

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
●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

“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、高技术产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

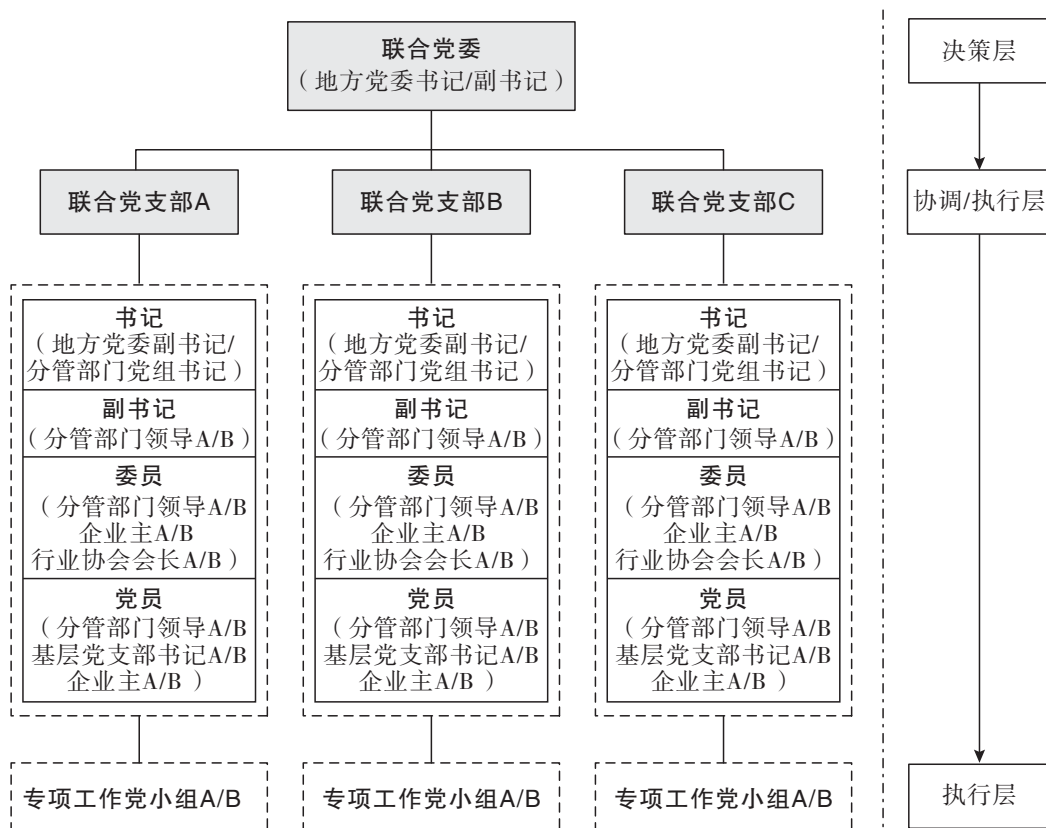
不同于领导小组、工作专班等来自地方的时间压力，重大项目由国家发起，具有更精准的时间节点和明确的阶段成效评估要求，对地方而言是必须限时完成的政治任务。这种时限性压力投射到协作环节，要求高度压缩任务推进程序，建立一种敏捷的、快速响应的协作机制。

（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。



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。

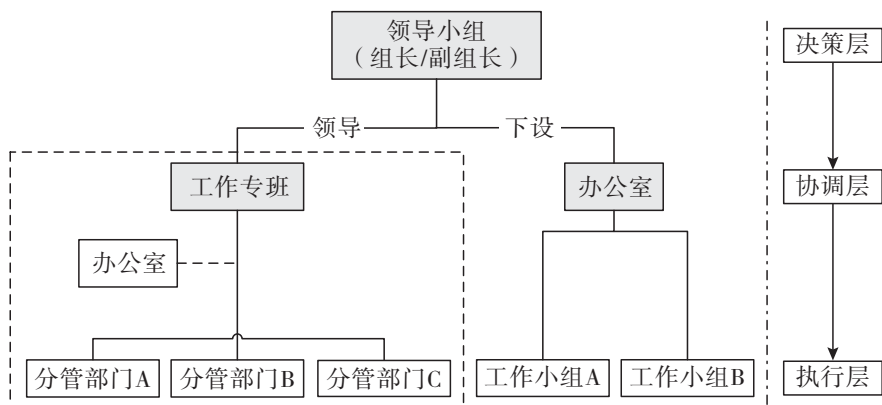


图2 工作专班与领导小组的结构关系

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，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

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>