

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

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。

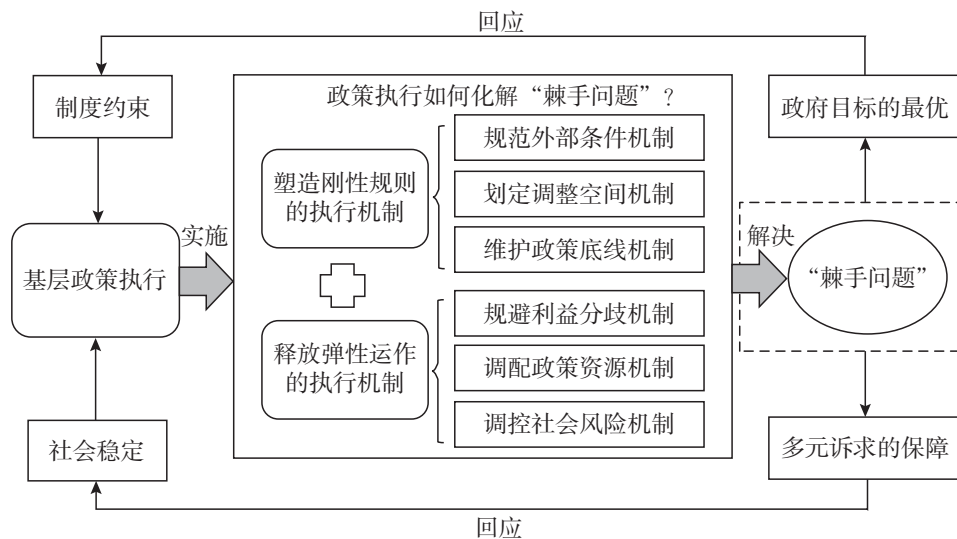


图1 分析框架

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）。

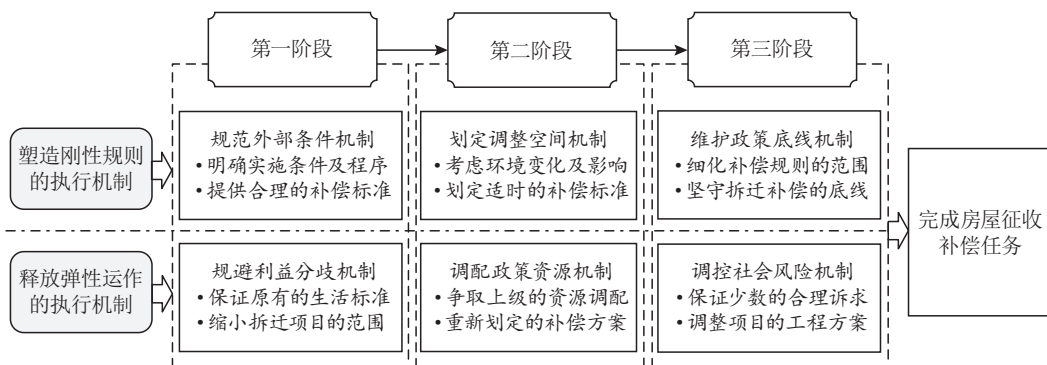


图 2 基层政策执行化解“棘手问题”的运作机制

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

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

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>