式的目标设定、强有力的规划引领、标准化的均等化路径、可持续发展理念、以评促改的工作机制等中国公共服务政策创新经验，为公共服务应对人口结构变化、财政约束、数智化应用等新情境和新变量提供了经验参考和实践启示。

当然，本研究也存在一定的局限。本研究主要从政策分析的角度研究了中国公共服务发展的政策重点和演进逻辑，为推进研究的进一步深化，需要在政策分析的基础上从中国基本公共服务实践中提炼原创性理论，需要在全球公共治理变革的背景下开展中外比较研究，进行理论对话，辨析中国公共服务发展的普遍性和特殊性，努力构建中国公共服务自主知识体系。

参考文献

- 曹琦、崔兆涵 (2018). 我国卫生政策范式演变和新趋势：基于政策文本的分析. *中国行政管理*, (9): 86-91.
- Cao, Q., & Cui Z. H. (2018). Paradigm Shift and New Tendency of Health Policy in China: Based on Content Analysis of Policy Discourse. *Chinese Public Administration*, (9): 86-91. (in Chinese)
- 范国睿 (2018). 教育制度变革的当下史：1978—2018——基于国家视野的教育政策与法律文本分析. *华东师范大学学报(教育科学版)*, 36(5): 1-19+165.
- Fan, G. R. (2018). Review of Educational Institution Change in China(1978-2018): A Text Analysis of Educational Policies and Laws. *Journal of East China Normal University(Educational Sciences Edition)*, 36(5): 1-19+165. (in Chinese)
- 郭俊华、刘琼、丁依霞 (2022). 我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望. *中国行政管理*, (1): 80-87.
- Guo, J. H., Liu, Q., & Ding, Y. X. (2022). Process, Cause and Prospect of Changes in the Policy of Collective Employment for the Disabled in China: Based on the Punctuated Equilibrium Theory. *Chinese Public Administration*, (1): 80-87. (in Chinese)
- 国务院办公厅 (2023-09-04). 国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6902009.htm
- General Office of the State Council. (2023, September 4). Opinions of the General Office of the State Council on Establishing a Regular Working Mechanism to Improve the Efficiency of Government Services Based on the National Integrated Government Services Platform. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6902009.htm
- 句华 (2017). 助推理论与政府购买公共服务政策创新. *西南大学学报(社会科学版)*, 43(2): 74-80.
- Ju, H. (2017). Nudge Theory and Policy Innovation in Government Procurement of Public Services. *Journal of Southwest University(Social Sciences Edition)*, 43(2): 74-80. (in Chinese)
- 胡税根、李倩 (2015). 我国公共文化服务政策发展研究. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 54(2): 43-53.
- Hu, S. G., & Li, Q. (2015). Research on the Development of Public Culture Service Policy in China. *Journal of Central China Normal University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 54(2): 43-53. (in Chinese)
- 姜晓萍、郭宁 (2020). 我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律——基于党的十八大以来中央政策的文本分析. *公共管理与政策评论*, 9(6): 33-42.
- Jiang, X. P., & Guo, N. (2020). Policy Objectives and Evolution of Equalization of Basic Public Services in China: Based on the Text Analysis of the National-Level Policy since the 18th National Congress of the CPC. *Public Administration and Policy Review*, 9(6): 33-42. (in Chinese)
- 姜晓萍、康健 (2020). 实现程度：基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建. *中国行政管理*, (10): 73-79.
- Jiang, X. P., & Kang, J. (2020). Realization Degree: A New Perspective for Evaluation of Basic Public Services Equalization and Its Composite Indicators. *Chinese Public Administration*, (10): 73-79. (in Chinese)

- 姜晓萍、郭宁 (2023). 卫生服务数字化转型政策的价值与工具——基于健康医疗大数据的政策分析. *学海*, (1): 103-113+146.
- Jiang, X. P., & Guo, N. (2023). The Value and Tools of Policy of Health Service Digital Transformation: A Policy Analysis Based on Healthcare Big Data. *Academia Bimestris*, (1): 103-113+146. (in Chinese)
- 李宝荣 (2024). 完善和推进立足于均衡可及的基本公共服务制度体系建设. *中国行政管理*, 40(8): 32-36.
- Li, B. R. (2024). Improving the Basic Public Services Institutional System That Is Compatible with the Further Comprehensive Deepening of Reforms and the Promotion of Chinese Modernization. *Chinese Public Administration*, 40(8): 32-36. (in Chinese)
- 吕芳 (2021). 条块差异与公共服务政策的扩散. *政治学研究*, (5): 77-88+157.
- Lü, F. (2021). "Line and Bloc" Differences and Diffusion of Public Service Policy. *CASS Journal of Political Science*. (5): 77-88+157. (in Chinese)
- 上海市审改办 (2022). 上海市一体推进“放管服”改革打造市场化法治化国际化一流营商环境. *中国行政管理*, (7): 14-15.
- Shanghai Municipal Administrative Approval System Reform Office. (2022). Advancing Integrated "Streamlining Administration, Delegating Power, and Improving Services" Reform in Shanghai: Building a First-Class Market-Oriented, Law-Based, and Internationalized Business Environment. *Chinese Public Administration*, (7): 14-15. (in Chinese)
- 唐任伍、杨雨杉 (2023). 五年规划(计划)中的民生建设: 制度演进与历史经验. *社会政策研究*, (1): 21-36.
- Tang, R. W., & Yang, Y. S. (2023). People's Livelihood Construction in the Five-Year Plan: Institutional Evolution and Historical Experience. *Social Policy Research*, (1): 21-36. (in Chinese)
- 王欢明、朱欢、徐佳 (2025). 渐进性制度变迁理论视角下我国公共服务政策的变迁逻辑. *大连理工大学学报(社会科学版)*, 46(3): 99-109.
- Wang, H. M., Zhu, H., & Xu, J. (2025). The Evolutionary Logic of China's Public Service Policy from the Perspective of Gradual Institutional Change Theory. *Journal of Dalian University of Technology (Social Sciences Edition)*, 46(3): 99-109. (in Chinese)
- 魏姝 (2016). 政策类型视角下的中国政府职能转变——以高等教育政策为例的实证研究. *中国行政管理*, (7): 115-121.
- Wei, S. (2016). Transformation of Chinese Government Functions from the Approach of Policy Typology: An Empirical Study on Higher Education Policy. *Chinese Public Administration*, (7): 115-121. (in Chinese)
- 翁列恩 (2025). 中国基本公共服务均等化的理论框架与实现路径. *中国社会科学*, (5): 54-71+205.
- Weng, L. E. (2025). The Theoretical Framework and Implementation Pathway for the Equalization of Basic Public Services in China. *Social Sciences in China*, (5): 54-71+205. (in Chinese)
- 习近平 (2022-10-25). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm
- Xi, J. P. (2022, October 25). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects: Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm. (in Chinese)
- 新华网 (2024-07-18). 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》. <http://www.news.cn/politics/leaders/20240718/a41ada3016874e358d5064bba05eba98/c.html>
- Xinhua Net. (2024 July 18). Communiqué of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China. <http://www.news.cn/politics/leaders/20240718/a41ada3016874e358d5064bba05eba98/c.html>
- 郁建兴、黄飏、高翔、沈永东、谈婕 (2021). 浙江建设“重要窗口”的制度基础. *浙江工商大学学报*, (1): 5-17.
- Yu, J. X., Huang, B., Gao, X., Shen, Y. D., & Tan, J. (2021). The Institutional Foundations for the Establishment of the "Important Window" in Zhejiang. *Journal of Zhejiang Gongshang University*, (1): 5-17. (in Chinese)
- 郑功成 (2003). 中国社会保障改革与制度建设. *中国人民大学学报*, (1): 17-25.
- Zheng, G. C. (2003). Reform of China Social Security and Construction of System. *Journal of Renmin University of China*, (1): 17-25. (in Chinese)
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.

责任编辑: 李佳源

政民距离如何影响公民满意度： 基于全国代表性社会调查的实证研究

杜娟 李子妍 朱旭峰*

【摘要】 在政府绩效不断优化的今天，如何进一步提升公民对公共服务的满意度成为学术界和政府共同关注的热点议题。对政民互动的关注超越了传统以公共服务绩效为核心的解释框架，促使学界对公民满意度的有效解释更多地聚焦于公共服务供给过程中的政民合作关系。论文以“政民距离”为核心概念，将其定义为公民基于与政府机构的时空疏离度以及与政府官员的社会差异性所形成的复合性心理感知，并深入探讨其对公民满意度的影响机制。论文基于竞争性理论推演提出三组理论假设，并结合2019年“中国城乡社会治理调查”与手工收集的额外信息，分析了空间距离、时间距离和社会距离对公民满意度的影响。研究发现：第一，公民与政府之间的空间距离和时间距离越远，公众对地方政府的满意度越高，而政民社会距离的缩小并未带来公民满意度的提升。第二，政民距离通过期望调整与认知重构两种机制作用于满意度。第三，政民距离的影响随着个体政治身份差异而有所不同。论文为决策者提供了全面理解当代中国公民满意度来源的新视角，有助于更精准地把握和响应公民需求。

【关键词】 心理距离 政民距离 公民满意度 认知重构 公众期望

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0019-19

一、引言

过去几十年间，以绩效为导向的政府改革受到各国政府和国际组织的高度重视，已成为解释公民满意度形成的主流框架（李文彬、何达基，2016）。随着政府治理模

* 杜娟，华东师范大学公共管理学院副教授。李子妍，华东师范大学公共管理学院本科生。通讯作者：朱旭峰，清华大学公共管理学院教授。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部提出的宝贵意见。本文曾在第十二届华人公共管理学者研讨会报告，感谢冉冰、韩荣斌、王锐、陈醒、严奕飞、王法硕、叶志鹏、汪峰等学者的建议。

基金项目：国家自然科学基金青年项目（72304100），教育部哲学社会科学重大专项“中国公共政策自主知识体系构建研究”（2025JZDZ046）。

式的革新与政民关系的不断发展，公民满意度的形成既受政府客观绩效产出的影响，更与政民接触和互动过程密切相关（杨静、孔繁斌，2025；王丽丽、马亮，2023；Nie & Wang, 2023）。党的二十大报告强调“坚持以人民为中心的发展思想”“必须坚持人民至上”，这内在地要求促进政府与公民之间的深度对话与协同合作，使公民在与政府部门互动中感受到理解和尊重。在此背景下，各地方政府积极探索政民互动的新模式（孙志建，2022；张友浪、朱旭峰，2020），以期通过拉近政府与公民之间的距离来凝聚民心，但我们对其过程机制与效果仍知之甚少。

既有研究对政民互动与公民满意度的关系展开了有益探索，但仍存在关键的知识空白。其一，西方学者提出的官僚邻近性、政民接触等相关概念发源于西方国家结构和治理实践，在联邦制政府结构中更具解释力。在此类体制下，地方政府因其明确的事权划分，能更直接地代表和服务于较小地理单元（Porumbescu, 2017；Hillen et al., 2025），而将上述概念简单移植易产生语境错位。其二，现有文献多聚焦于政民互动的客观行为，忽视了公众主观感知可能发生的偏差。具体而言，在信息过滤、归因偏差等认知心理机制的作用下，公众认知会被持续重塑，并可能逐步偏离实际互动体验。这导致当前研究难以解释公共治理中的一个客观现实，即各类政民互动创新虽提升了服务便利性，却未能消弭公众在主观满意度上的分化。政府数字化转型与中国式现代化进程中的治理变革正在重塑政民关系，亟须学界在概念化和理论建设层面为理解此类公共治理现象寻求新的方案。

为回应上述问题，本文引入“政民距离”作为核心概念，将其界定为公民在与地方政府互动中形成的、对双方关系远近的主观心理感受。政民距离本质上是一种心理距离，体现个体对政府的亲疏与接纳程度。政府与公民在时空结构和社会特征等方面的客观差异构成外部条件，经由个体内在认知过程调节，进而作用于公民满意度。基于这一概念框架，本文聚焦以下问题：在中国情境下，地方政府与公众之间的距离如何影响公民满意度？其不同维度有何差异化效应？为强化理论的本土解释力，本文特别关注中国国家治理的两大结构特征：其一，“央强地弱”的差序信任格局导致公众对不同层级政府的心理距离出现分化。地方政府作为连接国家与社会的桥梁，虽然拥有制度可见性和地理邻近的优势，但这些优势可能被心理距离感削弱。其二，在行政区划广域化的背景下，地理距离的扩大未必直接引发负面评价，反而可能通过“距离产生美”的认知效应提升满意度。

基于对中国政民互动实践的现实观察，本文对“政民距离”概念进行理论建构，旨在为深入理解公民满意度的形成机制提供新视角，从而更有效地解释中国公共治理中的重要政治心理过程。本文的潜在贡献如下：在学理层面，对政民距离这一概念的本质、内涵与类别进行理论分析，推动了该概念的本土化凝练，既突破了西方语境下的理论预设，也揭示了中国政府治理现代化进程中政民关系调适的内在机制和规律。进一步地，基于政民距离的三个核心理论维度演绎出若干竞争性假设，并通过实证研究系统地揭示时间、空间和社会距离的差异化作用，从而澄清理论观点之间的分歧，拓展学界对政民互动与公民满意度关系的已有认

知。在实践层面，本文指出，随着治理重心的下移和全面深化改革的不断推进，地方政府需要根据与公民的心理距离采取适宜的政策沟通策略。

二、文献综述

（一）公民满意度的理论解释

当前学界主要通过三种互构的理论模型来阐释公民满意度的形成机制，即制度模型、期望失验模型以及心理认知模型。制度模型主张公民满意度客观反映了公共服务的实际绩效。期望失验模型强调期望、绩效以及两者的不一致性共同塑造满意度，认为满意度是公民将绩效感知与既往经验或期望进行比较的结果（Van Ryzin, 2004）。心理认知模型则进一步揭示了情绪状态、先入偏见与群体刻板印象等非理性因素在满意度评价中的作用，突破了前两类传统模型的理性框架（Jilke & Baekgaard, 2020）。

从内容上来看，关于公民满意度的实证研究已较为丰富，主要基于三种视角展开。首先是“供给”侧或基于政府的研究视角，强调政府效能（Kelly & Swindell, 2002）、政府雇员满意度（Petrovsky et al., 2023）等因素对公民满意度的影响。其次是“需求”侧或基于公众的研究视角，突出满意度在个体认知层面的主观性（Van de Walle & Van Ryzin, 2011; Van Ryzin, 2013）。最后是“关系”侧或基于政府与公众关系的研究视角，统筹探讨政民互动在公共服务提供过程中的作用，如政民接触（Du & Zhu, 2024）与服务响应（Nie & Wang, 2023）等方面。

尽管这些研究共同构建了公民满意度的基础分析框架，却难以充分解释为何在相似的服务条件下，不同群体的满意度评价仍存在显著差异。随着基本公共服务均等化的重点从“内部控制”转向“外部公众满意”，政民关系视角的解释价值日益凸显。作为政民关系的一个核心要素，合理的政民距离能使公民的情感诉求获得一定的满足，对形成正向满意度评价起到促进作用。因此，本文从政府与公众关系视角切入，试图回应政民距离在公民满意度形成中的作用机制问题。

（二）何谓政民距离

在公共管理研究领域中，政民距离的实证价值已在多种情境中得到验证。在制度层面，联邦制下的政策执行者与公众在政府组织和地理上的接近程度会影响公众对公共管理部门采用人工智能的支持度（Schiff et al., 2025）；在认知层面，公民的距离感知直接影响政策响应评价，感到与政府疏离的公民更易质疑政府回应性，而感到与政府亲近的公民则表现出更高的信任与认同（Hillen et al., 2025）；在媒介层面，政民距离构成了数字媒介作用于政府信任的内在机制，社交媒体的信息简洁性特征通过拉大政民心理距离产生信任增益效应，而电子政务网站则产生相反的效果（Porumbescu, 2017）。然而，现有研究存在双重理论局限。

其一，学界很少深入阐释政民距离的内涵，导致政民距离的定义与测量方法尚未明确；其二，基于西方治理实践提出的概念在解释当代中国政治心理时可能存在适用性问题，亟须结合中国治理现实开展本土化研究设计。

要实现理论突破，首先需要回归对政民距离的本体论探讨。与传统政民关系研究中将其简单理解为“隔阂”与“分离”不同，政民距离应当被理解为一个多维度的涵盖性术语（Umbrella Term），有着丰富的理论空间。在这一概念的重构过程中，心理距离理论为我们提供了关键的分析视角。该理论最早可追溯至 Lewin（1951）的场域理论，核心在于强调个体对自身与目标或事件之间距离的感知。在此基础上，心理学家 Trope 与 Liberman（2003）提出了解释水平理论，系统揭示了心理距离如何从时间、空间、社会与概率四个维度影响个体的认知、判断与决策。社会心理视角进一步将心理距离引申至人际关系层面，将其定义为个体在整合各类社会信息后，对他人与自身关系所形成的主观感知以及由此产生的情感体验（Agnew et al., 2004）。此处的“距离”不仅指物理上的远近，更包括感知上的差异或隔阂。心理距离的参照点是观察者自身，反映主体与客体之间的亲疏关系。社会心理视角下的心理距离研究为剖析主体与客体之间的亲疏远近关系提供了直接的分析工具，也为探讨政民互动中的心理疏离现象提供了理论依据。

然而，根植于西方社会语境的理论构念在面对中国独特的治理实践时，其解释力不可避免地存在边界，难以完全涵盖中国政治和社会语境中政府与公众互动的复杂性。为弥补这一局限，学界已尝试对政民距离概念进行本土化探索。刘小燕（2017）从多个层面梳理了政府与公众间距离的类型，如空间或时间上的“物理距离”，认知、情感与信任层面的“心理距离”，公众期待与政府实际表现之间的“理想距离”，反映政民实际互动状态的“现实距离”，以及因社会地位差异形成的“天然距离”等。这些划分初步引入了制度响应能力、公共服务供给状态等外部因素，为将政民距离置于具体治理语境中提供了启发，但由于缺乏统一的理论起点，不同维度间的逻辑关系较为松散，未能形成一个结构清晰、可用于实证测量的理论框架。

本文对西方社会心理学中的心理距离理论进行适应性调整，提出本土化的政民距离概念体系。本文将“政民距离”界定为：公民在与政府的互动过程中，基于与提供公共服务的政府机构的时空疏离度以及与政府官员的社会身份差异，形成的复合性心理感知。公民在接触政府服务过程中体验到的互动质量是政民距离形成的基础，而高质量的互动过程必须确保所有公民的充分参与，避免因时空偏远或身份差异而形成对公共管理的认同隔阂。具体而言，政民距离主要包含时间、空间和社会三个维度。时间距离涉及公民对过去的公共事件与当前时间差异的感知，空间距离涉及公民对自身与政府所在地的物理位置差异的感知，社会距离则反映个体与政府官员之间的相似性，体现双方感知或实际的亲密程度或接纳认同程度。上述三个维度的划分是对经典心理距离概念框架的调整和修正，它延续了心理距离理论中情感体验的内核，并结合中国治理实践创造性地深化与拓展了原初的理论概念。

三、理论与假设

本研究整合期望失验模型和心理认知模型，提出两种核心理论机制，以系统阐释政民距离影响满意度的内在逻辑。期望调整机制是指政民距离通过改变公民对政府责任的期望，进而影响满意度评价。受此机制影响，无论公共服务绩效水平高低或公众实际体验好坏，政民距离的变化都会引发公众期望的调整，从而对满意度产生持续而稳定的影响。认知重构机制是指政民距离塑造公民对政府角色、行政效能及政策合理性的认知框架和关注焦点。在不同类型的政民距离中，认知重构机制的表现形式各异。时间与空间距离直接影响公民对政府治理的认知模式，当时间与空间距离较远时，公民更关注政府的核心特征与整体效能，而非具体服务细节（Trope & Liberman, 2003）。此外，当施政官员与公民具有相同的社会或身份特征时，公众将倾向于基于政治代表性信息形成对政府的信任感、认同感与政治支持，进而对满意度作出快速评估（Kingsley, 1944）。

本文的理论框架如图 1 所示。

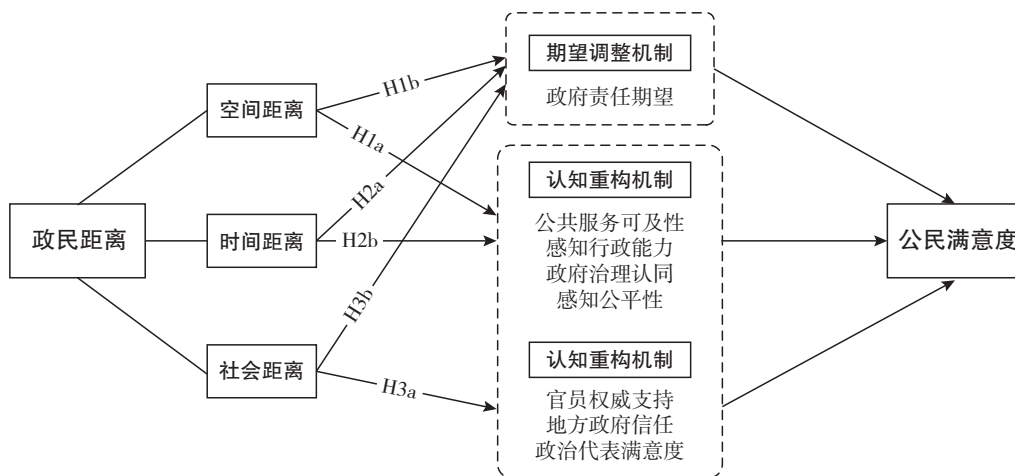


图 1 理论框架

资料来源：作者自制。

（一）空间距离与公民满意度

空间距离是行为人以“此地”为参照，对空间远近程度的个体感知（Trope et al., 2007）。在政民关系中，空间距离不仅是物理位置的远近，更是公民接触政府资源和感知治理状态的基础条件。现有研究对其影响存在两种解释路径。

一是基于空间距离带来的可及性约束，解释由此引发的负面效应。该路径认为，较远的空间距离往往伴随着服务可及性的下降。基础设施不足、交通成本高、信息

获取不畅等问题使偏远地区居民更难便捷地享受公共服务（Villarreal, 2004）。这些现实障碍可能削弱他们对服务体系的整体认知，进而影响其对政府回应能力的评价。同时，当居民面临行政流程烦琐、材料提交困难、服务响应迟缓等问题时，他们更容易对政府的执行能力形成负面印象（马亮, 2022）。此外，如果边缘区域缺乏有效的常态化治理制度建设，居民可能产生被忽视的感受，从而降低其对政府治理水平的认可。公共资源分布不均也易引发横向比较中的相对剥夺感（王浦劬、季程远, 2018），影响其对服务公平性的主观判断。因此，本文提出如下假设。

H1a: 个体与市政府的空间距离越远，对公共服务满意度越低。

二是从期望调节与认知抽象化两个角度，阐释空间距离提升公民满意度的内在机制。一些研究指出，在公共服务与民生保障薄弱的地区，居民对政府服务的预期往往较低。因此，当基本公共服务能实现覆盖时，反而可能获得超出预期的积极评价（Gottlieb, 2016; Brinkerhoff et al., 2018）。同时，根据解释水平理论，心理距离的拉远使人们更关注事物的核心和长远的目标，而非情境化细节（Trope et al., 2007）。在中国治理语境下，远离市级政府的居民与政务服务机构的直接接触机会相对较少，更可能将评价建立在“民生导向”“共同富裕”等政策意义之上，从而提升对整体行政效能的满意度。基于上述逻辑，本文提出如下竞争性假设。

H1b: 个体与市政府的空间距离越远，对公共服务满意度越高。

（二）时间距离与公民满意度

时间距离有关过去（或未来）和现在之间的感知差异（Ariely & Zakay, 2001; Trope et al., 2007），可能会影响公民对历史事件的理解和评价。在政民互动领域，时间距离指的是公民以“此刻”为参照点，对非参照点的政府行为或公共政策在时间上的远近感知，具体来说，相对于即时实施的公共政策，远期规划或早期实施的政策举措会带来更远的时间距离感。

随着时间距离的增大，公民对服务的满意度可能下降，这背后是两种心理机制在发挥作用。第一，公众期望与实际绩效的认知比较。随着社会发展，公民会基于新的参照标准提升服务期望，然而既有政策安排受制于组织惯例和调整成本（Moon, 2002），难以及时响应。当个体以当下标准审视过往政策时，便容易产生服务滞后或政策脱节的感知。第二，个体决策普遍存在“现时偏好”，即更看重眼前的服务体验，而倾向于低估政策的长远价值（蒋多、何贵兵, 2017）。因此，当前服务中存在的瑕疵容易被放大，而政策业已取得的显著成效却未能获得充分认可，从而降低了整体满意度评价。基于此，本文提出如下假设。

H2a: 个体与市政府的时间距离越远，对公共服务满意度越低。

然而，时间距离的增加亦可能通过主观和客观双重机制来提升公共服务满意

度。从客观层面看，公共服务改革创新本身是一个动态演进、持续优化的过程。许多改革的积极效果（如流程简化、技术应用或制度完善）往往需要经过一定时间的运行与调试才能充分显现。因此，随着时间距离的增加，公民得以观察和体验到服务从启动、改善到成熟的完整周期，从而对其长期绩效形成更为全面和积极的判断。从主观认知看，时间距离的增加促使公民采用更高阶、更抽象的认知方式来评估政府服务（Trope & Liberman, 2003）。在评价近期服务时，公民的感知往往聚焦于具体的细节，此时服务过程中的任何负面体验（如程序烦琐、等待时间过长）都可能被放大，产生显著的消极影响。相反，对于时间久远的公共事件，个体的认知焦点会从具体细节转向整体意义，更倾向于从宏观层面理解政策的意图与长期价值（Trope et al., 2007），从而弱化对当前瑕疵的敏感度。例如，Halevy 和 Berson（2022）发现，在跨群体冲突情境中，当个体将时间视角从短期矛盾转向长期和平愿景时，其关注焦点会从局部冲突转向整体目标，从而更容易达成包容性判断。此外，负面情绪记忆会随时间的推移而淡化（Neumann et al., 2023），也为公众重新评估政府绩效提供心理基础。在此过程中，政府积极改革创新战略愿景或公共承诺，无论实际兑现程度如何，均能逐渐拓宽公众的心理视野，促使其达到满意的心理状态。因此，本文提出如下竞争性假设。

H2b：个体与市政府的时间距离越远，对公共服务满意度越高。

（三）社会距离与公民满意度

社会距离本是刻画社会中个体之间关系亲密程度的抽象概念，反映了基于社会变量或社会网络结构的相似性或亲近度（Scott & Marshall, 2009）。本文将其拓展至政民互动领域，定义为公民个体与政府官员之间因拥有不同的社会特征（如性别、民族、年龄阶段），在相互间亲密程度或接纳认同程度上所产生的感知差异。

根据代表性官僚理论，政民特征相似性主要通过两种机制塑造公众结果（Kingsley, 1944）。一是主动代表，即特定社会群体的公职人员为具有相同群体身份的公民利益行事。例如，研究表明，女性警察在处理性犯罪案件时表现出更高的积极性（Meier & Nicholson-Crotty, 2006），少数族裔警察亦更倾向于在执法过程中维护本族群体利益（Nicholson-Crotty et al., 2017）。二是象征性代表，即政府与公民之间的共同社会或身份特征本身能增强公民对政府的认同、信任和公平性感知（Gade & Wilkins, 2013；Meier, 1993），促使公民积极配合官僚机构的政策、指令与执行，而不需要官僚采取任何行动（Ricucci et al., 2016）。

本文关注施政官员与施政对象特征相似性及其所激发的公众感知，而非具体政策执行过程，因而更侧重探讨象征性代表对满意度的影响。这类身份上的接近，往往并不依赖于具体服务行为，而是在政民互动中，通过认同、合法性、信任与

归属等心理路径，潜移默化地影响着公民对政府服务的总体判断。中国的公务员制度与西方文官制度在专业化、绩效管理等技术层面存在共通之处，而中国共产党作为先锋队所形成的“规律-使命式”代表，则为理解中国政治的代表性逻辑提供了独特的理论土壤（景跃进，2007）。杜娟与朱旭峰（2021）的研究表明，政府和公民之间相似的社会特征可能在制度层面构建政治信任的基础，从而塑造公正廉洁的政府形象。此外，当官员形象与公民所归属的群体特征相符或趋近，这种“被代表”的感知能使服务对象更愿意与公务员合作（Zhang & Wang, 2025）。上述研究一致表明，政民社会身份特征的相似性有利于公民形成对政府的积极评价。因此，本文提出如下假设。

H3a：当个体与市政府的社会距离越近，对公共服务满意度越高。

然而，社会距离的缩小并不总是意味着满意度的上升。根据期望失验理论，公民对公共服务的满意度取决于实际绩效与期望之间的比较（Zhang et al., 2022）。身份相似性在增强公众认同的同时，也可能促使其对具有相同社会特征的官员形成更高的服务预期，如果预期未能实现，反而会加剧失望。Baniamin 和 Jamil（2023）研究发现，若女性官员在女性权益政策中未能达到公众期待，则会引发公众更强烈的负面评价。在中国情境下的实验研究也表明，服务对象对积极代表的期望是政民特征相似性影响公众合作意愿的重要中介因素（Zhang & Wang, 2025）。因此，尽管政民社会或身份特征的一致性有助于公众建立初始信任，但这种象征层面的被动代表必须转化为政策层面的主动代表，否则公民对公共部门的初始积极态度将难以维系，甚至形成“高期望-低满足”的负向反馈。据此，本文提出如下竞争性假设。

H3b：当个体与市政府的社会距离越近，对公共服务满意度越低。

四、数据与方法

（一）数据来源

本文使用清华大学及其合作机构于2019年7月至12月期间参与组织实施的“中国城乡社会治理调查”（China Social Governance Survey, CSGS2019）进行统计分析。调查采用全球卫星定位（GPS）辅助的区域抽样技术，涵盖了中国26个省级行政单位^①中的128个县和100个城市，对象为在当地居住满6个月的成年居民。调研经专业团队入户面访与严格质控，共回收5041份问卷，剔除100份关键信息缺失样本后，最终分析样本为4941份。CSGS是关于中国城乡公民政治观念

^① 本次调查范围未覆盖青海省、天津市、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区5个省级行政单位。

的高质量调查之一，是研究中国公民政治态度与政府评价的重要数据来源。

此外，本文通过以下渠道补充收集城市层面数据：（1）基于谷歌地图获取受访者至地市级政务服务中心的驾车距离和时间；（2）政务服务中心建立时间来源于中国研究数据服务平台（CNRDS）；（3）利用互联网资料搜集受访者所在城市市委书记个人简历数据；（4）依据官方统计年鉴来计算城市空间尺度和基本公共服务产出指标。本研究整合社会调查与外部手工搜集数据，有效规避了同源偏误（Fuller et al., 2016）。

（二）变量测量

1. 被解释变量的测量

本研究的核心关注点是公众对于地方政府在提供公共服务方面的绩效满意度。调查询问了参与者对于本地政府在中小学教育、养老、就业、医疗和住房等关键服务领域的工作表现有何评价。满意度的评估采用1到4的评分量表，其中1分代表“完全不满意”，2分代表“不满意”，3分代表“满意”，4分代表“非常满意”。为了得到一个综合性的满意度指标，我们将受访者对各项事务的评价加总，形成一个分数范围从1至20的满意度指数，其中1分表示对所有服务非常不满意，20分则表示对所有服务非常满意。此外，我们还利用主成分分析法对这些满意度项目进行了探索性因子分析，结果表明，被解释变量测量具有良好的结构效度（KMO 检验=0.8271，Cronbach's α =0.7669）。

2. 解释变量的测量

政民距离从空间距离、时间距离和社会距离三个维度进行测量。空间距离的测量借鉴当前研究的普遍做法，采用交通距离而非直线距离，该方法结合道路网络和交通路线的现实约束，能更准确地反映人们在两地之间移动时的实际体验（Wang et al., 2021）。本文以城市政务服务中心作为市级政府提供公共服务的核心场所，采用受访者所在街道到该中心的道路交通距离的对数作为空间距离的测度，并使用驾车时间的对数作为替代性测量。

时间距离概念较难操作化，现有研究常以重大政策执行的时间与当前的时间接近程度测量时间距离（Rinscheid et al., 2020）。本文选择中国近20年来各级政府行政服务改革中最具代表性的组织创新之一，即“一站式”政务服务中心，作为焦点政策事件。参照已有研究，采用受访者所在城市政务服务中心自建立至调查开展年份的间隔（单位：年）来测量时间距离。具体而言，本文以是否具有集中式行政审批职能，作为判断其是否为政务服务中心的标准，并将成立时间追溯至其最初始成立的时间（朱旭峰、张友浪，2015）。在我们的社会调查开展期间，除了贵州省安顺市在次年才设立政务服务中心外，其余抽样城市均已建立市级政务服务中心。

社会距离通过公民与主政官员在三种最常见的身份特征上的相似性来度量

(Zhang & Wang, 2025)。具体操作如下：(1) 构建三个二元哑变量，如果公民与市委书记具有相同的特征（即“相同性别”“相同民族”“同年龄段”），则编码为1，否则编码为0。在本文中，同年龄段被定义为官员年龄与受访者年龄差绝对值小于或等于3岁。(2) 对三个变量取算术平均值，形成政民特征相似性综合指标。关于主政官员的识别，若官员在2019年6月30日之前任职，则认为是该年度的主政官员。若2019年6月30日前旧官员离任，7月1日后新官员继任，则通过比较新旧官员当年在任时长来判定，任期长者被认定为当年主政官员。

3. 机制变量

为验证政民距离影响公民满意度的理论机制，本文分别对期望调整机制与认知重构机制进行结构化测量。

在期望调整机制方面，本文借鉴 Favero 和 Kim (2021) 的研究思路，将公民对公共服务中政府责任的期望操作化为“下列各项中，在您看来多大程度上是政府的责任”这一问题，内容涵盖缩小贫富差距、保障基本生活水平、确保住房可负担性，以及医疗可及性四个方面。各题项采用4级李克特量表衡量，然后加总为政府责任期望指数 (Cronbach's $\alpha=0.734$)。

为考察时间距离和空间距离在社会认知层面的作用，本文采用多维复合指标作为机制变量：(1) 公共服务可及性，包含医保报销、警察协助、道路状况、自来水供应、公共交通、上网便利性等六个核心领域 (Cronbach's $\alpha=0.773$)。(2) 感知行政能力，包含信息透明度、权力规范性、需求回应性、法律执行力等四个维度 (Cronbach's $\alpha=0.643$)。(3) 政府治理认同，基于受访者对经济增长、国防和对外政策、就业机会、中小学教育、环境保护、缩小贫富差距、官员廉洁状况、公共卫生和医疗服务、食品安全等九个核心治理领域的评价加总得到 (Cronbach's $\alpha=0.87$)。(4) 公平性感知，包含分配公平（“您认为我国当前的收入分配制度是否公平”）和互动公平（“人人皆可受到政府的公平对待”“政府对穷人和富人一视同仁”）两个理论维度。由于三个题项高度相关，且均采用4级量表测量，故将其加总为公平感知指数。

为考察社会距离在认知层面的作用，本文采用三个变量作为机制变量：(1) 官员权威支持，通过“我们可以相信，政府领导人所做的决定总是正确的”“政府的领导人就像大家庭的家长，他们关于国家事务的决定，人民都应该服从”和“只要有道德高尚的领导人，我们就可以让他们决定一切”三个题项的均值来衡量 (Cronbach's $\alpha=0.613$)。(2) 政治代表满意度，采用“我更愿意让一个普通群众来代表我，而不是让官员来代表我”来衡量。(3) 政治信任，采用个体对地方政府的信任度测量。

4. 控制变量

借鉴已有研究，本文控制了可能影响公民满意度的三组变量。一是人口统计

学变量，包括年龄、受教育水平、政治面貌、家庭收入状况、社会阶层、户籍身份、互联网使用频率。二是心理参与变量，用受访者与家人或朋友讨论政治问题的频率以及收听、收看或阅读政治新闻的频率两项指标进行测量。三是城市特征。为控制城市空间尺度的影响，本文引入行政区域面积的平方根，以考量政民距离的空间约束。为控制城市基础设施便利性的影响，本文构建基本公共服务指标，该指标由2019年各城市每万人中小学校数量和每万人医院数量经Z-score标准化后取平均值得到。

主要变量的描述性统计如表1所示。

表1 主要变量描述性统计

变量名	观测数量	均值	最小值	最大值
满意度指数	4869	13.255	1	20
社会距离				
政民特征相似性	4694	0.512	0	1
空间距离				
到政务服务中心距离	4899	3.421	-1.877	5.738
到政务服务中心时间	4899	3.757	0	5.323
时间距离				
政务服务中心建立时长	4587	14.297	-1	20
控制变量				
上网频率	4930	4.484	0	8
政治讨论	4890	1.594	1	3
新闻接触	4925	3.656	1	6
政治面貌(党员)	4905	0.122	0	1
社会阶层	4591	5.314	1	10
年龄	4941	48.884	18	94
受教育水平	4894	9.359	0	27
低家庭收入	4842	2.783	1	5
农村户籍	4909	0.601	0	1
城市空间尺度	4941	1.189	0.412	2.871
基本公共服务	4941	0	-0.329	5.638
机制变量				
政府责任期望	4726	10.53	1	16
公共服务可及性	4924	17.951	3	24
感知行政能力	4753	10.441	2	16
公平性感知	4882	7.807	1	12
政府治理认同	4849	49.485	1	80
官员权威支持	4106	2.512	1	4

(续上表)

变量名	观测数量	均值	最小值	最大值
政治信任	4699	4.411	1	6
政治代表满意度	4040	2.282	1	4

资料来源：作者自制。

五、实证发现

(一) 基准回归分析

本研究以公民满意度作为连续型因变量，主要采用最小二乘法进行参数估计，同时采用 Ordered logit 模型进行稳健性检验。由于各省行政审批中心建立时间的差异较大，为避免省级固定效应过度吸收时间距离变量的影响，在检验时间距离的模型中未控制省级固定效应。自变量方差膨胀因子值介于 1 到 2.4 之间，表明回归模型中的多重共线性风险较低。

基准回归结果如表 2 所示。在各模型中，空间距离和时间距离均与公民满意度呈现显著正相关，表明空间距离和时间距离越远，公民满意度水平越高。H1b 和 H2b 的预测得到验证。政民特征相似性在模型 3 中系数为负且通过 5% 显著性检验，支持 H3b，但在模型 4 中系数不显著。这一差异提示，社会距离对满意度的影响可能仅在特定情境下存在，其理论的稳健性尚未得到充分验证，需进一步分析其发挥作用的边界条件。

表 2 政民距离与公民满意度的综合评价

变量	对政府服务的满意度			
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
到政务服务中心距离	0.138 ^{***}			0.087 [*]
政务服务中心建立时长		0.031 ^{***}		0.032 ^{***}
政民特征相似性			-0.456 ^{**}	-0.338
N	4321	4049	4145	3809
R ²	0.104	0.058	0.105	0.057
个体与城市控制变量	是	是	是	是
省级固定效应	是	否	是	是

注：回归系数为标准回归系数。***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。全文使用稳健标准误，限于篇幅，未在文中列出。

资料来源：作者自制。

为检验研究结论的稳健性，本文进一步采用解释变量的替代测度进行回归分析，将空间距离的测度由交通距离替换为交通行驶时间的自然对数，将时间距离的原始测度替换为政务服务中心建立时长与进驻部门数量的交互项，将社会距离的等权重相似性指标调整为基于特征重要性的非等权重测度。主要研究结论保持一致，支持了本文研究结果的可靠性。

（二）空间距离的影响机制分析

为验证空间距离提升公民满意度的机制，本文将政府责任期望以及对服务可及性、行政能力和公平性的感知作为因变量，将受访者到政务服务中心的距离作为自变量进行回归分析，结果如图 2 所示。研究发现，随着空间距离的增加，公众对政府责任的期望显著下降，对公共服务可及性的感知也明显降低。该结果不支持空间距离通过改善服务便利性而提升满意度解释，反而支持了期望调整机制，即偏远地区居民调低了对政府民生服务责任的心理预期，从而更容易对实际获得的服务感到满意。分步回归结果进一步支持了该中介效应的存在。值得注意的是，空间距离并未显著影响公众对政府行政能力和服务公平性的评价，从而排除了因感知政府能力不足而被动接受低质量服务的替代性解释，强化了心理预期调节机制的解释力。

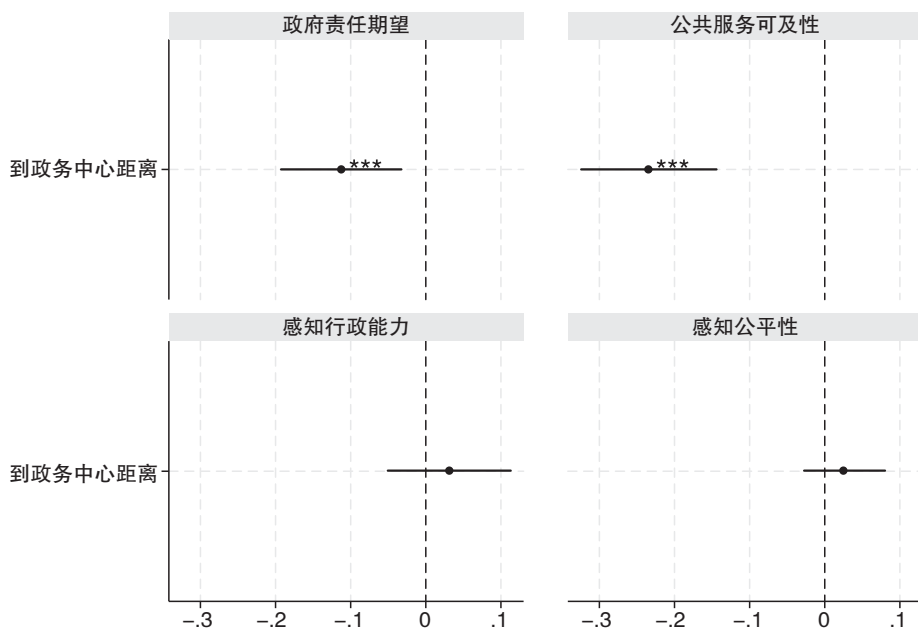


图 2 空间距离的影响机制

注：OLS（普通最小二乘法）回归。稳健标准误。***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

(三) 时间距离的影响机制分析

为探究政务服务中心设立时间越早公民满意度越高这一发现背后的机制，本文纳入多维中介变量检验政民时间距离的作用机制。本文将服务可及性、感知行政能力、政府治理认同和感知公平性作为因变量进行回归分析，结果如图 3 所示。较早设立的政务服务中心显著提升了公民对服务可及性和政府行政能力的感知，并增强了其对政府治理的认同。此外，时间距离与感知行政公平性呈正相关，表明长期政民互动能缓解公众对公平性的质疑。上述分析表明，政务服务中心的设立通过持续降低政务服务获取门槛与沉淀治理能力，促使公民在认知框架中重构对行政系统的评价，进而将政民互动转化为对政府治理合法性的深层支持。

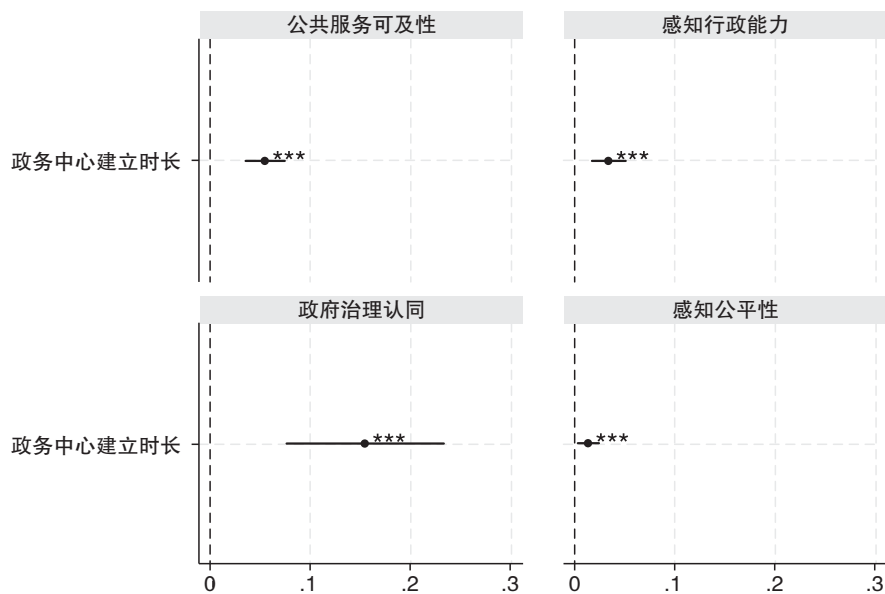


图 3 时间距离的影响机制

注：OLS 回归。稳健标准误。***、** 和 * 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。时间距离对政府责任期望未产生显著影响，为节约篇幅不予报告。

资料来源：作者自制。

(四) 社会距离的影响机制分析

社会距离发挥作用的机制可归纳为认知重构和期望失验两类。本文根据前述的理论逻辑构建中介路径，采用政府责任期望、官员权威支持、地方政府信任和政治代表满意度四个变量进行检验。图 4 反映了政民特征相似性作为自变量时的回归系数。可以看出，政民特征相似性显著提升了个体对政府承担公共服务责任的期望，表明政民特征相似性强化了“同特征官员应更理解民生疾苦”的心理预期。然而，政民特征相似性显著削弱了官员权威支持和地方政府信任，亦未能提

升公民对官员作为自身利益代表的满意度，说明政民特征象征性匹配尚未充分转化为实质性回应。基于上述检验，H3b中的理论逻辑得到验证。

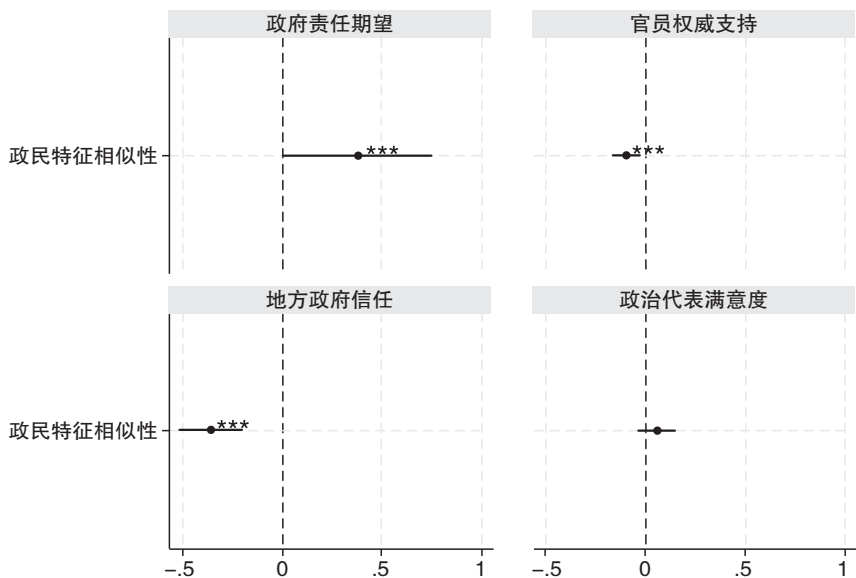


图 4 社会距离的影响机制

注：OLS 回归。稳健标准误。***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

（五）异质性分析

中共党员身份作为一种重要的社会身份特征，是表征个体政治系统嵌入度的核心标识，可能影响公众所掌握的资源多寡，深刻塑造公民与政府的互动关系 (Zhang & Zhu, 2022)。本文在模型中加入三类政民距离变量与中共党员身份的交互项，以识别距离效应的群体差异。如表 3 所示，政民距离变量的影响存在明显的群体差异。具体而言，在模型 1 中，到政务服务中心距离的系数显著为正，说明对非党员群体而言，空间距离越远，公共服务满意度越高；在模型 2 中，时间距离的正向效应在党员群体中被显著削弱，交互项系数为负且显著；在模型 3 中，尽管交互项未达到统计显著性，政民特征相似性的负面效应也主要集中于非党员群体。上述发现共同说明，非党员群体的公共服务满意度受到政民距离因素的影响更为强烈。一个合理的解释在于，党员群体和普通群众在信息获取、资源控制和公共服务预期上存在差异。党员群体因政治参与程度较高，对政务信息的获取和理解相对充分，政民距离所传达的信息往往证实其已有的认知，因此其满意度水平的调整幅度较小。这一发现为理解中国场景下体制内外群体的满意度差异提供了微观证据。

表3 异质性分析

变量	对政府服务的满意度		
	模型 1	模型 2	模型 3
到政务服务中心距离	0.131**		
到政务服务中心距离×党员	0.074		
政务服务中心建立时长		0.041***	
政务服务中心建立时长×党员		-0.074***	
政民特征相似性			-0.530**
政民特征相似性×党员			0.596
党员	-0.164	1.251***	-0.330
N	4321	4049	4145
R ²	0.104	0.059	0.105
个体与城市控制变量	是	是	是
省级固定效应	是	否	是

注：***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

中国作为一个超大规模单一制国家，常面临国家权力与基层社会疏离的治理挑战，这要求党和政府不断深化对公民满意度的关注、理解和引导。本文将经过本土化构建的“政民距离”概念引入公民满意度分析框架，构建综合理论模型，并通过整合分析城市宏观层面和个体微观数据，为解释相似服务条件下不同群体的满意度差异提供了新的关系性解释。研究发现，政民距离的不同维度作用迥异，时间距离和空间距离的延伸对满意度具有正向促进作用；社会距离的缩小并未转化为公民满意度的提升，反而因公众期望升级而触发期望失验机制（Van Ryzin, 2013）。进一步的机制分析结果表明，政民距离通过影响个体的认知和期望，共同作用于满意度评价。

本文的理论贡献主要包括以下三个方面：第一，本文的核心理论贡献在于系统构建了适用于中国治理语境的“政民距离”概念体系。既有研究多基于联邦制背景探讨政民互动，缺乏对中国情境下“政民距离”的分析。本文从空间、时间和社会三个维度对该概念进行界定和辨析，在验证和完善既有政民互动理论的基础上，揭示了公民满意度的形成本质上是个体经由认知重构与期望调整，对制度绩效加以评估与内化的心理过程。这一概念体系建立在严谨规范的逻辑推理和经验证据之上，为推动中国特色公共管理学科知识体系的本土构建提供了概念基础，有助于中国情境与国际公共管理理论对话和学科知识积累。

第二，本文基于多重机制阐释了政民距离对公民满意度的影响机理，弥补了既有研究在解释政民关系如何塑造公众评价方面的不足。本文超越了以往文献对程序公平、互动频率等易受情境影响的外在政民互动特征的关注，引入更为稳定的“心理距离”视角，深化了对政民互动内在机制的理解。研究不仅从认知心理学层面诠释了人民满意型政府的学理基础，也呼应了中国式现代化对构建健康政民关系的核心诉求。

第三，本文的发现回应了关于差序政府信任的学术讨论，为更好地理解中国公众的政治心理提供了新的视角。已有研究揭示了中国公众对各级政府的信任呈现“央高地低”“央强地弱”的差距格局（Li, 2004），但鲜有文献深究其形成机制。本文发现，对同级地方政府而言，个体感知的政民距离越远，其满意度评价反而越高。这一发现提示，我国公众对中央政府的高度信任可能源于类似的认知和心理机制。因此，未来研究应该将公众心理认知层面的差异纳入理论框架。

在实践上，本文的研究结果为政策制定者提供了改善公民满意度的参考。首先，公共服务创新的重点不应是片面追求“政民零距离”，而应在持续优化政民互动体验的同时，通过动态调节政府与公众之间的距离，将适度的政民距离转化为提升人民群众满意度的积极因素。一方面，应均衡增进民生福祉，推进偏远地区公共服务的高标准覆盖。另一方面，要注重宣传和展示服务创新的长期运行绩效，引导公众从宏观视角评价政府整体效能。其次，本文实证分析表明，公众对感知绩效与自身期望的隐性比较是理解政民距离影响满意度的重要内在机制。因此，政府有必要在持续优化公共服务供给质量的同时，加强对公众的期望管理，引导公众形成理性、合理的预期。在与公众沟通时，既要传递政府公共服务的高质量信息，如政府官员对公众负责、服务流程的简化和改革的政治价值等，也要适度报道公共服务中存在的不足，说明政府在提供公共服务时面临的困难，以及各地区、各部门服务能力的客观差异，以帮助公众形成合理预期，避免因期望与现实脱节而影响整体满意度。最后，研究还发现，政民距离对于非党员群体满意度的影响显著强于对党员群体的影响。因此，在推进相关改革和分配政策资源时，应结合本地干群关系、行政能力与公众素养等因素，逐步构建起兼具回应性与可持续性的政策沟通框架。

参考文献

- 杜娟、朱旭峰 (2021). 地方领导性别与民众清廉感知：基于中国城市的实证研究. *公共管理与政策评论*, 10(1): 127-142.
- Du, J., & Zhu, X. F. (2021). Female Political Leaders and Popular Perception of Corruption: An Empirical Study Based on Chinese Cities. *Public Administration and Policy Review*, 10(1): 127-142. (in Chinese)
- 蒋多、何贵兵 (2017). 心理距离视角下的行为决策. *心理科学进展*, 25(11): 1992-2001.
- Jiang, D., & He, G. B. (2017). Decision Making: Based on the Perspective of Psychological Distance. *Advances in Psychological Science*, 25(11): 1992-2001. (in Chinese)
- 景跃进 (2007). 代表理论与中国政治——一个比较视野下的考察. *社会科学研究*, (3): 16-21.

- Jing, Y. J. (2007). Representative Theory and Chinese Politics: An Examination from a Comparative Perspective. *Social Science Research*, (3): 16-21. (in Chinese)
- 李文彬、何达基 (2016). 政府客观绩效、透明度与公民满意度. *公共行政评论*, 9(2): 93-111+206-207.
- Li, W. B., & Ho, A. T. K. (2016). Government Performance Information, Transparency and Citizen Satisfaction. *Journal of Public Administration*, 9(2): 93-111+206-207. (in Chinese)
- 刘小燕 (2017). 政府与公众间距离的内涵与本质. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 54(6): 148-155.
- Liu, X. Y. (2017). The Connotation and True Nature of the Distance Between the Government and the Public. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 54(6): 148-155. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 行政负担: 研究综述与理论展望. *甘肃行政学院学报*, (1): 4-14+124.
- Ma, L. (2022). Administrative Burdens: Literature Review and Research Prospect. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 4-14+124. (in Chinese)
- 孙志建 (2022). 平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究. *政治学研究*, (5): 39-48+152-153.
- Sun, Z. J. (2022). The Holistic Government Based on Platform-based Operation: A Case Study on the “One Net For All” of Urban Operation. *CASS Journal of Political Science*, (5): 39-48+152-153. (in Chinese)
- 王丽丽、马亮 (2023). 政民接触对公务员合作生产态度的影响机制——公务员对公民信任的中介模型. *公共行政评论*, 16(2): 25-43+196.
- Wang, L. L., & Ma, L. (2023). The Influencing Mechanism of the Contacting Behavior Between Civil Servants and Citizens on Civil Servants' Attitudes about Co-production: The Mediating Effect of Civil Servants' Trust in Citizens. *Journal of Public Administration*, 16(2): 25-43+196. (in Chinese)
- 王浦劬、季程远 (2018). 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度. *中国行政管理*, (1): 6-12.
- Wang, P. Q., & Ji, C. Y. (2018). Relative Acquisition in Transitional Society: Measurement, Change and Comparison. *Chinese Public Administration*, (1): 6-12. (in Chinese)
- 杨静、孔繁斌 (2025). 打开“公众黑箱”: 对公众接触理论的认知与重构. *公共行政评论*, 18(1): 179-195+200.
- Yang, J., & Kong, F. B. (2025). Opening the “Public Black Box”: Perception and Reconstruction of Public Encounters. *Journal of Public Administration*, 18(1): 179-195+200. (in Chinese)
- 张友浪、朱旭峰 (2020). 公民接触与政府服务评价: 基于“一站式”行政服务中心的证据. *甘肃行政学院学报*, (5): 4-13+124.
- Zhang, Y. L., & Zhu, X. F. (2020). Citizen Contacting and the Evaluation of Government Services: Evidence from One-Stop Government Service Centers. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 4-13+124. (in Chinese)
- 朱旭峰、张友浪 (2015). 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起. *管理世界*, (10): 91-105+116.
- Zhu, X. F., & Zhang, Y. L. (2015). Innovation and Diffusion: The Rise of the New Type of Administrative Licensing System in Chinese Cities. *Journal of Management World*, (10): 91-105+116. (in Chinese)
- Agnew, C. R., Loving, T. J., Le, B., & Goodfriend, W. (2004). Thinking Close: Measuring Relational Closeness as Perceived Self-Other Inclusion. In D. J. Mashek & A. P. Aron (Eds.), *Handbook of Closeness and Intimacy* (pp. 103-115). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Ariely, D., & Zakay, D. (2001). A Timely Account of the Role of Duration in Decision Making. *Acta Psychologica*, 108(2): 187-207.
- Baniamin, H. M., & Jamil, I. (2023). Effects of Representative Bureaucracy on Perceived Performance and Fairness: Experimental Evidence from South Asia. *Public Administration*, 101(1): 284-302.
- Brinkerhoff, D. W., Wetterberg, A., & Wibbels, E. (2018). Distance, Services, and Citizen Perceptions of the State in Rural Africa. *Governance*, 31(1): 103-124.
- Du, J., & Zhu, X. (2024). Bureaucratic Encounter, Voice Behaviour and Citizen Satisfaction. *Public Management Review*, 1-24.
- Favero, N., & Kim, M. (2021). Everything Is Relative: How Citizens Form and Use Expectations in Evaluating Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3): 561-577.
- Fuller, C. M., Simmering, M. J., Atinc, G., Atinc, Y., & Babin, B. J. (2016). Common Methods Variance Detection in Business Research. *Journal of Business Research*, 69(8): 3192-3198.
- Gade, D. M., & Wilkins, V. M. (2013). Where Did You Serve? Veteran Identity, Representative Bureaucracy, and Vocational Rehabilitation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2): 267-288.
- Gottlieb, J. (2016). Greater Expectations: A Field Experiment to Improve Accountability in Mali. *American Journal of Political Science*, 60(1): 143-157.
- Halevy, N., & Berson, Y. (2022). Thinking about the Distant Future Promotes the Prospects of Peace: A Construal-Level Perspective on Intergroup Conflict Resolution. *Journal of Conflict Resolution*, 66(6): 1119-1143.
- Hillen, S., Steiner, N. D., & Landwehr, C. (2025). Perceptions of Policy Responsiveness: The Effects of Egocentric and

- Sociotropic Congruence. *West European Politics*, 48(6), 1456–1483.
- Jilke, S., & Baekgaard, M. (2020). The Political Psychology of Citizen Satisfaction: Does Functional Responsibility Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(1): 130–143.
- 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.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.
- Lewin, K. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York: Harper & Row.
- Li, L. J. (2004). Political Trust in Rural China. *Modern China*, 30(2): 228–258.
- Meier, K. J. (1993). Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 393–414.
- Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, 66(6): 850–860.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4): 424–433.
- Neumann, J., Gutt, D., & Kundisch, D. (2023). Reviewing from a Distance: Uncovering Asymmetric Moderations of Spatial and Temporal Distance Between Sentiment Negativity and Rating. *MIS Quarterly*, 47(4): 1709–1726.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., & Fernandez, S. (2017). Will More Black Cops Matter? Officer Race and Police-Involved Homicides of Black Citizens. *Public Administration Review*, 77(2): 206–216.
- Nie, L., & Wang, H. (2023). Government Responsiveness and Citizen Satisfaction: Evidence from Environmental Governance. *Governance*, 36(4): 1125–1146.
- Petrovsky, N., Ge, X., & Yu, J. (2023). Job Satisfaction and Citizen Satisfaction with Street-level Bureaucrats: Is There a Satisfaction Mirror? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(2): 279–295.
- Porumbescu, G. (2017). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5): 520–537.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Li, H. (2016). Representative Bureaucracy and the Willingness to Coproduce: An Experimental Study. *Public Administration Review*, 76(1): 121–130.
- Rinscheid, A., Pianta, S., & Weber, E. U. (2020). Fast Track or Slo-Mo? Public Support and Temporal Preferences for Phasing out Fossil Fuel Cars in the United States. *Climate Policy*, 20(1): 30–45.
- Schiff, K. J., Schiff, D. S., Adams, I. T., McCrain, J., & Mourgos, S. M. (2025). Institutional Factors Driving Citizen Perceptions of AI in Government: Evidence from a Survey Experiment on Policing. *Public Administration Review*, 85(2): 451–467.
- Scott, J., & Marshall, G. (2009). *A Dictionary of Sociology* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Trope, Y., & Liberman N. (2003). Temporal Construal. *Psychological Review*, 110(3): 403–421.
- Trope, Y., Liberman, N., & Wakslak, C. (2007). Construal Levels and Psychological Distance: Effects on Representation, Prediction, Evaluation, and Behavior. *Journal of Consumer Psychology*, 17(2): 83–95.
- Van de Walle, S., & Van Ryzin, G. G. (2011). The Order of Questions in a Survey on Citizen Satisfaction with Public Services: Lessons from a Split-Ballot Experiment. *Public Administration*, 89(4), 1436–1450.
- Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 433–448.
- Van Ryzin, G. G. (2013). An Experimental Test of the Expectancy-Disconfirmation Theory of Citizen Satisfaction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3): 597–614.
- Villarreal, A. (2004). The Social Ecology of Rural Violence: Land Scarcity, the Organization of Agricultural Production, and the Presence of the State. *American Journal of Sociology*, 110(2): 313–348.
- Wang, Y., Chen, S., & Araral, E. (2021). The Mediated Effects of Urban Proximity on Collective Action in the Commons: Theory and Evidence from China. *World Development*, 142: 105444.
- Zhang, J., Chen, W., Petrovsky, N., & Walker, R. M. (2022). The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-Analysis and an Agenda for Best Practice. *Public Administration Review*, 82(1): 147–159.
- Zhang, Y., & Wang, H. (2025). Symbolic Bureaucratic Representation and Client Cooperation: Experimental Insights from Four Daily Public Service Scenarios in China. *Public Administration*, 103(3): 786–813.
- Zhang, Y., & Zhu, X. (2022). Social Ties and Citizen-Initiated Contacts: The Case of China's Local One-Stop Governments. *Journal of Chinese Governance*, 7(3): 418–437.

责任编辑：李佳源

网上政务服务如何影响社会公平感？

杜亚斌 马 亮*

【摘要】 政务服务数字化转型对社会公平带来了新的机遇与挑战，关于两者关系仍存在理论争议，也缺乏系统的实证研究。论文结合省级政府网上政务服务评估数据和三期中国社会状况综合调查数据，运用多层线性模型，实证检验网上政务服务对公众社会公平感的影响，并探究其作用机制和边界条件，特别考察了政民互动体验的中介效应和双重数字鸿沟的调节效应。研究发现：（1）省级政府网上政务服务能力显著提升了公众的社会公平感，事前服务获取和事后服务成效发挥关键作用，事中服务办理的影响不显著。（2）中介效应分析表明，网上政务服务可通过改善政民互动体验，包括公众的政府透明感知、政府公正感知、服务质量感知、政府回应感知，进而提升社会公平感。（3）调节效应分析表明，数字接入鸿沟并未显著影响网上政务服务与社会公平感的关系，而受教育程度和年龄差异带来的数字使用鸿沟则导致网上政务服务对社会公平感的异质性影响。论文初步验证了网上政务服务对社会公平感的促进作用，同时揭示出两者关系的复杂性和权变特征，为持续推进政务服务数字化转型和实现数字普惠提供了政策启示。

【关键词】 网上政务服务 数字政府 社会公平 政民互动 数字鸿沟

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0038-21

一、引言

近年来，随着互联网、大数据、人工智能等数字技术在公共部门的广泛应用，政府数字化转型趋势日益凸显，网上政务服务便是典型体现。网上政务服务是指政府通过网站、APP（应用程序）等线上平台为公众提供咨询和办理服务，根本目的

* 杜亚斌，湖南大学公共管理学院助理教授。通讯作者：马亮，北京大学政府管理学院教授。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。本文初稿曾在《公共行政评论》第九届青年学者论坛交流汇报，感谢与会专家的点评和建议。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“智能政务服务与政府信任的技术社会学研究”（24CSH011）。

是依托数字技术推动政府职能转变和服务型政府建设(汤志伟等, 2019)。2016年, 国务院政府工作报告首次提出“互联网+政务服务”, 此后中央相继推出全国一体化在线政务服务平台、“跨省通办”“好差评”“接诉即办”等一系列网上政务服务创新举措。2024年, 国务院又印发了《关于进一步优化政务服务提升行政效能 推动“高效办成一件事”的指导意见》(国发〔2024〕3号), 进一步明确要推动线上线下政务服务能力整体提升, 大幅提升企业和群众办事满意度、获得感(国务院, 2024)。

网上政务服务的发展具有广泛的社会影响。社会公平作为公共管理的重要价值支柱(Frederickson, 2005), 是评估网上政务服务成效的重要维度。一方面, 网上服务通过推动政务服务的标准化、规范化、便利化, 有助于减少暗箱操作和区别对待, 增强公众监督和政民互动(Li & Shang, 2023; 马亮, 2024), 进而促进社会公平。另一方面, 数字鸿沟导致的受益不均(郑磊, 2021), 供需错配带来的行政负担(Reissig et al., 2022; 郑跃平等, 2022), 以及数据滥用引起的隐私风险等(李琴、岳经纶, 2021), 也可能削弱网上政务服务的运行效能, 阻碍社会公平目标的实现。

由此可见, 网上政务服务对社会公平存在正反两方面的影响, 但相关实证研究仍十分缺乏。鉴于此, 本文从微观的社会公平感出发, 聚焦以下研究问题: 网上政务服务能否提升公众的社会公平感? 如果可以, 其作用机制为何? 又需要满足何种条件? 围绕上述问题, 本文构建理论分析框架, 进而综合采用省级政府网上政务服务评估数据和全国调查数据, 实证检验网上政务服务对公众社会公平感的影响, 同时分析政民互动体验的中介作用和双重数字鸿沟的调节效应, 从而弥补现有研究不足, 并为推进网上政务服务发展和社会公平正义提出对策建议。

二、文献综述与理论假设

(一) 社会公平感及其形成机制

社会公平感是公众基于道德准则对社会资源配置合理性进行的主观评价(Karni & Safra, 2002; 徐延辉、孔一舟, 2023), 其涉及经济、政治、民生等不同领域(李炜, 2019), 涵盖结果、机会、过程、分配、互动等多个维度(Barry, 2005; Stokan et al., 2023)。关于社会公平感的形成机制, 研究者普遍认为其取决于公众两方面的判断: 一是“谁应该得到什么”的价值判断, 二是“谁实际得到什么”的事实判断(Shepelak & Alwin, 1986)。公众通过对“所得”与“应得”的比较, 形成社会公平感。

根据对上述两方面关注点的不同, 相关理论观点可以分为两类。第一类观点是结构决定论, 该理论以个体自利为出发点, 强调“所得”利益对社会公平感的决定

作用，关注收入水平、教育程度、职业类型等客观经济社会地位对公平感的影响（Alves & Rossi, 1978; Reyes & Gasparini, 2022; 黄健、邓燕华, 2021）。也有研究基于相对剥夺理论对此进行修正，认为与客观经济社会地位相比，主观收入水平和社会阶层认知对社会公平感的影响更强（Wang et al., 2021; 魏钦恭, 2020）。

第二类观点是社会建构论，该理论从文化规范出发，强调“应得”观念对社会公平感的建构作用，认为公平感受到宏观社会认知结构的约束，关注主流意识形态、文化传统、价值规范、新闻媒体等对公平观念的濡化作用及其对社会公平感的影响（Wegener & Liebig, 2017; 刘欣、胡安宁, 2016）。例如，一些实证研究发现，主流媒体和社交媒体塑造着公众对客观世界的认知，进而影响其社会公平感（李晓霞、陶文冲, 2023; 苏振华, 2018）。

（二）网上政务服务与社会公平感

随着数字时代的到来，数字技术日益成为影响社会公平感的重要因素（Pang et al., 2024; 韩彦超、潘泽泉, 2023）。作为对社会价值进行权威性分配的主体，政府的数字化转型及网上政务服务发展如何影响社会公平感，已成为学界的前沿议题（Ruijter et al., 2023）。

从结构决定论的利益视角来看，网上政务服务有助于优化公共服务资源配置，增进公众福祉，进而提升社会公平感。一方面，网上服务能打破时空限制和条块分割，为公众提供泛在可及、智慧便捷、公平普惠的政务服务，缩小城乡和区域差异。另一方面，网上服务的标准化和规范化程度更高，有助于强化公众监督，减少暗箱操作。相关实证研究表明，网上政务服务能提高公众对公共服务普惠性和政府清廉度的感知（张军、倪星, 2020; 张龙鹏等, 2020），减少公众在政府办事找关系的现象（马亮, 2022）。

从社会建构论的规范视角来看，网上政务服务也具有价值表达功能，传递着公平正义的主流价值观，在潜移默化中塑造公众的社会公平感。例如，《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）明确指出：“坚持数字普惠，消除‘数字鸿沟’，让数字政府建设成果更多更公平惠及全体人民。”（国务院, 2022）类似政策都传递出政府促进社会公平的积极信号，有助于强化公众的“公正世界信念”（Lerner, 1980），使公众更认同数字技术促进社会公平的作用（杜亚斌, 2024），进而提升社会公平感。

需要指出的是，网上政务服务也可能因政策执行偏差而对社会公平感产生预期之外的负面影响。已有研究指出，“重投入、轻需求”的形式数字化可能加重公众负担（郑跃平等, 2022），线上服务“一刀切”的形式可能造成对数字弱势群体的系统排斥（李燕, 2021），信息过度采集和数字标签可能导致“福利污名化”（李琴、岳经纶, 2021），这些都不利于社会公平的实现。尽管如此，理论和经验研

究总体上仍认为网上政务服务的积极影响占主导地位。据此,本文提出如下假设。

H1: 网上政务服务对社会公平感存在正向影响。

(三) 政民互动体验的中介效应

网上政务服务影响公众社会公平感的过程是间接和复杂的,因此需要构建一个中层理论,从而打开网上政务服务与社会公平感之间的过程“黑箱”,揭示其作用机制。在微观层面,无论是优化资源配置,还是塑造价值规范,网上政务服务对公众社会公平感的影响都发生在政民互动过程中,因此,改善政民互动体验是网上政务服务提升社会公平感的关键机制。

网上政务服务有助于改善政民互动体验。网上政务服务包含信息公开、线上办事、用户反馈等多个方面,这些方面均涉及政府与公众之间的互动,进而影响公众对政府的评价。具体来说,这包括以下四个维度。第一,政府透明感知。政府透明是指政府信息能被外部公众获取和有效使用的程度(杨开峰、杜亚斌,2022)。通过在网上公开办事指南、审查细则等各类信息,网上政务服务能缓解政府与公众之间的信息不对称,提升政府透明感知(Mahmood et al., 2020)。第二,政府公正感知。政府公正性是指政府在行使公权力时,除非法律特别规定,对所有人一视同仁(孟天广,2022)。通过推动政务服务标准化、规范化,网上政务服务可大大减少找关系、走后门等人为干预现象(马亮,2022),提升公众对政府公正性的感知。第三,服务质量感知。服务质量感知是公众对公共服务满足自身期望程度的主观评价(张龙鹏等,2020)。通过提升公共服务的便利性和可及性,降低服务成本,网上政务服务能有效改善公众的服务质量感知(Chan et al., 2021)。第四,政府回应感知。政府回应性是指政府对公众诉求和偏好的响应程度(Yang & Pandey, 2007)。通过提供投诉反馈渠道,网上政务服务有助于政府及时掌握公众办事中的难点堵点问题,并进行针对性改进,进而提升公众对政府回应性的感知(张楠迪扬等,2023)。

政民互动体验的改善有助于提升社会公平感。具体而言,不同维度的政民互动体验分别对程序公平或结果公平存在积极影响,从而共同促进社会公平感提升。程序公平关注资源分配所依据的规则、程序和方法的公平性,结果公平则强调资源分配最终结果的公平性(Tyler, 2006)。政府的透明性、公正性与回应性体现了对规范性治理价值的遵循及治理过程的正当性,能满足公众对程序公平的期待,进而提升公众的社会公平感(Wu et al., 2017)。而公众对服务质量的感知本质上是对公共服务分配结果的评价,这一感知深刻影响其对结果公平的判断,进而影响社会公平感(施生旭、郭新琴,2023)。

综上所述,政民互动体验在网上政务服务与社会公平感之间发挥中介效应。据此,本文提出如下研究假设。

H2: 网上政务服务通过改善政民互动体验, 进而提升社会公平感。

根据上述分析, 本文将公众对政民互动体验的评价操作化为政府透明感知、政府公正感知、服务质量感知和政府回应感知四个指标, 进而提出如下四个子假设。

H2a: 网上政务服务通过提升政府透明感知, 进而提升社会公平感。

H2b: 网上政务服务通过提升政府公正感知, 进而提升社会公平感。

H2c: 网上政务服务通过提升服务质量感知, 进而提升社会公平感。

H2d: 网上政务服务通过提升政府回应感知, 进而提升社会公平感。

(四) 双重数字鸿沟的调节效应

网上政务服务提升社会公平感的基本前提是公众能从中切实受益, 而数字鸿沟的存在则阻碍着这一目标的实现。数字鸿沟是指不同个体或群体在接入、使用数字技术以及获取相关价值等方面存在的系统性差异 (Van Dijk, 2006)。早期数字鸿沟研究主要关注公众能否接入互联网, 即第一重数字鸿沟或数字接入鸿沟; 而随着互联网的普及发展, 数字鸿沟不再仅限于接入层面, 不同个体使用互联网技能和知识的差异逐渐成为数字鸿沟的主要形式, 即第二重数字鸿沟或数字使用鸿沟 (Lythreatis et al., 2022)。

上述两重数字鸿沟均会阻碍公众从网上政务服务中受益, 进而影响网上政务服务与社会公平感之间的关系。具体来说, 数字接入鸿沟意味着并非所有人都具备获取网上政务服务的技术条件 (Nam, 2014), 数字使用鸿沟则表明, 即便能接入互联网, 也并非所有网民都具备有效利用在线平台办理事务的能力 (Zahid et al., 2022)。由此可见, 两种数字鸿沟都会将部分群体排斥在网上政务服务的红利之外, 导致数字优势群体和弱势群体在资源获取上的不平等, 形成一种结构性排斥与差别化赋权效应。由于不同群体从网上政务服务中受益的程度不同, 对社会公平的感知自然也存在差异。据此, 本文提出如下主假设和两个子假设。

H3: 数字鸿沟负向调节网上政务服务与社会公平感之间的关系。

H3a: 数字接入鸿沟负向调节网上政务服务与社会公平感之间的关系。

H3b: 数字使用鸿沟负向调节网上政务服务与社会公平感之间的关系。

需要指出的是, 上述两重数字鸿沟的调节效应可能存在差异。数字接入是公众使用网上政务服务的必要条件, 但非充分条件。公众若要从网上政务服务中切实获益, 既要跨越数字接入鸿沟, 也要跨越数字使用鸿沟 (即既要接入互联网, 也要具备使用互联网的知识和技能)。即使公众跨越了数字接入鸿沟, 但若其未能跨越使用鸿沟, 则依然难以有效利用网上政务服务, 无法充分享受网上政务服务的便利, 以致社会公平感难以提升。反之, 若公众同时跨越了数字接入鸿沟和数字使用鸿沟, 则其更有可能通过网上政务服务平台获得便捷高效的服务体验, 进

而社会公平感也更有可能会提升。据此,本文提出如下假设。

H4: 相比数字接入鸿沟,数字使用鸿沟对网上政务服务与社会公平感的负向调节效应更强。

综上所述,本文整体的研究假设框架如图1所示。

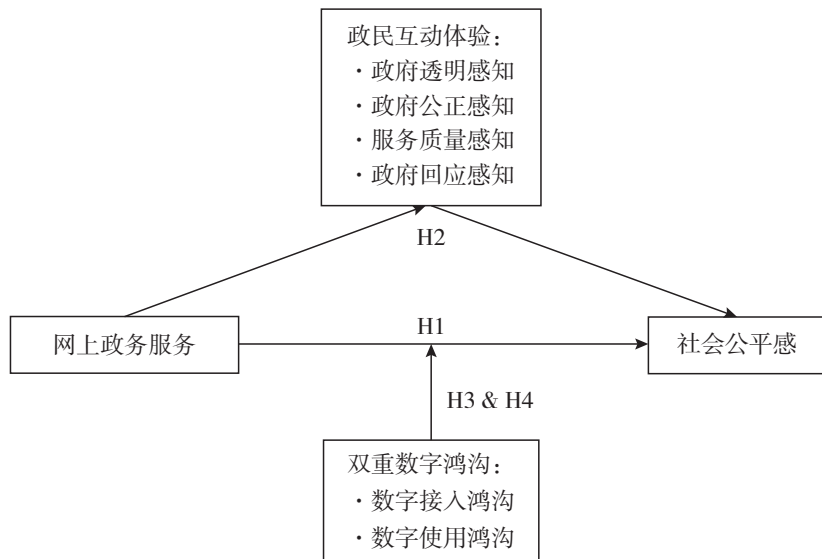


图1 研究假设框架

资料来源:作者自制。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文旨在考察网上政务服务对公众社会公平感的影响,采用的数据包括省级层面的统计评估数据和个体层面的调查数据。省级层面数据包括网上政务服务评估数据和其他省份特征数据,来源各不相同,下文分别介绍。个体层面调查数据全部来自中国状况综合调查(Chinese Social Survey, CSS)。该调查是中国社会科学院社会学研究所于2005年发起的全国性、双年度综合调查项目,采用概率抽样和入户访问,样本覆盖我国31个省级行政区,但各年度调查的省份存在一定差异。在与宏观层面变量进行匹配后,本文最终保留了CSS2015、CSS2017、CSS2019三期数据,个体层面观测值合计30669,省份层面观测值合计89^①。

^① CSS2015和CSS2019未包含新疆维吾尔自治区及港澳台地区,覆盖30个省级行政区;CSS2017未包含新疆维吾尔自治区、上海市,以及港澳台地区,覆盖29个省级行政区,因而三期数据省份层面的观测值合计为89。

（二）变量测量

1. 因变量

本文的因变量是社会公平感，为个体层面变量。网上政务服务对公众社会公平感的影响是多方面的，因而本文采用 CSS 中以下问题的均值衡量公众的社会公平感：“您觉得当前社会生活中以下方面的公平程度如何？（1）公共医疗；（2）养老等社会保障；（3）城乡之间的权利待遇；（4）司法执法。”（Cronbach's $\alpha = 0.698$ ）问题选项包括“非常不公平”“不太公平”“不好说”“比较公平”“非常公平”，本文将其分别赋值为 1~5 的整数。

2. 自变量

本文的自变量是网上政务服务，为省级层面变量，数据来自中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心发布的《省级政府网上政务服务能力调查评估报告》。该报告自 2015 年起每年发布，综合采用主客观数据，从服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度、在线办理成熟度、在线服务成效度等 5 个维度，对我国 31 个省级政府^①的网上政务服务能力进行评估，具有较强的权威性和影响力。需要指出的是，2021 年后，该报告不再公开省级政府网上政务服务能力的具体得分，而仅公开能力分组结果，因而本文仅将其与 2021 年之前的三期 CSS 数据进行匹配。

从服务流程的角度来看，网上政务服务能力指数的不同维度分别对应公众网上办事的不同环节。服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度从“渠道可达”“事项可见”“指南可用”等方面，对事前的服务获取进行评价；在线办理成熟度从“业务可办”的角度对事中的服务办理进行评价；在线服务成效度则从“效能可评”的角度对事后的服务效果进行评价。因此，本文同时采用网上政务服务能力总指数和各维度的分指数作为自变量，能更准确地估计网上政务服务的不同环节对社会公平感的影响。

3. 中介变量

本文的中介变量是政民互动体验，为个体层面变量。根据前文所述，本文从政府透明感知、政府公正感知、服务质量感知、政府回应感知四个方面衡量政民互动体验的效果，相关数据均来自 CSS。政府透明感知采用以下问题测量：“您认为地方政府下列方面的工作做得好不好？政府信息公开，提高政府工作的透明度。”政府公正感知采用以下问题测量：“您认为地方政府下列方面的工作做得好不好？依法办事，执法公平。”服务质量感知采用以下 3 个问题的均值测量：“您

^① 该调查未覆盖我国港澳台地区。

认为地方政府下列方面的工作做得好不好? (1) 提供优质教育资源, 保障教育公平; (2) 提供医疗卫生服务; (3) 为群众提供社会保障。” (Cronbach's $\alpha = 0.771$) 政府回应感知采用以下问题测量: “您认为地方政府下列方面的工作做得好不好? 有服务意识, 能及时回应百姓的诉求。” 上述问题的选项均包括 “很不好” “不太好” “不好说” “比较好” “非常好”, 本文将其分别赋值为 1~5 的整数。

4. 调节变量

本文的调节变量是双重数字鸿沟, 为个体层面变量, 相关数据均来自 CSS。第一重数字鸿沟为数字接入鸿沟, 即公众接入和获取互联网的差异, 采用以下问题测量: “现在互联网比较普及, 大家可以用手机和电脑上网, 您平时上网 (比如用电脑或者手机看新闻、用微信等参与活动) 吗?” 问题选项分为 “不上网” 和 “上网”, 本文将其分别赋值为 0 和 1。

第二重数字鸿沟是数字使用鸿沟, 即公众使用互联网能力的鸿沟。CSS 中缺乏直接测量数字使用鸿沟的问题, 但既有研究表明, 数字使用鸿沟很大程度缘于人口结构差异, 包括年龄、受教育程度和城乡属性等人口社会学特征, 这些是数字技能的成熟预测因子 (Lythreitis et al., 2022; Scheerder et al., 2017)。国家相关政策也将老年人、低学历者和农村居民作为消除数字鸿沟的关键目标群体^①。因此, 本文将年龄、受教育程度和城乡属性 (1=城镇) 作为数字使用鸿沟的操作化表征。其中, 受教育程度的取值为 1~8, 1 表示未受正式教育, 8 表示学历为研究生。为避免与数字接入鸿沟相混淆, 本文仅针对使用互联网的受访者, 分析其年龄、受教育程度和城乡属性的调节效应。

5. 控制变量

为缓解遗漏变量的影响, 本文借鉴已有研究 (Wu et al., 2017; 徐延辉、孔一舟, 2023), 控制了以下个体和省份层面的变量。个体层面的控制变量包括: (1) 人口社会学变量, 包括个体的性别 (1=男)、年龄、受教育程度、婚姻状况 (1=已婚)、政治面貌 (1=中共党员) 和城乡属性 (1=城镇)。(2) 自评社会阶层, 采用 “您认为您本人的社会经济地位在本地大体属于哪个层次?” 这一问题测量, 选项为 5 点李克特量表, 1 代表 “下”, 5 代表 “上”。此外, 用于衡量数字接入鸿沟的互联网接入 (1=上网) 也被纳入控制变量。

省份层面的控制变量包括: (1) 人口规模, 采用年末总人口数 (单位: 万

^① 例如, 中央网络安全和信息化委员会出台的《提升全民数字素养与技能行动纲要》提出, 要不断弥合城乡、区域和人群间的数字鸿沟; 国务院办公厅印发的《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案》旨在解决老年人面临的数字鸿沟问题; 中央网络安全和信息化委员会办公室等 10 部门印发的《数字乡村发展行动计划 (2022—2025 年)》致力于提升农民数字素养与技能。

人) 衡量, 在后续分析中取对数。(2) 经济发展水平, 采用人均 GDP (国内生产总值) (单位: 元) 衡量, 在后续分析中取对数。(3) 政府规模, 采用公职人员占总人口的比重 (单位: %) 衡量, 公职人员数按公共管理、社会保障和社会组织就业人数计。(4) 经济开放度, 采用进出口总额占 GDP 的比重 (单位: %) 衡量。上述变量的相关数据均来自相应年份的《中国统计年鉴》。

本文所有变量的描述性统计分析结果如表 1 所示。

表 1 变量的描述性统计分析

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
社会公平感	29224	3.331	0.838	1	5
自变量					
网上政务服务能力指数	89	80.607	8.772	50.440	96.730
服务方式完备度	89	82.648	10.177	50.000	99.000
服务事项覆盖度	89	78.093	11.188	50.330	96.980
办事指南准确度	89	85.351	10.097	50.000	98.970
在线办理成熟度	89	78.921	11.382	50.000	99.960
在线服务成效度	59	77.534	10.634	50.360	98.090
中介变量					
政府透明感知	29764	3.271	1.194	1	5
政府公正感知	30010	3.443	1.154	1	5
服务质量感知	30455	3.566	0.928	1	5
政府回应感知	29917	3.208	1.218	1	5
调节变量					
互联网接入 (1=上网)	30660	0.481	0.500	0	1
受教育程度	30620	3.340	1.714	1	8
年龄	30668	46.588	14.042	17	70
城乡属性 (1=城镇)	30669	0.550	0.497	0	1
控制变量					
性别 (1=男)	30669	0.443	0.497	0	1
婚姻状况 (1=已婚)	30647	0.820	0.384	0	1
政治面貌 (1=中共党员)	30642	0.098	0.298	0	1
自评社会阶层	30356	2.182	0.915	1	5
人口规模	89	8.152	0.857	5.781	9.433
经济发展水平	89	10.929	0.399	10.172	11.994
政府规模	89	1.476	0.671	0.785	4.792
经济开放度	89	22.944	23.615	1.278	111.372

注: “在线服务成效度”从 2017 年开始纳入《省级政府网上政务服务能力调查评估报告》, 因而其观测值仅包括 2017 年和 2019 年两年。

资料来源: 作者自制。

(三) 模型设定

本文采用的是多年度、跨层次的嵌套数据,个体嵌入省份与年份之中。由于同一省份和年份受访者的异质性小于不同省份和年份的受访者,OLS(普通最小二乘法)估计的误差项独立和同方差假设不再成立,此时宜采用多层线性模型进行分析。该模型将因变量的总方差区分为组内方差和组间方差,进而分别在不同层次引入解释变量,从而得出更准确无偏的估计(Ma, 2017)。

四、实证分析

(一) 基准回归分析

本研究首先分析社会公平感的零模型,即不代入任何解释变量运行多层线性模型。分析结果显示,零模型的组内相关系数(ICC)为0.05,这表明省份层面的方差能解释社会公平感总体方差的5%。由此可见,省份层面的差异对社会公平感存在一定影响,有必要采用多层模型进行分析。

在上述分析基础上,本文进一步采用多层线性模型,在控制其他宏微观变量的情况下,分析省级政府网上政务服务能力及各维度对个体社会公平感的影响,结果如表2所示。由表2模型1的分析结果可知,网上政务服务能力指数在1%的水平上对社会公平感存在显著的正向影响,表明网上政务服务能提升个体社会公平感,本文的研究假设H1得到了支持。从各维度的分析结果来看,服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度均在1%的水平上对社会公平感存在显著的正向影响,在线服务成效度在5%水平上对社会公平感存在显著的正向影响,而在线办理成熟度的影响则不显著。本文还对社会公平感的四个测量问题分别进行了回归分析,结论大体一致^①。

表2 网上政务服务对社会公平感的影响

	因变量: 社会公平感					
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
网上政务服务能力指数	0.007*** (0.002)					
服务方式完备度		0.007*** (0.001)				
服务事项覆盖度			0.005*** (0.001)			

^① 由于篇幅限制,未展示具体结果,若读者感兴趣可联系作者获取。

(续上表)

	因变量：社会公平感					
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
办事指南准确度				0.007*** (0.002)		
在线办理成熟度					0.002 (0.002)	
在线服务成效度						0.004** (0.002)
性别 (1=男)	-0.013 (0.013)	-0.013 (0.013)	-0.013 (0.013)	-0.013 (0.013)	-0.013 (0.013)	-0.005 (0.019)
年龄	-0.002** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.004*** (0.001)
受教育程度	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.005)	0.001 (0.006)
婚姻状况 (1=已婚)	-0.134*** (0.013)	-0.134*** (0.013)	-0.134*** (0.013)	-0.133*** (0.013)	-0.134*** (0.013)	-0.137*** (0.017)
政治面貌 (1=中共党员)	0.089*** (0.017)	0.089*** (0.017)	0.089*** (0.017)	0.089*** (0.017)	0.089*** (0.017)	0.097*** (0.019)
城乡属性 (1=城镇)	-0.061*** (0.014)	-0.061*** (0.014)	-0.061*** (0.014)	-0.061*** (0.014)	-0.061*** (0.014)	-0.049*** (0.017)
自评社会阶层	0.120*** (0.006)	0.120*** (0.006)	0.119*** (0.006)	0.120*** (0.006)	0.119*** (0.006)	0.127*** (0.007)
互联网接入 (1=上网)	-0.175*** (0.018)	-0.176*** (0.018)	-0.175*** (0.018)	-0.176*** (0.018)	-0.173*** (0.018)	-0.205*** (0.019)
人口规模	-0.005 (0.024)	-0.000 (0.024)	-0.005 (0.026)	-0.007 (0.023)	0.013 (0.024)	0.028 (0.031)
经济发展水平	0.064 (0.043)	0.077* (0.043)	0.050 (0.048)	0.025 (0.041)	0.116*** (0.042)	0.011 (0.049)
政府规模	0.232*** (0.047)	0.229*** (0.045)	0.209*** (0.049)	0.227*** (0.048)	0.228*** (0.054)	0.248*** (0.067)
经济开放度	-0.002* (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.001)
常数项	1.863*** (0.552)	1.758*** (0.536)	2.244*** (0.583)	2.298*** (0.547)	1.587*** (0.526)	2.510*** (0.650)
对数似然值	-35010.616	-35008.958	-35012.049	-35008.144	-35016.995	-23636.858
层 1 方差	0.664	0.664	0.664	0.664	0.664	0.712
层 2 方差	0.012	0.012	0.013	0.012	0.015	0.008
层 1 观测值	28766	28766	28766	28766	28766	18886
层 2 观测值	89	89	89	89	89	59

注：括号内为稳健性标准误。层 1 和层 2 分别表示个体层面和省份层面。***、** 和 * 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

如何理解网上政务服务不同维度对社会公平感的影响差异呢?如前所述,服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度主要评价的是事前的服务获取,在线办理成熟度主要评价的是事中的服务办理,而在线服务成效度主要评价的是事后的服务效果。从技术执行理论的角度看,客观的技术不等于被执行的技术,技术执行还受到执行者及组织环境的制约(芳汀,2010)。方式多元、事项全面、指南准确固然为公众获取网上政务服务提供了良好条件,但实际办事过程还受到具体服务事项和政府人员素养等其他因素约束。从表1描述性统计分析结果可以看出,与办事指南准确度、服务方式完备度相比,在线办理成熟度的均值相对较低,与公众期望还存在较大差距,因而未能有效发挥对社会公平感的提升作用。此外,公众最关注的还是事情能不能办成、能不能办好,因此尽管在线服务成效度的均值并不高,但对公众的社会公平感仍存在重要影响。

就控制变量而言,个体和省份层面的多个变量对社会公平感存在显著影响。在个体层面,性别和受教育程度对社会公平感的影响不显著,年龄与社会公平感呈显著负相关。已婚人士的社会公平感显著低于未婚人士,中共党员的社会公平感显著高于非党员,城镇居民的社会公平感显著低于农村居民,网民的社会公平感显著低于非网民。自评社会阶层越高,社会公平感也越高。在省份层面,部分模型的结果显示,经济发展水平越高、政府规模越大,公众社会公平感越高;经济开放度越高,公众社会公平感越低。此外,人口规模对社会公平感的影响不显著。

(二) 内生性问题处理

本文采用多源数据和跨层设计,一定程度缓解了反向因果问题,但内生性问题仍然可能存在。鉴于此,本文采用工具变量法检验和缓解潜在的内生性问题。参考刘伯凡等(2023)的做法,本文采用邻省网上政务服务能力的均值作为工具变量,重新估计网上政务服务对社会公平感的影响。该工具变量满足相关性和外生性的要求:第一,地方数字政府建设受同侪竞争影响,相邻地区容易产生“标杆竞争”和“参照学习”现象,因而邻省的网上政务服务能力对本省存在影响,满足相关性要求;第二,邻省的网上政务服务能力不会直接影响本省居民的社会公平感,满足外生性要求。

基于上述工具变量,本文采用2SLS(两阶段最小二乘法)进行回归分析,结果如表3所示。分析结果显示,模型1至模型4的Durbin-Wu-Hausman检验结果均在5%或1%的水平上显著,表明这4个模型确实存在内生性问题,有必要采用工具变量法。模型1至模型4第一阶段回归的F值均大于10,表明工具变量与内生解释变量之间存在较强相关性,不存在弱工具变量问题。在控制内生性问题的前提下,网上政务服务能力指数以及服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南

准确度对社会公平感的影响均仍在 1% 的水平上显著为正，且影响系数有较大提升，表明前述基准回归分析的结果是稳健的。模型 5 和模型 6 的 Durbin-Wu-Hausman 检验结果不显著，此处工具变量法的分析结果不具参考意义。

表 3 网上政务服务对社会公平感的影响——基于工具变量法

	因变量：社会公平感					
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
网上政务服务各指数	0.014*** (0.005)					
服务方式完备度		0.013*** (0.003)				
服务事项覆盖度			0.011*** (0.003)			
办事指南准确度				0.012*** (0.003)		
在线办理成熟度					0.015 (0.034)	
在线服务成效度						-0.001 (0.014)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Durbin-Wu-Hausman 检验	5.471**	14.856***	6.808**	7.342***	0.549	0.0001
第一阶段回归 F 值	14.792***	34.533***	28.097***	34.538***	0.414	0.445
观测值	28766	28766	28766	28766	28766	18886

注：括号内为稳健性标准误。***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

（三）中介效应检验

在基准回归分析的基础上，本文进一步采用多层中介效应逐步检验法，分析政民互动体验在网上政务服务与社会公平感之间的中介效应，结果如表 4 所示。表 4 面板 A 展示了网上政务服务对政民互动体验各变量的影响，面板 B 展示了政民互动体验各变量和网上政务服务对社会公平感的影响^①。表 4 面板 A 各模型的结果显示，网上政务服务能力指数对政民互动体验各变量的影响均在 1% 水平上显著为正。表 4 面板 B 各模型的结果显示，政民互动体验各变量对社会公平感的影响也均在 1% 的水平上显著为正。同时，与表 2 模型 1 相比，在将政民互动体验各

^① 篇幅所限，此处不再展示网上政务服务能力指数各分维度的结果，下同。如有需要，可向作者索取。

变量纳入后,网上政务服务能力指数对社会公平感的影响仍在1%水平上显著,但系数有所下降。综上所述,政民互动体验各变量在网上政务服务与社会公平感之间发挥部分中介效应,研究假设H2及其子假设均得到支持。

表4 政民互动体验的中介效应

	面板 A			
	模型 1 政府透明感知	模型 2 政府公正感知	模型 3 服务质量感知	模型 4 政府回应感知
网上政务服务能力指数	0.010*** (0.003)	0.012*** (0.003)	0.007*** (0.002)	0.009*** (0.003)
控制变量	控制	控制	控制	控制
对数似然值	-46104.541	-45398.545	-39474.053	-46883.306
层1方差	1.355	1.258	0.812	1.407
层2方差	0.035	0.036	0.019	0.033
层1观测值	29293	29536	29952	29437
层2观测值	89	89	89	89
	面板 B			
	模型 1 社会公平感	模型 2 社会公平感	模型 3 社会公平感	模型 4 社会公平感
网上政务服务能力指数	0.005*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.005*** (0.001)
政府透明感知	0.244*** (0.006)			
政府公正感知		0.282*** (0.007)		
服务质量感知			0.405*** (0.009)	
政府回应感知				0.250*** (0.006)
控制变量	控制	控制	控制	控制
对数似然值	-32669.625	-32379.263	-31705.635	-32588.020
层1方差	0.585	0.566	0.532	0.578
层2方差	0.006	0.006	0.005	0.006
层1观测值	28345	28499	28673	28421
层2观测值	89	89	89	89

注:括号内为稳健性标准误。层1和层2分别表示个体层面和省份层面。***、**和*分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源:作者自制。

(四) 调节效应检验

为验证研究假设 H3 和 H4，本文进一步分析双重数字鸿沟对网上政务服务与社会公平感关系的调节效应，结果如表 5 所示。首先，为检验数字接入鸿沟的调节效应，表 5 模型 1 在表 2 模型 1 的基础上加入网上政务服务能力指数与互联网接入的交互项。由模型 1 的结果可知，网上政务服务能力指数与互联网接入的交互项系数为正，但并不显著，表明互联网接入并不能显著增强网上政务服务对社会公平感的正向影响，研究假设 H3a 未得到支持。对此，一个可能的解释是，接入互联网并不是从网上政务服务中受益的充分条件，即使公众能上网，但如果其缺乏必要的数字设备操作技能，也难以有效获取和使用网上政务服务，公平感也难以提升，因此需要进一步检验数字使用鸿沟的调节效应。

表 5 双重数字鸿沟的调节效应

	因变量：社会公平感			
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
网上政务服务能力指数	0.007*** (0.002)	0.004* (0.002)	0.004* (0.002)	0.004* (0.003)
网上政务服务能力指数×互联网接入 (1=上网)	0.0002 (0.002)			
网上政务服务能力指数×受教育程度		0.002*** (0.001)		
网上政务服务能力指数×年龄			-0.0002*** (0.0001)	
网上政务服务能力指数×城乡属性 (1=城镇)				0.002 (0.002)
控制变量	控制	控制	控制	控制
对数似然值	-35010.607	-17203.603	-17205.270	-17210.460
层 1 方差	0.664	0.653	0.653	0.654
层 2 方差	0.012	0.015	0.015	0.015
层 1 观测值	28766	14216	14216	14216
层 2 观测值	89	89	89	89

注：括号内为稳健性标准误。层 1 和层 2 分别表示个体层面和省份层面。***、** 和 * 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。所有参与交互项的连续变量均进行了中心化处理。模型 2 至模型 4 旨在检验数字使用鸿沟的调节效应，为避免与数字接入鸿沟混淆，仅对使用互联网的群体进行分析。

资料来源：作者自制。

为进一步检验数字使用鸿沟的调节效应，本文针对网民群体，分析其受教育程度、年龄和城乡差异对网上政务服务与社会公平感关系的影响，结果如表 5 模型 2 至模型 4 所示。表 5 模型 2 的结果显示，网上政务服务能力指数与受教育程

度的交互项在 1% 的水平上显著为正, 表明受教育程度显著增强了网上政务服务对社会公平感的正向影响。通过进一步绘制调节效应图发现, 网上政务服务对社会公平感的正向影响只在高中及以上学历的群体中才显著^①。因此, 受教育程度差异引起的数字使用鸿沟显著影响网上政务服务与社会公平感的关系, 研究假设 H3b 得到支持。

表 5 模型 3 的结果显示, 网上政务服务能力指数与年龄的交互项在 1% 的水平上显著为负, 表明年龄显著削弱了网上政务服务对社会公平感的正向影响。通过进一步绘制调节效应图发现, 当年龄达到 50 岁以上时, 网上政务服务对社会公平感的正向影响甚至不再显著^②。因此, 年龄差异引起的数字使用鸿沟对网上政务服务与社会公平感的关系也存在显著影响, 研究假设 H3b 再次得到支持。

表 5 模型 4 的结果显示, 网上政务服务能力指数与城乡属性的交互项为正, 但不显著, 表明城乡之间的数字使用鸿沟并未显著影响网上政务服务与社会公平感的关系, 研究假设 H3b 未得到支持。对此, 可能的解释是, 一方面, 随着农村数字普惠政策的推进, 农村居民的数字素养不断提升; 另一方面, 随着城乡融合加深和人口流动加剧, 越来越多的农村人口迁移到城镇工作生活, 城乡边界日益模糊, 这些都使城乡居民之间的数字使用鸿沟逐渐缩小。

综上所述, 数字接入鸿沟并未显著影响网上政务服务与社会公平感的关系, 而受教育程度和年龄差异引起的数字使用鸿沟显著影响网上政务服务与社会公平感的关系, 导致网上政务服务对不同网民群体的社会公平感具有异质性影响, 一定程度支持了研究假设 H4。

五、结论与讨论

(一) 研究结论与贡献

政府的数字化转型引发了关于数字政府与社会公平关系的广泛讨论, 但相关实证研究仍十分缺乏。本文综合采用我国省级政府网上政务服务能力评估数据和三期 CSS 调查数据, 实证检验了网上政务服务对社会公平感的影响效应、作用机制及边界条件, 增进了对网上政务服务与社会公平感关系的认识, 主要的研究发现和理论贡献如下。

第一, 本文初步验证了网上政务服务对社会公平感的促进作用, 回应了关于

^① 篇幅所限, 正文未展示受教育程度的调节效应图, 如有需要, 可联系作者获取。

^② 篇幅所限, 正文未展示年龄的调节效应图, 如有需要, 可联系作者获取。考虑到年龄的调节效应可能是非线性的, 本文还进一步纳入了年龄二次项的调节效应。结果显示, 年龄对网上政务服务与社会公平感的关系存在微弱的非线性调节效应, 但整体调节趋势是负向的。

数字政府与社会公平关系的理论争议。既有研究指出，数字政府的发展对社会公平存在正反两方面影响（马亮，2024；郑磊，2021），但尚未有实证研究对此进行直接检验。本文的实证分析结果表明，省级政府网上政务服务能力显著提升了公众社会公平感，从而为上述理论争议提供了初步的经验证据。此外，本文还发现网上政务服务的不同阶段对社会公平感的影响存在差异，事前服务获取和事后服务成效影响较强，事中服务办理影响不显著，进一步细化了上述结论。

第二，本文从政民互动角度构建了一个中层理论，揭示了网上政务服务对社会公平感的作用机制。既有研究指出，“互联网+政务服务”的本质是重构政民互动界面，即以一体化政府界面满足公众和企业的多样化需求，实现以人民为中心的治理（李文钊，2021）。本文从政民互动切入，构建了一个中层理论，提出“网上政务服务→政民互动体验→社会公平感”的作用路径，进而验证了不同方面的政民互动体验在网上政务服务与社会公平感之间的中介效应，打开了网上政务服务影响社会公平感的过程“黑箱”。

第三，本文通过检验双重数字鸿沟的调节效应，明晰了网上政务服务提升社会公平感的边界条件。既有研究虽已指出，数字鸿沟可能削弱数字政府的建设成效（杜亚斌，2024；李燕，2021），但并未深入探究不同层次数字鸿沟在其中的作用差异。本文同时检验和比较了数字接入鸿沟和数字使用鸿沟对网上政务服务与社会公平感关系的调节效应。研究发现，数字接入鸿沟并未显著影响两者关系，而不同受教育程度和年龄群体之间的数字使用鸿沟则会导致网上政务服务对社会公平感的异质性影响。这一结果表明，弥合数字使用鸿沟是通过网上政务服务提升公众社会公平感的关键所在。

（二）政策建议

基于以上的研究发现，本文提出如下三点政策建议。

第一，坚持系统观念，打造事前、事中、事后全流程贯通融合的网上政务服务。具体来说，既要完善全国一体化政务服务平台功能，继续保持事前服务获取的便利性，也要补齐事中服务办理和事后办理成效的短板，从群众实际需求出发，以高频民生服务事项为重点，搭建群众“点菜”、平台“配菜”、部门“炒菜”的“中央厨房”式政务服务模式，实现网上政务服务从能办向好办、易办的转变。

第二，畅通政民沟通渠道，切实改善政民互动体验。既要通过“好差评”体系等多种渠道，及时掌握群众网上办事过程中的急难愁盼问题，又要健全“接诉即办”的问题解决机制，探索开展“我陪群众走流程”“政务服务体验员”等实践创新，推动服务流程优化和互动体验升级。

第三，坚持数字普惠，弥合数字使用鸿沟。从供给侧来看，要保持政务服务的包容性，关注老年人、低学历者等数字弱势群体的需要，完善线上线下服务渠

道,加快推进适老化改造和信息无障碍建设。从需求侧来看,要以全民数字素养与技能提升行动为抓手,着力提升公众的数字素养与技能,使网上政务服务建设成果更多更公平惠及全体人民。

(三) 研究局限与未来展望

本文也存在不足和有待拓展之处。第一,数据和研究方法的局限性。本研究基于三期混合截面数据,无法得出严格的因果关系,未来的研究可以采用面板数据或实验设计,更准确地估计网上政务服务对社会公平感的影响,提升研究的内部效度。

第二,变量测量的局限性。网上政务服务只是数字政府建设的一个方面,主观感知只是社会公平的一种测量方式,未来的研究可以采用多种测量方式对数字政府与社会公平之间的关系进行多维度分析,并比较其异同。此外,受限于二手数据,本文采用人口社会学变量作为数字使用鸿沟的代理变量,未来的研究可借鉴相关量表,自行设计和收集问卷,直接测量数字使用鸿沟。

第三,其他有待研究的重要问题。例如,网上政务服务对社会公平感的影响还可能受组织特征和应用场景的制约,未来的研究可以深入考察不同部门和领域的网上政务服务对社会公平感的影响差异。随着新一代人工智能技术向公共部门渗透,政务服务智能化趋势日益凸显,这又将如何影响公众的社会公平感,也是值得关注的问题。

参考文献

- 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)
- 国务院(2022-06-23). 国务院关于加强数字政府建设的指导意见. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm.
- The State Council of the People's Republic of China. (2022, June 23). Guiding Opinions of the State Council on Strengthening the Construction of Digital Government. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm.
- 国务院(2024-01-16). 国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926256.htm.
- The State Council of the People's Republic of China. (2024, January 16). Guiding Opinions of the State Council on Further Optimizing Government Affairs Services, Improving Administrative Efficiency, and Promoting “Efficient Completion of One Matter”. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926256.htm.
- 韩彦超、潘泽泉(2023). 互联网使用与公平感——基于CSS2019的实证分析. *浙江社会科学*, (1): 76-85+158.
- Han, Y. C., & Pan, Z. Q. (2023). Internet Use and Sense of Fairness: An Empirical Analysis Based on CSS 2019. *Zhejiang Social Sciences*, (1): 76-85+158. (in Chinese)
- 黄健、邓燕华(2021). 制度的力量——中国社会保障制度建设与收入分配公平感的演化. *中国社会科学*, (11): 54-73+205.

- Huang, J., & Deng, Y. H. (2021). The Power of Institutions: The Construction of China's Social Security System and the Evolution of the Sense that Income Distribution Is Fair. *Social Sciences in China*, (11): 54-73+205. (in Chinese)
- 简·E·芳汀 (2010). 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新. 邵国松, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Fountain, J. E. (2010). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. (Shao, G. S. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 李琴、岳经纶 (2021). 信息技术应用如何影响社会福利权的实现? ——基于贫困治理的实证研究. *公共行政评论*, 14(3): 79-97+198.
- Li, Q., & Ngok, K. L. (2021). How the Application of Information and Communication Technology Affect Social Welfare Rights? Evidence from Poverty Governance in China. *Journal of Public Administration*, 14(3): 79-97+198. (in Chinese)
- 李炜 (2019). 社会公平感: 结构与变动趋势(2006-2017年). *华中科技大学学报(社会科学版)*, 33(6): 110-121.
- Li, W. (2019). The Sense of Social Fairness: Structure and Trend: An Analysis of the Trend of Public Social Fairness Between 2006 and 2017. *Journal of Huazhong University of Science and Technology(Social Sciences Edition)*, 33(6): 110-121. (in Chinese)
- 李文钊 (2021). 界面政府理论: 理解互联网时代中国政府改革的新视角. *中国人民大学学报*, 35(4): 11-18.
- Li, W. Z. (2021). Government as Interface: An Approach to Chinese Governmental Reforms in the Internet Age. *Journal of Renmin University of China*, 35(4): 11-18. (in Chinese)
- 李晓霞、陶文冲 (2023). 社交媒体广告接触对态度形成的影响: 社会公平和主观幸福感的链式中介作用. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 45(8): 161-168.
- Li, X. X., & Tao, W. C. (2023). The Influence of Social Media Advertising Exposure on Attitude Formation: The Chain Mediating Role of Social Justice and Subjective Well-Being. *Modern Communication(Journal of Communication University of China)*, 45(8): 161-168. (in Chinese)
- 李燕 (2021). “互联网+政务服务”公民获得感: 理论内涵与测量维度. *探索*, (4): 133-145.
- Li, Y. (2021). Citizen's Sense of Gain on "Internet+Government Services": Theoretical Connotation and Measurement Dimension. *Probe*, (4): 133-145. (in Chinese)
- 刘伯凡、赵玉兰、梁平汉、张军 (2023). 政务新媒体与地方政府信任: 来自开通政务微博的证据. *世界经济*, 46(5): 177-200.
- Liu, B. F., Zhao, Y. L., Liang, P. H., & Zhang, J. (2023). New Media for Government Affairs and Trust in Local Governments: Local Governments Opening Micro-Blog Accounts. *The Journal of World Economy*, 46(5): 177-200. (in Chinese)
- 刘欣、胡安宁 (2016). 中国公众的收入公平感: 一种新制度主义社会学的解释. *社会*, 36(4): 133-156.
- Liu, X., & Hu, A. N. (2016). Perception of Income Fairness: A Sociological New Institutional Explanation. *Chinese Journal of Sociology*, 36(4): 133-156. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 网上办事不求人: 政府数字化转型与社会关系重塑. *电子政务*, (5): 31-42.
- Ma, L. (2022). Getting Things Done Online Independently: Government Digital Transformation and Social Relationship Restructuring. *E-Government*, (5): 31-42. (in Chinese)
- 马亮 (2024). 数字政府如何影响社会公平: 作用机制与理论前瞻. *探索与争鸣*, (5): 94-101+179.
- Ma, L. (2024). How Digital Government Affects Social Equity: Mechanisms and Theoretical Prospects. *Exploration and Free Views*, (5): 94-101+179. (in Chinese)
- 孟天广 (2022). 过程导向的国家治理: 政府质量的生成、效应与机制. 北京: 商务印书馆.
- Meng, T. G. (2022). *Process-Oriented Governance: Formation, Effects, and Mechanisms of Government Quality*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 施生旭、郭新琴 (2023). 公共服务满意度对社会公平感的影响研究——基于代际差异视角的研究. *重庆社会科学*, (4): 77-93.
- Shi, S. X., & Guo, X. Q. (2023). The Research on the Impact of Public Service Satisfaction on Social Equality: An Empirical Study Based on the Perspective of Generational Differences. *Chongqing Social Sciences*, (4): 77-93. (in Chinese)

- Chinese)
- 苏振华 (2018). 理解社会公平感: 媒体建构与公众感知. *新闻与传播研究*, 25(1): 21-40+126.
- Su, Z. H. (2018). Understanding Social Justice: Media Construction and Public Perceptions in China. *Journal of Journalism & Communication Studies*, 25(1): 21-40+126. (in Chinese)
- 汤志伟、郭雨暉、翟元甫 (2019). 社会-技术框架下的政务服务在线办理能力探究——基于 334 个地级行政区的数据分析. *中国行政管理*, (1): 37-44.
- Tang, Z. W., Guo, Y. H., & Zhai, Y. F. (2019). Socio-Technical System for the Online Processing of Administrative Services: Based on Data from 334 Prefecture-Level Administrative Regions. *Chinese Public Administration*, (1): 37-44. (in Chinese)
- 魏钦恭 (2020). 收入差距、不平等感知与公众容忍度. *社会*, 40(2): 204-240.
- Wei, Q. G. (2020). Income Disparity, Perceptions of Inequality, and Public Tolerance. *Chinese Journal of Sociology*, 40(2): 204-240. (in Chinese)
- 徐延辉、孔一舟 (2023). 转型时期中国社会公平感的变迁历程及其解释因素. *社会*, 43(3): 213-242.
- Xu, Y. H., & Kong, Y. Z. (2023). The Changing Course of Chinese Sense of Social Fairness in the Transitional Period and Its Explanatory Factors. *Chinese Journal of Sociology*, 43(3): 213-242. (in Chinese)
- 杨开峰、杜亚斌 (2022). 政府透明感知及其影响因素: 基于中国地方治理综合调查的实证分析. *社会科学研究*, (2): 43-56.
- Yang, K. F., & Du, Y. B. (2022). Perception of Government Transparency and Its Influencing Factors: An Empirical Analysis Based on Comprehensive Survey of Local Governance in China. *Social Science Research*, (2): 43-56. (in Chinese)
- 张军、倪星 (2020). 控权问责、服务提升与电子政务的清廉效应——基于中国 282 个地级市调查数据的实证分析. *中国行政管理*, (3): 59-66.
- Zhang, J., & Ni, X. (2020). Administrative Control, Service Improvement and the Effect of E-government on Anti-Corruption: An Empirical Analysis Based on the Survey Data of 282 Prefecture-Level Cities in China. *Chinese Public Administration*, (3): 59-66. (in Chinese)
- 张龙鹏、汤志伟、曾志敏 (2020). 技术与民生: 在线政务服务影响公共服务满意度的经验研究. *中国行政管理*, (2): 45-53.
- Zhang, L. P., Tang, Z. W., & Zeng, Z. M. (2020). Technology and Likelihood: An Empirical Study on the Impact of Online Government Services on Citizen Satisfaction with Public Services. *Chinese Public Administration*, (2): 45-53. (in Chinese)
- 张楠迪扬、郑旭扬、赵乾翔 (2023). 政府回应性: 作为日常治理的“全回应”模式——基于 LDA 主题建模的地方政务服务“接诉即办”实证分析. *中国行政管理*, (3): 68-78.
- Zhang, N. D. Y., Zheng, X. Y., & Zhao, Q. X. (2023). Government Responsiveness: An All-Response Pattern of Daily Governance: An Empirical Study of Local Government Hotline Appeals Using Latent Dirichlet Allocation(LDA). *Chinese Public Administration*, (3): 68-78. (in Chinese)
- 郑磊 (2021). 数字治理的效度、温度和尺度. *治理研究*, 37(2): 5-16+2.
- Zheng, L. (2021). The Validity, Temperature and Scale of Digital Governance. *Governance Studies*, 37(2): 5-16+2. (in Chinese)
- 郑跃平、孔楚利、邓羽茜、李楚昭、廖宸婕、杨学敏 (2022). 需求导向下的数字政府建设图景: 认知、使用和评价. *电子政务*, (6): 2-21.
- Zheng, Y. P., Kong, C. L., Deng, Y. Q., Li, C. Z., Liao, C. J., & Yang, X. M. (2022). The Landscape of Digital Government Construction under Demand Orientation: Perception, Usage, and Evaluation. *E-Government*, (6): 2-21. (in Chinese)
- Alves, W. M., & Rossi, P. H. (1978). Who Should Get What? Fairness Judgments of the Distribution of Earnings. *American Journal of Sociology*, 84(3): 541-564.
- Barry, B. (2005). *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press.
- Chan, F. K., Thong, J. Y., Brown, S. A., & Venkatesh, V. (2021). Service Design and Citizen Satisfaction with

- E-Government Services: A Multidimensional Perspective. *Public Administration Review*, 81(5): 874–894.
- Frederickson, G. (2005). The State of Social Equity in American Public Administration. *National Civic Review*, 94(1): 31–38.
- Karni, E., & Safra, Z. (2002). Individual Sense of Justice: A Utility Representation. *Econometrica*, 70(1): 263–284.
- Lerner, M. J. (1980). *The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion*. New York: Plenum Press.
- Li, Y., & Shang, H. (2023). How Does E-Government Use Affect Citizens' Trust in Government? Empirical Evidence from China. *Information & Management*, 60(7): 103844.
- Lythreatis, S., Singh, S. K., & El-Kassar, A. N. (2022). The Digital Divide: A Review and Future Research Agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 175: 121359.
- Ma, L. (2017). Performance Management and Citizen Satisfaction with the Government: Evidence from Chinese Municipalities. *Public Administration*, 95(1): 39–59.
- Mahmood, M., Weerakkody, V., & Chen, W. (2020). The Role of Information and Communications Technology in the Transformation of Government and Citizen Trust. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4): 708–728.
- Nam, T. (2014). Determining the Type of E-Government Use. *Government Information Quarterly*, 31(2): 211–220.
- Pang, M. S., Kankanhalli, A., Aanestad, M., Ram, S., & Maruping, L. M. (2024). Digital Technologies and the Advancement of Social Justice: A Framework and Agenda. *MIS Quarterly*, 48(4): 1591–1610.
- Reissig, L., Stoinescu, A., & Mack, G. (2022). Why Farmers Perceive the Use of E-Government Services as an Administrative Burden: A Conceptual Framework on Influencing Factors. *Journal of Rural Studies*, 89: 387–396.
- Reyes, G., & Gasparini, L. (2022). Are Fairness Perceptions Shaped by Income Inequality? Evidence from Latin America. *The Journal of Economic Inequality*, 20: 893–913.
- Ruijter, E., Porumbescu, G., Porter, R., & Piotrowski, S. (2023). Social Equity in the Data Era: A Systematic Literature Review of Data-Driven Public Service Research. *Public Administration Review*, 83(2): 316–332.
- Scheerder, A., Van Deursen, A., & Van Dijk, J. (2017). Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes. A Systematic Review of the Second-and Third-Level Digital Divide. *Telematics and Informatics*, 34(8): 1607–1624.
- Shepelak, N. J., & Alwin, D. F. (1986). Beliefs about Inequality and Perceptions of Distributive Justice. *American Sociological Review*, 51(1): 30–46.
- Stokan, E., Hatch, M. E., & Overton, M. (2023). Fifty Years as the Fourth Pillar of Public Administration: A Polycentric Extension of the Social Equity Framework. *Public Administration*, 101(4): 1427–1442.
- Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Van Dijk, J. A. (2006). Digital Divide Research, Achievements and Shortcomings. *Poetics*, 34(4–5): 221–235.
- Wang, X., Chen, Z., Poon, K. T., & Jiang, T. (2021). Perceiving a Lack of Social Justice: Lower Class Individuals Apply Higher Moral Standards to Others. *Social Psychological and Personality Science*, 12(2): 186–193.
- Wegener, B., & Liebig, S. (2017). Dominant Ideologies and the Variation of Distributive Justice Norms: A Comparison of East and West Germany, and the United States. In Kluegel, J. R., Mason, D. S., & Wegener, B. (Eds.), *Social Justice and Political Change*. New York: Routledge.
- Wu, W., Ma, L., & Yu, W. (2017). Government Transparency and Perceived Social Equity: Assessing the Moderating Effect of Citizen Trust in China. *Administration & Society*, 49(6): 882–906.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2007). Public Responsiveness of Government Organizations: Testing a Preliminary Model. *Public Performance & Management Review*, 31(2): 215–240.
- Zahid, H., Ali, S., Abu-Shanab, E., & Javed, H. M. U. (2022). Determinants of Intention to Use E-Government Services: An Integrated Marketing Relation View. *Telematics and Informatics*, 68: 101778.

责任编辑：李佳源

政策再设计的策略类型与生成机制： 基于生育政策变迁的过程追踪分析

满小欧 杨 扬*

【摘要】 政策设计是影响政策执行效果的一种特定政策制定形式，兼具理性技术手段与特定价值追求的双重属性，成为连接政策意图与政策实践的关键环节。然而，当前关于政策设计的研究较多关注特定时点上的要素配置，而未将政策设计视作一个整体，从时间维度纵向考察其适应性与灵活性的特征。为此，论文引入“政策再设计”概念，重点考察政策设计在调适过程中呈现出的稳健性状态。基于“干预对象”与“行动特征”的分析框架，研究将政策再设计划分为静态实质性、静态程序性、动态实质性和动态程序性四种策略类型，并构建了议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈的四阶段机制部件，以阐释政策再设计策略的动态生成过程。研究不仅在理论层面上回应了政策设计如何发展的经典命题，更从实践层面揭示了政策再设计的因势而变和因时而变的实现路径。未来政策设计应着眼于从静态稳健向动态调适过渡的深度挖掘，进一步提升政策适应力与制度韧性。

【关键词】 政策再设计 策略类型 政策变迁 过程追踪

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0059-19

一、问题的提出

政策设计 (Policy Design) 作为政策目标与政策工具之间的桥梁，是指在政策过程中选择适当的政策工具以实现审慎确定的政策目标的重要环节 (Howlett & Mukherjee, 2014)。长期以来，政策设计被视为一种“理性规划”，兼具理性技术

* 满小欧，东北大学文法学院教授、博士研究生导师。通讯作者：杨扬，东北大学文法学院博士研究生。感谢匿名评审专家以及为本文写作提供帮助的所有老师与同学。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“人口负增长背景下中国内生性低生育问题的长效治理机制研究” (23BGL261)， “兴辽英才计划”文化名家暨“四个一批”人才项目 (XLYC2210053)。

手段的策略性与特定价值追求的规范性，趋向于形成更有效的政策和更好的政策。已有研究多关注政策设计是什么、政策设计效果如何等议题（朱伟，2018；李强彬、刘素红，2020；满小欧等，2025），凸显政策设计的工具组合应用与目标群体的社会建构导向（杨斌，2024；张勇杰，2019），相对忽视了对政策设计如何发展以及怎样发展这些问题的探讨，一定程度上造成了政策目标实现与政策行为逻辑脱嵌的理论困境。此外，政策设计偏向的是政策设计师在全新政策领域，即在一块“白板”上进行“从无到有”的设计，强调一次性完成并得到执行的政策活动。然而，现实中在“白板”上开展的全新设计是鲜少发生的，政策设计更是一个与政治现实持续互动的过程。为此，研究引入国内外学者关于“政策再设计”（Policy Redesign）的概念研究，它意味着政策设计者对政策设计的初始要素进行不同程度的调整、再造与重塑（Howlett & Mukherjee, 2014），并在渐进的过程中衍生出新的政策方案，为政策生命力的延续以及高质量的政策产出提供可能。

然而，既有研究较少关注政策设计本身在时间维度的自适应发展过程，亦缺乏对政策设计初始要素发生变化所呈现的整体性与结构性行为特征的归纳与检视，其实践过程有待进一步检验。生育政策作为中国治理情境下的一项具有高能见度和高临近度的政策，时间跨度长达六十余年，政策初始设计经过多次的政策反馈而发生显著变化，真实描绘了一幅政策再设计的现实图景。当政策所处的环境急剧变化，政策决策者选择恰当的时间节点对生育政策的初始设计作出调适性变革，确保政策内容的连续性与稳定性，进而增强政策在动态环境中的适应性与灵活性。基于生育政策的变迁历程，我们需要审慎思考以下问题：在这一过程中政策设计的初始要素发生了何种变化？此类现象中的政策再设计策略呈现何种类型与特征？其产生又受到何种深层次的逻辑驱动？如何进行“政策再设计”使其更具稳健性？

基于此，本研究突破传统的西方政策设计理论研究，从时间维度观察政策过程中政策设计相关要素的再造与重塑，构建政策再设计的“后设计环节”的整合性分析框架，通过对生育政策变迁的过程追踪，廓清政策再设计的差异化类型及其生成的内在机理，以形塑更为理性且自觉的设计思维，推动政策的韧性发展，完善政策设计理论在我国现代化进程中的本土性建构。

二、文献述评：从“政策设计”到“政策再设计”

政策设计作为政策再设计的前置性环节，其可从理论上解构政策再设计的核心要素及其演化的基本逻辑。总体而言，政策再设计以政策设计的实质性部分和程序性部分为主要干预对象，具有适应性与灵活性双重稳健性的行动特征。

（一）政策设计：以实质性设计与程序性设计为构成要件

早期政策设计理论，无论是将其视为联结目标与方法的“艺术”（Weimer, 1993）、影响行动者预期的规则（Whiteman, 1986），抑或是政府解决集体困惑的学习尝试（Bennett & Howlett, 1992），其内容均聚焦于一次性的、静态的方案创制过程，即如何为特定政策目标选择和组合恰当的政策工具。在此基础上，Howlett等学者将政策设计划分为实质性设计和程序性设计两个部分（Howlett, 2000）。前者涉及一系列政策安排，并部署有可能解决或改善政策问题等方面的政策资源，是影响公共行动的实际内容；后者强调政策设计层面的流程规范性，旨在确保负责制定、决定和管理该政策的人员之间达成某种协议与协调（Bali et al., 2021），从而间接影响实质性设计的效应（Stark & Yates, 2021）。这种关于实质性与程序性的要素划分，构成了理解“政策再设计”干预对象的基础。

实质性设计涵盖了总体目标、政策工具以及工具的精准设置三大环节（Hall, 1993），其任务在于将相互关联的政策目标与政策工具进行有机地调整、结合，以实现政策预期效果。有学者在此基础上提出三嵌套组合的政策设计内容，从宏观、中观、微观层面解释政策目标与政策工具间的组合关系（VanGeet et al., 2021）。其中，宏观层面立足高度抽象的政策情境，聚焦政策理念与工具选择偏好的匹配关系；中观层面关注公共项目的操作化过程，即政策问题以及解决问题的工具组合；微观层面从具体措施出发，重视具体目标与工具校准的对应关系。程序性设计主要规定了政策行动如何展开、由谁执行以及各参与主体如何协调，是用于规范政策制定和实施过程的制度性技术或运行机制，其本质是实现政策行为的修正和对预期目标的矫正（臧雷振、任婧楠，2023）。有学者以政策工具分类为基础，将程序性政策设计分为程序性信息工具、程序性权威工具、程序性财政工具和程序性组织工具（de Vries, 2021）。需要注意的是，在不同情境下，政策设计可能具有实质性与程序性两种属性，并在一定条件下发生转换，以适应复杂的政策环境。因此，程序性设计过程作为政府工具包，亦是政策再设计中的不可或缺的部分。

西方国家在政策设计理论研究与实践应用等方面提供了有益的知识积累，但我国目前有关政策设计的理论研究仍较为欠缺，将政策设计意图转变为实际的政策实践过程亟须进行关于“后设计环节”的研究，从时间维度关注实质性设计与程序性设计之间的适配程度，增强政策在动态环境中的适应性，借助政策的“持续再设计”来积极回应环境的动态性。

（二）政策再设计：概念内涵与策略类型

本文在政策设计的理论基础上进一步拓展，尝试阐释“政策再设计”的概念

内涵，并基于“干预对象”和“行动特征”的分析框架，廓清政策变迁过程中政策再设计呈现的策略类型，以深描其政策内容在“后设计环节”的发展进路与建构过程。

1. 政策再设计的概念意涵

整体而言，政策再设计是政策设计者通过调整和改变政策设计的初始要素以形成新的政策方案，来实现不断迭代的政策目标，其内涵可从以下两个层面概括。

其一，从再设计的行动内容来看，政策再设计是对初始设计要素的调整与重塑。这既包括对既有政策缺陷进行弥补或纠正的渐进性调适（陈水生、祝辰浪，2022），也涵盖了通过重组或升级政策元素、催生新理念逻辑的迭代式发展（李瑞昌、林华旌，2024）。其二，从再设计的行动特征来看，政策再设计具有能主动适应环境变化的稳健性行为特性（Howlett & Ramesh, 2023）。具体而言，一是静态稳健性，即政策在遭遇外部冲击后恢复至初始目标的能力，表现为“适应性”；二是动态稳健性，即政策不仅能恢复到原始状态或目标，且能创造新的形式和状态目标以应对挑战，表现为“灵活性”。

因此，政策再设计在本质上体现为，政策设计的实质性部分（如目标性质、工具逻辑等）以及程序性部分（如执行机构、评估方式等）会随着政策环境、目标群体或政策反馈等情况变化而动态调整，以提升政策适应力与稳健性。其内涵的边界在于：其一，传统的政策设计理论聚焦“工具-目标”的横向适配，而政策再设计从时间维度纵向考察政策设计在调适过程中呈现出行为路径与内在机理；其二，政策再设计不仅关注政策设计实质性内容的细化与更新，亦强调程序性设计的调整与更迭及其对实质性设计的支撑作用；其三，政策再设计在维持政策适应性的同时，也重视政策调整过程中呈现的行动特征与创新取向，为厘清政策演化趋势提供了类型学参考。相关内涵辨析见表1。

表1 政策再设计与政策设计的内涵辨析

	政策再设计	政策设计
概念界定	政策设计者通过调整和改变政策设计的初始要素形成新的政策方案	政策设计者选择和设计合适的政策工具以达到既定政策目标
侧重视角	长期的、纵向的持续性状态	短期的、横向的要素组合
发生阶段	政策周期全过程	政策初始阶段
干预对象	实质性部分、程序性部分	
行动特征	双重稳健性（适应性、灵活性）	从无到有的全新设计
目标取向	主动适应政策环境的迭代性设计	完成政策初始目标的被动回应

资料来源：作者自制。

2. 政策再设计的策略类型

面对政策演进过程中既有路径惯性也有环境变化压力双重影响的情况，政策再设计往往呈现出稳定延续与策略调整并行的动态特征。为识别这一过程中政策干预的重点与差异化策略，本文根据政策再设计的干预对象（实质性或程序性）和行动特征（静态稳健性或动态稳健性），构建了政策再设计的类型学分析框架，将其策略类型划分为静态实质性再设计、静态程序性再设计、动态实质性再设计及动态程序性再设计四类（如表2所示）。其中，对政策再设计干预对象的判断取决于政策设计所使用的核心治理工具构成情况，实质性政策设计包括影响政策内容、政策资源等制度安排，以直接性与强制性为主要特征；程序性政策设计则是调整政府自身运作和决策行为的实施过程，表征为间接性与辅助性。政策再设计的行动特征取决于政策本身变化的特点，其兼具静态稳健性和动态稳健性两个特征，前者是政策能对环境变化作出反应，对政策的再设计仅限于调整实施形态与执行机制，具有“适应性”的特征；后者是政策能在环境变化面前保持理念内核并发展出新的政策目标，且政策再设计能实现自我修正与创新，具有“灵活性”的特征。这两种关系都可以被描述为稳健性，原因在于政策不会随着环境的变化而消失或失效。

表2 政策再设计策略的四种类型

		政策再设计的干预对象	
		实质性政策设计	程序性政策设计
政策再设计 的行动特征	静态稳健性	静态实质性再设计 (政策目标、政策工具进行调整)	静态程序性再设计 (对政策执行过程的行为修正)
	动态稳健性	动态实质性再设计 (政策理念、工具逻辑发生变化)	动态程序性再设计 (对政策执行过程的目标矫正)

资料来源：作者自制。

第一，静态实质性再设计是指实质性政策设计呈现出静态稳健性，分别是指微观层面和中观层面的政策目标和政策工具的调整。在这一阶段，政策虽然经过再设计但其本身并未发生根本性的改变，是“有限的适应性”。具体而言，静态实质性再设计是指政策在面临内外部挑战时保持政策目标，使政策问题与解决问题的工具类型能适应不断变化的环境，包括对政策的具体目标以及政策工具进行局部调整，亦不会更改策略中的实质性元素，进而完成政策的“自我纠正”。具体表现为，政策再设计过程中政策理念保持不变，政策目标细微调整，政策工具的规格与校准发生相应变化。

第二，静态程序性再设计是指程序性政策设计呈现出静态稳健性，实现了对政策执行过程的“行为修正”，通过调整既有政策与规则或改变政策参与者的行

为，识别政策环境变化的风险，来保障静态实质性政策的执行合规性与系统一致性。与静态实质性再设计相比，程序性政策再设计侧重影响政策本身以及决策过程有关的政府内部行动，强调政策在设计层面的流程规范性，实现政策的“自我完善”。具体表现为，静态程序性再设计为同一时期静态实质性再设计提供辅助性工作，包括调整政策执行机构、人员关系、简化政策程序等，但其不干预政策再设计的进程。

第三，动态实质性再设计是指实质性政策设计呈现出动态稳健性，体现了宏观层面的政策理念和工具选择偏好的改变，即政策经过再设计不仅能恢复到原来的状态或目标，还能自我修正，创造新的目标和逻辑。在这种类型下，几乎所有政策实质性要素均发生改变，即政策的具体目标、工具手段，以及目标性质及其工具逻辑均发生变化，这使它在应对短期、中期和长期的环境波动下能超越原有的政策设计，进而完成政策的“自我发展”。具体表现为，政策理念发生根本性转变，政策目标和工具围绕新的政策理念完成迭代更新，并在原有理念的基础上形成更具发展潜力的政策内容。

第四，动态程序性再设计是指程序性政策设计呈现出动态稳健性，实现了对政策执行过程的“目标矫正”，其理念在于形成更加系统、富有思维的政策程序，助力动态实质性政策设计的实现。它通过设置灵活的政策程序，对原有政策目标和手段进行更深层次或更迅速的改变，定期审查政策环境和内部风险，并将这些政策效应反馈到后续的再设计中，实现政策的“自我学习”。具体表现为，动态程序性再设计在组织重构的基础上，衍生出新的职能理念，为同一时期动态实质性政策再设计提供决策指导，进而干预下一阶段的政策再设计，包括定期评估、实时监督、持续的预测与学习等方式。

三、案例阐释：政策再设计的策略类型及生成过程分析

以上四种策略类型构成了识别政策再设计行动特征、理解再设计路径中制度调整的方向与深度的分析工具，为后续案例分析与机制构建提供了清晰的理论坐标。然而，不同的策略类型在具体政策中的实践样态是否存在差异，其触发条件与作用路径有何不同等问题仍有待明晰。研究将政策再设计引入生育政策分析的合理性与适用性体现在：其一，它超越了传统政策设计理论的静态局限，能解释生育政策长时段、多阶段的动态演化特征。其二，其能在统一的框架内整合解释政策调整中并存的渐进性调适与范式性转型。其三，区别于宏观的政策变迁理论，它聚焦于政策主体围绕初始设计要素进行有意识的重塑与再造。这一理论为审视我国重大政策的长期演化提供了更具解释力的整合性视角。

单案例过程追踪有利于深入观察和了解政策中易被忽视的社会现象，对于政

策现象的深描与背后的机制挖掘具有启发性意义。本研究选取1960—2025年生育政策的历时性变迁过程为案例研究对象。生育政策作为一项依靠国家体制力量构建的系统性制度安排，其六十余年的清晰演化历程为揭示政策再设计的差异化类型提供了近乎理想的关键案例。并且，现行生育政策的包容性发展是在某种程度上跳出传统“计划”的路径限制，将生育权回归家庭，完整地呈现从“静态稳健性”向“动态稳健性”的实质性变化的过程，从而增强了理论构建的内部效度。因此，本文基于政策背景、关键事件与类型特征的分析逻辑，进一步探讨生育政策再设计的形成过程与生成机制，以回答政策再设计“是什么”以及“如何形成”等问题。

（一）静态实质性生育政策再设计的生成过程

静态实质性再设计的核心内容是在维持政策根本目标不变的前提下，通过调整与强化政策工具以应对外部环境的变化。我国生育政策在计划生育范式下的变迁清晰地展现了此过程，它以宽泛的初始设计为起点，经历了两次关键的再设计阶段。首先是生育政策的初始设计。1959—1961年自然灾害后的补偿性生育高峰对原有的生育政策构成严峻挑战。1962年，中央开始提出在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，将生育问题纳入政策议程。此阶段的政策工具主要依赖于一般性的节育倡导和卫生服务，整体呈现出目标宽泛、干预柔性的特征。其次，计划生育由早期倡导转向制度化推进。为实现控制人口过快增长的目标，政策于1971年正式转向以“晚、稀、少”为核心的计划生育措施^①，表现为政策工具的系统性强化，在保留技术指导与药具供给等措施的基础上，引入奖惩机制等规制性工具。最后，生育政策在计划生育框架下逐步收紧，并走向法制化和规范化。持续的人口高增长与特定时期经济发展迟滞的双重压力，进一步激化了人口与发展的内在矛盾。为应对此形势，1980年中央发出《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提出“提倡一对夫妇只生育一个孩子”；1982年，计划生育被确立为基本国策。政策工具亦全面升级为组织考核、法规制度的权威型工具。至此，静态实质性再设计基本完成，其策略是通过工具细化与执行强化来维持政策核心目标的稳定性。本阶段的实践样态见表3。

^① “晚、稀、少”的计划生育政策。“晚”是指男性25周岁、女性23周岁以后结婚，女性24周岁以后生育；“稀”指生育间隔为3年以上；“少”指一对夫妇生育不超过2个孩子。

表3 静态实质性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪 (1960—2012年)				
	政策背景	核心内容	政策目标	核心工具	表现特征
实质性 初始设计	粮食供给不足、 人口快速增长	节育倡导	对人口问题初 步引导	象征型：宣传倡导、 节育指导	目标宽泛、 工具宽松
静态实质性 再设计	补偿性生育高 峰、人口经济 矛盾加剧 人口经济矛盾 激化，外部思 想影响	“晚、稀、少” 政策 计划生育	控制人口过快 增长 严控人口增长	规制型：技术/药具 供应、奖惩制度 权威型：生育调节、 法律责任、奖惩保障	目标明确、 工具细化 目标微调、 工具严苛

资料来源：作者自制。

(二) 静态程序性生育政策再设计的生成过程

静态程序性再设计旨在为实质性政策再设计提供组织保障，表现为生育政策从试验性探索到制度化建构的转变。在严格的计划生育政策实施前，国务院通过设立临时性议事协调机构对生育政策的执行进行前期探索与数据监测，形成了程序性的初始设计。然而，为确保政策的严格执行，程序性政策设计于1981年迎来关键性举措，国家计划生育委员会作为国务院常设机构正式成立，这标志着程序性框架从临时分散的协调模式转向了垂直且制度化的行政管理体制。在后续的机构改革中，该委员会的职能范畴虽从单一的指标管控逐步扩展为集政策规划、垂直监督与技术服务于一体，但其核心任务始终是服务于“控制人口”的实质性目标。总之，此阶段程序性再设计的本质是通过建立强有力的、高度制度化的专门执行机构以回应政策执行过程中的不确定性，进而为实质性政策的合规性与一致性提供坚实的组织保障。本阶段的实践样态详见表4。

表4 静态程序性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪 (1960—2012年)		
	执行机构	主要职能	表现特征
程序性 初始设计	国务院计划生育委员会 (临时)	节育宣传，技术指导， 调查监督	辅助实质性政策； 提供服务支持
静态程序性 再设计	国务院计划生育领导小组 (临时) 国家计划生育委员会 (常设)	宣传指导，药具供给， 调研总结 执行政策，参与立法， 管理服务	组织渐进调适； 维持系统稳健

资料来源：作者自制。

（三）动态实质性生育政策再设计的生成过程

动态实质性再设计由人口结构失衡与前期政策负反馈共同触发，表现为生育政策从谨慎的局部调整到彻底的范式转型的过程。第一阶段的再设计是谨慎的放宽。面对日益凸显的人口老龄化等结构性问题，政策制定者于2013年和2016年先后启动“单独二孩”与“全面二孩”改革。该阶段的再设计目标主要是优化人口结构，但政策理念仍未完全脱离数量控制的既有范畴，属于在原有轨道内的局部调整。第二阶段的再设计则是根本性的范式转型。在总和生育率持续走低与前期政策效果有限的双重压力下，更具突破性的再设计势在必行。2021年，“全面三孩”政策的出台，不仅取消了社会抚养费等制约性措施，更系统性地构建了积极生育支持体系。以2025年国家育儿补贴制度的全面实施为标志，生育政策的内在逻辑完成了根本性重构，政策理念从数量限制转为放宽，政策目标从控制人口转向激励生育，政策工具亦全面转变为以提供假期、津贴、托育服务等措施为主的激励型与能力型工具组合。这一时期，动态实质性再设计的核心特征是政策范式的结构性转向，具体实践样态如表5所示。

表5 动态实质性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪（2013—2025年）				
	政策背景	核心内容	政策目标	核心工具	表现特征
动态实质性再设计	结构失衡、负反馈显现	“单独二孩”政策、“全面二孩”政策	优化人口结构	服务型：财政补贴、流动人口管理	理念转向：包容性发展
	极低生育率、前期效果有限	“全面三孩”及配套支持政策	提升生育水平、促进人口均衡	激励/能力型：延长假期、托育服务、国家育儿补贴等	逻辑重构：生育支持

资料来源：作者自制。

（四）动态程序性生育政策再设计的生成过程

动态程序性再设计为实质性的范式转型提供了组织基础，体现在治理结构从单一垂直的行政管理到多部门协同的网络化治理的根本性转变。2013年新一轮政府机构改革，原国家计生委被撤销，其计划生育管理和服务职责整合纳入新组建的国家卫生和计划生育委员会（国家卫计委），人口发展战略、规划及人口政策研究拟订职责则划入国家发展和改革委员会（国家发改委），打破了延续数十年的单一计生管理体系。随后的机构改革持续转型，2018年，国家卫计委调整为国家卫健委。2022年，国家卫生和计划生育委员会计划生育兼职委员制度等旧有协调机

制被撤销，同年，建立国务院优化生育政策工作部际联席会议制度，正式确立了高层级的跨部门协同治理框架。需要强调的是，这一阶段程序性再设计并不仅仅是被动适应实质性政策的转向，而是通过组织职能的前置转型与数据治理体系的搭建，如卫健委将重心转向家庭发展支持、人口动态监测与效果评估等，逐步实现了执行系统的自主调适与结构重组。因此，动态程序性再设计具有协同互动的特征，作为政策制定的重要信息输入源与智库支持者，其在与实质性再设计互动的过程中根据政策反馈效果进行主动适应并采取革新举措，最终完成动态再设计的行为闭环。这一过程的实践样态详见表 6。

表 6 动态程序性生育政策再设计实践样态

理论类型	生育政策历时性变迁的过程追踪（2013—2025 年）		
	执行机构	核心职能	表现特征
程序性 初始设计	国家计划生育委员会	政策执行，立法参与， 管理服务	维持稳健：组织与规则调 适，维持系统静态稳健
动态程序性 再设计	国家发展和改革委员会	人口战略预测，政策咨询	打破依赖：职能重构与跨 部门协作，为实质性转向 提供组织保障与反馈支持
	国家卫生和计划生育委员会 国家卫生健康委员会	人口监测预警，生育政策拟订	
	国务院优化生育政策工作部 际联席会议制度	统筹协调，推进重大决策	

资料来源：作者自制。

四、案例追踪：政策再设计的生成机制分析

上述生育政策再设计的策略类型与生成过程有效回应了政策再设计“是什么”“如何形成”等基本问题。然而，生育政策由计划生育约束到积极生育支持的政策再设计中间必然存在着将二者联结起来的因果链条。基于对前述生育政策再设计策略类型及其演化过程的归纳分析，本研究构建了议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈四个机制部件，作为解析政策再设计“因何形成”的分析链条（见图 1），旨在揭示生育政策再设计过程中内嵌的核心动力与调整逻辑。

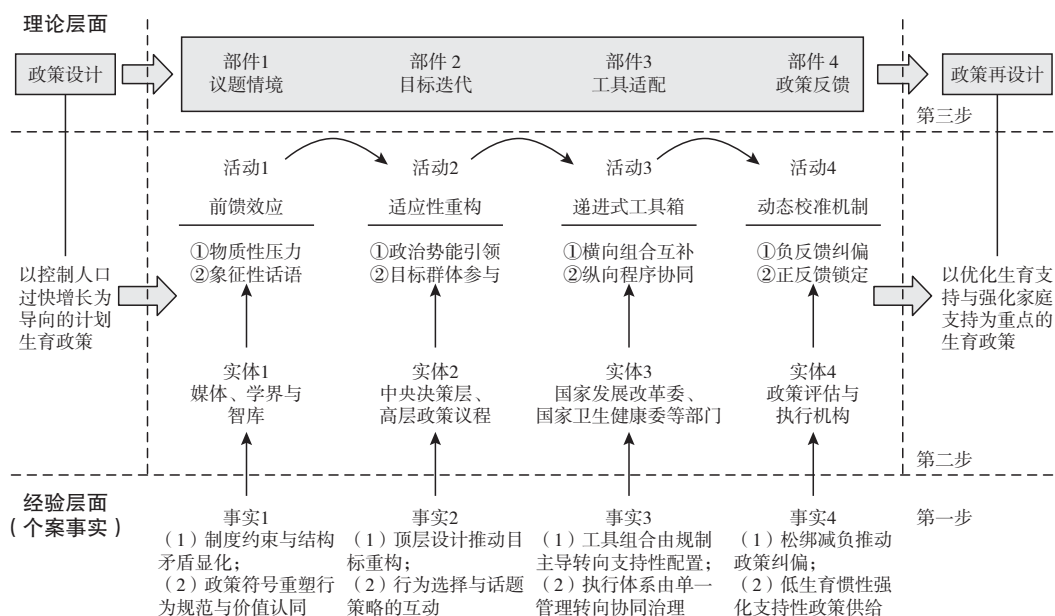


图1 生育政策再设计生成机制的过程追踪

资料来源：作者自制。

(一) 议题情境

生育政策作为一项复杂治理情境下的政策议题，具有目标群体需求与利益多元、决策信息不充分、对环境变化敏感度高的特征。而“政策再设计”要求政策对环境有较强的回应性，即在特定议题中出现并会随着情境的变化而不断调整。这一过程始于政策初始设计的物质性压力与象征性话语的双重嵌套，聚焦设计的特征如何反过来影响后续的政治过程，体现为政策再设计的“前馈效应”（Schneider & Ingram, 1993）。

1. 物质性压力：制度刚性与结构矛盾累积显化

政策设计的初始元素或结构不仅将利益或负担分配给特定的目标群体，形成“物质性效应”，表现为以“控制生育”为核心目标的生育政策，通过行政性罚款、生育指标等权威性工具将生育行为与家庭经济成本绑定，采取“超生即受罚”的刚性约束。这种物质性分配虽在短期内遏制了我国人口快速增长的发展趋势，但也导致老龄化加速、劳动力短缺等结构性矛盾凸显。数据显示，2011—2023年，中国65岁及以上老年人口比重年均提高0.5个百分点，比1982—2010年的0.14提高了3倍以上（陆杰华、冯雨欣，2025）；我国15—64岁劳动年龄人口比重从2010年的74.50%开始逐年下降，2020年已经下降到68.55%（邹波、陈婷婷，2023）。此外，生育成本攀升与公共支持不足形成“高成本、低保障”的冲突，育龄群体通过延迟生育、被动少生等行为选择反向施压政策系统（黎娟娟、

黎文华, 2024)。综上, 多重矛盾的持续累积导致政策再设计的压力剧增。

2. 象征性话语: 政策符号重塑行为规范与价值认同

除分配物质利益外, 政策初始设计还通过符号建构形塑目标群体认知。目标群体对于其从政策初始设计中获取的信息, 包括政治观察、媒体报道以及公共政策的相关经验, 会影响并构成对自身在政府中形象的内在认知, 从而决定其政治参与的态度, “象征性效应”由此形成(李文钊, 2019)。具体来看, 计划生育政策的初始设计将“多孩家庭”塑造为“偏离者”的负面形象, 借助超生罚款、少生优生等符号化标签强化目标群体对生育行为的自我规训, 挤压个体行为选择空间。与此同时, 国际社会对于生育议题的认知态度由“恐高”转向“恐低”, 其延长生育假期、发展普惠托育等经验措施为我国提供了选择性适配的政策方案(杨菊华、杜声红, 2017; 宋健、姜春云, 2022)。此外, 联合国《儿童权利公约》、世界卫生组织生殖健康议题等国际话语, 将生育议题从人口控制拓展至性别平等、儿童福祉等维度, 推动了政策目标的价值扩容(喻术红、葛家欣, 2023)。

因此, 生育政策再设计正是缘于人口结构失衡的现实压力与生育权话语重构的规范性诉求耦合触发的“前馈效应”。这一机制通过物质约束与符号塑造的双重嵌套, 促使政策系统提前感知环境变化并启动适应性调整, 为核心目标的迭代与工具的适配奠定基础。

(二) 目标迭代

政策目标的迭代并非孤立发生的静态调整, 而是由政治势能自上而下推动、目标群体自下而上反馈共同作用的动态过程。生育政策目标从“控制人口数量”向“促进人口均衡发展”转变, 深刻反映了政治势能在整合资源、重塑合法性中的主导作用, 以及目标群体通过话语策略与行为选择对政策内核的渐进修正。

1. 政治势能引领: 顶层设计与政策合法性的重塑

作为一项关乎国家长期发展战略的公共政策, 生育政策受到高层政治议程设置的有力驱动, 通过自上而下、政治动员的方式整合资源, 集中力量与注意力, 来推动政策目标的迭代升级(朱荟、苏杨, 2024)。这种政治势能体现在两方面: 一是通过中央文件等形式释放明确的政策转向信号, 迅速凝聚政策共识。例如, 2015年《中共中央、国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》首次提出“保持适度生育水平”, 取代了“稳定低生育水平”的政策目标, 为生育政策的目标重构提供了合法性基础。二是借助行政体制的动员能力, 将目标迭代转化为地方政府的考核指标, 促使政策目标从理念层面向执行层面渗透。例如, 2022年, 国家卫生健康委妇幼健康司司长宋莉在国新办发布会上提出“到2025年, 努力实现每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个”, 各省市纷纷出

台配套措施，通过资源倾斜、财政补贴等手段加速政策落地。在此过程中，政治势能不仅通过权威信号调整政策方向，亦为政策工具调整和社会观念转变提供动力支持与信号传递。

2. 目标群体参与：行为选择与话语策略的驱动

政策目标的迭代需要与目标群体的利益诉求形成同频共振。这一过程中，育龄群体从被动接受计划生育约束的管控对象，逐步转变为政策支持的权利主体。这种角色转型通过两类机制实现：其一，行为驱动机制。随着生育成本攀升与社会观念变迁，个体的少生优生选择反向削弱了政策目标的合法性根基，倒逼政策设计者正视初始目标与人口情境的现实差距。其二，话语重构机制。托育服务短缺等家庭发展需求被媒体与学界转化为公共议题，形成生育友好型社会的规范性话语。此类话语通过两会提案、智库报告等渠道进入政策议程，促使政策目标从单一的“人口数量管控”扩展为“生育—养育—教育”的全周期支持体系。

当然，目标迭代并非一蹴而就的结果，而是通过不断试错修正得以实现。在此过程中，政治势能与目标群体的诉求形成双向互动，顶层设计为政策试错提供容错空间，而目标群体的行为反馈则为目标的进一步校准提供现实依据，最终实现政策内核从“刚性管控”向“弹性支持”的适应性发展。

（三）工具适配

在议题情境与目标理念转型的基础上，政策工具的属性特征与适用条件也发生相应变化。事实上，工具适配是指政策设计者通过静态或动态、实质或程序的双重调整，以实现工具与目标、目标与情境的精准适配，这一过程随之带来的是政策工具的合法性不断地被建构与再建构的结果。简言之，政策再设计中的政策工具适配能理顺政策过程中的行为逻辑，保障锚定目标的实现，进而塑造新的符号理念与价值伦理。

1. 横向组合互补：工具属性的多元性转换

政策工具的横向组合逻辑在于突破单一工具的功能局限，通过多元工具叠加形成从激励到约束再到支持的协同效应。具体而言，在静态实质性再设计阶段，计划生育政策使用附加惩罚性标签的生育指标管控、行政处罚等规制型工具，以契合“数量控制”的政策初始目标。在动态实质性再设计阶段，原有的规制性工具被激励型及能力型等工具所取代，以提供生育津贴、假期薪资补偿、普惠托育服务供给以及均衡配置教育资源等方式发挥政策工具的组合效应，保障育龄群体的生育权利。例如，2021年《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确提出实施三孩生育政策及配套支持措施，取消社会抚养费等制约措施，并围绕发展普惠托育服务、降低生育养育教育成本、完善生育休假与相关保障制度等

方面作出系统部署。这一过程中，政策工具属性呈现由“强规制弱激励”到“弱规制强激励”的演化趋势，借助自身的符号重构突破已有的路径依赖，并形成包括经济激励、服务保障、时间支持的复合工具包。

2. 纵向程序协同：执行机构的适应性重组

程序性政策工具作为政府调控决策行为与决策进程的技术手段，亦发挥着纵向协同的组织效能（Howlett, 2022）。首先，政府通过撤销计生委、设立联席会议制度等组织重构，促使组织职能转型。例如，2022年建立的国务院优化生育政策工作部际联席会议制度，通过跨部门协作机制统筹教育、医疗、住建等领域资源，破解政策碎片化难题。其次，执行机构依托人口数据库与信息采集渠道，建立动态反馈机制，以此充分发挥程序性工具的赋能效应，引导政策参与主体改善决策结果，进而增强实质性工具的有效性。例如，国家卫生健康委和国家统计局的人口变动抽样数据、出生人口监测数据以及人口预测模型，发挥了重要的决策支撑作用。在此过程中，程序性工具不仅服务于当期政策设计与执行，更通过信息整合与组织调适为后续工具迭代预留机会窗口。

总之，政策工具适配是政策再设计的核心部件，其本质是通过工具组合的动态调整，实现政策目标与治理情境的精准匹配。政策工具从“刚性管控”到“弹性支持”的变化，既体现为规制型、激励型与能力型工具的横向互补，也反映在程序性工具在执行过程中的纵向协同，最终形成分阶段优化的递进式工具箱。

（四）政策反馈

政策的初始设计会引发目标群体的差异化反应，并影响后续的政策再设计进程，即政策反馈效应。政策反馈既是衡量政策有效性的重要标准，也为理解政策再设计提供了微观依据。政策反馈通过行为与效果的反向输入，驱动着政策的动态校准（熊烨，2022）。生育政策从“计划生育”到“生育支持”的转变，既是负反馈对政策偏差的修正过程，也是正反馈强化路径依赖的博弈结果，二者交织形成动态校准机制，为政策再设计提供根源性动力。

1. 负反馈纠偏：松绑式的修正性调整

政策的负反馈通过暴露政策执行与目标群体的现实冲突，触发政策系统的自我修正机制。生育政策的负反馈效应体现在人口代际失衡加剧和家庭发展需求异化的结构性矛盾。正如前文提到，生育成本攀升与托育服务不足造成目标群体的被动少生行为，致使我国总和生育率长期低于更替水平，这些负反馈通过压力阈值机制迫使政策设计者对原有设计逻辑进行修正或调适，具有松绑式特征，在政策方面减少对生育数量的行政性限制，一些地方法规对生育登记、孩子户口登记等相关流程和手续进行简化。例如，2021年《关于优化生育政策促进人口长期均

衡发展的决定》明确“取消社会抚养费等制约措施，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩”；2022年，国家明确将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个税专项附加扣除；2025年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《育儿补贴制度实施方案》，等等。这些调整体现了从“惩罚多生”到“补贴养育”的价值转变。

2. 正反馈锁定：低生育惯性强化支持性供给

政策的正反馈通过目标群体行为惯性固化既有的政策逻辑，形成自我强化的锁定效应。负反馈的缺失使政策设计难以随政策环境变化而保持稳健性，长此以往，政策的有效性和合法性会遭受质疑，从而推进政策再设计进程（Daugbjerg & Kay, 2020）。具体而言，计划生育政策的长期实施塑造了“少生优生”的公众认知，育龄群体开始自觉自愿自发地节育，我国初步进入“内生自主性低生育”阶段（穆光宗、林进龙，2021）。而目标群体逐渐重视个体发展的自我认同理念与生活方式，亦强化了低生育文化的代际传递（吴帆、陈玲，2022），政策可调整空间被不断压缩，“生育权回归家庭”的合法性重塑转而成为政策再设计的重要内容。其表现为，政府密集推出的生育政策配套支持措施，本质上是基于实用主义的经济理性人假设，试图通过激励式政策供给来降低成本、提振生育。例如，2025年起全面实施的育儿补贴制度，通过普惠性的直接现金激励对“内生自主性低生育”进行反向干预。

整体而言，议题情境作为政策再设计的逻辑起点，通过物质性压力与象征性符号的“前馈效应”触发政策再设计的行动议程，政策目标在政治势能与目标群体的联合推动下完成从计划生育约束到积极生育支持的内核重构，由实质性工具和程序性工具构成的递进式工具箱为政策再设计明确行动方案，政策实施的效果反馈成为政策再设计的根源性动力。总之，议题情境、目标迭代、工具适配与政策反馈这四个部件始终贯穿于政策再设计环节，在生育政策再设计中表现为相互嵌套、循环作用的动态机制，推动政策由静态稳健向动态调适的方向发展。

五、研究结论与讨论

重新关注作为政策科学研究子领域的政策设计是十分必要的，因为它构成了理解公共政策形成、调整与演进过程的重要切入点。本研究系统地引入“政策再设计”的概念，旨在通过调整和改变政策设计的初始要素来寻求新的政策方案，推动高质量的政策产出与政策发展。本文借助“政策再设计”的概念考察了生育政策变迁的过程，将研究重心放在政策再设计“是什么”“为什么”等问题上，并基于“干预对象”和“行动特征”的分析框架，将其实践样态划分为静态实质

性、静态程序性、动态实质性以及动态程序性四种类型。其中，程序性再设计通过修正政策行为和调整预期目标，为下一阶段的实质性再设计提供助力或实施干预，促使政策由静态实质性向动态实质性发展，进而实现政策再设计由“静态稳健”到“动态稳健”的转变，以此完成政策的自我纠正、自我完善、自我发展与自我学习。对政策再设计发生机制的研究发现，由议题情境、目标迭代、工具适配和政策反馈组成的逻辑链条，促成了由生育约束到生育支持的政策再设计，为应对人口发展难题贡献出具有韧性的政策方案与治理路径。

本文认为，应以审慎包容的态度回应在实践中出现的政策再设计现象。一是推进“因势而变”的政策再设计。一方面，政策再设计并不意味着完全打破原有政策思维，而是通过吸收和学习以往经验，对政策内容进行调整，与政策环境变动保持相对一致以保持政策内容的连续性与稳定性，避免政策系统因环境突变而发生剧烈波动，加剧政策脆弱性。当政策目标面临微调、原有工具仍可沿用，可以采取静态实质性再设计策略，政策工具也体现为逐步优化而非全盘替代。另一方面，政策再设计并非要求政策“一刀切”地调整，而是在综合各类政策目标的基础上适度调整，通过自动或半自动的调整反馈机制和程序，定期审查环境和内部风险，实现对初始条件的自动适应，提升政策的自我适应力。当制度执行能力成为约束瓶颈时，则需通过动态程序性再设计来重构程序基础，在整合资源的基础上形成敏捷调整机制，缩短反馈周期。这种类型框架可为政策制定者在应对不同政策环境时提供策略选择的参考依据。二是推进“因时而变”的政策再设计。其一，政策再设计应选择适合的时间节点。这意味着政策设计者应评估何时进行政策再设计，在恰当的时间作出正确的选择，并采取迅速、有力和果断的行动来解决问题。然而，案例研究发现，生育政策再设计对初始政策效果反馈的响应存在时间上的滞后性，这可能会减损自身的实施效果。其二，政策再设计要兼顾灵活性，即在外部环境发生变化后能迅速作出反应，并尽快改变那些与环境不一致的政策要素。例如，以重大事件为外部扰动因素，能推动政策设计者敏锐地感知和捕捉政策执行信息和效果，倒逼政策及时调整并对现实情境予以回应。

需要强调的是，政策再设计并非对政策原型及内容的“内卷”或重复，而是在原有基础上对政策目标及其工具逻辑进行调整，尝试求得新方案而形成的螺旋式上升的过程，是一种“迭代性设计”，目的是提升政策韧性。因此，在政策再设计的过程中，不仅要设计出具有静态稳健性的“一揽子”政策，还要考虑政策能否充分适应不断变化的环境，将动态稳健性政策也纳入设计理念中，更要兼顾政策再设计的时间因素。此外，传统的政策设计关注的是实质性部分，而对程序性设计关注不足。如何促使政策从静态稳健向动态稳健过渡，可引入程序性政策再设计这一策略，构建灵活的政策程序，将政策实施结果反馈至后续再设计中，以更好地服务于实质性政策工具的优化。例如，成立议事协调机构、专家咨询委员

会、开展公众调查等静态程序性再设计，以及调整政府机构，形成定期评估、实时监督等动态反馈机制，通过持续的预测与学习完成再设计的良性循环。

由此可见，政策再设计为政策生命力的延续提供了可能的实现路径。研究的理论贡献如下：第一，超越了以往对政策设计的片面化理解。本研究在政策设计的基础上，引入“政策再设计”概念，将政策设计作为一个整体从时间维度纵向考察其在再设计过程中发生的变化，关注政策在全生命周期中呈现的稳健性特征。实际上，政策设计不仅是初始阶段的“理性规划”，更是长期迭代的动态过程，政策设计者需要通过找寻最佳行动方案来适应议题情境的持续变化。这一概念的引入从理论上回应了政策设计应“如何发展”的经典命题。第二，明确政策再设计类型划分的理论定位。研究提出的四种策略类型，是对政策系统在目标调整、程序修正与工具选择过程中所呈现干预方式的提炼与表达。这一划分逻辑有助于从类型特征出发，识别再设计如何在具体情境中体现出结构稳定性与调整灵活性的特征，旨在从“再设计发生与否”的问题，转向“再设计以何种机制、在何种条件下可能发生”的问题。第三，弥补了既有政策工具理论在分析维度上的局限。本研究通过阐述实质性与程序性工具的横向互补与纵向嵌套的协同机制，分析了程序性工具在政策再设计中的杠杆作用，为实现政策韧性提升的目标提供新的路径选择。第四，系统解构了政策再设计的生成机制。本研究通过构建议题情境、目标迭代、工具适配、政策反馈的机制链条，强调政策再设计策略选择如何嵌入问题识别、目标调整、工具重构与反馈反应的互动逻辑中，形成结构嵌套的再设计行为单元。这不仅为政策再设计提供了中国本土化的实证支撑，也拓展了既有理论在复杂制度场域中的解释边界。

最后，本研究仍存在以下三点局限。第一，本研究仅探讨了同一组织层级内政策再设计的形成过程与机理，而未全面考虑到不同层级治理下政策再设计的具体情形。后续研究可进一步挖掘地方政府政策再设计的具体过程，厘清政策行动者间的关系与互动机制。第二，本研究以生育政策变迁情境探讨了政策再设计的类型与生成机制，但不同类型策略组合关系的演化模式有待阐明，未来可在多案例比较的基础上提炼更具预测性的策略生成路径模型，深化类型分析的适用边界与理论解释力。第三，本研究仅从宏观层面对政策再设计的内涵与类型展开分析，而未能从微观层面探讨政策再设计的效果及评价等问题。未来的研究或可聚焦实施效果、适应机制与政策效果三者的关系，构建基于目标达成度、执行弹性与社会反馈的再设计评估体系，以实现理论建构向治理实践的转化。

参考文献

- 陈水生、祝辰浪 (2022). 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. *政治学研究*, (3): 61-73+161-162.
- Chen, S. S., & Zhu, C. L. (2022). Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*, (3): 61-73+161-162. (in Chinese)

- 黎娟娟、黎文华 (2024). 无家何以育: 破解青年低生育率的家庭路径. *中国青年研究*, (6): 52-59+51.
- Li, J. J., & Li, W. H. (2024). How to Have Children Without a Family: The Family Path to Cracking the Low Fertility Rate of Young People. *China Youth Study*, (6): 52-59+51. (in Chinese)
- 李强彬、刘素红 (2020). 西方政策设计研究的源起、转向与新的进展——兼论政策设计话语的中国构建. *党政研究*, (1): 98-107.
- Li, Q. B., & Liu, S. H. (2020). The Origin, Reorientation and New Progress of the Studies for Policy Design in the West: An Additional Discussion on China's Construction of the Discourse for Policy Design. *Studies on Party and Government*, (1): 98-107. (in Chinese)
- 李瑞昌、林华旌 (2024). 高质量公共政策的设计逻辑. *公共行政评论*, 17(1): 105-120+198.
- Li, R. C., & Lin, H. J. (2024). The Design Logic of High-quality Public Policies. *Journal of Public Administration*, 17(1): 105-120+198. (in Chinese)
- 李文钊 (2019). 民主的政策设计理论: 探究政策过程中的社会建构效应. *学海*, (1): 151-162.
- Li, W. Z. (2019). Democratic Policy Design Theory: Exploring the Effects of Social Construction in the Policy Process. *Academia Bimestris*, (1): 151-162. (in Chinese)
- 陆杰华、冯雨欣 (2025). 适变与应变: “十五五”时期人口发展规划的新格局、新挑战及其实践路径. *河北学刊*, 45(1): 130-139.
- Lu, J. H., & Feng, Y. X. (2025). Adapting to Changes: New Trends, New Challenges and Practical Paths of Population Development Planning in the Fifteenth Five-Year Plan Period. *Hebei Academic Journal*, 45(1): 130-139. (in Chinese)
- 满小欧、杨扬、李志新 (2025). 生育假期政策设计的时间性、经济性与平等性及其政策效应——基于30个OECD国家的实证研究. *人口与经济*, (1): 34-46.
- Man, X. O., Yang, Y., & Li, Z. X. (2025). The Temporality, Economicity and Equality of Fertility Leave Policy Design and Its Policy Effects: An Empirical Study Based on 30 OECD Countries. *Population & Economics*, (1): 34-46. (in Chinese)
- 穆光宗、林进龙 (2021). 论生育友好型社会——内生性低生育阶段的风险与治理. *探索与争鸣*, (7): 56-69+178.
- Mu, G. Z., & Lin, J. L. (2021). The Fertility-friendly Society: Risk and Governance in the Era of Endogenous Low Fertility. *Exploration and Free Views*, (7): 56-69+178. (in Chinese)
- 宋健、姜春云 (2022). 生育支持政策及其实施效果的国际观察. *人口与健康*, (6): 17-22.
- Song, J., & Jiang, C. Y. (2022). International Observations on Fertility Support Policies and Their Implementation. *Population and Health*, (6): 17-22. (in Chinese)
- 吴帆、陈玲 (2022). 当代中国年轻人低生育意愿背后的文化机制及其政策意涵. *公共行政评论*, 15(5): 49-65+197.
- Wu, F., & Chen, L. (2022). Cultural Mechanism and Policy Implications of Young People's Low Fertility Desire in Contemporary China. *Journal of Public Administration*, 15(5): 49-65+197. (in Chinese)
- 熊焯 (2022). 政策变迁中的反馈机制: 一个“理念-工具”分层框架——以我国义务教育阶段“减负”政策为例. *公共管理与政策评论*, 11(5): 142-155.
- Xiong, Y. (2022). Feedback Mechanism in Policy Change: A Hierarchical Framework of “Idea-Tool”: Taking the “Burden Reduction” Policy in the Stage of Compulsory Education in China as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 11(5): 142-155. (in Chinese)
- 杨斌 (2024). 地方政府的政策整合如何促进政策有效执行——云南省S县政策“组合拳”的案例研究. *公共管理学报*, 21(2): 128-140+175.
- Yang, B. (2024). How Policy Integration of Local Government Promotes Effective Implementation: A Case Study of S County's Synergy of Different Policies. *Journal of Public Management*, 21(2): 128-140+175. (in Chinese)
- 杨菊华、杜声红 (2017). 部分国家生育支持政策及其对中国的启示. *探索*, (2): 137-146.
- Yang, J. H., & Du, S. H. (2017). Fertility Support Policies in Some Countries and Their Implications for China. *Probe*, (2): 137-146. (in Chinese)
- 喻术红、葛家欣 (2023). “三孩政策”视阈下用人单位的社会责任问题——以“生育友好”为中心. *湖南社会科学*, (5): 142-149.
- Yu, S. H., & Ge, J. X. (2023). Employers' Social Responsibility under the Three-child Policy: Centering on “Fertility-friendly”. *Social Sciences in Hunan*, (5): 142-149. (in Chinese)

- 臧雷振、任婧楠 (2023). 从实质性政策工具到程序性政策工具：国家治理的工具选择. *行政论坛*, 30(2): 85-93.
- Zang, L. Z., & Ren, J. N. (2023). From Substantive Policy Instruments to Procedural Policy Instruments: The Choice of Instruments in State Governance. *Administrative Tribune*, 30(2): 85-93. (in Chinese)
- 张勇杰 (2019). 目标群体的社会建构如何转化为公共政策——一个政策议程嵌套的解释框架. *甘肃行政学院学报*, (1): 14-25+125.
- Zhang, Y. J. (2019). How the Social Construction of the Target Population Translates into Public Policy: Policy Agenda Theory Building in Social Construction Framework. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 14-25+125. (in Chinese)
- 朱荟、苏杨 (2024). 优化生育政策：国家能力引领社会秩序——基于政策风格的解释框架. *公共管理与政策评论*, 13(5): 96-111.
- Zhu, H., & Su, Y. (2024). Optimizing Fertility Policy: State Capacity Leads the Social Order: Based on the Interpretation Framework of Policy Style. *Public Administration and Policy Review*, 13(5): 96-111. (in Chinese)
- 朱伟 (2018). 西方政策设计理论的复兴、障碍与发展. *南京社会科学*, (5): 75-81+88.
- Zhu, W. (2018). Policy Design Theory: Revival, Obstacles and Development. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 75-81+88. (in Chinese)
- 邹波、陈婷婷 (2023). 低生育背景下多孩家庭生育成本分担的紧迫性、问题及思路. *重庆社会科学*, (4): 110-124.
- Zou, B., & Chen, T. T. (2023). The Urgency, Problems and Ideas of Sharing the Birth Cost of Multiple Child Families in the Context of Low Fertility. *Chongqing Social Sciences*, 4: 110-124. (in Chinese)
- Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural Policy Tools in Theory and Practice. *Policy and Society*, 40(3): 295-311.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25: 275-294.
- Daughbjerg, C., & Kay, A. (2020). Policy Feedback and Pathways: When Change Leads to Endurance and Continuity to Change. *Policy Sciences*, 53: 253-268.
- de Vries, S. (2021). The Power of Procedural Policy Tools at the Local Level: Australian Local Governments Contributing to Policy Change for Major Projects. *Policy and Society*, 40(3): 414-430.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4): 412-431.
- Howlett, M. (2022). Avoiding a Panglossian Policy Science: The Need to Deal with the Darkside of Policy-maker and Policy-taker Behaviour. *Public Integrity*, 24(3): 306-318.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2): 57-71.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2023). Designing for Adaptation: Static and Dynamic Robustness in Policy-making. *Public Administration*, 101(1): 23-35.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- Stark, A., & Yates, S. (2021). Public Inquiries as Procedural Policy Tools. *Policy and Society*, 40(3): 345-361.
- Van Geet, M. T., Verweij, S., Busscher, T., & Arts, J. (2021). The Importance of Policy Design Fit for Effectiveness: A Qualitative Comparative Analysis of Policy Integration in Regional Transport Planning. *Policy Sciences*, 54(3): 629-662.
- Weimer, D. L. (1993). The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving. *Public Administration Review*, 53(2): 110-120.
- Whiteman, C. H. (1986). Analytical Policy Design under Rational Expectations. *Econometrica*, 54(6): 1387-1405.

微观叙事政策框架下的政策认知与认同

莫启星 邵梓捷*

【摘要】在现代的政治生态下，公共政策的成功愈发依赖于公众的理解与认同，政策叙事是引导这一过程的关键工具。现有研究缺少对政策叙事影响政策认知与政策认同的内在心理机制的关注，尤其是对叙事框架与受众既有知识的交互作用关注不足。论文将脑电实验与问卷实验方法相结合，采用2（情节/主题叙事框架）×2（高/低政策熟悉度）的被试内设计（ $N=60$ ），从生理认知反应与主观态度两个层面检验政策叙事的影响机制，并发现两个层面的结果之间存在显著分离。在生理层面，叙事框架差异的主效应显著，聚焦个体故事的情节框架比呈现宏观数据的主题框架引发被试更强的神经活动。但这种神经优势在态度层面完全消失，叙事框架对被试最终的政策认同与信息记忆均无显著影响，被试对政策的既有熟悉度成为决定其态度与记忆效果的关键变量。研究进一步发现，官方媒体形式的政策新闻显著降低了被试的整体情绪唤醒水平，论文提出“导火索”推论以解释上述悖论，即在官方媒体所营造的低唤醒情境下，政策叙事未能促成被试的深度认知加工，而仅仅激活受众基于既有经验的、先入为主的判断。论文讨论了认知与情绪唤醒水平对叙事效果的影响，并对叙事政策框架（NPF）中叙事传输假设的适用边界提出了新见解。

【关键词】叙事政策框架 政策叙事 政策认同 脑电实验 问卷实验

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0078-17

一、引言

在现代治理体系中，公共政策效能的实现既取决于其本身的循证决策与理性设计，又依赖于公众对其的理解与认同（Tannenbaum et al., 2017）。随着民众公

* 莫启星，南京大学政府管理学院博士研究生，中国传媒大学媒介融合与传播国家重点实验室研究助理。通讯作者：邵梓捷，中国传媒大学媒介融合与传播国家重点实验室、政府与公共事务学院副教授，硕士研究生导师。感谢编委会、编辑部与匿名评审专家的宝贵修改意见。

共意识的提升与移动互联网技术的进步，政策的制定、执行与评估等过程已逐步演变为多元话语交织的复杂场域（朱春奎、李玮，2020）。在此背景下，政策叙事，即围绕政策议题建构的意义与话语体系日益受到学界关注，政策认知与认同的形成机制已然成为行为公共政策研究的前沿议题（Grelle & Hofmann, 2024；郭跃等，2023；刘展余、雷玉琼，2024；张扬、秦川申，2022）。

公众对政策的评估受个体认知、关注领域及政策质量等多重因素影响（Grelle & Hofmann, 2024）。其中，政策叙事能塑造公众对特定政策的认知与认同，是影响政策执行实效的关键环节之一（曹志立、曹海军，2021）。政策目标群体如何认知一项特定政策、是否认同政策，对政策执行实效有重大影响，政府常借助官方媒体展开政策叙事，以提高目标群体的政策认知水平，争取其政策认同（毛劲歌、张铭铭，2017；彭忠益、粟多树，2015）。在众多理论工具中，Jones 和 McBeth（2010）首创的叙事政策框架（Narrative Policy Framework, NPF）因其能有效统合微观个体、中观集体与宏观制度三大分析层次，在解释中国复杂的政策过程方面展现出强大的理论潜力与应用价值（李文钊，2017；张书维、冯帅瑶，2024）。

叙事政策框架的微观理论旨在揭示政策叙事影响个体层面的心理机制，其核心在于五项机制性假设，分别是叙事偏离、一致/非一致性、叙事传输、叙述者可信度与角色影响力（Jones & McBeth, 2010；Weible & Schlager, 2014）。然而，针对这些微观机制的本土化实证研究尚在起步阶段，不仅数量有限、议题分散，且部分研究结论相互矛盾，致使对潜在机制的解释仍有不足（张书维、冯帅瑶，2024）。更为关键的是，现有研究多依赖于对事后态度或行为的观测数据来推断传播机制，而对叙事信息在个体大脑内部的即时处理过程（如注意分配、记忆编码与情绪唤醒等）缺乏直接观测手段（喻国明、陈雪娇，2023）。因此，引入能捕捉实时生理反应的认知神经科学方法，改进数据测量方式已成为推动该领域研究的必然选择。

鉴于此，本研究旨在对政策叙事影响公众认同的生理与心理整合机制进行分析。具体而言，本研究聚焦叙事政策框架微观假设中的两大核心争议：一是角色影响力与叙事传输假设之间是否存在某种协同作用，二是如何界定叙事偏离与叙事一致/非一致性假设各自的作用边界与触发条件。为系统地回答这些问题，本研究将认知神经科学的脑电图（Electroencephalography, EEG）实验方法与传统的问卷实验相结合，试图打开政策叙事影响个体认知过程的生理“黑箱”，从而为叙事政策框架理论的深化与本土化发展提供来自认知层面的新证据。

二、文献回顾与研究假设

（一）微观叙事政策框架的理论进展与核心争议

叙事政策框架为解析政策话语如何影响公众认知提供了系统性规范，其微观理论的核心关切，在于解释政策叙事如何作用于个体的态度、信念与偏好形成过程（Jones & McBeth, 2010; Shanahan et al., 2018）。随着研究的深入，叙事政策框架的核心微观假设虽然获得了越来越多的经验支持，但其内在机制、作用顺序及适用边界也在理论与实证层面均面临新的审视与挑战。

第一个核心争议是叙事传输（Narrative Transportation）与角色影响力（Power of Character）两个核心假设之间的关系。前者描述了个体沉浸于故事世界的心理状态，这种状态并不只是单纯的兴趣提升，而是同时包含注意力聚焦、心理意象生成与情感投入的综合性加工过程（Green & Brock, 2000）。后者则强调以英雄、恶棍或受害者等具象化人物为载体的叙事，能为复杂政策议题提供可感知的道德坐标与情绪通道，从而比抽象的宏大叙事更具说服力（Weible & Schlager, 2014）。这两个假设内在的协同与分野机制尚未明确，二者究竟是彼此独立的平行说服路径，还是功能上存在主次之分的机制？Jones（2014）曾提出“角色中介模型”来解释二者的关系，认为叙事传输本身不直接促成政策认同，而是通过增强受众对叙事角色的情感共鸣来间接发挥作用。这项基于自报告数据的研究虽然从“是什么”（What）的层面揭示了两种基本假设的关联，但未能揭示“如何”（How）运作的机制。例如，叙事传输所代表的“沉浸感”究竟代表何种认知状态？它仅仅是一条因为角色影响力发挥了作用而被动开启的情感通道，抑或是一种包含了注意力、情感、记忆等多维度的复杂认知过程？这两个假设在个体的大脑内部，是对应着同一神经活动的不同侧面，还是可以被清晰区分的两个独立过程？现有研究中暂无充分的讨论。

既有叙事说服研究表明，受众在接触叙事时，不仅会因故事本身而降低对说服意图的警觉与反驳，还会因对角色的认同、同情或情绪卷入而更容易形成与故事方向一致的态度判断（Moyer-Gusé, 2008; van Laer et al., 2014）。这说明叙事传输与角色影响力既非完全割裂的平行机制，也未必是简单的单向中介关系，更可能是共同嵌入一个连续展开的说服过程之中。叙事首先通过吸引注意、激活心理表征与增强沉浸感来提高受众的认知卷入水平。在此基础上，角色涉入和故事情境进一步激发受众的情绪反应。而更高水平的卷入与情绪唤醒，又会提高故事信息被组织、保持和整合进入既有认知结构的可能性，最终影响信念与态度形成（Gross, 2008; Lecheler & de Vreese, 2012; van Laer et al., 2014）。据此，本文

将政策叙事的微观说服机制概括为一个“认知卷入—情绪唤醒—态度形成”（后文简称“认知—情感—态度”）的整合过程，并进一步把信息记忆效果视为连接前端加工与后端态度更新的重要观测环节，以此将叙事传输与角色影响力两大假设置于同一条可检验的说服链条中。

在政策传播实践中，叙事传输与角色影响力的对比常通过“情节框架”（Episodic Frame）与“主题框架”（Thematic Frame）两种政策叙事框架的对立来操作化（Aarøe, 2011），前者聚焦个体情境，而后者以宏观统计数据叙事。已有研究表明，当议题呈现能有效唤起情绪时，情节框架往往比主题框架更具影响力；同时，这类以具体人物处境为中心的叙事也更容易在社会传播中被记住、复述和扩散（Gross, 2008；Aarøe & Petersen, 2020）。综上，本文认为，相较于主题框架，情节框架更可能率先激活叙事传输假设所对应的认知卷入，并通过角色化表达假设推动后续情绪唤醒和信息编码，最终导向更高水平的政策认同。基于此，本研究提出以下假设。

H1：相比主题框架，情节框架能更有效地驱动“认知—情感—态度”这一整合性说服过程。

H1a：情节框架下传递的信息能带来更高的叙事传输水平。

H1b：情节框架下传递的信息能带来更高的情绪唤醒程度。

H1c：情节框架下传递的信息能带来更优的政策信息记忆效果。

H1d：情节框架下传递的信息最终能导向更高的政策认同程度。

第二个核心争议围绕叙事偏离（Breach）与一致/非一致性（Congruence and Incongruence）这对看似互斥的竞争性假设展开。前者认为，对民众而言，挑战个体固有信念的叙事因其偏离常规更能吸引民众注意；后者则主张，符合民众既有世界观、价值观的叙事更容易被接受与内化。这项争议的核心调节变量是公众对政策的熟悉度（Familiarity），但已有研究对其影响的方向尚不明确。有的研究指出，政策熟悉度正向促进了叙事的说服效果（Shanahan et al., 2011），而另一些研究则得出截然相反的结论（郭跃等，2023）。政策熟悉度之所以在既有研究中呈现出相互矛盾的结果，不是因为它的有效性时有时无，而更可能是因为它在不同阶段作用于不同机制。换言之，它既可能提高受众对政策叙事的理解能力与加工深度，也可能增强既有立场的稳定性与抗拒性。因此，需要进一步厘清政策熟悉度影响个体信息处理背后的深层机制。基于本研究提出的“认知—情感—态度”整合框架，我们倾向于将政策熟悉度理解为一种有助于叙事加工展开的前置条件。相较于熟悉度较低的个体，熟悉度较高的受众更容易识别叙事中的关键政策线索，也更可能将具体故事与既有政策知识结构联系起来，从而形成更强的认知卷入、情绪反应与信息保持，并最终体现为更高水平的政策认同。政策熟悉度在本文中被预期为强化而非削弱政策叙事说服过程的调节因素。据此，本研究提出以下

假设。

H2：民众对政策的熟悉度正向调节政策叙事在“认知—情感—态度”说服过程中的效果。

H2a：相较于政策熟悉度低的个体，熟悉度高的被试在接触政策叙事后，叙事传输水平的提升将更为显著。

H2b：相较于政策熟悉度低的个体，熟悉度高的被试在接触政策叙事后，情绪唤醒程度的提升将更为显著。

H2c：相较于政策熟悉度低的个体，熟悉度高的被试在接触政策叙事后，政策信息记忆效果的提升将更为显著。

H2d：相较于政策熟悉度低的个体，熟悉度高的被试在接触政策叙事后，政策认同度的提升将更为显著。

（二）新路径：生理数据与认知神经科学方法的引入

这两对核心争议之所以悬而未决，很大程度上是因为方法论层面的共性局限。当前，微观叙事政策框架研究高度依赖于对调查实验法所收集的自报告数据进行分析（张书维、冯帅瑶，2024），这类数据一方面易受社会期望、回忆偏差等主观因素干扰（Blair et al.，2020），另一方面无法捕捉个体接触叙事时潜意识层面的信息加工过程（Muisse & Pan，2019）。以第一个核心争议为例，受访者往往难以通过量表的抽象描述准确区分“沉浸感”（叙事传输）和“对角色的感知”（角色影响力）等变量。这是因为在主观感受中，个体对“态度”“感觉”等抽象变量的理解往往是交织的。因此，无法断定 Jones（2014）发现的中介效应究竟是真实存在，还是由测量工具混淆造成的统计假象。

近年来，政治心理学的交叉领域开始探索引入经典的心理学、认知神经科学等分析技术，更新测量工具以突破微观层面态度研究的个体认知“黑箱”（刘海龙、束开荣，2019）。诸多技术中，脑电实验以其非侵入性、低成本和极高的时间分辨率，成为研究叙事信息实时处理的理想工具（姜羽、王连明，2019）。脑电图能捕捉大脑在毫秒级别上的电活动变化，从而客观地反映个体在阅读政策叙事时的注意力分配、情绪唤醒和记忆编码投入水平等认知过程。本研究将脑电实验与传统问卷实验相结合，尝试消解叙事政策框架的微观理论争议。通过直接测量大脑的生理“硬数据”，我们得以探究叙事传输与角色影响力假设在认知神经层面究竟是相互融合的整体过程，还是可以分离的两种神经过程。同时，通过比较面对不同熟悉度政策时个体的大脑活动差异，本研究能为检验叙事偏离与一致性/非一致性假设提供更多实证证据。

三、研究设计

(一) 实验被试与政策案例的选取

本研究为一项将问卷实验嵌入脑电记录过程的实验室实验，共征集 72 名有效被试。其中，12 名被试参加预实验，60 名被试（男性 22 名，女性 38 名）参与正式实验，样本量高于国内外社会科学领域脑电实验 30 人左右的常用样本规模水平（Klapwijk et al. , 2021；喻国明等，2021）。参考同类研究的被试招募策略（Yu & Han, 2024），研究中的所有被试均为即将毕业的北京某高校在校大学生。选择该群体主要基于两个原因：其一，脑电实验对样本同质性的要求较高，统一选择毕业班学生有助于降低因个体差异带来的误差；其二，准毕业生群体是就业政策的直接目标人群，这为检验政策熟悉度变量提供了理想的现实基础。尽管以学生群体为样本的研究结论在向社会全体进行推论时存在外部效度的局限，但本研究的核心目标在于检验理论的内在因果机制，因此优先确保内部效度的稳健性是更恰当的研究策略（胡悦，2021）。所有被试的裸眼或矫正视力正常，色觉与听力正常，且均为右利手，无癫痫等精神、神经疾病病史（或家族病史）。被试在参与实验前需阅读知情同意书并在自愿前提下签署。

为了测量政策熟悉程度带来的差异，本研究将政策熟悉度变量通过一项基于议题的准实验设计进行操作化。我们为准毕业生被试选取了两个在群体相关性与关注程度上存在显著差异的政策案例，分别是高校毕业生就业促进政策（满足高熟悉度条件）与城市购房政策（满足低熟悉度条件）。我们的实验预期是，对即将面临就业压力的准大学毕业生被试而言，其对就业政策的熟悉程度应显著高于购房政策。为验证这一预设，我们在正式开始实验前进行了操纵检验（Manipulation Check），要求被试从一系列政策中以熟悉程度由高到低的顺序依次选择至多三个选项。结果显示被试对两项政策的熟悉程度确实存在显著差异（ $Z = 6.67$, $p < 0.001$ ），就业政策的总体被提名率（81.9%）远高于购房政策（31.9%）；同时，93.2%的被试认为就业政策是自己在所给出的一系列政策中最熟悉的。上述差异在排除预实验被试后依然稳健，表明实验对政策熟悉度的议题操纵成功且有效。

(二) 变量设置与测量

本研究采用 2（叙事框架：情节框架/主题框架）× 2（政策熟悉度：高/低）的被试内设计。两个自变量分别为叙事框架与政策熟悉度，前者分为侧重于个体视角的情节框架与侧重于宏观背景的主题框架两个水平；后者取值为高熟悉程度的就业政策或低熟悉程度的购房政策。实验因变量旨在全面捕捉“认知—情感—态

度”这一整合过程，主要考察叙事传输、情绪唤醒、政策信息记忆与政策认同四个核心指标，从生理层面与态度层面两个维度进行测量。

其中，为直接捕捉叙事传输（“沉浸感”）的即时生理反应，本研究将其操作化为一种综合性的大脑激活模式^①，其特征为：第一，高注意力投入，表现为Beta波功率的增强（Barry et al.，2007）；第二，深度的记忆编码，表现为Theta及Gamma波的活跃（Ward，2003）。对于情绪唤醒，本研究采用多模态方法来测量，既覆盖生理指标，测量Alpha波功率的抑制情况（Geiger & Reeves，1993），又通过经过本土化调整的积极与消极情感量表（PANAS）来评估被试在观看材料前后即时的情绪效价变化（邱林等，2008）。后续两个态度层面的指标均通过问卷实验进行测量。政策记忆效果指标遵循既有研究的范式进行测量（Knobloch-Westerwick et al.，2020），被试观看完每段材料后完成一组与内容相关的选择题，以测量对政策信息的记忆效果。主观政策认同指标通过5级李克特量尺进行测量，题项为“综合来看，我认为视频中的政策是一项好政策”。

（三）刺激材料与实验流程

研究使用的刺激材料节选并改编自2023年6月至9月中央广播电视总台新闻频道的相关报道，这是为了保证材料内容的权威性、典型性与生态效度。为实现对叙事框架的有效操控，每段视频包含完全一致的背景引入和政策总结，核心区别是中间部分的政策叙事框架。在与真实政策新闻相近的视频时长内，主题框架视频刺激材料分别用数据面板、图表和播音员解说来呈现政策信息，而情节框架视频材料则使用政策受益人“现身说法”的访谈形式传递完全相同的核心信息。例如，在购房政策案例中，主题框架直接通过屏幕数据面板展示“首付比例降至不低于35%”的图文，而情节框架则由购房者在采访中口头表述。两种框架刺激示意如图1、图2所示。

^① 脑电信号通常根据不同频段的振荡活动进行划分，不同频段的功率变化常被用作推断特定认知与情绪过程的神经指标。一般而言，Beta波（约13~30 Hz）与持续性注意力投入、警觉性以及信息加工强度相关，其功率增强通常被解释为更高水平的认知参与。Theta波（约4~7 Hz）则与情景记忆加工和信息编码过程密切相关，常在深度记忆编码或学习任务中增强。Gamma波（约30 Hz以上）通常被认为与高级认知整合、跨脑区信息绑定以及复杂信息处理有关。Alpha波（约8~12 Hz）常被视为皮层活动的抑制性指标，其功率下降（即Alpha抑制）通常被解释为皮层激活增强以及更程度的情绪或注意唤醒。因此，在本研究中，不同频段功率变化被用作识别注意投入、记忆编码以及情绪唤醒等心理过程的生理指标。



图1 主题框架刺激示意



图2 情节框架刺激示意

资料来源：作者根据央视网（2023）原始新闻视频剪辑^①。

被试在了解并签署知情同意后完成前测问卷，我们在收集被试人口统计学信息的同时，通过焦虑自评量表（Self-rating Anxiety Scale, SAS）筛除不符合心理健康要求的被试。对满足要求的被试采用积极与消极情绪量表（Positive and Negative Affect Schedule, PANAS）记录其初始情绪状态。每位被试需要观看就业与购房政策视频各一组，视频的呈现顺序以及各组政策所匹配的叙事框架（主题或情节框架）均在所有被试间进行了随机化与平衡处理，以控制顺序效应。实验单轮完整刺激的流程如下：屏幕首先呈现十字注视点，被试进行时长为10秒的静息闭眼，进行脑电的基线数据记录；静息环节结束后，系统播放提示音提醒被试睁眼观看视频。刺激材料播放完毕后，被试需立刻完成针对视频内容的政策信息记忆测试选择题。以上流程共执行两遍，直到两组刺激材料全部播放完成。随后，被试再次填写情绪量表，以测量其积极、消极情绪在接受刺激前后发生的变化。最后，被试填写政策认同量表等其他题项。

四、作为认知“导火索”的政策新闻：实验结果与分析

（一）脑电实验：叙事框架与政策类型对政策认知的影响

本研究将32个通道的脑电信号以10—20系统排列，选择双侧乳突电极为参考电极。数据预处理在Emotiv Analyzer平台中完成。信号首先将压摆率限定为 $30\ \mu\text{V}$ ，随后施加二阶高通滤波，截止频率设为 $0.5\ \text{Hz}$ 。图3为四种波段在头皮不同区域的平均功率（取以10为底的对数），由高到低从深色向浅色渐变。

^① 选自央视网《一线城市全部落地实施“认房不认贷”》和《“认房不认贷”落地效果如何?》新闻报道视频。

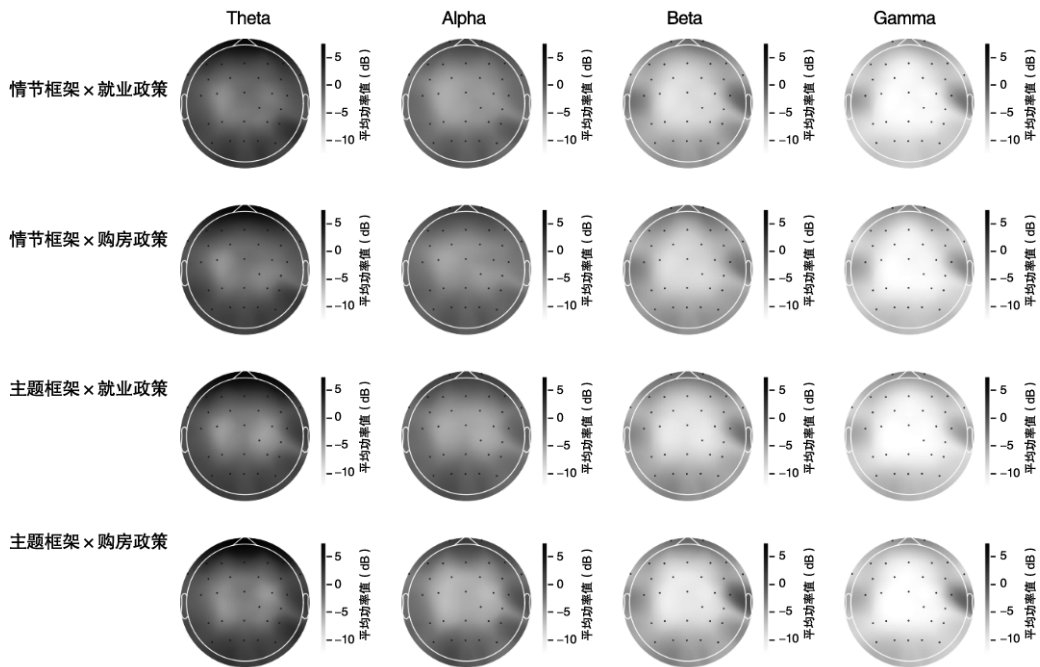


图 3 政策叙事阶段脑波功率及脑地形

资料来源：作者自制。

从整体上看，观看政策视频确实有效激活了与认知任务相关的特定脑区，但各点位测得的脑波功率都处于较低水平，这反映出被试认知活动的绝对强度不高。具体而言，Theta 波的功率在所有频段中最高，其活跃脑区主要集中于前部中线区域及后部枕区，Alpha 波也呈现类似的分布特征。相比之下，Beta 波与 Gamma 波的功率分布则更为弥散，且绝对强度相对更低。

研究考察了刺激引发的净效应值，即政策叙事阶段功率值相较基线的功率变化。结果发现，在全脑平均水平上，Alpha 波的功率在观看视频后显著上升 (+0.067)，而 Gamma 波的功率则显著下降 (-0.051)。与此同时，Beta 波 (+0.009) 与 Theta 波 (+0.006) 也录得轻微的功率增长。从脑区来看，观看刺激视频显著影响了不同区域的神经振荡活动。在 Theta 波与 Alpha 波上，我们观察到前部中线区域的功率显著增强，而枕区功率则显著降低；而在 Beta 波与 Gamma 波上，双侧颞叶区域功率均明显降低。这一系列变化表明，政策叙事刺激能有效引发与信息处理相关的、特定脑区的神经活动重组。Alpha 波功率的上升暗示被试的整体情绪唤醒水平可能在观看视频时有所降低，这一点将在后续问卷结果中进行进一步验证。换言之，政策新闻首先作为一种外部刺激启动了前端信息加工，但这种启动更多体现为神经层面的加工重组，而非高强度的情绪激活。

为判断叙事框架、政策熟悉度这两个自变量及其交互作用对被试大脑活动的影响，本研究对各核心频段的基线校正后的功率变化值分别进行了 2×2 的双因素

方差分析。结果显示（见图4），在叙事框架类型上的主效应在 Theta、Beta 和 Gamma 波段中的多个电极点显著。在 Alpha 频段，该主效应仅在右侧顶叶的 P8 电极点上达到显著水平。尽管整体的神经活动强度不高，但情节框架确实比主题框架更能引发与认知加工相关的神经活动。从显著性差异点的脑地形图分布来看，情节框架的优势主要体现在右半球脑区。这一结果表明情节框架在叙事传输所对应的认知卷入层面具有明显优势，H1a 得到支持。

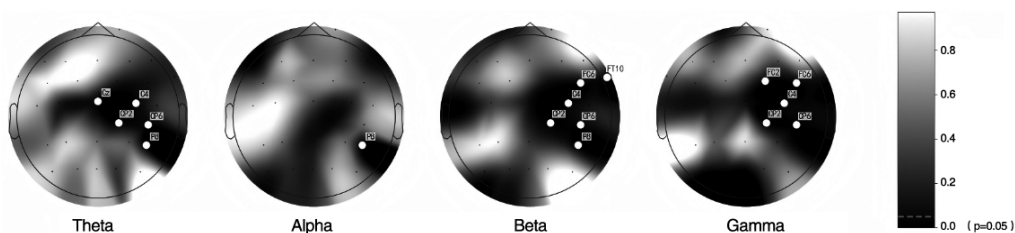


图4 叙事框架的 p 值分布情况

资料来源：作者自制。

相对地，政策熟悉度的主效应以及两个自变量的交互效应在各电极点上均不显著^①。这一结果表明，在本实验条件下，叙事框架对大脑活动的影响是稳定且一致的，并未受到被试对政策内容熟悉程度的调节。叙事偏离与叙事一致/非一致性假设可能并未发挥应有的作用，这很大程度上是因为被试大脑并未进行高强度的认知与记忆活动。被试在观看情节框架信息时，虽然精神状态比较放松（Alpha 波段强度较高），但在注意力集中程度（Beta 波强度高）、记忆活动投入程度（Theta 与 Gamma 波强度高）都表现出更高的水平。这表明尽管被试的情绪唤醒水平并未如预期般提升，但情节框架确实在认知投入层面（即叙事传输的核心维度）存在显著优势，相应地，H2a 未获得支持。此外，关于情节框架和政策熟悉度会提升情绪唤醒的 H1b 与 H2b，仍需结合后续自报告结果作进一步分析判断。然而，鉴于全脑功率不高，这种由叙事框架诱发的认知效果差异是否能真正影响被试的政策认同程度，仍需要参考问卷实验的结果进行分析。

（二）问卷实验：叙事框架与政策类型对政策认同的影响

本研究收集的自报告数据为顺序数据，但在研究中将其视为区间数据进行处理。在因果识别层面，为避免启动效应（Priming Effect）可能带来的偏误，不宜对被试的政策认同水平进行前后重复测量。作为替代，研究对被试观看视频前后的情绪状态进行了比较，间接地评估实验刺激产生的整体情感影响。威尔科克森符号秩检验（Wilcoxon Signed-rank Test）结果显示，被试的积极情绪水平（ w -value = 270，

^① 因篇幅所限，政策熟悉度的主效应与交互效应的脑电数据相关图表未能呈现。

$p < 0.001$) 与消极情绪水平 ($w\text{-value} = 125$, $p < 0.001$) 在观看视频后均显著下降。进一步的混合设计方差分析表明, 这种变化仅体现在时间主效应上, 而叙事框架、政策熟悉度及其交互作用对情绪变化的影响均不显著。换言之, 虽然观看政策视频这一行为本身改变了被试的情绪状态, 但不同的叙事策略或政策内容并未引发差异性的情绪唤醒。这一结果与脑电实验中 Alpha 波功率上升所呈现的趋势相互印证, 说明本研究中的政策叙事刺激并未有效激发更强的情绪唤醒, H1b 与 H2b 均未获得实证支持。为检验假设, 研究对政策认同度与政策记忆得分进行双因素方差分析, 结果与脑电实验中呈现的情况截然不同 (见图 5)。

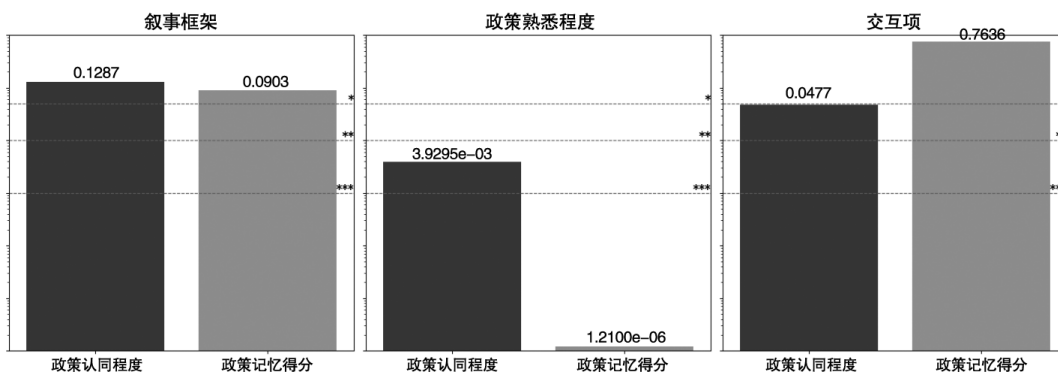


图 5 自报告数据双因素方差分析结果

注: 图中数值为双因素方差分析中各效应项的 p 值, 分别对应叙事框架、政策熟悉度及其交互项对两个因变量 (政策认同程度与政策记忆得分) 的显著性检验结果。星号表示统计显著性水平, 其中 * 表示 $p < 0.05$, ** 表示 $p < 0.01$, *** 表示 $p < 0.001$ 。

资料来源: 作者自制。

生理数据中效应不显著的政策熟悉度变量, 在自报告测量中却呈现稳定而显著的主效应。无论是在政策记忆维度还是政策认同维度, 政策熟悉度的影响均达到统计显著水平 (分别为 $p = 0.0039$ 和 $p < 0.001$)。相比之下, 叙事框架的主效应在两个维度上均未达到显著水平 (政策认同: $p = 0.1287$; 政策记忆: $p = 0.0903$); 二者的交互效应则仅在政策认同维度上显著 ($p = 0.0477$), 在政策记忆维度上不显著 ($p = 0.7646$)。

结合原始题目得分来看, 这一主效应和交互效应的方向较为明确, 无论是在政策记忆还是政策认同维度, 被试对熟悉度较高的就业政策的评分整体上均优于熟悉度较低的购房政策。具体而言, 就业政策信息的平均记忆题得分 ($M = 2.70$, $SD = 0.72$) 高于购房政策信息的平均得分 ($M = 1.85$, $SD = 1.07$), 差异在 0.1% 水平显著; 被试对就业政策的平均认同水平 ($M = 1.50$, $SD = 0.54$) 在 1% 的水平上显著高于购房政策 ($M = 1.08$, $SD = 0.98$)。这表明政策熟悉度主要在主观报告层面表现为稳定的直接效应, 而非神经层面的即时调节效应。

从假设检验的角度来看, 情节框架在政策的记忆与认同层面并没有延续其在

生理数据层的优势。因此，从总体主效应来看，H1c与H1d未在整体上获得支持。然而，本研究对交互项进行分析得到一个重要的发现，即虽然叙事框架与政策熟悉度两大变量对政策记忆的交互效应不显著，但二者对政策认同度却存在统计学意义上的显著作用（ $p < 0.05$ ）。这意味着政策熟悉度并未调节叙事框架对信息记忆的影响，H2c同样未获支持；但在政策认同层面，叙事框架的说服效果确实呈现出明显的边界条件。

经简单效应分析，叙事框架的有效性存在于特定边界条件之内。具体来说，在受访对政策议题较为陌生的低熟悉度情境下（即购房政策刺激条件），一方面，情节框架在提升政策认同上的表现显著优于主题框架（ $t = 2.029, p = 0.048$ ）。另一方面，当叙事框架固定为主题框架时，政策熟悉度的强大效应依然稳健，受访对就业政策（高熟悉度）的认同显著高于购房政策（ $t = -3.126, p = 0.003$ ）。这一系列发现说明，虽然情节框架的说服力不足以产生独立的、压倒性的整体主效应，但在受众缺乏既有知识、既定立场而更依赖信息本身时，它作为一种更生动、更易理解的叙事形式确实表现出更强的说服效力。需要指出的是，这一交互效应的方向与H2d的预期并不一致，假设原本预期高熟悉度会强化叙事说服，但实证结果显示，情节框架的相对优势恰恰出现在低熟悉度条件下。因此，H2d未获得支持。不过，H1d可被视为获得了有限的、条件性的支持，即情节框架对政策认同的促进只发生在低熟悉度情境之中。

最后，为检验受访在观看刺激材料时的脑波活动强度是否与其后续在问卷实验中的表现相匹配，本研究在校正控制多重比较后，分别计算了各脑电指标与自报告变量的Spearman相关系数。结果明确显示，所有测得的脑电指标与所有主观自报告变量之间均未发现任何显著的相关性。一方面，叙事框架对受访的大脑活动强度产生了显著的影响，但这种大脑活动上的差异却无法改变受访在态度层面的政策认同水平；另一方面，政策类型的差异虽然不能显著影响受访接触刺激材料时的大脑活动强度，但它在后续的自我报告态度测量阶段却是影响受访政策认同水平的关键要素。综合脑电与自我报告结果来看，H1得到部分验证，情节框架在认知卷入层面具有显著优势，但这种优势并未稳定转化为更高的情绪唤醒、政策记忆与整体政策认同。H2则整体未获支持，政策熟悉度并未如预期那样对叙事说服产生正向调节，相反，它更多表现为一种主观评价层面的直接效应，并在政策认同上呈现出与理论预期相反的边界条件。

五、低效的叙事与“先入为主”的民众：数据悖论的可能解释

本研究的核心发现呈现出一个引人深思的悖论：在生理反应层面，叙事框架能显著改变受访的大脑活动模式；然而在最终的态度与行为层面，起决定性作用

的仍是被试对政策议题的熟悉度。我们认为，生理反应与主观认同的“脱钩”反映了当代政策传播实践中叙事低效的现实困境，其根源是民众“走马观花”的认知模式与“先入为主”的认同选择的共同作用。

（一）“走马观花”：脑电实验中的民众认知规律

政策视频确实在神经层面捕获了被试的注意力，但多项证据表明，这种注意是浅层的、非分析性的，并迅速地转向了个体的内在反思。实验中的叙事框架刺激确实引发了被试初步的神经活动，情节框架比主题框架更能激发与情境感知相关的右半球脑区活动。同时，与视觉加工和工作记忆相关的 Theta 波在额顶中线及枕区也表现活跃，这与既有研究中记忆负荷会提升 Theta 波活动的结论一致（Anguera et al. , 2013; Hsieh & Ranganath, 2014; Jensen & Tesche, 2002）。然而，上述生理层面的初步神经活动并未转化为深层的认知加工。与高强度思维活动相关的 Beta 波与 Gamma 波的整体功率水平并未出现预期的上升，稳定在较低水平，表明被试并未投入大量认知资源去分析或记忆政策细节。更有力的证据来自与听觉信息处理密切相关的颞叶区域，这里的 Beta 与 Gamma 波功率在被试观看视频后反而显著下降。这项结果说明，视频形式的材料相比纯音频材料，其所增加的视觉内容不仅无益于信息内化，反而对听觉理解构成了认知负荷，视觉与听觉信息可能发生冲突（Hagoort, 2019）。

本实验最具解释力的发现在于全脑 Alpha 波功率在被试观看视频后不降反升的反常现象。在认知神经科学中，Alpha 波的抑制通常与对外部任务的注意力投入增强相关，而其功率的增强则被证明与个体的“内省”（Introspection）状态密切相关，即思维从外部世界转向内部，开始联想、反思和调用既有经验（Kam et al. , 2021）。Alpha 波的反常活跃，连同前述的浅层加工证据共同构筑了一个完整的解释链：政策刺激视频并未成为被试深度思考的对象，而是扮演了一个“导火索”的角色。它仅仅提供了一个议题线索来诱导被试转向内在的、基于个人经验的联想与判断过程。这种“走马观花”式的浏览正是叙事框架的生理效应未能转化为态度改变的深层原因。

（二）“先入为主”：熟悉度主导的认同捷径

“走马观花”式的浅层认知加工策略为理解问卷实验的结果提供了关键解释路径。问卷实验结果显示，政策熟悉度是预测政策认同与信息记忆的唯一决定性因素。被试对自己更熟悉的就业政策表现出显著更高的认同度与记忆得分，而精心设计的叙事框架未能产生任何统计上的显著影响。这种现象的出现是浅层加工模式下的必然结果，当个体不愿或未能对信息进行深度分析时，他们便会转而依赖“认知捷径”（Cognitive Shortcuts），即调用既有的知识图式与情感倾向，在尽可能

少调用认知资源的前提下进行判断。本研究中，被试对政策细节的记忆远差于对宏观背景的记忆，这种“抓大放小”的特征恰恰佐证了多数被试并未基于视频中的完整信息进行理性判断。应该说，被试仅仅是在掌握大致印象后，就迅速地诉诸“常识”与“感觉”来完成整个价值判断的过程。

一个更深层的原因在于，实验刺激本身可能未能创造一个卷入度高的认知环境。被试在观看视频后的积极与消极情绪水平均显著下降，这并非情绪的中和，而是整体情绪唤醒程度的显著降低。换言之，观看官方媒体的政策新闻对当代青年而言可能是种平静，乃至乏善可陈的体验。生理数据的结果也能印证这样的推断，实验中全脑 Alpha 波功率的显著上升正是低唤醒与内在反思状态的经典神经指标（Yu & Han, 2024）。至此整个解释链条已然贯通：官方媒体的模板化呈现形式创造了“低唤醒”的接收情境，导致观众采取“走马观花”的浅层加工策略，并倾向于在内省状态下进行决策。在这种模式下，精巧的叙事技巧难以突破受众的认知防线，而议题的熟悉度作为最便捷的判断依据自然地主导了最终的政策认同结果。这清晰地解释了生理层面的叙事效应与认知差异为何最终在态度层面被消弭殆尽。

六、结论与讨论

本研究基于叙事政策框架的理论视角，以脑电实验与问卷实验相结合的研究设计，系统比较了叙事框架与政策熟悉度对公众政策认知和政策认同水平的多维影响。研究结果显示，实验干预在生理层面与态度层面引发了显著不同的效应。一方面，情节框架虽在神经层面引发了更强的即时脑电活动，但这种生理层面的优势未能转化为更高的政策记忆得分或更强的政策认同；另一方面，政策熟悉度是影响被试最终态度层面认同与记忆的决定性因素，但它对即时生理反应的影响及其与叙事框架的交互调节作用不完全显著。为解释生理层面与态度层面结果的“脱钩”现象，本研究提出了“导火索”推论，借此对核心研究问题进行了回应。官方媒体这一特定渠道传播的政策新闻可能无法促使民众进行深度的信息内化，它更像是背景性的“导火索”，用以激活受众脑中既有的知识与情感。

第一，关于角色影响力与叙事传输两大假设的协同作用。富含角色与情节的叙事框架确实比主题框架更能激发大脑的神经活动，角色影响力假设成功地在生理层面驱动了叙事传输，这表现为神经层面的认知投入。然而，这种协同作用的边界也同样清晰，它未能传递到最终的态度层面。“导火索”推论指出，由于被试整体的情绪唤醒水平较低，由角色驱动的初级神经兴奋并不足以促使个体进行更深度的信息内化。第二，关于叙事偏离与叙事一致性假设各自的作用边界。本研究发现，在官方媒体新闻这种低唤醒传播情境下，以政策熟悉度为表征的叙事一

致性并未如预期那样作为调节机制增强叙事信息本身的说服力，而是表现为更直接、更强大的主效应。因此，我们可以界定出一种替代性的边界，当媒介形式导致受众的认知卷入度不足时，一致性或熟悉度便不再扮演调节变量的角色，而是作为一种压倒性的启发式线索（Heuristic Cue），直接主导最终态度的形成。

我们认为，正是这种由媒介形式引发的低唤醒状态导致了叙事传输机制失效，叙事偏离假设也难以发挥作用。当受众未能真正进入叙事所营造的情境时，自然也无从感知叙事的新颖或反常之处，最终影响其判断的便只能是自身“先入为主”的既有经验。这一发现也为本研究与 Gross（2008）、Aarøe（2011）等经典研究的结论差异提供了可能的解释，即对于政策信息这种需要精细化认知加工的内容而言，具备多重信息通道的视频媒介在叙事效果上反而不如文本媒介，媒介形态或许是调节叙事效果的关键情境变量。

囿于主客观条件，本研究亦存在局限性。为确保内部效度，研究采用的是同质化的大学生样本，一定程度上限制了结论向社会全体直接推论的普适性。同时，实验室中烦琐的脑电实验流程本身可能对被试的自然观看状态构成干扰。未来的研究亟须将实验范式拓展至更多元化的社会群体，以检验结论的普适性。此外，更具前景的研究方向在于探索不同媒介形态的叙事效果，或将非政策类信息作为对照组引入分析，从而在更广阔视野下，建立起对微观叙事政策框架作用机制更全面、更立体的理解。

参考文献

- 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)
- 郭跃、邓仪正、付雪聪（2023）. “宏大叙事”与“切身利益”：政策接受度的多层次比较分析. 公共行政评论, 16(5): 67-85, 197.
- Guo, Y., Deng, Y. Z., & Fu, X. C. (2023). “Grand Narrative” and “Personal Interest”: A Multi-Level Comparative Analysis of Policy Acceptance. *Journal of Public Administration*, 16(5): 67-85, 197. (in Chinese)
- 胡悦（2021）. 实验室实验：政治科学研究的一种有效方法？国外理论动态, (6): 160-171.
- Hu, Y. (2021). Laboratory Experiments: An Effective Method for Political Science Research? *Foreign Theoretical Trends*, (6): 160-171. (in Chinese)
- 姜羽、王连明（2019）. 基于 Emotiv EPOC+ 的脑电信号采集与识别方法研究. 东北师大学报(自然科学版), 51(2): 59-64.
- Jiang, Y., & Wang, L. M. (2019). Research on EOG Acquisition and Recognition Based on Emotiv EPOC+. *Journal of Northeast Normal University (Natural Science Edition)*, 51(2): 59-64. (in Chinese)
- 刘海龙、束开荣（2019）. 具身性与传播研究的身体观念：知觉现象学与认知科学的视角. 兰州大学学报(社会科学版), 47(2): 80-89.
- Liu, H. L., & Shu, K. R. (2019). Embodiment and the Body Idea in Communication Studies: A Perspective of Phenomenology of Perception and Cognitive Science. *Journal of Lanzhou University (Social Sciences Edition)*, 47(2): 80-89. (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.

- Li, W. Z. (2017). Narrative Policy Framework: Exploring the Narrative Impact on the Policy Process. *Journal of Public Administration*, 10(3): 141-163. (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)
- 毛劲歌、张铭铭 (2017). 互联网背景下公共政策传播创新探析. *中国行政管理*, (9): 111-115.
- Mao, J. G., & Zhang, M. M. (2017). The Innovation of Public Policy Communication in the Internet Era. *Chinese Public Administration*, (9): 111-115. (in Chinese)
- 彭忠益、粟多树 (2015). 政策认同: 基于我国社会利益多元化视角的分析. *学术论坛*, 38(1): 113-119.
- Peng, Z. Y., & Su, D. S. (2015). Policy Recognition: An Analysis Based on Diversified Social Interests in China. *Academic Forum*, 38(1): 113-119. (in Chinese)
- 邱林、郑雪、王雁飞 (2008). 积极情感消极情感量表(PANAS)的修订. *应用心理学*, 14(3): 249-254.
- Qiu, L., Zheng, X., & Wang, Y. F. (2008). Revision of the Positive Affect and Negative Affect Scale. *Chinese Journal of Applied Psychology*, 14(3): 249-254. (in Chinese)
- 喻国明、陈雪娇 (2023). 认知传播学的范式演进、关键议题与技术逻辑: 2012—2022年的10年回顾与未来展望. *传媒观察*, (1): 24-34.
- Yu, G. M., & Chen, X. J. (2023). Paradigm Evolution, Key Issues and Technical Logic of Cognitive-Communication Studies. *Media Observer*, (1): 24-34. (in Chinese)
- 喻国明、王文轩、冯菲、修利超 (2021). 合成语音新闻的传播效果评测: 关于语速影响的EEG证据. *国际新闻界*, 43(2): 6-26.
- Yu, G. M., Wang, W. X., Feng, F., & Xiu, L. C. (2021). Evaluation of the Communication Effect of Synthetic Speech News: The EEG Evidence of the Effect of Speech Speed. *Chinese Journal of Journalism & Communication*, 43(2): 6-26. (in Chinese)
- 朱春奎、李玮 (2020). 叙事政策框架研究进展与展望. *行政论坛*, 27(2): 67-74.
- Zhu, C. K., & Li, W. (2020). Research Progress and Prospect of Narrative Policy Framework. *Administrative Tribune*, 27(2): 67-74. (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阶: 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. (in Chinese)
- 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.
- 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. (in Chinese)
- Aarøe, L. (2011). Investigating Frame Strength: The Case of Episodic and Thematic Frames. *Political Communication*, 28(2): 207-226.
- Aarøe, L., & Petersen, M. B. (2020). Cognitive Biases and Communication Strength in Social Networks: The Case of Episodic Frames. *British Journal of Political Science*, 50(4): 1561-1581.
- Anguera, J. A., Boccanfuso, J., Rintoul, J. L., Al-Hashimi, O., Faraji, F., Janowich, J., Kong, E., Larraburo, Y., Rolle, C., & Johnston, E. (2013). Video Game Training Enhances Cognitive Control in Older Adults. *Nature*, 501(7465): 97-101.
- Barry, R. J., Clarke, A. R., Johnstone, S. J., Magee, C. A., & Rushby, J. A. (2007). EEG Differences Between Eyes-Closed and Eyes-Open Resting Conditions. *Clinical Neurophysiology*, 118(12): 2765-2773.
- Blair, G., Coppock, A., & Moor, M. (2020). When to Worry about Sensitivity Bias: A Social Reference Theory and

- Evidence From 30 Years of List Experiments. *American Political Science Review*, 114(4) : 1297-1315.
- Geiger, S. , & Reeves, B. (1993). The Effects of Scene Changes and Semantic Relatedness on Attention to Television. *Communication Research*, 20(2) : 155-175.
- Grelle, S. , & Hofmann, W. (2024). When and Why Do People Accept Public-Policy Interventions? An Integrative Public-Policy-Acceptance Framework. *Perspectives on Psychological Science*, 19(1) : 258-279.
- Green, M. C. , & Brock, T. C. (2000). The Role of Transportation in the Persuasiveness of Public Narratives. *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(5) : 701-721.
- Gross, K. (2008). Framing Persuasive Appeals: Episodic and Thematic Framing, Emotional Response, and Policy Opinion. *Political Psychology*, 29(2) : 169-192.
- Hagoort, P. (2019). The Neurobiology of Language Beyond Single-Word Processing. *Science*, 366(6461) : 55-58.
- Hsieh, L. , & Ranganath, C. (2014). Frontal Midline Theta Oscillations During Working Memory Maintenance and Episodic Encoding and Retrieval. *Neuroimage*, 85 : 721-729.
- Jensen, O. , & Tesche, C. D. (2002). Frontal Theta Activity in Humans Increases with Memory Load in a Working Memory Task. *European Journal of Neuroscience*, 15(8) : 1395-1399.
- Jones, M. D. (2014). Communicating Climate Change: Are Stories Better Than “Just the Facts”? *Policy Studies Journal*, 42(4) : 644-673.
- Jones, M. D. , & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2) : 329-353.
- Kam, J. W. Y. , Irving, Z. C. , Mills, C. , Patel, S. , Gopnik, A. , & Knight, R. T. (2021). Distinct Electrophysiological Signatures of Task-Unrelated and Dynamic Thoughts. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(4) : e2011796118.
- Klapwijk, E. T. , van den Bos, W. , Tamnes, C. K. , Raschle, N. M. , & Mills, K. L. (2021). Opportunities for Increased Reproducibility and Replicability of Developmental Neuroimaging. *Developmental Cognitive Neuroscience*, 47, 10090.
- Knobloch-Westerwick, S. , Mothes, C. , & Polavin, N. (2020). Confirmation Bias, Ingroup Bias, and Negativity Bias in Selective Exposure to Political Information. *Communication Research*, 47(1) : 104-124.
- Lecheler, S. , & de Vreese, C. H. (2012). News Framing and Public Opinion: A Mediation Analysis of Framing Effects on Political Attitudes. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 89(2) : 185-204.
- Moyer-Gusé, E. (2008). Toward a Theory of Entertainment Persuasion: Explaining the Persuasive Effects of Entertainment-Education Messages. *Communication Theory*, 18(3) : 407-425.
- Muise, D. , & Pan, J. (2019). Online Field Experiments. *Asian Journal of Communication*, 29(3) : 217-234.
- Shanahan, E. A. , Jones, M. D. , McBeth, M. K. , & Radaelli, C. M. (2018). The Narrative Policy Framework. In C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.) , *Theories of the Policy Process*(4th ed. , pp. 173-213). New York : Routledge.
- Shanahan, E. A. , McBeth, M. K. , & Hathaway, P. L. (2011). Narrative Policy Framework : The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. *Politics & Policy*, 39(3) : 373-400.
- Tannenbaum, D. , Fox, C. R. , & Rogers, T. (2017). On the Misplaced Politics of Behavioural Policy Interventions. *Nature Human Behaviour*, 1(7) : 0130.
- van Laer, T. , de Ruyter, K. , Visconti, L. M. , & Wetzels, M. (2014). The Extended Transportation-imagery Model: A Meta-analysis of the Antecedents and Consequences of Consumers’ Narrative Transportation. *Journal of Consumer Research*, 40(5) : 797-817.
- Ward, L. M. (2003). Synchronous Neural Oscillations and Cognitive Processes. *Trends in Cognitive Sciences*, 7(12) : 553-559.
- Weible, C. M. , & Schlager, E. (2014). Narrative Policy Framework: Contributions, Limitations, and Recommendations. In M. D. Jones, E. A. Shanahan, & M. K. McBeth (Eds.) , *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*(pp. 235-251). New York : Palgrave Macmillan US.
- Yu, H. , & Han, E. (2024). People See What They Want to See: An EEG Study. *Cognitive Neurodynamics*, 18(3) : 1167-1181.

责任编辑：张书维

“党领协作”：党建统筹下重大项目的协作模式与组织机理

王 铮*

【摘要】 组织协作是任何现代组织都面临的共性命题。作为改善社会民生、推动国家发展建设的重要载体，重大项目具有任务系统性、强时间约束和任务的跨体制性等特质，需要跨科层的协作模式予以推进。依托党建为核心驱动，“党领协作”由党组织发起、建立和运行，基于党的基层组织创新被构建并被用于重大项目的推行过程。“党领协作”通过部门任务的提级塑造、控制权分配的内部化、基于党员身份构建强激励关联等机制，实现了政治系统对行政系统的调适，进而以高度联结的协作形态促进了重大项目的推行和实施。“党领协作”并非对工作专班、领导小组等科层内部协作模式的简单替代，而是对其进行补充和修正，以解决科层内部协作力所不及的重大任务。一方面，“党领协作”为“重大项目何以协作治理”提供了中观层面的补充解释，构成了国家善治能力、高位推动来完成非常规任务的组织基础；另一方面，“党领协作”提供了基层党建和治理效能融合与转化的经验借鉴，有助于在学理层面廓清“科层组织何以完成非常规任务”这一重大命题。

【关键词】 党领协作 重大项目 非常规任务 党建引领 治理效能

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0095-19

一、现象与问题

重大项目是中国改善社会民生、推动国家发展建设的重要载体，也彰显着附着其后的强大国家意志和国家力量。党的十八大以来，党和国家相继部署实施精准扶贫、乡村振兴等战略工程，通过中央统筹推动政府、社会和企业等组织实现

* 王铮，中共中央党校（国家行政学院）应急管理研究院讲师。感谢编委会、编辑部和匿名评审专家的宝贵修改意见，感谢何艳玲教授、陈水生教授、叶志鹏教授和王胜强教授对本文的指导和建议。

跨体制协作，如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务。这些重大项目的特质在于：其一，由国家发起，有计划、有目的地改善人民群众的生存状况和生活条件（徐勇、陈军亚，2022）；其二，有着明确的完成期限、刚性的时间约束，需要改变科层制常规的运行节奏和按部就班的运作模式，快速、敏捷地推进任务；其三，更关键的是，重大项目涵盖重点项目建设、营商环境优化、招商引资等复杂环节，既需要国家集中力量推动科层内部协作，以收统筹、分配、动员和组织之效（盛昭瀚等，2020），更高度依赖政府、社会、企业等不同主体间长周期、连续性的协作，且协作成效直接影响项目的执行效果与可持续性。

重大项目的复杂性和系统性，内生着国家全面介入和统筹驾驭的客观需要。其中，高度联结的协作^①是促成重大项目有效治理的关键。通过战略运筹、政治协调和权威推动，国家能促成多元主体间的集成交互，实现重大项目的稳健治理（陈水生、祝辰浪，2024）。尽管行政部门的架构是分割和碎片化的，但中国有着完善的党组织体系，是凝聚跨体制协作的重要纽带与关键支撑（祁凡骥、康媛璐，2024）。近年来，各地在不改变原有行政区划条件下，纷纷通过党组织联建的方式搭建政府、企业和社会的制度化协作模式，并以此推动完成重点项目建设、产业发展等重大任务^②。不同于工作专班、指挥部、领导小组等传统的科层内部协作模式，这种新型的协作模式打破了成员的身份限制，汇集了政府部门、企业和集体经济组织等多元主体共同参与。

已有研究基于能力视角，分析了国家通过善治能力（徐勇、陈军亚，2022）、国家工业理解能力（封凯栋等，2021）、大国基础结构（路风，2022）来推动脱贫攻坚、产业发展、高技术工业升级等重大任务的逻辑；或聚焦于结构视角，刻画了工作专班、指挥部、领导小组等科层内部协作在整合资源中的功效，并据此呈现中国“集中力量办大事”的制度密码。然而，既有研究未严格区分党组织与政府组织在整合资源、促成协作过程中的角色差异，对当下由党组织发起的跨体制的协作模式，及其如何促成重大项目有效治理的机理关注较少。为此，本研究沿着“任务属性—协作模式—有效治理”的逻辑链条，基于对南市“全域党建”的案例研究，提出“党领协作”这一概念来分析党建统筹的新型协作模式的构建

① 本文在“主体间关系”的意义上使用“协作”概念，主要指政府与企业、社会等多元主体之间跨体制、跨主体的分工关系。中央与地方、各地区之间的政府间协作关系不在本文讨论的范畴。

② 例如，浙江淳安县建立了“联合体党委”，聚焦创新组织设置，推进村集体经济产业发展，详见《浙江淳安县成立大下姜乡村振兴联合体党委 先富帮后富 区域共同富裕》；广西博白县通过党组织融合联建，打造了集商会协会、村股份经济合作社、国有平台公司、龙头骨干企业为一体的“党群致富联合体”，详见《广西博白县：打造“党群致富联合体”促农民致富、乡村振兴》。

过程、运作机理，以及其如何促成重大项目的协作治理等问题。对这一问题的讨论，不仅能为“重大项目如何有效治理”提供中观层面的补充解释，还有助于理解在党建引领下科层组织完成非常规任务的治理逻辑，进而回应“党的组织优势何以转化为治理效能”这一新时代重大命题。

二、文献综述：科层组织完成非常规任务的解释及其限度

近期，大量研究详细分析了联结跨部门、跨层级协作的制度设计（Brødsgaard, 2017；何艳玲、王铮，2022），及其如何完成非常规任务（刘鹏、刘志鹏，2022）。根据研究取向，可以将既有研究分为“权威调控论”和“结构调适论”两类解释路径。

权威调控论强调国家能力对促成协作、助推非常规任务完成的作用。权威调控的一个重要体现是中央政府权力的优先性支配，具体表现为党的政治势能、上级政府的干预能力，以及运动式治理能力。作为一种政策工具，执政党释放出来的政治信号构成了自上而下的“政治势能”，这种势能可以调动下级注意力来解决跨层级、跨领域、跨部门的合作困境（贺东航、孔繁斌，2019）。同时，以党为核心的政治结构维持了分散体制的向心力和整合力，以党委领导、党政合作为构成要素的“高位推动”能破解部门自我中心主义带来的“孤岛现象”（贺东航、孔繁斌，2011），促成横向部门间的协作。邢华和邢普耀（2021）分析了政府干预能力对跨域政府间合作的推动作用，信息型干预、权威型干预和激励型干预在不同的协作阶段有效缓解了协调问题、分配问题和背信问题，促进了跨部门合作的达成。此外，向上负责制和中央权威使中国治理体制葆有高度的运动式治理特征（冯仕政，2011）。应对非常规任务时，政府需凭借运动式治理打断常规治理的日常节奏，借由领导观摩（田先红，2022）、行政升格（臧雷振、张冰倩，2023）、“挂图作战”（李利文，2020）等方式，以资源的快速集中、上级指示的迅速传达以及督查机制的压力传导来推动重点任务落实。

结构调适的研究路径聚焦于国家主动发起的周期性机构改革，并据此讨论中国跨部门协作的制度设计及其整合效应。历次机构改革的重心之一是厘清职责，通过“部门增减”与“职责划转”重置部门间职责，重新协调横向政府间职责配置的关系（朱光磊、杨智雄，2020）。领导小组也是中国治理体系中稳定和常态化的跨部门协作模式（周望，2019）。领导小组的运作无须进行条块结构的长时段调整，具有弹性化、机动灵活的特征，能缓解专业化分工带来的部门协调困境，因此在中国治理过程中被广泛采用（原超，2017）。此外，工作专班也是落实非常规任务的弹性化组织结构。工作专班除了具有跨部门协调的功能外，还可以组建临时性任务团队来推进具体项目执行（刘鹏、刘志鹏，2022）。例如，工作专

班依靠人员抽调、资源抽取和项目驱动等机制，能推动跨部门、跨层级和跨领域的非常规任务（李娉、杨宏山，2023）。此外，项目合作型、平台共享型、人员抽调型等专班有效适应了差异化任务属性要求，显示出应对跨部门协调的高度灵活性（李娉，2023）。

已有研究从不同维度展现了跨部门、跨层级协作的制度设计，并据此呈现了科层组织完成非常规任务的制度逻辑。但上述研究仍具有进一步扩展的空间。第一，尽管国家能力、高位推动有助于整合分散化体系，形成完成重大任务的合力，但党组织与政府在其间的作用机制和影响效应可能并不相同。实际上，要充分考虑“党作为一种特殊的政治力量在国家生活、社会生活以及国家与社会关系中的重要作用”（景跃进，2019：91）。党组织能够不因组织边界限制，在不同层级、地域、部门间建立全覆盖的组织网络，从而突破行政化的部门壁垒、条块分割和地域限制（梁新芳，2021）。然而，对于党组织整合协作的作用机制仍缺少中观层面的学理阐释。第二，既有研究更关注科层内部的协作模式，而较少关注科层组织、经济组织和社会个体之间的跨体制协作。事实上，在乡村振兴、重大项目建设等政策领域，由党组织发起，涵盖党委、政府、企业与社会个体的跨体制协作已经是普遍现象，但对此类协作模式的运作过程及其如何促成重大项目有效治理的学理研究较为匮乏。

为此，本研究沿着“任务属性—协作模式—有效治理”这一逻辑链条，聚焦于南市“全域党建”案例^①，进行以下分析：首先，分析重大项目的特质与科层内部协作之间的张力；其次，提出并阐释“党领协作”概念，分析其内涵、特征及其对科层内部协作模式的重构；最后，聚焦南市案例，探究“党领协作”推动重大项目协作治理的运作过程和发生机理。

三、“党领协作”：重大项目协作治理的概念内涵与理论解释

本文将梳理重大项目这一非常规任务的特质及其对传统协作模式的挑战，在此基础上分析“党领协作”的概念内涵，并分析其如何重塑科层内部的协作模式。

（一）重大项目的特质与科层制协作的悖论

相比于程序性、稳定性、依据规章制度照章办事的常规任务，非常规任务更多体现出时间压力大、考核强度高、跨领域的特性，故而需要打破科层体制的常规运行节奏，促进跨部门协作以集中资源来推动任务执行。在此意义上，重大项目的推行可大体归为非常规任务的范畴，但又具备新的特质。

^① 本文所有地点和人名均为化名。

1. 任务的系统性和叠加性

重大项目是一个庞大的任务系统，涉及多元、相互嵌套的子任务（陈水生、祝辰浪，2024）。例如，乡村振兴不仅涉及产业发展、重点项目建设、招商引资，还包括营商环境优化、资源发掘等任务。任务的系统性和叠加性导致参与部门的数量倍增。然而，由于资源的有限性和上级注意力的稀缺性，基层难以做到每一个子任务都配备相应的专班来推动工作，且过多的协作机构会泛化上级的注意力分配（刘军强、谢延会，2015），催生协作过程的松散联盟现象（颜昌武、席振华，2024）。因此，任务的系统性和叠加性客观上需要一套可复制的、稳定的但具有高度注意力调动能力的协作模式。

2. 任务的跨体制性和跨主体性

非常规任务的特性之一是跨领域，故而需要政府内部上下级、横向部门之间的协作。但重大项目不仅跨领域，还具有跨体制、跨主体的特质。传统的领导小组、工作专班固然能凝聚不同部门的合力，但难以调动体制外其他主体的力量。对于重大项目的完成而言，不仅需要政府内部的协作，更需要将广泛的利益相关者（尤其是企业主、乡村精英）纳入协作过程。这要求建立一种仍然由科层体制主导，但打破成员身份限制的协作模式，从而整合体制内外多元主体的资源。

3. 任务的高时限性压力

不同于领导小组、工作专班等来自地方的时间压力，重大项目由国家发起，具有更精准的时间节点和明确的阶段成效评估要求，对地方而言是必须限时完成的政治任务。这种时限性压力投射到协作环节，要求高度压缩任务推进程序，建立一种敏捷的、快速响应的协作机制。

（二）“党领协作”：党建统筹的新型协作模式

应对重大项目和传统科层内部协作之间的张力，中国基层在党建引领下逐步探索形成了一种新型协作模式，本文将其概念化为“党领协作”模式。这一概念来源于既有关于中国基层治理和党组织驱动的协作模式的讨论（彭勃、杜力，2022）。蔡长昆等基于对党组织与基层治理行为体之间互动模式的观察，发现党组织通过创新组织体系、吸纳精英等策略，形成一种以“党治结构”为核心的基层治理新模式（Cai et al., 2023）。延续既有研究的思路，我们依然关注党对治理模式的重塑和修正，但进一步将党的角色聚焦至“协作”这一特定领域，将当下这种由基层党组织发起、建立和运行的协作模式概念化为“党领协作”。

“党领协作”是指基于党的基层组织体系并以党员身份为纽带搭建，联结党、政府和社会的组织结构，将体制外的社会资源纳入协作过程，并以此完成非常规任务的协作模式。相比领导小组、工作专班等科层内部协作，“党领协作”打破了

协作的内部成员身份限制，将科层组织、市场组织和社会组织主体融通在协作过程中，从而最大限度整合和集聚协作任务所需的资源，其组织架构如图 1 所示^①。具体而言，“党领协作”的内涵和特征有如下方面。

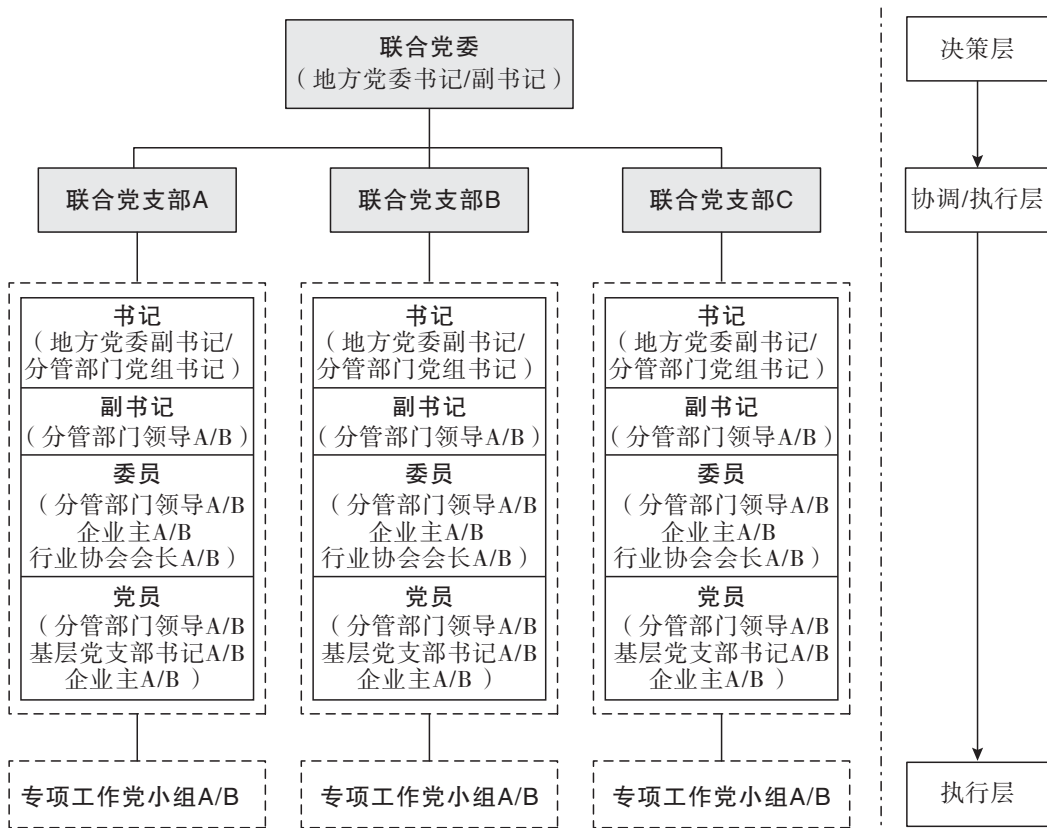


图1 “党领协作”的组织架构

资料来源：作者自制。

1. 党组织的权威主导性

党组织的权威主导性，是指党组织主导协作发起、建立和运行的全过程。在组织结构上，依托党的组织体系而非政府科层体系搭建协作的基础组织架构。“党领协作”由“联合党委”“功能性党支部”“专项工作党小组”组成，通过非建制性、功能性的党组织形成跨部门协作的基础架构。虽然职能部门之间没有隶属关系，但党组织之间有隶属关系，由此便可以通过发挥党的政治势能调动其他部门的参与。相比之下，作为临时性议事协调机构的工作专班和领导小组，在组织结构上仍属于政府条线部门之间的扩展和重组，更多是通过“人”的提级——如由

^① 大部分地区的惯用结构是“联合党委”及“联合党支部”，只有在任务落实难度大时才专门设立“专项工作党小组”。

党政领导担任领导小组组长或专班负责人——来提高任务完成的优先级，这显著区别于直接依托党的组织体系搭建而成的“党领协作”模式。此外，党员身份而非政府成员身份被强调和放大。一方面，“党领协作”由党的主要领导干部直接兼任联合党委（决策层）以及联合党支部（协调/执行层）的书记，其他党员兼任委员和成员；另一方面，即便是政府部门的主要领导担任联合党支部的书记，“党领协作”也更强调其党内职务而非行政职务。这样将分管部门纳入协调层，强调党员身份和党内职务的组织设计，有助于打破分散的部门利益观念，强化各分管部门之间的联结强度。而在领导小组和工作专班中（见图2），办公室负责各部门间的统筹协调，执行层的各分管部门之间是无隶属关系的同级部门关系，彼此间缺乏相应的协调和指挥权限，容易形成相互推诿、效率低下的局面。

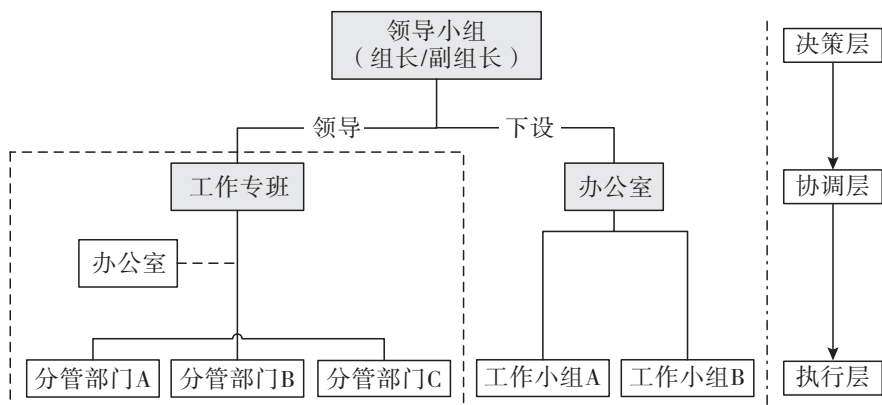


图2 工作专班与领导小组的结构关系

资料来源：作者自制。

2. 成员身份的开放性与跨体制性

领导小组、工作专班等科层内部协作模式的成员来自各政府部门，而“党领协作”模式打破了成员的身份限制，以党员身份为联结纽带，将任务的利益相关方（如党委、政府、企业、集体经济组织、行业协会）纳入联合党支部和专项工作党小组中，赋予其参与协作过程的制度化成员身份。

3. 行政程序的压缩与快速响应

在领导小组、工作专班模式中，议事协调会议的参与者一般是分管部门的副职，往往不具有现场决策的权限，需要回到原单位向“一把手”汇报，再由“一把手”做出决策。但由于上级注意力的有限性和时间的稀缺性，副职汇报的信息往往是“线”而不是“面”，故而议事协调会议所达成的决策建议往往难以付诸实施。即便建议得以实行，信息的传递过程也带来巨大的时间损耗。而在“党领协作”模式下，党的权威赋予议事协调会更高的政治位阶，参会的“一把手”（而非副职）具有现场决策的权限，且协调层的联合党支部也具有发起协调、临场

决策的控制权，这极大压缩了信息上报传达的时间成本，提高了响应速度。

整体而言，“党领协作”模式意在以党组织的政治位阶来提升任务协作的优先级，调动各参与部门的高度注意力，最终整合跨体制的主体资源来推动重大项目的有效实施。

四、研究设计、案例选择与案例简介

为了探究“党领协作”这一新型协作模式的形成过程和运作机理，本文选取南市乡村振兴项目中的全域党建模式作为研究场景进行案例研究。

（一）案例选择的典型性

南市以全域党建模式来推行古镇文旅项目的案例具有典型性。其一，南市农业大市的定位在客观上要求其承载乡村振兴这一重大项目。南市是中国中部的农业大市，也是全国粮、棉、油、烟等集中产地，在全省乡村振兴的推进中有举足轻重的地位。在《南市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划》中，南市也被定位为全国乡村振兴示范市。其二，南市以全域党建助推特色产业发展的经验得到中组部的重点推介，并被中组部确定为国家“全域党建”三个试点地区之一。其三，古镇文旅项目是社县、南市乃至该省打造的乡村振兴重点项目，被列入南市重抓重推的“九大专项”项目之一。该项目的开发涉及征地拆迁、棚户区改造、古城墙复建等任务，并因乡村振兴的试点项目被上级高度关注。项目进度也因此被限定了具体的时间节点，属于典型的重大项目。该项目先后历经管委会、指挥部和联合党委三类管理模式，最终以联合党委的形式有效推动了征地拆迁、棚户区改造、古城墙复建等任务。管理模式的变迁更有利于从横向比较的视角理解不同协作模式之间的差异，进而呈现联合党委这一“党领协作”模式的特质和运行机理。

本文资料来源于研究团队在2023年2月至8月期间对南市全域党建工作的田野调查，资料包括三部分：（1）南市及其下辖社县以全域党建推行产业发展的内部报告、政策文件、会议纪要和工作台账；（2）团队对当地市委组织部、市发改委、社县及其下辖乡镇的联合党委成员（如副镇长、县组织部部长等）的访谈资料；（3）田野笔记以及大量官方新闻报道。

（二）古镇文旅项目的协作模式变迁

南市古镇曾是全国四大商业重镇，是省发改委、省文化厅批准成立的商埠文化产业示范区。整体而言，古镇文旅项目的管理模式经历了下述三个阶段。

第一阶段：管委会模式。2012年，南市批准设立古镇示范区管委会。管委会

为社县政府派出管理机构，与文旅局合署办公。但由于管委会为副处级事业单位建制，既无相应的行政管理职能，也缺乏权威调动其他同级部门的资源，因此在征地拆迁、园区规划等重点任务上进展缓慢、步履维艰。

“管委会根本无法推进征收拆迁工作，有时甚至连最简单的占道经营都处理不了。机动车属于公安交警部门管理，占道经营属于城管部门管理，如果遇到各职能部门相互推诿，这些鸡毛蒜皮的事，没法去找县领导出面，只能自己靠感情、拼关系去协调。”（社县管委会李主任访谈资料 20230208）

第二阶段：指挥部模式。随着古镇文旅项目成为地方脱贫的重点工程，社县在 2013 年成立了高规格的示范区建设指挥部。指挥部由县长挂帅担任指挥长，相关县领导任副指挥长，22 个县直职能部门负责人任成员。然而，指挥部并未取得预期的协作效果。一方面，协调难度大。由于指挥部规格高，指挥长或副指挥长难以事无巨细地协调所有事宜，故而具体项目的规划、落地、推进等事宜仍需依靠示范区来协调落实。然而，示范区缺乏规划、融资、城市管理等行政管理职能和事权、管辖权，也无协调和指挥权限。另一方面，科层内部协作模式无法调动体制外的社会资源。古镇的文化挖掘、旅游管理、商业开发等工作不仅涉及政府职能部门，还涉及社会组织和上千家商户。例如，示范区内设机构商埠文化研究会作为社县“三会一社”文化研究组织，与另外 3 家民间组织之间是互不隶属、平行独立的关系。文化资源整合需要文联、社科联等单位的广泛参与，但指挥部难以调动和协调体制外的社会组织。

第三阶段：联合党委模式。随着古镇文旅项目成为南市乃至省级乡村振兴的重点工程，项目的建设进度也成为上级关注的焦点。当地市委书记曾多次就该项目进行现场调研督导，县委书记也曾数次现场办公、督导加压。2020 年，该项目被纳入南市文旅专项重点工程，随后被纳入省“十四五”文旅发展规划，并被要求在 3 年内完成 5A 级景区创建。明确的时间限制、高强度的督导考核，以及项目本身的跨部门特性，倒逼南市建立新的协作模式来推进项目进度。为此，社县在 2020 年成立古镇文旅项目联合党委，统筹协调各组织并有效推动了项目进展。联合党委组建后，1 年内征地拆迁、棚户区改造就完成了 90% 以上，此前历经 4 年，征迁工作只完成了总任务的 30%。目前，古镇已经顺利进入国家 4A 级景区行列。下文将详述联合党委这一“党领协作”模式的组织设计和具体运作过程。

五、案例分析：“党领协作”下古镇文旅项目的协作生成

（一）结构整合与平台化组织搭建

政治整合是中国党组织的重要优势，整合分为两个层次：一是“不变结构变

机制”，通过党的政治领导和动员打破政府职能部门的专业壁垒，推进跨部门、跨层级、跨地域的合作；二是创新党组织的设置和活动方式，依托党的基层组织实现结构整合和资源集聚（梁新芳，2021）。相较于领导小组、工作专班等科层内部协作，党组织的政治整合具有更高的开放性与灵活性，能搭建党组织与利益相关方的跨域网络，推进解决重大难点问题。

2019年，当地市委首次提出“全域党建”理念，社县敏锐地捕捉到这一信息，率先以全域党建理念成立了古镇文旅项目联合党委。县政府党组成员、示范区管委会党组书记任联合党委书记，副书记由县文旅局局长兼任，15个县直单位和3个乡镇街道办事处党委书记任成员。各成员党组织或党员的原隶属关系不变，同时接受联合党委的统一管理。

1. 组建班子成员团队

古镇文旅项目联合党委的成员来自县委县政府、各行政职能部门、行业协会和企业，以及其余各类组织，共92名党员。与抽调期间暂离原单位的工作专班不同，联合党委的党员接受其原单位党组织和联合党组织的双重领导。这在保留联合党委对班子成员考核评价权的同时，也存在成员的注意力分配泛化和任务冲突风险，即成员无法兼顾原单位党组织和联合党组织的任务。为此，南市采取弹性化管理模式，一部分党员根据自身任务仍兼顾原单位工作，另一部分党员脱离原岗位被抽调到项目的攻坚一线。此外，为了防止双重管理下多头参与、疲于应对的情况，当地市委组织部明确规定各单位要派出不同的党员加入联合党组织，并明确党员的常态化教育、管理以原单位党组织领导为主，但联合党委分配的任务则由联合党组织主导考核。

2. 设立功能性党支部

联合党委成立后，南市针对梳理出的6类主要问题分设业态培育、商埠文化研究、宣传推介、古镇管理、规划建设和融资、房屋征收等6个功能性联合党支部。在领导小组和工作专班中，执行层的同级分管部门之间无隶属关系，协调过程更多依赖办公室自上而下发起。而作为一个平台化组织，联合党支部一个重要的功能是将外部协调事项内部化，即将相关职能部门、体制外力量纳入同一支部，并由牵头单位的主管领导担任支部书记。支部书记无须向上申请协调事权，其自身有权协调联合党支部内部各部门的分工，能将日常化的、反复发生的外部协调事项内部化，从而提升工作效率。

“原来需要通过多层协调才能组织实施的规划编制和评审工作，现在在联合党支部内就能组织进行。各成员单位为项目申报出主意、想办法、开绿灯，原来走程序可能需要1年左右的时间，现在基本缩短到月余时间。”（社县古镇文旅项目联合党委副书记访谈资料20230208）

3. 吸纳体制内外成员

联合党支部的成员构成打破了身份限制，诸如县食品流通协会的会长被吸纳进业态培育党支部，社县商埠文化产业公司总经理也被推荐为规划融资党支部的书记。规划融资党支部书记的职责是负责争取上级对文旅、特色商业发展的政策项目和资金支持，统筹推进项目建设进度。这种联通体制内外的组织设计，更能够集聚多方资源，减少政策实施阻力。

“非政府机构的党员也能加入联合党组织，联合党组织能将政府部门和商户连接到一起，照顾到大家的共同需求。”（市委组织部部务委员访谈资料20230208）

这种依托党的基层组织构建的协作架构，在整合多方资源、提升协作效率的同时，也存在对常规任务的“挤出”效应。由于全域党建由市委组织部在全市范围内发起和推广，最初的建立标准相对模糊^①，于是部分区县将其作为“上级任务”来大范围设置，由此导致联合党委设置的泛化和对常规任务的挤出。为了破除上述弊端，南市在试点过程中确定了“因需而建”的原则，将联合党委的运用范围框定在重点项目建设、优化营商环境、乡村振兴等10项市委市政府中心工作和重点任务中。同时，南市建立了联合党委的退出机制，明确规定了联合党委调整和撤销的标准及其具体程序。

（二）权威引领与联席会议的任务协调、落实方式

会议是中国政府制定决策和落实政策的重要形式，具有权责匹配、动员促发、协同共担、评价控制等重要职能。但不同系统的会议可能并不相同，例如政党系统和行政系统（鲁宇，2021）。实际上，党的会议具有强化初心使命、增强党的权威、强化党员和党组织关联的重要作用（Mittelstaedt，2021）。党的会议不仅是党组织权威引领的实现载体，还因党在中国治理体制中的结构性位置而具有高度的优先级。

在南市，联席会商是促成跨体制协作的重要会议制度。根据阶段性重点工作任务，联合党委通过联席会议通报各项工作进展情况，会商决定古镇建设的重大事项。参会人员包括联合党组织班子成员，并可因需吸纳所属党组织负责人和相关党员。联席会议包括支委会、支部党员大会和党小组会三类。其中，支委会和支部党员大会的主要任务是讨论研究古镇建设重大事项，如年度工作计划、阶段重点任务，听取工作任务落实情况，分析研判问题及推进措施等。作为任务的执行端，党小组会的主要任务则主要是讨论贯彻支部决议的具体措施、党员的责任

^① 按照市委组织部的构想，满足合作联合、设置在一线和全覆盖三个要素，便可被视为全域党建。

分工以及对决议的执行落实情况。

需求清单和工作台账是推进联席会议决议执行的重要保障。古镇文旅项目联合党委及其下辖的各个党支部直接设置在任务一线，成员涵盖了文化产业公司、食品流通协会和部分商户代表。在地化的组织设计促使支部成员能与一线的商户进行频繁交往，从而常态化收集信息、诉求和“抱怨”；开放的成员资格还直接将对项目存在“异议”的当事人纳入组织内部，从而畅通了诉求表达的通道。这些诉求表达以“需求清单”的形式呈现，经联席会议被转化为“工作台账”，辅以明确的推进措施、完成时限和具体责任人。此外，对联席会议形成的决议，联合党委明确一名班子成员牵头，通过听取汇报、实地督导、现场办公等形式及时掌握进度，推动决议落地见效。

联席会议之所以能内聚各协作部门，原因在于：其一，以党的会议提高议题的优先级。联席会议不是政府部门的常规会议，也不同于领导小组和工作专班的协调会，而是以党组织名义召开的会议。作为按照民主集中制原则运行的会议，联席会议不仅以党的名义召开和议事，也因其成员构成和内在属性具有高度的政治性和优先级（姚靖，2024）。这种政治优先级能产生具有普遍且高强度的约束力和内聚力，因此，会议出席率较高，能高效落实会议结果，并缩减决议的形成时间以实现快速响应。其二，以党员身份及政治约束形成跨体制的协作合力。只要被吸纳进联合党组织，所有成员均有权参与联席会议并发表意见，不因体制内外身份而有区别。党员身份及其内嵌的响应党组织工作安排的义务具有高度的穿透力，能一定程度地打破原有部门的限制。只要被纳入联合党支部，便因其党员身份内生着服从安排、报到领岗、开展工作的政治要求。反过来，联合党委可以通过对党员的政治考核约束其行为。例如，针对党员任务完成的情况，古镇文旅项目联合党委及下辖的党支部有权适时向党员所在单位的党组织反馈，并提出评先定优的推荐意见。

“古镇文旅项目联合党委经由县党委批准成立，通过党员身份建构出协作部门之间的隶属关系，以党委会名义召开会议。联合党委要开会，大家都要参加，但其他部门的会就没有这样的约束力。”（市委组织部访谈资料 20230207）

（三）政治评价与评价建议权的构建

古镇文旅项目联合党委的平台化组织设计，对参与协作的体制内外党员提供了具有普遍性的政治约束。不同于行政系统内的考核评价，作为一种政治评价，联合党委的评价由各级组织部面向党员发起和进行，评价结果直接关涉被考评对象的提拔任用和职级晋升。

一是构建协调层的权力隶属关系。领导小组、工作专班通过将党政领导汇聚到决策层来竞争下级注意力，调动参与部门完成上级交办的专项任务。执行层的

分管部门中虽设有牵头部门，但牵头部门和其他参与部门往往职级相同，彼此间无隶属关系，因此牵头部门并不总能调动参与部门的积极性。而在联合党组织中，党政领导不仅设置在联合党委这一层级，每一个子模块（即联合党支部）也设有党组织书记。这样一来，联合党组织以党员身份将无隶属关系的不同政府部门、体制内外的党员串联起来，构造出以党员为纽带的政治隶属关系，从而将分散的部门整合为高度联结的协作体。权力隶属关系的构建，赋予联合党支部以决策和协调权限，那些需要反复协调的烦琐事项无须事事请示决策层的领导出面协调，在联合党支部内部便可协调解决。

“联合党委的成立经过党委的批复，走的是建制型党组织的流程，职能部门之间没有隶属关系，但是党组织之间有隶属关系，也可以发挥政治功能。”（市委组织部访谈资料 20230208）

二是评价建议权的运行。联合党组织内的党员接受单位党组织和联合党组织的双重领导，而后者对党员所在原单位有提拔任用的评价建议权。具体而言，古镇文旅项目联合党委有权向党员所在单位的党组织反馈其任务完成情况，并提出评先定优的推荐意见。联合党委在每年年底采取实地考察、听取汇报、调阅资料、走访座谈、民主评议等方式，对6个联合党支部逐一进行考核评价。考核结果上报县委组织部备案，作为基层党建工作年度考核、推荐“两优一先”和“两代表一委员”的重要依据，以及干部提拔任用的重要参考。例如，古镇管理党支部书记（时任县城管局副局长）通过规范整治古镇核心区的交通、市场和交易秩序，有效提升了商户、住户和游客的满意度，因而在干部提拔中被升任为县城管局局长。此外，规建融资党支部书记（时任县商埠文化产业公司经理），也因项目建设融资、争取政策优惠的工作业绩被任命为社县古镇文旅投资公司的董事长。

“我们每年在年初的时候都要制定各支部的工作计划，工作计划是非常具体的，到年终我们就根据工作计划分阶段进行绩效考评。（我们）会到实地去看、去调研，座谈也会非常认真。绩效考评的结果会反馈给党员的原单位，并且还会上报给组织部，作为干部提拔的标准。”（社县古镇文旅项目联合党委书记访谈资料 20230208）

总体而言，社县通过搭建古镇文旅项目联合党委这一协作模式，以党的权威提高跨体制协作机制的政治位阶，并以平台化组织结构、权威引领和评价建议权调动了多元主体的积极性，有效推动了古镇文旅项目的协作发展。

六、“党领协作”推动重大项目协作治理的运作机理

“党领协作”改变了既有科层内部协作模式的任务优先级、权力结构和激励关系，从而适配了重大项目的任务系统性、跨体制性和强时间约束的任务属性。

（一）部门任务的提级塑造

行政任务政治化大抵有两种方式，一是将党的领导嵌入政府组织，由党来“领衔”任务的实施和督导，从而将党的目标规划经由政府组织体系转化为联通多元主体的高效行动（李伟、魏来，2024）。其间，党的领导与政府科层是“嵌入”与“被嵌入”的关系。在这一论域下，高位推动是驱动力，领导小组和工作专班则是典型的组织形式。二是依托党的基层组织构建协作架构，发挥党的组织优势来弥补科层体系的治理失灵（叶敏、曹璐琼，2024），也即本文概念化的“党领协作”。相比于工作专班、领导小组对行政任务的提级，“党领协作”在任务优先级的塑造方面具有如下显著特质。

第一，单一部门任务被嵌套进整体性政治任务中，成为党组织的议题。工作专班和领导小组虽然也能提高任务优先级，但优先级往往体现为党政主要领导的关注，而不必然上升为党组织的议题。然而，特色文旅产业是落实党和国家战略的重要体现，并因领导的高度关注被纳入党组织的议题，进而被赋予浓重的政治属性。在此过程中，既有的行政任务被“打包”至政治任务的整体框架内，不仅任务的完成进展、实施效果成为关键环节，还关系到对党委精神的贯彻落实。而且，联合党委以党组织搭建协作架构、以党员身份为纽带实施政治约束，提升了任务的政治位阶，最终推动各主体协作和任务完成。

第二，强时间约束下的快速响应。领导小组、工作专班所承担的非常规任务也具有时间压力，但这种压力更多来自地方。而重大项目往往由党和国家部署，即便是作为项目组成部分的子任务也因关涉整体进度而被赋予更高的时限压力。于是，联合党委的响应机制具有更高的位阶性。联合党组织不仅可以现场“拍板”决策，其决策也会快速进入执行通道，超越“汇报—决策—传达—执行”的一般链条。

（二）控制权分配的内部化

作为非常规的科层内部协作模式，工作专班、领导小组能以领导权威和资源集聚暂时突破层级节制，最大限度地推动跨部门任务开展，但也存在两个问题：一是控制权与协作过程的“上下分立”。在工作专班和领导小组内部，决策层一级的党政领导具有目标设置、检查考核和激励分配的权限，而执行层的协作部门缺乏相应的权限。因此，执行层的协作部门常常需要与决策层反复进行沟通协调，故产生大量成本。二是成员身份的排他性。工作专班和领导小组的成员均来自体制内部，能调动体制内资源来应对非常规任务。但重大项目不仅涉及政府部门，更需要将利益相关方的企业、民间组织纳入进来，而科层内部协作的工作专班和领导小组难以调动体制外的资源。

“党领协作”有效运行的关键是控制权分配的内部化。一方面，作为平台化组

织，联合党委借助党员身份将原本分散在各条线的科层人员纳入联合党组织内部。支部书记无须向上级部门申请，其自身便有权限协调支部内各分管部门之间的分工合作，从而将逐级汇报、分次下达的外部协调权限内部化。“同样的人，在不同的模式里有完全不一样的作用。现在就是支部里的工作由支部直接掌握。以融资为例，融资涉及发改委、财政局等多个部门，如果逐个协调会错失市场窗口期。联合党委可以直接在支部内部解决问题。资金到位之后，工程推进非常快，职能部门的主观性也会增强。”（社县古镇文旅项目联合党委书记访谈资料 20230209）另一方面，虽然联合党委有目标设置权，但联合党支部具有检查考核和激励分配的权限。“书记—委员—党员”的组织设计，赋予联合党支部独立决策、考核评价的政治位阶，联合党支部书记可以现场决策并推动决策的快速响应。“县里原本有旅游领导小组，领导是条块化领导，成员是各局委成员。（问题是）开会后（成员）不能表态，需要向主管的副职领导汇报，但（由于）领导没来参会，听汇报是听不透的。再比如，（成员）开完会向局长汇报，局长再找分管的副县长汇报，一来二去时间就被耽误了。但联合党委是党委在统领，委员是各局委的‘一把手’，开会时就拍板了。”（市委组织部访谈资料 20230207）“党领协作”与科层内部协作模式的对比见表 1。

表 1 “党领协作”与科层内部协作模式的对比

	党领协作	领导小组	工作专班
发起主体	党组织	党/政府	党/政府
成员身份	跨体制	科层内部	科层内部
设置范围	基层一线	科层内部	科层内部
目标设置	联合党委	领导小组	办公室
控制权分配	检查考核	联合党委 [#] /联合党支部	办公室 [#] /参与部门
	激励分配	联合党支部	办公室 [#] /参与部门
约束机制	政治身份/评价考核	评价考核	评价考核

注：[#]代表更具实质性权力的部门。

资料来源：作者自制。

（三）基于党员身份构建强激励关联

依照党员身份构建的跨体制激励，具有更强的联结效应。首先，党员身份成为政治约束、组织协作的制度纽带。科层身份“强隶属”于特定职位，除了借调、离职和晋升等正式变动外，不会随意变动；而党员身份不受单位、层级或行业的限制，党员广泛分布在政府各部门、各层级、各地域，有利于打破原单位之间的隶属关系，实现实时联通。党员还广泛分布在事业单位、国企、私营企业等各个行业。因此，党员身份是跨体制协作的基础，有助于打破科层成员的身份限制，

将企业、社会组织等体制外的利益相关者纳入协作架构中。

其次，党的评价更为全面和系统化。例如，党员需要向所在党支部、联合党委定期述职并参加民主评议。联合党委将党员的考核结果列为年度综合评价的重要依据，与年度评价意见一并反馈至党员所在单位的党组织。在组织层面，五星支部评定是联合党委对联合党支部进行政治引领的重要抓手。根据南市的考核规定，五星支部既是政治荣誉，也有物质奖励和选拔晋升机会。获评五星支部可以得到省市两级共计10万元的转移支付，优秀的基层党组织书记也能凭此机会获得乡镇公务员的招录资格倾斜，实现体制身份的转变。根据《2022年南市全域党建深化拓展提升行动实施方案》（以下简称《方案》），联合党委的实效发挥还与地方党建、干部提拔等息息相关。《方案》规定：“把全域党建考评与党建绩效考评挂钩，与党（工）委书记抓基层党建述职评议挂钩，与领导班子和领导干部年度绩效考核挂钩，与领导干部提拔使用、职级晋升挂钩，与民主评议党员挂钩”。

最后，联合党委对各参与方实行有效的激励。联合党委为政府工作人员提供了向党组织直接传递政绩和努力表现的制度渠道。对企业主和社会组织负责人而言，加入联合党支部意味着有机会建立与地方党委的制度性关联，从而在获取一手信息、政策优惠、项目资助上占据有利位置。例如，《方案》规定：“赋予联合党组织对参与单位（部门）领导班子及领导干部年度绩效考核的征求意见权、对职能部门创建文明单位或平安单位的评估参与权、对参与党员年度评先定优的考核评价权、对拟晋升职级或提拔使用干部的意见建议权、对整合投放到工作管辖范围内资金项目的管理使用权。”这种激励超出科层内部的成员身份限制，在资源分配、职级晋升等方面实现了对部门和个体的全方位激励。

七、结论与讨论

重大项目是科层体制贯彻意志、推行各类政策以及改善民生的重要载体。党的十八大以来，依托党的基层组织创建跨体制协作模式，逐渐成为推动重大项目实施的重要手段。既有研究或关注国家能力，考察了国家善治能力、政治势能、高位推动等因素对凝聚部门合力、完成重大任务的助推作用；或聚焦于工作专班、领导小组等跨部门的制度设计，强调结构调适对跨部门任务完成的促进之效，但对于跨体制重大任务的有效协作以及党在此过程中的核心驱动机制缺乏足够关注。为此，本文提出“党领协作”概念，提炼归纳这一新型协作模式推动重大任务协作治理的形成过程和运作机理。本研究的学理贡献有以下两个方面。

第一，本文立足于重大任务的跨体制协作特性，发现并提炼“党领协作”概念，为“重大项目何以协作治理”提供了补充解释。研究表明，应对重大任务的“跨体制协作”需求，地方构建并实施“党领协作”模式，通过部门任务的提级

塑造、控制权分配的內部化、基于党员身份构建强激励关联等机制，实现了政治系统对行政系统的调适，有效推动了重大项目实施。“党领协作”构成了国家善治能力、高位推动来完成重大任务的中观组织基础，并因党的核心驱动而区别于既有的工作专班、领导小组等科层内部的协作形态。

第二，本文详细阐释了“党领协作”的内涵与特质，以及其在何种意义上区别于既有的科层内部协作。“党领协作”由党委直接发起和主导，依托党的基层组织建立，打破了科层内部协作的成员身份限制。一方面，“党领协作”以党组织权威为支撑，将治理任务转化为强激励的政治任务，提升了任务完成的政治位阶；另一方面，联合党委依托党员身份在原本无隶属关系的同级成员间建构出差序权力，依托党的评价建议权构筑出各主体间的利益关联。正是缘于权力隶属关系的构建，联合党委得以将控制权下放至联合党支部这一层级，赋予联合党支部发起协作、执行决策的权限，从而将日常化的、反复发生的外部协调事项内部化。

本文为加深党建引领基层治理和“党的组织优势何以转化为治理效能”提供了学理观照。“党领协作”是基层党建转化为治理效能的经验体现，基层凭借党的组织创新将党的组织优势转化为治理效能，有效推行了党和国家攻坚克难的重大任务。“党领协作”并非对科层内部协作模式的简单替代，而是对其进行补充和修正，以解决那些科层内部协作力所不及的跨体制重大任务。

值得注意的是，与科层体制相同，联合党委亦是理性化的产物。联合党委由市委组织部发起，拥有严密的组织结构、建制严明的管理程序以及职责清晰的权力分工。这一高度理性化的制度设计为协作关系的搭建和运行提供了确定性和规范性，但也存在反过来影响其有效性的风险，即联合党委的有效性很大程度上缘于其与重大项目任务属性之间的相互适配。当这一模式被标准化并推广至其他领域后，很可能与其他情境并不适配，从而偏离“因需而建”的初衷，进而削弱其有效性。因此，如何建立一种常态化、制度化的协作模式，并据此有效完成各类攻坚克难的重大任务，仍然是现代化治理中的一项重要命题。

参考文献

- 陈水生、祝辰浪(2024). 稳健驾驭：巨型工程的国家治理逻辑及其实现——以“西气东输”项目为例. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 60(3): 32-45.
- Chen, S. S., & Zhu, C. L. (2024). Steering with Robustness: Logic and Strategies of National Governance for Mega Projects: A Case Study of “West-East Gas Transmission” Project. *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 60(3): 32-45. (in Chinese)
- 封凯栋、姜子莹、赵亭亭(2021). 国家工业理解能力：基于中国铁路机车与汽车产业的比较研究. 社会学研究, 36(3): 91-113+227-228.
- Feng, K. D., Jiang, Z. Y., & Zhao, T. T. (2021). State Capacity in Understanding Industrial Activities: A Comparative Study Based on China's Railway Locomotive and Automobile Industries. *Sociological Studies*, 36(3): 91-113+227-228. (in Chinese)
- 冯仕政(2011). 中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释. 开放时代, (1): 73-97.
- Feng, S. Z. (2011). Formation and Variation of State Movements in China: A Holistic Interpretation Based on Polity.

- Open Times*, (1): 73-97. (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)
- 贺东航、孔繁斌 (2019). 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析. *中国社会科学*, (4): 4-25+204.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forestry Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, (4): 4-25+204. (in Chinese)
- 何艳玲、王铮 (2022). 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义. *管理世界*, 38(5): 115-131.
- He, Y. L., & Wang, Z. (2022). Integrated Governance: Social Governance Led by Party Building and Its Redefinition of Network Governance. *Journal of Management World*, 38(5): 115-131. (in Chinese)
- 景跃进 (2019). 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构. *探索与争鸣*, (8): 85-100+198.
- Jing, Y. J. (2019). Bringing the Party In: Reflection and Reconstruction of the Dichotomy of the State-society Relationship. *Exploration and Free Views*, (8): 85-100+198. (in Chinese)
- 李利文 (2020). 挂图作战: 科层组织如何完成难点任务? ——基于违法建设综合整治的个案研究. *公共管理评论*, 2(3): 42-66.
- Li, L. W. (2020). Operations According to the Map: How to Accomplish Difficult Tasks for Bureaucratic Organizations: A Case Study on Comprehensive Renovation of Illegal Construction. *China Public Administration Review*, 2(3): 42-66. (in Chinese)
- 李婷 (2023). 任务驱动与专班推进: 地方弹性治理的一种实践逻辑——基于 B 市四类工作专班的案例比较. *公共行政评论*, 16(6): 26-45+196-197.
- Li, P. (2023). The Task Driven-Task Force and a Practical Logic for Local Flexible Governance: A Case Comparison of Four Types of Task Forces in B City. *Journal of Public Administration*, 16(6): 26-45+196-197. (in Chinese)
- 李婷、杨宏山 (2023). 工作专班如何落实非常规任务? ——重构科层制治理的一个分析框架. *政治学研究*, (4): 74-87+151.
- Li, P., & Yang, H. S. (2023). How Can "Task Force" Carry Out Unconventional Tasks? An Analytical Framework for Reconstructing Bureaucratic Governance. *CASS Journal of Political Science*, (4): 74-87+151. (in Chinese)
- 李伟、魏来 (2024). 攻坚之治: 党政统筹下的重大任务实施及其组织模式. *政治学研究*, (4): 144-155+191.
- Li, W., & Wei, L. (2024). The Mechanism of Major Task Tackling under Party-government Overall Planning. *CASS Journal of Political Science*, (4): 144-155+191. (in Chinese)
- 梁新芳 (2021). 全域党建: 新时代基层党建创新的实践模式. *中州学刊*, (12): 13-19.
- Liang, X. F. (2021). All-Region Party Building: a Practice Model of Grass-Roots Party Building Innovation in the New Era. *Academic Journal of Zhongzhou*, (12): 13-19. (in Chinese)
- 刘军强、谢廷会 (2015). 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究 (2002~2012). *政治学研究*, (4): 84-97.
- Liu, J. Q., & Xie, Y. H. (2015). Unconventional Tasks, Official Attention, and Governance Mechanism of Local Coordination Groups in China: A Study Based on A City in A Province (2002-2012). *CASS Journal of Political Science*, (4): 84-97. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2022). 工作专班: 新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. *中国行政管理*, (5): 13-21+49.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, (5): 13-21+49. (in Chinese)
- 路风 (2022). 中国经济为什么能够增长. *中国社会科学*, (1): 36-62+204-205.
- Lu, F. (2022). Why Was China's Economy Able to Grow. *Social Sciences in China*, (1): 36-62+204-205. (in Chinese)
- 鲁宇 (2021). 政策过程中的会议——政府会议的类型划分及其关联分析. *中国行政管理*, (8): 107-115.
- Lu, Y. (2021). Meetings in the Policy Process: Typological Analysis and Correlation Analysis of Government Meetings. *Chinese Public Administration*, (8): 107-115. (in Chinese)
- 彭勃、杜力 (2022). “超行政治理”: 党建引领的基层治理逻辑与工作路径. *理论与改革*, (1): 59-75+156-157.
- Peng, B., & Du, L. (2022). "Super-Administrative Governance": The Governance Logic and Working Path of Primary-level Governance Led by Party Building. *Theory and Reform*, (1): 59-75+156-157. (in Chinese)
- 祁凡骥、康媛璐 (2024). 任务型党组织: 地方跨界治理的整合机制——以 H 省 N 市全域党建的地方实践为例. 内

- 蒙古社会科学, 45(1): 92-99+213.
- Qi, F. H., & Kang, Y. L. (2024). Task-Oriented Party Organization: Integration Mechanism of Local Cross-boundary Governance: Taking the Local Practice of All-domain Party Building in N City, H Province as an Example. *Inner Mongolia Social Sciences*, 45(1): 92-99+213. (in Chinese)
- 盛昭瀚、程书萍、李迁、李敬泉、陈永泰、徐峰 (2020). 重大工程决策治理的“中国之治”. *管理世界*, 36(6): 202-212+254.
- Sheng, Z. H., Cheng, S. P., Li Q., Li, J. Q., Chen, Y. T., & Xu, F. (2020). “Governance of China” in Decision-making and Governance of Major Projects. *Journal of Management World*, 36(6): 202-212+254. (in Chinese)
- 田先红 (2022). 领导观摩: 县域治理中的注意力竞争机制研究——基于“单委托多代理”的理论视角. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 61(5): 19-30.
- Tian, X. H. (2022). Leadership Observation: On the Mechanism of Attention Competition in County Governance: Based on the Theoretical Perspective of “Single Principal and Multiple Agents”. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 61(5): 19-30. (in Chinese)
- 邢华、邢普耀 (2021). 强扭的瓜不一定不甜: 纵向干预在横向政府间合作过程中的作用. *经济社会体制比较*, (4): 84-94.
- Xing, H., & Xing, P. Y. (2021). Mandate Is Also Effective: The Role of Hierarchical Intervention in the Process of Interlocal Collaboration. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 84-94. (in Chinese)
- 徐勇、陈军亚 (2022). 国家善治能力: 消除贫困的社会工程何以成功. *中国社会科学*, (6): 106-121+206-207.
- Xu, Y., & Chen, J. Y. (2022). The State’s Capacity for Good Governance: The Logic Behind the Success of China’s Poverty Alleviation as a Social Project. *Social Sciences in China*, (6): 106-121+206-207. (in Chinese)
- 颜昌武、席振华 (2024). 科层组织如何应对非常规任务? *行政论坛*, 31(1): 65-73.
- Yan, C. W., & Xi, Z. H. (2024). How Do Hierarchical Organizations Respond to Non-conventional Tasks? *Administrative Tribune*, 31(1): 65-73. (in Chinese)
- 姚靖 (2024). 事域党建: 地方治理中的政党行动新图景. *理论月刊*, (8): 73-81.
- Yao, J. (2024). Event-centered Party Building: A New Pattern of Political Party Actions in Local Governance. *Theory Monthly*, (8): 73-81. (in Chinese)
- 叶敏、曹璐琼 (2024). 有组织合作: 中国特色的结对治理机制. *政治学研究*, (4): 131-143+190.
- Ye, M., & Cao, L. Q. (2024). Organized Cooperation: The Pairing Governance Mechanism with Distinctive Chinese Characteristics. *CASS Journal of Political Science*, (4): 131-143+190. (in Chinese)
- 原超 (2017). “领导小组机制”: 科层治理运动化的实践渠道. *甘肃行政学院学报*, (5): 35-46+126-127.
- Yuan, C. (2017). The Mechanism of Leading Small Groups: Route of Campaign-style Governance. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 35-46+126-127. (in Chinese)
- 臧雷振、张冰倩 (2023). 行政升格如何调适府际关系: 历史演进、学理类型与作用机制. *政治学研究*, (1): 83-95+158-159.
- Zang, L. Z., & Zhang, B. Q. (2023). How to Adjust Intergovernmental Relations by Upgrading Administrative Hierarchy: Historical Evolution, Theoretical Types and Function Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, (1): 83-95+158-159. (in Chinese)
- 周望 (2019). 大国治理中的领导小组: 一项治理机制的演化与精化. *中共天津市委党校学报*, 21(5): 48-55.
- Zhou, W. (2019). Leading Small Group in Chinese Governance: A Governance Mechanism’s Continuation and Modernization. *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, 21(5): 48-55. (in Chinese)
- 朱光磊、杨智雄 (2020). 职责序构: 中国政府职责体系的一种演进形态. *学术界*, (5): 14-23.
- Zhu, G. L., & Yang, Z. X. (2020). Responsibility Hierarchy: An Evolving Form of Government Responsibility System in China. *Academics*, (5): 14-23. (in Chinese)
- Brødsgaard, K. E. (2017). *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy and Environment*. New York: Routledge.
- Cai, C. K., Liu, Y. & Jiang, W. Q. (2023). Bringing the Party Back into the Community: Restructuring Grassroots Governance in Shenzhen. *The China Quarterly*, 254: 412-428.
- Mittelstaedt, J. C. (2021). Rebuilding Authority: The Party’s Relationship with Its Grassroots Organizations. *The China Quarterly*, 248(S1): 244-264.

责任编辑: 黄冬娅

街区治理共同体： 城市基层治理的场域扩张与主体重塑

顾丽梅 李雨荃*

【摘要】 随着城市经济社会的快速发展，街区日益成为与社区同样重要的基层治理节点，但街区治理共同体建构面临着如何将分散逐利的商户凝聚成紧密关联的集体之困境。论文围绕上海市C街事会这一街区治理样本，基于互动仪式链理论视角搭建“一链双环”分析框架，廓清了街区治理共同体的建构路径与创新机制。在“身份-情境”的基础环中，街事会借由“标签化”的角色塑造培育商户的街区认同感，通过空间营造以及参与者的物理在场有效增强商户的集体意识。在“议题-情感”的动力环中，街事会在协商互动中聚焦共同议题，凝聚情感认同，促进治理动能释放。通过角色重塑式的主体激活机制、循环下沉式的动能注入机制以及引领托底式的制度保障机制，街事会的实践为在市场逻辑与公共价值之间寻求平衡点提供了支撑，打造了一条从分散到整合、从工具互动到情感关联的城市街区治理共同体建构的本土路径。

【关键词】 街区治理共同体 基层治理共同体 互动仪式链 城市治理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0114-20

一、引言

党的二十大报告提出，要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体（习近平，2022）。习近平总书记指出：“社会治理的重心必须落到城乡社区。”（习近平，2018：95）近年来，全国各地涌现出大量社区治理共同体、乡村治理共同体建设的成功实践，从微观层面对社会治理共同体的宏观命题进行了有效回应。随着城市化进程的逐渐深入，城市空间形态呈现出更加复杂多样的特征，

* 顾丽梅，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。通讯作者：李雨荃，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“超大城市社会治理的数智赋能研究”（25&ZD153）。

商业街区逐渐成为城市基层治理的新焦点。虽然同为社会基层单元，但街区与社区的治理内容存在较大差别，传统社区治理机制难以有效覆盖，街区共同体的形成与运行也难以简单套用传统的社区治理模式。本研究基于互动仪式链理论，构建“一链双环”分析框架，以上海“街事会”为对象，探讨街区治理共同体如何扩展基层治理的实践空间，拓宽基层治理的参与实体，以回应“在当代高度市场化、流动化的城市街区空间中，何以突破利己逻辑，培育具有情感韧性的协作治理共同体”之问。

二、问题提出与文献回顾

（一）问题提出

伴随城市空间形态的更迭演变，街区、园区、楼宇等新兴治理场域正逐渐成为基层治理的重要阵地。作为城市公共空间的重要组成部分，商业街区承载着商业服务、公共交往、风貌展示等多重社会经济功能，是城市经济生产与居民生活的重要载体（耿虹等，2022）。日益发展的街区为基层社会治理共同体建设拓展了新的空间视野，进一步丰富了社会治理共同体的内涵。

然而，在现实中，商户间因缺乏有效协同而陷入利益困境的现象屡见不鲜。共享单车堵塞店铺入口、“门前三包”责任不清引发矛盾、外摆经营无序竞争……种种因公共空间管理失序、规则缺失引发的矛盾凸显了构建街区治理共同体的复杂性。育成街区治理共同体为何如此困难？从空间维度看，城市街区开放性极强，缺乏明确的地理边界，街区商铺密集、人流熙攘，流动性极高，难以形成如社区般稳定的地缘纽带；从主体维度看，城市街区内商业主体数量庞大且类型多样，涵盖了从传统零售到新兴产业的各种业态，经营者与消费者、雇主与劳动者的关系形成了错综复杂的利益网络，矛盾冲突时有发生，利益诉求呈现高度异质性；从管理维度看，大多数街区缺乏社区中常设的居委会、业委会等自治组织，一些自发形成的商户联盟缺乏法定地位和明确的职责边界，决策效力和约束力不足，动员机制缺位。综上，若仅靠经济刺激来强化街区主体的公共性意识，只能实现商户的短期参与，难以维系其长久合作，而纯粹靠行政命令又难以适应多元利益主体的复杂性。因此，必须超越物质激励与制度约束，搭建利他性情感纽带，真正突破共同体的建构与行动困境。

近年来，伴随新兴领域党建全覆盖工作的纵深推进，商业街区开始成为城市基层治理的重要场域，上海、杭州、深圳等地均开展了大量街区治理实践。以上海市为例，2024年以来，上海在全市推开新兴领域党的组织体系全覆盖攻坚行动，形成以街区党组织兜底为主，结合实际灵活建立各类实体性党组织的基层治

理新路径（巨云鹏，2025）。在一系列街区治理的探索实践中，“街事会”作为一种协商治理机制，有效整合了街区内部的分散力量，为建设富有中国特色的街区治理共同体提供了可资借鉴的经验样本。聚焦上海市以“街事会”为手段推进街区治理共同体建设，有两个核心问题亟待探究：第一，在商业利益主导的街区环境中，如何通过情感连接机制打破个体商户之间的隔阂，促使其主动参与街区治理？第二，如何建立能持续激发情感能量、强化集体认同的常态化工作机制，增强街区治理共同体的长期稳定性？

（二）文献回顾

1. 共同体与基层社会治理共同体

基层社会治理共同体具有“共同体”（Community）的理念本质。共同体理论经历了由“自然共同体”向“建构共同体”的历史演进。滕尼斯在《共同体与社会》中将共同体理解为一种基于血缘、地缘的情感纽带（滕尼斯，2019）。传统意义上的共同体正是通过共同的生活空间、相似的文化背景和密切的社会互动，自发形成稳定的情感纽带和认同归属。然而，伴随城市化进程的加快和市场经济的发展，现代社会的市场逻辑与自然共同体的存续产生根本冲突。作为社会学的经典概念，传统共同体理论在现代社会原子化、流动性加剧等的冲击下逐渐失去解释力，古典共同体被消解（汪民安，2020）。为了回应传统共同体解体带来的社会整合困境，西方公共管理研究开始关注如何在现代社会重建合作机制。协同治理、集体行动、合作生产等强调多元主体参与和网络协作的理论逐渐兴起（Ansell & Gash, 2008；奥斯特罗姆，2012；Parks et al., 1981），而共同体作为个体、组织等基于相似的价值认同、目标追求，自觉形成的相互关联、相互促进且关系稳定的群体（郁建兴，2019），其所强调的价值共识、集体行动与互惠合作，与上述理论的核心关切形成了暗合。这些理论不再局限于追问“共同体是什么”或“共同体如何形成”，而是关注如何让分散的主体协同起来，如何设计有效的合作机制。由此可见，尽管已有研究存在对“共同性”的持续关注，但西方研究的关切仍存在功能主义的取向，其目的在于探讨如何通过制度设计、激励机制促成多元主体的有效协作，解决某个具体的公共问题，而非探讨如何培育或重建具有情感纽带、价值认同和归属感的共同体这一社会结构本身。

“共同体”一词在中国语境中兼具历史文化传统与政治话语建构的双重面向，这赋予其发展成为一种兼具价值理性与工具理性的治理目标的潜能。在中国传统政治文明中，共同体是包含了“家-社会-国家-天下”的有机整体，表现为血缘、伦理和文明秩序的层层扩展，这种差序式的共同体理念深刻影响着中国人的社会认知和行为方式（胡安宁，2024）。随着人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体目标的提出，“共同体”这一传统概念的应用范围得到了进一步拓展，

展现出新的时代内涵（宋辉、张梦康，2025）。社会治理共同体是一种清晰的政治话语和治理目标，强调通过治理实践来整合分散的社会主体，在特定空间范围内形成利益共享、责任共担的合作机制（徐勇，2024），因而能有效回应现代社会的原子化、流动性增强的背景下基层治理面临的认同危机与协作困境。总而言之，社会治理共同体的提出，实现了对传统共同体研究的借鉴与本土化转化，推动了具有中国特色的治理话语和实践框架的建构（唐文玉，2023）。

在当前中国的实践中，社会治理共同体依托社区、乡村等基层空间，形成了具有地域特色和治理特点的基层社会治理共同体（吴理财，2020）。基层社会治理共同体是建立在一定的治理空间范围内、拥有特定的治理载体、具备资源整合能力的多元要素汇集的组织化链接形式（文宏、林仁镇，2022）。既有关于基层治理共同体建构的研究主要关注结构层面的社会主体关系整合，以及心理层面的价值共识建立等内容。主体关系整合研究往往聚焦多元治理主体的权责分配与利益协调机制，探讨了党建引领下政府与社会的互动样态（李沫，2023）、组织结构重构与权力分配（吕普生、张晓文，2024）等内容。情感共识建立则关注认同感形成机制以及公共性拓展，探讨了情感黏合（苗大雷，2024）、责任共担（张力伟、李宇晗，2024）等推动情感生成的关键因素。

2. 街区治理

当前，街区成为城市基层的新兴治理场域。就其概念而言，街区既可用于描绘区政府、街镇与社区之间的关系（陈水生、叶小梦，2021），也可以指突破了传统社区边界的、居民社交生活的物理载体与文化交汇的社会空间（徐越倩、许文颖，2024）。此外，街区作为一种与封闭小区相对应的开放式社区形态，代表了城市空间转型的一种发展趋势（吴晓林，2016）。与街道、居民区不同，街区并非由基层政府划定，不具有行政性质，而是自然形成的，实现商业区和居民区联动的商业功能片区，这构成了本研究的基本概念视野。根据这一定义，商业主体成为街区治理共同体建构的关键主体。然而，商业主体通常被视为理性经济人，其行动逻辑以利益最大化为导向，这似乎与共同体所需的情感联结、价值认同等要素相矛盾。在此矛盾下，为了探究“街区治理共同体何以可能”这一命题，现有研究主要从理性的利益整合和感性的情感认同两个维度进行探讨。

在理性层面，制度化利益整合机制推动街区经济共同体的构建。地理空间的集聚性和商业业态的关联性使原本分散经营的个体商户面临相似的市场环境和经营挑战，客观上形成了利益交集和协作需求。例如，北美、欧洲等地区的商业改进区（Business Improvement Districts）就是这种利益整合的一种制度化表达，通过建立法定的商户自治组织，实现区域内商户共同出资、统一管理的运营模式（Meltzer，2012）。此制度设计体现了“商业共同主义”的理性选择逻辑，商户基于成本效益考量，通过集体行动降低个体经营成本，提升整体竞争优势，实现从

个体理性向集体理性的转化 (Morçöl & Zimmermann, 2006)。

在感性层面, 社会互动与文化认同催生街区情感共同体的生成。情感纽带和文化认同是共同体形成的精神基础 (罗大蒙, 2023)。在日常经营活动中, 街区商业空间成为周边居民社会交往的重要场域 (帅满, 2019), 商户作为社区生活的参与者和见证者, 通过长期的面对面互动逐渐融入居民的生活世界, 形成超越买卖关系的社会联结, 增强了他们作为社区“公共人物”的情感体验 (李翠玲, 2025)。同时, 商户群体在应对共同挑战的过程中, 通过经验分享、资源互助、声援支持等非正式合作行为, 建立起基于信任和互惠的社会关系网络, 最终孕育出以文化认同和情感依恋为纽带的社区情感共同体 (Sutton, 2007)。

现有研究对基层社会治理共同体建构进行了丰富探讨, 但仍囿于“社区”这一传统分析单元, 缺乏对“街区”这一新兴治理场域中治理共同体建构机制的系统理论阐释, 从物质空间更新或行政管理优化的角度切入, 却忽视了作为开放性社会空间的街区中多元主体的情感连接与认同建构的过程。因此, 亟须构建一个在城市基层治理共同体的场域下, 能解释在商业街区环境中治理共同体如何形成、维系的理论框架, 揭示城市街区治理共同体建构的内在机制与实现路径。

三、理论基础及分析框架

城市街区治理共同体建构是复杂的动态过程。为揭示这一过程的内在机制, 本研究借鉴互动仪式链理论, 提出“一链双环”分析框架, 包含“身份-情境”基础环与“议题-情感”动力环, 分别回应“谁在治理”和“在哪里治理”, 以及“治理什么”和“如何持续治理”等问题, 为理解城市基层治理新场域中多元主体的互动机制与共同体生成逻辑奠定基础。

(一) 理论基础: 互动仪式链上的共同体

互动仪式链理论 (Interaction Ritual Chains Theory) 由社会学家兰德尔·柯林斯 (Randall Collins) 提出, 旨在解释社会互动中的情感能量和团结感的形成机制。互动仪式链理论认为, 人类能通过一系列的互动仪式来产生情感能量, 这种情感能量在群体内部循环和放大, 使个体在群体中找到归属感和认同感, 从而加强群体的凝聚力和个体的社会身份。互动仪式应具有以下四个方面的情感提升要素: 身体在场、对局外人设定界限、共同关注的焦点, 以及共同的情绪和情感体验 (柯林斯, 2009)。基于这些要素的互动会产生四种结果, 即群体团结、个体的情感能量、代表群体的符号, 以及正反双向的道德感。该理论关注情感能量和团结感的形成机制, 实现了松散的社会个体与有机团结的治理共同体之间的有效连接。

互动仪式链理论为街区治理共同体建构提供了基础情境、行动过程和主体动

机三方面的理论支撑。首先，互动仪式链理论强调对情境的关注，基于对街区情境内商户、居民、顾客等多元主体日常交互行为的解构，逐步阐明生成共同体意识的要素机理。其次，互动仪式链理论对身份确立、情境强化、议题塑造、情感循环等行动过程的描绘，为街区治理行为的持续优化提供依据。最后，互动仪式链理论揭示了共同体的情感体验在强化个体联系、凝聚群体力量方面的关键作用，为有效动员商户个体实现从利己到利他的选择逻辑变迁并主动参与街区治理事务，提供了理论观照。

（二）分析框架：互动仪式链视角下的“一链双环”框架

本研究聚焦街区治理的微观过程，构建“一链双环”分析框架，以互动仪式链理论为基础，包含相互衔接的“身份-情境”基础环与“议题-情感”动力环（见图1）。

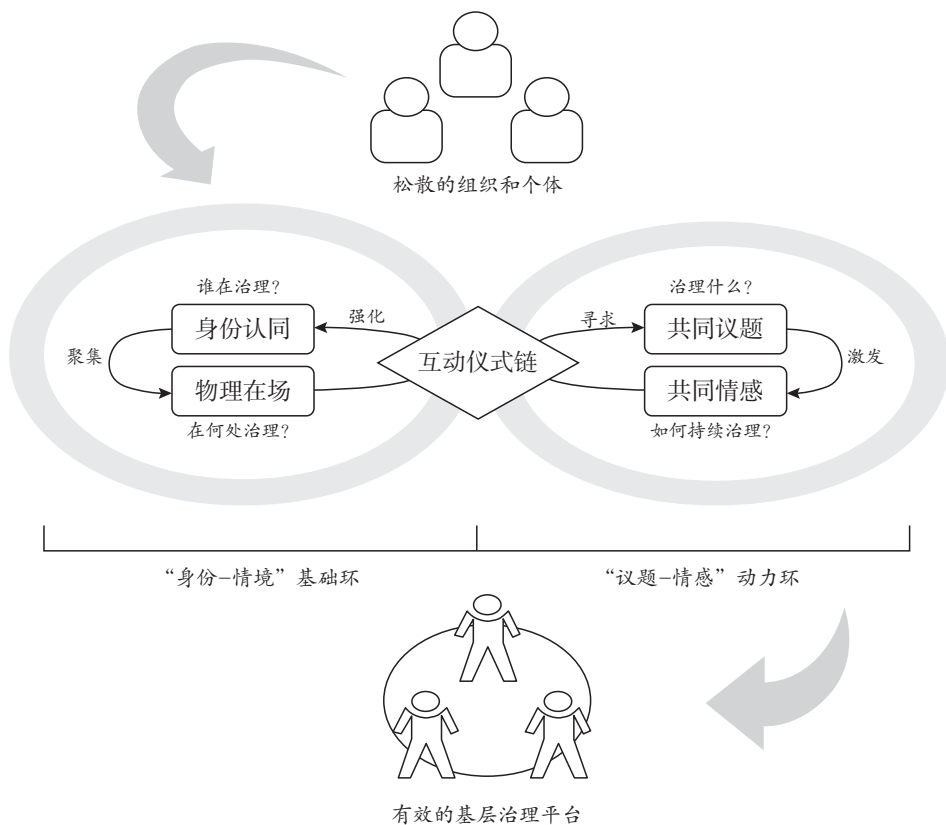


图1 “一链双环”分析框架

资料来源：作者自制。

“身份-情境”基础环的关键在于身份认同以及物理在场。对共同体成员的认知塑造与强化实现了对原子化个体的归拢与动员，推动其从“我”到“我们”的

身份认知转变，初步构建了形式上的共同体。第一，“身份认同”对应了互动仪式链理论中的“与他人之间划清界限”之需要，其往往通过“标签化”的群体联盟身份确认来实现。当获得某一群体的成员身份后，个体会将自己所属的内群体（In-group）与外群体（Out-group）相比较，对自己所属的群体产生积极认同，给予群体内成员更多正面评价（Bilancini et al., 2020）。在街区治理中，对身份认知的塑造能回应“谁在治理”的问题，赋予商户以街事会成员等身份标识能实现商户从经济主体到共同体成员的身份转变。第二，“物理在场”的关键在于建立场景空间与集体活动的联系。柯林斯认为，仪式本身是一个身体经历的过程。尽管数智技术的应用正逐渐丰富远程参与的形式，然而具身在场依然是情感体验的有效保障。正如德雷福斯所指出：“我们对事物和人的真实感，以及我们与之有效互动的能力，取决于我们真实身体在背景中默默运作的方式。”（Dreyfus, 2001: 71）就治理共同体建构过程而言，行动者的身体在场意味着必须有一个物理意义上的场景空间，并且在其中开展符合共同体精神的集体活动，以应对“在哪里治理”的问题。

“议题-情感”动力环的关键在于柯林斯尤为强调的共同焦点及共同情感体验。在已形成的、拥有共同体心态的群体中，培育对于群体效能的感知以及成员身份感的强化，能有效地延长集体兴奋的作用时间，推动共同体持续有效运行。第一，“共同议题”意味着共同体成员聚焦于能激发他们集体兴趣或公共价值感的议题，将个体的私利和差异化需求引导至面向整体的行动方向。对于街区商户而言，引导大家选取与其日常经营生活相关的公共议题，能自然地实现其营利性目标与公共利益之间的联结，避免强迫式的、违背其利益的公共参与，能对“治理什么”的问题作出清晰可行的回应。第二，“共同情感”的关键在于满足共同体成员的集体情感诉求，在从被动式参与向配合式参与、自主式参与的转型过程中，成员能获得满足感、认同感、自豪感等情感体验，巩固群体团结的内生动力。“团体在共同面对事件时分享反射性情感，以及彼此间共享情感忠诚时，往往会变得更加团结（Jasper, 2011: 12）。”由此可见，共同情感的培育是解决“如何持续治理”之间的合理答案，通过情感体验的积累与循环，为共同体提供持续参与的内生动力。

四、研究设计与资料收集

为深入探究街区治理创新的实践路径，笔者所在研究团队通过长期驻点调研，选取上海市S区C街事会（以下简称“C街事会”）的创新实践作为研究对象，系统梳理街事会的形成背景、治理架构、运作机制和实践成效。

（一）研究背景及资料收集

街事会是在基层党组织引领下，由街区内多元主体组成的街区自治组织，旨在推动街区事务的协商共治。作为一种城市基层治理的创新模式，街事会能充分发挥基层党组织和党员的先进性，广泛吸纳、引导街区多元力量加入街事会，聚焦环境卫生、公共秩序等领域开展决策和管理，有效提升街区治理和服务的精细化水平，形成多元主体协同发力、各尽其责的共建共治共享格局。

本文以C街事会的建设实践为主要研究对象。案例选择的原则在于：其一，基础条件完备。S区是上海市中心城区之一，充分体现了城市人口规模庞大、经济高度发达、社会结构复杂、治理需求多元等典型特征，为研究街区治理共同体的构建提供了理想的样本。C街事会位于S区H街道，是S区的政治经济中心，区域内商户数量密集、类型多元，具备街区治理共同体建构的需求条件。其二，案例典型性强。街事会是S区全域推进新兴领域党建全覆盖工作的重要实践，C街事会是H街道六大街事会中最具代表性的阶段性成果，频繁在S区有关部门会议、活动及新闻中被提及，具有较强的研究价值。其三，一手资料丰富。笔者所在课题组于2024年5月至11月以全覆盖理论团队专家身份，于S区H街道开展蹲点调研及追踪研究，通过深度访谈、焦点小组访谈、资料查阅及参与式观察等方式，课题组获取了大量一手数据。课题组共参与上海市、S区及H街道相关会议10余次，访谈了包括S区党政干部、H街道党政干部、街区和社区党组织书记、街事会商户代表、街区党群服务中心负责人、街区消费者等共计21人，形成访谈记录及其余文字材料共计30余万字。

（二）案例呈现

C街事会位于上海市S区H街道的黄金路段，其主体是一条美食街（C街），包含一个美食广场及内外两条沿街商铺，从业人员近500人，共有商户78家，其中餐饮店占比近7成。C街是距离某国际级大型展览馆最近的商业街，毗邻地铁站以及市区面积最大的公园。近年来，随着会展经济回暖，该展馆每年举办展会的天数超过250天，C街成为众多外地展商消费的第一站，吸引了多种业态集聚。尽管如此，长期以来，C街面临着“有人流无客流”的窘境。作为已建成10余年的“老牌”美食街，其硬件设施和经营环境逐渐老化，一系列潜在问题逐渐暴露：环境卫生亟须改善、顾客等候区设施不足、广告位布局杂乱、缺乏公共休息设施和明确的导视系统；由于商户的流动性较大，C街始终处于松散经营状态，整条街区未能形成独特的风貌和主题。此外，尽管物理意义上的街区形态已经形成，但街区商户内部仍缺乏有效的沟通组织和平台，街区不仅未能形成有效的治理合力，甚至面临集体行动的博弈困境。

2024年5月，H街道成为上海市新兴领域党建全覆盖工作的试点街镇之一，由街道牵头在街区、园区、楼宇等区域开展底数排摸、组织覆盖、阵地建设等工作。C街区作为H街道的重要街区之一，其定位不清、环境脏乱等长期以来未得到改善的治理问题开始受到关注。2024年8月，在H街道党工委、办事处、社区党委，以及管理中心牵头下，C街事会正式成立。从街事会的治理架构来看，这是一种以街区为单元、在党建引领下构建的多元主体协同治理创新模式。就治理主体而言，街事会构建了理事会、监督委员会、共建单位、外部顾问等多层次组织架构，形成党建引领下商户代表、居民代表、物业代表、职能部门代表等多元化参与格局，实现了从单一商户松散经营向多主体协同治理的转变。就治理制度而言，街事会建立了涵盖决策、参与、监督的完整制度体系，通过街事会运行规则等规范性文件明确各主体权责边界，形成定期评议、集体决策等制度安排。就治理机制而言，街事会构建了议事、服务、宣传三位一体的运作机制，通过专题协商、联建共建、社会服务等形式，实现街区事务的有效治理。

五、街区治理共同体的建构路径

在“一链双环”框架下，C街事会的治理实践为街区治理共同体建构廓清了路径。在“身份-情境”基础环，街事会通过标签化的划界方式构建群体认同，利用物理空间阵地创造共同在场感；在“议题-情感”动力环，街事会围绕商户关切确定共治议题，通过持续回应商户需求增强情感认同。这一过程实现了从工具理性的机械共同体向情感融合的有机共同体的转变。

（一）街事会构建互动平台：“身份-情境”中的治理角色转变及场景搭建

1. 创建街事会：治理角色塑造与双重情感满足

在街事会创建以前，“互不相关的邻里”不仅适用于对现代社会中城市社区成员关系进行描述（桂勇、黄荣贵，2006），也是街事会成立以前商户之间关系的真实写照。“（在街事会创建）之前，经常出现（一家）商户举报另一家商户占道经营的情况。比如，他认为你在商铺外面摆了桌子而我没摆，那我就吃亏了。”（C街区党组织书记访谈资料20240904ZSJ）这种非良性的商业竞争反映出C街商户之间缺乏成熟的社会关系网络。卢曼（Niklas Luhmann）认为，熟悉的世界为信任提供了稳定的社会基础，人际间的信任也就易于达成（卢曼，2005）。商家们往往能在人际关系中建立经济关系，在经济关系中发展社会关系（王茂福、史丰源，2024），实现以生意合作为基础的业缘、友缘关系建构。但由于C街商业业态复杂、商户流动性大，熟人化过程难以完成，导致商户之间的以利益链条为基础

的社会网络始终未能形成。“我们这一块的店变化还是比较大的，有时候还来不及熟悉，他就走了（停业）。”（C街事会理事长访谈资料 20240904FJL）

面对街区主体之间情感联系淡漠的现实，必须依托外力作用，引导商户之间形成相互依赖。在H街道党工委指导下，C街事会迅速成型。对街区商户而言，创建并加入街事会的行为，能通过“贴标签”的方式建立明确的群体边界，将商户们区分为内群体（街事会成员）和外群体（非成员），从而赋予街事会成员双重层面的情感满足。第一方面的情感满足在于“脸面”的提升。对于同为街事会成员的商家而言，作为一种内向自我身份认同，街事会理事会成员能赋予商家一种“名分”。这是一种依据社会关系、建立在合规的仪式方式上的标记，这种关系能约束商户在群体内外的行为表现，使其在商业经营及社会参与中都扮演更为守序、积极的角色（翟学伟，2024）。“（加入街事会）能提升商户的自我约束能力，他可能会认为，我是有身份的，我有了一定的社会责任。”（C街事会理事长访谈资料 20240904FJL）同时，街事会理事会成员也起到外向的社会形象塑造的作用。“加入街事会”这一行为能对商户产生一种“贴标签”式的身份认可，使其在日常生产经营中获得一定便利，这本身对商户而言便是有利可图的，属于一种“有脸有面”的社会强参与模式（张必春，2024）。在这一模式下，商户们不仅能守社会规则以维持自己的商业形象（即“脸”），也可以通过获取街事会理事成员这一身份标签来获得更高的社会声望（即“面子”）。“加入街事会，本身也是对我们的一种认可。这块牌子在店里一挂，可能顾客就觉得我们是比较有责任心的店家，对我们的认可度也更高了。”（C街事会成员M经理访谈资料 20240930MJL）

第二方面的情感满足在于合作收益的获得。一方面，商户加入街事会能提升街区人气，吸引更多客流，带动商户的营业额增长。“我们街区和社区相邻，对很多社区店而言，他们本身也有通过参与社区公益活动来吸引客源的需求，街事会实际上为他们提供了这样一个平台，也会获得商家的积极支持。”（H街道党政干部1访谈资料 20240902CSJ）另一方面，赋予商户一定的官方认可，能巩固其良好的社会形象，吸引更多客源。例如，自C街事会成立以来，联合社区居委以及相关商家举办了“暑期嘉年华游泳‘世’锦赛”等活动，并向商家赠送了社企联动、公益服务的锦旗。“这对商家来讲可能是一种激励，体现出他是一个有社会公益心的经营者。要激发商户参与的积极性，关键在于搞清楚政府能为商户提供什么。比如，有些商户需要的是街道能为他背书，建立在周围顾客之间的良好画像。那么只有你给了商户这样的认可，他们才能有动力加入其中。”（S区党政干部2访谈资料 20250108SCZR）

2. 公共空间建设：物理参与提升参与实感

对商户等公共参与经验较为有限的新兴基层治理主体而言，具有场景感和情境融入性的物理空间能提升其与街区事务的共鸣共振感，培育其参与实感。近年

来，基层党建阵地的实体化现象愈发凸显，成为物理意义上的基层治理空间载体。依托 H 街道新兴领域党建全覆盖工作的开展，C 街事会得以见证多个街区党组织阵地（即街事会阵地）落地，促进了街区服务、议事功能的运转。在服务方面，以 C 街区的“人间有味快充站”服务阵地为例，该阵地原本是通向美食广场的一处保安亭，经过改造后的阵地设置了饮用水、驱蚊水等日用品，以及冰箱、微波炉、空调等电器，为周边商户、新就业群体和居民提供服务。“有了这些功能区，不仅能让广场的品相变好，也让市民前来消费的时候能有休闲、打卡的去处。对我们商户来说，肯定能吸引到更多的客流。生意好了，大家能赚到钱，肯定更加支持街事会的活动，也会更积极地参与社区治理。”（C 街事会理事长访谈资料 20240904FJL）

在议事方面，开展以“临时议事厅”为特色的周期议事等集体活动，实现了物理空间与人类社会空间之间的联通，通过仪式化的行动进一步强化了集体认同。在传统社区中，居委会、业委会议事往往在社区居委、物业公司等具有半官方属性的场所中开展，以体现社区自治活动的公正性。然而与社区不同，街区商户多为个体户、小企业主，他们既往的政治参与经验较为有限，且日常忙于商业经营，缺少在固定地点开会议事的习惯。“如果大家在一个会议室里正襟危坐，大家可能会觉得不自在，很难放松下来谈问题。”（C 街区党组织书记访谈资料 20240913ZSJ）因此，为了纾解街区商户的参与困境，营造更轻松、开放的议事环境，C 街事会的周期议事场所并未局限在街道党群服务中心或社区党群服务站，而是在各家商户店里建起流动的“临时议事厅”，实现了基于“开放空间会议”技术的基层协商议事模式（袁方成、张翔，2015）。“在一些非营业时间，我们会轮流把店里的空间拿出来用作议事厅，让大家就近参与。今天在你家，明天在我家，通过轮流的方式，不仅能增加大家的熟悉感和认同感，而且也比较公平。”（C 街事会理事长访谈资料 20240904FJL）“有什么事情，到议事厅去，共同商议一个结果，我们不是单独在战斗。”（C 街事会成员 C 经理访谈资料 20241021CJL）对参与街事会的商户而言，“临时议事厅”这一物理空间代表着一种可靠的、团结的协商符号，不仅增强了商户之间的情感联系和凝聚力，也为后续的集体行动和共同决策提供了实践基础。

（二）街事会培育自发性参与：“议题-情感”中的治理体验强化与情感循环

1. 框定议事焦点：下沉式的治理参与路径

消解利益冲突、协调多元利益关系以凝结共同利益、汇聚共同目标，是社会治理共同体不可或缺的要件（孟燕、方雷，2023）。对于 C 街事会而言，由于其商业业态多元、商户类型多样、利益主体繁杂，培育商户的自发参与意识需要采用循序渐进的方法。街事会遵循从顶层逐步下沉到基层的治理路径，以议题的挖

掘、讨论与解决为线索，引领基层参与主体逐渐从被动接受向主动参与转变。“街事会成立初期的一个挑战就是如何决定我们应该关注什么问题。”（H街道党政干部2访谈资料20240902QZR）为了化解街区自治力量薄弱、自治经验欠缺的难题，必须采取由行政力量带动自治力量的方式，采用议题挖掘下沉、议事流程下沉这两个步骤，逐步引导商户参与到公共事务之中。

第一步是议题挖掘下沉。在H街道党工委指导、社区营造社会组织协助下，C街区党组织书记、街事会理事长通过“刷脸”的形式，频繁走访街区内所有商户，上门询问其是否有经营困难及对街区治理的建议。“前几次别人还会觉得我陌生，几轮走访后，我和街区商户之间的关系已经很熟了，商户愿意拿我当自己人，也愿意和我讲一些他们的看法。之后走访的频率就可以降下来，从一周几次，变成半个月或一个月一次，否则可能会影响商户的正常经营，起到反作用。”（C街区党组织书记访谈资料20240904ZSJ）第二步是议事流程下沉。在广泛收集多方意见的调研基础上，部分商户、物业公司、社区居民等利益相关方被邀请参与到街事会讨论。经过多次讨论，街事会梳理出现阶段治理的四大议题：商户位置指引不清，顾客不知道要去的店铺在哪里；缺乏公共休息区域，顾客找不到可以落座的地方；广告摊位杂乱无序，招牌随意摆放；整体环境有待改善，外摆（即餐桌椅户外摆放）、垃圾运输等问题突出。这些议题都以“如何提升商户经营效益”为核心，通过将日常的纷杂乱象进行归因，推动各方形成解决问题的共识和方案。

以外摆问题为例，C街区是一条美食街，每年一到夏季，各家餐馆推出小龙虾、烧烤等菜品吸引路人，弥漫着浓浓的烟火气。“商家都通过外摆来招揽生意，桌椅越放越靠外，影响了路人通行。此外，每夜生意结束后，商家未能及时清扫一地的垃圾。整条街周围都是居民区，12345热线的工单源源不断。有居民打的，也有街上同类店铺打的。”（C街区党组织书记访谈资料20240904ZSJ）为解决外摆及垃圾清扫问题，C街区借助街事会成立的契机，首先确定街区能否外摆，再确定怎么外摆，继而通过街事会两次的讨论以及一次街区商户大征询，最终确认了C街区外摆方案。外摆方案提出，在每间商铺门口设置一个L形的隔离花箱，长度1.2米，外摆范围应控制在花箱区域1.2米内。“L形花箱的设置既维护了街区的环境美观，又为各商户明确了可外摆的范围及清扫标准。我们的要求是，商家必须把自己外摆范围内的卫生包干到位，否则可能进行处罚。”（C街区党组织书记访谈资料20240904ZSJ）在缺乏有效市场规范的情况下，商家可能通过恶性竞争以追求更高的利润，同时忽视由此产生的负外部性。然而，当市场规范明确且得到有效执行时，遵守规范不仅有助于内部化这些负外部性，还能实现更大的长期经济收益（奥斯特罗姆，2012）。因此，在外摆方案通过后，街区商户纷纷自觉遵守这一规定，使C街区实现了“12345零工单”的良好治理成效。

2. 情感体验循环：街事会生命力持续延展

要延续共同体的生命力，就必须回应商户的利益关切，增强其情感认同，激发商户对街事会共同体的正向情感，形成自我滋养、自我循环的参与动能。例如，在民国年间曾兴起以中小商人为主体的街区性商人团体“商联会”。商联会通过兴办夜校、设立防疫所、采取防盗措施等“行小善”方法，为商户谋取实际利益，提高其街区认同感，进而养成家园意识（彭南生，2012）。

对于C街区某餐饮店店主、C街事会理事会成员M经理而言，其参与街事会的情感体验始于个人需求，经历了解决问题的过程，最终转化为对集体的认同和回馈意愿。“我加入街事会不是为了将来能获得什么资源，或是让大家站在我这边。我认为街事会给了我一种参与感、认同感，我接受了街事会的帮助，也想通过加入街事会来促进更多问题的解决，帮助其他人，实现互利共赢。”（C街事会成员M经理访谈资料20240930MJL）M经理的餐饮店入驻C街区3年多来，遇到的最大困扰便是因商户位置指引不清导致客源流失。在街区党组织书记和同为街区商户的街事会理事长多次走访后，M经理意识到街事会也许有能力解决这一困境，于是将问题反映给C街事会。C街事会将这一困扰多家商户的问题列入四大议题之一，绘制了详细的街区地图并张贴在街区的4个入口，标明每家店铺的位置，并按照颜色进行分区，为顾客提供了清晰的指引。随着标示牌落地，C街区的客流引导规范性、便捷性有了显著提升，M经理收到询问店址的电话也少于往日，客流有所上涨。

出于对街事会的感激和认可，M经理决心加入其中，帮助街事会进一步扩充力量。“街事会帮我们解决了经营上的问题，我们很感动。我们也响应街事会号召，加入了街道的老年人助餐联盟，给快递小哥提供绿豆汤。有些老人家夸我们，说看着我亲切，像自己孙女一样，我心理上也很受用。”（C街事会成员M经理访谈资料20250703MJL）除了服务周边居民和新就业群体，街事会商户之间也会主动以“老带新”的方式，帮助新店主尽快融入街区环境。“街事会为我们这些第一次开店的新店主提供了相互交流、相互熟悉的平台。”（C街事会成员W经理访谈资料20250703WJL）

六、街区治理共同体建构的机制创新

街区治理共同体建构需要面对以下三重挑战：如何激发商户参与积极性，如何使商户保持持续参与的动力，以及如何确保共同体的长效运行。C街事会的实践形成了三种相互支撑的实现机制，即角色重塑式的主体激活机制，循环下沉式的动能注入机制，以及引领托底式的制度保障机制（如图2所示），为应对上述挑战、实现街区治理共同体的稳定运行提供了参照范本。

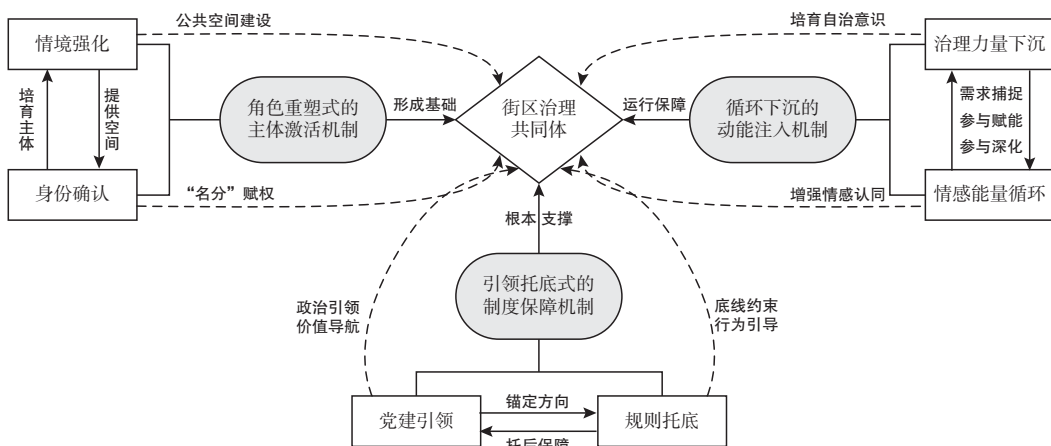


图2 街区治理共同体的机制创新

资料来源：作者自制。

（一）角色重塑式的主体激活机制

要有效激发以经济利益为导向的商户参与公共事务的积极性，激活街区主体的参与意识，必须通过对街区商户的身份与行动场域进行重构，激发商户从被动分散的经济个体转变为积极有组织的公共参与主体。因此，角色重塑式的主体激活机制区分为身份确认和情境强化两个相互支撑的维度。前者解决“我是谁”的认知问题，重塑商户的身份与关系；后者解决“我在哪里”的场域问题，为商户参与提供空间基础。

在身份确认层面，街事会建设通过重新定义商户的社会角色，实现从单纯经济主体到具有公共责任的街区成员的身份转变。如美国社会学家赛尔兹尼克（Philip Selznick）所言，共同体是一种“社会连带和尊重的联合体”，其本质是一种相互依赖的、具有共同身份意识的契约（塞尔兹尼克，2009）。街区共同体建设的要义之一在于将经济意义上的成员资格转化为可以获得社会连带和尊重的身份认同，主要通过内外双向作用来实现。从内向认同维度看，制度化的“名分”赋予能利用基层政治资源助推商户积累社会资本。对商户而言，身份的获得不仅改变了商户的自我定位，更在其逐利本性上叠加了共同体责任意识，实现了从“我”到“我们”的认知重构，为共同体建设奠定了重要的心理基础。从外向认同维度看，街事会利用基层党组织和街道的形象背书与消费者及社区居民的公共评价，密切联系街区居民，建立一套维系街区关系的情感认同体系。“我很享受和周边居民做朋友。我这个店本身的定位就是社区店，和周边顾客的交流越多，我们越能扎根在这里，有一种在地感、归属感。”（C街事会成员W经理访谈资料20250703WJL）这种身份确认机制使商户从单一的经济角色扩展为兼具公共功能的社区成员，同时也促使商户间的关系从竞争或陌生转变为竞合共生的共同体。

在情境强化层面，街事会的建设与运行能重构街区的物理与社会空间，为商户提供践行其新的社会角色的公共场域。空间载体兼具自然与社会双重属性，其自然属性指的是现实中具有地理和物理意义的实体空间，而社会属性则蕴含着社会、政治、伦理等层面的价值意涵（岳奎、曲秀玲，2024）。为了充分实现这种双重属性，街事会通过服务阵地建设与议事阵地建设，将原本单纯的商业空间转化为具有公共治理功能的共同体场域。服务阵地将商业过渡空间转化为具有公共属性的互动场所，创造了商户、就业群体和居民日常聚集的情境，使街区主体在日常交流过程中形成面对面的社会联系。而议事阵地则是基于商户的实际需求与实践经验所打造，流动议事厅等创新性议事场景突破了传统治理中固定场所的局限，将商户店铺轮流转化为治理空间。借由角色重塑式的主体激活机制，街事会建设能有效突破传统街区生产生活中存在的商户参与不足、公共责任缺失等困境，将分散的经济个体整合为具有共同体意识的公共主体，为街区共同体建设奠定坚实基础。

（二）循环下沉式的动能注入机制

在街区治理共同体的建构过程中，当参与主体被成功激活后，如何进一步维持其持续参与热情和治理动力成为关键任务。循环下沉式的动能注入机制通过将治理资源和组织力量向街区基层下沉，同时激发情感认同与参与动力的自我循环，为街区治理共同体注入持久活力。

城市商业街区的公共参与主体庞杂，治理力量的下沉意味着治理方式的转变。街区党组织走进商户，融入街区日常，治理重心从行政推动转向需求回应，这不仅提高了治理的精准性，也为建立治理主体间的情感连接创造了条件。这一过程的关键在于行政力量与自治力量的互动嵌合。行政力量主要体现为党组织的引领作用和政府部门的资源支持，为街区治理提供制度框架和政策保障；而自治力量则源于商户的积极参与和主动贡献，是街区治理的内生动力和持久活力。“街事会确实培养了我们的集体意识。有时候顾客来我们这条街吃饭，他的印象不只是‘某家店怎么样’，而是‘这条街怎么样’。卫生是不是干净、车位多不多、环境好不好……这不是一两个商家可以独自解决的问题，而是需要大家聚在一起，一起讨论、一起出力的。我们经常说要‘拧成一股绳’，创造一种共赢的局面。”（C街事会理事长访谈资料 20250703FJL）因此，治理力量下沉能避免行政力量单向干预可能带来的依赖性，同时克服自治力量缺乏指导可能导致的无序。

情感能量的自循环同样在这一过程中发挥着关键作用。克劳斯（Sharon R. Krause）指出，有效的公民参与不仅需要理性思考，更需要适当的情感投入，即“公民的激情”（Civic Passion）（克劳斯，2015）。这种情感不同于纯粹的个人情绪或非理性的群体情绪，而是一种基于公共利益、指向共同福祉的集体性情感认

同。情感能量循环的核心正是在于实现集体性情感能量的积累与释放。当街事会能有效回应商户诉求、解决实际困难时，商户不仅获得了经营上的实际收益，而且收获了被重视、被回应的情感满足。“一开始我也不理解为什么要来走访，后来他们经常来，就算有些问题不能立即解决，但我们也能感受到人家在用心倾听我们的诉求，尽力帮我们反映，我们也很感动。”（C街事会成员M经理访谈资料20250703MJL）这种正向体验促使他们从被动接受帮助的受益者转变为主动参与治理的贡献者，形成街区治理中的情感能量良性循环。

循环下沉式的动能注入机制的关键在于行政力量与自治力量的有机嵌合，实现从上级推动到自主运行的转变。上级党组织的引领使基层治理可以最大限度地贴近群众需求，情感能量的自循环则有助于促进治理活力实现持续迸发。当越来越多的商户受到获得感的鼓舞而加入街事会时，他们不仅带来新的议题和资源，还进一步扩大了其影响力和行动能力，从而实现街区治理共同体的自我发展与完善。

（三）引领托底式的制度保障机制

制度保障是街区治理共同体实现长效运行和稳定发展的根本支撑。一个具有高度制度化的统治机构和程序的社会能更好地阐明和实现其公共利益（亨廷顿，2008）。在街事会的治理实践中，引领托底式的制度保障机制是一种隐性但关键的支撑系统，表现为党建引领和规则托底相辅相成的制度设计。

一方面，在街事会的治理实践中，基层党组织作为街区治理的政治引领者和价值导航者，不仅把握整体治理方向，还整合各方资源，引导治理力量贯通基层一线末梢。“我们以往遇到一些经营许可的问题，都要自己去（和营商部门）沟通，但是现在有了街事会，街区党组织可以帮助我们反映问题，帮我们减轻了很多压力。”（C街事会成员T经理访谈资料20250703TJL）另一方面，恰到好处的制度空间留白能激发治理共同体的内生创造力，在议题设定、参与主体与执行方案等方面预留适当的自主调整空间，为应对不断变化的社会环境和市场需求提供适应性机制。

然而留白并不意味着无序，规则托底恰恰为街区治理提供了底线约束和行为引导。这些规则包括制度化的议事程序、具体的行为标准、有效的监督机制。总体而言，党建引领为规则托底锚定了宏观方向，而规则托底又为党建引领提供了制度保障，形成了一套既有方向引领又有灵活弹性、既有底线约束又有创新空间的制度体系。作为街区治理共同体的支撑系统，引领托底式的制度保障机制避免了单纯依靠行政权力推动的僵化与低效，也克服了完全市场化自治可能带来的混乱失序。街区治理共同体能在明确的制度框架内保持活力创新，在党建引领下实现自治与共治的良性互动，逐渐迈向成熟与稳定。

七、总结

基层社会治理共同体是在特定地理范围内，由多元主体共同参与的协同治理组织形式，必须具备明确的治理空间边界、多元化参与主体、有效组织载体、共同连接纽带和制度化运行机制等要素。这些要素在党建引领下有机统一，实现公共价值、公共利益与公共精神的再生产。依托街事会等创新治理实践，街区治理共同体作为对基层社会治理共同体的拓展延伸，正在城市基层治理中展现出新的活力和潜能。街事会的实践表明，以集体身份和物理空间为基础，通过议事协商、经营互助、活动参与等一系列互动仪式，街区商户、社区居民以及基层党政机关之间能形成有效的互动仪式链，激发新兴基层治理主体的参与动能。

对治理过程中互动仪式链的描摹能深化对社会治理共同体建构的理论认知。治理共同体是建构产物而非先赋存在，这是在现代社会重新找回共同体的认知前提。在街事会的实践中，党建引领发挥着关键的统筹协调作用，它不仅提供价值引领和组织保障，还能为原本缺乏有机联系的市场主体提供互动平台和机制。在党建引领的托底下，原本分散的商业主体通过定期议事共商、商户间主动的经营互助、社区公益性的活动参与等仪式化互动，逐渐形成共同的关注焦点，在反复互动中强化集体认同和情感共鸣。这种仪式化互动之所以具有生命力，是因为它同时满足了参与者的实用性需求与象征性需求——商户们在获得实际经济利益的同时，也获得了身份认同和归属感，从而形成了超越单纯利益计算的情感纽带。

以街事会为代表的街区治理共同体的建设是对我国基层社会治理共同体实践模式的补充和创新。它不仅拓展了党建引领下的基层治理体系向新兴领域延伸的可行路径，更深刻回应了城市化进程中治理主体多元化、治理空间复杂化、治理需求差异化的现实挑战。从实践启发来看，街事会模式的有效运行依赖于以下三个关键条件：第一，基层治理主体需要在价值和组织引领的前提下，保持一定的灵活性和创新空间。若治理主体缺乏能动性，互动仪式链便难以有效建立。第二，对新兴领域的治理主体而言，在行政命令和制度约束之外，还需要身份认同、情感动员等柔性制度对其参与态度进行培养。第三，街区治理共同体的构建是一个动态过程，需要通过持续改进的互动仪式来维系和强化，不能仅靠一次性的制度安排或阶段性的运动式治理来实现。

本文尝试开拓街区这一城市基层治理新场域的研究视野，然而，对于新兴领域治理主体的研究仍存在进一步拓展的空间。在城市的街区生态系统中，商户虽然是街区治理的主要对象之一，但还存在着大量如骑手、快递员和网约车司机等新就业群体。这些群体流动性较强、组织性较弱，如何有效地将其纳入街区治理共同体，建立更加包容和富有弹性的参与机制，成为应对基层治理挑战、提升街区治理效能的关键议题，也是未来城市基层治理研究需要持续关注的问题。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆 (2012). 公共事物的治理之道：集体行动制度的演进. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社.
- Ostrom, E. (2012). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Yu, X. D., & Chen, X. D., Trans.). Shanghai: Shanghai Translation Publishing House. (in Chinese)
- 陈水生、叶小梦 (2021). 调适性治理：治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化. *中国行政管理*, (11): 13-22.
- Chen, S. S., & Ye, X. M. (2021). Adaptive Governance: Reshaping and Optimizing the Grass-Roots Intergovernmental Relations in the Context of Governance Focus Shift Downward. *Chinese Public Administration*, (11): 13-22. (in Chinese)
- 耿虹、李彦群、乔晶 (2022). 中小城市传统商业街区活化振兴营造策略研究——基于日本高松丸龟町商店街的经验启示. *国际城市规划*, 37(1): 124-133.
- Geng, H., Li, Y. Q., & Qiao, J. (2022). Strategy of Activated Construction of Original Commercial Districts in Small and Medium-sized Cities: An Inspiration from Takamatsu Marugamemachi Shopping Street in Japan. *Urban Planning International*, 37(1): 124-133. (in Chinese)
- 桂勇、黄荣贵 (2006). 城市社区：共同体还是“互不相关的邻里”. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, (6): 36-42.
- Gui, Y., & Huang, R. G. (2006). Is Urban Community “Gemeinschaft” Or Neighborhood. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, (6): 36-42. (in Chinese)
- 胡安宁 (2024). “家”“国”同此差序——关于当代中国社会“家国同构”的社会学分析. *学术月刊*, 56(12): 112-127.
- Hu, A. N. (2024). The Same Differential Order of the Family and the State: A Sociological Empirical Analysis of Family-State Isomorphism in Contemporary China. *Academic Monthly*, 56(12), 112-127. (in Chinese)
- 巨云鹏 (2025-5-20). 上海探索新兴领域党的组织体系全覆盖. *人民日报*, 第19版.
- Ju, Y. P. (2025-5-20). Shanghai Explores Full Coverage of Party's Organizational System in Emerging Fields. *People's Daily*, p. 19. (in Chinese)
- 柯林斯 (2009). *互动仪式链*. 林聚任等, 译. 北京: 商务印书馆.
- Collins, R. (2009). *Interaction Ritual Chains* (Lin, J. R., et al., Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 李翠玲 (2025). 再造“附近”：邻里商铺与城市“地方”重构. *新视野*, (1): 98-108.
- Li, C. L. (2025). Recreating “Proximity”: Neighborhood Shops and the Reconstruction of Urban “Places”. *Expanding Horizons*, (1): 98-108. (in Chinese)
- 李沫 (2023). 基层治理共同体责任网络建构的现实困境与策略选择. *学习与探索*, (9): 42-49.
- Li, M. (2023). Realistic Dilemmas and Strategic Choices in Constructing Responsibility Networks of Grassroots Governance Communities. *Study & Exploration*, (9): 42-49. (in Chinese)
- 罗大蒙 (2023). 共享、互动与情感生产：城市社区邻里共同体的建构逻辑. *理论月刊*, (11): 111-119.
- Luo, D. M. (2023). Sharing, Interaction and Emotional Production: The Construction Logic of Urban Community Neighborhood Community. *Theory Monthly*, (11): 111-119. (in Chinese)
- 吕普生、张晓文 (2024). 基层党建何以引领社会治理共同体建设——基于A市D社区共同缔造行动的质性分析. *西南民族大学学报(人文社会科学版)*, 45(12): 1-9.
- Lü, P. S., & Zhang, X. W. (2024). How Grassroots Party Building Leads the Construction of Social Governance Community: A Qualitative Analysis Based on the Co-creation Action of Community D in City A. *Journal of Southwest Minzu University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 45(12): 1-9. (in Chinese)
- 孟燕、方雷 (2023). 价值驱动、结构优化与主体赋能：基层治理共同体的建构逻辑. *江苏社会科学*, (2): 116-125.
- Meng, Y., & Fang, L. (2023). Value-Driven, Structure Optimization and Subject Empowerment: The Construction Logic of Grassroots Governance Community. *Jiangsu Social Sciences*, (2): 116-125. (in Chinese)
- 苗大雷 (2024). 党建引领基层社会治理共同体建设的实践机制——以商品房小区治理为例. *求索*, (1): 169-177.
- Miao, D. L. (2024). The Practical Mechanism of Party Building Leading the Construction of Grassroots Social Governance Community: Taking Commercial Housing Community Governance as an Example. *Seeker*, (1): 169-177. (in Chinese)

- 尼古拉斯·卢曼(2005). 信任: 一个社会复杂性的简化机制. 瞿铁鹏, 李强, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Luhmann, N. (2005). *Trust: A Mechanism for the Reduction of Social Complexity* (Qu, T. P., & Li, Q., Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 彭南生(2012). 行小善: 近代商人与城市街区慈善公益事业——以上海马路商界联合会为讨论中心. 史学月刊, (7): 41-49.
- Peng, N. S. (2012). Doing Small Good Deeds: Modern Merchants and Urban Block Charity and Public Welfare: With Shanghai Road Business Association as the Center of Discussion. *Journal of Historical Science*, (7): 41-49. (in Chinese)
- 塞尔兹尼克(2009). 社群主义的说服力. 马进, 李清伟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Selznick, P. (2009). *The Communitarian Persuasion* (Ma, J., & Li, Q. W., Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 塞缪尔·P. 亨廷顿(2008). 变化社会中的政治秩序. 王冠华, 刘为等, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Huntington, S. (2008). *Political Order in Changing Societies* (Wang, G. H., Liu, W., et al., Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 沙伦·R. 克劳斯(2015). 公民的激情: 道德情感与民主商议. 谭安奎, 译. 上海: 译林出版社.
- Claus, J. (2015). *Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation* (Tan, A. K., Trans.). Shanghai: Yilin Press. (in Chinese)
- 帅满(2019). 从人际信任到网络结构信任: 社区公共性的生成过程研究——以水源社区为例. 社会学评论, 7(4): 62-74.
- Shuai, M. (2019). From Interpersonal Trust to Social Network Structural Trust: Research on Publicity Formation of Shuiyuan Community. *Sociological Review of China*, 7(4): 62-74. (in Chinese)
- 宋辉、张梦康(2025). 结构—情境—主体: 转型社区治理共同体的叙事逻辑. 中国治理评论, (1): 128-145.
- Song, H., & Zhang, M. K. (2025). Structure, Situation, Subject: The Narrative Logic of Transitional Community Governance. *China Governance Review*, (1), 128-145. (in Chinese)
- 唐文玉(2023). 演进发展中的基层社会治理共同体——一种本土理论体系框架建构. 学术界, (7): 75-84.
- Tang, W. Y. (2023). Grassroots Social Governance Community in Evolutionary Development: Construction of a Local Theoretical System Framework. *Academics*, (7): 75-84. (in Chinese)
- 滕尼斯(2019). 共同体与社会: 纯粹社会学的基本概念. 张巍卓, 译. 北京: 商务印书馆.
- Tönnies, F. (2019). *Community and Society: Basic Concepts of Pure Sociology* (Zhang, W. Z., Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 王茂福、史丰源(2024). 互利共赢、社会关系与同级赊欠——以一个建材市场的实际运作为例. 社会学研究, 39(3): 67-88, 227.
- Wang, M. F., & Shi, F. Y. (2024). Mutual Benefits, Social Relationships and Peer Credits: An Example of Building Material Market. *Sociological Studies*, 39(3): 67-88, 227. (in Chinese)
- 汪民安(2020). 现代性. 南京: 南京大学出版社.
- Wang, M. A. (2020). *Modernity*. Nanjing: Nanjing University Press. (in Chinese)
- 文宏、林仁镇(2022). 城市基层治理共同体建构中的情感生成逻辑——基于佛山市南海区的实践考察. 探索, (5): 141-151.
- Wen, H., & Lin, R. Z. (2022). The Logic of Emotion Generation in the Construction of Urban Primary-level Governance Community: A Practical Study in Nanhai District, Foshan City. *Probe*, (5): 141-151. (in Chinese)
- 吴理财(2020). 全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设. 经济社会体制比较, (5): 1-7.
- Wu, L. C. (2020). Developing Grassroots Social Governance Communities in Urban and Rural Areas in a Moderately Prosperous Society in All Respects. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 1-7. (in Chinese)
- 吴晓林(2016). 从封闭小区到街区制的政策转型: 形势研判与改革进路. 江汉论坛, (5): 40-45.
- Wu, X. L. (2016). Policy Transformation from Gated Communities to Block System: Situation Assessment and Reform Path. *Jiangnan Tribune*, (5): 40-45. (in Chinese)
- 习近平(2018). 论坚持全面深化改革. (第95页). 北京: 中央文献出版社.
- Xi, J. P. (2018). Discourses on Adhering to Deepening Reform Comprehensively (p. 95). Beijing: Central Party Literature Press. (in Chinese)
- 习近平(2022-10-25). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm

- Xi, J. P. (2022, October 25). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects: Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. Xinhua News Agency. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm (in Chinese)
- 徐勇 (2024). 无治理不成共同体：政治学的视角. *理论学刊*, (4): 84-92.
- Xu, Y. (2024). No Community Without Governance: A Political Science Perspective. *Theory Journal*, (4): 84-92. (in Chinese)
- 徐越倩、许文颖 (2024). 空间地理与动态能力：街区慈善生态形成的双重逻辑——基于杭州慈善基地的双案例比较研究. *社会政策研究*, (2): 81-92, 134-135.
- Xu, Y. Q., & Xu, W. Y. (2024). Spatial Geography and Dynamic Capability: The Dual Logic of Philanthropic Ecosystem Formation in Commercial Neighborhoods: A Case Study of Two Philanthropic Institutions in Hangzhou. *Social Policy Research*, (2): 81-92, 134-135. (in Chinese)
- 郝建兴 (2019). 社会治理共同体及其建设路径. *公共管理评论*, 1(3): 59-65.
- Yu, J. X. (2019). Social Governance Community: Definition and Approaches. *Chinese Public Administration Review*, 1(3), 59-65. (in Chinese)
- 袁方成、张翔 (2015). 使协商民主运转起来：技术如何可能——对“开放空间会议技术”及其实践的理解. *甘肃行政学院学报*, (4): 55-71, 127.
- Yuan, F. C., & Zhang, X. (2015). To Run Deliberative Democracy: How Could Possibility by Technology “Open Space Technology” and Its Practice Understanding. *Journal of Gansu Administration Institute*, (4): 55-71, 127. (in Chinese)
- 岳奎、曲秀玲 (2024). 空间载体的演进：数字技术赋能全过程人民民主. *学习与实践*, (12): 13-21.
- Yue, K., & Qu, X. L. (2024). Evolution of Space Carriers: Digital Technology Empowers Whole-Process People's Democracy. *Study and Practice*, (12): 13-21. (in Chinese)
- 翟学伟 (2024). 何谓“名分”？一项基于“关系性”的本土研究. *社会*, 44(6): 1-30.
- Zhai, X. W. (2024). What Is Mingfen? A Study of Status Based on Indigenous Perspective. *Chinese Journal of Society*, 44(6): 1-30. (in Chinese)
- 张必春 (2024). “脸面观”视角下居民参与基层治理的逻辑分析. *中州学刊*, (2): 87-94.
- Zhang, B. C. (2024). Logical Analysis of Residents' Participation in Grassroots Governance from the Perspective of “Face View”. *Academic Journal of Zhongzhou*, (2): 87-94. (in Chinese)
- 张力伟、李宇晗 (2024). 责任型社区：基层治理现代化的重要目标——基于D市S社区的个案分析. *探索*, (4): 42-53.
- Zhang, L. W., & Li, Y. H. (2024). Responsibility-type Community: A Vital Goal of the Modernization of Primary-level Governance: A Case Study of Community S in City D. *Probe*, (4): 42-53. (in Chinese)
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bilancini, E., Boncinelli, L., Capraro, V., Celadin, T., & Di Paolo, R. (2020) “Do the Right Thing” for Whom? An Experiment on Ingroup Favouritism, Group Assorting and Moral Suasion. *Judgment and Decision Making*, 15(2): 182-192.
- Dreyfus, H. L. (2001). *On the Internet*. London: Routledge.
- Jasper, J. M. (2011). Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research. *Annual Review of Sociology*, 37: 285-303.
- Meltzer, R. (2012). Understanding Business Improvement District Formation: An Analysis of Neighborhoods and Boundaries. *Journal of Urban Economics*, 71(1): 66-78.
- Morçöl, G., & Zimmermann, U. (2006). Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. *International Journal of Public Administration*, 29(1-3): 5-29.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9: 1001-1011.
- Sutton, S. A. (2007). Merchant Effects: Neighborhood Entrepreneurs, Agents of Revitalization. Paper Presented at the National Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Kansas City, MO, United States.

责任编辑：李棉管

基层政策执行如何化解“棘手问题”： 基于房屋征收事件的案例研究

林 彬 文 宏*

【摘要】 拆迁征收补偿面临着利益再分配的困难，已成为基层治理“棘手问题”的缩影。区别于国家与社会视野下行政强制力和利益博弈的解释，论文基于政策执行视角，提出政策执行“组合式运作”的新解释，围绕中国最具标志性的拆迁事件，深描政府部门推进房屋征收补偿工作的执行机制。研究发现，基层政府部门采取多种政策执行方式，在标准化执行、运动式治理、创造性执行的组合中，分阶段有针对性化解“棘手问题”。这背后其实是政府将政策执行问题重新引导至组织决策层面，塑造出面向公众的刚性规则，释放组织内部运作的有限弹性，以便灵活适应群体结构和利益格局的变化。政策执行“组合式运作”框架深化了规范性约束下对“棘手问题”应对机制的理解，推进了基层治理场域中的政策执行研究，这对优化征收补偿政策以及完善政策执行体系具有启示意义。

【关键词】 政策执行 基层治理 棘手问题 房屋征收 组合式运作

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0134-21

一、问题的提出

公共政策执行因其复杂性和灵活性的特点，在应对基层治理中的“棘手问题”时展现出多元化图景，这一特性构成理解“中国之治”的重要路径。1973年，霍斯特·里特尔（Horst W. J. Rittel）和梅尔文·韦伯（Melvin M. Webber）提出“棘手问题”（Wicked Problem）的概念，指出在多元化社会中“公共利益”“平等”等核心

* 林彬，中南大学公共管理学院讲师。文宏，华南理工大学公共管理学院教授。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵意见。感谢中山大学叶林教授、厦门大学林亚清教授对本文给予的帮助。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“基层社会治理共同体建设的情感资源整合机制及其实现路径研究”（24CZZ007）。

价值本身具有争议性，由此衍生的社会问题往往难以通过传统方法找到“最优解”（Rittel & Webber, 1973）。此后，“棘手问题”这一概念频繁出现在社会政策和城市规划当中（Fischer, 1993），用以反映组织面对持续变化或前所未有的挑战时，利益相关方之间分歧很大，兼具社会复杂性和技术难度而难以治理的问题。拆迁工作因具有项目建设紧迫但拆迁手段受限、群众对拆迁致富抱有期待但奖补资金有限、实施部门需专业化执行且社会家庭复杂等特性，集中体现出国家与社会之间的张力，成为“棘手问题”的缩影。因此，政府如何化解基层治理中的“棘手问题”，已然成为影响城市发展和公共利益的重要议题。

关于如何化解基层治理中拆迁类“棘手问题”，可以从实践和理论两方面展开概述。在实践层面，拆迁已经成为基层治理中的“棘手问题”，其难点在于如何协调好社会整体利益与局部利益。国务院1991年制定、2001年修正的《城市房屋拆迁管理条例》，基本确立了有利于地方政府和开发商的拆迁制度，各地多采用政企合作模式，但却在部分地区出现了“拆迁致富”的错误思维，形成“老实人吃亏”“拖延者得利”的“钉子户”逻辑，拆迁过程中的矛盾与冲突呈现加剧态势。所以，在过去一段时间里，拆迁部门与拆迁户关系持续紧张，容易陷入暴力拆迁以致损害了拆迁户利益，或是调高了拆迁成本以致损害社会利益的“怪圈”。

在理论层面，已有研究主要从行政强制力和利益博弈的视角，对化解基层治理中的“棘手问题”提出诸多启发性观点。其一，行政强制力视角认为，国家会整合组织力量解决问题。一段时间里，基层政府依托执法权或者依靠法院判决开展拆迁工作。随着国家法治化进程的不断深入，政府逐渐限制使用强制手段（吕德文，2012；He, 2014）。其二，利益博弈视角认为，民众会利用政府压力创造获利机会。随着公共事务市场化程度的加深与公共利益的泛化，社会主体在媒体关注下被塑造成“弱者角色”（董海军，2008；彭小兵、谭亚，2009；Stockmann, 2010），可以讲求策略、依法采取多种“法权抗争”形式，从而获得了利益博弈的机会和力量（应星，2007；施芸卿，2007；陈鹏，2010）。由此，已有研究多是在国家与社会的宏观视野下开展分析，提出了许多具有启发意义的观点，为本研究奠定了理论基础。

2011年起，国家通过制度建设规范了拆迁的流程和规则。2011年，国家颁布实施新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称“新征收制度”），区分了房屋征收（公共利益拆迁）和协商购买（商业拆迁）两种情形，明确由政府落实房屋征收与补偿工作，严格规范征收程序，更加注重对私有财产的保护。由此，新征收制度具备以下特征：一是国家加强程序化和法治化建设，减少拆迁过程中的谈判空间，避免非正式处理；二是国家采取公开和统一补偿价格的方式，瓦解民众的博弈空间，强化公共利益和实现公平补偿。显然，在拆迁制度转型的背景下，基层必须执行新征收制度，采取“阳光征收”策略，这导致行政强制力视角

和利益妥协视角很难解释当前情形。更令人困惑的是，拆迁中来自社会的力量只增不减，城市里以重大工程项目为依托的发展压力还在加剧，而基层政府却在执行新征收制度下失去了原有的谈判弹性，陷入“越拆越难拆”的困境。换言之，基层政策执行如何化解“棘手问题”，成为值得深入研究的理论命题。

根据上述思考，本文的研究问题是：在规范性约束情况下，基层政府在政策执行过程中如何化解“棘手问题”？本文从政策执行角度出发，考察了国家房屋征收制度调整时期房屋征收拆迁的标志性事件，深描基层政府推进拆迁工作采取的执行机制，提炼基层政府化解“棘手问题”的运行逻辑，提出与政策执行理论的对话，揭示研究的原创性贡献。

二、文献综述与分析框架

本文所研究的基层政府，特指县（区）一级的党政机构及其职能部门。作为连接国家与社会的行政末梢，基层政府既要向上级负责以落实政策，又要对民众负责以化解矛盾，并在此过程中展现出在制度约束下灵活运用有限自主性的执行策略。因此，现有研究从国家与社会之间“接合点”的特性出发，聚焦在政策执行角度探讨了基层政府分别面向国家和社会的互动关系。在此基础上，本文提出了基层政策执行化解“棘手问题”的分析框架。

（一）文献综述

在面向国家与社会的独特情境之下，基层政府政策执行嵌入制度约束与有限自主、高压任务与有限资源、程式化科层组织与非程式化社会的关系当中（荣敬本，2013），须在科层与社会的胶结状态中寻求自恰的生存之道（欧阳静，2009）。随着国家与社会关系日益平等和清晰，基层政策执行更容易陷入满足多方需求的两难困境（施芸卿，2013）。对此，学界认为，基层政府会自发演变出多种政策执行方式，主要通过运动式治理、非正式运作等途径，调动体制内外资源来积极处理“棘手问题”。

其一是运动式治理的解释视角，展现出超常规资源调动的策略和优势。运动式治理通常是指政府在科层体制内部发起的阶段性整治活动。其通过暂时叫停科层体制中各就其位、按部就班的常规运作过程，代以自上而下、政治动员的资源调动方式，集中各方力量共同完成某项特定任务。此类行为通常由上级政府直接干预而启动，也受媒体报道等环境因素刺激而引发（黄荣贵等，2015）。当然，运动式治理不仅在少数政治任务中出现，基层政府还会搭乘专项行动的“便车”完成常规任务（文宏、杜菲菲，2021）。

其二是非正式（Informality）运作的解释视角，提出政策法规之外的手段及其

可能性。在国家利益和个体利益的边界十分模糊时，执行者与接受者就存在以非正式方式获取弹性空间的情况（陈映芳，2013）。在多层级政府结构中，基层政府通常拥有一定的自主性和变通空间（Cai，2008），使其得以借助政策目标的合法性、手段的弱约束力以及监控的形式化等特点，同时采取“明规则”和“潜规则”两套策略来完成治理任务（易成非、姜福洋，2014）。实践中，基层政府借助地方性知识来构建潜规则，争取当地群众对政策变通执行的支持和认同（钟兴菊，2017）。对于部分“钉子户”的抵制，基层政府还会借助人情世故等非正式手段来做工作（欧阳静，2011），缓解与民众之间的利益冲突。

以上研究刻画了基层政策执行的行为逻辑，描述了适用于不同情境的应对策略和运作机制，为本研究提供了有益探索。但这些研究却在一定程度上忽视了基层政府在治理情境变化前后，采取多种政策执行策略的“组合式”情形。既有研究认为，基层政府在规范性约束下具有刚性运作特征，并不具备调适能力，未能注意到基层政府面对环境变化时做出的调整。事实上，基层政策执行也会因势而变，萌生出新的应对之道，比如利用一项政策的吸引力推进另一较难执行的政策（邓燕华、张莉，2020）。最新研究也关注到适应性、兼容性的政策执行状态（李肆，2025），为本研究提供了启发。因此，本文尝试提出基层政策执行“组合式运作”的解释，强调在规范性约束的情况下，政策执行过程中多种策略的切换与组合，能创造出化解“棘手问题”的自主空间。

（二）分析框架

通过对上述文献和现实情境的分析，本文研究的核心问题可以被更确切地界定为：在日益增强的规范性约束下，基层政策执行如何化解“棘手问题”。基层政策执行受制度约束，面对的是复杂且有技术难度的“棘手问题”，需要充分利用和努力挖掘各种资源，保障主体权益和实现主体间的利益平衡。所以，基层政策执行很难依靠单一方式，而是采取多种执行方式和运作机制的动态切换与组合。

政策执行主体为应对治理情境的动态变化，会转换政策执行的模式。基层政策执行主张“强政府、巧社会”格局，既可以运用制度赋予的制度性资源和政策工具（李燕、胡彬，2024），也可以调动体制内部资源和从社会汲取的自致性资源（吕芳，2023）。一方面，基层政策执行在制度环境合法性要求下，通过构建标准化、程序化、清晰化和统一化的规则体系，实施刚性治理以提高任务的推进效率。这种刚性治理主要体现在执行政策时的条件、空间和底线三个方面（施芸卿，2019）。首先，执行主体会通过整合法律规范，使用法律框架下被赋予的办法和手段，最大限度减少情境中非理性因素的影响，形成规范外部条件机制。其次，执行主体会在适应情境和可操作性要求下进行“再标准化”（袁方成、郭夏坤，2022），形成划定调整空间机制。最后，执行主体以规则的标准化构筑明确的利益

协商底线，描摹政策执行的范围和边界，实施维护政策底线机制。

另一方面，基层政策执行还必须考虑具体性、复杂性、非程式性和动态性的问题情境。规则体系由人为建构，通常难以涵盖不规律的社会事实，很难解决高度复杂的社会治理场景中的特殊问题。基层政府在正式规则之下，调动体制内部资源和从社会汲取的资源，以获得更多组织内部运作的弹性空间。首先，基层政府在执行新征收制度时，提出既符合上级要求又满足利益相关者合理预期的实施目标（谭爽、张晓彤，2021），面向治理场景开展利益协调工作（林彬、刘红波，2023），形成了规避利益分歧机制。其次，面对推进重点工程的困难，基层政府也会积极向上级政府争取额外的政策工具和资源，防止项目中断或者避免项目失败所面临的沉没成本（吴晓林、谢伊云，2022），形成了调配政策资源机制。最后，对于更特殊的个体，基层政策执行则会在政策允许下保证其合法权益（吕程平，2015），控制社会风险，也即采取调控社会风险机制。

综合以上观点，本文认为基层政策执行化解“棘手问题”的运作机制，其实是在不同阶段采取具有针对性的机制，具体形成了塑造刚性规则与释放弹性运作的执行机制。而其成功的关键是，科层组织通过政策执行方式的组合式运作，在动态调整中化解了政策目标、决策和执行之间的落差，满足了利益相关方的需求和诉求。本文会在理论对话部分对该过程的内在逻辑进行阐释。本文分析框架如图1所示。

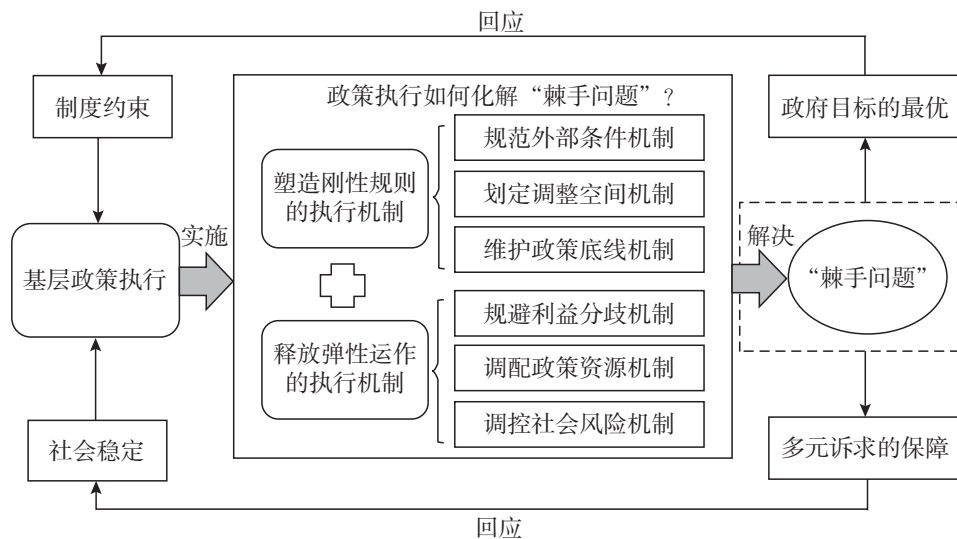


图1 分析框架

资料来源：作者自制。

三、田野与方法

本文关注的城市房屋征收拆迁是指政府利用公共权力对国有土地进行重新配

置，并依法给予被征收人财产补偿的行政行为，也称为公共利益拆迁或国有土地上房屋征收与补偿。本文通过观察一个处于政策转换期的典型个案，分析基层政策执行化解“棘手问题”的运作机制，探析政策执行的程序、规则和策略。

（一）启动背景：市重点建设项目

Z项目位于A市中心城区，为当时亚洲最大的过江沉管隧道。在21世纪初，随着城市中心城区人口量骤增，A市政府计划在旧市区建设隧道项目以便沿江两岸的车辆通行，缓解交通拥堵问题。该隧道工程作为A市重点建设项目，由市政府及项目所在街区政府共同布局谋划，具体由市中心区交通建设有限公司承建。A市政府从2006年9月发布动工通告，原计划是2010年底建成并投入使用，但在推进房屋征收补偿过程时面临诸多“棘手问题”，导致项目建设进度多次延期和中断。本文着重关注该项目的征收补偿过程，根据公开资料显示，A市政府依法对Z隧道工程红线范围内的房屋做出征收决定，并由当时的市道路扩建工程办公室（以下简称“市道扩办”）依规执行。在实践中，市道扩办通常会委托Z街道与其共同负责辖区内征收拆迁、纠纷调解和维护稳定等工作^①。以上情况构成了本案例基层政策执行的组织结构和治理情境。

（二）工作难点：房屋征收拆迁的多次波折

由于Z隧道工程体量较大，本文调研的是拆迁量最大也是矛盾最为突出的区段。该区段征收补偿工作涉及拆迁房屋1036户，原计划在2009年至2011年完成，但因利益协商困难而遭受多次波折。征收拆迁过程可划分为三个阶段。

第一阶段：2009年3月，A市国土资源部门发布拆迁公告，提供的货币补偿和安置方案较好地回应了拆迁户对于提升居住条件和补偿的诉求。拆迁部门随即开展动迁工作，获得约70%住户的签约。但剩余住户将Z工程项目的补偿标准与周边商业拆迁进行比较，提出就近回迁或者更高补偿金额的诉求，拒绝离开本区域。这直接导致项目拆迁补偿工作被迫在2010年停止。

第二阶段：拆迁的转机出现于市建委在Z工程项目附近购买了地块建设安置房，得到拆迁户的支持。2012年8月，A市城市规划委员会通过了Z隧道拆迁安置房项目的规划，拟在项目地块附近建设安置房，提供360余套以及两室一厅等多种户型，满足剩余拆迁户的住房需求。由此，安置房项目的推出得到部分拆迁户支持，加快了拆迁进度。

第三阶段：2012年底，仍有5户住户不满拆迁方提供的安置房，要求与拆迁

^① 征收拆迁工作主要由案例发生时的市道扩办和镇街政府共同完成，具备基层治理的典型特征，为便于陈述，本文将其统称为“拆迁部门”。

方协商，但因其提出的补偿要求远高于政策规定，最终没达成协议。于是，市政府改变了最初的规划方案，额外在这座建筑物周围投入数亿元，形成了360度环绕的立体交叉路，并且整体保留了拒绝拆迁户的大楼，供其居住。

项目的最终结果：2015年，Z隧道工程通车。2017年6月，170多户拆迁户顺利回迁。项目建设方保留了留守户所在楼房，该楼房被连接Z隧道和市内环高架路的立交桥包围，形成“圈中楼”的独特景象。因其独特造型，该事件被媒体广泛关注，成为实施新征收制度以来的典型事件之一。

由此，该项目形成了留守户和工程项目共存的情况，成为全国房屋征收拆迁中的特殊情形。政府给予了合理补偿、适时改变规划和做出相应调整，确保项目的顺利完工；拆迁户的权益也得到了保障。据统计，项目总投资估算逾30亿元，其中工程费用和拆迁费用各约占其半数。基层政府以拆迁双方都能接受的结果，实现了完成工程项目且不出现社会稳定风险的折中结果（并非私人利益最大化，也并非公共利益最大化），较好地解决了面临的“棘手问题”。

（三）研究方法及意义

本文采用个案研究法，资料来自对A市Z隧道工程拆迁过程的调查。该案例时间跨度较长，项目具有“时间紧、任务重、困难大”的特点，在发展过程中展现了不同阶段的冲突，同时也能反映基层执行新征收制度采取的多种方式和策略，有助于剖析化解“棘手问题”背后的行为逻辑。

选择该案例有以下三点原因。一是案例发生的政策背景体现出由松转严的特征，基层执行拆迁政策的过程相对明晰。该案例恰逢我国房屋征收补偿政策的转换期，基层政策执行必须符合“阳光征收”的相关规定，可以使用的政策工具有限。二是案例涉及的矛盾冲突复杂多样，具备“棘手问题”的特征。该项目位于城市中心区，具备优越的地理环境和周边资源，且项目实施具有紧迫性，这意味着该项目需解决数量庞大、利益复杂的拆迁工作。三是案例产生了深远的社会影响，能反映我国房屋征收改革进程的典型状况。该案例作为新征收制度实施前后的标志性事件，对其进行研究能较好地展现当前房屋征收补偿的一般情况，发掘出政策执行的有效经验。

本文在分析经验现象的基础上，尝试提炼和归纳出关键机制。第一，本文采取了实地调查和深度访谈的方法，笔者借助市房屋征收咨询专家的身份，实际参与到城市房屋征收与补偿工作，还曾在住建系统内部对本案例开展专题研讨，发表的观点得到业务部门的肯定。第二，经验材料主要来源于对与市住建局、征收办、原市道扩办、原拆迁公司、Z街道的工作人员，以及拆迁户的深入交流，收集了丰富的访谈材料。另外，本文收集了与工程相关的会议材料和公开文字材料，以全面反映拆迁过程。

四、基层政策执行化解“棘手问题”的运作机制

在实施“阳光征收”改革后，基层政府在执行新征收制度时陷入拆迁困局，如何完成房屋征收补偿这一“棘手问题”成为难题。本文通过观察 Z 隧道工程房屋征收补偿的全过程，提出基层政府在关键冲突时采取的政策执行策略，以及提炼其塑造刚性规则的执行机制和释放弹性运作的执行机制（见图 2）。

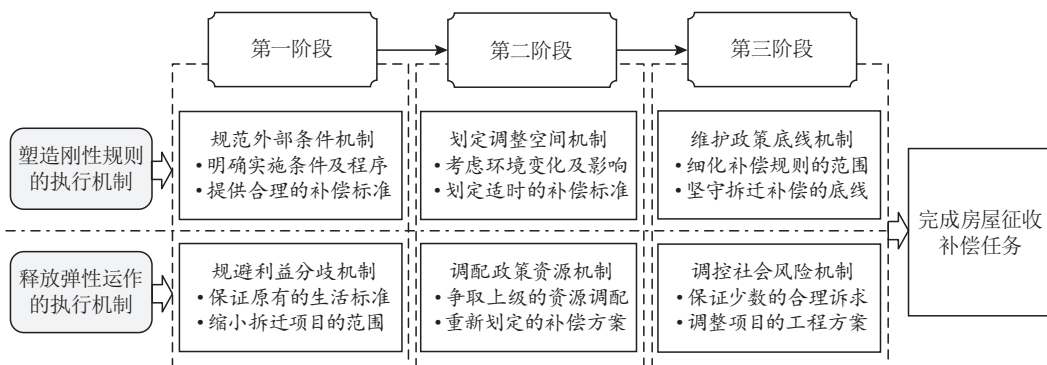


图 2 基层政策执行化解“棘手问题”的运作机制

资料来源：作者自制。

（一）塑造刚性规则的执行机制

基层政府通过规范操作标准和程序，明确刚性的治理边界和实施底线，形成了塑造刚性规则的执行机制。国家规定征收补偿必须严格依照政策法规，按照相对统一的条件和程序，采取尺度允许范围内的应对策略。对此，基层政策执行在征收补偿的外部条件、调整空间和政策底线等方面做出明确规定并严格落实，以此化解棘手的房屋征收补偿工作。

1. 规范外部条件机制

基层政府在执行新征收制度时，通过规范面向民众的外部条件，增强了房屋征收补偿行为的合法性和约束力。拆迁部门在政策框架内拟订补偿标准，提供标准化的实施程序并向社会公开。案例中，原市国土资源部门通过发布拆迁公告，规定拆迁时间并公开补偿标准，严格执行房屋征收补偿政策，从而塑造了刚性规则的执行机制。

一方面，拆迁部门明确符合政策规定的实施条件及程序。拆迁部门在实施城市房屋拆迁的初始阶段，会按照政策法规规定的征收补偿条件及程序，对拆迁户进行妥善安置。案例中，市道扩办根据新征收制度第 2 条、第 17 条、第 21 条相关内容，即为了公共利益实施征收须给予被征收人公平补偿，房屋征收补偿包括

被征收房屋价值、临时安置、停产停业损失的补偿、补助以及奖励，补偿方式为货币补偿或产权调换，制定并公开了房屋征收补偿方案。此外，根据市政交通工程禁止原址回迁的要求，Z隧道工程明确仅提供新房置换和补偿金两种补偿方式。

另一方面，拆迁部门提供符合市场规律和民众权益的补偿标准。拆迁部门建立了与市场接轨的奖补机制，按照市场评估价格核定拆迁安置补偿金的实施标准。案例中，市道扩办在确定补偿安置标准上，依据独立的第三方评估机构对周边二手房的评估确定货币补偿金额。此外，Z街道会在选择评估机构和表决补偿方案等环节征求拆迁户的意见，采取先补偿、后征收的策略，维护拆迁户的合法权益。

A市征收办某主任表示：

“作为征收来说，文件有明确规定，按照市场价格给予补偿是应该的。但我们有自己的规矩，不能因为这样提高他们的福利。”（访谈记录 NB20220809^①）

所以，拆迁部门通过规范外部条件机制，明确了符合市场规律和政策法规要求的实施流程和补偿标准。公告发布后，拆迁部门通过货币补偿或现房置换的补偿方式，动员近70%的拆迁户签订了补偿协议。余下300多户因利益诉求得不到满足，或者历史遗留问题未得到解决，拒绝签订拆迁补偿协议。正如Z项目拆迁工作人员和拆迁户提道：

“多数拆迁户会选择货币补偿的形式，因为选择一次性货币补偿操作简单且一次性解决问题，不易产生后续问题。”（访谈记录 CJZ20220809）

“我们在这里住了几十年，有感情了，但是政府安排得还不错，我们也没啥损失，就同意搬迁啦！”（访谈记录 LC20230104）

因此，拆迁部门将拆迁的外部条件标准化后，保障了拆迁户的征收补偿权益，成功动员多数拆迁户签署拆迁协议。但基层执行的既定补偿方案随着时间的推移和环境的改变，很难满足少部分拆迁户的多样化诉求，由此引发第一阶段的拆迁困境。

2. 划定调整空间机制

基层政府在执行新征收制度时，通过划定利益调整空间，增强了征收补偿行为的适应性和科学性。为应对经济社会发展对征收补偿工作带来的影响，拆迁部门科学评估民众的补偿预期，重新划定新的补偿标准和规则，以再次启动拆迁工作。案例中，在征收补偿第一阶段的后半期，市场房价上涨直接导致原本的补偿标准与拆迁户的心理预期出现落差。所以，在启动第二阶段拆迁工作前，市政府按照审定程序和新的时间点，重新评估补偿标准，并将补偿标准调整情况予以公示。

一方面，拆迁部门考虑社会环境变化造成的影响，重新评估民众对补偿预期的变化。拆迁部门重新启动项目拆迁工作，会重新评估拆迁户对补偿收益预期的

^① 访谈编码规则为“受访者姓名首字母大写+访谈时间”。

变化。由于项目拆迁工作停滞时间较长，拆迁户会对不同时期房价和不同项目补偿标准进行比较，期待获得更高的补偿收益。

一是同区域不同时间的补偿对比。Z隧道工程拆迁时段恰逢房地产大繁荣时期，房地产市场的快速发展带来房价飞速攀升，加之拆迁区域商业开发不断，刺激了房价的快速上涨，导致同区域公共利益拆迁和商业拆迁之间的补偿差距进一步被扩大。数据显示，拆迁区域房价从2006年约6300元/平方米涨到了2011年的13400元/平方米，拆迁户的补偿预期也随之变化。这直接导致拆迁部门无法执行拆迁初期设定的补偿标准。正如A市道扩办Z隧道项目负责人员所述：

“以前房价不贵的时候，拆迁补偿款还能买到望江房，当时还有住户不同意搬迁，想等等看。现在房价猛涨，一年一个价，就算愿意搬，我们的补偿款也跟不上，谁能预料今后房价快速上涨的情况。”（访谈记录CJZ20220809）

二是同区域不同项目间的攀比。公共利益拆迁相较于商业拆迁和征地拆迁，提供的补偿安置待遇仅能稍微改善拆迁户的生活水平。但同区域许多旧城改造和商业开发项目提供的利益补偿显然远高于公共利益拆迁，拆迁户由于心理落差和攀比心理，持有更强烈的观望态度，拒绝与政府协商。正如A市道扩办Z隧道项目负责人表示：

“还有多个市政项目同时开工，交织在一起。Z隧道工程是启动时间很早，但因体量大、工期长，这个项目没结束，另一个项目又来了，有修地铁的、旧城改造的，变成市政有三个项目在同时进行。刚公布的地铁项目突然就标出来补到1万块钱（每平方米），前面我们定的6000元标准就完蛋了。只能向上面打报告，调整补偿标准。”（访谈记录ZC20220809）

另一方面，重新划定适时的补偿标准。随着房价的快速上涨，第一阶段的补偿标准已难以满足拆迁户预期，仅靠Z街道积极开展调解，仍很难化解拆迁户的心理落差。于是，市道扩办和Z街道重新评估民众的补偿预期，向市政府申请调整补偿标准。鉴于此，市政府决定重新划定新的补偿标准，以确保重点项目继续推进。至此，拆迁部门再次推进了征收补偿工作，将拒绝拆迁户缩减至170多户，这部分拆迁户多因未能找到合适住房而处于观望状态。正如A市征收办办公室主任和A市道扩办Z隧道项目负责人分别道：

“补偿标准定了再调是要上市委常委会的，隔壁地铁项目走的是新标准，拆迁户的观望心理就更重了。我们只能按照新市场房价，制定更高的补偿标准。”（访谈记录NB20220517）

“拆迁就高不就低，未拆迁的住户都希望按后面的标准。2009年启动拆迁时就已经评估过一次，大概1万块（每平方米），刚开始立项时才6000。2012年第二次调整时刚好遇到房价不断上涨。最后项目基本做完的时候标准到了2万，因为市场上的、周边的房地产价格差不多到2万了。”（访谈记录CJZ20220809）

总之，拆迁部门科学考虑了社会环境变化造成的影响，执行新的补偿标准以平衡利益分配。此时，拆迁部门遵照新征收制度的程序和要求，仍然设立新的、统一的、公平的和明确的边界，以重新划定调整空间的执行机制，塑造了刚性治理规则。

3. 维护政策底线机制

基层政府在执行新征收制度时，通过维护政策底线机制，增强了征收补偿行为的严肃性。在征收补偿的第三阶段，拆迁部门需要在不损害拆迁抗争者合法权益的前提下，继续推进征收补偿和工程项目建设。面对少数拆迁户坚持不搬的态度，拆迁部门持续细化补偿规则，满足少数群体的合理补偿要求，同时坚持守住了补偿底线。正如Z项目拆迁工作人员表示：

“一路过来也是想办法解决大家的问题，对待最后的留守户，不能突破政策红线，绝不能违反政策，只能在政策范围内为百姓争取最大利益。”（访谈记录 LXJ20220809）

一方面，按照政策法规细化补偿规则。拆迁部门面对的留守户主要是“公租房租户”群体，该群体由于缺少房屋产权，所能获得的补偿远低于普通户主。所以，拆迁部门针对该特殊情形积极推动第三方评估，细化补偿款项，满足了部分留守户的预期。正如A市道扩办Z项目负责人所说：

“剩下的就是首层商铺，商铺租户没有产权，他们就继续承租，认为不影响经营，只有给到合适价格再走。”（访谈记录 NB20220719）

“我们做了一个补偿标准，走了一些留守户。但当时这些不走，认为还可以补到更高价钱，坚持不走。我们按照规则只能这样，如果调整，之前的我都要补差价啊。”（访谈记录 CJZ20220809）

另一方面，坚守征收补偿的底线。针对留守户的搬迁赔偿事宜，市道扩办和Z街道曾对其进行过多次谈判，但均未能达成协议。对此，市建委工作人员公开表示无法满足规定范围外的补偿要求，但会尊重其意愿，暂时不拆除住宅楼。可见，拆迁部门在征收补偿的最后阶段，始终严格执行新征收补偿制度，维护了政策法规的底线。正如Z项目拆迁户和拆迁人员所说：

“拆迁办只肯给我补偿相同面积的一套房，没理由的嘛，一套房根本没法住7口人，必须要两套房子才够住。”（访谈记录 GZM20230104）

“对于其中留守户的特殊情况，我们也很难办，租户只能提供一套两居室的房子。他们开的价钱远超政策范围，我们没法给。”（访谈记录 CXJ20220809）

（二）释放弹性运作的执行机制

基层政策执行采取塑造刚性规则的执行机制，有效保障了征收补偿工作的有序推进。还需关注的是，拆迁工作也暴露出拆迁户的历史遗留问题，特别是存在房屋确权和低收入困难家庭社会保障等深层问题。这些问题往往会在征收补偿过

程中出现，并转化为利益诉求的集中表达。在执行新征收制度初期，拆迁部门面临着政策工具和资源的限制，难以有效应对多样化的补偿诉求。于是，拆迁部门会向上级政府争取更广泛的资源调配和政策支持，或是主动创造解决办法，完成重点任务，避免引发社会风险。

1. 规避利益分歧机制

基层政府在执行新征收制度时，通过规避利益分歧机制，在满足利益相关者合理预期的同时减少利益协商工作。拆迁部门会重点考虑项目拆迁补偿的难度，在技术环节设计出最优的实施目标和操作标准。案例中，市道扩办会全面考虑拆迁户的利益损失，对Z隧道工程制定更周全的补偿标准，以及更有利的征收范围和建设方案。

第一，满足利益相关者的合理预期。国家对房屋征收拆迁设立了明确的补偿标准，拆迁部门在评估和确定补偿标准的过程中，仍可以利用有限的决策权力，综合考虑拆迁户除房屋以外的“非货币性价值”。案例中，市道扩办提供了不低于同期房屋评估价格的补偿标准，既满足了拆迁户改善居住环境的需要，也补偿了原有社会资本受到的损害。与此同时，拆迁部门与拆迁区域的街道和社区居委会展开座谈会，进行入户摸底调查，尽可能明晰拆迁户的利益关切。由此，拆迁部门利用房屋征收规则，给予适当高于市场预期的补偿金额，激发拆迁户的参与意愿。正如Z项目拆迁工作负责人提道：

“我们将房屋征收补偿价定在7500元/平方米左右，这是略高于市场价格。根据当时的市场房价，框架结构差不多7000元/平方米，混合结构6500元/平方米，砖木结构6000元/平方米，一手房成交价为6300元/平方米左右。目的是确保不损害拆迁户的原有生活标准。”（访谈记录CJZ20220809）

第二，降低利益协调的工作难度。拆迁部门负责规划和设计项目实施方案时，在保证项目技术标准符合要求的情况下，可以灵活调整项目实施的细节。例如，将部分区域规划为市政绿化带等可调整性功能用地，缩减了拆迁范围，从而减少了利益协商的工作量。笔者在调研中获悉，Z隧道工程的规划经过多部门反复商讨，形成拆迁量最小的设计方案，既节省安置成本，也确保了施工进度。所以，拆迁部门通过制定更优的实施方案，降低了利益协调工作难度，也推进了“棘手问题”的化解。正如A市道扩办工作人员所说：

“我们在设计方案时会灵活处理，前期规划和调查将近两年时间才完成，尽可能缩小拆迁面积，能不拆就不拆，提前规避利益协调上的麻烦。”（访谈记录TJ20220808）

2. 调配政策资源机制

基层政府在执行新征收制度时，通过实施体制内资源调配机制、争取政策工

具和资源来解决利益协商难题。拆迁部门会将依靠自身资源难以解决的问题提交至上级政府，争取上级政府授予其更多政策支持，满足拆迁户客观合理的利益补偿需要。案例中，在征收补偿的第二阶段，拆迁户愿意接受产权调换方式，却很难在房源、户型和位置上选择到符合预期的住房；拆迁户如果接受现金补偿，在市场房源紧张和房地产商抬价情况下，也很难购买到符合预期的商品房。这些情况的出现都增加了征收补偿工作的协调难度。正如 A 市道扩办 Z 项目负责人所述：

“市场房源非常紧张，同区域还有两个项目也开始安置补偿，就变成我们三个项目的业主在市场里面抢一套房屋，房地产商就像拍卖一样，导致市场房价被推高了，拆迁户自然很难买得起。”（访谈记录 ZC20220809）

对此，拆迁部门并不局限于已有的政策工具和资源，而是适时向上级政府争取动迁资源，提出就近回迁的补充性方案。拆迁部门积极争取上级政府的资源调配。在第一阶段拆迁工作停滞时，Z 隧道项目资金已经不足以满足征收补偿，政府出资建设安置房的方案更是超出拆迁部门的资源整合能力。市道扩办不得不把问题上交，由上级政府来解决房价上涨所带来的补偿困境。2012 年 3 月底，市城市规划委员会通过了拆迁安置房项目的规划，随即决定在工程项目附近购买地块建设安置房，专门提供给 Z 隧道工程的剩余拆迁户。由此可见，拆迁部门通过协调政策资源的供给，破解了安置难题，确保了项目顺利推进。正如 Z 项目拆迁工作负责人所说：

“拆迁刚开始的时候，市里没有过拆迁原址回迁的先例。但是这几年房价涨得太厉害，原本可观的补偿款一下子缩水了。尽管我们也在想方设法地给他们找房子搬迁，但真的没那么容易。所以我们收集拆迁户的意见汇总起来交给领导，既获得居民们的支持，也得到上级的支持。”（访谈记录 CKG20230105）

此外，拆迁部门确保资源的供给符合民众期待。2013 年 10 月，市城乡建设委员会决定安置房项目交由市城市建设投资集团有限公司负责实施，最终提供了一房一厅、两房一厅以及三房一厅共三种户型，建筑面积在 47 平方米到 105 平方米不等的安置房，达到了拆迁户对安置房户型的预期。由此，拆迁部门借助上级政府调配的资源，精准匹配了拆迁户的居住需求，推动完成了第二阶段的征收补偿工作。正如 Z 项目拆迁工作负责人所说：

“回迁现场我们安排专人集中办理入住手续，户型是按补偿规定分配的，而且可以拎包入住，水、电、燃气等都可以直接使用了。”（访谈记录 GK20230104）

3. 调控社会风险机制

基层政府在执行新征收制度时，通过调控社会风险机制，采取柔性措施以避免利益协商失败引发的社会风险问题。拆迁部门通过采取柔性化的调节手段，满足特殊群体的合理诉求，并积极与上级政府汇报项目建设遭遇的困难，创造出弹性运作的空间。案例中，个别拆迁户提出特殊诉求，拒绝了政府的征收补偿。拆

迁部门采取保留留守户所在楼栋的过渡性措施，确保其基本公共服务的正常供给，防范了潜在社会矛盾的激化。

一方面，基层政府保障特殊群体的合理诉求。拆迁部门为了加快项目进度，多次上门劝说留守户并向其讲解补偿政策，试图改变双方僵持的局面。对此，市道扩办和法院并没有对其采取强制措施，而是始终确保留守户的正常生活不受影响。对此，留守户也曾公开表态没有受到各方的压力，所在住宅楼能正常使用水电服务，向有关部门反映的施工问题也会得到有效处理。正如Z项目拆迁工作负责人所述：

“虽然政府也曾争取过，但无奈留守户都因为自身原因，无法接受，所以目前只能维持现状。政府会继续对大楼进行维护，确保（留守户）基本的生活条件。政府也明确承诺，只要他们愿意接受拆迁，同样可以享受到对应的补偿。”（访谈记录 CXJ20220809）

另一方面，基层政府适时调整项目工程的设计方案。拆迁部门由于项目工期压力，试图改变工程设计方案，以确保完成重点任务。根据设计之初的工程规划，留守户所在住宅楼的地块是作为配套绿地，目的是减少高架桥对居民生活环境的影响，所以该栋楼是否拆迁并不会严重影响工程的施工。在2012年，市政府决定调整Z隧道与内环路交接部分的工程设计，保留了留守户所在楼栋。由此可见，拆迁部门选择了更加灵活的改造方案，既完成了工程项目的建设，也保障了留守户的居住权，显示出对私人利益的尊重。正如Z项目拆迁工作负责人所说：

“我们最初的方案是全拆，但已经拆除的部分可以达到施工条件，而且‘圈中楼’不是在主干线路上，所以通过技术上的调整，能保证主线路全部达到要求。”（访谈记录 CJZ20220809）

五、基层政策执行化解“棘手问题”的内在逻辑

（一）基层政策执行的“组合式运作”及其构成

基层治理中“棘手问题”的化解，依赖于政策执行主体对于执行方式的灵活组合与运用。在科层体制委托-代理关系下，中央政府垂直管理土地资源、财政资金等事项，设立专项资金支持交通基础设施建设，通过纵向府际关系调配基层政策执行所需的权力和资源。基层政策执行部门通常是在上级委托下处理具体事务，面对“棘手问题”往往有动力却欠缺能力。这表现在：第一，基层执行主体承受重点项目的绩效考核压力。政策执行主体承接重点项目，在属地管理要求下既要高质量完成上级委托的任务，展现其执行能力和创造政绩，也要缓和因利益分配产生的社会矛盾，避免因为应对不力而受到问责（陈家建、赵阳，2019）。第二，

基层执行主体缺乏统筹协调其他相关部门的能力。在“双重领导”体制下，政策执行主体面对涉及其他部门的职能范畴且难以单独处理的事务，很难整合和运用资源（黄晓星、丁少芬，2022），只能寄希望于将问题逐级上移。所以，在变化的群体结构和利益格局下，基层政策执行总是被动地应对各种资源压力，其执行方式也会伴随问题的发展而发生变化。

本文聚焦基层政策执行如何化解“棘手问题”，梳理了已有研究路径：一是治理情境的研究路径。政策执行涉及政策内容的清晰程度和矛盾冲突等因素，基层政府对于政策执行的环境场景进行研判，达成统一的理解与共识，能更有效地利用政策工具和资源实现实质的政策执行（Matland, 1995；王丛虎等，2023）。二是治理结构的研究路径。基层政策执行在组织权威的高位推动下（贺东航、孔繁斌，2019），可以通过平衡激励与约束考核的机制，以及通过机制创新强化协调联动，获得额外的资源供给（何艳玲、肖芸，2021；李娉，2023）。三是治理行为的研究路径。基层政策执行在多目标和多政策情境下采取坚持原则与灵活变通共存的执行策略（崔晶，2022），这有助于完成部分治理目标，但也可能出现“选择性执行”等情况（O'Brien & Li, 1999；赖诗攀、蓝燕敏，2024）。但就政策执行的动态过程而言，尤其是多种政策执行方式形成组合的情况没有得到充分关注，多种执行方式共同化解“棘手问题”的要素未能得到充分识别和挖掘。所以，本文从基层政策执行的“组合式运作”出发进行理论对话。

本文认为，从治理过程来看，基层政策执行化解“棘手问题”时，会采取多种方式的组合式运作。基层政策执行的“组合式运作”是指执行方式随着治理情境的变化进行切换，其关键是利用组织内部运作的自主权力（朱亚鹏、刘云香，2014），将政策执行问题重新带回到组织内部再决策（陈玲，2022），再重新判断和赋予资源，在执行中找“出路”和“例外”，填补了政策目标、决策和执行之间的落差，从而解决了宏观上符合政策要义但微观上不符合具体规定的“棘手问题”。其中，“组合式运作”的执行方式可以表现为标准化执行、运动式治理和创造性执行等形式（崔晶，2020；杨华，2022；唐蒙、孟天广，2023；张翔，2023；陈思丞等，2024）。例如，在本案例中，拆迁部门从最初动员拆迁户但仍存在留守户，到提出补充方案满足部分拆迁户需求，再到最终调整工程方案规避留守户的极端诉求。事件发生的“一波三折”反映了基层政策执行采取了多种执行方式的“组合式运作”（见表1）。

表1 基层政策执行“组合式运作”的构成与表征

执行方式	标准化执行	运动式治理	创造性执行
塑造规则刚性	规范外部条件机制	划定调整空间机制	维护政策底线机制
释放弹性运作	规避利益分歧机制	调配政策资源机制	调控社会风险机制

资料来源：作者自制。

（二）基层政策执行的运行逻辑

更进一步来说，基层政策执行如何解决“棘手问题”？在房屋征收补偿的案例中我们发现，基层政策执行面对拆迁户日益增长、多样化的利益诉求，需要缓和层出不穷的社会矛盾。同时，各类重点项目又面临推进的压力，需要基层发挥能动性完成上级委托的任务，二者间的张力构成当前基层治理的难点。因此，在完成棘手的房屋征收补偿任务过程中，基层政策执行一方面会打破根深蒂固的“钉子户”逻辑，收紧可能的博弈空间；另一方面还通过形成政府间的条块协同机制，准许规则范围内的创新举措，由此呈现出塑造刚性规则和释放弹性运作的执行机制（见表2）。

表2 基层政策执行化解“棘手问题”的运行逻辑

分析维度	塑造刚性规则	释放弹性运作
核心任务	提供统一标准	关照特殊群体
目的	寻找“最大公约数”	吸纳“少数离群值”
特征	组织面向公众的结果刚性	组织内部运作的有限弹性
资源来源	以政策法规为主的制度性资源	以条块协同为主的自致性资源
工作难点	满足程序公平和合理利益	不损害抗争者的合法权益和利益
运作机制	规范外部条件机制、划定调整空间机制、 维护政策底线机制	规避利益分歧机制、调配政策资源机制、 调控社会风险机制

资料来源：作者自制。

在塑造规则刚性方面，基层政策执行提供了统一标准，对于利益相关者实施刚性的协商规则，从而寻找到利益重新分配的“最大公约数”。基层政策执行利用以政策法规为主的制度性资源：一是通过规范外部条件机制，明确符合政策规定的实施条件及程序，提供契合市场趋势的补偿标准；二是通过划定调整空间机制，考虑经济社会发展变化和影响，科学评估民众的补偿预期，适时调整统一、公平和边界明确的标准；三是通过维护政策底线机制，在面对极端情况时，始终坚守政策法规的范围和底线。所以，基层政策执行重点解决利益相关者的程序公平和利益问题，具有鲜明的“结果刚性”的特点。

在释放弹性运作方面，基层政策执行关照了特殊群体，为利益相关者提供维护权益的渠道，从而吸纳参与利益博弈的“少数离群值”。基层政策执行利用以条块协同为主的自致性资源：一是通过规避利益分歧机制，满足利益相关者的合理预期，同时降低利益协商工作的难度；二是通过调配政策资源机制，争取上级政府的资源调配，采取创新工具确保资源供给符合民众期待；三是通过调控社会风险机制，采取柔性措施以避免利益协商失败所引发的社会风险。所以，基层政策执行具有面向组织内部弹性运作的特点，以达到不损害利益相关者合法权益和利

益的目的。总之，本文通过分析典型案例，提炼出基层政策执行化解“棘手问题”关键是实施塑造刚性规则和释放弹性运作的执行机制，有效填补了政策宏观目标、决策和执行环节之间的落差。

六、结论与讨论

在社会转型时期，基层治理常面临利益相关方之间分歧大且兼具社会复杂性和技术难度的“棘手问题”。本文关注的房屋征收补偿政策，在执行过程中面临土地增值收益再分配的困难，已成为基层治理中的“棘手问题”。在此背景下，国家出台新征收制度，以程序化和法制化的“阳光征收”模式，瓦解社会民众的博弈空间，强化公共利益并实现公平补偿，但却陷入“越拆越难拆”的困境。已有研究强调行政强制力和利益博弈的解释已然存在局限，有必要探讨基层政府在执行新征收制度时，会如何化解“棘手问题”。

研究发现，基层政策执行可以通过以下方式化解“棘手问题”。一是塑造刚性规则的执行机制，基层政策执行在规范性约束下，通过化繁为简的标准化建设，包括实施规范外部条件机制、划定调整空间机制和维护政策底线机制，找到治理情境的“最大公约数”，建立系统化的治理标准，使基层治理脱离高度复杂性和模糊性。刚性规则的建设使政策执行过程更加清晰和容易被理解，能最大限度减少执行情境中非理性因素的影响，提高任务的推进效率。二是释放弹性运作的执行机制，基层政策执行调动了科层体制内更广泛、更灵活的资源，包括实施规避利益分歧机制、调配政策资源机制和调控社会风险机制，吸纳“少数离群值”，保障特殊群体的利益和化解其心理落差。

本文围绕基层政策执行何以化解“棘手问题”的理论命题，对中国基层政策执行的故事与实践进行讨论，为政策执行理论谱系发掘了基层智慧和中国特色。第一，本文提出了基层政策执行“组合式运作”的分析框架。基层政府采取的并非单一的政策执行策略，而是多种政策执行方式的动态切换与组合的策略，即在长时段里采取标准化执行、运动式治理和创造性执行等方式，有针对性地解决不同阶段的矛盾与冲突。需注意的是，区别于“政策执行波动”的概念（吕德文，2022；戴胜利等，2024），相关研究多是在解释政策执行方式转换的原因，却很少关注多种政策执行方式是如何共同推进治理难题的解决。本文尝试聚焦这一问题并做出理论创新。第二，本文解释了基层政策执行化解“棘手问题”的运作逻辑。基层政策执行能化解“棘手问题”的关键是科层组织的条块协同，让政策执行问题重新回到组织内部进行再决策，持续调配资源和实行创新举措，在执行中找“出路”和“例外”，化解了政策目标、决策和执行之间的落差，从而解决了宏观上符合政策要义而微观上不符合具体规定的“棘手问题”。所以，本文的理论

贡献是为化解基层治理“棘手问题”提供了政策执行“组合式运作”的新框架，丰富了政策执行理论在基层复杂治理情境下的讨论。

本文还丰富了拆迁话题在基层治理层面的讨论，对优化房屋征收模式和完善基层治理体系具有启示作用。首先，本文认为应优化安置房源的统筹机制，实现重点工程未建、配套房源先行。可以考虑在商业开发时配建安置房，将安置房源纳入市政府整体调配，交由特定部门具体执行，配建、使用和补充要进出有序，保持一定的常量。其次，应建立健全房屋征收管理系统，落实征收项目的全链条管理。基层政府可以分析关键节点数据，持续跟踪项目进展、征收补偿资金划拨使用、安置房源调配以及协议签订等情况，形成各环节有序衔接。最后，区域重点项目要做好提前布局，实现政府的整体性治理。政府须将房屋征收和补偿工作分配至相关部门，确保职责明确、协调有序，最大程度保证公共利益。

作为政策执行领域的探索性研究，本文试图解释在规范性约束的情况下，基层政策执行化解“棘手问题”的机制与逻辑。但由于研究资源有限，本文主要是从政策执行主体的角度，探讨了科层组织是如何平衡好刚性规则与弹性运作、任务压力和民众诉求。这种化解征收补偿矛盾的政策执行方式，其背后还隐藏着丰富的国家与社会、政府与民众关系的重构，需要未来研究进一步去挖掘和解释。

参考文献

- 陈家建、赵阳 (2019). “低治理权”与基层购买公共服务困境研究. *社会学研究*, 34(1): 132-155+244-245.
- Chen, J. J., & Zhao, Y. (2019). “Limited Rights of Governance” and the Dilemma of Public Service Purchase by Local Governments in China. *Sociological Studies*, 34(1): 132-155+244-245. (in Chinese)
- 陈玲 (2022). 信息、规则与自由裁量权：不确定性下的公共决策. *社会科学*, (6): 94-105.
- Chen, L. (2022). Information, Rules and Discretion: Public Policy-Making under Uncertainty. *Journal of Social Sciences*, (6): 94-105. (in Chinese)
- 陈鹏 (2010). 当代中国城市业主的维权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架. *社会学研究*, 25(1): 34-63+243-244.
- Chen, P. (2010). Urban Homeowners' Legal Rights Activism in Contemporary China: An Analytical Framework for Homeowners' Rights Protection Activities. *Sociological Studies*, 25(1): 34-63+243-244. (in Chinese)
- 陈思丞、阎颖超、赵家鑫 (2024). 政策网络与创造性执行效能——基于J省M村盐碱地改良政策执行过程的历时研究. *中国行政管理*, 40(5): 16-27.
- Chen, S. C., Yan, Y. C., & Zhao, J. X. (2024). Policy Network and Creative Implementation Effectiveness: Longitudinal Study on the Implementation Process of Saline-Alkali Land Improvement Policy in Village M Province J. *Chinese Public Administration*, 40(5): 16-27. (in Chinese)
- 陈映芳 (2013). “违规”的空间. *社会学研究*, 28(3): 162-182+244-245.
- Chen, Y. F. (2013). On Illegal Spaces. *Sociological Studies*, 28(3): 162-182+244-245. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). “运动式应对”：基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究. *公共管理学报*, 17(4): 32-42.
- Cui, J. (2020). “Campaign-Style Response”: The Choice of Policy Implementation in Local Environmental Governance: A Case Study on Y Town. *Journal of Public Management*, 17(4): 32-42. (in Chinese)
- 崔晶 (2022). 中国情境下政策执行中的“松散关联式”协作——基于S河流域治理政策的案例研究. *管理世界*, 38(6): 85-101.
- Cui, J. (2022). “Loosely-coupled” Collaboration of Policy Implementation in China: A Case Study on the Governance Policy of S River Basin. *Journal of Management World*, 38(6): 85-101. (in Chinese)

- 戴胜利、马王荣、杨斌、林震 (2024). 组织统合与基层政策执行波动——基于广西 D 镇便民服务中心改革的案例分析. *公共管理学报*, 21(4): 38-51+168-169.
- Dai, S. L., Ma, W. R., Yang, B., & Lin, Z. (2024). Organizational Integration and Fluctuations in Grassroots Policy Implementation: A Case Study on Reform of the Convenience Service Center in D Town, Guangxi. *Journal of Public Management*, 21(4): 38-51+168-169. (in Chinese)
- 邓燕华、张莉 (2020). “捆绑式政策执行”: 失地社保与征地拆迁. *南京社会科学*, (12): 79-86.
- Deng, Y. H., & Zhang, L. (2020). “Implementation Through Bundling Policy”: “Land for Social Security” and “Land Requisition and Relocation”. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (12): 79-86. (in Chinese)
- 董海军 (2008). “作为武器的弱者身份”: 农民维权抗争的底层政治. *社会*, (4): 34-58+223.
- Dong, H. J. (2008). The Weak Identity as a Weapon: Subaltern Politics of the Peasant Resistance for Rights. *Chinese Journal of Sociology*, (4): 34-58+223. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2019). 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析. *中国社会科学*, (4): 4-25+204.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forestry Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, (4): 4-25+204. (in Chinese)
- 何艳玲、肖芸 (2021). 问责总领: 模糊性任务的完成与央地关系新内涵. *政治学研究*, (3): 114-126+163-164.
- He, Y. L., & Xiao, Y. (2021). Accountability Power Dominates: The Completion of Ambiguous Tasks and the New Connotation of Central-Local Relationship. *CASS Journal of Political Science*, (3): 114-126+163-164. (in Chinese)
- 黄荣贵、郑雯、桂勇 (2015). 多渠道强干预、框架与抗争结果——对 40 个拆迁抗争案例的模糊集定性比较分析. *社会学研究*, 30(5): 90-114+244
- Huang, R. G., Zheng W., & Gui, Y. (2015). Multi-channel Strong Intervention, Frames and Protest Outcome: Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 40 Demolition Cases in China. *Sociological Studies*, 30(5): 90-114+244. (in Chinese)
- 黄晓星、丁少芬 (2022). 基层治理结构与政府数据治理——以 Z 市 T 区网格化管理及其专项行动为例. *公共行政评论*, 15(3): 21-39+196.
- Huang, X. X., & Ding, S. F. (2022). Grassroots Governance Structure and Data Governance: Grid Management and Special Action in Z City's T District. *Journal of Public Administration*, 15(3): 21-39+196. (in Chinese)
- 赖诗攀、蓝燕敏 (2024). 复合选择性执行: 任务超载驱动的基层食品安全监管注意力再分配的效应. *公共行政评论*, 17(4): 95-111+197-198.
- Lai, S. P., & Lan, Y. M. (2024). Compound Selective Policy Implementation: The Effects of Task Overload-Driven Attention Reallocation in Grassroots Food Safety Regulation. *Journal of Public Administration*, 17(4): 95-111+197-198. (in Chinese)
- 李肆 (2025). 基层政策执行中的适应性兼容——基于华北 A 市案例的分析框架. *公共管理学报*, 22(1): 39-49+170-171.
- Li, J. (2025). Adaptive Compatibility in the Policy Implementation of Grassroots Governments: Analysis Framework Based on the Case of City A in North China. *Journal of Public Management*, 22(1): 39-49+170-171. (in Chinese)
- 李婷 (2023). 任务驱动与专班推进: 地方弹性治理的一种实践逻辑——基于 B 市四类工作专班的案例比较. *公共行政评论*, 16(6): 26-45+196-197.
- Li, P. (2023). The Task Driven-Task Force and a Practical Logic for Local Flexible Governance: A Case Comparison of Four Types of Task Forces in B City. *Journal of Public Administration*, 16(6): 26-45+196-197. (in Chinese)
- 李燕、胡彬 (2024). 政策执行模式的生成逻辑与转换机制——基于 A 市“老楼加梯”政策的纵向案例研究. *探索*, (4): 92-109.
- Li, Y., & Hu, B. (2024). The Emergent Logic and Transition Mechanisms of Policy Implementation Model Transformation: A Longitudinal Case Study of the “Old Buildings Adding Elevators” Policy in City A. *Probe*, (4): 92-109. (in Chinese)
- 林彬、刘红波 (2023). 逆向压力型体制与农村基层政府空转执行的形成逻辑——基于粤西 L 镇数字资源下沉的考察. *经济社会体制比较*, (3): 151-161.
- Lin, B., & Liu, H. B. (2023). The Formation Logic of the Reverse Pressurized System and the Idle Execution of Rural Grassroots Governments: Based on the Investigation of the Channeling of Digital Resources Toward Grassroots Governments in L Town, Western Guangdong. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 151-161. (in Chinese)
- 吕程平 (2015). “理”的逻辑: 认同、交互与抗争——基于 A 省网民拆迁类留言的分析. *管理世界*, (2): 82-90.
- Lü, C. P. (2015). The Logic of “Reason”: Identification, Interaction, and Resistance: Based on the Analysis of

- Demolition Related Comments from Netizens in A Province. *Journal of Management World*, (2): 82-90. (in Chinese)
- 吕德文 (2012). 媒介动员、钉子户与抗争政治宜黄事件再分析. *社会*, 32(3): 129-170.
- Lü, D. W. (2012). Media Mobilization, Demolition-Resistant Families, and Contentious Politics: Reanalysis of the Event of Yihuang. *Chinese Journal of Sociology*, 32(3): 129-170. (in Chinese)
- 吕德文 (2022). 治理周期与政策执行波动：基于城管执法的动态经验观察. *公共行政评论*, 15(6): 136-153+199.
- Lü, D. W. (2022). Governance Cycle and Policy Implementation Fluctuations: Based on the Dynamic Experience Observation of Urban Management Law Enforcement. *Journal of Public Administration*, 15(6): 136-153+199. (in Chinese)
- 吕芳 (2023). 资源约束、角色分化与地方政府的政策执行——基于公共文化服务示范区建设的案例研究. *管理世界*, 39(2): 113-124.
- Lü, F. (2023). Resource Constraints, Differentiation of Government Roles and Policy Implementation by Local Governments: A Case Study Based on Public Culture Service Demonstration Areas. *Journal of Management World*, 39(2): 113-124. (in Chinese)
- 欧阳静 (2009). 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权 以桔镇为研究对象. *社会*, 29(5): 39-63+224.
- Ouyang, J. (2009). Town Government's Power Operations Between the Pressure Hierarchical/Bureaucratic System and the Rural Society: A Case Study of Ju Town. *Chinese Journal of Sociology*, 29(5): 39-63+224. (in Chinese)
- 欧阳静 (2011). 策略主义——桔镇运作的逻辑. 北京：中国政法大学出版社.
- Ouyang, J. (2011). *Strategism: The Logic of Ju Town Operation*. Beijing: China University of Political Science and Law Press. (in Chinese)
- 彭小兵、谭亚 (2009). 城市拆迁中的利益冲突与公共利益界定——方法与路径. *公共管理学报*, 6(2): 76-84+126.
- Peng, X. B., & Tan, Y. (2009). On Conflict of Interest and Definition of Public Interest in Urban House Demolition: Path and Methods. *Journal of Public Management*, 6(2): 76-84+126. (in Chinese)
- 荣敬本 (2013). “压力型体制”研究的回顾. *经济社会体制比较*, (6): 1-3.
- Rong, J. B. (2013). On Pressure Systems. *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 1-3. (in Chinese)
- 施芸卿 (2007). 机会空间的营造——以 B 市被拆迁居民集团行政诉讼为例. *社会学研究*, (2): 80-110+244.
- Shi, Y. Q. (2007). The Construction of Opportunity Space: A Case Study on Collective Lawsuit in B City. *Sociological Studies*, (2): 80-110+244. (in Chinese)
- 施芸卿 (2013). 自我边界的“选择性固化”：公民运动与转型期国家-个人关系的重塑——以 B 市被拆迁居民集团行政诉讼为例. *社会学研究*, 28(2): 125-151+244.
- Shi, Y. Q. (2013). “Selective Solidification” of Self-Boundary: Citizens Movement and the Reconstruction of State-individual Relationship During China's Social Transformation. *Sociological Studies*, 28(2): 125-151+244. (in Chinese)
- 施芸卿 (2019). 一把尺子如何“量到底”：基层治理中的制度硬化 以一个城市更新试点项目为例. *社会*, 39(2): 31-57.
- Shi, Y. Q. (2019). “One Ruler Measures to the End”: Rule Hardening in Grassroots Governance: Taking a Pilot Project in Urban Renewal as an Example. *Chinese Journal of Sociology*, 39(2): 31-57. (in Chinese)
- 谭爽、张晓彤 (2021). “弱位”何以生“巧劲”？——中国草根 NGO 推进棘手问题治理的行动逻辑研究. *公共管理学报*, 18(4): 137-151+175.
- Tan, S., & Zhang, X. T. (2021). How Can the “Weak Position” Create “Smart Power”? The Action Logic of Chinese Grassroots NGOs in Promoting the Governance of Wicked Problem. *Journal of Public Management*, 18(4): 137-151+175. (in Chinese)
- 唐蒙、孟天广 (2023). 基层政府常规任务的推进策略与逻辑——基于 A 县植树造林的案例分析. *公共行政评论*, 16(6): 4-25+196.
- Tang, M., & Meng, T. G. (2023). The Strategies and Logics of Performing Routine Tasks in Grassroots Governments: A Case Study of Afforestation in County A. *Journal of Public Administration*, 16(6): 4-25+196. (in Chinese)
- 王丛虎、侯宝柱、祁凡骥 (2023). “高模糊—高冲突”政策实质性执行：一个创新性的中国方案——以重庆市公共资源交易服务组织“事转企”改革为例. *公共管理学报*, 20(1): 46-56+171.
- Wang, C. H., Hou, B. Z., & Qi, F. H. (2023). Substantive Implementation of High Ambiguity and High Conflict Policy: An Innovative Chinese Solution: A Case Study about Chongqing Public Resource Trading Centers Transforming into State Owned Enterprises. *Journal of Public Management*, 20(1): 46-56+171. (in Chinese)
- 文宏、杜菲菲 (2021). 借势赋能：“常规”嵌入“运动”的一个解释性框架——基于 A 市“创文”与营商环境优化工作的考察. *中国行政管理*, (3): 100-106.
- Wen, H., & Du, F. F. (2021). Empower by the Trends: An Explanation Framework of “Regular Governance”

- Embedded in the “Campaign-Style Governance”: Based on the Research of Creating a National Civilized City Practice and Optimizing Business Environment Practice in City A. *Chinese Public Administration*, (3): 100-106. (in Chinese)
- 吴晓林、谢伊云 (2022). 政治赋能与双向激励: 地方政府持续创新的驱动机制——对成都市基层治理创新的案例考察. *中国行政管理*, (7): 85-94.
- Wu, X. L., & Xie, Y. Y. (2022). Political Empowerment and Two-Way Encouragement: The Internal Driving Mechanism for Local Government's Sustainable Innovation: Investigation on Local Governance Innovation in Chengdu City. *Chinese Public Administration*, (7): 85-94. (in Chinese)
- 杨华 (2022). 多中心工作与过程管理: 县域治理结构变革的内在逻辑. *政治学研究*, (6): 111-122+159-160.
- Yang, H. (2022). Multicentric Work and Process Management: Inner Logic of Country Area's Governance Structure Reform. *CASS Journal of Political Science*, (6): 111-122+159-160. (in Chinese)
- 易成非、姜福洋 (2014). 潜规则与明规则在中国场景下的共生——基于非法拆迁的经验研究. *公共管理学报*, 11(4): 18-28+140.
- Yi, C. F., & Jiang, F. Y. (2014). The Coexistence Between Concealed Rules and Formal Rules under the Context of China: Analysis Based on the Cases of Illegal Demolition. *Journal of Public Management*, 11(4): 18-28+140. (in Chinese)
- 应星 (2007). 草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究. *社会学研究*, (2): 1-23+243.
- Ying, X. (2007). Grassroots Mobilization and the Mechanism of Interest Expression of the Peasants Group: A Comparative Study of Four Cases. *Sociological Studies*, (2): 1-23+243. (in Chinese)
- 袁方成、郭夏坤 (2022). 从“标准化”到“再标准化”: 理解基层治理的行动转向——基于 H 镇村级工程流程再造的案例分析. *行政论坛*, 29(6): 86-93+2.
- Yuan, F. C., & Guo, X. K. (2022). From “Standardization” to “Re-Standardization”: Understanding the Action Turn in Grassroots Governance: A Case Study Based on the Process Reengineering of Village Projects in Town H. *Administrative Tribune*, 29(6): 86-93+2. (in Chinese)
- 张翔 (2023). 地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧 T 市”项目执行过程的个案分析. *中国行政管理*, 39(9): 124-131.
- Zhang, X. (2023). How Is Local Governments' Creative Policy Implementation Possible: A Case Study of a Smart City Project in T City. *Chinese Public Administration*, 39(9): 124-131. (in Chinese)
- 钟兴菊 (2017). 地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析. *公共管理学报*, 14(1): 38-48+155-156.
- Zhong, X. J. (2017). Local Knowledge and Policy Enforcement Effectiveness: Analysis on the Dual Discourses of Local Practices Towards Environmental Policies. *Journal of Public Management*, 14(1): 38-48+155-156. (in Chinese)
- 朱亚鹏、刘云香 (2014). 制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以 C 市城市低保政策执行为例. *中山大学学报(社会科学版)*, 54(6): 159-168.
- Zhu, Y. P. & Liu, Y. X. (2014). Institutional Environment, Discretionary Power, and Implementation of Chinese Social Policies: A Case Study of the Implementation of Urban Low Income Security Policy in C City. *Journal of Sun Yat-sen University(Social Sciences Edition)*, 54(6): 159-168. (in Chinese)
- Cai, Y. S. (2008). Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China. *British Journal of Political Science*, 38(3): 411-432.
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26: 165-187.
- He, X. (2014). Maintaining Stability by Law: Protest-Supported Housing Demolition Litigation and Social Change in China. *Law & Social Inquiry*, 39(4): 849-873.
- 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.
- O'Brien, K. J., & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Stockmann, D. (2010). Who Believes Propaganda? Media Effects During the Anti-Japanese Protests in Beijing. *The China Quarterly*, 202: 269-289.

责任编辑: 陈 娜

公共资源交易统一监管能否预防腐败： 来自长三角地区的证据

刘巧兰 骆 飞 王丛虎*

【摘要】 中国特色社会主义市场经济的发展给政府监管体制转型带来全新挑战，政府需要根据组织外部情境的变化，权变式地推进监管体制改革。然而，监管体制的权变式改革能否提升监管效能，其权变特征与改革效应之间的关系如何等问题亟待通过实证研究来检验。与公共资源集中化交易相匹配的统一监管改革为理解权变式转型提供了良好的分析基础。论文聚焦我国公共资源市场化配置程度最高、要素资源集聚性最强、监管体制改革最前沿的区域之一——长三角地区，运用准实验研究方法，对公共资源交易统一监管能否预防腐败进行实证检验。研究发现，公共资源交易统一监管有利于预防腐败，能使所在城市每年每万名公职人员中职务犯罪人数减少约4人，腐败预防效果在初始腐败水平较高的地区更显著；当统一监管覆盖两类交易项目时，腐败预防效果达到峰值；基于行政划转方式实现的公共资源交易统一监管，比地方立法授权方式具有更显著的腐败预防效果。论文为理解政府部门推进监管体制转型与外部情境之间的匹配关系提供了新的理论视角，并实证检验了统一监管能否预防腐败，为公共资源交易监管体制转型提供了实践启示。

【关键词】 公共资源交易 统一监管 政策评估 腐败

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0155-21

一、引言

公共资源市场化配置的深化，要求其监管体制必须与高度集中的交易平台运

* 刘巧兰，广西大学公共管理学院讲师，广西高校人文社会科学重点研究基地“区域社会治理创新研究中心”研究员。骆飞，中国人民大学公共管理学院博士研究生。通讯作者：王丛虎，中国人民大学公共管理学院教授，中国人民大学公共资源交易研究中心主任。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部对论文的宝贵修改意见，文责自负。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“统一平台运行下公共资源交易腐败治理机制：模型检验与实现路径”（72274199），广西高校人文社会科学重点研究基地“区域社会治理创新研究中心”资助。

行模式相适应（王丛虎、马文娟，2020）。从权变视角出发（朱国云，2014），将分散监管转向统一监管，即由一个综合监管机构统一负责多种公共资源交易项目的监管执法，被视作适应这种平台整合情境的一种关键性制度调适（王丛虎、刘巧兰，2022）。其核心目标在于通过实现“管办分离”，构建运行权与监管权的有效制衡机制（赵立波、朱艳鑫，2014）。在理论预期上，这种旨在匹配集中交易情境的统一监管转型，被普遍认为能通过减少不当干预空间来降低腐败的风险（纪杰，2013；王丛虎、刘巧兰，2022）。这与各地各级纪委、监委为落实二十届中央纪委四次全会部署而着重抓好权力集中、资金密集、资源富集领域系统整治的工作相契合。

然而，关于统一监管转型能否真正产生预防腐败的积极效应，学界存在显著的理论分歧，亟须实证证据支撑。支持者认为，统一监管能提升监管合力与适应性，从而有效预防腐败（赵立波、朱艳鑫，2014；王敬波，2022）。反对者则担忧监管权力集中化本身可能加剧系统性腐败的风险（汪晓林、王丛虎，2017；何增科，2017；王尘子，2021）。

既有研究为理解统一监管转型的逻辑提供了重要基础，但均属于规范性理论推演，未能基于经验数据对统一监管转型的实际效果进行系统检验，尤其缺乏对其潜在的预防腐败效应的实证检验。具体而言，公共资源交易统一监管改革是否以及在何种条件下能有效降低腐败风险？回答这一问题，对深化组织权变理论的应用、优化公共资源交易治理实践具有重要意义。为此，本文聚焦处于公共资源交易改革前沿的长三角地区，运用准实验方法，旨在实证检验公共资源交易统一监管转型对于预防腐败的实际效果，以期弥合理论分歧，并为理解监管体制改革与治理目标（如预防腐败）之间的复杂关系提供新证据。

二、理论基础与研究假设

（一）理论基础

本文旨在通过实证分析检验公共资源交易统一监管转型对预防腐败的实际影响。这一核心问题的理论探究需要建立在一个能解释监管结构选择与组织效能（如腐败预防效果）之间关联性的普适性框架之上。权变理论（Contingency Theory）为此提供了坚实的分析基础。权变理论的核心命题在于，组织效能的有效提升，高度依赖于组织结构（管理变量）与特定情境因素（环境变量）之间的适配程度（fit）（朱国云，2014；Van De Ven et al.，2013）。这种适配关系的内在逻辑是：当特定的环境条件存在时，那么与之相适配的组织结构安排将比其他安排更能有效地达成组织目标，如提升效能、降低风险等（Luthans et al.，1976）。

结构与环境的匹配是组织高绩效的关键驱动力，反之则可能导致效率低下甚至失败（Donaldson, 1985）。

我国公共资源交易领域已经基本完成从分散交易向集中交易的转变。具体来说，我国通过实践探索与政策推动，如2002年绍兴试点与2015年国务院强力整合，已在全国范围内建立起高度集中化、统一化的公共资源交易平台体系（王丛虎、马文娟，2020）。这种交易平台整合、执行机构统一及交易流程标准化的集中运行模式构成了当前及未来相当一段时期内公共资源交易领域最基本的情境特征（Kast, 1979）。

面对集中化交易这一核心环境变量，相应的监管组织结构应作何调整以实现匹配？权变理论强调，组织结构需与环境复杂性、动态性、依赖性等特征相适应（米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格，2007）。对于高度集中化的交易体系，由单一综合监管机构对公共资源交易进行集中统一的监管执法，被视为与该情境潜在的、理论上的适配选择，其逻辑在于统一监管与集中交易的匹配性。一方面，集中交易平台处理多元、综合性的交易项目，各部门分头监管的碎片化分散监管体制难以有效应对平台内部的交叉性问题和整体性风险。统一监管整合监管资源与权力，更契合集中平台的管理复杂度（王敬波，2022）。另一方面，集中化导致公共资源大量集聚和机构权力大幅扩张，“管办分离”成为内在要求。统一监管通过分离交易运行权（交易中心）与监管权（综合监管机构），构建制度化的权力制衡机制，理论上可减少运行机构被特定行业“俘获”或进行权力寻租的空间（赵立波、朱艳鑫，2014）。换言之，统一的运行平台需要与之配套的整合性监管框架，分散监管易与集中化趋势背道而驰，造成市场规则和执行标准的人为割裂。

提升监管效能是监管组织适配环境变化所追求的根本目标。在权力集中、资金密集、资源富集的公共资源交易领域，预防腐败受到高度关注，并被政策层面明确列为关键治理目标。权变理论主张，环境与结构的有效匹配应能显著提升组织实现其核心目标的能力。因此，统一监管与集中交易情境的有效匹配，理论上应能通过强化权力制衡、减少干预节点、增强规则统一性和监管协调性，从而降低腐败发生的机会空间和潜在风险，进而提升预防腐败的效能（纪杰，2013；王丛虎、刘巧兰，2022）。

尽管权变理论为统一监管作为集中化情境的潜在适配方案以及其可能提升预防腐败的效能提供了一般性的逻辑支撑，但这种理论预期在具体实践中存在显著争议，尤其是在预防腐败的效果上。那么，权变理论所预期的通过结构与环境匹配进而实现预防腐败效应提升的逻辑链条能否在公共资源交易统一监管转型的具体实践中被观察和证实？

本文基于权变理论的一般性命题，即匹配会提升效能，结合公共资源交易领

域的核心情境特征（集中交易）、潜在适配结构（统一监管）以及核心效能目标（预防腐败），提出如下一般性待检验的理论命题：作为与集中化情境结构相匹配的公共资源交易统一监管，可以有效提升监管效能，具体体现为降低交易过程中的腐败风险水平。后续的假设将基于此基础性命题进行更精确的异质性探究。本文旨在权变理论的框架下，为理解特定制度安排在特定情境中对特定治理目标的作用效果提供经验证据。统一监管改革具体情况如图 1 所示。

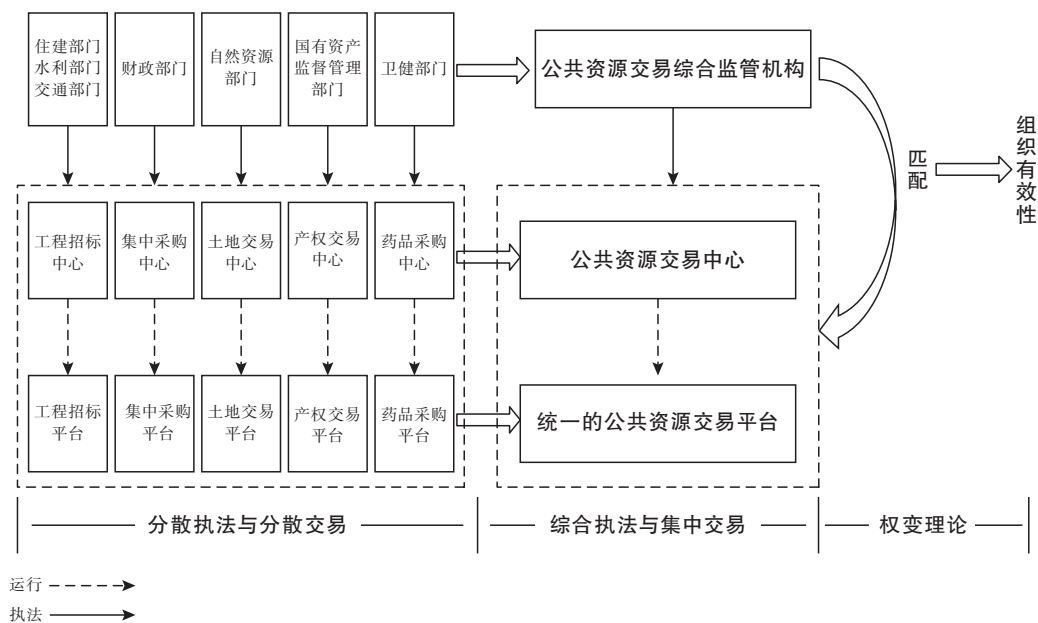


图 1 基于权变理论的公共资源交易统一监管改革

资料来源：作者自制。

（二）研究假设

权变理论认为，结构与环境的有效匹配能显著提升组织实现目标的能力（Donaldson, 1985）。从理论上讲，集中交易实现了交易项目整合、交易规则统一、交易流程公开及交易信息汇聚，统一监管与其实现了有效衔接和协同，更能有效地识别和遏制违法违规行为（纪杰，2013；王丛虎、刘巧兰，2022）。同时，统一监管的核心逻辑在于实现运行与监管的职能分离，即交易中心与综合机构职能分离，消除“既当运动员又当裁判员”的内在冲突（赵立波、朱艳鑫，2014），减少同一主体干预市场的行为和权力寻租的空间（张玉磊，2016）。统一监管整合监管资源与执法权责，解决了分散监管固有的标准不一、职责交叉、协调困难等碎片化问题（王敬波，2022），提高了监管行动的及时性、一致性与威慑力，增加了违规行为被发现、被惩罚的概率，以此达到预防腐败的目标。但仍有部分学者担心，统一监管导致的权力集中可能加剧系统性腐败风险。对此，我们认为，

公共资源交易统一监管改革实现了管办分离，这对于监管权的制衡作用及其产生的其他正向效应将极大削弱监管权力集体性寻租的可能性。据此，本文提出如下假设。

H1：实施公共资源交易统一监管的地区，其腐败发生率显著低于实施分散监管的地区。

不同地区的制度环境、执法基础与腐败存量存在系统性差异（Cai et al. , 2011）。在腐败问题严重、治理基础薄弱的地区，引入统一监管所建立的新规则、新权力制衡机制和更强监管执行力，其所带来的新增约束作用和边际改善效果更大（Becker, 1968；陈抗等，2002）。相较于原本已有较为健全的监管机制的地区，统一监管为高腐败地区提供了一种“制度强化”（Institutional Reinforcement）机制（Andrews, 2013），填补治理真空，其效能提升的空间更为显著。实证研究也支持这一观点。例如，Treisman（2007）发现，制度干预在腐败热点地区更有效。据此，本文提出如下假设。

H2：统一监管对腐败的预防效果，在初始腐败水平较高的地区更显著。

权变理论强调组织结构必须与外部情境的复杂性相匹配以实现高效能（米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格，2007；Van de Ven et al. , 2013）。在公共资源交易领域，集中化平台整合多类型交易项目，情境复杂性对监管范围提出了相应的要求。一方面，统一监管范围过宽，容易超出单一监管机构的处理能力与专业认知边界，导致监管泛化、专业性不足和效率下降（刘俊杰，2005）。这反映了组织理论中的“控制跨度”（Span of Control）问题（Mintrom, 2016），即管理幅度过大会引发信息过载和决策质量下降。同时，范围过宽可能过度集中监管权，若内部制衡机制缺失，会增加系统性腐败的风险（汪晓林、王丛虎，2017；何增科，2017），这与交易成本经济学中关于权力集中带来的治理成本上升的观点一致（Williamson, 1975）。另一方面，统一监管范围过窄，如仅覆盖单一类型项目，难以匹配集中平台的复杂环境，无法解决跨项目的协调问题，导致监管碎片化和权力寻租（Van de Ven et al. , 2013）。与此同时，协调成本和信息不对称成本难以下降（Williamson, 1975），由此削弱权变匹配的整体效能。Kahneman 和 Tversky（1979）的决策理论中的收益与风险权衡，以及 Armstrong 和 Sappington（2007）关于监管规模的研究发现，监管范围对腐败预防效果的影响呈现“倒 U 形”曲线：初期范围扩大会产生边际收益，如资源整合、信息共享；但超过阈值后边际成本上升，如专业能力稀释、协调难度增加。在中国案例中，赵立波、朱艳鑫（2014）也提出监管整合的“适度原则”。据此，本文提出如下假设。

H3：存在一个最优的公共资源交易统一监管范围，在此范围内，腐败预防效果达到峰值；偏离此范围（过窄或过宽）的腐败预防效果均减弱。

在公共资源交易统一监管体制改革的实践中，已形成“立法授权”和“行政

划转”两种差异化路径。前者是指，具有地方立法权的城市通过制定地方性法规，将公共资源交易监管执法权限统一授予综合监管部门；后者是指，利用部门“三定”方案或相对集中行政处罚权改革的行政手段，将公共资源交易监管执法权从行业主管部门划转到综合监管部门。基于 North（1990）的制度变迁理论，两种差异化路径在本质上代表着制度变革层次的不同，可划归为“强制性变迁”与“渐进式调整”。两种改革路径的核心差异在于对传统部门分割监管体制的突破程度，进而影响腐败的预防效果。立法授权通过法律权威打破路径依赖，实现路径创造，行政划转易受原有制度惯性的制约。具体而言，立法授权属于法律层面的原则性、彻底性变革，通过顶层规则重构制度框架、权力配置和机构职责，实现对传统行业分散监管体制的根本性突破。这种方式以地方性法规形成制度锁定效应（谭喻，2024），确保了统一监管体制的稳定性和长效性，并通过清晰界定权责边界的方式（Sunstein，1990），为监管机构独立性提供制度保障，具有权威性和高效性。相比之下，行政划转则通过政府行政手段推进监管体制调整，但其法律位阶较低，在具体实践中可能面临合法性质疑；稳定性受行政意志影响较大，持续性可能较弱（张明玖等，2022）；且权责界定存在模糊地带，未能彻底切断与原分散部门的潜在联系，原部门隐性权力的介入可能削弱统一监管的效能。基于此，本文提出如下假设。

H4：以“行政划转”或“立法授权”路径推进的统一监管，其腐败预防效果存在显著差异。

三、研究设计

（一）研究方法 with 模型设定

本文旨在评估公共资源交易统一监管改革的效果，即能否预防腐败。双重差分方法（Difference-in-differences Method）是评估政策变化因果影响的最流行的研究设计之一（Callaway & Sant’Anna，2021）。双重差分能消除随时间而变化的选择性偏差，识别可靠的因果关系，它的思路是将新政策视为一项准实验，将实施新政策的研究样本作为实验组，未实施新政策的样本作为对照组，且实验组和对照组必须满足趋势一致性，即如果没有外部冲击，两组样本不存在显著差异或具有相似的发展趋势。如此一来，实施外部干预后，实验组区别于对照组的变化即外部干预带来的效果。

本文根据当地是否实施公共资源交易统一监管，将研究样本分成实验组和对照组，通过控制其他因素，比较实施统一监管后，实验组与对照组在腐败发生率上的差异，从而检验统一监管的效果。由于实验组各城市实施公共资源交易统一

监管的时间不同，本文采用多期 DID 模型，参照 Thorsten Beck 等（Angrist & Pischke, 2009；Beck et al., 2010）的做法，构建如下双向固定效应计量模型：

$$corrupt_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 did_{it} + \alpha X_{it} + \lambda_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在式（1）中， i 表示城市， t 表示年份。 $corrupt_{it}$ 表示城市 i 在 t 年的腐败发生率， α_0 为常数项， did_{it} 为双重差分估计量，如果城市 i 在 t 年实施的公共资源交易监管模式为统一监管，则 $did_{it}=1$ ，否则为 0； X_{it} 表示一系列控制变量， λ_i 为城市固定效应， γ_t 为时间固定效应， ε_{it} 表示随机扰动项。 α_1 是本文的核心参数，它衡量的是公共资源交易统一监管对腐败发生率的净效应，如果 α_1 显著为负，那么本文提出的假设“实施公共资源交易统一监管的地区，其腐败发生率显著低于实施分散监管的地区”将得到验证。

（二）样本选择

根据政策梳理和实地调研，截至 2023 年底，就地级市层面而言，实施公共资源交易统一监管体制的城市分布在安徽省和浙江省。因此，本文以长三角地区 41 个地级市作为样本，研究的时间范围划定在 2018—2023 年^①。将实施统一监管的安徽省和浙江省下辖地级市作为实验组样本，其他未实施统一监管的地级市作为对照组。在安徽省，宿州和池州两个地级市仍维持公共资源交易行业分散监管体制，纳入对照组；其余 14 个地级市均通过行政划转或地方立法授权的方式进行统一监管体制改革，纳入实验组。在浙江省，湖州市和宁波市分别在 2017 年和 2020 年实施公共资源交易统一监管，纳入实验组；其余 9 个地级市均延续行业分散监管体制，纳入对照组。在江苏省，13 个地级市均为行业分散监管体制，纳入对照组。在此基础上，由于绍兴、镇江、泰州、连云港、淮安、宿迁 6 个城市数据缺失严重，本文不纳入研究样本。针对数据缺失较少的城市，本文采用插值法补齐。考虑到上海是直辖市，具有全国经济中心、金融中心和贸易中心等特殊功能定位，本文没有将上海市纳入研究样本。由此，本文确定了最终的研究样本，包括 16 个样本的实验组和 18 个样本的对照组（见表 1）。

^① 将研究的时间范围限定在 2018 年及以后，主要有两个方面的考虑。第一，2018 年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年，为避免反腐力度在党的十九大前后存在差异而导致估计结果偏误，本文将样本数据限定为 2018 年及以后。进一步考虑到其他影响各城市反腐败力度的因素，本文还将中央巡视情况作为控制变量加入模型之中。第二，本文拟用“每万名公职人员中职务犯罪人数”来测量因变量“腐败发生率”。2017 年 11 月 4 日，《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》正式发布，因此，2018 年及以后各市人民检察院工作报告和统计年鉴对于职务犯罪人数的统计口径从“检察机关直接立案侦查职务犯罪人数”转变为“检察机关起诉职务犯罪人数”。为确保统计口径前后一致，本文将研究时间限定为 2018 年及以后。

表 1 实验组和对照组的基本情况

序号	城市	统一监管 年份	实验组		对照组
			统一监管范围	统一监管 路径选择	
1	黄山	2010	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设	行政划转	
2	合肥	2013	建设工程、产权交易、政府采购、土地出让	立法授权	
3	淮南	2015	建设工程、产权交易、政府采购、土地出让	立法授权	
4	蚌埠	2015	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通道路工程建设、水利工程建设、土地交易、政府采购、电力设施工程建设	行政划转	
5	淮北	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设、国有建设用地使用权及矿业权出让、国有及其他产权交易	行政划转	宿州 池州
6	马鞍山	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设、土地矿产资源交易	行政划转	杭州 嘉兴
7	滁州	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设、土地交易	行政划转	金华 温州
8	亳州	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设、土地交易	行政划转	舟山 台州
9	宣城	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设	行政划转	丽水 衢州
10	六安	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设	行政划转	南京 苏州
11	芜湖	2020	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设	行政划转	无锡 常州
12	铜陵	2021	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设	行政划转	南通 扬州
13	阜阳	2022	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设、水利工程建设、农田建设工程	行政划转	盐城 徐州
14	安庆	2022	房屋建筑和市政基础设施工程建设、交通基础设施工程建设方面、水利工程建设	行政划转	
15	湖州	2017	房屋建筑和市政基础设施工程建设；交通工程建设；水利工程建设；国土、产权、矿业权交易；环境权益、大型户外广告、小车吉祥号牌等	行政划转	
16	宁波	2020	工程建设项目招标投标活动	立法授权	

注：作者经多轮实地调研和政策梳理自制而成。按所属省份首字母排序，同一省份的地级市则按统一监管年份从早到晚排序，改革年份相同则按统一监管范围从大到小排序。

资料来源：作者自制。

为确保估计结果的无偏性，本文使用双重差分方法需要实验组和对照组满足随机性和趋势一致两个前提条件。第一，实施公共资源交易统一监管是安徽省和浙江省部分地级市的自主选择 and 主动探索。进行此项改革，并不是因为它们的腐败程度

高于其他地级市，而是基于成熟的客观条件、当地领导者的创新精神和改革魄力等。因此可以认为，是否实施公共资源交易统一监管并不是以当地腐败程度高低为依据，不存在内生性问题，研究样本符合双重差分的分组随机性前提假设。第二，使用双重差分模型需要满足实验组和对照组趋势一致这一前提假设。也就是说，如果没有公共资源交易统一监管这一项外部冲击，实验组和对照组在腐败发生率上应该有一致的变化趋势。长三角地区各地级市地理位置毗邻，战略地位相似，经济开放程度相近，资源禀赋类似，公共资源交易市场规模、活跃度和规范化程度相仿。而长三角区域公共资源交易一体化发展战略又反过来进一步强化了长三角城市的协同发展。因此，长三角地区各地级市很有可能满足发展趋势一致的条件。后文将对实验组和对照组进行平行趋势检验，结果显示，两组在实施统一监管前不存在显著差异，满足使用双重差分模型的趋势一致这一前提条件。

（三）主要变量及其测量

1. 被解释变量

腐败发生率 (*corrupt*) 是本文的被解释变量。借鉴已有实证研究的做法 (Del Monte & Papagni, 2001; 王勇等, 2019; 梁城城、张淑娟, 2020), 本文用“每万名公职人员中职务犯罪人数”来衡量腐败发生率, 并对计算结果进行向下取整。职务犯罪数据来源于各市人民检察院历年工作报告, 并以各市统计年鉴作为补充和验证。2018年, 我国实施监察体制改革后, 各市人民检察院工作报告和统计年鉴对职务犯罪人数的统计口径为“检察机关起诉职务犯罪人数”。公职人员数量来自市统计年鉴中“城镇非私营单位内从事公共管理、社会保障以及社会组织工作的就业人员数目”。需要补充说明的是, 本文使用“检察机关起诉职务犯罪人数”来测量实际腐败人数可能会受到质疑, 因为腐败定罪数量仅仅是实际腐败数量的“冰山一角”, 体现了反腐败力度和成效, 并不等同于实际发生的腐败数量 (Glaeser & Saks, 2006; Zhang & Kim, 2018; 倪星, 2011)。但相关研究表明, 被定罪的官员腐败数量与反腐败和执法力度没有统计学上显著的相关性, 可以作为衡量政府腐败程度的有效指标 (Liu & Mikesell, 2014; Liu et al., 2017)。况且, 政府反腐力度事实上是同腐败状况密切相关的, 力度的增强往往是对腐败状况恶化的回应, 把两者截然分开恐有不妥 (公婷、吴木銮, 2012)。鉴于此, 本文用“检察机关起诉职务犯罪人数”作为实际腐败人数的替代测量具有一定合理性。

2. 解释变量

解释变量 *did* 是反映某一城市是否实施公共资源交易统一监管的虚拟变量, 它是组别虚拟变量 *treated* (实验组城市赋值为 1, 对照组城市赋值为 0) 和时间虚拟变量 *time* (统一监管发生当年及以后赋值为 1, 统一监管发生前赋值为 0) 的交互

项。只有 *treated* 和 *time* 同时为 1，解释变量 *did* 才等于 1，否则为 0。

3. 控制变量

为控制其他影响腐败发生率的因素，本文借鉴已有研究，选取一系列控制变量。一是经济发展水平 (*agdp*)，用地区人均 GDP 来衡量。有研究发现，腐败与中国经济增长之间存在“倒 U 形”曲线关系 (李国璋等, 2010)；也有研究表明，人均 GDP 与地区腐败呈正相关 (潘春阳等, 2011)；还有研究以经济发展水平较高的副省级城市为样本进行实证研究，结果显示，经济发展对腐败水平有消减作用 (倪星、陈珊珊, 2013)。二是经济开放度 (*open*)，用地区进出口总额与 GDP 的比值来表示。多数研究认为，国际贸易开放程度越高，市场竞争越激烈，国内生产商垄断市场的可能性越小，官员可以从中攫取的非法利润越少 (Treisman, 2007)。跨国研究同样表明，一个国家的腐败程度会伴随着其经济开放度的提升而逐渐下降 (Ades & Di Tella, 1999)。三是公职人员工资水平 (*wage*) (Van Rijckeghem & Weder, 2001；周黎安、陶婧, 2009)，以地区公务员平均工资与全国公务员平均工资的比值来衡量 (万广华、吴一平, 2012)。目前，大部分实证研究表明，增加公务员工资有助于降低腐败 (Herzfeld & Weiss, 2003)。也有少部分研究发现，腐败案件随着公务员薪酬的上升而增加 (公婷、吴木銮, 2012)。还有研究证实，提高公务员工资会减少小额腐败，但不会减少大额腐败 (Liu et al., 2025)。四是政府财政透明度 (*ftrans*)。财政透明能显著降低腐败立案数 (杜亚斌, 2020)。但整个过程非常复杂，透明度对腐败的有益影响取决于透明度的类型 (Bauhr et al., 2020)。借鉴肖兴志等 (肖兴志、王伊攀, 2014) 的做法，政府财政透明度来源于清华大学发布的《中国市级政府财政透明度研究报告》。五是换届年份 (*transition*)。中国干部人事制度中的政治流动性决定了地方领导人的激励和行为 (Zhu & Zhang, 2019)。在地方党政机关换届之际，腐败立案和处分数常呈现出显著的变化趋势 (倪星、孙宗锋, 2015)。2022 年是党的二十大召开之年，本文设置虚拟变量 *transition*，当年份为 2022 年时，设置 *transition* = 1，否则为 0。六是反腐败力度 (*anti-corrupt*)，用中央巡视情况表示。反腐败力度会对腐败发生率产生直接的影响。本文将研究时间限定在 2018 年及以后，是为了控制党的十九大前后反腐败力度的差异。当然，各地在具体的腐败治理行动上仍不可避免地存在差异，尤其是中央巡视带来的显著影响。因此，本文将中央巡视情况^①作为控制变量加入模型之

^① 据中央纪委国家监委网站披露，在本文实证研究时间范围 2018 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日内，党中央共开展 11 次巡视工作，其中十九届中央开展 9 轮巡视，二十届中央开展 2 轮巡视。其中，2018 年 2—5 月，十九届中央第一轮巡视进驻省份包含江苏省；2018 年 10—11 月，十九届中央第二轮巡视进驻省份包括安徽省；2020 年 10—12 月，十九届中央第六轮巡视进驻省份覆盖浙江省、安徽省。

中。本文设置虚拟变量 *inspection*，将中央巡视组进驻省份所辖全部地级市当年的 *inspection* 值设为 1，其余为 0。对反腐败力度进行控制意味着各地反腐败力度相当，则被曝光和查处的腐败人数可以较好地反映当地的腐败程度，也就能直接呈现当地腐败预防效果。有效回应了“腐败发生率反映的是反腐力度而不是腐败程度”这一质疑。

（四）多重共线性检验

为检验自变量之间是否存在多重共线性问题，本文对模型进行多重共线性检验。结果表明，包括解释变量、控制变量在内的所有变量的 VIF 值都小于 5，证明不存在多重共线性问题^①。

（五）描述性统计

在进行回归分析之前，本文对所有变量进行了描述性统计分析^②。

四、实证结果分析

（一）平行趋势检验

运用双重差分法评估政策效应的一个重要前提是满足平行趋势假设。为验证处理组和对照组的腐败程度在实施公共资源交易统一监管之前是否存在差异，本文使用 Jacobson 等（1993）提出的事件研究法进行平行趋势检验，构建如下模型：

$$corrupt_{it} = b_0 + \sum_{j=1}^j \beta_{pre_j} did_{ipre_j} + \sum_{k=1}^k \beta_{post_k} did_{ipost_k} + b_{current} did_{icurrent} + \beta X_{it} + \lambda_t + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式（2）中，*pre_j* 表示实施公共资源交易统一监管前 *j* 年，*post_k* 表示实施统一监管后 *k* 年，*current* 为实施统一监管当年。根据交互项 *did_{ipre_j}* 的回归系数 β_{pre_j} 的显著性判断实验组和对照组在实施统一监管之前是否存在差异，进而判断实验组和对照组是否满足平行趋势假设。图 2 反映了实施公共资源交易统一监管前 3 年和后 13 年解释变量 *did* 的估计系数及其 95% 的置信区间（短虚线）。为避免多重共线性，本文以公共资源交易统一监管实施前 1 年作为基准期，因此式（2）和图 2 不包括 *pre_1* 的数据。可以看到，实施公共资源交易统一监管之前，*did_{ipre_j}* 的估计系数均未通过 95% 的显著性水平检验，表明实验组和对照组在实施统一监管前不存在显著差异，符合平行趋势假设，满足使用双重差分模型的前提条件。实

① 受篇幅限制，此处未详细汇报多重共线性检验结果，如有需要可向作者索取（qiaolanliu@gxu.edu.cn）。

② 受篇幅限制，此处未详细汇报描述性统计结果，如有需要可向作者索取。

施统一监管后, did_{ipost_k} 的估计系数大多为负, 且随着时间的推移, 其绝对值越来越大。在实施统一监管后的第 9 年, 交互项的系数在 95% 的置信区间上显著为负, 说明统一监管有助于降低腐败发生率, 但其效用显现具有较长的滞后期。可能的原因在于公共资源交易统一监管改革需要历经机构成立、制度设计、机制构建、权责设定、人员配备等多方面安排, 与各行业主管部门沟通协调及组建综合执法队伍更需要花费大量时间成本, 由此导致统一监管改革效果需要经过较长时间才能逐步显现。

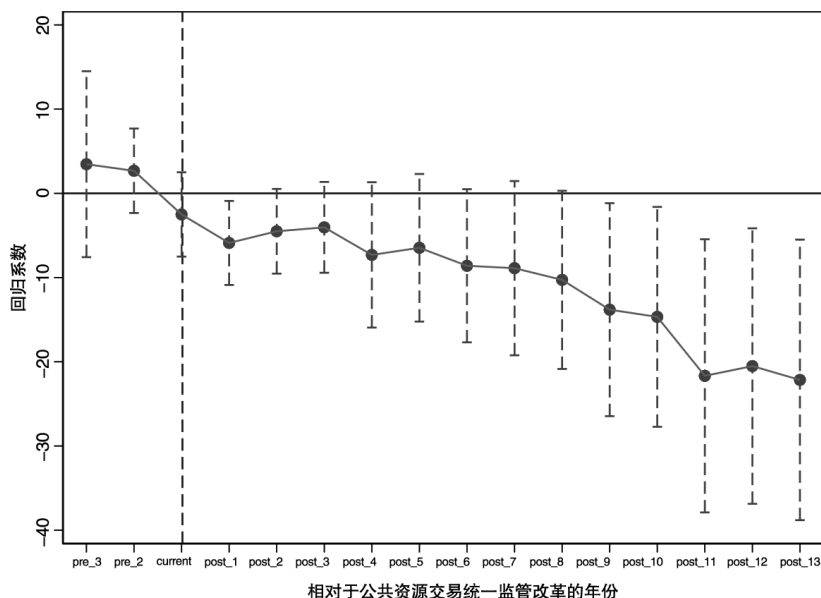


图 2 平行趋势检验

资料来源：作者自制。

(二) 基准回归结果分析

本文构建双重差分模型来分析公共资源交易统一监管对腐败预防的净影响, 结果如表 2 所示。第 (1) 列和第 (2) 列表明, 无论是否添加控制变量, 核心解释变量 did 的系数均在 1% 的水平上显著为负, 这就意味着实施公共资源交易统一监管的地区, 其腐败发生率显著低于实施分散监管的地区, H1 获得支持。基于第 (2) 列可以预测, 公共资源交易统一监管能促使所在城市每年每万名公职人员中职务犯罪人数减少约 4 人。

表 2 基准回归结果

变量	<i>corrupt</i>	
	(1)	(2)
<i>did</i>	-4.421 *** (-3.09)	-4.176 *** (-2.91)
<i>agdp</i>		0.895 (1.58)
<i>open</i>		-30.673 *** (-2.68)
<i>wage</i>		0.677 (0.31)
<i>firans</i>		-0.058 (-1.18)
<i>transition</i>		0.313 (0.14)
<i>anti-corrupt</i>		1.947 (1.42)
常数项	11.856 *** (14.14)	7.134 (1.19)
控制变量	未控制	控制
城市固定效应	控制	控制
时间固定效应	控制	控制
样本量	204	204
R^2	0.065	0.129

注：括号内数值为 t 值。*、**和*** 分别表示在 10%、5%和 1%的水平上显著。

资料来源：作者自制。

(三) 稳健性检验

尽管前文证实了公共资源交易统一监管有利于降低腐败发生率，但这一结论可能受到遗漏变量等问题的干扰，进而导致估计结果存在偏误。为此，本文对基准回归结果进行安慰剂检验、PSM-DID 检验、剔除省会城市及排除极端值影响等一系列检验，估计结果依旧稳健，进一步验证了研究结论的可靠性^①。

① 受篇幅限制，此处未详细汇报稳健性检验结果，如有需要可向作者索取。

(四) 异质性分析

以上分析验证了 H1 的正确性，也就是公共资源交易统一监管有利于预防腐败。然而，公共资源交易统一监管对腐败的预防效果是否存在差异性仍需要进一步讨论。

1. 腐败程度异质性分析

本文对 34 个城市在 2018—2023 年内每万名公职人员中的职务犯罪总人数进行计算，并采用两种分组方式。一是根据职务犯罪总人数，本文将 34 个城市平均拆分为腐败程度高与低的两个组别，每组包含 102 个样本，并分别进行回归，结果见表 3 第 (1)、(2) 列与第 (5)、(6) 列。二是根据职务犯罪总人数，本文将 16 个实验组城市平均拆分为腐败程度高与低的两个组别，而不对 18 个对照组城市进行拆分，即将所有对照组城市纳入回归分析，由此形成的两个组别分别包含 156 个样本，回归结果见表 3 第 (3)、(4) 列与第 (7)、(8) 列。结果显示，无论腐败程度高低，添加控制变量与否，*did* 的估计系数都显著为负，这意味着公共资源交易统一监管对腐败预防起到正向作用。在腐败程度较高的城市，*did* 的估计系数绝对值大于腐败程度较低的组别。综上，实施公共资源交易统一监管的地区，其腐败发生率显著低于实施分散监管的地区，且统一监管对腐败的预防效果在初始腐败水平较高的地区更显著，H2 得到有效验证。

表 3 基于腐败程度异质性的检验结果

变量	<i>corrupt</i>							
	腐败程度较高的城市				腐败程度较低的城市			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>did</i>	-5.535** (-2.21)	-4.801* (-1.88)	-6.223*** (-2.97)	-5.473** (-2.56)	-3.643** (-2.37)	-3.139** (-2.04)	-4.145** (-2.33)	-4.121** (-2.30)
<i>agdp</i>		1.356 (1.21)		1.004 (1.52)		0.738 (1.05)		0.485 (0.77)
<i>open</i>		-28.183* (-1.98)		-30.911** (-2.55)		-83.476** (-2.39)		-26.828** (-2.37)
<i>wage</i>		3.394 (0.99)		0.758 (0.32)		-2.639 (-0.93)		-0.306 (-0.14)
<i>ftrans</i>		-0.127 (-1.47)		-0.053 (-0.89)		-0.019 (-0.33)		0.001 (0.01)
<i>transition</i>		-0.520 (-0.15)		0.385 (0.16)		0.465 (0.16)		1.697 (0.71)
<i>anti-corrupt</i>		2.377 (0.99)		1.866 (1.22)		0.712 (0.44)		1.735 (1.22)

(续上表)

变量	<i>corrupt</i>							
	腐败程度较高的城市				腐败程度较低的城市			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
常数项	15.330*** (10.69)	8.102 (0.85)	12.026*** (12.02)	5.973 (0.83)	8.487*** (9.23)	9.963 (1.21)	9.473*** (10.39)	5.892 (0.85)
控制变量	未控制	控制	未控制	控制	未控制	控制	未控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	102	102	156	156	102	102	156	156
R^2	0.083	0.179	0.090	0.158	0.093	0.192	0.094	0.149

注：括号内数值为 t 值。*、**和***分别表示在 10%，5%和 1%的水平上显著。

资料来源：作者自制。

2. 统一监管范围异质性分析

为验证公共资源交易统一监管范围异质性导致的腐败预防效果差异，根据当前实践情况，本文将 16 个实验组样本分为三组：第一组是仅对一类交易项目进行监管的城市，包括黄山、宣城、六安、芜湖、铜陵、阜阳、安庆和宁波，均是对工程建设项目招投标活动进行监管；第二组是对两类交易项目进行统一监管的城市，包括马鞍山、滁州和亳州，均是对工程建设项目招投标和土地交易两大类进行监管；第三组是对三类及以上交易项目进行统一监管的城市，包括蚌埠（工程建设项目招投标、土地交易、政府采购）、淮北（工程建设项目招投标、土地交易、产权交易）、湖州（工程建设项目招投标、土地交易、产权交易）、合肥（建设工程、产权交易、政府采购、土地出让）、淮南（建设工程、产权交易、政府采购、土地出让）。

实证结果如表 4 所示。无论公共资源交易统一监管覆盖几类交易项目，估计系数都为负数。当覆盖一类和两类交易项目时，估计系数均显著为负，后者的系数绝对值大于前者，这就意味着对两类交易项目进行统一监管时，腐败预防效果更显著。当统一监管范围覆盖三类及以上交易项目时，估计系数同样为负，但回归结果未通过显著性水平检验。因此，H3 得到证实，即存在一个最优的公共资源交易统一监管范围，在此范围内腐败预防效果达到峰值，偏离此范围（过窄或过宽）的腐败预防效果均减弱。对一类交易项目进行监管的效果不如两类交易项目的可能原因在于，仅对一类交易项目进行监管难以在监管平台运行、技术应用、数据共享及人员配备等方面产生显著的规模效应。而对三类及以上交易项目进行统一监管又可能导致两个新的问题。一是统一监管机构面临综合性事务繁重、专业化水平不足等挑战，阻碍了监管效能的提升；二是统一监管机构覆盖监管范围

过大，导致监管权力过于集中，可能增加新的腐败风险。

表 4 基于统一监管范围异质性的检验结果

变量	<i>corrupt</i>					
	统一监管范围					
	覆盖一类交易项目		覆盖两类交易项目		覆盖三类及以上交易项目	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>did</i>	-4.450*** (-2.66)	-4.178** (-2.47)	-6.917*** (-2.74)	-7.198*** (-2.76)	-6.625 (-1.48)	-5.932 (-1.32)
<i>agdp</i>		0.803 (1.32)		0.209 (0.30)		0.900 (1.28)
<i>open</i>		-27.029** (-2.40)		-26.661** (-2.30)		-29.948** (-2.40)
<i>wage</i>		-0.341 (-0.15)		0.182 (0.08)		0.529 (0.22)
<i>ftrans</i>		-0.032 (-0.54)		0.038 (0.56)		-0.020 (-0.32)
<i>transition</i>		0.862 (0.37)		3.217 (1.22)		0.435 (0.17)
<i>anti-corrupt</i>		1.918 (1.35)		1.753 (1.14)		1.470 (0.92)
常数项	9.902*** (10.94)	5.579 (0.83)	9.524*** (9.34)	5.355 (0.69)	11.152*** (8.50)	4.178 (0.52)
控制变量	未控制	控制	未控制	控制	未控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	156	156	126	126	138	138
R^2	0.106	0.169	0.162	0.223	0.074	0.136

注：括号内数值为 t 值。*、** 和 *** 分别表示在 10%，5% 和 1% 的水平上显著。

资料来源：作者自制。

3. 路径选择异质性分析

本文聚焦于改革中后期的路径选择，将 16 个实验组样本分为行政划转组和立法授权组，前者包括黄山、蚌埠、淮北、马鞍山、滁州、亳州、宣城、六安、芜湖、铜陵、阜阳、安庆、湖州，后者包括具有地方立法权限的合肥、淮南、宁波。表 5 显示，*did* 的估计系数均为负数，这意味着运用行政划转或立法授权推动的公共资源交易统一监管对腐败发生率都具有负向影响。但是，前者在 1% 的水平上显著为负，后者未通过显著性水平检验。虽然这一实证结果与“立法授权比行政划

转具有更显著的改革效果”的初期理论推演存在一定出入，但这一结论可能受到立法授权样本数量较少的客观限制。因此，本文认为，H4的核心观点——以“行政划转”或“立法授权”路径推进的统一监管，其腐败预防效果存在显著差异，得到了验证。

表 5 基于路径选择异质性的检验结果

变量	<i>corrupt</i>			
	统一监管路径选择			
	行政划转		立法授权	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>did</i>	-4.680*** (-3.10)	-4.013*** (-2.63)	-4.438 (-1.06)	-5.043 (-1.18)
<i>agdp</i>		1.079* (1.84)		0.210 (0.29)
<i>open</i>		-30.917*** (-2.68)		-25.457** (1.32)
<i>wage</i>		0.454 (0.20)		-0.021 (-0.01)
<i>ftrans</i>		-0.080 (-1.51)		0.066 (1.02)
<i>transition</i>		0.097 (0.04)		2.556 (0.97)
<i>anti-corrupt</i>		1.965 (1.38)		1.566 (1.01)
常数项	11.808*** (13.59)	7.192 (1.14)	8.994*** (8.12)	3.555 (0.45)
控制变量	未控制	控制	未控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	186	186	126	126
R^2	0.071	0.147	0.141	0.205

注：括号内数值为 t 值。*、**和***分别表示在 10%，5%和 1%的水平上显著。

资料来源：作者自制。

五、结论与讨论

随着市场经济的发展和要素配置市场化改革的深入推进，政府部门也在持续

推进监管体制转型。在公共资源市场化配置的过程中，集中统一的交易过程对政府监管提出了新的要求。结合公共资源交易的地方创新实践，本文发现，公共资源交易监管部门正在积极推动权变式转型，即推动监管体制与交易模式相互匹配。换言之，在公共资源交易实现集中统一后，公共资源交易的监管也逐步实现集中统一。

本文基于组织权变的理论视角，聚焦公共资源市场化配置环节，以公共资源交易重点区域——长三角地区为研究样本，对公共资源交易监管体制权变式改革的核心效能目标（预防腐败）进行实证检验。研究发现：第一，公共资源交易统一监管改革有利于预防腐败，能使所在地每年每万名公职人员中职务犯罪人数减少大约4人，且腐败预防效果在初始腐败水平较高的地区更显著。第二，当统一监管覆盖两类交易项目时，腐败预防效果达到峰值，偏离此范围（过窄或过宽）的腐败预防效果均减弱。因此，在具体实践中，不能一味地追求统一监管范围的扩大，而需要综合考虑部门基础和能力，确定合适的监管范围和项目类别，并不断提升部门监管执法水平，为应对监管范围的扩大奠定基础。第三，与地方立法授权相比，通过行政划转实现公共资源交易统一监管的城市具有更明显的腐败预防效果。但这一结论也可能受到立法授权样本数量较少的客观影响。因此，推进公共资源交易的统一监管没有最佳路径选择，各地需要在合法合规的前提之下，因地因时选择行政划转路径或立法授权路径，以深入推进统一监管。

本文的理论意义与贡献在于以下三个方面。首先，创新性地提出权变式改革的分析模式与理论视角。本文聚焦公共资源交易领域的监管转型，关注监管体制与监管对象之间的匹配关系，将公共资源市场化配置范围中的政府监管体制转型与广泛应用于组织变革中的权变理论对接起来，并回应学术界关于为匹配集中交易情境而进行的权变式转型，即公共资源交易统一监管，能否达成预防腐败这一核心效能目标的分歧，为相关研究提供实证依据。其次，深化了监管视角下的权力配置与环境权变的动态平衡分析。本文聚焦于监管体制的权变式改革，公共资源交易统一监管体制改革实质上是监管权力从分散到集中的权变式转型过程，其本身的绩效取决于集中化的监管权力配置能否与相应的监管对象形成匹配。也就是说，权力集中统一与分散制衡并无绝对优劣，而要综合考虑其与外界情境特征的匹配程度。因此，本研究进一步刻画了权力配置与环境权变的相关关系。最后，拓展了组织变革与预防腐败之间的关系解释。现有关于腐败治理的文献主要从如何完善制度设计、强化技术应用、建设廉政文化等角度展开，少有研究关注监管组织的体制变革与预防腐败之间的关系。

本文还存在一些不足和拓展空间。其一，本文以长三角地区为研究样本，数量有限。但目前实施公共资源交易统一监管的16个地级市均已包含在本文的实验组中。我们期待公共资源交易统一监管在更多城市推行，为实证检验提供更为充

足的数据和材料。日后，笔者将开展持续性研究，不断扩大样本规模。其二，综合监管机构是公共资源交易统一监管体制的载体，其基本职能、权责清单、隶属关系、组织架构、权力运行机制以及如何应对不同行业间的差异和冲突等问题都值得未来进一步系统地研究。

参考文献

- 陈抗、Hillman, A. L.、顾清扬 (2002). 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手. *经济学(季刊)*, (4): 111-130.
- Chen, K., Hillman, A. L., & Gu, Q. Y. (2002). Fiscal Re-centralization and Behavioral Change of Local Governments: From the Helping Hand to the Grabbing Hand. *China Economic Quarterly*, (4), 111-130. (in Chinese)
- 米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格 (2007). 行动者与系统——集体行动的政治学. 张月等, 译. 上海: 格致出版社.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2017). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action* (Zhang, Y. et al Trans). Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 杜亚斌 (2020). 财政透明能有效遏制腐败吗? *中南财经政法大学学报*, (5): 82-91+159.
- Du, Y. B. (2020). Can Fiscal Transparency Curb Corruption? *Journal of Zhongnan University of Economics and Law*, (5): 82-91+159. (in Chinese)
- 公婷、吴木菱 (2012). 关于以薪养廉有效性的探讨: 基于中国的经验. *经济社会体制比较*, (5): 117-129.
- Gong, T., & Wu, M. L. (2012). The Effect of Pay Raises on Corruption Prevention: Evidence from the Chinese Public Sector. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 117-129. (in Chinese)
- 何增科 (2017). 廉洁政治与国家治理. 北京: 中央编译出版社.
- He, Z. K. (2017). *Clean Politics and National Governance*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 纪杰 (2013). 公共资源交易平台新探索: 基于重庆市JB区的个案研究. *电子政务*, (11): 63-68.
- Ji, J. (2013). A New Exploration of Public Resource Trading Platforms: A Case Study of JB District in Chongqing. *E-Government*, (11): 63-68. (in Chinese)
- 李国璋、陈宏伟、郭鹏 (2010). 中国经济增长与腐败的库兹涅茨曲线效应——实证视角的检验. *财贸研究*, 21(1): 65-70.
- Li, G. Z., Chen, H. W., & Guo, P. (2010). The Kuznets Curve Effect Between Economic Growth and Corruption in China: An Empirical Test. *Finance and Trade Research*, 21(1): 65-70. (in Chinese)
- 梁城城、张淑娟 (2020). 非税收入规模、官员腐败与财政透明度——基于中国省级数据的实证研究. *商业研究*, (4): 85-92.
- Liang, C. C., & Zhang, S. J. (2020). Non-Tax Revenue Scale, Official Corruption, and Fiscal Transparency: An Empirical Study Based on China's Provincial Data. *Commercial Research*, (4): 85-92. (in Chinese)
- 刘俊杰 (2005). 论人类文明的转型与权力制衡原则的演进. *当代世界与社会主义*, (5): 75-80.
- Liu, J. J. (2005). On the Transformation of Human Civilization and the Evolution of Power Balance Principles. *Contemporary World and Socialism*, (5): 75-80. (in Chinese)
- 倪星 (2011). 中国廉政方略变迁及其效果分析. *政治学研究*, (5): 74-86.
- Ni, X. (2011). The Evolution of China's Anti-Corruption Strategies and an Analysis of Their Effects. *CASS Journal of Political Science*, (5): 74-86. (in Chinese)
- 倪星、陈珊珊 (2013). 经济结构、制度安排与地区腐败——基于副省级城市2000—2010年的数据分析. *中山大学学报(社会科学版)*, 53(6): 138-150.
- Ni, X., & Chen, S. S. (2013). Economic Structure, Institutional Arrangements, and Regional Corruption: Data Analysis of Sub-Provincial Cities from 2000 to 2010. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, 53(6): 138-150. (in Chinese)
- 倪星、孙宗锋 (2015). 经济发展、制度安排与地方反腐败力度——基于G省面板数据的分析. *经济社会体制比较*, (5): 92-103.
- Ni, X., & Sun, Z. F. (2015). Economic Development, Institutional Structure and Local Anti-corruption Efforts: A Panel Data Analysis Based on G Province. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 92-103. (in Chinese)

- 潘春阳、何立新、袁从帅 (2011). 财政分权与官员腐败——基于 1999-2007 年中国省级面板数据的实证研究. *当代财经*, (3): 38-46.
- Pan, C. Y., He, L. X., & Yuan, C. S. (2011). Fiscal Decentralization and Corruption: An Empirical Study Based on China's Provincial Panel Data from 1999 to 2007. *Contemporary Finance & Economics*, (3): 38-46. (in Chinese)
- 谭喻 (2024). 我国授权立法的实践发展及类型分析. *人大研究*, (10): 39-45.
- Tan, Y. (2024). Practical Development and Typological Analysis of Authorized Legislation in China. *People's Congress Studies*, (10): 39-45. (in Chinese)
- 万广华、吴一平 (2012). 制度建设与反腐败成效: 基于跨期腐败程度变化的研究. *管理世界*, (4): 60-69.
- Wan, G. H., & Wu, Y. P. (2012). Institutional Construction and Anti-Corruption Effectiveness: A Study Based on Changes in Corruption Levels Over Time. *Journal of Management World*, (4): 60-69. (in Chinese)
- 王丛虎、马文娟 (2020). 公共资源交易政策扩散的行动策略研究. *治理研究*, 36(2): 100-109.
- Wang, C. H., & Ma, W. J. (2020). A Study on the Action Strategy of the Policy Diffusion of Public Resource Transaction. *Governance Studies*, 36(2): 100-109. (in Chinese)
- 王丛虎、刘巧兰 (2022). 公共资源交易实现基本公共价值的多重机制与实践面向——基于“工具-目标”的分析视角. *学海*, (4): 118-125.
- Wang, C. H., & Liu, Q. L. (2022). The Multiple Mechanisms and Practice Orientation of Realizing Basic Public Value in Public Resource Transaction: Based on the Perspective of “Tool-Target”. *Academia Bimestris*, (4): 118-125. (in Chinese)
- 王尘子 (2021). “结构-过程”视角下的系统性腐败生成机理研究. *中共福建省委党校(福建行政学院)学报*, (3): 87-96.
- Wang, C. Z. (2021). Research on the Generative Mechanism of Systemic Corruption from the “Structure-Process” Perspective. *Journal of Fujian Provincial Committee Party School of CPC (Fujian Academy of Governance)*, (3): 87-96. (in Chinese)
- 王敬波 (2022). 统一市场监管的法治道路. *中国行政管理*, (10): 6-8+11.
- Wang, J. B. (2022). The Legal Path to Unified Market Regulation. *Chinese Public Administration*, (10): 6-8+11. (in Chinese)
- 汪晓林、王丛虎 (2017). 我国公共资源交易监管模式比较与探析. *中国政府采购*, (7): 72-77.
- Wang, X. L., & Wang, C. H. (2017). Comparison and Analysis of Supervision Models of Public Resource Trading in China. *China Government Procurement*, (7): 72-77. (in Chinese)
- 王勇、王鹏飞、张佐敏 (2019). 金融发展抑制腐败关系网的路径和机制. *政治学研究*, (6): 90-102+128.
- Wang, Y., Wang, P. F., & Zhang, Z. M. (2019). The Path and Mechanism of Financial Development Restraining on Corrupt Guanxi Network. *CASS Journal of Political Science*, (6): 90-102+128. (in Chinese)
- 肖兴志、王伊攀 (2014). 政府补贴与企业社会资本投资决策——来自战略性新兴产业的经验证据. *中国工业经济*, (9): 148-160.
- Xiao, X. Z., & Wang, Y. P. (2014). Government Subsidies and Enterprise Decision of Social Capital Investment: Evidence from Strategic Emerging Industries. *China Industrial Economics*, (9): 148-160. (in Chinese)
- 张明玖、姜世文、王丛虎 (2022). 地方创制性立法的动力机制及路径选择——基于公共资源交易立法实践调研. *贵州师范学院学报*, 38(05): 13-21.
- Zhang, M. J., Jiang, S. W., & Wang, C. H. (2022). Motivational Mechanisms and Path Selection of Local Initiative Legislation: Based on a Survey of Legislative Practices in Public Resource Trading. *Journal of Guizhou Education University*, 38(5), 13-21. (in Chinese)
- 张玉磊 (2016). 转型期中国公共危机治理模式研究——从碎片化到整体性. 北京: 中国社会科学出版社.
- Zhang, Y. L. (2016). *A Study of Public Crisis Governance Models in China During the Transition Period: From Fragmentation to Holism*. Beijing: China Social Sciences Press.
- 赵立波、朱艳鑫 (2014). 公共资源交易管办分离改革研究. *中国行政管理*, (3): 21-25.
- Zhao, L. B., & Zhu, Y. X. (2014). Study on the Separation of Management and Running in Public Resource Transaction Reform. *Chinese Public Administration*, (3): 21-25. (in Chinese)
- 周黎安、陶靖 (2009). 政府规模、市场化与地区腐败问题研究. *经济研究*, 44(1): 57-69.
- Zhou, L. A., & Tao, J. (2009). Government Size, Market Development, and Corruption. *Economic Research Journal*, 44(1): 57-69. (in Chinese)
- 朱国云 (2014). *组织理论: 历史与流派(第二版)*. 南京: 南京大学出版社.
- Zhu, G. Y. (2014). *Organizational Theory: History and Schools (2nd Edition)*. Nanjing: Nanjing University Press. (in Chinese)

- Ades, A. , & Di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *American Economic Review*, 89(4) : 982-993.
- Andrews M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Angrist, J. D. , & Pischke, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Armstrong, M. , & Sappington, D. E. M. (2007). *Recent Developments in the Theory of Regulation*. In Handbook of Industrial Organization. Netherlands: Elsevier.
- Bauhr, M. , Czibik, Á. , de Fine Licht, J. , & Fazekas, M. (2020). Lights on the Shadows of Public Procurement: Transparency as an Antidote to Corruption. *Governance*, 33(3) : 495-523.
- Beck, T. , Levine, R. , & Levkov, A. (2010). Big Bad Banks? The Winners and Losers from Bank Deregulation in the United States. *The Journal of Finance*, 65(5) : 1663-1667.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2) : 169-217.
- Cai, H. B. , Fang, H. M. & Xu, L. C. (2011). Eat, Drink, Firms, Government: An Investigation of Corruption from the Entertainment and Travel Costs of Chinese Firms. *The Journal of Law & Economics*, 54(1) : 55-78.
- Callaway, B. , & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-Differences with Multiple Time Periods. *Journal of Econometrics*, 225(2) : 200-230.
- Del Monte, A. , & Papagni, E. (2001). Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy. *European Journal of Political Economy*, 17(1) : 1-16.
- Donaldson, L. (1985). *In Defence of Organizations Theory: A Reply to the Critics*. New York: Cambridge University Press
- Glaeser, E. L. , & Saks, R. E. (2006). Corruption in America. *Journal of Public Economics*, 90(6-7) : 1053-1072.
- Herzfeld, T. , & Weiss, C. (2003). Corruption and Legal (In) Effectiveness: An Empirical Investigation. *European Journal of Political Economy*, 19(3) : 621-632.
- Jacobson, L. S. , LaLonde, R. J. , & Sullivan, D. (1993). Earnings Losses of Displaced Workers. *The American Economic Review*, 83(4) : 685-709.
- Kahneman, D. , & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2) : 263-292.
- Kast, F. E. (1979). *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach (3rd ed.)*. New York: McGraw-Hill.
- Liu, C. , & Mikesell, J. L. (2014). The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of US State Spending. *Public Administration Review*, 74(3) : 346-359.
- Liu, C. , Mikesell, J. L. , & Moldogaziev, T. T. (2017). Corruption and State and Local Government Debt Expansion. *Public Administration Review*, 77(5) : 681-690.
- Liu, W. B. , Liu, Q. L. , & Wang, C. H. (2025). Higher Official Wages Reduce Petty Not Grand Corruption: Evidence from China. *International Public Management Journal*, 28(4) : 599-616.
- Luthans, F. , Schonberger, R. , & Morey, R. (1976). *Introduction to Management: A Contingency Approach*. New York: McGraw-Hill.
- Mintrom, M. A. (2016). *Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. R. (1990). Law and Administration after Chevron. *Columbia Law Review*, 90(8) : 2071-2120.
- Treisman, D. (2007). What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*, 10(1) : 211-244.
- Van de Ven, A. H. , Ganco, M. , & Hinings, C. R. (Bob). (2013). Returning to the Frontier of Contingency Theory of Organizational and Institutional Designs. *Academy of Management Annals*, 7(1) : 393-440.
- Van Rijckeghem, C. , & Weder, B. (2001). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much? *Journal of Development Economics*, 65(2) : 307-331.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Zhang, Y. H. , & Kim, M. H. (2018). Do Public Corruption Convictions Influence Citizens' Trust in Government? The Answer Might Not Be a Simple Yes or No. *The American Review of Public Administration*, 48(7) : 685-698.
- Zhu, X. F. , & Zhang, Y. L. (2019). Diffusion of Marketization Innovation with Administrative Centralization in a Multilevel System: Evidence from China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1) : 133-150.

责任编辑：李佳源

地方官员的任期效应：研究综述与展望

李 璨 王雨洁*

【摘要】 论文基于中国情境下地方官员任期对区域发展和企业行为影响的文献，系统归纳地方官员任期对区域发展与企业行为所产生的治理效应及其机制。基于 252 篇相关文献的研究发现，地方官员任期的既有研究反映了中国党政领导干部考核和任用制度的完善和发展过程。研究关注点逐渐从单一的区域经济指标，拓展到区域政治、文化、社会与环保等多元化指标，并延伸至企业等微观主体的投资与科技创新等行为。地方官员的任期会影响其面临的晋升激励与社会资本积累，进而影响其对多元目标的注意力分配与治理实效。区域特征、官员个体特征以及企业特征会潜在调节地方官员任期的实际治理效应。未来研究应更关注地方官员任期内推动多维目标的包容性发展的机制，用大数据、人工智能等技术深度挖掘地方官员任期和企业行为数据，分解不同治理层级的效应，深入揭示地方官员任期的内在作用机制。

【关键词】 地方官员任期 治理效应 区域发展 企业行为

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 02-0176-20

一、引言

党政领导干部作为国家治理体系和政府治理现代化的重要推动者，是法治政府建设必须抓住的“关键少数”（刘颖等，2022）。在国家治理体系中，地方政府

* 李璨，中国政法大学商学院讲师。通讯作者：王雨洁，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见，感谢周长辉老师对本文的帮助。

基金项目：国家自然科学基金青年科学基金项目“环境绩效反馈与企业绿色创新行为”（72202232），国家自然科学基金面上项目“战略行为理论模型：视野半径、社会期望与动态学习”（71872008）。

官员作为重要的微观主体，拥有一定程度的制度创新自主权（刘伟，2022）。我国地方官员的任期制度不仅具有鲜明的中国特色，而且是中央调动地方参与国家目标实现的重要机制。地方官员的政绩考核制度经历了多次完善，从侧重经济发展的指标体系，逐步拓展到包括营商环境优化、生态文明建设和民生福祉改善等多元化指标体系。政绩考核制度的完善体现了新时代背景下党和国家对地方治理能力的新的要求。

中国独具特色的地方官员任期所产生的治理效应引起了学术界的广泛关注。自2007年以来，中国情境下关于地方官员任期的实证研究逐渐增多（张军、高远，2007），研究范围从区域经济发展拓展至区域科技、文化、社会及企业行为等维度（戴静等，2019；王贤彬、徐现祥，2008）。然而，由于从地方官员任期到宏观区域治理和微观企业行为之间的因果链条较长，目前的研究发现较为分散且存在不一致的情况。尽管已有丰富的实证证据展示了地方官员任期的治理效应，但现有文献未对以下问题达成一致：宏观区域经济社会发展与企业微观行为如何随地方官员任期发生变化？地方官员任期对区域和企业行为的影响边界条件是什么？

本文旨在总结归纳当前关于地方官员任期的相关研究进展，厘清地方官员任期效应的理论机制和边界条件，为如何发挥地方官员任期的积极治理效应提供实践参考，也为未来相关研究提供方向。为确保文献覆盖的权威性和全面性，本文在文献综述过程中采用了以下五步操作法。第一步，以“官员任期”或“官员变更”或“官员交流”或“晋升激励”等为关键词，在FMS管理科学高质量期刊列表中的85本中文期刊以及公共管理领域的重要期刊上^①，进行了文献检索。截至2024年4月，对于发表在这些期刊上、标题或摘要中含有相关关键词的文章，我们均阅读了其摘要。在此过程中，我们筛选出涉及地方官员任期的研究文献。对于仅阅读摘要难以定性的文章，我们通过阅读全文来决定是否纳入本综述的研究范围。此步骤共获得相关文献161篇。第二步，我们在Web of Science数据库中，使用“tenure”“politician”“official”“turnover”“promotion incentive”等关键词，

^① FMS管理科学高质量期刊列表可参见http://www.fms-journal.net/journals_cn?num=20。公共管理领域的重要期刊包括：《公共管理学报》《公共行政评论》《公共管理评论》《公共管理与政策评论》，等等。

对战略管理、金融经济、国际商务等多个领域的 23 本高水准英文期刊^①进行检索，以补充第一步检索后的文献。此步骤共获得 14 篇相关英文文献。第三步，除 23 本英文期刊外，我们继续在 Web of Science 数据库中使用相同关键词进行检索，并筛选出符合以下条件的英文文献进行全文阅读：（1）发表在 JCR 一区期刊上的相关文献；（2）发表在 JCR 二区期刊上且有被引用数据的相关文献。此步骤共获得 59 篇相关文献并纳入综述的范围。第四步，我们通过检验论文的前引和后引文献，新增 15 篇中文文献和 3 篇英文文献并纳入综述的范围。通过以上四个步骤，本研究共收集 252 篇相关文献^②。第五步，我们对每篇文章的理论视角、核心论点、实证性文章的研究设计以及实证结论进行编码整理，以便对该领域现有的理论和实证研究进展有较为准确的把握。

本文第二部分将概述地方官员任期效应的理论基础；第三部分归纳总结已有研究，构建地方官员任期研究的整体框架，探讨地方官员任期效应的机制与边界条件；第四部分阐述地方官员任期效应的实践启示与研究展望。

二、地方官员任期效应的理论背景

地方官员任期的治理效应研究的理论基础来源于在政治经济学领域发展起来的政治经济周期理论（Political Business Cycle Theory）。政治经济周期理论最早由 Nordhaus 在西方选举情境下提出。该理论发现失业率和通货膨胀会受到与选举节奏相关的周期性波动影响，并将这些宏观经济变量因纯粹政治因素而产生波动的过程称为“政治经济周期”（Nordhaus, 1975）。

在西方情境下，政治经济周期理论模型主要包括机会主义模型和党派主义模型。机会主义模型的基本假设是选民会基于近期的区域经济表现来决定是否投票给在任官员。政府官员为了赢得选民的投票，倾向于在选举前实施扩张性的财政和货币政策，以提振经济和降低失业率，提高自己再次当选的可能性。这些扩张性政策带来的通货膨胀具有一定的时滞性，通常在选举后才会被选民感知。官员

① 23 本高水准英文期刊包括：*Administrative Science Quarterly*, *Academy of Management Journal*, *Academy of Management Review*, *Strategic Management Journal*, *Organization Science*, *Management Science*, *Journal of International Business Studies*, *Academy of Management Annals*, *Journal of Management*, *Journal of Management Studies*, *Industrial and Corporate Change*, *Journal of Economics and Management Strategy*, *Management International Review*, *Research Policy*, *Asia Pacific Journal of Management*, *Management and Organization Review*, *Organizational Studies*, *The Accounting Review*, *Journal of Accounting and Economics*, *Journal of Accounting Research*, *Journal of Finance*, *Journal of Financial Economics*, *The Review of Financial Studies*。

② 文献清单附录可联系通讯作者索取。

利用通货膨胀的滞后性，在选举前通过提高就业率来改变选民预期，提高自己的当选概率，造成就业率在选举年份上升而在选举后下降的选举周期现象（Brender & Drazen, 2008；Nordhaus, 1975）。党派主义模型则关注不同党派所代表的差异化政策组合选择偏好和治理效果。基于西方情境，实证发现“左派”政党领导下的国家失业率低但通货膨胀率高，“中间派”和“右派”政党所领导的区域则面临高失业率和低通货膨胀（Hibbs, 1977）。关于政治经济周期理论的文献研究进展可以参见 Dubois 的综述论文（Dubois, 2016）。

中国的政治体制具有特殊性（Qian & Weingast, 1997），与西方情境选举制度不同，中央层面掌控地方官员的考核和任免权。中国不存在党派效应，但存在独特的“晋升锦标赛”（Bo, 1996；周黎安, 2004；2007；2022）。晋升锦标赛模式强调的是相对绩效，即官员的晋升不是基于绝对成绩，而是基于他们相对于其他官员的表现（周黎安, 2007）。这种机制激发了地方官员积极响应中央制定的经济发展等目标以获得更好的晋升机会（周黎安, 2017）。在中央政治集权和财政分权的背景下，晋升激励是用以分析中国地方官员任期效应的理论机制之一。该视角强调官员晋升激励强度在任期内的变化对于区域治理效果的影响。不同于在西方情境下，研究对通货膨胀率和失业率的投机性操控的关注，在中国情境下的地方官员任期研究多聚焦在官员晋升激励可能带来的宏观经济增长和民生福祉改善等正面效应上。

我国地方官员的任期为 5 年一届，同一官员在同一地方任期不超过 2 届。但实际上，政治考评每年都可能进行，地方官员交流和更替现象较为常见，任期具有一定弹性（耿曙等, 2016）。部分研究指出官员晋升可能和激励呈现“倒 U 形”，这一现象常被概括为中国特色的“三年之政”周期，即政治任期与经济增长、投资等经济性因素之间的关系可能呈现“三上二下式倒 U 形”分布（姚金伟、韩海燕, 2019）。晋升激励变化伴随的是官员变更带来的政治不确定性（Durnev et al., 2015；Julio & Yook, 2012；徐业坤等, 2013）。为了在任期内显著提升绩效指标，地方官员在就任初期就有动机实施积极的财政政策，通过发掘新的经济增长点、吸引新企业进入等措施推动区域发展。官员变更通常意味着政策不连续性与财政资源分配行为波动。如果辖区内企业预期当地宏观经济、税收、行业政策或管制环境将因官员变更而改变，则可能为了规避不确定性风险而延迟投资（黎文飞、唐清泉, 2015）。此外，审慎的企业管理层可能因等待新的投资机遇而推迟投资。

与此同时，社会资本积累也是分析地方官员任期效应的另一重要理论机制。在美国情境下，官员可以多次连任。连任官员由于能持续积累社会资本，存在明显的“在位优势”（de Benedictis-Kessner, 2018），会影响他们面临的政治激励水平和政策偏好。例如，Paik 等（2019）发现，任期越长的美国市长，越倾向于采

取利好当地出租车司机而禁止共享乘车平台公司的规制政策。基于墨西哥数据的研究表明，东道国执政党任期越长，其积累的社会资本越丰厚，政策资本网络也越广泛，这越容易导致政府腐败程度升高，从而影响跨国企业的进入选择（Cordero & Miller, 2019）。中国也存在类似现象，一方面，地方官员任期延长有利于区域政策的稳定性和延续性；另一方面，也可能促成政企之间形成“利益型关系网络”。这种关系网络会导致区域治理低效和扭曲，诱发企业投入非生产性和非创新性的政治性寻租活动，进而对区域发展产生负面效应（陈刚、李树，2012）。

三、地方官员任期效应的研究框架

基于系统的文献归纳，本文构建了地方官员任期效应的研究框架，如图 1 所示。地方官员任期影响宏观区域治理和微观企业行为的内在理论机制有两个，一是地方官员任期内的晋升激励变化，二是其在辖区内随着任期增长而积累的社会资本。地方官员任期对区域发展和企业行为的差异化影响主要通过三条中介路径实现，分别是其在任期不同阶段的发展目标注意力分配差异、政策工具选择差异及财政资源分配效率差异。区域、官员及企业三方面的异质性通过三种方式调节地方官员任期效应：其一，影响官员政策和目标的选择偏好；其二，制约该偏好的潜在影响程度；其三，决定企业对地方官员任期效应的响应程度。这三类异质性构成了地方官员任期效应重要的边界条件，能增强或削弱主效应，甚至改变主效应的方向。下面我们将从地方官员任期效应的主效应和边界条件两个层面分别进行述评。

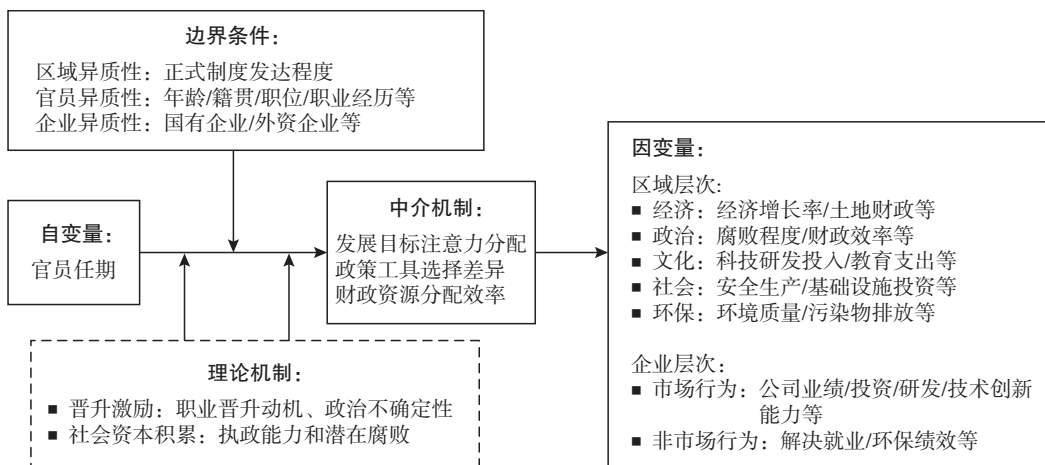


图 1 地方官员任期效应的研究框架

资料来源：作者自制。

（一）主效应：地方官员任期影响区域治理与企业行为的机制。

基于对地方官员任期效应已有实证研究的分析，本文总结出地方官员任期通过三种中介机制系统性地影响宏观区域治理和微观企业行为，即发展目标注意力分配、政策工具选择以及财政资源分配效率。具体而言，地方官员通过积极落实中央制定的经济发展等目标来增加晋升机会，然而，他们面临的晋升激励在任期的不同阶段存在差异，这导致他们对经济发展等目标的关注度会动态变化。例如，在晋升敏感期，地方官员会更加关注经济发展等显性指标，并依据发展目标的优先次序选择匹配的政策工具。同时，随着任期增长，地方官员加深对当地经济和企业情况的了解，有效分配财政资源的能力也会提升。但任期过长也可能导致地方官员过度嵌入当地社会资本网络，转而追求个人政治利益，进而影响财政资源的分配效率。上述三类机制共同作用，构建了从官员个体决策到宏观治理效能、微观企业响应的完整传导路径，这为理解任期效应的多层级影响提供了逻辑基础。本文的研究框架将因变量划分为区域和企业两个层次，区域层次根据地方政府的职能，划分为经济、政治、文化、社会和环保五个维度；企业层次划分为市场行为与非市场行为两个维度。

1. 区域经济维度

在现有实证研究中，区域经济维度的研究占比最高，这表明学者们高度关注地方政府官员任期与区域经济绩效之间的关联机制。改革开放以来的“中国经济奇迹”难以完全用西方经济学理论解释。相比之下，在中国特色的政治体制背景下，基于“晋升锦标赛”的地方政府官员晋升激励模式更能合理解释中国区域经济增长及由此产生的经济社会问题（周黎安，2022）。“晋升锦标赛”视角的地方政府官员晋升激励模式为理解中国情境下政府行为与经济发展的内在逻辑提供了关键视角。

首先，现有实证研究普遍证实，地方官员的晋升激励显著影响区域显性经济绩效指标。主流观点认为，地方官员任期与区域经济发展呈“倒U形”关系（王贤彬、徐现祥，2008；张军、高远，2007；周黎安等，2015）。其核心机制在于晋升激励随任期发生动态变化，地方官员任期的初期到中间阶段处于“晋升敏感期”，强激励驱动地方官员积极设定发展目标并推行新政策。当任期延长至超出关键晋升期，激励水平呈边际递减趋势，地方官员推动政策创新与增长的动力随之减弱，最终形成地方官员任期对区域经济发展的“倒U形”影响曲线。然而，这一研究结论存在分歧。马亮（2013）提出，鉴于任期初期和末期的政绩更易受关注，经济增长目标设定值随地方官员任期呈现“正U形”的变化趋势。庞保庆和王大中（2016）的研究则基于中国不固定任期制度下地方官员随时面临着考核晋升压力的假设，认为区域经济绩效随地方官员任期呈线性增长，并在县级数据中

得到验证。这些结论差异主要缘于文献对地方官员任期内晋升激励分布的不同理论预设。同时，研究层级、样本期限等研究设计差异也是重要的影响因素（周黎安，2022）。

其次，官员晋升激励也影响隐性经济绩效指标，进而间接作用于区域经济水平。例如，经济增长竞争常表现为投资竞争，而投资竞争依赖金融资源支撑。作为城商行的股东，地方政府有动力且有能力通过干预银行贷款投放来影响区域经济。研究表明，地方政府官员的任期越长，当地城商行的贷款投放越多（钱先航，2012）。除投资竞争外，经济增长竞争还可通过土地财政实现。研究表明，地方官员的晋升激励引发土地财政竞争，且地方官员任期与土地财政之间存在显著的“倒U形”关系，这与地方官员任期内的激励水平变化趋势一致（刘佳等，2012；刘佳、吴建南，2015）。

最后，官员更替带来的区域政治不确定性，体现了地方官员任期早期的治理效应。在任官员相对于前任的经济绩效显著影响其晋升机会，为了超越前任表现，新上任官员尽可能在上任之初积极推行新的经济政策，力争在任期内有所表现。不同学者对这种“新官上任三把火”的现象对区域经济发展的影响持不同看法。部分学者认为，官员更替对区域经济来说会产生正向影响，比如，官员变更后区域行业内的外资溢出效应有所提升（Li et al., 2020）。但也有更多学者认为，官员变更，当年的经济发展情况与离任和接任官员的晋升关联度较低，“新官上任三把火”难以产生即时的经济效应。官员变更引发的政治不确定性在短期内会抑制区域经济增长（王贤彬等，2009；杨海生等，2014）、降低政府财政支出（肖洁等，2015）、影响辖区贫困治理（杜娟、朱旭峰，2023）、削弱外资利用水平（雷光勇等，2017）、降低城市的发债概率和规模（罗党论、余国满，2015）等。地方官员任期早期的治理效果在很大程度上取决于官员自身的执政能力，以及区域企业群体对官员变更后政策不确定性的预期。

2. 区域政治维度

与其他维度相比，区域政治维度的实证研究目前相对较少。此部分研究主要证实了地方官员任期对地方政府财政支出的效率、结构以及官员腐败程度存在影响。在财政分权和行政分权相结合的情况下（Qian & Weingast, 1997；Weingast, 1995），地方政府官员在财政政策上有较大自主权。地方政府财政支出结构能体现政府官员的政策偏好，并与区域治理水平密切相关。研究发现，任期初期带来的区域内政治不确定性和政策不连续性，导致官员变更年份的财政总支出增长率显著下降，且主要体现在基本建设支出上（肖洁等，2015）。此外，晋升激励促使新上任的官员在初期推行大量新政以展示其政绩。这可能导致政府消费扩大，财政赤字增加，降低财政效率。随着政策趋于稳定并见效，地方财政效率逐步回升。整体上，地方政府财政效率随地方官员任期增加呈现“正U形”特征（杨海生

等，2015)。综上所述，在地方官员更替的关键节点，如何实现政策延续性与创新发展之间的动态平衡，成为区域治理中亟待破解的核心命题。此外，反腐一直是国内外学者们重点关注的研究议题。一般情况下，随着任期增长，地方官员会逐渐积累社会资本，形成利益型关系网络。一方面，这有助于地方官员更好发挥“援助之手”作用，提升地方经济政策效率。另一方面，地方官员的社会资本积累也可能诱发腐败。我国地方官员的任期普遍缩短且更替频繁，这在一定程度上能缓解因社会资本积累而引发的腐败问题。陈刚和李树（2012）的研究发现证实，地方官员在任时间增加，加剧了地方腐败及政企间非正式关联网络的嵌入程度；但官员交流制度能显著降低流入地的腐败水平，有助于破解地方官员因任期增长而形成的非正式社会网络嵌入。由此可见，适当的地方官员任期长短有利于在维持地方政策稳定性的同时抑制地方腐败。

3. 区域文化维度

近年来，随着我国政府对科学技术发展和社会主义精神文明建设的日益重视，地方官员任期效应在区域文化维度的影响也逐渐凸显，主要体现在地方政府科技投入情况、辖区技术创新水平以及教育支出程度上。然而，地方政府官员在任期内也面临财政投入的窘境，即科技创新活动以及教育投入具有长周期性、不确定性和高溢出性等特征，投入效果可能并不会在其任期内显现。研究发现，面对这一困境，地方官员会根据晋升考核体系中指标的重要程度以及施政的机会成本，对任期内的政策目标作出相应的选择。具体而言，在任期初期和末期，地方官员的机会成本和晋升概率都相对最小。此时，他们对科技创新、教育等具有长期收益和正外部性的领域投入最大。然而，随着晋升概率逐渐增高，实施此类长期收益导向政策的机会成本逐渐增大，地方官员会转向见效快的经济投入而非长期性的科技创新投入。之后，随着晋升概率和机会成本再度下降，地方官员对科技创新和教育的投入又会逐渐增加，地方官员任期和科技创新等投入之间呈典型的“正U形”特征（卞元超、白俊红，2017；李恩极、李群，2020）。研究发现，在官员更替的当年，科教文卫等公共服务支出的增长率占总财政支出的比重显著高于其他年份（龚璞等，2015）。除此之外，研究发现，异地交流对于辖区技术创新的影响取决于地方官员任期。具体而言，当地方官员在履新地任期满5年，异地交流当年对辖区技术创新有显著的积极影响；但当地方官员在履新地任期不满5年，异地交流当年则对辖区技术创新造成一定的负面影响（赵忠涛，2019）。由此可见，虽然官员异地交流制度对区域技术创新有积极影响，但仍需避免过于频繁的交流。

4. 区域社会维度

2014年修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》^①明确了地方党政领导班子成员成员的考核要求，强调要防止以单纯经济增长速度评定工作实绩，确立了涵盖经济发展、民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设以及党的建设等多维度的考核内容。基于这一制度调整，区域社会维度的研究重点关注一个核心问题：考核指标的多元化是否缓解了职业晋升激励下地方官员的“短视化”行为？围绕这一问题，现有研究提供了不同的经验证据。有研究发现考核指标改革初期，地方存在官员“为晋升而治理”的现象。例如，地方官员任期与安全生产治理效果呈“倒U形”曲线关系（姜雅婷、柴国荣，2017）。Vorthorns（2019）则认为，地方官员会在其晋升可能性最低的时间点，即任期的起点和终点强化社会福利性支出。也有学者认为，弹性任期下的官员无法形成关于任职时间的合理预期，导致其晋升压力逐年增加。在此压力下，地方官员任期与公共品投资呈负相关关系（庞保庆、王芳，2019）。但随着改革深入，地方政府的竞争行为逐渐发生改变。地方政府官员的投资偏好转向增进社会福祉、解决民生短板问题（王学军、余浩然，2024），以及提升农村地区居住质量的项目（李佳鹏、胡玉杰，2023）。这表明多元化指标考核的效果正逐渐显现。

5. 区域环保维度

地方官员任期影响区域环保的研究日益深入，但实证结果相对有限。有研究指出，官员政绩考核指标改革后，地方官员任期对区域环境绩效指标的影响发生了变化。例如，Tian等（2023）的研究发现，省长任期与二氧化碳排放量之间存在“倒U形”关系，但在二氧化碳排放量被纳入官员考核体系后，这种关系在统计上不显著了。作为区域制度的执行者，地方政府官员对环境议题持续的注意力资源分配是实施有效环境治理的重要保障（曾润喜、朱利平，2021）。另一部分研究关注官员更替引发的政治不确定性对区域环境的影响。官员更替能短暂地改变当地“政企合谋”倾向，暂时改善所在地的空气质量（郭峰、石庆玲，2017；占华，2021）。进一步地，中央环保督查制度的刚性约束会有效地解决“地方保护主义问题”（王鸿儒等，2021），强化官员更替对民营企业污染排放的抑制作用

^① 根据《党政领导干部选拔任用工作条例（2014年）》：“考察地方党政领导班子成员，应当把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容，更加重视劳动就业、居民收入、科技创新、教育文化、社会保障、卫生健康等的考核，强化约束性指标考核，加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产、债务状况等指标的权重，防止单纯以经济增长速度评定工作实绩。考察党政工作部门领导干部，应当把执行政策、营造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等作为评价的重要内容。”

(王鸿儒、陈思丞, 2023)。综合而言, 区域环境治理的实践效能与地方官员面临的政治激励结构以及地方官员的制度执行能力息息相关。关于地方官员任期对环境治理的效应研究还有待进一步深入。

6. 企业市场行为维度

中国地方政府对区域政策和资源分配有相当大的自主权, 这直接影响辖区内企业的运营。已有研究发现, 地方政府官员的任期会影响当地企业的行为, 主要体现在市场行为中, 包括企业研发投入、投资、多元化发展以及跨国企业进入等。其中, 最明显的影响体现在企业对研发投入的程度上。自2000年研发投入指标首次被纳入“十五”计划后, 政府逐渐重视企业的研发创新水平。相应地, 企业创新投入水平相关指标也逐渐成为地方官员考核体系的重要内容。由于地方官员可以通过政府补贴对辖区企业研发投入施加影响, 其任期内企业研发投入水平随晋升激励呈现“倒U形”特征(戴静、王红建, 2017)。不过, 也有部分学者认为, 晋升激励反而会抑制企业的研发投入。与晋升激励伴生的晋升压力会通过短期投资激励机制、寻租诱导机制、市场竞争抑制机制削弱公司对研发的投入(董竹、潘凌云, 2020)。企业为了维护政商关系, 会迎合政府设定短期化目标, 而短期投资的过度增加必然对研发产生挤出效应。与此同时, 企业过度维护政商关系以争夺廉价的生产要素, 会忽视对提升核心竞争力至关重要的创新研发。关于如何推进企业研发创新, 李后建和张宗益(2014)的研究发现, 适当延长地方官员任期有利于促进企业的研发投入。但程仲鸣等(2020)的研究持不同观点, 他们认为, 任期较长的官员面临更大的晋升压力, 更可能为政绩而影响本地企业技术创新。对企业管理者而言, 了解地方官员任期效应有助于指导企业的市场行为, 帮助企业更好地实现可持续发展。

7. 企业非市场行为维度

地方官员任期效应也影响企业的非市场行为, 主要体现在慈善和贿赂行为上。这些行为具有一定的短视性。地方官员会为了晋升考核, 有动机推动慈善类政策。在当前体制下, 地方政府拥有对企业资源配置的决定权。企业为了获得更优质的资源会迎合官员的目标偏好。因此, 企业捐赠等慈善行为随地方官员的晋升激励呈现先增后减的“倒U形”趋势(曹春方、傅超, 2015)。此外, 在地方官员更替频繁的背景下, 企业面临政商关系重构和新的“竞租”机会。为了更好地获得当地政府支持, 企业会强化对新任地方官员的贿赂行为(李后建、马朔, 2016)。然而, 这些非市场行为实际上并不利于企业的可持续发展。它们仅表面上提升了地方政府和企业的形象, 实则不利于优化地方政府的资源配置, 降低了地方政府的治理效果。随着正式制度约束的强化, 此类企业产生短视化行为的效应可能会趋于减弱。

（二）边界条件：区域、官员以及企业异质性

地方官员任期对于宏观区域发展以及微观企业行为的影响，因区域特征、官员特征以及企业特征差异而不同。这些维度的异质性构成了地方官员任期效应的重要边界条件。

1. 区域因素的异质性

我国幅员辽阔，东、中、西部的经济和社会发展等各方面都存在差异。区域因素的调节作用主要体现在两个方面。第一，我国各地区的制度环境差异较大，在影响经济发展和企业行为时，正式制度对于非正式制度有一定的替代作用。在市场化程度高及法律法规较完善的地区，地方政府官员对当地经济的干预较弱。这种环境会抑制地方官员因晋升动机而采取风险性投资的行为，例如为社会资本合作项目兜底的行为（蔡显军等，2020）。第二，地区差异会影响地方政府官员的政策选择及效果。例如，刘佳等（2012）研究的实证结果显示，西部地区官员面对晋升竞争时更倾向于出让土地。他们进一步分析，原因可能是西部官员的土地管理能力以及对违规行为的监察力度都显著低于东部官员。因此，西部地区政府官员更容易选择出让土地来换取资源。

2. 官员特征的异质性

地方官员的自身特征会影响其政策偏好、目标选择偏好和干预财政资源分配的动机强度。已有研究涉及的官员特征包括年龄、学历、官员出生地来源地，是否在出生地任职，是否为省委书记，任职前是否有中央部门工作经历，是否本地提拔，是否曾到沿海城市交流以及是否为平级调动，等等。

从年龄来看，相对年轻的地方官员面临更长的职业生涯和更强的职业激励，相对年长的地方官员更能平衡社会发展与经济发展目标（张建君等，2023）。蔡显军等（2020）的研究发现，随着年龄和任期的增长，晋升激励增强，地方官员会选择政府承担更多风险的社会资本合作项目。这种倾向在地方官员任期第4年或者年龄在54岁时达到顶峰，当任职超过4年或年龄大于55岁时，晋升激励下降，地方官员会倾向于减少风险性社会资本合作项目（蔡显军等，2020）。钱先航和曹廷求（2017）的研究表明，地方官员任职期间，其出生地和来源地的资金会更多流入任职地区，存在“钱随官走”效应。这种效应还会因地方官员的任期和年龄而有所不同，地方官员在任职初期或临近退休的60—65岁时，理性占主导，会倾向于从来源地引入资金；而在任职中后期或60岁以下时，情感占主导，更倾向于从出生地引入资金项目（钱先航、曹廷求，2017）。

地方官员的来源和去向会影响其任期内的治理效果。王贤彬和徐现祥基于1978—2005年省长和省委书记样本及其管辖省份的经济增长数据发现，来自中央

部委的省长或省委书记在任期间的经济增长绩效并不显著。这表明，中央交流到地方的官员更侧重于“培养与使用相结合”，而非单纯考核其经济性政绩（王贤彬、徐现祥，2008）。此外，本地提拔的官员因熟悉地方情况，资源配置能力更强。干春晖等（2015）的研究指出，相较于非本地提拔的官员，本地提拔的官员能为企业提供更多土地和融资优惠。陈秋平等（2019）的研究则发现，相较于异地调任者，本地调任的官员更重视环境治理，从而更能改善当地企业的环境表现。异地交流则对区域创新产生积极影响。赵忠涛（2019）发现，在履新地任期满5年的地方官员，异地交流当年对辖区技术创新有积极的正面影响。

省委书记和省长的任期效应存在差异。有研究认为，省委书记作为党政领导，掌握更多地方资源和决策权，其效应应该比省长更为显著。谭之博和周黎安（2015）认为，省级信贷投放与固定资产投资都随省委书记和省长的任期呈“倒U形”变化，转折点在任职第3至4年左右，与省长相比，“倒U形”关系对省委书记更显著。卞元超和白俊红（2017）的研究表明，省委书记任期对地方政府科技投入的影响效应呈现出“正U形”特征，且最低点出现在省委书记任期的第4.05年，但省长任期的影响效应并不显著。也有研究提出，省委书记在任期内持续关注社会稳定等目标，区域社会性指标受其任期影响的程度小于受省长任期的影响（Wang & Luo, 2019）。在市级层次，刘佳等（2012）发现，市长的任期显著影响地方土地出让行为，而市委书记任期的影响则不显著。

3. 企业的异质性

由于企业的政治关联、对政府资源的依赖性及对政治不确定性的适应能力存在差异，企业类型显著调节了地方官员的任期效应。显著的差异主要体现在国有企业与非国有企业之间、外资企业与内资企业之间。第一，国有企业与政府之间具有天然的政治关联，这种关联是一把“双刃剑”。一方面，国有企业更容易获得政策信息和资源倾斜，在土地和融资上具有优势（干春晖等，2015）；另一方面，国有企业也需要承担额外的非营利导向的政治性任务。政治激励对国有企业管理者的激励程度远大于民营企业，这导致地方官员任期与五年计划周期交错所造成的区域政策不确定性，对国有企业研发投资的抑制效应更为显著（戴静等，2019）。第二，在面对任期初期因地方官员变更带来的政策不确定性及所造成的政治风险时，Zhong等（2019）的研究发现，对于天然缺乏本地化政治能力的外资企业来说，官员变更加剧了政企之间的信息不对称，显著降低了外资企业的绩效。

（三）地方官员任期效应研究动态

随着干部考核指标的完善和多元化，地方官员任期效应的研究脉络呈现以下发展趋势：从关注、检验任期对经济性绩效指标的影响，拓展到关注对科技、社会等非经济性指标的影响。早期研究多集中于单一维度的因变量，主要探讨晋升

激励机制引发的“倒U形”关系。近年来，研究则更关注地方官员任期对不同性质的因变量的影响差异。例如，吴敏和周黎安（2018）的研究发现，市委书记和市长任期与可视型公共品支出呈现显著的“倒U形”关系（峰值在第3年），但与非可视型公共品无显著关联。此外，过度关注经济性指标可能会对社会、科技等非经济性指标产生替代效应。例如，李智超等（2023）的研究发现，地方政府的经济发展任务会挤出安全生产领域的绩效。对区域长期发展来说，非经济性指标与经济性指标同样重要。地方政府官员如何平衡多目标发展，提升区域治理水平，值得进一步探讨。

此外，已有地方官员任期效应的研究在晋升激励和社会资本积累的理论机制上存在不同的关注焦点，实证结果也存在差异。针对已有官员任期效应的差异化，本文发现，近期研究更多关注区域、地方官员以及企业维度上的异质性如何影响地方官员任期对区域发展和企业行为的影响。在研究中整合差异化的理论机制，强化对地方官员任期效应的边界条件的考察，有助于弥合已有差异化实证研究的发现，帮助进一步地拓展对地方官员任期效应的理解。

现有文献对地方官员任期产生的多元维度治理效果尚未形成共识。部分研究存在基于实证数据进行解读的导向，而忽视了理论发展与晋升考核中多重复杂因素的作用。

四、政策启示与研究展望

（一）政策启示

基于对现有文献的研究发现进行归纳，本文得出以下政策启示。

第一，建立科学的政绩考核观。现有的研究显示，经济性的指标和社会民生类的指标之间存在一定的替代性效应。要实现均衡的高质量发展，需对考核指标进行更科学完善的设计，引导党政领导干部平衡区域发展的多维目标。

第二，应尽量避免党政领导干部更替过于频繁的现象。党政领导干部更替频繁易导致地方政策缺乏连续性，不仅可能造成资源配置扭曲和财政效率损失，还会因政治不确定性而抑制企业的投资和创新行为。因此，应更大程度发挥法治体系在国家治理体系中的作用，强化地方政府的服务型角色。

第三，进一步提升法律和市场化制度质量。本文发现，区域制度质量的提升可以弱化政治不确定性。党政领导治理是国家治理的重要内容，而正式制度的优化有利于在官员变更过程中保持地方政策的连续性，且有利于避免因地方官员任期增长带来的腐败等负面效应。

未来地方官员任期制度建设应聚焦三重任务，即均衡区域发展多维目标，依

托目标责任制畅通央地政策传导，以及强化服务型政府职能定位。

（二）研究展望

当前关于地方官员任期对宏观区域治理及微观企业行为影响的研究已有较为丰富的成果，但也存在明确的局限性。晋升本身涉及政治立场、品德、能力、勤政、绩效、廉洁等多维度综合考量，现实的复杂性远超当前实证范式下的简化分析。在当前的实证范式下，研究者多用任期去预测区域经济发展等指标，一定程度上存在通过数据结果合理化解释的倾向，缺乏较为正式和严谨的理论模型预测。随着党政考评和晋升制度的完善和中国社会主义建设事业的发展，基于经济增长的晋升激励机制的适用性亟待反思和重新评估。未来研究可考虑从以下四个方面进行拓展。

1. 关注区域和官员的异质性，探讨多维目标包容性发展的权变条件

高质量发展作为一种体现新发展的理念，旨在满足多元需求的发展范式，要求地方官员在推动区域发展的过程中，统筹协调经济增长、民生改善与生态保护等多维目标。然而，这些目标既相互关联又存在潜在的冲突。现有研究虽通过“河长制”等案例证实在特定条件下目标协同的可能性（袁方成、姜煜威，2023），但仍缺乏对区域差异和官员特征如何影响目标优先顺序的机制的系统解释。未来研究可从实践创新与理论创新的互动角度出发，在以下三个方面进行深化：第一，构建包含经济、社会、生态等维度的复合指标体系，通过数字化手段动态追踪多目标协同的进展情况；第二，结合地方官员任期的阶段性特征，建立实践数据与理论模型迭代优化的研究框架，探索考核指标动态调整的规律；第三，重点分析区域和官员的异质性，揭示多维目标实现包容性发展的具体权变条件，例如在何种资源约束下、具备哪些特征的官员更易实现治理目标的动态均衡。

2. 关注企业异质性，构建“双层代理”模型探析企业微观行为决策的前因

当前研究多聚焦区域经济层面的宏观指标变量，对企业行为层面的微观指标变量关注不足，且较少考察除产权性质外的企业异质性。现实中，市场和政府同时在发挥作用。地方政府通过运用土地、融资和税收政策等多种方式扶持企业，引导企业行为以服务于区域政治绩效目标。与此同时，企业配合政府的政策导向，以获得更多的外部资源。然而，即使面临相似的制度环境，企业的行为决策依然可能存在差异（Li & Lu，2020）。未来研究可融合国家治理和公司治理视角，深入解析企业战略行为的选择机制。

3. 量化解析不同级别政府官员的任期效应，重点探讨县级治理议题

中国5年一期的“党代会”是一个重要的宏观政治周期节点。与此同时，省级官员、市级官员和县级官员的变更与任期实际上构成了一个多层次交叠的任期。目

前大部分文献集中在省级和市级官员的任期效应（占华，2021），在理论发展中没有区分两者可能对经济社会以及企业行为产生影响的领域差异。因此，未来研究可构建跨层级的纵向分析模型，分解不同行政层次的任期效应大小（马本等，2022）。

此外，相对于省级和市级，对县级官员任期效应的研究明显不足。随着“扩权强县”“省直管县”等一系列改革的深入，县级政府在国家治理体系中的作用日益凸显。县级作为城乡衔接的关键场域，在推动地方治理和贫困治理等方面扮演着独特而重要的角色。现有研究已初步关注到县级官员变更对贫困治理的影响（杜娟、朱旭峰，2023），未来研究可进一步深入探索县级官员任期效应对区域经济社会发展的具体影响。

4. 拓展研究方法，深入作用机理的研究

地方官员晋升对区域经济的影响具有一定内生性。当前研究多局限于理论推演，较少通过实证探讨地方官员任期如何影响微观企业行为，以及分析具体的政策工具与中介机制。未来研究可采用创新性方法拓展视野。其一，未来研究可以运用大数据、人工智能等技术深度挖掘地方官员任期内的政策文本（如《政府工作报告》等）和企业行为数据，精准追踪地方官员任期效应的动态变化与微观作用机制，为揭示地方官员行为与区域经济发展的内在联系提供量化支持。其二，未来研究可以采用事件研究法剖析特定政策或地方官员更替事件对企业行为和市场反应的影响。以地方官员更替为例，未来研究可考察更替事件前后企业投资决策、市场竞争格局及金融市场的波动变化，探究地方官员更替对企业及市场的短期和长期影响，厘清地方官员任期变动在不同时间维度上对区域经济主体行为的作用。其三，未来研究可以结合重大外部冲击事件，对地区政策响应效率和效果进行编码（孟庆国等，2022），进而运用模糊集定性比较分析（fs/QCA）方法，系统探究地方官员任期与其他要素的耦合效应及其影响政府治理效能的作用机制。

参考文献

- 卞元起、白俊红（2017）. 官员任期与中国地方政府科技投入——来自省级层面的经验证据. *研究与发展管理*, 29(5): 147-158.
- Bian, Y. C., & Bai, J. H. (2017). Officials' Tenure and Chinese Local Governments' S & T Investment: An Empirical Evidence from Provincial Samples. *Research and Development Management*, 29(5): 147-158. (in Chinese)
- 蔡显军、吴卫星、徐佳（2020）. 晋升激励机制对政府和社会资本合作项目的影晌. *中国软科学*, (3): 150-160.
- Cai, X. J., Wu, W. X., & Xu, J. (2020). Impact of Promotion Incentive on Public-Private Partnership Projects. *China Soft Science*, (3): 150-160. (in Chinese)
- 曹春方、傅超（2015）. 官员任期与地方国企捐赠：官员会追求“慈善”吗？*财经研究*, 41(4): 122-133.
- Cao, C. F., & Fu, C. (2015). Official Tenure and Local SOE Donations: Do Officials Pursue "Charity"? *Journal of Finance and Economics*, 41(4): 122-133. (in Chinese)
- 陈刚、李树（2012）. 官员交流、任期与反腐败. *世界经济*, 35(2): 20-142.
- Chen, G., & Li, S. (2012). Official Exchanges, Tenure, and Anti-Corruption. *The Journal of World Economy*, 35(2): 120-142. (in Chinese)
- 陈秋平、潘越、肖金利（2019）. 晋升激励、地域偏爱与企业环境表现：来自A股上市公司的经验证据. *中国管理*

- 科学, 27(8): 47-56.
- Chen, Q. P., Pan, Y., & Xiao, J. L. (2019). Promotion Incentive, Regional Favoritism and Environmental Performance: Evidence from the Listed Firms in China. *Chinese Journal of Management Science*, 27(8): 47-56. (in Chinese)
- 程仲鸣、虞涛、潘晶晶、张焱 (2020). 地方官员晋升激励、政绩考核制度和企业技术创新. *南开管理评论*, 23(6): 64-75.
- Cheng, Z. M., Yu, T., Pan, J. J., & Zhang, Y. (2020). Local Officials' Promotion Incentive, Political Achievement System and Technological Innovation of Firms. *Nankai Business Review*, 23(6): 64-75. (in Chinese)
- 戴静、刘放、张蒙、许传华 (2019). 周期交错、政策不确定和企业 R & D 投资——基于官员任期和五年计划的证据. *管理评论*, 31(12): 100-114.
- Dai, J., Liu, F., Zhang, H., & Xu, C. H. (2019). Political Periodic Interleaving, Policy Uncertainty, and Enterprises' R & D Investment: An Empirical Study Based on Provincial Officials and Five-Year Plan. *Management Review*, 31(12): 100-114. (in Chinese)
- 戴静、王红建 (2017). 政治周期驱动下的企业研发投入研究. *当代财经*, (4): 14-24.
- Dai, J., & Wang, H. J. (2017). Research on Corporate R & D Input under the Driven of Political Cycle. *Contemporary Finance & Economics*, (4): 14-24. (in Chinese)
- 董竹、潘凌云 (2020). 官员晋升压力与公司研发. *南开经济研究*, (2): 138-162.
- Dong, Z., & Pan, L. Y. (2020). Politician's Promotion Pressure and Firm R & D. *Nankai Economic Studies*, (2): 138-162. (in Chinese)
- 杜娟、朱旭峰 (2023). 官员更替、政策连续性与贫困治理绩效——来自国家级贫困县脱贫的经验证据. *公共行政评论*, 16(1): 6-28+197.
- Du, J., & Zhu, X. F. (2023). Official Turnover, Policy Consistency, and Poverty Governance Performance: Empirical Evidence from Nationally Designated Poverty-Stricken Counties in China. *Journal of Public Administration*, 16(1): 6-28+197. (in Chinese)
- 干春晖、邹俊、王健 (2015). 地方官员任期、企业资源获取与产能过剩. *中国工业经济*, (3): 44-56.
- Gan, C. H., Zou, J., & Wang, J. (2015). Term of Local Officials, Enterprise Resource Acquisition and Excess Capacity. *China Industrial Economics*, (3), 44-56. (in Chinese)
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜 (2016). 中国地方领导任期与政府行为模式：官员任期的政治经济学. *经济学(季刊)*, 15(3): 893-916.
- Geng, S., Pang, B. Q., & Zhong, L. N. (2016). The Political Economy of the Term Factor in China: The Term of Local Cadres and the Behavior of Local Governments. *China Economic Quarterly*, 15(3): 893-916. (in Chinese)
- 龚璞、俞晗之、吴田、吴洵 (2015). 地方官员更替、任期与支出政策变动——基于 1980—2011 年省级面板数据的实证研究. *公共管理评论*, 18(1): 17-31.
- Gong, P., Yu, H. Z., Wu, T., & Wu, X. (2015). Policy Changes in Local Officials' Turnover, Tenure, and Expenditures: An Empirical Study Based on 1980-2011 Provincial. *Public Administration Review*, 18(1): 17-31. (in Chinese)
- 郭峰、石庆玲 (2017). 官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善. *经济研究*, 52(7): 155-168.
- Guo, F., & Shi, Q. L. (2017). Official Turnover, Collusion Deterrent and Temporary Improvement of Air Quality. *Economic Research Journal*, 52(7): 155-168. (in Chinese)
- 姜雅婷、柴国荣 (2017). 目标考核、官员晋升激励与安全生产治理效果——基于中国省级面板数据的实证检验. *公共管理学报*, 14(3): 44-59+156.
- Jiang, Y. T., & Chai, G. R. (2017). Target-Evaluation, Promotion Incentive and Effectiveness of Workplace Safety Evaluation: An Empirical Analysis of Panel Data in China. *Journal of Public Management*, 14(3): 44-59+156. (in Chinese)
- 雷光勇、刘茉、王文忠 (2017). 主政官员更替、不确定性与外资利用. *经济与管理研究*, 38(3): 24-35.
- Lei, G. Y., Liu, M., & Wang, W. Z. (2017). The Replacement of Officials in Power, Uncertainty and Utilizations of Foreign Capital. *Economic and Management Research*, 38(3): 24-35. (in Chinese)
- 黎文飞、唐清泉 (2015). 政府行为的不确定抑制了企业创新吗？——基于地方财政行为波动的视角. *经济管理*, 37(8): 45-54.
- Li, W. F., & Tang, Q. Q. (2015). Has the Uncertainty of Government Behavior Hindered Firm Innovation? Perspective

- from the Fluctuation of Local Government Fiscal Behavior. *Economic Management*, 37(8): 45-54. (in Chinese)
- 李恩极、李群 (2020). 官员任期、标尺竞争与地方政府科技支出——基于地级市数据和两区制空间杜宾模型的新证据. *研究与发展管理*, 32(6): 114-125.
- Li, E. J., & Li, Q. (2020). Official Tenure, Yardstick Competition and Local Government S & T Expenditure: New Evidence Based on Chinese Municipalities Data and Two-Regime Spatial Durbin Model. *Research and Development Management*, 32(6): 114-125. (in Chinese)
- 李后建、马翔 (2016). 官员更替、政府管制与企业贿赂. *公共行政评论*, 9(3): 125-146+189.
- Li, H. J., & Ma, S. (2016). Governor Turnover, Government Regulation and Bribery. *Journal of Public Administration*, 9(3): 125-146+189. (in Chinese)
- 李后建、张宗益 (2014). 地方官员任期、腐败与企业研发投入. *科学学研究*, 32(5): 744-757.
- Li, H. J., & Zhang, Z. Y. (2014). Local Official Tenure, Corruption and Firm R & D Investment. *Studies in Science of Science*, 32(5): 744-757. (in Chinese)
- 李佳鹏、胡玉杰 (2023). 财政分权能促进中国农村人居环境治理吗? *中国人口·资源与环境*, 33(5): 172-180.
- Li, J. P., & Hu, Y. J. (2023). Can Fiscal Decentralization Promote the Rural Living Environment Governance in China? *China Population, Resources and Environment*, 33(5): 172-180. (in Chinese)
- 李智超、于翔、胡志平 (2023). 从“亡羊补牢”到“未雨绸缪”: 绩效挤出、全过程安全规制与安全生产治理. *中国行政管理*, 39(4): 146-154.
- Li, Z. C., Yu, X., & Hu, Z. P. (2023). Whole Process of Safety Regulation, Performance Crowding-Out Effect and Safety Governance. *Chinese Public Administration*, 39(4): 146-154. (in Chinese)
- 刘佳、吴建南 (2015). 中国地方政府土地财政的影响因素研究——基于地市面板数据. *经济管理*, (6): 154-165.
- Liu, J., & Wu, J. N. (2015). Influence Factors of Land Finance in China: An Empirical Research of Panel Data from Municipal-Level Cities in China. *Economic Management*, (6): 154-165. (in Chinese)
- 刘佳、吴建南、马亮 (2012). 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. *公共管理学报*, 9(2): 11-23+122-123.
- Liu, J., Wu, J. N., & Ma, L. (2012). Local Officials' Promotion and Land Finance in China: An Empirical Analysis of Panel Data from Municipal-Level Cities. *Journal of Public Management*, 9(2): 11-23+122-123. (in Chinese)
- 刘伟 (2022). 干部治理能力评价的新指向、新内涵与新要求. *国家治理*, (6): 13-16.
- Liu, W. (2022). New Directions, Dimensions, and Requirements for the Assessment of the Governance Capacity of Officials. *National Governance*, (6): 13-16. (in Chinese)
- 刘颖、刘梦韬、商容轩 (2022). 四维匹配驱动国家治理能力现代化——基于中国党政领导干部选拔实践的多案例分析. *公共管理学报*, 19(3): 35-45+167.
- Liu, Y., Liu, M. T., & Shang, R. X. (2022). Four-Dimension Fit Drives the Modernization of the National Governance Capacity: Case Analysis of Chinese Communist Party's Cadre Selection Practices. *Journal of Public Management*, 19(3): 35-45+167. (in Chinese)
- 罗党论、余国满 (2015). 地方官员变更与地方债发行. *经济研究*, 50(6): 131-146.
- Luo, D. L., & She, G. M. (2015). Officials' Turnover and Issuance of Local Government Debt. *Economic Research Journal*, 50(6): 131-146. (in Chinese)
- 马本、胡天颢、赵康 (2022). 中国地方环境分权与制度变迁——多级分权度测算与污染治理效应评估. *管理评论*, 34(5): 304-317.
- Ma, B., Hu, T. K., & Zhao, K. (2022). Environmental Decentralization and Institutional Change of Local Governments in China: Measurement of Multi-Level Decentralization and Assessment of Pollution Abatement Effects. *Management Review*, 34(5): 304-317. (in Chinese)
- 马亮 (2013). 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究. *公共管理学报*, 10(2): 28-39+138.
- Ma, L. (2013). Promotion Incentive of Government Officials and Government Performance Target-setting: An Empirical Analysis of Provincial Panel Data in China. *Journal of Public Management*, 10(2): 28-39+138. (in Chinese)
- 孟庆国、王友奎、陈思丞 (2022). 官员任期、财政资源与数字时代地方政府组织声誉建构——基于2000万条省级政府网站数据的实证研究. *公共管理与政策评论*, 11(4): 20-37.
- Meng, Q. G., Wang, Y. K., & Chen, S. C. (2022). Official Tenure, Financial Resources and Organizational Reputation Construction of Local Government in Digital Era: An Empirical Study Based on 20 Million Provincial

- Government Website Data. *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 20-37. (in Chinese)
- 庞保庆、王大中 (2016). 官员任期制度与经济绩效. *中国经济问题*, (1): 14-24.
- Pang, B. Q., & Wang, D. Z. (2016). Officials' Tenure System and Economic Performance. *China Economic Studies*, (1): 14-24. (in Chinese)
- 庞保庆、王芳 (2019). 中国弹性任期规则与公共品供给——基于县级政府数据的实证研究. *中国经济问题*, (6): 72-85.
- Pang, B. Q., & Wang, F. (2019). China Flexible Term Rule and Public Goods Provision: An Empirical Study Based on County-Level Government Data. *China Economic Studies*, (6): 72-85. (in Chinese)
- 钱先航 (2012). 官员任期、政治关联与城市商业银行的贷款投放. *经济科学*, (2): 89-101.
- Qian, X. H. (2012). Officials' Tenure, Political Connections, and Loan Issuance by City Commercial Banks. *Economic Science*, (2): 89-101. (in Chinese)
- 钱先航、曹廷求 (2017). 钱随官走：地方官员与地区间的资金流动. *经济研究*, 52(2): 156-170.
- Qian, X. H., & Cao, T. Q. (2017). Money Following Politicians: Local Officials and Interregional Cash Flows. *Economic Research*, 52(2): 156-170. (in Chinese)
- 谭之博、周黎安 (2015). 官员任期与信贷和投资周期. *金融研究*, (6): 80-93.
- Tan, Z. B., & Zhou, L. A. (2015). Official's Tenure, Credit Cycles and Investment Cycles. *Journal of Financial Research*, (6): 80-93. (in Chinese)
- 王鸿儒、陈思丞 (2023). 官员更替、中央环保督察与地方环境监管实施——基于南方 A 省 18945 家企业样本的实证研究. *经济社会体制比较*, (4): 112-122.
- Wang, H. R., & Chen, S. C. (2023). Changes in Officials, Central Environmental Protection Inspection, and Local Environmental Oversight Enforcement: An Empirical Study Based on 18945 Enterprise Samples in Province A in South China. *Comparative Economic and Social Systems*, (4): 112-122. (in Chinese)
- 王鸿儒、陈思丞、孟天广 (2021). 高管公职经历、中央环保督察与企业环境绩效——基于华南 A 省企业 2011—2018 年层级数据的实证分析. *公共管理学报*, 18(1): 114-125+173.
- Wang, H. R., Chen, S. C., & Meng, T. G. (2021). Executive's Public Working Experience, Central Environmental Protection Inspection and Corporate Environmental Action: Empirical Analysis Based on the Firm-level Data of A Province in South China from 2011 to 2018. *Journal of Public Management*, 18(1): 114-125+173. (in Chinese)
- 王贤彬、徐现祥 (2008). 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据. *管理世界*, (3): 16-26.
- Wang, X. B., & Xu, X. X. (2008). The Origin, Destination, and Tenure of Local Officials and Economic Growth: Evidence from China's Provincial Governors and Party Secretaries. *Management World*, (3): 16-26. (in Chinese)
- 王贤彬、徐现祥 (2010). 中国地方官员经济增长轨迹及其机制研究. *经济学家*, (11): 34-43.
- Wang, X. B., & Xu, X. X. (2010). Research on the Economic Growth Trajectory and Mechanism of China's Local Officials. *Economist*, (11): 34-43. (in Chinese)
- 王贤彬、徐现祥、李邨 (2009). 地方官员更替与经济增长. *经济学(季刊)*, 8(4): 1301-1328.
- Wang, X. B., Xu, X. X., & Li, X. (2009). Provincial Governors' Turnovers and Economic Growth: Evidence from China. *China Economic Quarterly*, 8(4): 1301-1328. (in Chinese)
- 王学军、余浩然 (2024). 绩效目标、官员特征与地方政府 PPP 项目投资偏好. *公共管理与政策评论*, 13(3): 4-20.
- Wang, X. J., & Yu, H. R. (2024). Performance Goals, Official Characteristics, and Local Government Investment Preferences in PPP Projects. *Public Administration and Policy Review*, 13(3): 4-20. (in Chinese)
- 吴敏、周黎安 (2018). 晋升激励与城市建设：公共品可视性的视角. *经济研究*, 53(12): 97-111.
- Wu, M., & Zhou, L. A. (2018). Political Incentives and City Construction: The Visibility of Public Projects. *Economic Research Journal*, 53(12): 97-111. (in Chinese)
- 肖洁、龔六堂、张庆华 (2015). 市委书记市长变更、财政支出波动与时间不一致性. *金融研究*, (6): 94-110.
- Xiao, J., Gong, L. T., & Zhang, Q. H. (2015). Municipal Leaders Turnover, Public Expenditures and Time-inconsistency. *Journal of Financial Research*, (6): 94-110. (in Chinese)
- 徐业坤、钱先航、李维安 (2013). 政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据. *管理世界*, (5): 116-130.

- Xu, Y. K., Qian, X. H., & Li, W. A. (2013). Political Uncertainty, Political Connections, and Private Enterprise Investment: Evidence from Municipal Party Secretary Changes. *Journal of Management World*, (5): 116–130. (in Chinese)
- 杨海生、才国伟、李泽楦 (2015). 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据. *管理世界*, (12): 12–23+187.
- Yang, H. S., Cai, G. W., & Li, Z. B. (2015). Policy Discontinuity and Fiscal Efficiency Loss: Empirical Evidence from China's Municipal Official Turnover. *Journal of Management World*, (12): 12–23+187. (in Chinese)
- 杨海生、陈少凌、罗党论、余国满 (2014). 政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据. *管理世界*, (9): 13–28+187–188.
- Yang, H. S., Chen, S. L., Luo, D. L., & She, G. M. (2014). Between the Policy Instability and the Economic Growth: The Empirical Evidence from China's Change in her Local Officers. *Journal of Management World*, (9): 13–28+187–188. (in Chinese)
- 姚金伟、韩海燕 (2019). 当代中国地方官员有序政治流动及其经济性影响——实际任期考察的视角. *财经问题研究*, (5): 3–11.
- Yao, J. W., & Han, H. Y. (2019). Orderly Political Mobility of Local Officials in Contemporary China and Its Economic Impact: A Perspective of Actual Tenure Examination. *Research on Financial and Economic Issues*, (5): 3–11. (in Chinese)
- 袁方成、姜煜威 (2023). “达标锦标赛”: 冲突性目标的治理机制——以生态环境治理为讨论场域. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 38(2): 183–197+232.
- Yuan, F. C., & Jiang, Y. W. (2023). The “Tournament of Attainment”: The Governance Mechanism of Conflicting Goals: Ecological and Environmental Governance as a Field of Discussion. *Journal of Tsinghua University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 38(2): 183–197+232. (in Chinese)
- 曾润喜、朱利平 (2021). 晋升激励抑制了地方官员环境注意力分配水平吗? *公共管理与政策评论*, 10(2): 45–61.
- Zeng, R. X., & Zhu, L. P. (2021). Does Promotion Incentive Inhibit the Level of Environmental Attention Allocation of Local Leader? *Public Administration and Policy Review*, 10(2): 45–61. (in Chinese)
- 占华 (2021). 政策不稳定性如何影响环境污染——基于地市级官员变更的实证检验. *中国经济问题*, (3): 76–89.
- Zhan, H. (2021). How Does Policy Instability Affects Environmental Pollution: Empirical Evidence from the Turnover of China's Local Officers. *China Economic Studies*, (3): 76–89. (in Chinese)
- 张建君、周欣雨、柴润明 (2023). 何以善治: 官员特征与地区平衡发展相关性研究. *国家现代化建设研究*, 2(1): 104–120.
- Zhang, J. J., Zhou, X. Y., & Chai, Y. M. (2023). A Study on the Correlation Between Officials' Characteristics and Balanced Regional Development. *Journal of Modernization Studies*, 2(1): 104–120. (in Chinese)
- 张军、高远 (2007). 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据. *经济研究*, (11): 91–103.
- Zhang, J., & Gao, Y. (2007). Terms Limits and Rotation of Chinese Governors: Do They Matter to Economic Growth? *Economic Research Journal*, (11): 91–103. (in Chinese)
- 赵忠涛 (2019). 中国地方官员异地交流与区域创新关系的研究——基于省委书记、省长异地交流的证据. *研究与发展管理*, 31(5): 148–158.
- Zhao, Z. T. (2019). Impact of the Local Officials' Geographical Rotation on Regional Innovation in China: Evidence from the Geographical Rotation Data of Provincial Governors. *Research and Development Management*, 31(5): 148–158. (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 Investment in China. *Economic Research Journal*, (6): 33–40. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, (7): 36–50.
- Zhou, L. A. (2007). Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, (7): 36–50. (in Chinese)
- 周黎安 (2017). *转型中的地方政府: 官员激励与治理(第二版)*. 上海: 格致出版社.

- Zhou, L. A. (2017). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance*. 2nd ed. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周黎安 (2022). 晋升锦标赛文献评述与研究展望. *经济管理* 学刊, 1(1): 1-34.
- Zhou, L. A. (2022). Promotion Tournament Literature Review Future Directions. *Quarterly Journal of Economics and Management*, 1(1): 1-34. (in Chinese)
- 周黎安, 刘冲, 厉行, 翁翕 (2015). “层层加码”与官员激励. *世界经济文汇*, (1): 1-15.
- Zhou, L. A., Liu, C., Li, X., & Weng, X. (2015). “Layer-by-Layer Markup” and Official Incentives. *World Economic Papers*, (1): 1-15. (in Chinese)
- Bo, Z. (1996). Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders. *Journal of Contemporary China*, 5(12): 135-154.
- Brender, A., & Drazen, A. (2008). How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries. *American Economic Review*, 98(5): 2203-2220.
- Cordero, A. M., & Miller, S. R. (2019). Political Party Tenure and MNE Location Choices. *Journal of International Business Studies*, 50(6): 973-997.
- de Benedictis-Kessner, J. (2018). Off-Cycle and Out of Office: Election Timing and the Incumbency Advantage. *The Journal of Politics*, 80(1): 119-132.
- Dubois, E. (2016). Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus. *Public Choice*, 166(1-2): 235-259.
- Durnev, A., Enikolopov, R., Petrova, M., & Santarosa, V. (2015). Politics, Instability, and Composition of International Investment Flows. *Journal of Corporate Finance*, 30: 299-324.
- Julio, B., & Yook, Y. (2012). Political Uncertainty and Corporate Investment Cycles. *Journal of Finance*, 67(1): 45-83.
- Hibbs, D. A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71(4): 1467-1487.
- Li, C., Gao, D., & Zhong, W. (2020). A Political Cycle of Regional FDI Spillovers in an Emerging Market: Evidence from China. *Management International Review*, 60: 151-176.
- Li, S., & Lu, J. W. (2020). A Dual-agency Model of Firm CSR in Response to Institutional Pressure: Evidence from Chinese Listed Firms. *Academy of Management Journal*, 63(6): 2004-2032.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2): 169-190.
- Paik, Y., Kang, S., & Seamans, R. (2019). Entrepreneurship, Innovation, and Political Competition: How the Public Sector Helps the Sharing Economy Create Value. *Strategic Management Journal*, 40(4): 503-532.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
- Tian, Z., Hu, A., Chen, Y., & Shao, S. (2023). Local Officials' Tenure and CO₂ Emissions in China. *Energy Policy*, 173: 113394.
- Vortherms, S. A. (2019). Disaggregating China's Local Political Budget Cycles: “Righting” the U. *World Development*, 114: 95-109.
- Wang, D. Q., & Luo, X. R. (2019). Retire in Peace: Officials' Political Incentives and Corporate Diversification in China. *Administrative Science Quarterly*, 64(4): 773-809.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law Economics and Organization*, 11(1): 1-31.
- Zhong, W., Lin, Y., Gao, D., & Yang, H. (2019). Does Politician Turnover Affect Foreign Subsidiary Performance? Evidence in China. *Journal of International Business Studies*, 50(7): 1184-1212.

责任编辑：黄冬娅

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 2, 2026

● SYMPOSIUM: Public Service Innovation and Service Efficiency

Forty Years of Policy Evolution and Innovation in China's Public Services: A Knowledge Graph Analysis
..... Ning Guo & Xiaoping Jiang

Abstract Equitable and accessible public services serve as a vital hallmark of Chinese modernization and constitute the social cornerstone for achieving common prosperity. Based on 280 national-level public service policy documents spanning from 1985 to 2025, this paper constructs a knowledge map of China's public service policies. It presents and explores the objectives, evolution, and innovations within China's public service policies over the past four decades. The study reveals that China's public service policies having undergone a gradient evolution characterized by "market-oriented transformation" to "exploration of universal benefits" to "advancement towards equalization" to "high-quality development", the policies demonstrate a four-dimensional dynamic pattern: demand progression, value realignment, collaborative production, and technological innovation. This evolution reflects the innovative experience of public service policy with Chinese characteristics. The research elucidates the inherent logic behind the evolution of China's public service policies, providing theoretical and empirical foundations for optimizing the people's livelihood security system and promoting the high-quality development of public services.

Key Words Public Services; Policy Evolution; Policy Innovation; Knowledge Graph

How Government-Citizen Distance Affects Citizen Satisfaction: An Empirical Study Based on a Nationally Representative Social Survey Juan Du, Ziyang Li & Xufeng Zhu

Abstract As government performance continues to improve, how to further enhance citizen satisfaction with public services has become a central concern for both academia and government. A closer examination of government-citizen interactions makes it possible to move beyond the traditional performance-centered explanatory framework, redirecting scholarly attention toward the collaborative relationship between the government and the public in the delivery of public services as a more effective explanation for citizen satisfaction. This study introduces government-citizen distance as a core concept, defining it as citizens' composite psychological perception based on the spatiotemporal separation from government agencies and social identification with government officials. We develop and test competing hypotheses to explain the mechanisms through which government-citizen distance influences citizen satisfaction. Drawing on the 2019 China Social Governance Survey (CSGS) and manually collected data, this study examines the effects of spatial, temporal, and social distance on citizen satisfaction. The results show that the greater the geographic and temporal distance between citizens and the government, the higher the public's satisfaction with local government, whereas narrowing social distance does not lead to increased citizen satisfaction. Moreover, government-citizen distance affects citizen satisfaction through shaping public expectations of government responsibility and reconstructing their perceptions of the government. Further, the impact of government-citizen distance varies with citizens' political identity. This study offers decision-makers a novel perspective on the sources of citizen satisfaction in contemporary China and supports more precise and responsive public management.

Key Words Psychological Distance; Government-Citizen Distance; Citizen Satisfaction; Cognitive Restructuring; Citizen Expectations

How Do Online Government Services Influence Citizens' Perception of Social Equity?

..... Yabin Du & Liang Ma

Abstract The development of digital government presents both new chances and challenges for social equity. There are still competing theoretical perspectives and a lack of empirical studies about the relationship between digital government and social equity. Using three waves of the Chinese Social Survey data combined with provincial-level data, this study examines how online government service capacity influences individual perception of social equity, and the mediating role of citizen-government interaction experiences and the moderating effects of the dual digital divide. The results suggest that: First, provincial-level online government service capacity exerts a positive effect on individual perception of social equity, with service accessibility and service effectiveness playing crucial roles, while the process of service handling shows no significant effect. Second, online government service capacity promotes citizens' perception of social equity through improving their perceptions of citizen-government interaction, including perception of government transparency, perception of procedural fairness, perception of service quality, and perception of government responsiveness. Third, while the digital access divide does not influence the relationship between online government services and perception of social equity, the digital usage divide induced by education attainment and age differences leads to the varying impact of online government services on perception of social equity. These findings provide preliminary evidence supporting the positive role of online government services in promoting public perception of social equity, revealing the complexity and contingent nature of their relationship.

Key Words Online Government Services; Digital Government; Social Equity; Citizen-Government Interaction; Digital Divide

●ARTICLES

Strategy Types and Generative Mechanisms of Policy Redesign: A Process-Tracing Analysis of the Evolution of China's Fertility Policy

Xiaoou Man & Yang Yang

Abstract Policy design is a specific form of policymaking that shapes policy implementation outcomes. Combining the dual attributes of a rational-technical instrument and a value-oriented pursuit, it serves as a key link between policy intentions and policy practice. However, existing research has paid more attention to the configuration of policy design elements at specific points in time, rather than treating policy design as an integrated whole and examining, from a longitudinal perspective, its adaptability and flexibility over time. To address this gap, this article introduces the concept of policy redesign and focuses on the robustness that policy design exhibits in the course of adjustment. Based on an analytical framework centered on intervention targets and action characteristics, the study identifies four strategic types of policy redesign: static substantive redesign, static procedural redesign, dynamic substantive redesign, and dynamic procedural redesign. It further constructs a four-stage mechanism consisting of issue context, goal iteration, tool adaptation, and policy feedback to explain the dynamic generation of policy redesign strategies. The study not only responds, at a theoretical level, to the classic question of how policy design evolves, but also reveals, at a practical level, how policy redesign is realized through adaptation to changing circumstances and timely adjustment. Future policy design should place greater emphasis on the transition from static robustness to dynamic adaptation, so as to further enhance policy adaptability and institutional resilience.

Key Words Policy Redesign; Strategy Type; Policy Change; Process Tracing

..... Qixing Mo & Zijie Shao

Abstract The success of public policy in the modern political ecosystem increasingly relies on public understanding and acceptance, with policy narratives serving as a key guiding tool. However, existing research has largely overlooked the underlying psychological mechanisms through which narratives influence policy cognition and acceptance, particularly the interaction between narrative frames and an audience's prior knowledge. This study combines an electroencephalography experiment with a questionnaire survey, employing a 2 (episodic vs. thematic narrative frame) × 2 (high vs. low policy familiarity) within-subjects design (N = 60) to disentangle the effects of policy narratives at both physiological and subjective levels. Our core finding reveals a stark dissociation between physiological and attitudinal outcomes. At the physiological level, the narrative frame had a significant effect; episodic frames, focusing on individual stories, induced stronger neural activity than thematic frames presenting macro-data. At the attitudinal level, however, this neural advantage vanished. The narrative frame had no significant effect on final policy acceptance or information memory, while prior policy familiarity emerged as the sole determinant of these outcomes. We further found that watching policy news in an official media format significantly decreased participants' overall emotional arousal. We thus propose a "trigger" hypothesis to explain this paradox; in the low-arousal context created by official media, policy narratives fail to facilitate deep cognitive processing, instead merely activating audiences' preconceived judgments based on prior experience, cognitive engagement and emotional arousal in moderating narrative effectiveness and offer new insights into the applicability boundaries of the narrative transportation hypothesis within the Narrative Policy Framework.

Key Words Narrative Policy Framework; Policy Narrative; Policy Identity; EEG Experiment; Survey Experiment

“Party-led Collaboration”: The Cooperation Mode and Organization Mechanism of Mega Projects under the Overall Planning of Party Building Zheng Wang

Abstract Collaboration is a wicked problem for any modern organization. As an important carrier for China to improve social livelihood and promote national development and construction, mega projects possess characteristics such as systematic nature of tasks, strong time constraints, and cross-institutional nature of tasks, and require a cross-organizational collaboration model to be implemented. Based on the core driving force of party building, the “Party-led Collaboration” is initiated, established, and operated by party organizations, and innovative grassroots organizations based on the party are constructed and used in the implementation process of major projects. The “Party-led Collaboration” has realized the adjustment of the political system to the administrative system through the mechanism of the upgrading of departmental tasks, the internalization of the distribution of control rights, and the construction of strong incentive correlation based on the status of party members, thereby promoting the implementation of mega projects in a highly connected collaborative form. As a framework model for cross institutional collaboration, the “Party-led Collaboration” is not a simple replacement for internal collaboration models such as work teams and leadership groups, but rather a supplement and modification to address major cross institutional tasks that are beyond the scope of internal collaboration. On the one hand, “Party-led Collaboration” provides a supplementary explanation at the meso-level for “how to effectively govern mega projects”, forming the meso-level organizational foundation for the China's good governance capabilities and high-level promotion to complete unconventional tasks; On the other hand, “Party-led Collaboration” provides experience and reference for the integration and transformation of “grassroots party building” and “governance

effectiveness”, which helps to clarify the major proposition of “how the organizational advantages of the Party can be transformed into governance effectiveness” at the theoretical level.

Key Words Party-led Collaboration; Mega Projects; Unconventional Tasks; Party Building Leading; Governance Efficiency

Building Governance Communities on Commercial Streets: Expanding Grassroots Governance Beyond Residential Communities Limei Gu & Yuquan Li

Abstract Urban commercial streets have become as vital to grassroots governance as residential communities, yet face a key challenge: transforming competing merchants into collaborative collectives. Examining Shanghai’s C Street Council through a “one chain, two loops” framework based on Interaction Ritual Chain theory, this study reveals how such governance communities are built. The “identity-situation” loop cultivates street identity through role-shaping and strengthens collective consciousness via spatial design and co-presence. The “issue-emotion” loop channels governance energy by focusing on shared concerns and building emotional solidarity. Through role-reshaping activation, cyclical momentum injection, and institutional safeguarding, the Street Council balances market logic with public values, demonstrating a local pathway from fragmentation to integration, from transactional ties to emotional bonds.

Key Words Commercial Street Governance Community; Grassroots Governance Community; Interaction Ritual Chains; Urban Governance

How to Resolve “Wicked Problem” in Grassroots Policy Implementation: A Case Study of Housing Expropriation Events Bin Lin & Hong Wen

Abstract The compensation for demolition and expropriation is facing difficulties in redistributing benefits, which has become a microcosm of the “Wicked Problem” in grassroots governance. This article differs from the explanation of administrative coercive power and interest game from the perspective of the state and society, but proposes a new explanation of “combined operation” of policy implementation based on the perspective of policy execution. Deeply describe the implementation mechanism of government departments in promoting housing expropriation and compensation work around the most iconic demolition event in China. Research has found that grassroots government departments adopt a variety of policy implementation methods, combining standardized execution, dynamic governance, and creative execution to solve “Wicked Problem” in a phased and targeted manner. Behind this is actually the government redirecting policy implementation issues to the level of organizational decision-making, shaping rigid rules for the public, and releasing limited flexibility in internal operations of the organization, in order to flexibly adapt to changes in group structure and interest patterns. This article provides a new framework for the “combination operation” of policy implementation, which helps to deepen the understanding of addressing “Wicked Problem” under normative constraints and enriches the exploration of policy implementation theory in grassroots governance. This has enlightening significance for optimizing expropriation compensation policies and improving the policy implementation system.

Key Words Policy Implementation; Grassroots Governance; Wicked Problem; Housing Expropriation; Combination Operation

Can Unified Regulation Prevent Corruption in Public Resource Trading? Evidence from the Yangtze River Delta Region Qiaolan Liu, Fei Luo & Conghu Wang

Abstract The development of the socialist market economy with Chinese characteristics has posed new challenges to the transformation of government regulatory systems. Authorities must advance contingency-

based regulatory reforms in response to evolving external conditions. However, critical questions remain empirically untested; whether the contingency reform of the regulatory system can enhance regulatory efficiency, and how do its adaptive features correlate with reform effects. This study leverages unified regulatory reform—an institutional adaptation to centralized public resource trading—as an analytical foundation. Focusing on the Yangtze River Delta (China’s most market-oriented, resource-intensive, and reform-progressive region of regulatory systems for public resource allocation), we employ a quasi-experimental approach to empirically examine whether unified regulation prevents corruption in public resource trading. Key findings include: (1) Unified regulation significantly reduces corruption, reducing annual duty-related crimes by approximately 4 cases per 10,000 public officials; (2) Moreover, the effect of corruption prevention is more significant in areas with a higher initial level of corruption; (3) When unified regulation covers two types of projects, the effect of corruption prevention reaches its peak; (4) Unified regulation of public resource trading achieved through the administrative transfer method has a more significant corruption prevention effect than that achieved through the local legislative authorization method. Theoretically, this study advances a contingency perspective on aligning regulatory systems with contextual demands. Empirically, it provides the first systematic evidence of whether unified regulation prevents corruption in public resource trading, offering actionable insights for regulatory transformation in public resource trading.

Key Words Public Resource Trading; Unified Regulation; Policy Evaluation; Corruption

● **THEORETICAL REVIEWS**

The Effects of Local Officials’ Tenure: Literature Review and Prospects

..... Can Li & Yujie Wang

Abstract This paper synthesizes the governance effects and mechanisms through which local officials’ tenure influences regional development and firm behavior based on research on such impacts within the Chinese context. Drawing on 252 relevant studies, we find that research on local officials’ tenure reflects the refinement and evolution of assessment and appointment systems for Party and government leading cadres. The focus of research has progressively expanded from singular regional economic indicators to encompass diversified metrics such as regional politics, culture, society, and environmental protection, as well as micro-level behaviors of entities like firms—including investment and technological innovation. Local officials’ tenure affects the promotion incentives and social capital available to them, which in turn shapes their attention allocation across multiple goals and the effectiveness of their governance. Meanwhile, regional characteristics, individual attributes of officials, and firm-specific traits potentially moderate the actual governance effects of local officials’ tenure. Future research should place greater emphasis on the inclusive development of multidimensional goals during local officials’ tenures, leverage big data and artificial intelligence to conduct in-depth mining of data on local officials’ tenures and firm behaviors, decompose governance effects across different administrative levels, and deepen the understanding of the intrinsic mechanisms through which local officials’ tenure exerts its influence.

Key Words Local Officials’ Tenure; Governance Effects; Regional Development; Firm Behavior

《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 or 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

未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行机制分析. 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，可自行处理稿件。

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19卷，第2期（总第110期）
2026年4月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.2
Published in April 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

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 248265

04>