·社会学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2025.06.009

居民对基层治理创新的认同提升研究

——基层治理创新的政策叙事模式探索

王佃利,徐静冉

(山东大学 政治学与公共管理学院,山东 青岛 266237)

[摘　要]基层治理创新是将国家制度优势转化为治理效能的重要手段。基层治理创新不仅要获得决策者和执行者的关注,更要争取广泛的居民认同。在政策叙事理论的基础上,提出供需视角下的叙事分析框架,即促进居民从接受叙事的对象向主动参与叙事的主体转变,对情景、角色、情节、寓意要素作出符合中国特色的诠释。同时,以山东省东营市"全域化推进、全民化参与"的幸福家园创新建设为例,对情景代入、角色共创、情节呼应、寓意推广的叙事方式进行探索,最终提炼出具备我国特色的"权威引导—政策诠释—创新可视化"的共创共叙模式,以期通过政策叙事提升居民对基层治理创新的认同。

[关键词]基层治理创新;政策叙事;政策过程;叙事模式

[中图分类号]C916;D630　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2025)06-0074-11

一、问题缘起

在国家治理现代化的背景下,基层场域日益成为政策执行的"最后一公里"与治理创新的"最先一公里"。但是随着基层治理创新活动的大规模展开,政府创新建设如火如荼而社会反响平平的治理怪象层出不穷。这主要是由于基层治理创新过于侧重"怎么做"的任务竞争,而忽视了在居民层面"怎么说"的故事塑造。我国基层治理创新依旧囿于传统科层逻辑,政府倾向于塑造昂扬进取、赶超比拼的创新氛围,以吸引上级的注意力偏好①。但居民对基层治理的创新概念、行动口号、发展理念等较为陌生,创新情景难以落实于居民的日常生活中②,创新的抽象化表达缺乏具象化的解释与宣传,导致客观情景难以诉诸于主观体验。基层治理创新也常常被认为是政府单方面的工作任务,居民难以意识到自身表达诉求的权利与参与创新的义务。因此,基层治理创新若要获得社会层面的广泛认同,还需要运用讲故事的方式吸引居民注意力,增强创新政策的全民化支持,督促创新行为的全过程展开,确保创新效能有效落地。

如何把基层治理创新活动塑造为故事,如何讲好基层治理的创新故事,政策叙事理论提供了行之有效的方法借鉴。政策叙事是指建构具有吸引力的政策问题,并将问题塑造为故事,进而通过讲述故事,获取居民认同的政策行为,同时也是促进政策执行与效能实现的政策过程。政策叙事理

[基金项目]国家社会科学基金重大项目"增强公共服务均衡性和可及性研究"(项目编号:23DA095)。

[作者简介]王佃利,山东大学政治学与公共管理学院教授、博士生导师,邮箱:Dianli75@163.com;徐静冉,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。

①陈家喜,汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》,2013年第4期。

②姜晓萍,吴宝家:《警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究》,《中国行政管理》,2021年第10期。

论深切关注从“怎么做”到“怎么说”的研究转变，但在匹配中国特色基层治理创新时还需要增强可适性。本研究聚焦基层治理创新缘何通过政策叙事获得居民认同、政策叙事如何塑造并讲述基层治理的创新故事的研究议题，提出供需视角下的政策叙事分析框架，对基层治理创新的情景塑造、角色共创、情节表达与寓意推广进行中国化的探索，突出以人民为中心的叙事角色转变，以期在“做得好”的过程中通过“说得好”来提升居民对基层治理创新的有效认同。

二、文献回顾与理论基础

（一）文献回顾

既有研究已充分认识到基层治理创新故事对增强宣传、吸引政府与居民注意力的重要性，并形成了两条既定的研究路径，分别是将创新故事作为政绩展示方式来吸引政府关注的工具路径，和将创新故事作为情感治理与柔性引导的沟通路径。

具体来看，一是“政绩导向—包装宣传”路径，将基层治理创新的故事历程进行包装，作为吸引上级注意力的工具。政绩导向下的治理创新，主要是通过政府动员、创新竞赛、晋升激励等正式手段进行造势，增强创新的感染力。首先，此类研究秉承的是科层组织逻辑。与经济增长等确定性的政绩表现不同，基层治理中的政绩竞争是一种偏主观性的“印象政绩”[①]。在晋升体制的激励下，官员更倾向于在治理过程中塑造任务情景，展示创新成果，擦亮创新品牌[②]，以“创新可视化”来实现“政绩可视化”。其次，该路径主要关注官方主体下的话语宣称[③]、主体吸纳、信息传递等正式手段对基层治理创新的作用。例如制造型创新便是捕捉政策文本中的创新信号，通过添加、组合创新元素，为治理项目赋予形式上符合创新的外观与故事，再通过媒体宣传，推广创新项目的影响力[④]。最后，此类研究也注意到政绩导向下的创新故事包装可能带来的负面效应，以及政府正式手段的局限性。在基层治理中，通过形式化包装来获取上级注意力是最低成本的选择，但也容易忽视居民实际需求，形成“为创新而创新”的内卷化局面[⑤]。这不仅会造成创新方案与创新实践相分离的创新悬浮现象，还会消耗居民信任，有些地区甚至会陷入“创新低效—认同危机—实践萎缩”的恶性循环[⑥]。

二是“柔性助推—认同塑造”路径，侧重于通过柔性助推等非正式手段增强居民对创新故事的理解，进而促进基层治理创新的落地执行。首先，该路径遵循情感治理逻辑，认为居民会基于积极的情感与态度转化做出合作与遵从的行为，有利于实现基层治理的政策共识，具体表现为居民对政策的认可度和支持度[⑦]。其次，此类研究关注情感嵌入、符号象征、沟通协商等非正式的策略选择。例如通过形塑情感标志的意象，将公共情感等价值嵌入到居民的日常生活体验，来传递集体价

①康镇，任克强：《基层治理创新试点的政绩驱动机制及其规制》，《江苏社会科学》，2023年第3期。

②魏来，李伟：《“创新突围赛”：基层政府社会治理创新的组织逻辑》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2024年第4期。

③杨露，周建国：《基层治理创新的实践样态、生成逻辑与优化路径——基于“制度—行为”融合视角的分析》，《云南民族大学学报》（哲学社会科学版），2023年第5期。

④石建：《“制造型创新”：基层社会治理创新的一种类型——基于浙北N村“文明家庭”的经验研究》，《甘肃行政学院学报》，2021年第6期。

⑤王瀚，朱健刚：《创新断裂：创新过程视角下“伪创新”的发生机制 —— 以L区社区议事会创新为个案》，《公共管理与政策评论》，2025年第2期。

⑥付建军，张春满：《从悬浮到协商：我国地方社会治理创新的模式转型》，《中国行政管理》，2017年第1期。

⑦袁方成，李会会：《“同意的治理”：理解政策认同的实践逻辑——Y县宅基地改革观察》，《探索》，2020年第3期。

值观;依靠基层工作者与居民的交流沟通,形成情理相融的政策传播方式[①];对政策话语进行巧妙转化和接地气的解释,降低居民接受创新政策的信息负荷,建设不同类型主体话语体系之间的沟通桥梁[②]。最后,此路径打破了科层通道逐级下移的信息沟通与交流方式,以理性方式解释创新内容,以感性方式装饰政策形式,情理交织使得创新政策更加接近居民的认知体系[③]。

既有两条研究路径对基层治理创新故事的塑造各有利弊。"政绩导向—包装宣传"路径为基层治理创新故事阐明了合法性和权威性的基础,但从政府政绩角度出发的故事塑造与宣传也容易陷入唯政绩论的创新漩涡,弱化了基层治理创新故事对居民的吸引力。政府范围内的科层化宣传推广,也进一步加深了政府与居民共同作为基层治理创新故事主角的鸿沟。对应来看,"柔性助推—认同塑造"路径通过柔性的策略选择,潜移默化地以故事进行引导助推,更容易获得居民对基层治理创新的认同,形成创新共识,进而为基层治理创新的政策执行减少阻力。但此类非正式的方式面临权威性不足的困境,缺乏约束力易导致基层治理创新的实际成效难以保障。

综合来看,既有研究已充分认识到塑造基层治理创新故事的重要性,但依旧是从政府科层组织逻辑和社会情感治理逻辑展开的各自切入,并未以基层治理创新故事的塑造、表达、叙述、宣传为整体主线,使故事叙述在提升居民认同的过程中发挥仍不到位。如何讲好基层治理的创新故事,如何将治理主体打造为故事的多方主角,还需要更加系统的研究,以叙事方式的转变增强故事的整体性和渲染力,才能最大程度地激活居民对基层治理创新的广泛认同。

(二)政策叙事的理论基础

政策叙事是指在特定情景下,行动主体为实现特定目标,有选择性地编织情节,塑造角色之间的关系,建构故事并讲述故事的过程。政策叙事并非简单地按照时间顺序来讲述故事,而是通过精心挑选的情节来进行组织和表达,即用选择性的话语讲述一个故事,从而建构居民认知,实现动员的政治目的[④]。政策问题如何被描述、政策方案如何被呈现,对于公共政策的决策、执行和评估过程同样重要。因此,公共政策研究也实现了从"怎么做"到"怎么说"的研究转向。其中最具代表性的是叙事式政策框架的提出,即将政策叙事理解为政策制定者策略性地通过讲故事来影响政策的过程[⑤]。叙事式政策框架对政策叙事进行了清晰而简明的操作化,从结构主义出发为政策叙事理论提供了一整套可操作的变量系统。其认为政策叙事包含情景、角色、情节和寓意[⑥],即要建构一个完整的叙事,需要设定政策问题发生的情景,确立政策行动者的角色,建立链接角色和其他元素的情节,进而明确行动方案和解决办法的寓意。

从内容来看,叙事式政策框架奠定了叙事研究的结构化和概念化的基础,在此基础上我国学者也对叙事要素进行了诠释[⑦]。在共性的叙事政策框架之下,有学者对叙事角色进行细化,或是通

①李玉轩:《党建引领基层柔性治理的有效性分析——基于上海市H区的经验》,《湖湘论坛》,2024年第6期。

②夏志强,田代洪:《恰适性联结:政策认同如何促成政策变现——对"耿车绿色转型"政策执行过程的追踪分析》,《甘肃社会科学》,2022年第1期。

③吴晓凯:《当代社会情感治理的逻辑演绎与实践反思》,《宁夏社会科学》,2022年第2期。

④Michael D. J. , Elizabeth A. S. , Mark K. M. , *The Science of Stories : Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, London : Palgrave Macmillan, 2014, pp. 1-25.

⑤Jones M. D. , McBeth M. K. , A Narrative Policy Framework : Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 2, 2010, pp. 329-353.

⑥Elizabeth A. S. , Michael D. J. , Mark K. M. , Policy Narratives and Policy Processes, *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, 2011, pp. 535-561.

⑦曹志立,曹海军:《西方公共政策叙事研究:述评与展望》,《北京行政学院学报》,2021年第5期。

过识别相同角色的不同主体，进而区分叙事方法和工具[①]；或是聚焦于某一角色，例如“受害者”，对角色的属性特征进行描摹，以匹配不同政策问题和情景[②]。

从应用来看，政策叙事理论对于解释高度复杂、不确定且含有冲突的政策僵局具有独特优势[③]。政策叙事理论最初主要被应用于环境政策的分析，随后在动物保护政策、枪支管控政策[④]、公共健康政策[⑤]中也发挥了显著作用。例如在公共危机政策中，有学者认为可以通过加强政府层面的叙事来进行危机沟通，增强居民的风险认知，进而获得情感支持，避免在政策执行时出现阻力冲突[⑥]。政策叙事同样可以通过对公众意见的吸纳，形成政策偏好，影响并反馈政策制定与决策[⑦]。也有学者将政策叙事作为柔性工具进行社会动员，助推公众的亲社会行为，为政策执行赢得良好氛围[⑧]。

政策叙事理论有助于沟通复杂的政策问题，通过行动者选择，组合叙事要素，形成特定情节来讲述政策目标和需求，进而塑造问题共识、渲染舆论情绪、表达政策偏好、传递政策信念。政策叙事的理论基础较为深厚，且在特定政策领域发挥了重要作用。但在中国场域下的政策叙事理论，还需要进行适应性的话语转化，同时在适配度更高的政策领域进行深化，才能更好地挖掘理论的解释力和通用性。

（三）基层治理创新叙事的研究空间

西方语境下的政策叙事理论产生了大量译创的新概念和新术语，不同学者在转译和汇总过程中也存在差异，话语体系缺乏本土化，与中国行政管理的概念体系之间还存在语言鸿沟，这极大限制了政策叙事理论在我国的解释空间和应用范围。目前西方学者已经奠定政策叙事的基本框架，我国学者也在此基础上进行了综述类的理论宣介和知识推广。但是基于西方制度结构和社会文化界定的要素类型，有时难以适应中国情境下的问题表达。针对政策叙事的结构分析，还需进一步结合中国制度下的政策表达习惯，进行简洁且符合语境的界定，才能增强政策叙事研究的中国适用性。另外，我国对政策叙事理论的研究，也更倾向于对叙事角色和叙事情节的细致描述，虽同时具备角色和情节两种要素便可构成叙事框架，但缺乏对情景、角色、情节、寓意之间的联动分析，这也使得叙事分析框架的整体性和系统性功能不足。

政策叙事理论不仅在蕴含矛盾与冲突的政策中具有独特解释力，也适合拓展到基层治理创新的政策领域，解释创新政策如何被居民熟知、并获得支持的过程。其一，我国基层治理创新的政策过程有着相对平和且稳定的政策环境，较为权威有序的决策方式，以及刚柔并济的执行手段，这为政策叙事框架的中国式转化提供了资源基础。其二，基层治理创新的政策，是直接需要居民配合且参与的政策。居民的政策理解、认同程度、行为态度等都需要通过政策叙事来进行优化。其三，我国

---

①张扬，秦川申：《政策叙事、公众态度与支持行为倾向——基于上海城市数字化转型的调查实验》，《公共行政评论》，2022年第3期。

②刘展余，雷玉琼：《政策叙事中的受害者与公众政策支持：基于助推型减碳政策的实验研究》，《公共管理评论》，2024年第1期。

③Kaplan T. J. , The Narrative Structure of Policy Analysis, *Journal Analysis and Management*, Vol. 5, No. 4, 1986, pp. 761-778.

④Merry M. K. , Narrative Strategies in the Gun Policy Debate: Exploring Proximity and Social Construction, *Policy Studies Journal*, Vol. 46, No. 4, 2018, pp. 747-770.

⑤Husmann M. A. , Social Constructions of Obesity Target Population: An Empirical Look at Obesity Policy Narratives, *Policy Sciences*, Vol. 48, No. 4, 2015, pp. 415-442.

⑥曹志立，孙萍：《基层政府危机沟通中的政策叙事：作用机理与优化策略》，《天津行政学院学报》，2021年第5期。

⑦郭跃，何林晟，苏竣：《“工具—叙事—反馈”：一个行为公共政策的研究框架》，《中国行政管理》，2020年第5期。

⑧郑桂贤，欧昊麟，钟爽：《公共危机中政策叙事如何助推亲社会行为——一项调查实验》，《公共管理评论》，2024年第1期。

基层治理时刻体现着以人民为中心的核心思想和制度优势,人民应当作为政策叙事的主人公,发挥重要角色作用。目前政策叙事理论与框架更多的是从官方角度展开,并作为弱化政策执行阻力,实现政策目标和结果的工具。在基层治理中,越是创新,越需要动员,需要宣传,需要叙事。人民不应仅被视为聆听故事的客体和被讲述故事的对象,而应成为主动提出叙事需求,并进行再叙事的重要角色。

三、供需视角下的叙事分析框架

基层治理创新的故事塑造与叙述方式优化,呼唤着政策叙事理论的拓展应用。政策叙事若想精准回应此类问题,不能仅依靠既有的结构框架。在基层治理创新这一独具中国特色的研究中,叙事的讲故事属性还需要更贴合实际,从供需角度建构叙事角色的转化与要素联结,形成更具有解释力的分析框架。

(一)供需双方的角色细化与转化

在微观叙事框架中,政策行动者被划分为两类人群。其一是政策叙事者,即创造和传播政策叙事的行动者,旨在建立政策公信力、说服目标群体、设置政策议程以及实现政策目标[①]。其更多的表现为政策制定者,即决策者,也包含政策执行者。其二是叙事接受者,即叙事者希望影响和说服的目标群体[②]。叙事接受者也会反过来影响政策叙事建构,参与政策过程中。这本质上是按照政策主体与政策客体的划分。在基层治理政策中会更倾向于从政策叙事的官方主体,即政府角度展开。但是,政策叙事不是单方面的政府任务,更多地是居民内在的主动需求。居民对政策文本的理解需求,对治理创新的参与意愿,以及对创新成效的反馈责任等等,都体现了居民层面对政策叙事的需求。在此基础上,政府需要精细化地识别出居民需求,有针对性地进行叙事供给,搭建供需主体间的渠道和平台,进而才能以政策的优化叙事,让居民切实感觉到以人民为中心、为人民服务的政策目标。因此,依据政策叙事的供给责任和需求权利区分主体,可以更好地避免单一主客体划分对居民需求权利的忽视,为叙事的供需双方提供注意力的均衡关照。

对政策叙事的供需双方进行划分,也是对叙事框架中的角色结构进行细化的表现。叙事供给方是提供叙事的主体,即塑造故事、讲述故事的角色。基层治理中,党委和政府是主要的叙事供给方。一方面,供给方的政策叙事主要来源于科层和任务压力,是对政策执行的客观规定与硬性要求。另一方面,供给方掌握着故事来源、话语表达、宣传渠道和交流平台等叙事资源,需要对居民即叙事需求方进行回应,保障需求方的叙事权利。叙事需求方不完全是被动接受叙事的客体,更是主动提出叙事需求的主体。需求方对供给方所叙内容不是被动地接受,而是在批判性选择的基础上进行理解、内化和转叙,同时也能够通过个人的体验感知,形成偏好逻辑,转变行为态度,实现政策内容的再叙事,进而影响整个政策过程。叙事供给方也会不断接受需求方的反馈,自觉调整叙事方法和内容,以便获得有序且可持续的政策效益。

(二)要素的整体关联与系统互动

政策叙事是一项有组织、选择性的活动,是在尊重客观事实的基础上加以主观建构,将主观见之于客观的过程。在对叙事供需双方进行完善的基础上,还需要对其他叙事要素进行符合基层治理逻辑的解释说明,以期形成更加适配中国实际的政策叙事框架。

---

①Hand M. C. ,Morris M. ,Rai V. ,The Role of Policy Narrators During Crisis:a Micro-level Analysis of the Sourcing, Synthesizing,and Sharing of Policy Narratives in Rural Texas,*Policy Studies Journal*,Vol. 51,No. 4,2023,pp. 843-868.

②张书维,冯帅瑶:《行为公共管理视角下叙事政策框架研究的微观进路——一个系统性文献综述》,《行政论坛》,2024年第5期。

其一，情景是问题发生的时空背景，既包括故事发生的客观情势，也包括对客观情势的主观认知。政策叙事旨在解决特定的政策问题，需要将问题置于特定的叙事情景中，以便将居民的注意力吸引至讲述的故事中，进而实现居民对特定政策问题的关注。在我国，情景不仅包含着客观物理空间，同时也包含党委领导下集中统一发展的社会氛围，政民有序互动的社会规范，约束与活力并存的行为习惯等等。情景的演绎极大体现了中国政策叙事的既有优势与发展基础。

其二，角色可以从供需视角进行划分，以增强角色之间的关联性。在我国叙事供给方代表党委与政府等官方主体，是提供叙事资源的责任主体，其权威性和合法性有国家支撑。叙事需求方是广大居民，不仅接受着政策叙事的影响，更是通过自身的参与，理念的转变，信仰的表达，成效的反馈等形塑着叙事的全过程。居民对叙事内容是否赞同与认可，叙事能否满足居民的实际需求，决定着基层治理的叙事任务能否取得真正成效。

其三，情节是政策叙事的核心，其目的在于构建因果关系，主要手段包括各种叙事策略和方法的选择。决策者通过设定时间和逻辑关系，将情景和角色联系起来，引导居民按照叙事者的逻辑推断因果关系，从而将角色的形象更加鲜明地凸显出来。我国基层治理创新的政策叙事不仅借助了以党政机关为代表的供给方的角色信任，同时也更加注重采取需求方容易接受的方式，利用柔性助推的手段增强政民互动，强化叙事角色间的交流与联系。

其四，寓意即行动方案，是政策叙事的最终目的。决策者对情景、角色和情节的设计均是为了论证其政策方案的合理性，让居民相信决策者提出的行动方案是保护居民利益的手段，从而使行动方案得到居民的认可和支持。在我国基层创新的政策叙事中，良好的寓意最终会凝聚为居民的治理期待，进而增强创新成效的可持续性，并推动创新经验的扩散。

综合来看，供需视角下政策叙事分析框架中，供需双方角色的逻辑、偏好和信仰受我国独特的治理情境影响，不同角色创造出差异化的叙事策略，其表达技巧和创新方法都更符合中国实际，进而通过互动组合构成叙事的整体情节，最终创造出统一的政策共识和价值遵循，如图1所示。在中国基层治理创新中，解释创新缘何通过叙事获得居民的广泛认同?叙事又是如何塑造了基层治理的创新故事?供需视角下的叙事分析框架或许能够提供更符合实际的视角与参考。

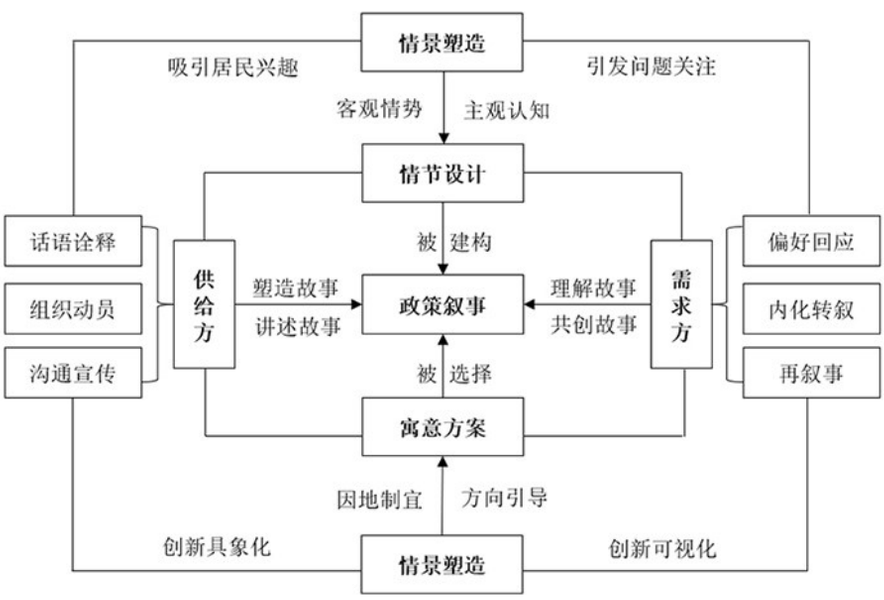


图1　供需视角下政策叙事的分析框架图

四、全域推进“党建引领幸福家园”的政策叙事过程

“党建引领幸福家园”建设是山东省东营市基层治理创新的重点工程。东营市通过政策叙事的全过程推进,利用“幸福家园”话语把握政策的窗口期,迅速打造出故事化情景与组织化角色,设计出符合本地特色的创新情节,形成了品牌化的叙事寓意并进行宣传与扩散。因此,党建引领幸福家园的建设活动获得了居民的广泛认同,并进一步在东营市进行“全域化”推广,增强了基层创新的“全民化”参与,形成了以政策叙事提升居民认同的典型范本。

(一)多源流汇聚叙事焦点的政策之窗开启

2021年10月,习近平总书记亲临东营视察[①],作出“要发挥好基层党组织战斗堡垒作用,努力把社区建设成为人民群众的幸福家园”[②]重要指示。东营市将习近平总书记的考察指导进行了全方位的话语提炼、宣传推广,把握住了政策契机,站在了创新风口,以至于能够将党建引领幸福家园打造成市域级别的治理品牌[③],塑造出全域化、全民化的创新推广情景。

首先,幸福家园建设是象征治理目标的政治话语,同时也是对满足人民日益增长的美好生活需求的高度概括。为推动幸福家园在东营全域的建设,中共东营市委成立城乡基层治理工作委员会,明确幸福家园建设是全市各级党组织和广大党员干部面临的重要政治任务。同时,城乡基层治理工作委员根据工作需要设置了社区党建和社区治理、深化街道(乡镇)管理体制改革和简政放权、网格治理、红色物业、油地共建、为民服务6个专项工作组,有针对性地对幸福家园建设任务进行了职能分解,形成了“统揽统筹、指挥有力”的领导体系。由此,幸福家园建设任务在政治驱动下,获得了政策叙事的权威引领,搭建了科学稳定的顶层设计,在全市形成了有高度、标志性、有影响力的党建引领幸福家园建设品牌。

其次,幸福家园建设通过系列的政策制定出台,将政治话语转化为政策话语,形成了衔接有序、连续互补的政策体系。东营市组建了“1个总领意见+N个支持文件”的政策库,以中共东营市委印发的《关于推进党建引领城乡基层治理建设幸福家园的意见》作为整体统领性政策,联合其他职能部门出台了多项关于“组织体系、治理体系、服务体系、发展体系、保障体系”的政策文件。这体现了政策层面的整体联动,将幸福家园政策话语嵌入到基层治理的各项实际任务中,以时间上的连续性、工作上的衔接性、分工上的互补性,为开展政策叙事提供了文本内容及载体的支撑。

最后,幸福家园是居民对美好生活的期许,本质上也是党建引领基层治理创新的实践话语和问题导向。在政治流、政策流和问题流融合在一起时,政策之窗开启,为政策创新提供了机会和资源的保障。从政治驱动来看,幸福家园一词最初作为领导人视察的政治话语,从政治任务的角度增强了党建引领基层治理创新的注意力。东营市委领导班子的组建,是在原有创新基础上进行政府部门的职能协作,是幸福家园建设活动的组织保障。从政策支持来看,一个总领文件和多个支持文件的系列出台,促进了幸福家园从政治话语向政策话语的转变,也为后续基层治理创新叙事提供了依据。从问题回应来看,幸福家园一词同样是基层治理创新的目标结果,也是广大居民美好生活的现实追求,实现了从政治话语到政策话语,再到实践话语的转变深入。

(二)个体形象与组织集体的角色联结

东营市幸福家园建设在叙事角色的塑造中,一方面,将叙事供给方的责任细化到个人,通过情

①人民网:《习近平在山东省东营市考察黄河入海口》,http://politics.people.com.cn/n1/2021/1021/c1024-32260415.html,2025.09.21。

②人民网:《搬得出、稳得住、能发展、可致富 黄河滩区“迁”出美好新生活》,https://cpc.people.com.cn/n1/2022/0209/c164113-32348450.html,2025.09.20。

③杨国强:《创建党建引领幸福家园“市域样板”的实践与思考》,《党建研究》,2023年第11期。

感浸润强化居民感知。另一方面，将叙事需求方的松散个体进行组织化，增强了对差异化需求的有效识别。在此基础上实现了叙事双方的供需匹配，使得叙事角色既能够树立典型个人形象，又能融入组织集体，共同形成叙事互动的角色基础。

首先，政府作为提供叙事的供给方，需要将具体的叙事责任落实到个人，将人员下沉至基层开展叙事工作，融入基层治理创新的方方面面，才能塑造良好的政府形象。在叙事供给中，个人代表集体的角色鲜明化有利于增强居民对政策的感知，进而引发居民对政策创新的认同。东营市在整体推进幸福家园治理创新活动中，是以班子成员“沉浸式联系走访”，行政领导“包干下沉”，机关人员“包楼联户”等形式，增强叙事角色的英雄色彩。例如街道与社区书记、网格员、老党员与在职党员等角色作为政策叙事的鲜明代表，充分发挥“钉子精神”深入群众，以个人撬动居民对集体组织的认同与拥护，消除潜在的政策执行阻力和风险。“我们虽然不懂什么国家大事，也认识不到什么大领导，但我们社区书记一直很关照我们，各种好政策都落实给我们。而且现在好多部门的领导也经常来我们这里走访，网格员也无处不在，这不都是政府的人嘛，我们看着就安心，生活有底气。”（20230424社区居民A）此类通过刻画个人属性的角色塑造方式，可以将集体化、抽象化的叙事供给方进行责任分解，以典型个人代表集体形象的方式，纠正居民对政府主体的片面认知。

其次，将叙事需求方的零散个体组织为集体，有利于识别政策创新需求，增强居民的政策权利意识。东营市为推进幸福家园建设，通过政策叙事促使居民的自我定位从服务对象转变为创新力量，从叙事客体转变到叙事主体。例如，东营市十分注重对两新组织和新就业群体的组织工作，通过商圈党建、楼宇党建等为小微企业提供政策优惠，通过建设暖蜂驿站等党建服务点为快递外卖人员提供组织联络点，组建“红运家”联盟为货车司机开展党建服务等等。“我们平时送外卖就缺个歇脚的地方，现在这里又有地方休息又有热水。街道还把我们也纳入日常党建工作，还会在我们中间发展党员，我们提出的一些诉求也可以被讨论，最后得到解决。当然，我们也会承担一些责任，积极向党组织靠拢，为社区出一份力。”（20230424外卖骑手A）此类举措可以最大限度发挥新就业群体走街串巷的流动优势，赋予其“移动探头、隐患直报、红色代跑”等治理权责，强化党建工作的组织覆盖、整体联动和灵活创新。因此，对居民叙事需求的全方位容纳、多层次回应，可将政策的创新效益落实于治理的各个层面，将治理“新生力量”转变为“创新增量”，增强对叙事角色的认可，实现取零为整、灵活机动的双向奔赴。

最后，叙事供给方和需求方的有效对接，是实现成功叙事的重要因素。叙事角色从集体到个人的形象刻画，强化了居民对政策创新内容的认同，对典型人物的情感浸润也强化了居民对政策的认可。从叙事个体到组织化的集体，夯实了叙事需求方的权利诉求，通过有序反馈，实现了叙事供需双方的科学对接和精准匹配。

（三）基于标识符号创新的叙事情节表达

不同角色逻辑下会产生差异化的叙事策略，叙事情节便是不同策略下的行为活动。叙事情节的打造离不开潜移默化的场景搭建，以及对政策创新的概念、口号、目标进行全方位地解读、宣传和推广。

首先，东营市全力打造“幸福家园”的建设标识，提高党群服务中心的阵地辨识度，促使居民潜移默化地形成对幸福家园的认可与拥护。按照市委组织部统一发布的品牌标识，东营市进一步贯彻落实《关于推进全市党群服务中心（驿站）体系建设的指导意见》《关于开展党群服务中心“迭代升级”专项行动的实施意见》等文件要求，对党群服务中心的阵地标识、宣传语录、典型事迹、服务氛围等进行营造，并赋予其叙事展示的功能，将抽象政策转化为具象生活场景。“要搁以前，我们都觉得这是人家办公的地方可不能打扰，现在变成了党群服务中心，不就是服务老百姓的嘛。你看看这么大的地方，不仅可以举办社区活动，还能读书交流、打牌看报、学习典型，就像社区的客厅一样。我们也能知道社区平时都在做什么，是怎么为人民服务的。”（20230425社区居民B）此类去行

政化、去办公化、去形式化地亲民化改造,可以促进党群服务中心的功能向政策展示空间、叙事传播载体等形式转变,潜移默化地展示了基层治理创新的成果,使得居民自发自觉地理解治理创新,并融入政策创新过程。

其次,叙事情节需要将基层治理的创新名词、标语口号等进行细致解读,避免居民“只闻其名,不知其意”。政策解读不仅能够加深居民对治理创新的理解,消解政策执行时的潜在阻力,更有利于激活政策叙事的传播效应,促进政策创新理念的“口口相传”。东营市委社会工作部发布《治理有道:2024年东营市党建引领基层治理创新名词解释》,积极总结推广基层治理实践中形成的“土办法”“小妙招”。“以前不是我们不关注这些,实在是文化水平不够理解不了啊。现在不仅这墙上挂满了政策文件,架子上还有各种讲解的小册子、小故事,有什么不懂的就翻一翻。实在看不明白不还有咱们工作人员吗,这些东西讲出来都是我们听得懂、记得住的东西。”(20230426社区居民C)此类在官方政策出台后发布的“政策说明书”“政策明白纸”等配套文件,主要面向居民进行解释和宣传,利用地方文化、集体记忆和共同价值引发共鸣,推动治理服务更加接地气、精准化、有活力。

最后,东营市注重打造基层创新信息的传播渠道和展示平台,不断拓展叙事媒介范围。例如经济技术开发区胜利街道锦华社区成立的《锦华之声》编辑部,从政策贯彻、榜样带动、案例分析、事迹宣传等层面入手,记录社区动态、讲好居民故事、传递治理创新理念。此类叙事宣传可以提升居民对政策的知晓度、认可度,同时还能充分尊重基层和群众的首创精神,将来源于实际的基层故事进行挖掘并传播,有利于增强居民的主人公意识,促进幸福家园的品牌化营造。

(四)政策寓意与城市品牌的全域整体推进

寓意并不是叙事过程的最后环节和最终方案,而是贯穿始终的理念价值、品牌效应与标准化成果。从叙事基础来看,基层治理创新中形成的多种衔接类政策、标准化文件等,都是创新行动方案的规范留存,以及新一轮叙事的基础。从叙事扩散角度来看,基层治理创新的成果可通过创新评比等方式,进一步实现符号创新、品牌塑造,以增强寓意的本土化优势。

首先,东营市在全域推进幸福家园建设活动中,始终把标准化文件的制定、修正与发布作为常态的、阶段化的叙事工作。例如《东营市党群服务中心建设指导标准》《社区自组织联合会建设指南》《专属网格工委建设指南》等地方标准的发布,不仅是对基层治理中的主体创新、方式创新的标准化、概念化的专项解释,更是为检验基层治理创新成效提供了统一化的标准和依据。居民可以随时查阅、时刻监督治理的创新行为,有理可据,有规可循。此类符合国家标准的地方标准出台,也为叙事推广提供了规范性引用范本,增强了叙事的正当性与合法性。

其次,东营市依托幸福家园建设活动,将其作为基层治理的创新品牌进行城市营销,积极参与基层治理的创新评比活动,通过营造竞争氛围,增强居民的集体荣誉感。东营市幸福家园建设在山东省开展的城乡社区治理创新实验区、基层治理创新实验区等多项评比活动中取得了优异成绩,多项获奖与国家层面的报道宣传极大增强了居民对幸福家园品牌的荣誉感,并进一步实现了治理成果共享的可持续效益推广。“其实我们的居民都很有集体荣誉感,我们社区的一些经验成果在区里和市里获了奖,我们把证书和官方报道都打印出来放在社区展示,居民们都非常高兴,毕竟是大家共同努力的成果。这样一来居民们也都更加支持我们的工作,都盼望着能再得个什么荣誉,我们工作推进的也更加顺畅了。”(20230426社区书记A)

最后,品牌化效益的推广是在地化政策叙事的重要成果。东营市幸福家园建设坚持构建基层治理“一镇一品”“一社一品”“一村一品”的工作格局,将品牌名称与所在的街镇社区相联系,增强以社区为纽带的归属感,形成了东营市基层治理创新的品牌矩阵。

五、基层治理创新“共创共叙”的表达与认同

东营市全域推进幸福家园建设，通过对情景契机的精准把握，对集体与个人角色的双重动员，对叙事情节的串联展示以及寓意品牌的现实推广，塑造出居民广泛接受与认可的创新故事。在供需视角下对叙事分析框架进行案例深描，可明确基层治理创新叙事并非简单地按照时间顺序讲述故事，而是在特定制度结构、组织文化与社会氛围下被选择、被建构的过程，具备不同的表现形态。基层治理是联结政治、行政与社会的接口，叙事供给方与需求方代表着政民之间的沟通与协作，因此依据政治权威引领、行政主导执行和社会积极参与，形成了“共创共叙”的良好发展态势。“共创共叙”形态突出了官方话语表达、政策过程诠释、创新成果可视化的特色优势，在基层治理中有利于打破抽象政策与居民理解的壁垒，通过“被讲述”的故事，形成“被看见”的创新，进而得到“被认同”的政策。具体如图2所示。

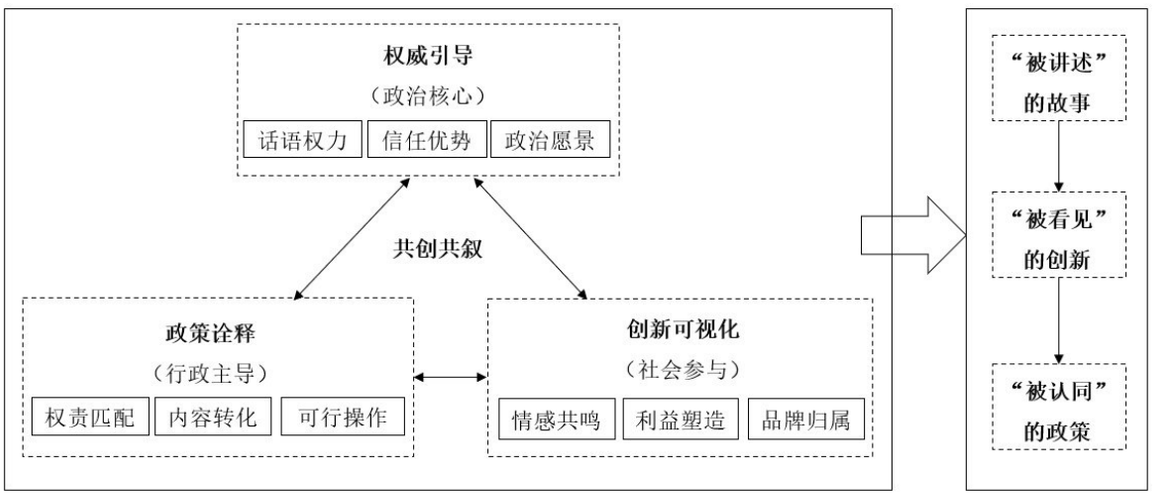


图2　基层治理创新的“共创共叙”形态图

（一）权威引导：基于党委领导的话语表达

党委领导是为基层治理创新提供权威兜底的核心力量，是将基层治理创新从抽象化政策转化为具象化实践的关键举措，也是从文本化表达落实于生活化叙事的首要环节。基层治理创新中，此类官方叙事掌握话语权并非是垄断表达渠道，而是实现信息对称、引导舆论走向、指导治理行为、监管创新活动，进而增强叙事推广的驱动力。

具体来看，第一，党委领导要从体系建设上引领基层治理的创新叙事，并进行政策价值的有序传导。在基层治理创新的政策场域，既可以纵向搭建“中央精神—地方实践—基层故事”的叙事链，又可以促进横向地方叙事经验的故事借鉴、学习和交换，彰显党委推动的权力保障。例如，叙事可以借助领导人讲话、官方报道等形式，对政策内容进行解读，将中央精神转化为群众语言，以政治愿景充分吸引人们的注意力，增强居民对政策方案的信心以及认同感。

第二，党委领导要通过组织建设夯实政策叙事的队伍基础。基层党组织是政策叙事中的引领者和协调者，通过党员下沉将组织优势转化为叙事效能，以“党的领导—群众受益”强化叙事的正当性和合法性。例如，进行基层党组织的可视化叙事，绘制党组织服务地图，增强群众与政党的社会联系等。

第三，党建引领还需利用自身的政治优势，充分借助官媒渠道，对基层治理创新故事进行宣传和推广。尤其是针对基层治理中的焦点式问题、地方式特色和品牌化经验，通过向主流媒体的“借

力”来放大叙事影响力、传播力和引导力。政党高位推动的政策叙事,既能够正确把握公众诉求,又能避免因错位叙事激化治理矛盾。实践表明,越能够获得主流媒体与官方渠道的叙事加成与权威背书,基层治理创新的叙事成果就越可能在政策学习与推广中被借鉴和采纳。

(二)政策诠释:从文本到执行的过程转化

基层治理创新中政府是主要的叙事供给方,承担着将政策细化、解读、宣传、落实的职责。政府在政策叙事中要做到全要素联动,加强情景、角色、情节、寓意各要素间的关联互动,形成完整的叙事链条,确保叙事需求方与供给方之间的科学、精准、灵活对接。

第一,从叙事的角色设定和身份动员来看,基层治理创新中的领导包干可以促进叙事权责一体化。领导包干保障了任务下放的权责匹配,是以人为抓手和连接点的叙事角色塑造,可充分发挥科层制链条下的效率优势。例如对街道、社区书记等角色赋予“小巷总理”的代表身份,不仅能够从思想和价值层面对工作人员形成激励,居民对其身份认可也更能够增强双向的情感反馈,增进叙事活动在基层推行的效果。社区工作者、网格员、志愿者等叙事角色不断细化,可以深入基层治理创新工作的方方面面,为居民提供接触叙事角色的精细化渠道,有利于叙事信息的传播。

第二,从实现政策的可操作化来看,政府作为政策叙事的行政转化系统,需要将政策文本和要求进行故事化重构。例如,可通过发布“政策说明书”“政策内容图示(一表通)(一图读懂政策)”等内容,对基层治理创新政策中的目标、主体、任务、工作方法等进行解析,增进居民的政策理解和认同。此外,政府还可以依据时间维度的持续性,塑造治理历程故事、社区大事记等叙事内容,激起居民的共同记忆。或者依据空间维度的展示功能,将基层治理创新的标志符号、标语精神等在公共空间进行展示,对居民形成潜移默化的影响。

第三,从增强政策叙事的可见性来看,基层治理创新并非“一项目之责、一部门之功”,是全体居民共同参与的治理活动。基层治理政策需要不断面向群众,可通过营造创新治理的竞争氛围,在政府内部、社区中培育集体荣誉感,以挖掘更多的社区能人、活动带头人。同时,治理的创新叙事需要体现于政策的全过程,例如在决策阶段的需求故事征集,将居民意见和群众诉求转化为政策议题;强化政策评估反馈机制,建立政策执行“回头看”制度;通过党员评议、群众测评等方式评估政策效果等。

(三)创新可视化:有形有感增强情感共鸣

用群众听得懂的故事讲政策,用群众信得过的角色推政策,用与群众有共鸣的情感化政策,才能够实现政策过程与治理创新的可持续互动。第一,叙事是以人民为导向,不仅要对政策进行宏观概念性的宣介,更要注重微观层面的具体性、细节性和情感性。围绕人民主体展开小故事、小情节,构建生活化和沉浸式的创新氛围,以喜闻乐见的形式增强人们对治理创新的感知。

第二,政策叙事不仅要增强情感共鸣,更是要以利益展示、成果共享来增强政策吸引力。居民切实获得治理创新的政策效益时,便会自发地、积极地再度投身于治理活动,形成良性有序的过程循环。这需要在叙事过程中增强可视化呈现,例如通过阳光政务、公共收益公开等加强居民的参与感;利用地方文化、集体记忆和共同价值引发居民的情感共鸣。

第三,为了避免叙事脱节,必须保证叙事是基于真实问题建构故事,防止“唱高调”导致信任流失。衡量叙事成功与否,需要设置反馈机制和调整策略。例如建立案例的真实性追溯制度,规避形式主义,杜绝“为讲故事而讲故事”的表演型创新,防范叙事失真。另外,为了增强政策叙事的可持续性,还需要通过政策学习、创新驱动、领导考察、学习观摩等方式,将优秀治理经验和成果进行学习内化,并结合本地实际,推动政策演进、政策学习和政策创新的过程互动。

[责任编辑:王文娟]