

专栏导语：制度设计与基层公务员行为

刘帮成*

打造一个善治和人民满意的服务型政府根本上将依赖于两方面要素，即一支忠诚干净、担当的高素质干部队伍和一套卓越有效的政策制度（刘帮成、陈鼎祥，2019；Liu，2015）。这不仅说明这两方面要素各自的重要性，更意味着这两要素之间的有机互动所产生的“化学反应”的重要性。而作为拥有特殊属性的人力资源群体，基层公务员的人力资本的“能动性”为干部管理实践既带来了机遇，又带来了挑战。基层公务员人力资本的“能动性”一方面可以让干部在日常工作中表现得积极主动和追求上进，另一方面也意味着基层干部会因其所感知到的外部环境而“本能地”做出回应。人与环境匹配理论正是关注个体与其所处外部环境之间的互动效应（Liu, Tang & Yang, 2015）。制度通常意义上可以理解为指导人们行为的各种规则和约束的统称。无论是正式的制度安排还是非正式的制度体验，作为一个有关指导人们行为的各种规则和约束的统称，制度几乎在所有的环境分析中具有突出的位置。正是由于基层干部人力资本“能动性”的存在，那种忽视个体与环境的互动，一味地寻求“好干部”或“好制度/政策”的努力在实践中经常会事倍功半。特定的政策和制度如何影响目标个体和群体的态度和行为或许正是时下流行的行为公共政策或行为公共管理所关注的核心议题（Bertelli & Riccucci, 2020）。

面对百年未有之大变局和新冠肺炎疫情效应的叠加，在构建新发展格局和追求更高质量发展的当下，如何提高基层公务员队伍的管理水平，有效激发基层干部队伍担当作为的勇气和干事创业的激情，推进国家治理体系和治理能力现代化，迫切需要相关理论供给和指引。

正是基于这个使命，《公共行政评论》本期专题围绕“制度设计与基层公务员行为”核心议题，组织了四篇相关文章进行探索。

* 刘帮成，上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师。

《“好”政策的执行效果也好吗？——基于容错纠错政策的实证检验》一文首先构建了政策质量、政策执行力和政策效果之间的关系模型，并基于89份容错纠错政策文本分析检验，发现政策效果并非唯一取决于政策质量，而是受到政策质量和政策执行力的共同影响。即便在理想状态下，“好”政策的执行效果也并不一定好，还应注重增强政策执行力。在保证政策质量前提下，政策制定者应基于有限理性模式，将政策执行的模式、结构、情境等要素充分考虑其中，才能更有效释放“好政策”的“期待效果”。

《组织容错会影响公务员创新行为吗？——自我效能感和公共服务动机的链式中介作用》紧接着聚焦容错纠错机制对公务员创新行为影响的机制进行探索研究。该文研究发现组织容错氛围与公务员创新行为之间具有显著正向关系，而公务员个体的自我效能感和公共服务动机在关系中既能分别起到中介作用，也能共同形成链式中介效应。

如果说本专题前两篇文章关注的是“好制度”或“好政策”的效果释放边界的话，那么后两篇文章则关注“坏制度”或“不友好的政策”（即繁文缛节）如何对基层公务员的态度和行为产生影响。《限制抑或激活：繁文缛节如何影响公务员变革行为？》基于激活理论与限制理论等视角，勾画了政府部门繁文缛节与公务员变革型组织公民行为之间的关系，并通过一个跨三个月的两阶段研究设计进行检验，试图为理解加强制度建设、力戒繁文缛节的政策精神提供来自微观层面的经验证据。《预算繁文缛节的干扰：公务员的政治参与动机、牺牲奉献动机与工作投入》则进一步关注预算管理中的繁文缛节对基层公务员日常工作态度和行为的影响机制。该文构建了被“预算的繁文缛节”调节的“政治参与动机/牺牲奉献动机影响组织认同，并进而影响工作投入”的理论模型，并通过网络问卷调查数据进行了检验，试图为相关制度和管理实践优化提供指引。

正如习近平总书记2016年5月17日在哲学社会科学工作座谈会上所说，这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代^①。我们有幸正见证和亲历中国的新阶段和新发展。中国公共管理学同仁们理应自觉地基于中国特色社会主义伟大实践开展高质量研究，发展和完善有中国特色的基层公务员治理理论体系，勇于承担起构建中国特色的公共管理学科体系的重任。

参考文献

刘帮成、陈鼎祥(2019). 何以激发基层干部担当作为：一个战略性人力资源管理分析框架. 公共行政评论,

^① 习近平(2016). 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话. 新华社: <http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/18/c1118891128.htm>. 2021年6月3日访问。

11(6): 6-19.

Bertelli, A. M., & Riccucci, N. M. (2020). What Is Behavioral Public Administration Good for? *Public Administration Review*. Advance Online Publication. DOI: org/10.1111/puar.13283.

Liu, B. C., & Chen, D. X. (2019). How to Make More Take-Charge Street-Level Cadres: A Framework of Strategic Human Resource Management. *Journal of Public Administration*, 11(6): 6-19.

Liu, B. C. *A Strategic Agenda for Public Human Resource Management Research in Chinese Context*. Presented at the International Conference: Back to the Essence of Public Administration. Sun Yat-sen University, Guangzhou, Dec. 13-15, 2018.

Liu, B. C., Tang, T. L. P., & Yang, K. F. (2015). When Does Public Service Motivation Fuel the Job Satisfaction Fire? The Joint Moderation of Person-organization Fit and Needs-supplies Fit. *Public Management Review*, 17(6): 876-900.