

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

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
<b>●理论综述</b>		
地方官员的任期效应：研究综述与展望 .....	李 璨 王雨洁	176
<b>●英文目录与摘要</b> .....		196

## 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（Muis & 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<sup>①</sup>，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。

---

<sup>①</sup> 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<sup>①</sup>。

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。

<sup>①</sup> 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。

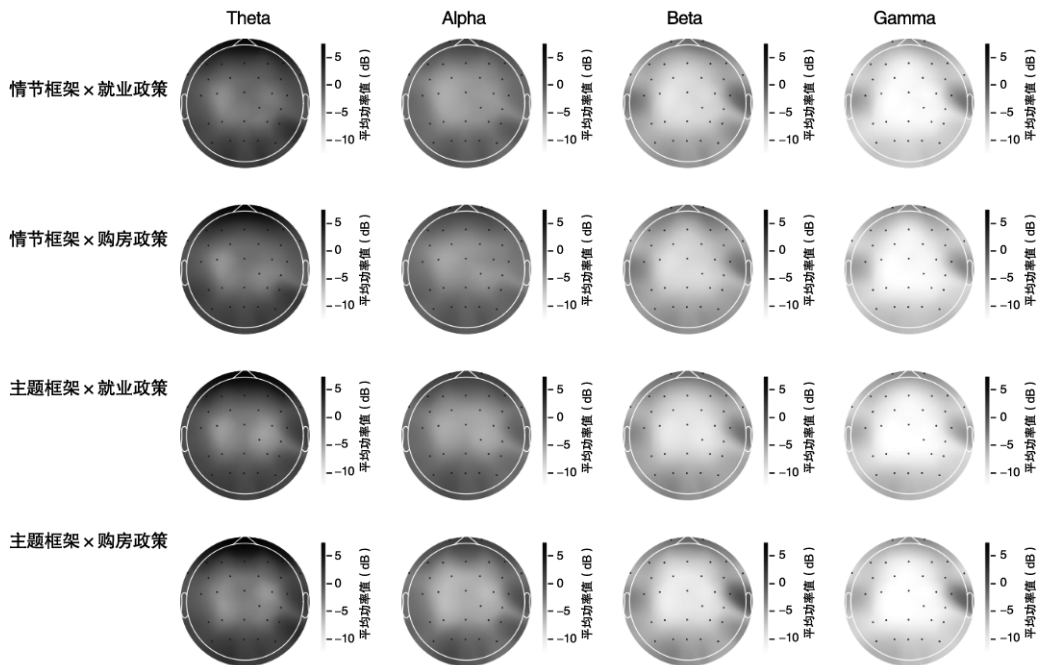


图3 政策叙事阶段脑波功率及脑地形

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。

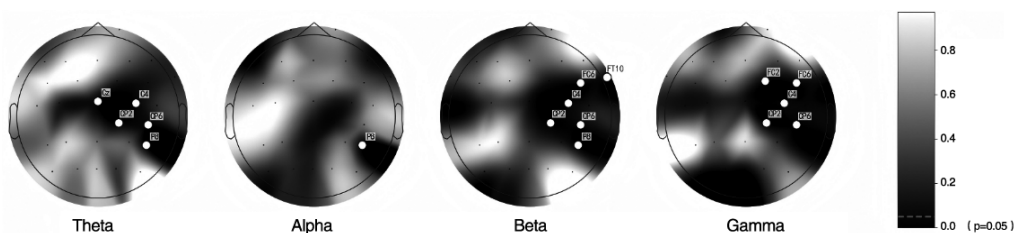


图4 叙事框架的  $p$  值分布情况

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<sup>①</sup>。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，

<sup>①</sup> 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)。

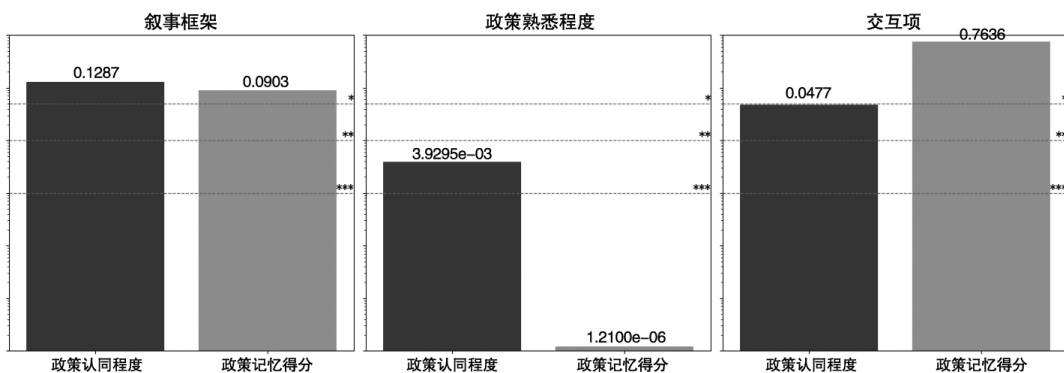


图 5 自报告数据双因素方差分析结果

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，在被试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，被试对就业政策（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，为检验被试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，叙事框架对被试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被试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被试接触刺激材料时的大脑活动强度，但它在后续的自报告态度测量阶段却是影响被试政策认同水平的关键要素。综合脑电与自报告结果来看，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被试的大脑活动模式；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，从而在更广阔的视野下，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

# 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

**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

**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

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>