

(一) 案例正文



第七届中国研究生公共管理案例大赛

参赛作品

案例题目

格屋顽疾何以得治？

——“模糊-冲突”下J街道宏湖村格子房换颜之路

2023年3月

【案例正文】目 录

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 摘 要 | 1 |
| 关键词 | 2 |
| Abstract | 2 |
| Keywords | 2 |
| 引言 | 3 |
| 1.沉疴难“起”：高楼突然倒，住房安全警钟敲 | 4 |
| 1.1 小区环境乱象频，街坊四邻闹不停 | 4 |
| 1.2 突发事件全国晓，政策下发“格屋”消 | 8 |
| 1.3 利益矛盾盘根错，“格屋”治理从何起？ | 9 |
| 2.难点“承”继：政令无章程，先行先试怎破局 | 9 |
| 2.1 无章可循惹人烦，基层怎动“格子房”？ | 10 |
| 2.2 落实要求摸底查，街道行动阻力大 | 11 |
| 2.3 下发通知限期改，舆论喧嚣众人怪 | 13 |
| 2.4 专班执法强破局，居民动怒冲突起 | 16 |
| 3.回筹“转”策：上通又下达，格屋整治成样板 | 17 |
| 3.1 多方协商重设计，两全其美显心意 | 18 |
| 3.2 为争利益起波澜，对症下药开良方 | 22 |
| 3.3 政策兜底为保障，双管齐下促整改 | 24 |
| 4.通时“合”变：格屋终得治，换颜新房隐忧藏 | 25 |
| 4.1 摇身一变换新颜，未来可期谈经验 | 25 |
| 4.2 租户难寻意中房，格屋治理待完善 | 27 |
| 5.结束语 | 27 |

摘要

格子房是当前中国城市化进程中的“顽疾”。2022年长沙4.29事件发生，使得自建房安全问题引发全社会的关注。为落实上级整改要求，长沙市以J街道宏湖村为试点探索格子房整治新模式。2022年6月J街道宏湖村开始推进格子房整治工作，经历了政策启动、执行阻滞、政策修正以及政策推行四个阶段。面临上级政策语焉不详、政策资源无支持、民众不配合、格屋难改造等现实困境，J街道通过政策求解、知识融合、宣传示范与利益协调等方式，逐步破解难题，推动格子房政策有效落地。本案例聚焦宏湖村格子房整治行动，以复杂性理论为基础，对“模糊-冲突”模型进行适应性修正，构建政策适应性执行的动态分析框架，从科层执行与生活治理两个视角深入剖析宏湖村格子房整治中降模糊、降冲突的政策执行过程，揭示格子房整治中政策执行的难题，提炼宏湖村格子房整治的成功经验，以期为其他地区的格子房整治工作提供可借鉴的范本。

关键词

格子房整治；模糊-冲突；复杂性理论；适应性执行

Abstract

The lattice house is a "persistent disease" in the process of urbanization in China. The 4.29 incident in Changsha in 2022 caused the safety of self-built houses to attract the attention of the whole society. In order to implement the rectification requirements of the higher authorities, Changsha explored a new model of lattice house renovation with Honghu Village, J Street as a pilot. In June 2022, Honghu Village of J Street began to promote the renovation of lattice houses, which experienced four stages: policy start, implementation block, policy revision and policy implementation. Faced with such practical dilemmas as the vague policy of the superior, the lack of support from the policy resources, the lack of cooperation from the public, and the difficulty in the transformation of the lattice house, J Street gradually solved the problems and promoted the effective implementation of the lattice house policy through knowledge integration, appeal absorption, publicity demonstration and interest differentiation. This case focuses on the renovation action of the lattice house in Honghu Village. Based on the complexity theory, the "fuzzy-conflict" model is modified adaptively, and a dynamic analysis framework for the implementation of policy adaptability is constructed. The policy implementation process of reducing fuzziness and conflict in the renovation of the lattice house in Honghu Village is analyzed in depth from the perspective of bureaucratic implementation and life governance, and the difficulties in policy implementation in the renovation of the lattice house are revealed, Extract the successful experience of the renovation of lattice houses in Honghu Village, with a view to providing a model for the renovation of lattice houses in other regions.

Keywords

Renovation of lattice houses; Ambiguity - conflict; Complexity theory; Adaptive execution

格屋顽疾何以得治？

——“模糊-冲突”下 J 街道宏湖村格子房换颜之路

引言

“宏湖水呀浪呀嘛浪打浪，宏湖岸边是呀嘛是家乡啊...” 16 年前时代的浪潮打到了宏湖岸边，宏湖村（化名）村民退渔还湖，举家搬迁，于是有了现在的长沙市热门网红打卡地——宏湖国际艺术园。

期间，宏湖人拿着长沙市政府 60 号令《长沙市征地补偿安置条例实施办法》的补偿款新建家园，也就是现在的宏湖村。没有了赖以生存的土地和养家糊口的渔场，宏湖人靠着门面和房屋出租的收入生活。宏湖村毗邻三所高校，周边学生和小贩住房租赁需求大，奈何房屋数量有限，出租屋往往供不应求。为了更好迎合当地市场需求，更为了提高收入，宏湖人把成套房改造成了“格子房”，靠着“格子房”的租金，宏湖人的钱包慢慢鼓起来了，生活过得有滋有味。



图 1：宏湖村 16 年前后对比照

正如那首歌唱的“宏湖水呀浪呀嘛浪打浪”，2022 年，时代的浪潮又打到了宏湖人身上。长沙市 4.29 事件发生后，全国上下高度重视，习近平主席立即作出重要指示“要对全国自建房安全开展专项整治，彻查隐患，及时解决。坚决防范各类重大事故发生，切实保障人民群众生命财产安全和社会大局稳定。”随后，国务院紧急发文，湖南省立马召开扩大会议，长沙市连续 7 天召开新闻发布会。5 月 7 日，国务院安委会召开电视电话会议，宣布开展全国自建房安全专项整治行动。不久，《长沙市自建房安全整治“格子房”专项行动实施方案》就到了 J 街道和宏湖人的手上。16 年前，宏湖人割舍土地，重新开始，16 年后，还要再让他们拆除“格子”，放弃利益。这次宏湖人却不愿再退让，到手的鸭子难道又要让它飞了吗？作为这次行动的执行者，J 街道该如何做，才能让宏湖人再

次接受时代的洗礼呢？



图 2：宏湖村地形图

1. 沉痾难“起”：高楼突然倒，住房安全警钟敲

宏湖村房屋始建于 2006 年，是典型的拆迁安置小区。由于拆迁补偿款有限，村民们房子建好后家中积蓄便所剩无几。没了地没了渔场，为了缓解经济压力，一些村民把 70、80 平米的房子用石膏板隔成了 6、7 间小屋子，租给附近的低收入群体，在有限的空间内实现薄利多销。还有许多商人承租了宏湖村的房子后，把原有的房子改造成多个小单间进行长租或者短租，当起了经营户。

2015 年 6 月，张斌（化名）调任 J 街道办事处主任。自打上任以来，因宏湖村格子房而产生的各种居民纠纷、安全事故，让张斌头疼不已……

1.1 小区环境乱象频，街坊四邻闹不停

1.1.1 犯罪团伙真会选，“格子”小区成窝点

“格子房”里人员流动速度很快，给小区的实有人口管理带来很大难度。按照要求住客信息要及时上报派出所，可是有的房东或经营户为了省事，常常不报或者漏报住客信息，使得派出所实有人口信息常常不准确，给违法犯罪分子留下了可乘之机。

J 街道公安局民警指着宏湖村出警记录，向我们说道：“不是我们不想管，是真的难以下手，房东们总是不及时上报人员信息，给我们的工作带来很大困难，宏湖村格子房那么多，房东不配合，我们真的很难管理。在几次治安突击检查中，我们发现有人在逃人员、犯罪分子隐匿于宏湖村的‘格子房’里。”

张斌坦言：“小区的流动人口规模庞大，实有人口管理难度很大。有一次在宏湖村 17 栋的仓库内发现了几十人的传销组织！除了传销，小区还出现过嫖娼、吸毒的事情。”

1.1.2 人多业杂作息乱，噪音扰民拳脚还

“格子房”是由石膏板做隔墙，隔音效果很不好，“格子房”居住群体形形色色，生活作息又很不一样，常常因为噪音问题产生口角，甚至闹到派出所。

“每天半夜十一二点，等你要睡觉了，隔壁就咚咚咚开始活动起来，不知道是跳绳还是干嘛，反正是一会没歇着，等好不容易消停会儿，隔壁又开始打起了游戏。每次想到自己还要早起上班，就不堪其扰。”原先租住在5栋302的租户小陈（化名）苦着脸说道。

宏湖村村委会武主任（化名）也不禁抱怨道：“‘格子房’兜来转去也就那么点大地方，居住空间狭小，房门也不隔音，租户们也互不熟悉，稍微有点摩擦，很容易就产生口角纷争、甚至拳脚相向，为此我们村委没少去做调解工作，但总是一波未平一波又起，派出所去了不知道多少次。”

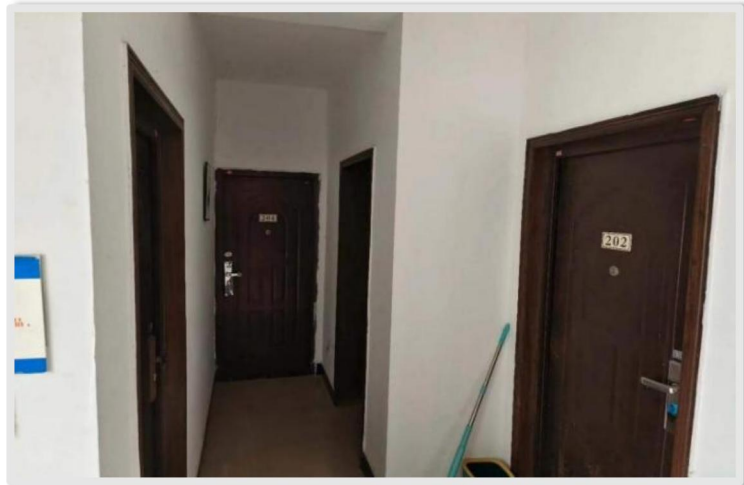


图 3：格子房单间距离过窄

1.1.3 格屋安全隐患多，火灾只在一念间

由于房屋空间不足，租户常常将杂物堆积在公共通道上，使得本就狭窄的通道更加拥挤，给危险发生时居住在“格子房”里的人员的疏散和逃生带来极大困难。

张斌对此也颇感担忧：“我们之前多次劝说租户无果，总是当天进去排查，立即开始清理整治，没过几天，该乱的又乱了。你说一旦发生火灾，哪个跑得脱哦。”



图 4：杂物从各楼道堆到了楼栋入口

同时，房东在“格子房”内安装多个电表，使电路常年超负荷运行，长此以往极易造成电线的过早老化。有的租客还喜欢私拉乱接电线、排插，因用电不慎引发火灾的危险系数很高。

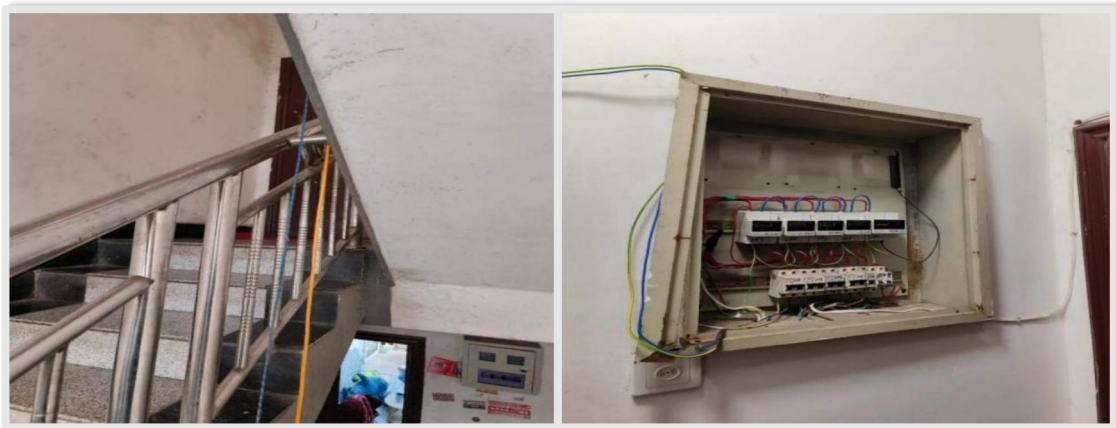


图 5：左为私拉电线，右为增设用电线路

不仅如此，“格子房”配备的消防器材常常存在数量不足、超过保质期等问题，一旦发生火情，很难在第一时间被扑灭。

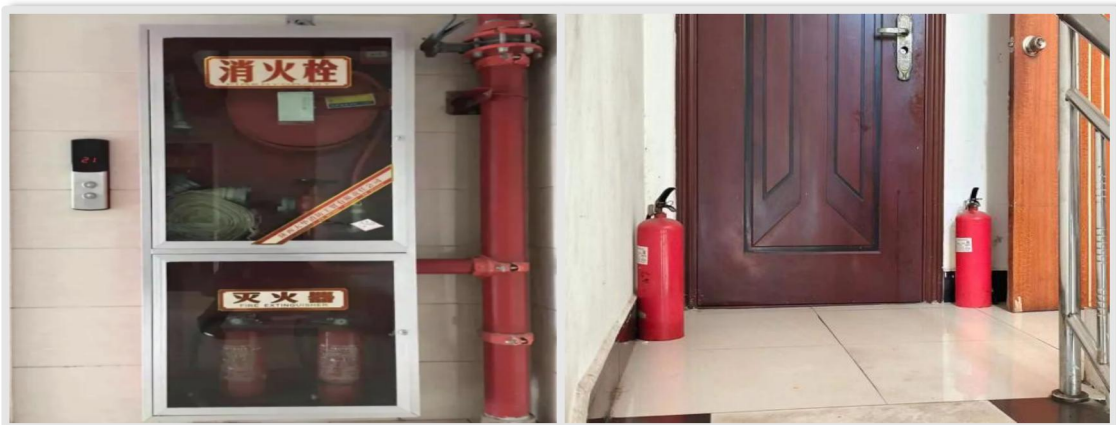


图 6：左为楼道消防设施的标准配备，右为宏湖村楼道“孤零零”的灭火器

“格子房”隔板多为薄型石膏板、塑料板等轻便材料，不隔音，可燃性高，耐火等级极低。为了美观，房东们将电线隐藏在石膏板的夹层中，一旦短路产生火星，后果不堪设想。



图 7：“格子房”整改过程中，工人正在拆除隔断墙体

1.1.4 小区车位无处寻，牛皮广告满墙贴

“停车难”是宏湖村人普遍头疼的问题。不管什么时候，小区内外都停满了私家车，楼栋门口也是排满了电动车。上下班高峰期时，小区里总是排起了长长的车龙，给居民的出行带来了很大的困难。

一天傍晚，7 栋 3 楼的李大姐（化名）开车在小区转了几圈都没找到停车位，便气鼓鼓的直接找到物业：“我也是村里的老村民了，每次只要稍晚些回来，车子都没地儿停啊！”

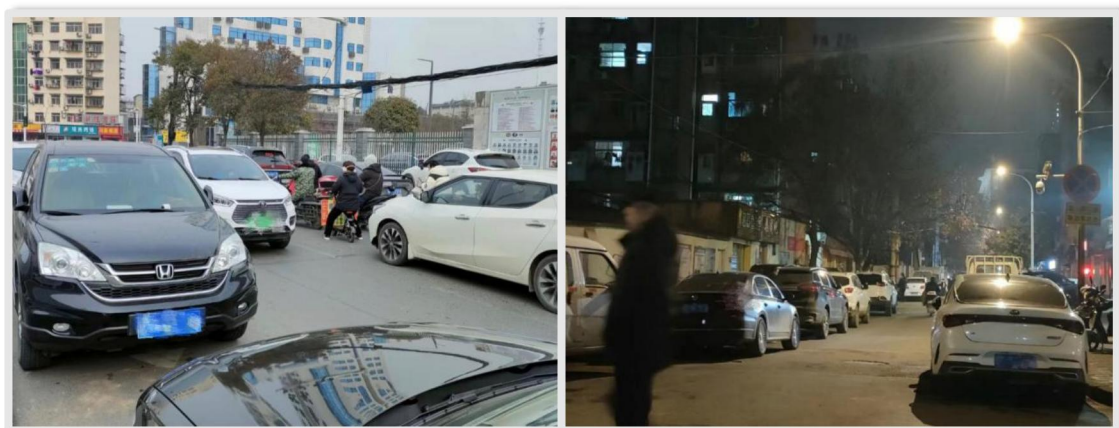


图 8：小区内“停车位”一位难求

“脏、乱、差”成为大多数本地人对宏湖村的印象。宏湖村格子房外的墙壁上永远是数不尽的小广告，小区的路边每天都堆放着数不清的垃圾袋。这种情况很容易导致小区清洁工人由于工作量大，集体罢工、辞职。宏湖村的村委表示：

“由于清洁工作量大，我们很难请到清洁工人，即使请到了人也干不长久。”



图9：宏湖村墙上的广告信息和随处可见的垃圾

面对“格子房”呈现出的种种乱象，张斌充满担忧：“格子房再不整治，日后必出‘大乱子’”。可是谈到怎么对格子房进行规范管理，张斌也表示有心无力。

1.2 突发事件全国晓，政策下发“格屋”消

2022年4月29日午时，湖南省长沙医学院附近一栋居民自建楼轰然倒塌，瞬间八层高楼变成两层楼高的废墟，现场灰尘弥漫。此次事故造成54人遇难，仅10人获救，举国震动，住房安全问题再次提上议程。



图10：左为扩建前，右为非法加盖后

“4.29”事故发生后，习近平总书记立即作出重要指示，要对全国自建房安全开展专项整治，切实保障人民群众生命财产安全和社会大局稳定。湖南省委

常委会随即召开扩大会议，研究部署救援救治、善后处置、专项整治等工作。5月初，长沙市委办公厅、市政府办公厅印发了《长沙市自建房安全整治“百日攻坚”专项行动实施方案》和《长沙市经营性自建房安全管理十条措施》。



图 11：房屋坍塌后事故救援现场

不久，长沙市又发布了《长沙市自建房安全整治“格子房”专项行动实施方案》（以下简称《方案》），宣布全面整治成套房屋改造成“格子房”对外出租的问题。

1.3 利益矛盾盘根错，“格屋”治理从何起？

4.29 事故发生后，张斌心里一直很沉重，心里的弦一直绷得紧紧的。宏湖村同样紧邻高校，租户也大多是学生群体，更是校区、景区、园区、社区无缝对接的融合区。想到宏湖村“格子房”的种种问题，张斌就心神不宁，若不赶紧治理，宏湖村很有可能成为下一个 4.29 事故的主角。

长沙“格子房”整治行动宣布后，张斌心里是既喜且忧。一方面他想抓住此次专项行动的契机将宏湖村“格子房”进行彻底的整治，实现居民住房安全的长治久安；另一方面，他清楚的知道宏湖村“格子房”牵涉的利益盘根错节，难以下手。

“格子房”在宏湖村存在了十几年，已经形成了固定的利益群体。什么也不干的房东，躺在家里就可以收获维持生计的租金；投资大笔资金的经营户，通过转租争取不菲的收益；而作为低收入群体的租客，则可以居住在物美价廉的“格子房”中。现在要去动他们的蛋糕，可能吗？

2. 难点“承”继：政令无章程，先行先试怎破局

宏湖村因为独特的地理位置和特殊的居住群体，一直受到省、市领导的高度关注。4.29 事故发生后，自然也成了上级领导关心的对象。不久，长沙市自建

房安全整治“百日攻坚”专项行动全面开展，宏湖村被定为本次行动的试点社区。

张斌则被安排专门负责宏湖村“格子房”整治工作。他说道：“最开始的一个星期，就像打仗一样，我们先研究文件精神，然后成立了6个整改专班组，讨论政策执行方案。”张斌每天都忙得焦头烂额，先是上级政策的宣传、下达，后是辖区内具体情况的统计、上报，他感觉自己就像个陀螺一样没有歇过。

2.1 无章可循惹人烦，基层怎动“格子房”？

“这可咋办？”这已经是拆除施工组组长王琳（化名）发出的第N次疑问了。张斌把刚放下的《方案》又拿起来了。“不要看了，看也没有用，看破了，办法也不会自己跳出来。”王琳着急地说道。王琳是J街道的老员工了，对宏湖村的情况比较清楚。张斌看着桌上宏湖村的相关资料，苦笑了一下，心想：不把文件精神吃透，怎么啃这块硬骨头呀？“走，把专班组的人喊齐，我们再去会议室研究一下到底怎么搞，今天必须拿出个方案来。”张斌坚定地说道。

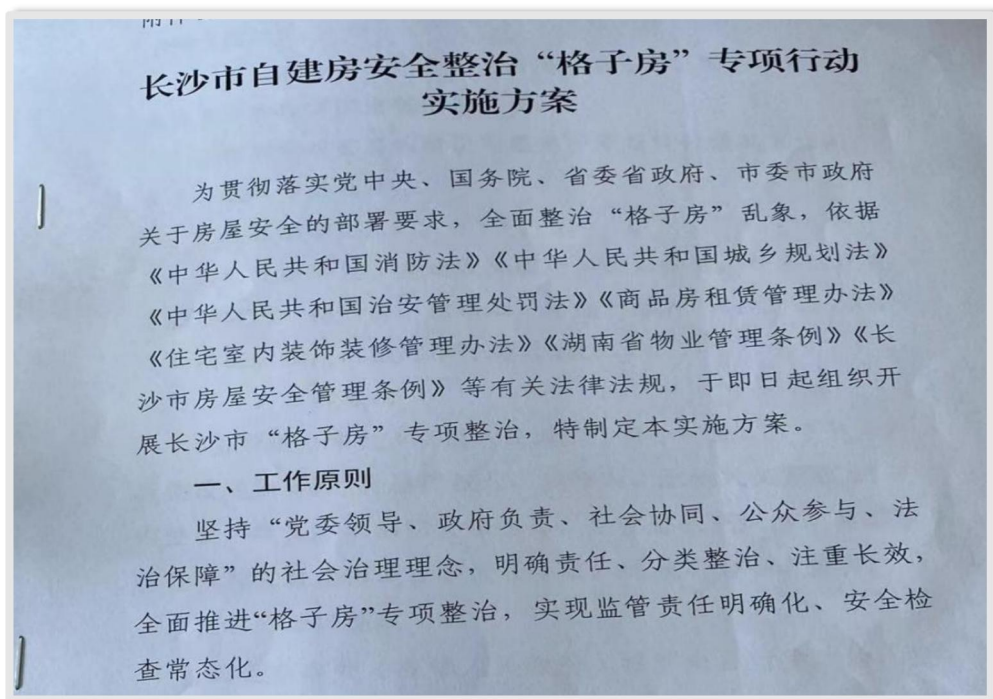


图 12: 《长沙市自建房安全整治“格子房”专项行动实施方案》

一谈起那天的会议，张斌到现在仍然记忆犹新：“我本来是抱着解决问题的心情开这个会的，没想到开完这个会我的心情更沉重了。太多问题了，真的不是一下能解决的，这是伤筋动骨，要动别人利益的事情啊！”

旁边的王琳看着文件，也是哭笑不得：“上面要求‘格子房’的房屋产权人、转租人、承租人必须按照规定时限无条件整改到位，但是文件只布置了任务和时点，具体怎么做也没有细说，以前也没有碰到过这样的事。”

张斌继续说道：“‘格子房’就是为了赚钱，现在要恢复原状，别人怎么肯？再说，拆房子也是要钱的啊，现在只说要拆，谁来拆？钱谁出？拆了后怎么搞？文件都没有明确，要我们怎么执行呢？有这个心也没有这个力呢！”

2.2 落实要求摸底查，街道行动阻力大

上级文件下发没多久，张斌就来到宏湖村，协同村委组织召开了村民大会，传达上级文件精神，宣传“格子房”整改政策。可是宣传效果并不理想。大部分村民认为宏湖村的房子是集体建的安置房，工程质量是合格的，没有必要进行整改。

“4.29 事件是自建房出了问题，我们这是集体建的安置房，扎实得很，也没动承重墙，没必要整改，平时加强维护就行了。”在宏湖村居住了十几年的李嗲嗲（化名）说道。

靠着“格子房”生活的村民们更是不满，王大姐（化名）说：“这几年我们日子好不容易好起来了，没地没工作，全靠这些‘格子房’租金过活了，现在要我们拆了，以后怎么办？谁来管我们呀？”



图 13：小区随处可见的整改宣传标语

村民们确实有自己的难处，可是安全无小事啊！为了对宏湖村的房子安全问题有个初步的了解，街道选择了宏湖村 65 平米和 75 平米两栋房子进行安全鉴定，结果均为 C^①。而且《方案》明确要求 5 月底之前，要对辖区内的所有房屋进行

^① 居民自建房必须经有检测鉴定资质的企业进行鉴定，鉴定内容包括结构型式、竖向和水平承重构件布置位置、材料类别和砌筑方式、楼屋盖类型、预制板布板方向、楼梯型式等。鉴定为 C 级的房屋，房屋基

拉网式排查，可谓是时间紧、任务重、难度大。

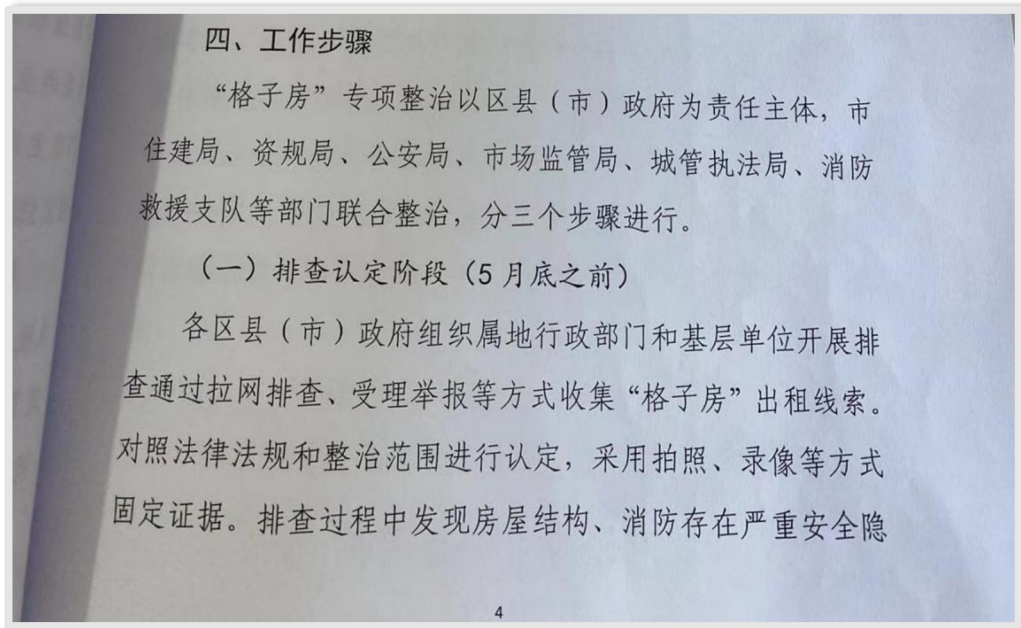


图 14：实施方案的任务要求

“鉴定后，我们了解到现在小区里的‘格子房’由于没有规划的随意隔断，导致了房屋结构是‘墙不对墙、梁不对梁’，这不仅会造成房屋承重超载、力度不均，更会导致结构性房屋安全隐患，我们不敢掉以轻心，立马对整个小区开展入户排查工作。”张斌说道，“前期，村民们对整改行动充满抱怨，十分抗拒，这边就要入户排查，可想而知，阻力有多大了。不开门的，不在家的，只有老人的，我们都不敢随便进呀！本来平时和村民关系还挺好的，为这个事真的没少遭白眼。”

经营户袁清（化名）和张斌是老乡，平时关系挺熟络的。“格子房”整改行动开始后，袁清见到张斌总是把头一低，装作没看见。

这天，张斌正在宏湖村巡查，经营户袁清迎面走来，张斌正准备打招呼，袁清就僵硬的转了方向。刚走出几步，袁清的手机响了，是经营户刘强（化名）打来的。

“街道准备入户排查了，你知道吗？你准备怎么搞，就让他们进去查吗？”

“唉，我也不知道怎么办呢。我肯定不想让他们进去查呀，查出问题，拿我开刀怎么办？”袁清烦躁的回答道。

基础、墙体和承重结构件等出现问题，应鼓励因地制宜进行加固维修；鉴定为D级的房屋，具备修缮价值的，可进行加固维修，验收合格后可继续使用，无修缮价值的，建议依法拆除、置换或重建。

这边电话刚挂，刘强的微信消息又来了。“袁姐，老吴（化名）他建了一个群，我把你拉进去啊，大家一起商量商量。”

没多久，袁清就进入了“宏湖旅社一家亲”的微信群，经营户加上部分房东，群里已经有三四十个人了，纷纷发表着各自意见……



图 15：“宏湖旅社一家亲”微信群

“我绝对不会让他们进门的，谁知道他们进来了会干嘛！”

“对，我也是这么想的，一堆人进来这里翻翻那里看看，我生意还怎么做？”

“是的。今天让他们进门了，明天他们就想拆房子了，绝对不能让他们进！”

最后大家一致决定：不能让街道的人进门，如果街道要去哪家，大家就都帮帮忙，去门口拦着，**团结一致，反对整治**。

“你看那边的几家旅馆。”张斌边说边指着前面的房子，笑着说道：“那天我们街道和村委几个同志准备去旅社看看，没想到刚走到楼梯口，突然涌上来好多人，把我们拦住了，不准我们进去看，**说我们没有执法资格，是滥用职权、私闯民宅**。工作这么多年还没见过那个架势，一下子出现那么多人真有点压力。”

2.3 下发通知限期改，舆论喧嚣众人怪

最终，在城管和公安部门的协助下，格子房的入户排查工作总算是艰难的完成了。经排查，宏湖村发现**存在问题格子房共有 56 户、190 套，1.5 万平方米，一般隐患 81 处，较大隐患 56 处**，事情的严峻性摆在了眼前，J 街道立马对有隐患的房屋下达了《自行整改通知书》和《限期搬离通知书》，那些拥挤的“格子

房”门口也贴上了封条。

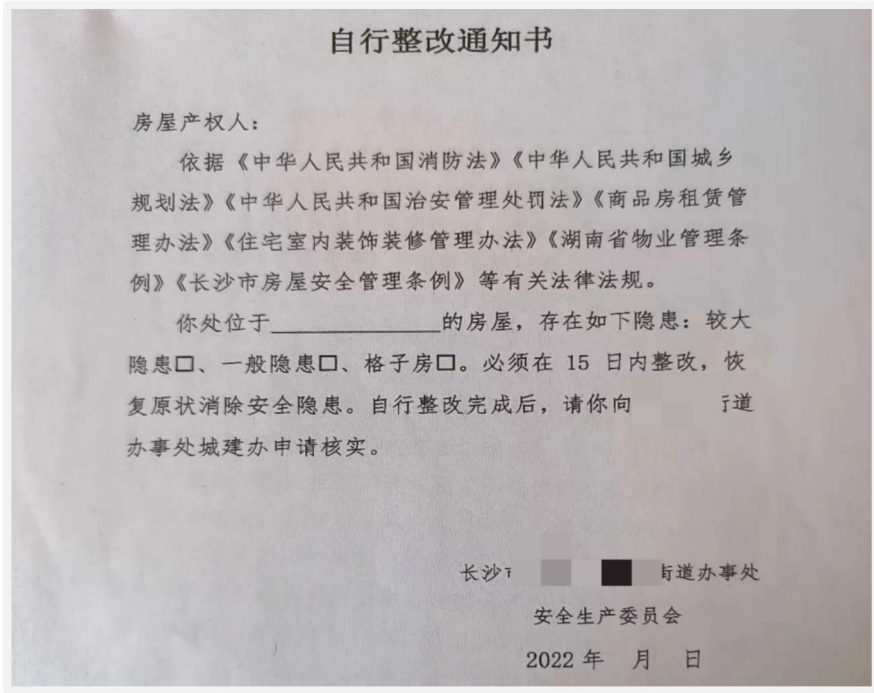


图 16：自行整改通知书

《自行整改通知书》在宏湖村引起了一阵不小的骚动，内心积压的不满让居民们蠢蠢欲动。

经营户老吴气冲冲地在微信群里发消息：“大家都收到整改书了吧，大家准备怎么搞？这么搞下去生意没法做了！”

“这完全是不顾我们死活呀，不管那么多了，我们去上访！”

“对！我们先拍些视频、图片传到网上去，把这个事闹大些，我就不信解决不了了。”

“可以，那就这么搞，大家都动起来，人多力量大。”

微信群里的消息不停地响起来了。

现在去社交媒体上看，还能看到当时宏湖村居民们上传的抖音视频和照片。有的是街道人员入户拆房门，有的是租客打包离开，当时也引起了一波舆论指责。张斌无奈地说道：“当时我们也知道有居民拍视频、照片，但是我们是按要求一步步来的，政策也宣传了，通知书也发了，可是他们还是一点反应都没有，就僵在这里，导致我们的工作无法推进。”



图 17：街道人员入户拆房门

不仅是经营户怒气满满，“格子房”的租户也是抱怨不断。“格子房”的租户大多数是周边的学生和外出打工的年轻人，收入水平的限制下，他们只想寻一个干净、实惠的单人间。

收到《限期搬离通知书》后，租户小龙（化名）这几天不停的找房子，可是附近已经没有像这样干净又便宜的小单间了。房屋中介表示，现在不能推广“格子房”，租客会拨打市民热线 12345 进行举报。如果被举报，他们也将面临罚款。

小龙满脸愁绪：“这可怎么办呀，如果有条件谁愿意住这样的房子呢？”

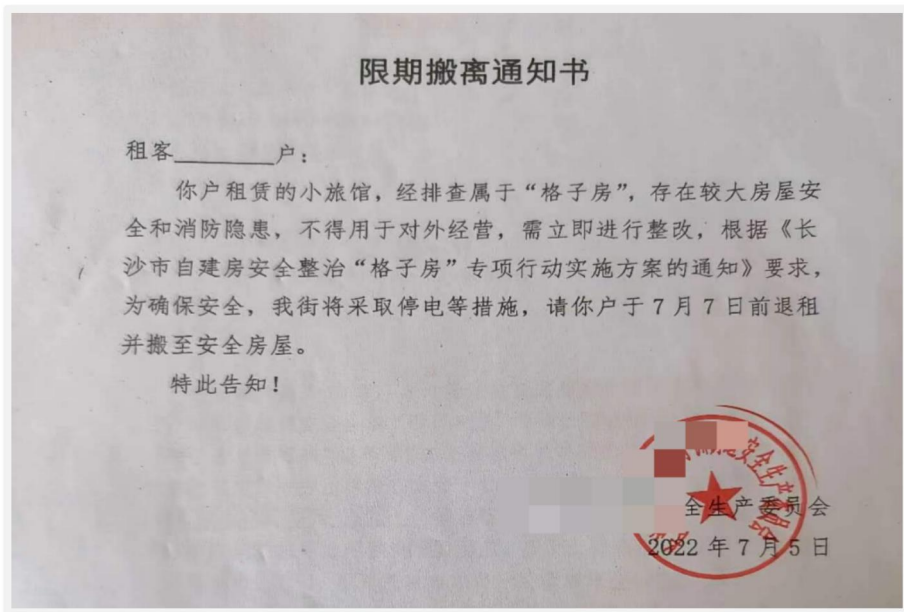


图 18：限期搬离通知书

“你们可能不知道，当时那些经营户还拉着横幅去市政府上访了，有的租客也在社交平台上发表不满的评论，那段时间我们的压力确实很大，上面一直问我们整改情况，督促我们按时完成整改任务，这边居民们又这个不愿那个不满，我

们真的是进退两难呀！”张斌苦恼地说道。

2.4 专班执法强破局，居民动怒冲突起

事情闹到市里，市、区领导都打来电话，督促J街道要注意舆论氛围，按时按质完成整改工作。领导还**特别强调这次整改行动与年度绩效考核挂钩**，没有完成考评任务是要挨批评、做检讨的。

收到上级指示，街道工作人员满脸愁容，**没标准、没资金、没管理，如何完成整改工作呢？**工作模糊度、任务压力有增无减，只能继续“摸着石头过河”。

为了推进整治进度，整改专班组首先来到了YY旅馆。该旅馆靠近地铁口，在宏湖村经营了六七年，这几年营业收入还可以，但装修比较老旧了。街道工作人员觉得YY旅馆整改阻力可能会比较小。

刚来到YY旅馆时，旅馆的老板娘唐红（化名）就站在了楼梯口，表示她还没和房东协商好，现在不让进去查看。专班组觉得这只是托词，准备强势破门。唐红和丈夫马上挡在门口不让进，推搡之间，双方有了肢体冲突。唐红情绪愈发激动，**咬了专班组成员一口**，哭着怒道：“你们是政府人员还是土匪啊？有这么私闯民宅的吗？”随后唐红坐在楼梯口哭诉着自己的委屈，专班组成员顿时面面相觑，不敢有进一步的行动了。

“要不得咧，这么多人欺负一个堂客。”“是的咯，几个大男子汉也好意思。”“这是在干什么，要执法也不是这样子执的塞！”周围的百姓议论纷纷，眼神也充满怒气，言语里全是对专班组的责备。

派出所民警也赶到了现场，拉起了警戒线。看到此情此景，唐红丈夫更是火冒三丈：“**这是暴力执法**，帮我叫120，我老婆被他们弄伤了，必须去医院验伤！”他指着专班组说：“我老婆要是有什么问题，我一定要找你们，一定要告倒你们。”围观的居民越来越多，大家都对着专班组指指点点，真是众口铄金，有法难执，专班组也是有口难言，只能悻悻而归了。



图 19：经营户不配合，双方发生肢体冲突

“没标准、没资金、没先例，政策不明朗，村民又反对，又发生了几次群体性事件，这个事情真的难办啊！”面对着居民们越来越激化的行动，张斌愁肠满绪，“格子房”整改难度大、问题多，又和居民们的切身利益紧密相关，得不到居民的支持和上级部门的明确指示根本无法开展。

3. 回筹“转”策：上通又下达，格屋整治成样板

宏湖村的“格子房”整改行动进展缓慢，舆论还没压下去，这边上访的又来了。没多久，孔涛（化名）市长就到宏湖村进行视察了，了解了宏湖村的基本情况后，孔市长明确指示：“宁愿听到骂声，也不要听到哭声！工作人员要打消‘等、靠、望’的思维，不要等着上面给指示、给政策，要发挥主动性，想方设法把宏湖村打造成‘格子房’整改的一个‘样板’。”

张斌开始反思这段时间的工作，因为政策不明确，资金也没有保障，街道前期对“格子房”整改工作确实存在着“等”的思想。一直想等着上级出台一个标准，给一个详细的执行方案。张斌知道现在应该转换思维了，不能再被动行事了，没有条件那就创造条件！

3.1 多方协商重设计，两全其美显心意

3.1.1 靶向施策民为主，街道摸查听民诉

前期的“强势破局”引发了居民们的强烈不满，宏湖村的居民们怒气满满，对街道和村委的所作所为也是怨声载道。“不能再等了，得主动出击了，既然上面没有标准，我们只能摸清底线，寻找标准了。”张斌说道。为了整改工作的更好开展，了解居民的真实想法，张斌决定对宏湖村开展居民诉求摸查行动。

随后的几天，居民们各抒己见。“我这个房子要整改可以，但是我现在手头资金不足，有没有整改补助？”“房子是刚接手的，转让费花了一大笔，现在又要整改，这个有没有赔偿？”“房子恢复原状，后续租不出去了，怎么办？损失谁来承担？”大家众说纷纭，可谓是家家有本难念的经啊！

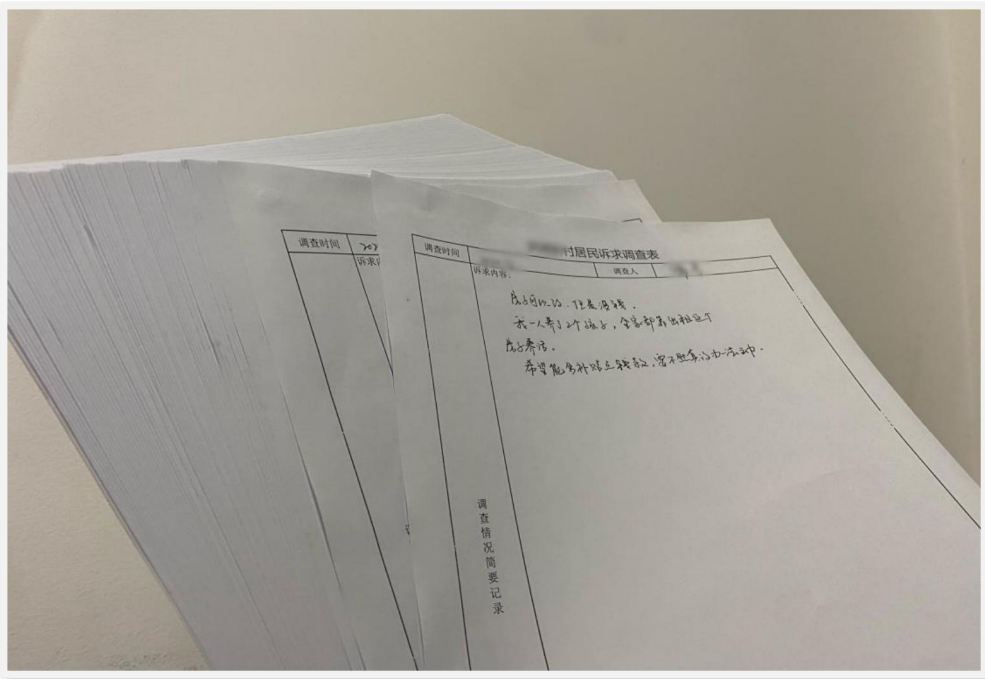


图 20：居民诉求摸查表

凌晨，街道办事处灯火通明，经过几天的摸查，他们大致摸清了宏湖村居民的态度和想法。“问题找到了，办法却没有，有些问题也不是街道能解决的，于是我们把居民们关注的几个关键问题进行了整理汇总并上报。”张斌回忆道。

3.1.2 东奔西走寻方案，上级考察为民安

等了两天，上级答复还没下来，张斌急得团团转。不能按照正常程序等下去了，得主动出击，特事特办。于是，张斌整理好材料跑到了区政府，刘副区长（化名）赶紧把张斌叫到了办公室。

刘副区长一边拿着街道上报的材料一边对张斌说道，“这个事从上到下都很

重视，一点都不能马虎，我现在就给市住建局陈副局长（化名）打个电话，说明下情况，等会你就带着材料去找他，一定要把情况说清楚。”

张斌连连称是，带着材料又赶到了市住建局。张斌把宏湖村“格子房”整治行动的基本情况向陈副局长进行了详细的说明。陈副局长越听眉头皱得越紧，向张斌进行了一番询问，又向相关部门了解了具体情况。陈副局长表示，他会重视这个事情，想办法尽快解决。

一大早，张斌就接到刘副区长的电话。“陈副局长非常重视宏湖村的整改工作，昨天晚上就把我喊过去，商量解决办法，我们决定先由我来宏湖村进行实地调研，一是来听听群众们的声音，二是表明政府的立场。”

“区长来的那一天，好多居民都来到街道，区长解答了居民们很多问题，也明确表示，‘格子房’必须按照规定时限无条件整改到位，否则，将由专项指挥部进行联合执法。”张斌说道。

“区长离开之前给我们作了重要指示，一定要具体情况具体分析，既要有尺度，又要有温度，不能搞‘运动式’、‘一刀切’。”张斌赞同地说道，“区长可能只来了半天，但是顶得上我们大半个月的工作，居民们的观望心态明显减弱了，心里也不那么抵触了。”

3.1.3 集思广益拓思路，多元协同顺民意

来了一趟宏湖村，刘副区长对居民们的诉求有了清楚的了解，当天下午他就带着张斌再次来到了市住建局，将基本的情况告诉了陈副局长。“4.29事件发生后，居民们对‘格子房’还是有点担忧的，但是根据文件要求‘格子房’需要恢复原状，他们都是靠着租金收入生活的，担心整改后房子价格太高，会影响以后出租。”

了解情况后，市住建局陈副局长立马召集了“格子房”联合整治专项行动协调工作机构的各部门成员，召开专项会议。

“宏湖村‘格子房’整改行动到现在已经开展一段时间了，但是效果并不理想，他们主要靠着‘格子房’租金生活，不想恢复原状，影响出租。今天喊大家过来，就是想请大家出出主意，把这个问题解决了。”市住建局的陈副局长首先发言。

“现在的‘格子房’肯定是不行的，危害太多了，如果不恢复原状，是不是可以想个折中的办法？”资规局的张科长（化名）接着说道。

“我们确实也要考虑到当地居民的实际情况，不能改了房子让他们没法生活了。”市监管局王主任（化名）说道。

“能不能请专业设计团队根据宏湖村的情况进行方案设计，不全拆，在现在的基础上减少几套。”城管局陈科长（化名）跟着表态。

“对，整治不是让村民和经营户不出租经营，而是为了更加安全的出租经营。可以多给出几个方案，让居民们自己选择。”公安局吴副局长（化名）说道。

会议决定，由街道牵头聘请专业设计团队进行方案设计，根据小区实际情况，给出多套的设计方案，供老百姓自行选择。

得到指示后，张斌激动不已，第二天就咨询了多家设计公司，经过多次交流，最终选定佳禧设计有限公司（化名）进行方案设计。

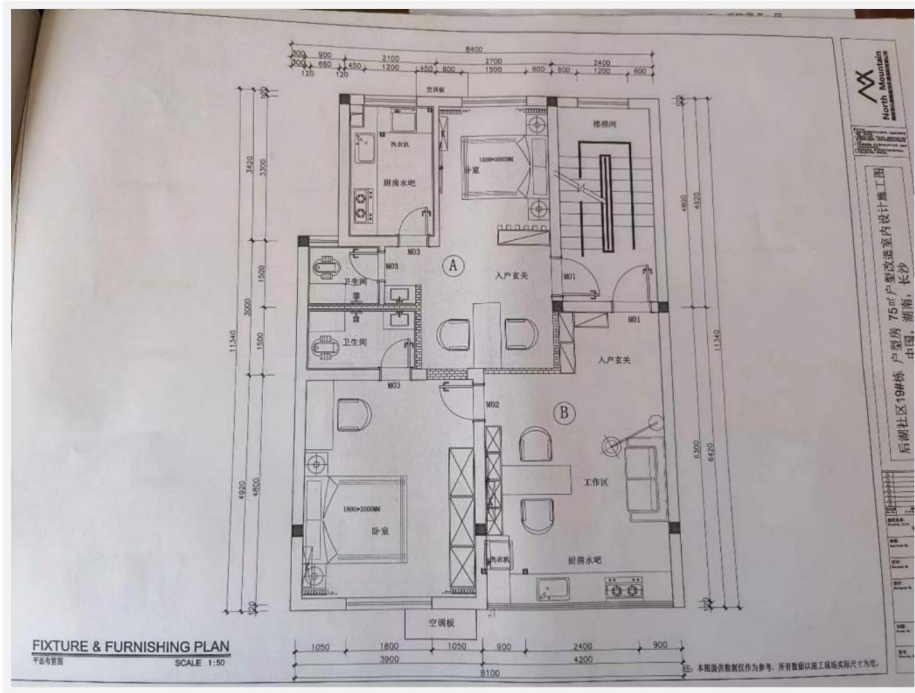


图 21：改造后的户型设计图

等了一星期，方案“新鲜出炉”，张斌攥着还热乎的图纸迫不及待地就去给村民和经营户看。可他万万没想到，面对如此多的选择，还是有人不满意。

“张斌呀，我自己也有一些想法，我想自己去找设计公司沟通设计，再把方案拿来给你们看，把它也作为备选方案，你看行吗？”学习吧民宿老板说道。

街道对经营户想自行设计的建议表示支持。不久后，张斌拿着街道设计的方案以及几个经营户自己花钱设计的方案，组织村民、经营户召开商讨会共同决定到底选用哪几个设计。经过多次协商，大家最终敲定了7套“一改二、一改三”方案。



图 22: 改造后的户型平面图

“通过这次协商，大家也意识到不是隔得越多，赚得越多。现在隔了5间的格子房，月租收入大概在4000，而改造之后，科学规划隔成2-3间，收入依然能够保持在3000-3500，但是房屋的品质、品相及安全系数却大大提升。”张斌高兴地说道。

没多久，张斌就拿到了新方案的效果图，看着让人眼前一亮的图纸，张斌满脸笑容，停滞不前的事情终于看到了希望了。



图 23: 改造后的户型透视图和俯视图

3.2 为争利益起波澜，对症下药开良方

3.2.1 整改成本相推诿，方案重启多是非

方案定下来了，张斌也松了一口气，觉得整改行动终于可以按部就班地推进了，胜利的曙光就在不远处了。可是，过了两天，小区里还是安安静静，居民都没有进一步行动，张斌按捺不住内心的疑惑了，准备一探究竟。

不凡旅馆的老板和房东都很积极的参加了户型方案商讨会的，他们都对设计方案很满意的，但这两天也是静悄悄的，没有任何行动。张斌找到不凡旅馆的老板刘伟（化名）询问具体情况。

刘伟说：“这个旅社我是去年才接手的，签了8年合同，转让费花了一大笔，重新装修也花了不少钱，刚开业没多久就要我整改，我是真的没钱改了！找房东协商，请他承担一部分整改费用，他就支支吾吾一直不给答复。”张斌马上找到房东询问具体情况，房东表示：“这个房子又不是我要整改的，那他自己要做下去就他自己承担呀！本来我收的租金就不高，创业就有风险，这个风险不可能要我给他承担吧。”

张斌哑口无言，一时不知如何应对。这真是一波未平一波又起，众生百态，似乎每一个人都有苦楚，这可怎么办？

3.2.2 分组包户签协议，刚柔相济解难题

第二天，张斌向村委的同志们讲述不凡旅馆的事情，村委武书记（化名）听后马上说道：“刘伟呀，我知道他，他那旅社新装修搞得不错呢，花了不少钱。他房东是张文（化名）吧，他平时挺好说话的啊，是不是没沟通好呀？”

张斌灵光一闪：对呀，村委的工作人员大部分在这里工作了十几年了，有的还是当地的村民，他们对宏湖村的居民们很熟悉，居民们对他们也比较信任，由他们去做协调工作应该会更顺利。

经过商议，街道和村委决定进行“分组包户、责任到人”行动，推进整改工作。由村委成员各自选择自己比较了解、群众基础较好的楼栋进行沟通、调解工作，并在街道设置调解点，提供法律援助，促使双方友好协商。

与此同时，宏湖村充分发挥党员和当地干部示范引领作用，动员党员和村干部加快房屋整改，以点带面，推进“格子房”整改工作。

小区格子房整治工作统计报表

| 序号 | 楼栋 | 单元 | 房号 | 户主 | 电话 | 面积 | 层数 | 合同情况 | 工作进展情况 | 备注 |
|----|-------|-----|-------------|-------------|----|-----|-----|------|--------|--|
| 42 | 22-4 | 401 | 13685311723 | 13673931009 | 18 | 2 | 1-1 | 红色 | 已拆除 | 经营户已搬走，5.7年到期已拆。 |
| 44 | 22-1 | 101 | 17384722271 | 17373811001 | 17 | 2-4 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 22年到期，22年5月到期，22年5月到期，22年5月到期，22年5月到期，22年5月到期。 |
| 45 | 22-5 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 21 | 2-4 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 已拆除，22年到期，22年到期，22年到期，22年到期。 |
| 46 | 22-2 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 18 | 2-2 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 47 | 22-1 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 16 | 2-2 | 1-1 | 黄色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 48 | 22-5 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 14 | 2-3 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 49 | 22-6 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 15 | 2-2 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 50 | 22-7 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 19 | 2-2 | 1-1 | 红色 | 已拆除 | 已拆除，22年到期，22年到期，22年到期，22年到期。 |
| 51 | 22-6 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 20 | 2-3 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 52 | 22-5 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 17 | 2-3 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 53 | 22-4 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 18 | 2-3 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 54 | 22-3 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 18 | 2-3 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 55 | 22-10 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 18 | 2-2 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |
| 56 | 22-9 | 101 | 13675114787 | 13675114787 | 18 | 2-2 | 1-1 | 绿色 | 已拆除 | 经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走，经营户已搬走。 |

共计：20户与经营户签署了合同，25户与经营户签署了合同，25户与经营户签署了合同，25户与经营户签署了合同。截止8.12日已经拆除的有：38户，全部已经拆除的有：10户，共计拆除：64间，8.12日可以进场拆除的有：32个单元。

第 4 页，共 4 页

图 24：分组到户工作台账^②

“‘分组包户’的效果很明显，在我们的介入下，很多僵持不下的情况得到了解决。对于合同未到期不愿再承租的经营户，我们会劝说房东进行适当的清退补偿，对于愿意继续承租自愿整改的经营户，我们会为他们争取装修期。当然，也有极个别完全不配合的，那我们就请司法调解员进行调解。”张斌笑着说道，“这就是场攻坚战，今天把这个攻破，明天把那个打败，过程是难了一点，最后还是能胜利的。”

“当然，我们党员和村干部在整改工作中表现也很不错，很讲党性，他们基本上都是第一批整改的，确实给我们的工作带来了非常好的影响，好多村民看到他们整改了都不再犹豫，主动联系我们表明整改意愿。”张斌欣慰的说道。

^② 合同情况栏：红色代表房东与经营户解除合同；黄色代表续签合同。

具体情况栏：绿色代表房东与经营户协商一致，无问题；红色代表双方有问题没有解决；蓝色代表双方已经协商一致，但是约定时间未到，尚未进场拆除。

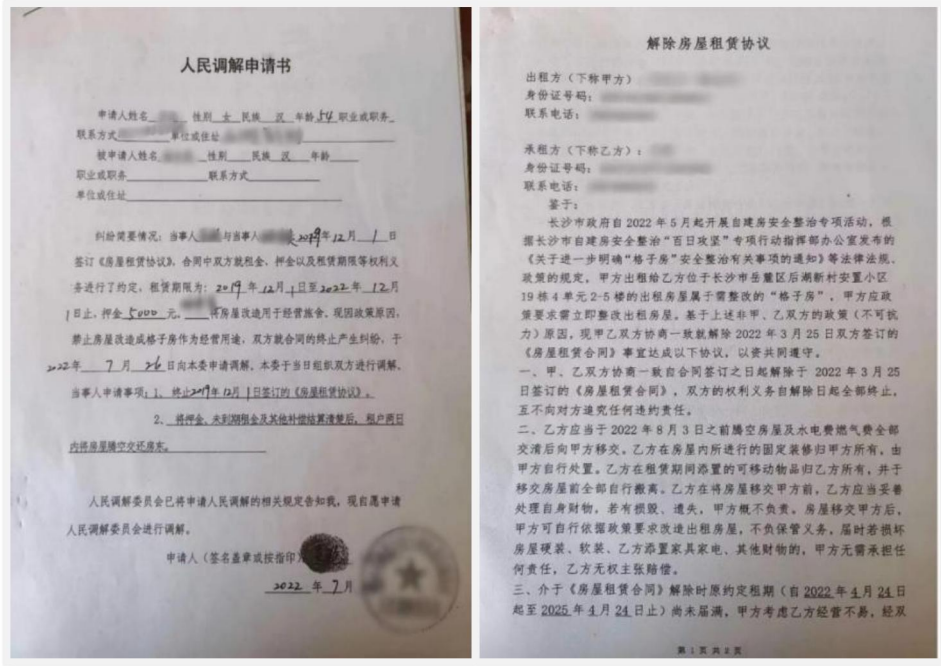


图 25：解除房屋租赁协议和司法调解书

3.3 政策兜底为保障，双管齐下促整改

3.3.1 补贴资金来助力，“格子”整改再推进

为了给整改工作再添一把火，街道负责花钱请专门的拆除小组和垃圾清运队，并承诺只要是 8 月 20 号之前同意整改的，格子房的拆除和运渣费用全部由街道兜底。

“之前政府牵头制定了房屋检测补贴政策，本来房屋检测费用是 10 元/平，现在老百姓出 6 元，政府补贴 4 元。但是金额不大，居民们积极性也不是很高，现在我们在争取补贴拆除的费用，经过初步测算拆除的费用高达 300 多万，这一下居民们的积极性就高了很多。”张斌说到。

检测费、拆除费、运渣费，加起来是一笔不小的费用，不配合的话，房子就得空着，房东收不了租金，经营户也没有生意可做，耽误的时间都是自己的钱，大部分房东和经营户选择了“及时止损”。

“为这项工作我们真是费了不少心思，单前期的鉴定、方案制定，我们就花了 38 万，后期的拆除补贴也是我们在兜底，区里面的政策资金到现在也没有下来。等不了了，领导们特别重视，我们也真的是怕出安全问题，要如期推进，只能由我们先承担了。”张斌无奈的说到。

3.3.2 特殊群体多难处，争取政策来帮助

不单单是资金的保障，对于特殊群体的帮扶，J 街道也一直在跟进。宏湖村

有两户“越战老兵”，曾对国家做出过重要贡献，但是目前家里经济确实困难，所以街道联系了退役军人事务局，争取政策以实现对口帮扶。小区里还有一位身患重病，小孩还在读大学的寡妇，每月的医疗费就是一大笔开支，街道也将详细情况向上级作了汇报，希望能争取到一笔困难补助，缓解她家的经济压力。

丁街道以民为本、用心用情，从居民的实际需求出发，努力解决居民们关注的重点问题，居民们配合度大大提高，积极性也调动起来，大大加快整改进程。



图 26：正在施工的民工及清运出来的建筑垃圾

4. 通时“合”变：格屋终得治，换颜新房隐忧藏

4.1 摇身一变换新颜，未来可期谈经验

经过几个月艰苦卓绝的努力，终于有了来之不易的成绩，宏湖村 56 户违规“格子房”，54 套被拆除，2 套清退人员正在整治。“格子房”整改行动的阶段性成果还引起了多家媒体争先报道。当地知名的新闻媒体《三湘都市报》刊发了以《长沙整治“格子房”再出新招！包拆包设计，拆完更好租！》的报道，介绍了宏湖村“格子房”存在的隐患和整治的成果，以及丁街道因地制宜，制定“一户型多方案”的措施解决居民实际需求的创新做法。



图 27：新闻媒体报道宏湖村“格子房”整改情况

一个月后，宏湖村第一批拆除的“格子房”也装修完工了，改造好的房子焕然一新，村民都赞不绝口，从前仅一张床、一张桌子的小隔间，现在摇身一变，堪比酒店式公寓。宽敞洁净的居住环境，交通便利的地理位置，再加上安全实用的户型设计，吸引了不少白领一族的关注，居民们对房子的租赁需求充满了希望。



图 28：整改完成的旅社房间

宏湖村“格子房”整治成果也得到了长沙市政府的肯定。J街道“格子房”整治工作的成功经验和做法，也成为典型在全市推广。J街道作为“格子房”整治工作的第一线和最前端，在政策不明朗、民众不支持的整治工作中，直面群众、直面矛盾、直面问题，做到“法、理、情”有机统一，赢得群众理解支持，最终稳步推进“格子房”整治工作的做法，值得深入总结和提炼，并结合实际，将之推广到其它违法建筑整治工作中去。

4.2 租户难寻意中房，格屋治理待完善

宏湖村上新闻后，来看房子的租户络绎不绝，张斌很高兴，他每天都会去小区里转几圈，一是看看后期整改进度，二是看看整改后房子的出租状况。

没多久，张斌就看到一个熟悉的身影，是之前被要求搬走的小龙。

“最近怎么样呀？今天怎么过来了？”张斌问到。

“我听说宏湖村的‘格子房’整改好了，我过来看看有没有合适的房子。这里的房子好是好，可是租金翻了一倍了，我真是租不起啊，你们政府工作是做好了，谁又想到我们呢？”小龙表示很惆怅。

张斌无言以对，“格子房”整治政策确实是没有配套政策，前期拆除的费用，上级没有明确的答复，这些低收入群体也没有妥善的安置办法。“格子房”为什么存在？正是因为有这样的需求，如果不切实解决低收入群体的住房问题，那么“格子房”整治行动会不会陷入“何不食肉糜”的窘境呢？需求量巨大的“格子房”会不会又在另一个地方出现呢？

5. 结束语

随着经济社会的转型和发展，我国社会领域也出现了许多新情况和新问题。在当前复杂的国际国内环境中，推进国家治理现代化又面临诸多新形势和新挑战。宏湖村“格子房”整治行动中，J街道面临的内外压力、多元主体的不同诉求和复杂的利益关系，正是当前复杂环境下，基层治理面临的新形势和新挑战。

习近平强调“复杂问题没有简单解决办法”，要“提高驾驭复杂局面、处理复杂问题的本领。”在面对模糊性、冲突性“双高”的政策困境和现实的复杂情境下，J街道通过了解民意、方案求解、分组包户、资金保障等方式来与村民们对话，采取适合的措施，成功实现“双降”（降低政策的模糊性和降低政策的冲突性），最终实现了上级肯定、群众满意的“格屋”整治效果，推动了宏湖村人居环境的提质增效，较为成功的完成了整改行动，其有效做法背后的机理值得进步探究，也是本案例分析所要重点讨论的问题。

案例正文字数：12578 字

(二) 案例分析报告



第七届中国研究生公共管理案例大赛

参赛作品

格屋顽疾何以得治？

——“模糊-冲突”下J街道宏湖村格子房换颜之路

【案例分析】目 录

| | |
|----------------------------------|--------|
| 一、案例回顾与问题提出 | - 1 - |
| 二、理论基础与分析框架 | - 2 - |
| (一) 模糊-冲突理论模型 | - 2 - |
| (二) 复杂性理论 | - 3 - |
| (三) “模糊-冲突”模型下的适应性执行分析框架 | - 5 - |
| 三、案例选择与研究方法 | - 6 - |
| (一) 案例选择 | - 6 - |
| (二) 研究方法 | - 7 - |
| 四、案例分析：格子房整治政策执行的逻辑 | - 7 - |
| (一) 内外高压下的启动逻辑：任务传导与诉求压力 | - 7 - |
| (二) 高模糊高冲突下的阻滞逻辑：束手无策与政民分歧 | - 9 - |
| (三) 降模糊下的修正逻辑：政策求解与知识融合 | - 11 - |
| (四) 降冲突下的推行逻辑：宣传示范与利益协调 | - 12 - |
| (五) 小结：复杂政策执行的适应性转换逻辑 | - 14 - |
| 五、经验启示：复杂政策何以有效变现 | - 16 - |
| (一) 势能倾注，领导重视推落实 | - 16 - |
| (二) 降低模糊，明晰政策寻共识 | - 16 - |
| (三) 降低冲突，群众工作解纠纷 | - 16 - |
| 六、结语 | - 18 - |

格屋顽疾何以得治

——“模糊-冲突”下J街道宏湖村格子房换颜之路

一、案例回顾与问题提出

格子房是当前中国城市化进程中的“顽疾”。人口密集、居住空间狭小且没有基本生活设施的“格子房”，在全国各地既“屡见不鲜”，更“屡禁不止”³。由格子房引发的公共安全事件和各类纠纷、矛盾层出不穷⁴。不仅困扰着城市的房屋和治安管理部门，也严重威胁着当地居民的正常生活。尽管全国各地纷纷出台措施，一些地方政府也试图运用或“堵”或“疏”的方法治理“格子房”带来的种种问题，但始终难掩“群租经济再抬头”。其根本原因在于——城市房价攀升导致的房租价格居高不下，已超出了低收入群体的消费水平，只能选择群租解决自己的居住问题。流动人口规模越大的地区越是如此，这已经成为了城市中一道独特的“风景”。

具体到本案例中，从促进村民增收的“格子房经济”到各种治理难题频出的“格子房乱象”，16年间，宏湖村的格子房问题使得人居环境质量直线下降，政府相关部门始终未能解决问题。长沙4.29事件的发生，让“住房安全”问题重新得到中央、省、市政府的高度重视。2022年5月24日，国务院办公厅印发《全国自建房安全专项整治工作方案》，要求全面消除自建房安全隐患。2022年5月28日，为贯彻落实上级要求，长沙市政府成立自建房安全整治“百日攻坚”专项行动指挥部，出台《长沙市自建房安全整治“格子房”专项行动实施方案》（以下简称《方案》），并召开会议选择了山水洲城、毗邻高校的宏湖村开展试点工作，拉开了长沙市格子房整治的帷幕。

但是，对于“负责具体执行”的J街道而言，格子房整治政策的复杂性远超基层政府想象。一方面，上级政策文本要求语焉不详，除了任务时间节点，政策资源、手段、信息等方面全然未提；另一方面，宏湖村格子房问题具有一定的历史因素和经济原因，再加之房东-经营户-租户多元主体诉求的多元化、碎片化，来自中央、省和市的政策愿景试图通过基层政府进入当地居民的“私人生活领域”，

³ 2017年11月，《南京市房屋租赁合同》范本发布，要求租赁用途为居住的房屋，人均租住面积不得低于南京市有关规定；承租方擅自增加居住人数的，出租方有权单方解除合同，收回房屋；2017年12月，《合肥市房屋租赁合同》范本发布，除明确不得用于居住的情况外，还规定转租房屋时，需提供房屋所有权人同意转租的证明。2018年12月，《广州市房屋租赁管理规定（草案）》规定，出租屋承租人人均使用面积少于5平方米，或将非居住用途的空间用于出租的，出租人将面临5千至3万元的罚款。

⁴ 2017年11月18日，北京大兴一群租房发生火灾，造成19人死亡；2021年7月28日，浙江省杭州市临安区青山湖街道一群租房火灾致2人死亡；2021年8月31日，哈尔滨某小区一50多平米的群租房发生火灾，室内共有16个床位，所幸火情发现及时，未造成人员伤亡……

难度极大，稍有不慎便容易引发政民分歧，甚至冲突。

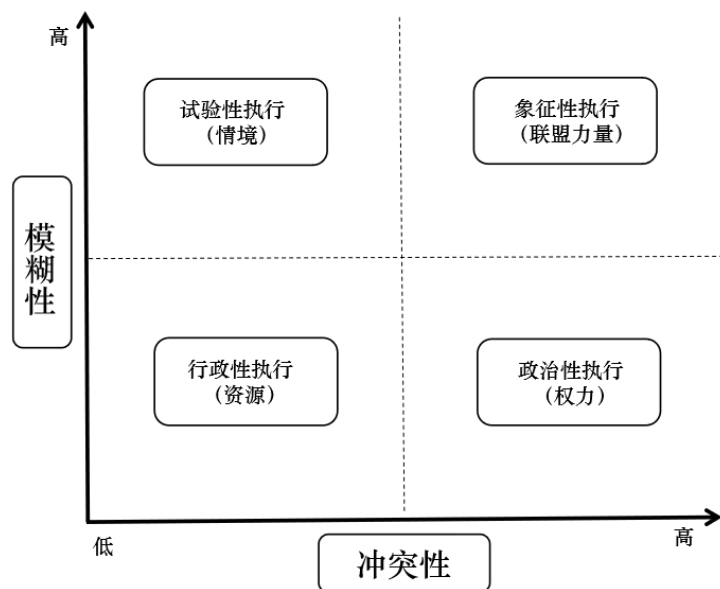
学界目前对格子房整治的讨论局限于从整体性治理、多中心治理的角度探讨多元主体参与格子房消防治理过程中的限制困境及治理优化路径(曾自立, 2022; 陈丽丽, 2021); 或从协同治理的视角对群租房基层治理进行单元式的新探索(董峰, 2022; 马晓燕, 2021); 也有学者从生活治理视阈, 探讨农村人居环境治理路径与机制(朱战辉, 2023; 冷波, 2021)。现有的文献大多基于经验感知, 探讨格子房整治的宏观命题, 而案例正文呈现的宏湖村格子房整治政策, 是以科层的政策执行逻辑为基础, 在村民生活场域发生的微观的、动态的治理过程, 其中的关键是政策执行逻辑如何有效匹配民众生活逻辑, 从整体性治理、协同治理或单一生活视角难以有效回应当前我国基层社会格子房整治的特殊性, 难以构建起对当前格子房整治困境的解释框架。

为了有效回应上述问题, 本文将政府的行动逻辑置于模糊-冲突政策执行框架中, 以复杂性理论为基础, 将政府、社会、村民个体统合进该框架中, 并从科层执行视角与生活治理视角对宏湖村“格子房整治”政策执行过程进行深描和分析, 以期实现对政策执行过程中各参与主体的行为进行动态、交互、微观的描述, 梳理各行为主体在格子房整治各阶段中的相互关系并归纳各主体行为策略形成机理, 分析阶段内问题及其深层次动因, 寻求自上而下的政策和自下而上的生活之间的耦合机制, 进而为破解全国其他地区, 特别是经济发达、人口流动大地区的格子房改造桎梏提供施策建议。

二、理论基础与分析框架

(一) 模糊-冲突理论模型

Matland 的模糊-冲突模型是政策执行研究领域中的经典模型。“模糊性”指“制定政策目标的过程中, 政策对象、时限、外部评估等内容上缺乏明确的规定”(C. Jung, 2014); 而“冲突性”则可以理解为多方参与主体因价值、利益的差异, 在实现政策目标的过程中所产生的争议。当冲突性和模糊性都较低时, 对应“行政性执行”, 只要“资源”充足, 政策成功变现即能保障; 当政策模糊性较低, 而冲突性较高时, 对应“政治性执行”, 执行者在落实过程中因利益不兼容而产生冲突, 强制性的“权力”是确保政策执行效果的关键因素; 当政策冲突性较低, 而模糊性较高时, 对应“试验性执行”, 即在具体“情境”之下, 探索政策执行的变现途径; 最后, 当政策模糊性和冲突性都较高时, 对应“象征性执行”, 政策的高度模糊无法回应多元主体之间的利益互斥, 此时, “联盟力量”成为了政策走向的决定性因素(MATLAND, 1995)。



模糊-冲突模型突破了以往“自上而下”或“自下而上”政策执行的单一路径，其统合性研究视角为政策执行过程提供了新的解释框架（胡业飞，2015）。本案例中，**两方面体现了模糊-冲突模型的适用性**。一方面，在政策模糊性上，市级召开会议决定选择宏湖村进行试点，然而这一非正式决定在《方案》中并没有做出明确解释，使得试点执行缺乏合法性。不仅如此，在政策工具指导、政策资金支持、配套政策辅助上也是语焉不详，J街道只能在政策要求不明朗的情况下“摸索前进”；另一方面，在政策冲突性上，首先存在着科层治理知识与民间生活知识的错配，因为格子房整治实质上带有“私人属性”，这就要求整治工作在知识体系上须符合民间知识传统，然而在实践中却表现出科层体制“无条件整改”的命令与民众生活“有条件整改”的需求之间的冲突。其次，存在着多元主体之间的利益对弈。其一，政民之间。政府主导的政策下，民众倾向于福利刚性逻辑会出现“等靠要”行为，缺乏自我改造的内生性动机；其二，民众之间。由于格子房往往经过多次房屋租赁转让，涉及房东、经营户和租户等多个利益主体，理性选择逻辑会使各方积极向他人进行成本转嫁，以图在整治过程中规避风险、减少损失，这难免造成民众内部关系的紧张。

（二）复杂性理论

大变局时代的公共管理研究经历着深刻的范式转换，无论是理论还是方法研究，都应该适应治理复杂性的需要（张贤明，2022）。因为在当前的公共治理领域，经济、政治和社会生活的网络已与传统社会大相径庭，参与治理的主体不仅呈几何式增长且之间的异化程度也越来越高，加之各类风险和危机事件频发，使得治理面对的宏观外部环境变成了充满复杂性的社会。复杂性理论也随着实践的发展而逐步走进学术界的视野（范如国，2015），构成了公共管理领域中新的研究范式。

现阶段复杂性理论研究主要集中在以下几个方面：一是复杂系统思维，内部的非线性以及动态性是其典型特征。在现有研究中，不仅治理主体是一个由社会建构的组织与个人组成的复杂社会系统，治理所嵌入的环境对象同样也是复杂系统（D. S. Byrne, 2014）。系统思维往往要求治理采取一种“适应性”的逻辑，即主体对外来刺激做出反应，在系统的反馈下，调整其模式、规则，如此不断试探与适应，最终满足治理的实际需求（唐恢一，2013）。二是棘手问题及其解决。区别于工业社会早期的那种稳定、机械的行政生态，当下的公共事务愈发体现出不确定、复杂性、模糊性，导致棘手问题的出现不可避免，“知识复合性”是其突出特征（O. Renn, 2008）。为此，应打造治理过程中的知识协同体系，使得不同领域的知识主体在反思政策流程问题的同时，在相互协同的基础上更新治理所需知识，从而适应与回应治理过程中所产生的新问题。三是行动者集群与自组织涌现。现代治理中的行动者是多元的，不同类型的行动者构成了一个“集群”，面对复杂的治理情境和治理问题，行动者集群往往无法在既定的方案下行动，而是在外部系统的非线性动力学中以“自组织”的方式展开行动，赋予治理以“韧性”。

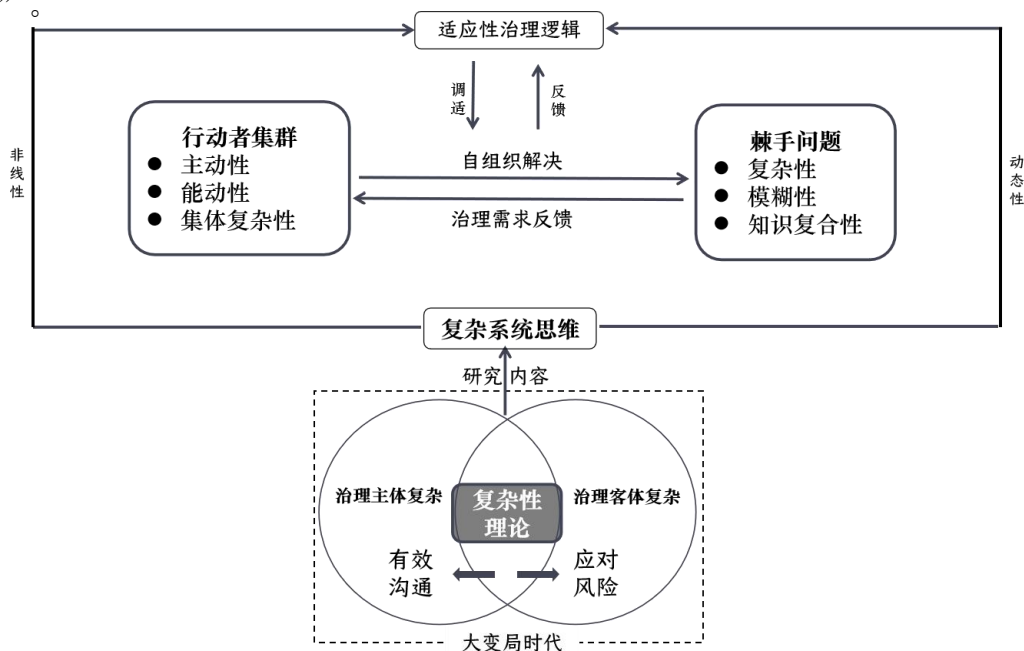


图2 复杂性理论研究范式

（图表来源：作者自制）

高模糊-高冲突的政策属性使得本案例成为治理实践中一项典型的“复杂政策”（蔡长昆，2021）。因此，复杂性理论对本案例具有一定的解释力。一是复杂系统构成，为确保整治行动的顺利开展，长沙市政府成立了由区县（市）政府为主体，住建局、市监局、城管局等部门参与的“格子房”联合整治专项行动协调工作机构；与之相对应的是由房东-经营户-租户构成的，利益勾连下的复杂治理对象。二是治理的适应性逻辑。“格子房”专项整治作为高位推动下的“政治

任务”，政令在层层下达后，往往需要基层政策执行主体根据具体情境确立方案并开展执行，从而“直面有差别的个人及群众生活”（熊万胜，2018）。三是治理的知识协同性。在本案例中，由于治理过程中国家知识与民间知识具有内在张力，为解决整治行动中的“棘手难题”，国家、社会、民众之间知识的协同与合作已是必然之举。

（三）“模糊-冲突”模型下的适应性执行分析框架

模糊-冲突模型对本案例中格子房整治过程提供了基本分析框架，但仅是原初模型无法有效诠释中国视阈下复杂性政策执行的逻辑。因此，需要基于复杂性理论视角并融入反映中国政策执行特征的要素对原模型进行改造，进而构建更具解释力的本土化分析框架：

首先，适应性执行的转变。Matland认为当政策呈现“高模糊-高冲突”样态时，对应的是“形式上遵从却实质上偏离”的象征性执行模式，但这种悖向性逻辑（张翔，2021）所掩盖的政策阻滞与效能不足问题，无法有效对话我国大国治理的政策困局与资源约束下的公共治理命题。格子房整治作为一项高位推动下的行政任务，强大的政治势能以及民意诉求会迫使基层政府因地制宜、因境适变，主动寻求政策执行的平衡状态（崔晶，2022）。具体而言，这一主动过程主要包括国家性与社会性双重面向，国家性侧重政府内部上下互动的协同性与自我调适，主要指政策目标从制定者到执行者的传导与动员过程，行动背后蕴含的是科层政策执行逻辑；社会性侧重政民之间内外交互的协商性与灵活性，主要指政策任务从执行者到政策受众的操作化和变现过程，行动背后蕴含的是民众生活治理逻辑。在这一意义上，格子房整治实质是一个融合科层执行逻辑与生活治理逻辑的复合型治理过程。

其次，“非线性动力学”的嵌入。当下研究主要强调复杂政策的“执行模式”（吴少微，2017），却往往忽视了“政策执行中的混乱性、模糊性和复杂性”（SCHOFIELDJ，2004），没有将历时性因素与政策属性变化纳入考虑范围。实际在案例中，具体的政策情境和政策属性构成了基层政策执行逻辑的基本约束，使得格子房整治在高压下启动，并经历了“一个连续且有波折的过程”（袁方成，2022）。具体而言，高度的模糊性与冲突性使得政策执行不可避免的陷入阻滞，但基层政府的回应并不是机械的和线性的（HUPEPL，2011），其可以立基于适应性的逻辑，向上沟通修正政策来降低模糊性、向下调适推行政策以化解冲突性，亦即经历政策修正阶段与政策推行阶段，最终达成政策变现。

最后，多元主体的补位。既有研究基于模糊-冲突模型构建了中国场景下的政策执行框架，但是修正大多局限于对政府组织内部的分析（张贵群，2022），而忽略了政策执行客体及外部系统对政策的影响。基于宏湖村格子房整治的过程来看，其不是一个简单的政府内部决策-执行过程，相反，居民的态度和行为、

专家的知识与技术对政策执行产生着至关重要的影响，案例分析需要从政府、专家、村民等多个维度共同考量政策的模糊性与冲突性。

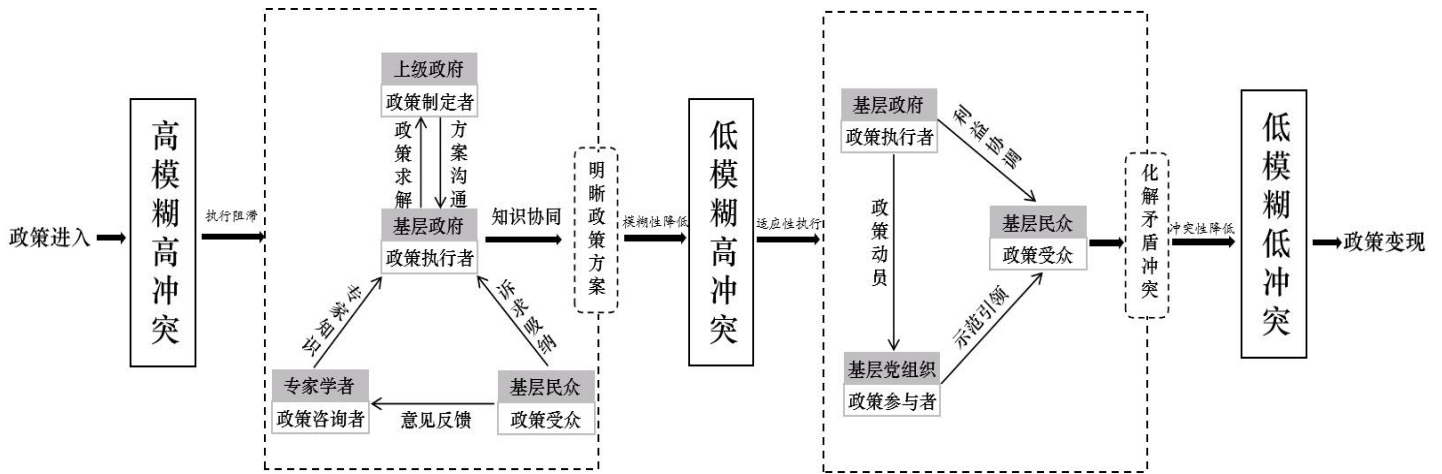


图3 案例分析框架

（图表来源：作者自制）

综上，本案例在分析时将模糊-冲突模型与复杂性理论相结合，在适应性修正的基础上搭建了新的分析框架。

三、案例选择与研究方法

（一）案例选择

选择宏湖村格子房整治事件作为研究对象，主要有以下几个原因：一是**宏湖村独特的地理区位条件**。宏湖村紧邻 985 高校、艺术园景区，外来人口远远超过本地人口，是典型的“人口倒挂”地区，更是 C 市最典型的城中村之一。各种社会矛盾和利益冲突集聚在社区内部，导致治理结构复杂、社区秩序混乱，整治难度很大；二是**宏湖村格子房整治是一个典型的基层社会治理难题**。格子房是当前中国城市化进程中的“顽疾”，如何实现格子房的规范治理，已然成为各大城市的治理难题。而宏湖村在整治中有效协调了房东、经营户、租户之间的利益，通过协商使得整个社区走向“善治”，对于分析基层治理政策何以有效变现具有非常强的针对性；三是**资料获取的便利性和充分性**。在对宏湖村进行调研的过程中，我们获得了宏湖村所在 J 街道办事处主任以及宏湖村村委工作人员的大力支持⁵，并得到了实地调研走访的机会，同时还借助电话访谈和微信访谈等形式，收集了大量访谈记录、官方文件等资料，确保对案例实践过程有真实而深入的了解。

⁵ 遵循学术伦理要求，对文中涉及到的地名、人名都进行了匿名处理。其中，访谈记录编码规则是：8 位数字为访谈时间，第一个大写字母为受访者姓氏，后三位“字母+数字”为受访者编号。

（二）研究方法

本文使用个案研究与过程追踪相结合的方法。

1.过程追踪法

如前所述，基层治理中的复杂政策由于其“高模糊-高冲突”的政策属性，基层政府会根据不断变化的执行环境分析预测，进行积极主动的适应性执行，只有将基层政府的复杂政策执行过程视为一条具有时间链路演进特征的路径，才能实现对宏观结构、关键要素及演进次序的联结（夏志强，2022），因此，本文采用过程追踪法对宏湖村格子房改造的政策变现过程展开追踪分析。该方法能够通过过程的细致描述，把握各关键变量的出现次序，进而形成一个因果机制解释，与本文研究主题具有高度契合性。

2.个案研究法

个案研究是当前实证类研究的主流研究方法，它能够立足于微观细致的分析角度，来结实不同社会要素之间的联系与机制，甚至反映某种制度环境或社会整体性变迁（渠敬东，2019）。“宏湖村格子房改造”的成功实践能为国内其他地方住房安全整治提供借鉴，具有一定典型性，同时该案例中体现的“高模糊”、“高冲突”以及适应性执行等关键变量，使得案例特征具有代表性，值得深入研究。

四、案例分析：格子房整治政策执行的逻辑

在宏湖村格子房整治的过程中，J街道政策执行其实是一个动态演进的过程，政策的模糊-冲突属性在不同阶段中呈现出不同特征，形塑出不同阶段的政府治理行为。

（一）内外高压下的启动逻辑：任务传导与诉求压力

长沙 4.29 事件发生后，住房安全治理在上级政府的统筹下成为了基层政府的中心工作。具体到本案例中，在“百日攻坚”的政治话语下，面对上级层层下达的格子房安全隐患整治任务，J街道在科层体制中面临着极为沉重的任务压力，并在治理活动中不断强化对宏湖村住房环境的介入，成为一线治理实践中的统筹和落实主体。

宏湖村格子房整治实质是一个通过政策分解将任务压力进行传导的过程，即为完成中央政府下达的自建房安全整改任务，长沙市政府会在现有任务的基础上拔高标准，并层层加码“摊派”给J街道。**这一压力传递的最直接表现形式就是通过科层制会议。**当代中国政府管理的各方面社会政治经济事务几乎都通过开会去推动（常健，2019）。长沙 4.29 事件发生后，长沙市政府随后召开全市“格子房”安全整治工作座谈会，要求坚决守住安全底线、进一步压实责任，依法依

规、有力有序推进“格子房”安全整治专项行动。在基层政府工作中，科层制会议是压力型体制中政治动员的标志之一，会议的进程是基层政府将抽象目标简化为具体任务的过程，既把模糊的目标具体化，也将科层任务进一步分解，并把责任压力传导给基层干部。通过对J街道格子房整治行动过程的观察，可以发现，会议通过高位推动、制造声势与传达思路多方位倒逼基层干部，营造情景压力、形成强大政治势能，在基层干部内心植入无条件遵从接受、自觉执行的心理基础，激发其工作的主动性和积极性，使得J街道顺势而下地开展。与此同时，为确保基层干部高效完成治理任务，**上级政府往往还以督察、考核的方式使基层干部主动承担责任**。在科层压力之下，基层执行者不仅需要完成上级政府下达的政策内常规性工作，更要执行上级领导在不定期调研时所作出的额外指示性任务，导致负担不断加重。由于上级领导的不定期督查在时间、方式与手段等方面充满诸多不确定性，基层政府面临被问责的风险和压力不断加大，因此他们时常需要通过“自我加压”的方式来确保任务完成的保质保量。自启动阶段以来，市、区二级政府就持续开展“明访+暗访”的不定期或定期监督考察，以督促基层干部将格子房整治工作落到实处。“4.29事件虽然发生在望城区，但是感觉压力最大的还是我们J街道。省长、市长、市委书记还有区长都到过宏湖村，每一个领导来到现场实地考察，确实是在鼓励我们，但是也感到非常大的压力，我们J街道在整治工作上退无可退、避无可避。”（访谈记录：20220928ZJ01）。考核与督查进一步强化了格子房整治工作中的地方责任共同体，将工作提升至“政治任务”高度。

另一方面，宏湖村本身的格子房也存在着各种各样的隐患。一是生活环境问题。由于“群租客”高密度的生活方式，乱扔垃圾、随地便溺、破坏公物、深夜喧哗，以及噪音扰民等情况时有发生。二是消防安全问题。由于房东以及租户均疏于对格子房居住环境和房间内的用电、用气设施进行维护和管理，导致格子房普遍存在电线超负荷、电器过早老化、分割材料易燃等情况，存在巨大消防隐患。三是治安管理问题。由于房东、经营户对“格子房”缺乏必要管理，导致人员流动频繁的“群租房”里租客信息得不到及时更新，使“格子房”易成为犯罪人员潜藏和治安案件高发的场所。这些问题都严重干扰周边居民的正常生活，使得宏湖村的人居环境质量直线下降，居民呼吁整治格子房的诉求日益高涨。

4.29事件后，在格子房整治工作推进的压力场域中，J街道不仅需要面对上级的目标任务压力、督查考核压力，还要回应民众的诉求性压力，压力的汇合促使执行启动。

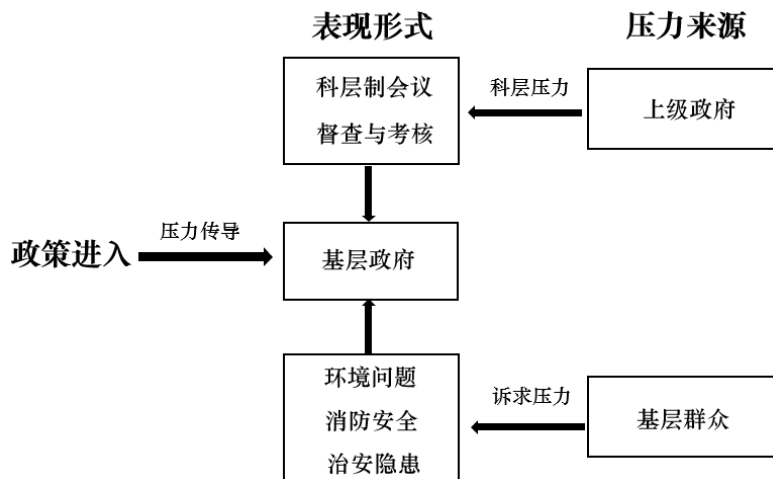


图 4 启动阶段的执行逻辑

（图表来源：作者自制）

（二）高模糊高冲突下的阻滞逻辑：束手无策与政民分歧

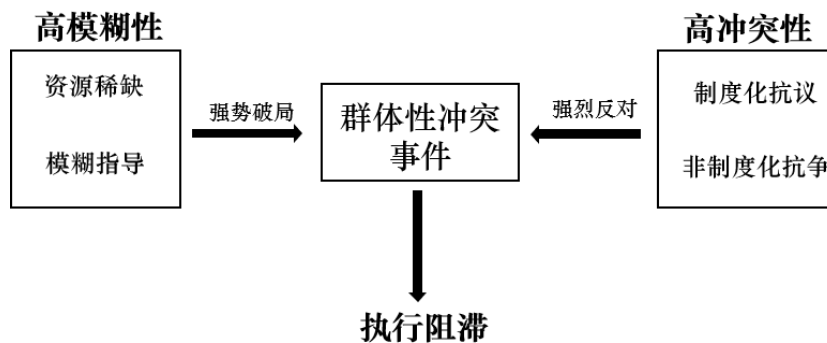
政策执行的第二阶段，随着上级政策要求部署，宏湖村格子房整治的主要任务进入到宣传排查与入户拆除阶段，而这一政策任务具有高模糊性与高冲突性的特征。Matland 认为，这一阶段往往会出现“象征性执行”，执行能否成功关键在于执行联盟的成立。然而结合案例的实践过程来看，使得执行者趋向于“做表面文章”的象征性执行（杨宏山，2014），无法有效回应上级的政策压力，模糊的上级政策要求、有限的财政资金以及民众的联合抗争，很有可能会使得政策执行陷入阻滞状态（崔晶，2020）。

对于 J 街道而言，格子房整治不仅面临着高强度的政策压力，还面临着资源禀赋与整改思路双重匮乏的困境。每一项国家治理目标的有效实现，均离不开国家自上而下密集的资源投入（王向阳，2021），但 J 街道却面临着“谋生式”的行政困境（颜昌武，2019），即将大量时间和精力用在“找钱”上。一方面，格子房整治上升为地方政府的中心工作后，日益增加的工作量和不断强化的治理标准，已然超出了 J 街道的能力范畴，需要上级政府部门在人力、物力、权威等方面资源的倾斜；但另一方面，《方案》强调“强制拆除所产生的费用由房屋产权人承担”，而自行整改及督促整改类，改造费用及补助标准是否有无全然未提，J 街道随后制定的执行方案中涉及格子房整改资金、补助标准等内容也只能沿用《方案》中的模糊性表述方式。“没有专项财政拨款，违规格子房信息收集、组织拆除、保障安置、协调纠纷、事中事后监管，这哪一项不得出大钱？”（访谈记录：20221025WC01）其次，针对“房东-经营户-租户”复杂的三角关系，《方案》没有提供详细、具体的指导，国内现有的基层治理也没有可借鉴的治理经验。从整治对象的角度来看，房东通过合同将房屋租赁出去收取相应租金，面对整治大多抱着“多一事不如少一事”的消极态度；经营户在转租房屋之时，前期已经在转让费、房租以及装修费上投入了大量资金，对整治则是保持着积极的抗拒态度；租户作为承租人也因为整治而另寻房源，复杂的治理需求使得目前

国内格子房治理实操领域几近空白。流于形式的执行活动显然无法回应上级政府制定的绩效指标，为了尽快推进整改工作进展，J街道只好组建执法专班强势破局，试图以“政治性执行”的方式强制打开整治局面，而这难免会催生出科层与生活之间的“异化”，导致执行难以达到预期。

因为房东、经营户与租户，往往都从个体利益出发来考量政策议题，一旦公共政策侵害其私域生活空间时，他们便会以原子化的形态行动起来抵制政策，而不管政策是否有利于增进公共福祉（龚志文，2015）。这主要体现在两个方面，首先是**制度化抗议**。整治初期，几乎所有的房东、经营户与租户对政府“千里走单骑”（史哲，2009）的决策模式颇为不满，认为试点选择应该尊重并征求民意，而不是被动地接受政府决策结果并自行承担“无条件整改到位”的成本，为此，村民开始通过制度化的渠道表达诉求，50余名经营户、房东联名致信长沙市信访办、住建委，希望格子房“强拆”问题能够得到关注，结果未获回应。当村民的个体理性无法抗衡科层的官僚理性，自身利益诉求被政府给压制和解构，理性的村民便意识到必须组织起来，**运用非制度化的方式表达民意**。一是成立维权委员会，包括部分房东、全部经营户及部分租户，以微信群的方式协商对策、建立政策倡议、进行集体维权行动，比如否认街道工作人员的行政执法资格，集体抗议拒绝入户排查。二是利用新媒体传达诉求。网络本身无理性，但在公民的赋予下，往往成为理性激情的集结地。抗议无果的情况下，宏湖村村民积极利用微信、抖音、小红书等APP表达对街道强制入户拆除意图的不满，形成了强大的舆论压力。三是群体性抗争。面对执法专班的入户强拆，经营户拒不相让，双方爆发了激烈的矛盾冲突。“当时在整治YY旅馆时，政府和经营户纠集了几十个人，推搡之间，老板娘把想要强拆的工作人员给咬了一口，双方僵持了好久。”（访谈记录：20221121JM03）

本案例中高模糊高冲突的格子房整治政策任务在执行中体现的不是Matland提出的形如做表面文章的象征性执行，而是遭遇了执行阻滞。其中的原因在于，单向度的科层政策执行逻辑，忽视了日常生活逻辑下整治主体所具备的认知能力和行为能力（李怀，2005），没有从实际出发来回应群众日常生活的迫切需求，最终导致双方爆发群体性冲突事件，使得政策执行陷入僵局。



（图表来源：作者自制）

图5 阻滞阶段的执行逻辑

（三）降模糊下的修正逻辑：政策求解与知识融合

在高度复杂的政策执行环境内，政策的清晰化并不会自动到来，最终走向取决于基层政府之作为。J街道处于基层治理需求多元化与治理资源匮乏的矛盾中，在体制性压力的高指标与诉求性压力的多目标驱使下，不得不抛弃传统科层体制的“傲慢”，试图通过政策求解、知识协同等方式来探求可行的政策执行方案。

首先，科层内部开展沟通进行政策求解。科层制组织具有“目标具体化”与“结构正式化”的特征（斯科特、戴维斯，2011），因此对科层组织而言，制定政策时一定要明确具体的政策任务、具体执行的人员及具体的资源分配情况，如此才能保证科层组织在明确的规则和程序下保持高效运转（马克思·韦伯，2004），因此面对模糊性高的政策，属于科层制底端的基层政府倾向于对政策进行“求解”，尽可能地采取措施去明晰政策内容，降低政策的模糊性，从而促使科层组织利用科层机制按部就班地完成工作。在本案例中，J街道面对政策的模糊性表述，首先通过召开工作会议的方式对政策内容进行解读、细化，并收集各方民众的意见诉求，向上沟通，将真实的社情民意反馈给上级政府，引起领导关切与重视，为后续行动开展提供强有力的政治资源支持、权威资源注入。其次，在回应民众诉求的基础上，制定了《格子房整治资金补贴方案》，激发房东、经营户及租户的内生性改造动机。最后，根据政策方案进行人员部署，成立思想工作、专家技术、业态整治、法治保障等六大工作组，使得改造任务有了专项领导，将政策实施纳入科层轨道。上级政策文件模糊的部分在J街道的执行过程中得到了细化，使其具有更强的可操作性，在一定程度上减少了执行者的执行阻力。

其次，通过专家论证的方式实现知识融合。格子房整治属于生活治理的内容，强调共识基础上的“知识治理”。然而，农民知识体系与国家治理体系迥异，前者具有内生性、灵活性、多元性特点，表现为每个人的住房偏好往往基于生产生活习惯、对住房环境的要求与理解等因素而存在显著差异；后者具有外生性、固定性、统一性特点（韩玉祥，2021），表现为“限期无条件整改到位”的同质化供给，这显然无法满足民众多元化、异质化的诉求。为了有效调解二者之间的张力，更为了既消除房屋安全隐患，J街道秉持“因户制宜、分户推进”的原则，坚持问计于专家、问计于群众，多次召开专家论证会议、居民协商会议研究讨论，利用诉求吸纳消解其对政策的抵触，让房东与经营户根据国家知识的基本原则，参与制定格子房整治方案具体标准。如此一来，村民与政府之间得以重建信任，并在合作的框架下进行格子房整治政策的再制定。最终，在征询专家学者建议的基础上，J街道给出了7种“两室一厅”改为两套、三套的设计方案，供房东、经营户自行选择，并在8月9日通过了市专家评审会议，在严格验收把关的基础上，提供多种装修风格，既达到了整改目的，又提升了整改品质。实现国家知识规则向因地制宜具体标准的操作化转变，国家统一性与地方特殊性得以有效衔接。

在政策修正过程中，J街道经历了身份和角色的转换，从原来的主导者和命

令者，变成了后来的组织者和协调者，通过政策求解与知识协同，最终把理念具体化为政民之间的政策方案共识，极大地提高了村民集体的接受度。

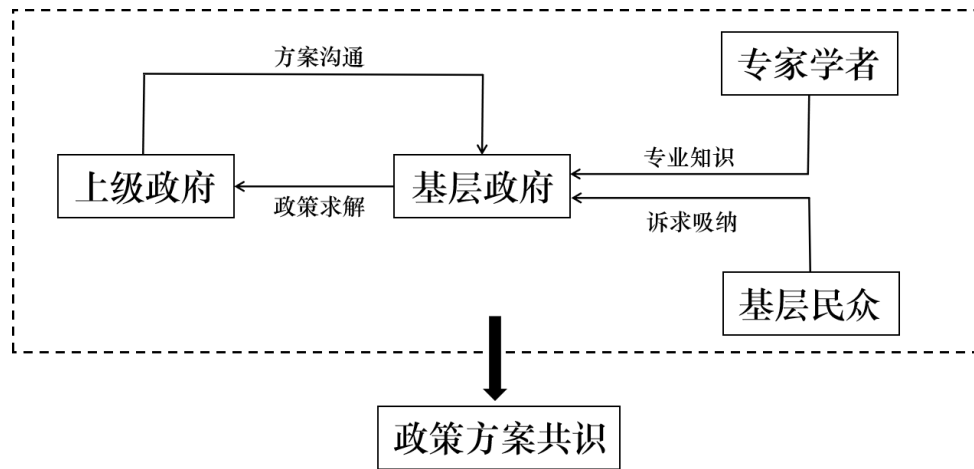


图6 修正阶段的执行逻辑

（图表来源：作者自制）

（四）降冲突下的推行逻辑：宣传示范与利益协调

当冲突的来源不是政府内部，而是政府和民众之间的相互对立时，Matland的模糊冲突模型就缺乏解释力，政策重启需要另寻他路。在面对繁琐和复杂的社会问题时，基层官员执行行为既有基于压力型体制下对正式权力资源的运用，也有对权力的非正式行使，是一个兼具刚性约束与柔性引导的调适匹配过程，主要体现在两方面。

一是**宣传示范**。首先，改变村民集体的住房安全认知离不开积极的思想动员。在宣传策略上，J街道从一开始简单粗暴的“动起来、清起来、拆起来”口号，再到将“格子房”、“私自隔墙”等安全问题定义为违法装修行为，并且上升到危害集体利益的高度，从法理上削弱村民“隔得越多、赚得越多”僵化思维的合法性。其次，与现代城市社会基于知识的时势权力不同的是，乡土社会是经验性的，个体遵循时间演进之下的优胜生活方案（费孝通，2015），抽象的治理规划、工程很难激发目标群体的了解兴趣和参与热情，而成功的“典型”则具有可观、可闻、可效仿的特征，能够激发他们的参与感。由于经验法则在乡土社会的存在，J街道高度重视**典型示范引领**，最常见的做法就是党员干部亲自带头整改，这在村落内形成格子房整治的强烈氛围，画面具有较强的触动性和感染性，能够带动其他人共同参与到整治行动之中。一位村委的工作人员提到：“刚开始为了打开整改的‘缺口’，我们党员牺牲是最大的，就我个人而言，是与经营户续签了10年的合同，只有通过自我牺牲的方式，经营户才愿意搞下去。”（访谈记录：20221018TC02），村干部、党员等具有公共性身份的群体本身就分散和高度嵌入于民众日常生活之中，通过身份引领与社会示范，能够将住房安全理念和行为融入村民日常生活之中，既为村内格子房整治指明了方向、提供了思路，也易引起

村民的效仿，提升村民对政策的认同感和遵从度。“政府引导—典型示范—民众效仿”的政策推进，是当地村民进行理性决策后的政策遵从和合作参与。

二是利益协调。格子房整治顺利推进的关键就在于如何平衡好房东、经营户、租户三者之间的利益冲突。房东、经营户都是典型的“食租阶层”（袁明宝，2014），租金是其主要经济来源，但是相比较而言，房东是本村村民，配合度相对较高；而经营户大多为外来群体，加之前期投入成本较高，对整改最为抗拒；租户大多为宏湖艺术园就业人员与周边高校学生，如果不能妥善安置其住房需求，势必会使得政策执行再遇阻滞。总之，在福利刚性逻辑下，三者都不具备内生性的改造意识，无法协调好各个主体的利益诉求，政策将无法落地。针对三者复杂的利益纠葛，J街道主要通过分组包户的形式，按照人际关系、居住相近的社会性原则，将每位在村干部、党员与14户左右的房东、经营户进行对接，**以柔性引导的方式开展民主协商，在协商中协调各利益主体的诉求，一一满足、逐个击破。**首先，主要通过“愿景描述”的方式做通房东与经营户的思想工作，开展深度谈话，以精准的市场分析唤醒改造的内生动力。“改造之前，隔了5间，月租收入大概在4000，但是改造之后，科学规划隔了2-3间，收入依然能够保持在3000-3500，但是房屋的品质、品相及安全系数却大大提升，并且能够有效与街道外围绿化、硬化、美化整改工程相结合，实现人居环境的提质增效。”（访谈记录：20220928ZJ01）用短期利益折损换长期利益稳步增长的愿景描述方法，往往成为说服不服从者或不合作者的有效手段（李棉管，2022）；其次，针对房东、经营户与租户的经济损失，街道负责搭台，邀请房东、经营户与租客到村部进行调解，按照“因户制宜”的原则，在法律援助下，最大限度满足各方利益诉求，促进友好协商。一是合同未到期不愿再承租的经营户，由房东负责进行清退补偿；二是愿意继续承租的经营户，需要按照整改方案对原有房屋进行拆除、改装与加固，整改期间房东免除房租。并对有个别困难群众无力承担加固费用的问题，街道第一时间联系银行，为其提供低息贷款。除此之外，针对个别极其顽固的“钉子户”，街道依法进行强制约谈，并函告自来水、电力部门及燃气公司进行停水、停电、停气，形成整治威慑力。最后，上门入户做租赁户思想工作，动员其尽快搬离风险点房屋。针对住户、租户搬离后住宿问题，街道联系区住保中心，及时为其提供廉租房、保租房、附近房屋租赁信息和搬家、拆除电器等服务，以暖心服务化解矛盾，赢得群众理解支持。刚柔并济的利益协调机制，使村庄公共治理事务转化为村民内部事务，为政策顺利变现创造了共识条件。

综上，J街道将正式的制度规则予以非正式运作，在宣传示范与利益分化的作用下促使参与者之间形成基于信任的互惠关系，引导村民生活方式和住房观念的转型，有效揭示了“格”的可能性和适应性逻辑。

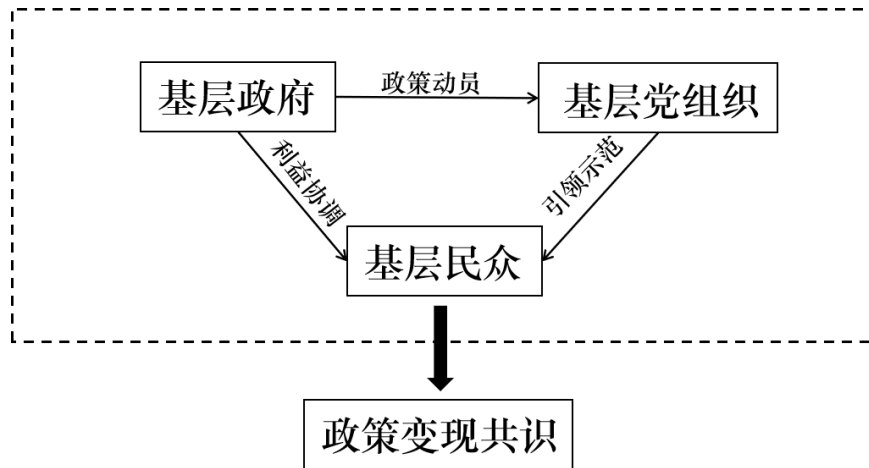


图 7 推行阶段的执行逻辑

（图表来源：作者自制）

（五）小结：复杂政策执行的适应性转换逻辑

个案经验一定程度上拓展了原初的“模糊-冲突”模型，使其具有本土适用性。在 Matland 看来，面向单一政策任务，政策的属性是既定不变的，对应的政策执行选择也是一以贯之的，但从宏湖村格子房整治这一复杂政策历程来看，发现其政策执行过程是动态演进的，大致分为四个阶段：执行启动→执行阻滞→政策修正→政策推行。不难发现，在同一政策周期内共存着相异的政策执行策略逻辑，且随着政策模糊属性与冲突属性的变动实现动态转换。

一是任务压力驱动下，政策执行主体会采取适应性执行的逻辑对政策的“模糊-冲突”属性进行“降维”。“格子房整治”作为自上而下的科层政策，具有很强的任务属性，在政治压力下，基层部门不得不开展有效执行来回应上级考核压力，而不是形式上的“象征性执行”。即在执行手段、治理资源不明确的情况下，根据政策执行阻滞产生的原因，对政策进行上下沟通与内外调适，从而实现“高模糊-高冲突”的降维。

二是执行过程中，政策执行主体会调整策略，从而匹配模糊-冲突来源。结合案例，本文中模糊-冲突主要来源于两个主体：一是科层政策执行逻辑所传导的模糊冲突，包括政策自上而下的模糊性内在要求；二是民众生活治理逻辑所体现的模糊冲突，包括民众对政策执行的不配合以及整改诉求的多样性、互异性。格子房整治具有很强的生活面向、群众面向，不是简单的村庄物理空间改造，而是对附着密集关系的民众生产生活空间进行改造，因此当政策由“科层”传导入“生活”时，执行策略应该相应修正。

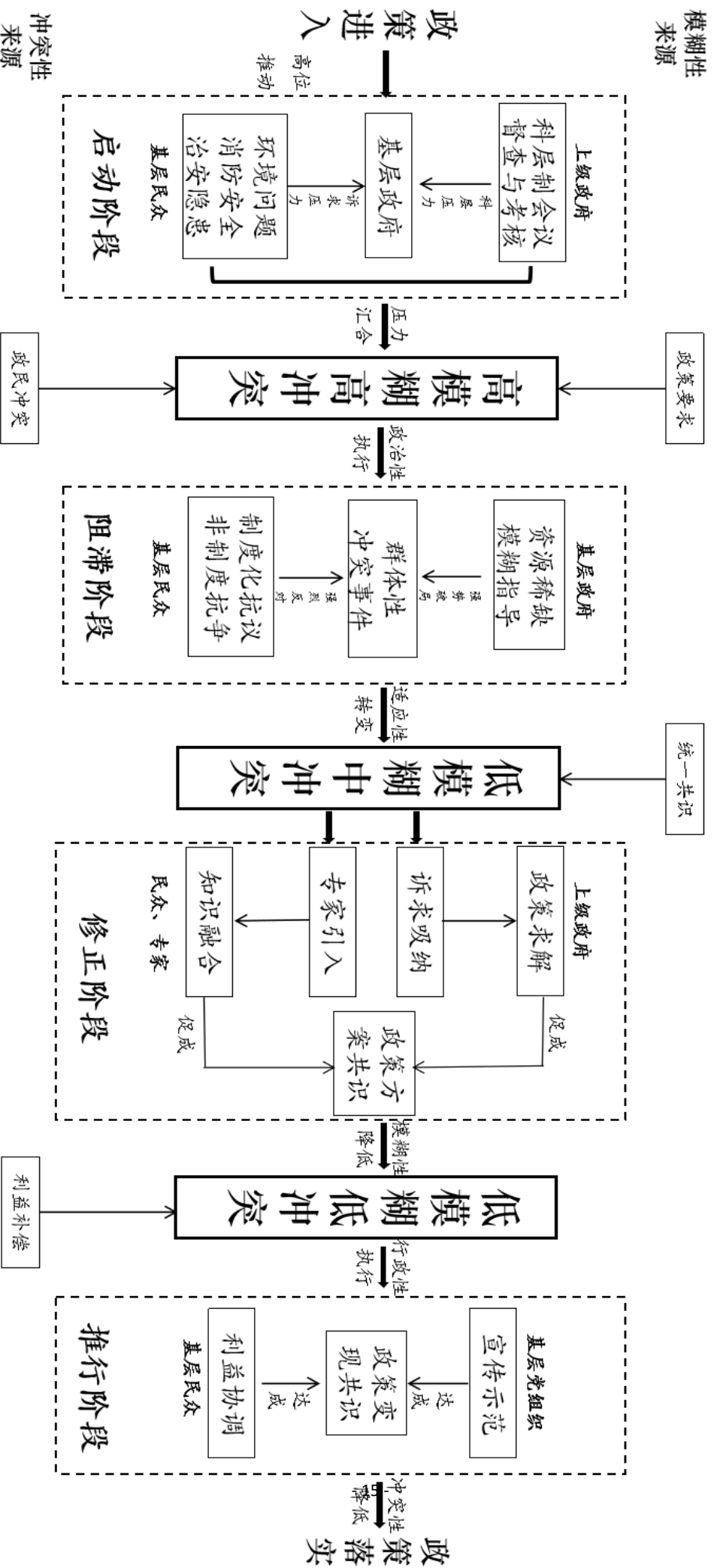


图 8 “模糊-冲突”影响下的动态执行过程

(图表来源: 作者自制)

五、经验启示：复杂政策何以有效变现

在当前国家治理重心下移的大背景下，模糊性与冲突性是一项政策不可规避的固有属性，尤其在政策执行领域。基于此，揭示高模糊性-高冲突性的复杂政策执行经验对提升基层治理能力具有重大意义。

（一）势能倾注，领导重视推落实

政治势能是指领导职级所赋予其的权力大小。高位推动与领导权力是促成各治理主体共同参与治理过程的关键因素。各方在协同整治的过程中地位不平等、信息不畅通或存在着资源调配的不平衡，都会阻碍协同过程顺利开展。而高位推动下的强政治势能可以在各方协同动机较弱、权力不平等、存在过冲突时快速发挥作用。在整治行动中，J街道组织应急、城管、市监等力量开展联合执法，但存在执法权限遭到质疑、执法过程得不到保障的问题，导致街道调动资源能力明显不足、项目推进效率低下。在上级领导的关切与重视下，才进一步强化执法体系建设，明确执法主体，并为达成政策方案共识提供强有力的政治资源支持、权威资源注入。因此，基层治理实践中的政治势能倾注是政策能够有效变现的强大推动力。

（二）降低模糊，明晰政策寻共识

1.政策求解，细化执行举措

政策求解是执行者对上级政府出台的政策中模糊性较高的内容，通过政策学习、寻求上级授权，明晰政策的过程。其目的是理清政策意图，细化政策举措，宣传政策精神，指导执行者将政策有效落实好。对政策执行而言，灵活化的政策求解既是规避执行风险的策略选择，也是保证执行效果的方式方法。具体来说，需要上级解释的政策内容通常是执行者难以界定的极易出现执行偏差的模糊内容，通过政策授权的手段可以帮助执行者在明晰政策意图中避免承担主要的执行责任。政策求解的重要意义在于将公共政策具体化，在把握上层意志的前提下结合基层客观条件形成切实的政策落实方式，适应性地执行相关政策。更重要的是，政策求解是政策宣传的必要条件。事关基层事务的公共政策得到有效执行必须要得到居民的认同，而政策宣传就是得到居民认同的一种主要方式，基层执行者只有对政策的意图尤其是模糊内容有充分的了解，才能适应性地执行好政策。因此，政策执行机关必须采用各种方式寻求政策解释，明晰政策意图、弄清政策目标、明确执行方案。

2.引入专家，促成知识融合

基层格子房整治是国家向基层输入的公共服务，背后配套了国家知识的基本要求。如果这些知识规则和村庄社会硬对接，那么就会出现“好心办坏事”问题。

基层政府的职能就是将国家的统一性与地方的特殊性有效衔接起来，这就需要基层政府具有较强的政策转化能力，将国家知识规则操作成因地制宜的具体标准。但具体技术方案的操作由于科层部门技术水平、知识能力的限制，就需要专家进行积极介入。专家在相关行业工作时间较长，具备较高的专业知识，在相关领域具有一定造诣，可以通过咨询、论证专家的方式，将治理过程中的村民知识诉求导入国家知识原则，在民主协商的基础上形成村庄共识，进而因地制宜地制定具体的治理标准。在宏湖村格子房整治过程中，基层政府通过引入专家力量达成上下知识融合，因地制宜地开展具体工作，不仅改变了村民的思想观念，同时也尊重了其生活实践，极大地提高了政策的集体接受度。

（三）降低冲突，群众工作解纠纷

1.党员引领，营造整改氛围

当前，我国的基层治理实践中，即使政策有利于增进公共福祉，但只要牵扯到政策对象的个人利益，便会受到政策执行客体的漠视、消极配合甚至积极抵触，时常看到“干部拼命干，人民冷漠看”的景象，久而久之连基层干部都失去了积极性。如何打开治理的端口？就需要党员干部树立典型，通过示范效应促使村落内形成政策落实的强烈氛围。因为在乡土社会，由于经验法则的存在，公众往往对了解抽象的价值与复杂的政策议题缺乏兴趣，而成功的“典型”则具有可观、可闻、可听、可效仿等实实在在的特征，能够激发他们追随的愿望并积极效仿。在本案例中J街道通过动员党员干部，在政府引导和精英吸纳的基础上，将农民有效地组织起来了。如此一来，村内格子房整治就从“国家的事”变成村民“自己的事”，基层政府就可以动员村民积极参与人居环境治理，而且还可以凭借强大的整改效应制约“钉子户”行为。高模糊-高冲突政策执行有了群众基础之后，村庄就出现了集体参与治理的热烈氛围，极大地提高了政策落实的效率。

2.利益协调，化解复杂冲突

“执行是真正的难点所在。”（陈家建，2013）在基层政府复杂政策执行过程中，往往涉及各相关利益主体的博弈。基层政府关注如何以完美的政绩来完成政策目标，治理对象则寄希望于从政策的倾斜中获取最大的经济收益（黄建红，2019）。利益博弈造成利益配置失衡，政策安排中现实与理想的错位，最终导致各种象征性执行，这为利益协商存在政策执行领域提供了必要支持。利益协商之目的在于调和各方利益主体之间的矛盾，降低政策冲突性。事实上，政策执行的过程就是对各种社会利益需求进行折中和平衡，最终实现对社会价值进行均衡的权威性分配的过程。在这个过程中，首先需要畅通利益表达渠道，充分听取公众关于受损利益的合理诉求，认定各方利益受损事实，在政府可承受的阈值范围内

进行适当补偿；与此同时，利益协商平衡不仅需要考虑潜在的受益者，还要考虑实际利益受损者，在短期利益与长期愿景相结合的基础上，促成公共福祉与个人利益的有机统一。案例中，J街道在给予房东-经营户-租户一定政策优惠和财政补贴的基础上，分化各方利益诉求，以协商的方式“分而治之”，可以弱化政策受众抗拒政策执行的消极情绪，更好更快地推进政策落地。

六、结语

宏湖村格子房整治既是涉及住房安全的整治工作，也是一项涉及方方面面的系统工程，在行动过程中，这一复杂政策运行的基本格局是政策目标由上级政府给定、政策手段由执行者摸索、决策者对执行者提供弹性激励。面对这种格局，J街道为了缓和利益协调不均下强烈的政民冲突，转变工作思路，立足于科层与生活的双重逻辑，以降低模糊性与冲突性为动机，开展适应性执行，从动态视角展示了我国基层政府对于复杂政策执行的基本行动逻辑，将研究焦点从过去聚焦政策执行模式的静态分类，拓展到不同执行逻辑间动态转换层面，在部分内容上体现了对 Matland 模糊-冲突模型的本土化修正，是J街道作为政策执行者在既定格局中做出的理性选择。但需要明确的是，这种理性仅以阶段性和区域性情境为基础，发生在宏湖村这一单一政策试点场域内，是全国格子房整治领域中的一次“先行先试”，因而容易产生制度碎片化、政策缝隙、政策不稳定等问题。如何在具体情境中有效推进复杂政策变通，既是当前公共政策执行实践所迫切需要解决的问题，又是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

案例分析字数：14965 字

参考文献

- [1]曾自立. 城市群租房消防治理的转型研究[D]. 西北农林科技大学, 2022. DOI:10.27409/d.cnki.gxbnu.2022.000815.
- [2]陈丽丽. 群租房消防安全管理问题及对策[J]. 消防界(电子版), 2021, 7(20):99+101. DOI:10.16859/j.cnki.cn12-9204/tu.2021.20.053.
- [3]董峰. 城市群租房的协同治理研究[D]. 山东大学, 2022. DOI:10.27272/d.cnki.gshdu.2022.004657.
- [4]马晓燕. 特大型城市群租房现象及治理思路[J]. 甘肃理论学刊, 2021, No. 263(01):118-122.
- [5]朱战辉. 生活治理视域下农村人居环境治理路径与机制分析[J]. 地方治理研究, 2023(01):65-77+80.

- [6]冷波. 行政引领自治:农村人居环境治理的实践与机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(06):15-22.
- [7]C. Jung, “Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance”, *Public Administration Review*, Vol.74, No.2 (2014), pp.205-219.
- [8]MATLAND R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995 (2) :145-174.
- [9]胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报, 2015 (2)
- [10]张贤明, 张力伟. 复杂性: 大变局时代的公共行政研究范式[J]. 海, 2022(02):121-130. DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2022.02.009.
- [11]范如国. 复杂性治理:工程学范型与多元化实现机制[J]. 中国社会科学, 2015(10):69-91+205.
- [12]D. S. Byrne, G. Callaghan, *Complexity Theory and the Social Sciences: The State of the Art*, Abingdon: Routledge, 2014.
- [13]唐恢一: 《系统学: 社会系统科学发展的基础理论》, 上海交通大学出版社, 2013年, 第25页。
- [14]O. Renn, *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan, 2008, p. xv.
- [15]蔡长昆, 李悦箫. 权力重塑、政策调适与复杂政策执行:来自县域精准扶贫政策执行的经验[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(04):36-48.
- [16]熊万胜. 社会治理, 还是生活治理?——审思当代中国的基层治理[J]. 文化纵横, 2018(01):115-121.
- [17]张翔. 压力与容纳: 基层政策变通的制度韧性与机制演化——以A市食品安全“全覆盖监管”政策的执行情况为例[J]. 中国行政管理, 2021(06):90-97. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2021.06.12.
- [18]杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架: 以住房保障政策为例 [J]. 政治学研究, 2014 (1) : 78—92.
- [19]崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(01):52-62+168. DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2021

0818.005.

- [20] 吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界, 2017(02):85-96. DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2017.02.008.
- [21] SCHOFIELD J. A model of learned implementation[J]. Public Administration, 2004, 82(2):283-308
- [22] 袁方成, 范静惠. 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊-冲突”框架[J]. 中国行政管理, 2022(03):13-21. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2022.03.02.
- [23] HUPEPL. The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky [J]. Public Policy and Administration, 2011, 26(1):164-182
- [24] 张贵群, 张旭. 乡村人才振兴政策执行因何受阻?——基于修正后的模糊-冲突模型解释[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2022, 36(12):137-151.
- [25] 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[J]. 甘肃社会科学, 2022(01):219-226. DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2022.01.021.
- [26] 渠敬东. 迈向社会全体的个案研究[J]. 社会, 2019, 39(01):1-36
- [27] 常健, 刘明秋. 基层政府的会议内容与形式及其匹配关系研究——基于对三个不同地区县政府的调研[J]. 学习论坛, 2019(02):43-47. DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2019.02.007.
- [28] 崔晶. 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角[J]. 中国行政管理, 2020(1):83-91.
- [29] 王向阳. 国家如何引领私人生活的变革——基于近年来农民生活治理实践的考察[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(05):14-23.
- [30] 颜昌武: 《基层治理中的“谋生式”行政——对乡镇政府编外用工的财政社会学分析》, 载《探索》2019年第3期。
- [31] 龚志文. 运动式政策参与: 公民与政府的理性互动——基于广州番禺反焚运动的分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015, 36(01):50-59. DOI:10.13438/j.cnki.jdxb.2015.01.008.
- [32] 史哲. 决策不能“千里走单骑” [N]. 人民日报, 2009-10-11
- [33] 李怀. 城市拆迁的利益冲突: 一个社会学解析[J]. 西北民族研究, 2005(03):50-

58. DOI:10.16486/j.cnki.62-1035/d.2005.03.014.
- [34]斯科特,戴维斯. 组织理论:理性,自然与开放系统的视角[M].北京:中国人民大学出版社,2011:33.
- [35]马克思·韦伯.支配社会学(下)(康乐,简惠美,译)[M].南宁:广西师范大学出版社,2004:219.
- [36]韩玉祥.乡村振兴战略下农村基层治理新困境及其突围——以农村人居环境整治为例[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021,38(02):48-56. DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2021.02.006.
- [37]费孝通.乡土中国·生育制度·乡土重建[M].北京:商务印书馆,2015:84—89.
- [38]袁明宝.征地拆迁、利益密集与基层治理中的精英替换逻辑——以鄂西Y村为例[J].西南石油大学学报(社会科学版),2014,16(01):30-35+95.
- [39]李棉管,覃玉可可.“做工作”:基层挤压型情境下的社会情理治理——D镇的案例研究[J].公共行政评论,2022,15(3):98-118.
- [40]曲延春.乡镇政府职能转变:乡镇干部的认知研究[J].中共中央党校学报,2017(8):88-96.
- [41]陈家建,边慧敏,邓湘树.科层结构与政策执行[J].社会学研究,2013(6):1-20
- [42]黄建红.从博弈走向共治:农业供给侧结构性改革中的多元协同治理[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(1):65-72

附录

（一）访谈提纲：针对房东

1. 您是什么时候住到宏湖新村的？房子是何时租出去的？
2. 经营户对房子内部进行改建时是否和您进行了沟通？您当时有提出什么要求吗？当时街道有对房子内部改建提出什么意见吗？
3. 您对街道在人员、治安、消防等方面的管理满意吗？之前有出现过什么问题吗？街道为了加强租赁市场的管理，出台过什么规定、开展过什么行动吗？
4. 您关注了 429 事件吗？您对自己房子的改建有没有过担忧？
5. 街道第一次找您开会大概是什么时候？会议的议题主要是什么？当时您有什么想法？
6. 后面又找您开过会吗？一共开过几次会？经过开会您的想法和前期有不一样吗？
7. 后来住建委领导过来调研，有村民去街道找领导提诉求，您参与了吗？当时的主要诉求是什么？
8. 为了开展这次整改行动，街道做了哪些事？您对这些事有什么看法？
9. 当时有经营户自行组织的团体对清留行动反应比较激烈，您对此事的看法？
10. 您觉得分组到户这个做法怎么样？对您解决实际问题有没有帮助？
11. 整个整治过程中有没有发生什么特别的事情对您产生比较大的影响？后来村干部带头整改，您怎样看待这件事？对您有影响吗？
12. 除了开会，街道还以什么形式与您进行沟通、协调？您觉得街道在推动这件事情的过程中哪些方式是您认可的，哪些方式不能接受？
13. 您觉得在后续的管理上，还有哪些需要注意的事项吗？对街道的处理方式有什么建议吗？

（二）访谈提纲：针对经营户

1. 您什么时候来宏湖新村的？您的房子是什么时候租的？
2. 429 事件发生后，街道第一次找您开会是什么时候？开会讲了哪些内容？
3. 一听到房子要整改，您是什么反应？
4. 您是如何与房东沟通、协商的呢？过程中遇到了什么困难吗？街道是否有介入调解呢？
5. 住建委领导来的时候，您提了诉求吗？

6. 除了开会，街道还以什么形式与你们进行沟通？
7. 您觉得在后续的管理上，还有哪些需要注意的事项吗？对街道的处理方式有什么建议吗？

（三）访谈提纲：针对租户

- 1、你是什么时候住到宏湖新村的？住了多久？
- 2、你对街道在人员、治安、消防等方面的管理满意吗？之前有出现过什么问题吗？
- 3、你关注了 429 事件吗？你担心过自己的房子安全问题吗？
- 4、你觉得格子房有什么好处？什么坏处？
- 5、现在格子房要整改提前通知你们了吗？你们是什么想法？
- 6、现在要你们搬离有给你们另外安置吗？有赔偿吗？
- 7、你觉得街道在推动这件事情的过程中哪些方式你们是认可的，哪些方式你们不能接受？
- 8、你觉得在后续的管理上，还有哪些需要注意的事项吗？对街道的处理方式有什么建议吗？

（四）访谈提纲：针对街道

1. 格子房在宏湖新村存在了多久？有没有带来安全隐患？主要是什么部门对“格子房”进行统一管理？主要从哪些方面管理？
2. 前期为了行动的顺利开展，街道相继都制定了哪些文件？
3. 刚开始深入基层走访调研时，村民们是否配合？
4. 主要聘请了哪些专业部门参与整改方案的制定？什么样的房屋才会被评定为 C 级房屋？
5. 发布整改通知书后，一般要求几天整改完成？当时的完成度怎么样？
6. 方案出台后，三方反对意见颇大，还有人拍了抖音，当时如何应对舆论压力？
7. 为做通经营户、租户的思想工作，做了哪些工作和行动？
8. 图纸设计、房屋拆除、建筑垃圾清运大概费用？整治的资金从何而来？
9. 党员同志都是怎样带头的？具体做出了哪些让步？
10. 为什么要分组到户？成效怎么样？期间有没有遇到特别典型的事件？
11. 协商方案是怎么制定的？

12. 目前还有哪些问题需要注意？
13. 租户如何安置？
14. 如何解决资金问题？
15. “格子房”后续管理是否有配套方案？

（五）访谈提纲：针对当地村民

1. 您在这里住多久了？有几套房子？
2. 除了上班/做生意/...之外，您还有其他的副业来源吗？
3. 村里有没有什么乱象？比如治安问题。
4. 您是否知道格子房整治行动？您怎么看？
5. 您的房子是否被检测过？评级多少呢？
6. 看到过争执的场面吗？争执是如何化解的？
7. 整改后，小区有变化吗？您觉得整治行动是成功的吗？
8. 若是今后又发现有人又违建，您会举报吗？