

# 示范政策执行效果为何存在差异： 基于关系性理论的分析

孙小逸 洪可欣 黄荣贵\*

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

**【关键词】**关系性理论 政策执行 政策效果 示范

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2025) 06-0103-18

## 一、导论

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

---

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

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

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

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

## 二、文献综述

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

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

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

然而，学界对示范能否实现良好的治理效果持不同观点。一种观点认为，

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

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

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

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

### 三、关系性视角下示范政策执行效果的解释框架

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

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

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

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

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

就更有可能根据自身意愿推行政策。

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

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

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

#### 四、案例选择与研究方法

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

<sup>①</sup> 江浙地区指江苏、浙江两省。

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

## 五、示范村建设的三个案例

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

### （一）案例一：W村和L镇

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

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

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

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

<sup>①</sup> 1亩≈666.7平方米。

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

## （二）案例二：A村和S街道

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

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

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

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

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

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

### （三）案例三：P村和J街道

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

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

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

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

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

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

## 六、示范建设效果的案例比较分析

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

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

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

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

### （一）共意制造

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

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

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

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

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

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

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

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

“专家最擅长做什么？归纳一下就是，这个村失败了，会总结教训；这

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

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

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

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

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

## （二）资源动员

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

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

“村民参与是慢慢来的。关键是要让老百姓从没钱赚到有钱赚……刚开始

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

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

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

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

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

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

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

<sup>①</sup> 整理自笔者在 P 村的走访记录。

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

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

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

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

### （三）沟通协商

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

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

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

<sup>①</sup> 整理自笔者在A村的走访记录。

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

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

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

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

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

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

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

## 七、结论与讨论

本文从关系性理论出发，通过多案例比较对示范政策执行效果进行系统的

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

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

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

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

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

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

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

#### 参考文献

- 韩福国、张开平（2015）. 社会治理的“协商”领域与“民主”机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判. *浙江社会科学*, (10): 48-61+156.
- Han, F.G., & Zhang, K.P. (2015). Deliberative Democracy and Democratic Procedures in Social Governance: Institutional Features, Practicing Fields and Theoretical Critiques of Deliberative Democracy in Local China. *Zhejiang Social Sciences*, (10): 48-61+156. (in Chinese)

## 示范政策执行效果为何存在差异：基于关系性理论的分析◆

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

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

责任编辑: 陈娜

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

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

### ●ARTICLES

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

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

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

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

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

implementation research.

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

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

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

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

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

..... Yanhao Li & Jun Su

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

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

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

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