

公共管理领域中的行政负担研究进展与展望

朱春奎 童佩珊*

【摘要】行政负担是公共管理领域中的一个重要研究议题。作为摩擦成本的重要表现形式，行政负担为政民互动关系研究提供了新的分析视角和解释空间。论文运用系统性综述法对行政负担研究主题进行分析，整理归纳了公共管理领域中行政负担的研究现状，梳理了行政负担的概念内涵及其测量工具与研究方法，讨论了行政负担的起源、影响与消解，并在此基础上构建可供扩展和深化的行政负担研究的知识框架。研究发现，行政负担是公民与政府互动过程中经历的一系列障碍或摩擦，行政负担与繁文缛节、泥淖、折磨机制等相关概念密切相关；行政负担的测量可以分为主观感知和客观统计两种方式，经历了由单指标测量到多指标测量的转变；问卷调查、实验研究和案例研究是行政负担实证研究的主要研究方法。行政负担的起源包括国家、组织和公民层面的多重因素，其影响呈现出从关注个体态度到关注行为结果，从关注政治与组织层面到关注个体层面的研究态势。未来行政负担研究应关注以下方面：行政负担概念内涵的深化与测量工具的开发，行政负担的影响与调控机制的推进与发展，行政负担的缘起与消解策略的丰富与拓展，以及立足于中国情境的行政负担研究的本土化探索。

【关键词】行政负担 概念测量 研究内容 知识框架

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 05-0158-19

* 朱春奎，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，上海市科技创新与公共管理研究中心主任；童佩珊，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家的意见。

基金项目：国家社科基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”（16ZDA081）。

一、引言

行政负担是公民在与政府的互动过程中所面临的一系列难以逾越的障碍或摩擦,作为摩擦成本的一种重要表现形式,行政负担为探索国家与公民之间的互动关系提供了新的分析视角和解释空间(Madsen et al., 2022)。行政负担不仅是一项服务于特定政治目的的政策工具,也是理解公民对政策执行的繁重体验的一个重要变量。近年来,公共管理学者对行政负担的研究从关注组织规则与程序对管理者或基层公务员的负面影响,拓展到关注民众在与政府的互动过程中的体验与成本感知;从关注国家和组织层面的政策设计与政策执行过程,拓展到关注个体的执行能力和认知资源。目前,行政负担的相关研究已涵盖其概念、维度和作用边界等。关于影响行政负担形成机制的内外因素,学界均有较为深入的研究。同时,基于不同情境的应用研究也逐步深化,逐渐与更多的研究领域进行交叉融合。已有学者试图从不同角度总结和凝练行政负担相关文献。比如,Campbell等(2022)基于元分析方法对公共部门中行政负担的成因与影响进行归纳总结;Nielsen等(2017)基于文献计量学的分析方法,系统梳理了1970—2016年行政负担消解策略相关文献的研究主题、研究趋势和研究框架。然而,这些评述的视角都相对狭窄,缺乏系统性和全面性,难以展现公共管理领域行政负担研究的全貌。

为进一步发展行政负担的理论与实践研究,本文拟在系统整合行政负担领域既有研究成果的基础上,侧重回答学界集中关注的几个基本问题:公共管理领域行政负担的研究现状如何?行政负担的概念和特征是什么?行政负担的测量工具有哪些?行政负担的缘起有哪些?行政负担的结果效应有哪些?如何消解行政负担?本文首先对期刊选择以及文献筛选等获取文献的程序和文献的基本情况作以交待。然后通过对文献的梳理和评述,从数据来源、研究方法、文献计量分析、行政负担的缘起、概念、测量与影响等方面回答上述问题。最后,在上述研究的基础上,提出了公共管理领域行政负担研究的知识框架。

本文的边际贡献主要体现在以下三个方面。一是系统梳理了行政负担的研究现状,展示了公共管理领域行政负担的论文发表趋势、关键学者与节点文献、主要期刊与研究机构、研究方法等知识脉络,为后续构建与完善行政负担研究框架奠定了文献基础。二是在明确行政负担概念的内涵与特征的基础上,归纳总结了行政负担的主要测量方式,概括和分析了行政负担的国家建构、组织起源、分配机制和消解策略等各要素之间的关系与内在规律。三是提出了公共管理领域行政负担研究的知识框架,并在此基础上展望了行政负担研究的发展方

向及前景，一定程度上为未来公共管理领域深入展开行政负担研究提供了方向参考和理论借鉴。

二、数据来源、研究方法 with 文献计量分析

(一) 数据来源及研究方法

本文以全球引文数据库 Web of Science (WOS) 作为国际文献搜集数据库, 以 WOS 核心合集中已经发表的行政负担学术论文为研究对象。对于样本文献的搜集和遴选, 遵循以下步骤: 第一, 将文献数据库的来源定位为 WOS 核心合集; 第二, 将文献的检索年限设置为 1946—2021 年。这是因为 Waldo 和 Pincus (1946) 在 *Public Administration Review* 发表的《总统的法定义务: 行政必要性和行政负担》(*The Statutory Obligations of the President: Executive Necessity and Administrative Burden*) 一文标题中使用了“行政负担”。第三, 基于 WOS 核心合集, 对文献检索字段“标题”“摘要”中包含“administrative burden”的文献进行检索, 将研究领域设定为“Public Administration”(公共管理), 共检索出 150 篇文献(检索时间为 2021 年 12 月 31 日)。第四, 从以下四方面对文献进行筛选: (1) 通过对 150 篇文献逐一精读, 剔除书评、社论等文献类型, 最终筛选出 140 篇文献。(2) 为了理解公共管理领域行政负担的研究现状, 本文剔除了其他领域的研究, 聚焦发表于 *Public Administration Review*, *Administration & Society*, *International Review of Administrative Sciences*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 等公共管理领域期刊中的文献, 共筛选出 73 篇英文文献。(3) 对这 73 篇文献的标题、摘要和正文做进一步人工核对和筛选, 剔除不相关文献后最终得到 48 篇英文文献。(4) 增加文献中被遗漏的高被引文献 16 篇, 得到 64 篇文献作为最终分析对象。

基于以上数据结果, 本文的分析研究遵循以下步骤: (1) 将 64 篇文献的主要信息直接导入文献计量工具 VOSviewer 进行了除重处理。(2) 利用 Excel、Bibexcel 等软件对所收集的数据进行作者、期刊、关键词、主题词等字段的提取, 并按照时间发展顺序对 2003—2021 年的文献进行逐年分析。(3) 利用 VOSviewer (1.6.10) 软件绘制关键词知识图谱, 对高产作者与节点文献分析、主要期刊与研究机构等结果进行解读。

（二）文献计量分析

1. 论文发表趋势

行政负担是公共管理领域中的一个重要研究议题。虽然 Waldo 和 Pincus 早在 1946 年就在关于总统法定义务的研究中使用了“行政负担”一词，从法律程序视角指出《美国法典》中的立法事项给总统工作带来的巨大的负担，但公共管理视域下的行政负担研究真正成为一个研究热点是进入 21 世纪之后的事。近年来，公共管理领域行政负担研究文献不断涌现。2003 年，Angel（2003）与 Jerome 等（2003）分别探讨了美国福利改革法案与俄罗斯社会援助方案中的行政负担，这两篇文献虽未明确提出行政负担的概念，但是其研究内容实为这一问题。2012 年，Burden 等（2012）对行政负担概念做出明确界定之后，行政负担研究文献进入了波动增长期。如图 1 所示，自 2013 年起，共有 56 篇相关论文被发表，占全部 64 篇文献的 87% 以上，2020 年和 2021 年文献发表数量分别为 14 篇和 15 篇。

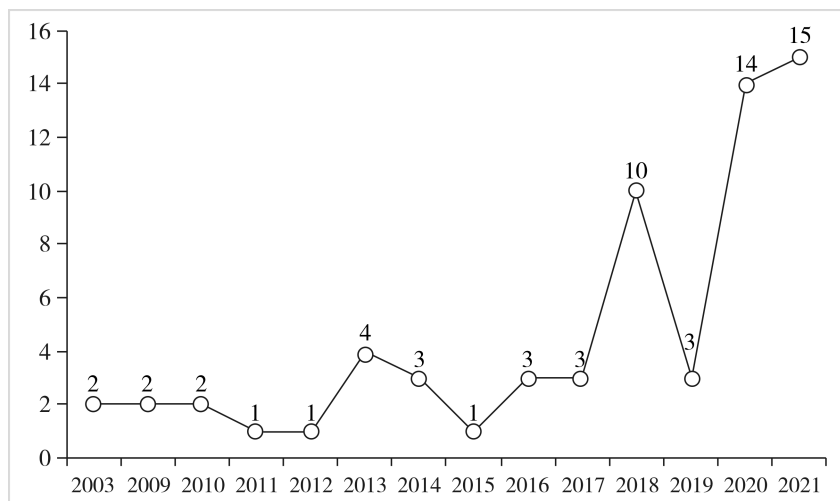


图 1 论文发表时间趋势

2. 主要期刊、高产作者与研究机构

刊载行政负担研究的英文文献中，排名前五位的分别是 *Public Administration Review*, *Administration & Society*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *International Review of Administrative Sciences*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*。其中，*Public Administration Review* 发表的关于行政负担研究的论文数量最多，有 17 篇。英文发文量排名前五位的学者有 Donald

Moynihan, Pamela Herd, Rik Peeters, Carolyn J. Heinrich 和 Martin Baekgaard, 英文发文量排名前五位的研究机构有威斯康星大学、哈佛大学、亚利桑那州立大学、乔治敦大学和威斯康星大学麦迪逊分校。Donald Moynihan 与 Pamela Herd 都来自威斯康星大学麦迪逊分校, 他们在 2012 年和 2015 年发表的论文对行政负担的概念做了较为完整的诠释; Peeters (2020) 则构建了组织层面行政负担起源的理论框架。

3. 高被引文献

在行政负担研究排名前 10 位的高被引英文文献中, 被引次数较高的 Moynihan 等 (2015)、Brodkin 和 Majmundar (2010)、Burden 等 (2012) 的研究都是探讨行政负担概念的重要文献, 这三篇文献分别被引用了 186 次、108 次和 103 次。另外, 在这 10 篇高被引文献中, Jilke 等 (2018)、Moynihan 和 Herd (2010) 关注公民层面的行政负担。Herd 等 (2013)、Lynch-Cerullo 和 Cooney (2011) 及 Burden 等 (2012) 关注政治层面的行政负担, 围绕着行政负担的转移 (Herd et al., 2013)、政府绩效评估中产生的行政负担等方面 (Hvidman & Andersen, 2016; Lynch-Cerullo & Cooney, 2011) 展开讨论。Heinrich (2016) 和 Christensen 等 (2020) 主要关注行政负担的不平等分配。在这 10 篇高被引文献中, 有 3 篇采用混合研究法, 1 篇采用问卷调查研究法, 2 篇采用实验研究法, 2 篇采用案例研究法, 2 篇采用理论性研究法。

4. 研究方法

在 64 篇文献中, 有 6 篇论文为理论性研究, 有 58 篇论文为实证研究。而在 58 篇实证研究中, 有 18 篇论文采用问卷调查研究法, 15 篇论文采用实验研究法, 8 篇论文采用案例研究法, 10 篇论文采用混合研究法, 7 篇论文采用访谈研究法。已有研究多为实证研究, 这其中又以定量研究为主流。定量研究大多使用针对公民或公共服务提供者的问卷调查来收集数据, 近 3 年也集中涌现了一些运用实验方法收集数据的文献。定性研究主要关注政治和政策制定过程中公民体验到的行政负担, 研究涉及大学科研管理、福利项目申请等场景。混合研究主要关注政策设计与实施、街头官僚的政策执行、组织规则和程序等方面。

三、行政负担的缘起

行政负担的起源, 包括但不限于官僚机构的组织和行为方式、决策者的负担容忍度、街头官僚的政策偏好等。行政负担的产生与政策设计和政策执行过程相关, 政策设计过程中的决策者的行为会影响行政负担在公民和政府之间分

配的均衡性和精准度。如图2所示, Herd 和 Moynihan (2018) 提出了国家建构分析框架, 并认为公民和政府之间的互动会产生一些成本, 这些成本由国家和公民共同承担, 在政策设计过程中, 政治利益相关者的党派信仰和意识形态影响了行政负担的产生, 财政资源、管理者的专业知识和专业技能等会影响国家减轻或转移行政负担的能力。人力资本中的教育、社交网络、健康、智力水平、心理资源等方面的因素则影响到个体如何应对行政负担。非政府组织可以通过向公民解释政策来降低公民的学习成本, 或者通过向公民提供物质资源或所需服务等工具性支持来降低公民的心理成本等。

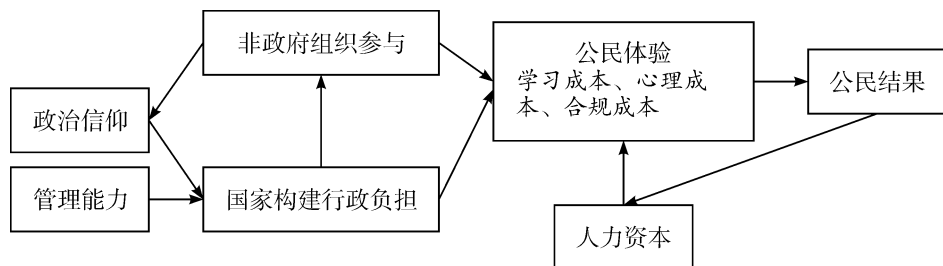


图2 国家建构的行政负担

资料来源: Herd & Moynihan (2018: 19)。

行政负担作为实现政治目的更直接和更隐蔽的一种手段, 同党派政治和意识形态紧密相关。保守派在美国州治理中会比自由派在美国州治理中引入更多的行政障碍。譬如, 在2003年的政府绩效改革中, 美国管理和预算局开发并实施了项目评估分级工具 (Program Assessment Rating Tool, 简称PART), 以寻求改善项目绩效, 实现项目绩效评价与项目预算控制的有效整合, 然而, 美国自由派和保守派对运用这一绩效改革举措的态度截然不同, 自由派认为在绩效改革中投入的大量时间和精力是不必要的行政负担, 保守派则认为绩效改革中的资源投入是有必要的, 并认为引入项目评估分级工具能够有效提高政府部门绩效和政府投资项目绩效, 相较于自由派机构, 保守派机构更加支持运用项目分级评价工具评估联邦项目绩效 (Lavertu et al., 2013)。又如, 有研究表明, 美国共和党推动了贫困家庭临时援助 (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) 项目的实施, 越是了解该项目申请政策和申请流程的公众, 对该福利项目的支持度会越高, 这一结果在共和党人中尤为明显 (Keiser & Miller, 2020)。

街头官僚的政策偏好会影响其对行政负担的支持度, 保守派的街头官僚认为行政负担是必要的, 有利于明确服务对象; 自由派的街头官僚则否定行政负担, 认为这可能会导致社会不公平 (Bell et al., 2021)。当街头官僚向公民提供服务时, 亦即政策执行或执法过程中, 其自由裁量权的行使决定了他们将给哪些公民提供“便利”或是制造“麻烦”。街头官僚会凭借其官僚体系末梢的位

置,在与公民的直接互动中影响行政负担,尤其是合规成本和心理成本。街头官僚对边缘群体的歧视态度、道德监督和选择性执法行为,会增加边缘群体在表达利益诉求、获取社会服务时的行政负担(Nisar, 2017)。

政策执行过程中的决策者对行政负担的容忍度,与其自身经历、人格特质、工作年限等因素密切相关。公共管理者感知到的行政负担会对其政策执行偏好产生显著影响,认为行政负担较重的公共管理者更有可能反对会增加行政负担的政策,并支持将行政任务转移给其他各级政府(Burden et al., 2012; Porter & Rogowski, 2018)。Baekgaard等(2021)的研究指出,在控制政治信仰、意识形态、受教育程度、收入、年龄和性别等变量后,相比从未获得过福利补贴的公务员而言,有领取过福利补贴的公务员对繁重政策的行政负担容忍度更低。管理者的人格特质同行政负担也存在一定关联,开放型人格的管理者不太倾向于容忍行政负担,尽责型人格的管理者则更愿意容忍行政负担(Aarøe et al., 2021)。公务员的工作年限也会影响其行政负担感知,工作年限较长的公务员在克服行政负担方面的信心更强,对服务对象也更为宽容(Assadi & Lundin, 2018)。

Peeters(2020)认为,根据其组织起源,行政负担可分为正式且无意设计的行政负担、正式且有意设计的行政负担、非正式且无意设计的行政负担、非正式且有意设计的行政负担四种类型。其中,正式且无意设计的行政负担主要是指组织的程序和规则给外部利益相关者所带来的困扰。正式且有意设计的行政负担主要是指政府通过设计官僚程序与提高准入要求,有意和有计划地限制或阻止公民获得公共服务。譬如,在福利政策中,政府部门可能为了降低其工作负荷而故意提高公民的服从成本,从而将许多符合条件的申请者拒之门外(Wichowsky & Moynihan, 2008)。非正式且有意设计的行政负担是指官僚主义和基层公务员行政不作为对公民所造成的限制。譬如,街头官僚在服务工作中会将“不值得的客户”(Undeservingness Client)排除在服务对象之外,这会进一步加剧弱势群体的行政负担(Jilke & Tummers, 2018)。非正式且无意的行政负担产生于官僚病态和行政错误。公务员的政策执行偏差可能会造成公民对信息的误解和对规则的误用,带来不必要的行政负担(Heinrich & Brill, 2015)。

四、行政负担的概念测量

(一) 概念内涵

行政负担是政民互动过程中面临的一系列难以逾越的障碍或摩擦,对行政

负担概念的描述始于早期对官僚接触的研究（Heinrich, 2016）。Burden 等（2012）从个体经历视角，将行政负担定义为社会主体（公众或政府官员）对于政策执行的繁重体验。Heinrich（2016）从政策实施视角，将行政负担定义为个体或组织在与政府的互动过程中被强制施加的繁重要求，该视角下的行政负担概念由关注个体经历转变为关注行政负担本身。Ntaliani 和 Costopoulou（2017）认为，行政负担与获取公共服务及其服务交付的行为直接相关，行政负担由管理成本和合规成本构成，包括企业的行政管理部门因组织和管理生产经营活动而产生的各项费用支出，以及企业或公民在参与公共管理活动中因程序遵从和信息收集而产生的成本。Herd 和 Moynihan（2018）进一步扩展了行政负担的概念维度，将行政负担定义为个人和企业在与政府的互动过程中所体验的学习成本、合规成本和心理成本。总体而言，行政负担是个体与政府互动过程中对于政策执行的繁重体验或被强制施加的繁重要求。这一官民互动的繁重体验会增加公民的学习成本、合规成本和心理成本，这些成本主要表现为个体与政府互动中的物质成本和个体在获取服务过程中的负面体验，尤其表现为时间和精力的耗费以及糟糕的心理状态。

行政负担作为公民与政府互动过程中所产生的学习、合规和心理成本，具有结果性、分配性和可设计性的特征。其中，行政负担的结果性是指行政负担是行政之恶，会对民众造成难以估量的负面影响。行政负担在政府部门看来似乎是微不足道的，但是对民众而言却是影响深远的（马亮，2019）。行政负担的分配性是指行政负担往往不是均等地分配到每一个人。资源禀赋、认知能力和执行力不同的人，对行政负担的轻重的感知也会不同，认知能力和社会资本相对不足的个体在克服和承担行政负担方面往往相对困难（Herd & Moynihan, 2018）。行政负担的可设计性是指行政负担如同公共政策一样是可设计的，公民所承受的行政负担以及行政负担在国家与公民间的分配情况，往往是一种刻意设计的结果，而非单纯的历史偶然或被忽视的机制（Burden et al., 2012）。

行政负担是摩擦成本的一种形态，摩擦成本是指组织机构在完成预期目标的过程中，由于信息壁垒而导致的在正常支出成本之外所消耗的成本费用（Herd & Moynihan, 2018）。摩擦成本不仅包括企业生产运营中所消耗的额外的行政成本，也包括公民前往政府机构办事的过程中所经历的繁琐体验。如表 1 所示，在反映摩擦成本的学术概念中，行政负担与繁文缛节、折磨机制（Ordeal Mechanisms）、泥淖（Sludge）等相关概念密切相关（Madsen et al., 2022）。具体而言，行政负担是官僚制异化的产物和“常态型”官僚制的表现，意味着社会主体在与政府互动的过程中所要承受的三类成本；折磨机制是人们在与国家交往时的无谓损失（Deadweight Loss），意味着由市场运作机制或政府行为所引

发的消费者剩余和生产者剩余；泥淖是指个体在追求目标中所遭遇的过度的或是不合理的摩擦；繁文缛节是“病态型”官僚制的产物和规则功能扭曲的表现，特指组织中客观存在的或个体感知到的一系列过度、笨拙或无意义的规则、规章和程序（Kaufmann & Haans, 2020）。

表 1 行政负担及其相关概念辨析

	行政负担	繁文缛节	折磨机制	泥淖
客观性	客观变化	通常通过感知来捕获	客观变化	客观变化
分配性	加剧不平等	很少涉及	最小化不平等	加剧不平等
目标对象	以公民为主	以公务员、公共部门为主	公共领域	公共或私人领域
意向性	有意或无意的	有限，与公共性有关	有意的	有意或无意的

资料来源：Madsen 等（2022：5）。

与行政负担在客观性与目标对象最相近的概念是折磨机制与泥淖。行政负担、折磨机制与泥淖三者均反映的是个体与政府在互动过程中繁琐体验的客观变化，目标对象主要是公民和公共部门。从是否存在主观故意的意向性来看，行政负担的产生既可能是有意设计的，也可能是无意产生的，而折磨机制和泥淖通常是公共管理者在目标制定或进行决策过程中的有为之。从带来的社会分配效应的分配性来看，行政负担与泥淖会侵害弱势群体利益，加剧社会不平等；折磨机制则倾向于将有限的资源提供给最需要它们的人，从而最小化不平等。行政负担与繁文缛节的区别在于，行政负担是中性的概念，可能出于一定的合法性目的；繁文缛节是完全负面的概念，本质上是坏的规则（Bozeman & Youtie, 2020）。行政负担既可能是组织变革的意外产物，也可能是一种有意的政策设计；繁文缛节则是受政策属性影响的客观产物。

（二）测量工具

已有文献对行政负担的概念测量，大多是基于 Herd 和 Moynihan（2018）提出的学习成本、心理成本与合规成本的测量展开，主要有主观感知和客观统计两种类型。其中，主观感知的单维度测量主要反映公民的主观感受。Ritzel 等（2020）对农民的行政负担进行整体性测量，直接询问被调查农民农场工作量和管理工作繁重程度。Stanica 等（2022）基于官员在提供公共服务过程中所体验到的规则负担和管理负担来对其行政负担感知进行整体性测量。

主观感知的多维度测量主要围绕着学习成本、心理成本与合规成本以对公民福利项目申请中的行政负担进行主观测量（Heinrich, 2018；Fox et al., 2020）。例如，Madsen 和 Mikkelsen（2021）从丹麦失业保险申领者对领取规则的学习、对领取规则的理解、是否享受失业保险权三方面测量其学习成本。

Herd 和 Moynihan (2018) 基于申请者对医疗保险的了解程度、申请者的资格认定状态以及申请者需要满足的申请条件等方面测量学习成本。Thomsen 等 (2020) 从公民参与合作生产中产生的压力感、污名感与自主权来测量心理成本。Mack 等 (2021) 通过农民采用集中支付系统时所经历的行政工作量以及在核查文件与直接付款程序上所花费的时间来测量其合规成本。

客观统计的单维度测量主要反映民众到政府办事的过程中所经历的物质成本费用、无序的组织规则与制度设计等方面。例如, Barnes 和 Henly (2018) 通过访谈福利项目申请者在项目申请中所花费的时间、需要遵守的规则两方面来测量行政负担。Fox 等 (2020) 将“行政宽松”(Administrative Easing) 视为行政负担的测量指标, 构建了包括实时资格、数字访问、注册便利性和更新便利性在内的行政宽松指数测量模型。

客观统计的多维度测量主要是对学习成本、心理成本与合规成本进行客观测量。例如, Carey 等 (2021) 通过对比澳大利亚国家残疾保险计划 (NDIS) 引入前后的组织规则、规章制度、程序的复杂化和行政任务数量的变化情况来测量公民福利项目申请中的学习成本。Moynihan 等 (2016) 根据公民申请医疗补助项目过程中所需要回答的问题数量、注册流程以及文件证明等三个方面来测量合规成本。在行政负担多元指标的测量策略方面, 赎回费用 (Redemption Costs) 能够用来表征公民在赎回福利代金券时所面临的成本费用 (Barnes, 2021)。赎回费用解释了发生在官僚互动之外的行政成本, 这一概念扩展了行政负担的测量维度。

与单维度测量指标相比, 多维度测量指标与行政负担的定义相对应, 不仅反映了行政负担的理论内容, 又有效划分了其结构维度, 提高了行政负担测量的准确性 (Moynihan et al., 2015)。也有文献通过构建模型来评估行政负担。例如, 瑞典工商局开发的“衡量监管总成本”模型 (Measuring Total Costs of Regulation), 波兰开发的“测量刺激效应”模型 (Measuring Irritational Effects), 荷兰经济事务部开发的“衡量拟议条例的实质性遵守成本” (Measuring Substantive Compliance Costs for Proposed Regulations) 和欧盟开发的“欧盟净行政成本模型” (EU Standard Cost Model)。上述测量模型务实的测算方法和可量化的目标承诺体系可能有助于简化行政负担。

综上所述, 公民在与政府的互动过程中, 对于政策执行的繁重体验包含着学习成本、合规成本和心理成本。这些成本通常会表现为个体与政府互动的物质成本以及公民在与政府互动过程中时间和精力的耗费, 可以通过客观指标加以衡量。

五、行政负担的影响与消解

行政负担是结果性的，也是分配性的（Herd & Moynihan, 2018）。对于行政负担而言，虽然每个人都会经历和体验，但是在不同人群中的分布是不平等的（Chudnovsky & Peeters, 2021；马亮，2022）。就行政负担在公共服务领域的影响而言，持排斥机制观点的研究主要集中于评估行政负担如何限制民众获得公共服务。将行政负担视为筛选机制的研究者认为，行政负担是决策者有意设计的政策工具。行政负担提高了项目申请者的成本，有助于将资源分配给符合申请资质的群体，从而提高政策的精准度（何艳玲、王铮，2022）。

Christensen 等（2020）从人力资本视角提出了人力资本与行政负担的研究框架（见图3），解释了不同人力资本水平的个体在与国家互动的过程中所体验到的不同程度的行政负担。该研究框架从理论上阐述了认知资源，特别是公民执行能力的重要作用；该框架还通过关注人力资本，更广泛地解释公民与国家互动过程中的资源分配不平等的来源，从而为如何减少特殊人群因行政负担而遭受的不公平待遇提供了新的思路与参考依据。

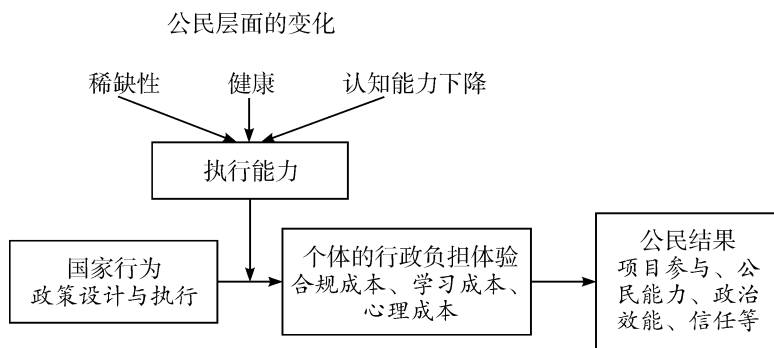


图3 人力资本与行政负担：执行能力的作用

资料来源：Christensen 等（2020：128）。

Chudnovsky 和 Peeters（2021）基于个体经济心理及行为视角提出了行政负担不平等分配的研究框架（如图4所示）。从经济人假设角度看，一方面，公民可以进行成本－效益分析，个体在获取公共服务的过程中所产生的收益越大，其愿意忍受的行政负担就越多；另一方面，贫困也能解释公民在克服行政负担方面的差异，因为生活在不稳定或边缘化条件下的人所面临的行政负担更重。从个体行为角度看，人力资本中的认知资源和与官僚打交道的能力是影响人们克服行政负担的关键变量。一方面，低认知资源会增加福利项目申请的压力

(Baumberg, 2016), 增加获取政府信息的学习成本 (Chetty & Saez, 2013)。另一方面, 公民对于官僚机构运作的了解程度影响着民众与政府进行有效互动的能力。此外, 认知偏见与行政负担也会相互作用, 个体的认知偏见与风险感知会影响他们克服行政负担的意愿。

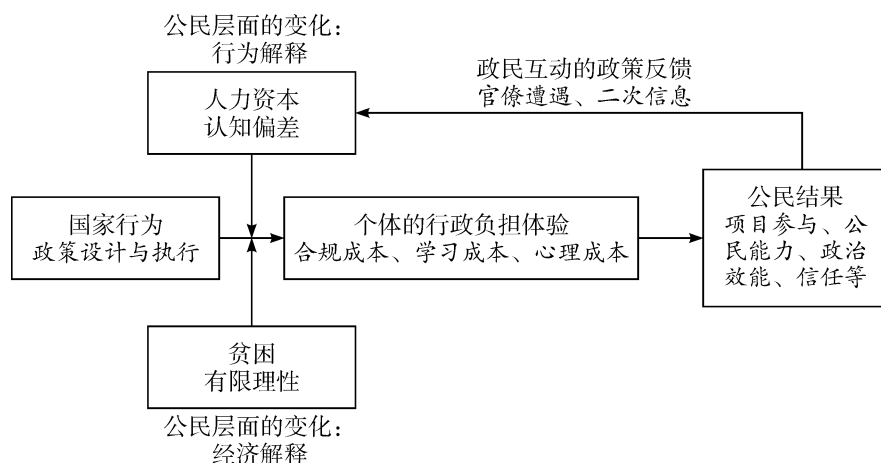


图4 行政负担的不平等分配

资料来源：Chudnovsky 和 Peeters (2021: 3)。

行政负担既可能是有意的政治和行政决策,也可能是无意的结果。行政负担不仅会对公民的态度和行为产生影响,还会降低政府信任,加剧歧视和社会不平等。有研究表明,农民的行政负担体验直接影响其对农业政策的支持度,农民体验到的行政负担越多,对直接支付措施持消极倾向的可能性就越大 (Mack et al., 2021)。在美国选举制度中,行政长官的行政负担感知会对政策和治理偏好产生影响,认为行政负担较重的行政人员更有可能反对政策改革,并支持将行政任务转移给其他各级政府 (Porter & Rogowski, 2018)。当行政负担增加到一定程度,成为人们的难以承受之重时,会产生让当事人知难而退的效果 (马亮, 2022)。譬如,在福利项目参与中,社会弱势群体在获得权利和服务方面受到官僚壁垒 (Bureaucratic Barrier) 的影响最大。这一情况不仅仅存在于公共部门之中,私人部门也会通过提高行政负担来拒绝弱势群体的项目申请要求 (Jilke et al., 2018)。公众反馈效应有助于理解政策如何通过分配资源来强化或弱化个体的政治参与能力 (Heinrich & Brill, 2015)。政策塑造公民态度,影响公民参与。在低政府信任度的国家,负面的公众反馈效应可能会降低公民参与意愿 (Chudnovsky & Peeters, 2021)。从合作生产的角度看,政府发起的鼓励公民参与共同生产的共同生产倡议可能会给公民带来意想不到的心理成本,譬如被污名化、耻辱感和失去自主权等,并由此导致公民参与共同生产的意愿降低。

(Thomsen et al., 2020)。此外,在公共部门招聘过程中,严苛的招聘要求、繁琐的面试流程和招聘广告的形式化会降低求职者的求职意愿,而简化招聘流程会降低候选人的退出意愿(Linos & Riesch, 2020)。

过重的行政负担会造成新的歧视和社会不公平。看似可以一跃而过的门槛,实则难于登天。因此,从某种意义上来说,行政负担能够发挥再分配作用。作为决策者有意设计的政策工具,行政负担会将无力承受负担的弱势群体排除在公共福利项目之外(Heinrich, 2016),弱势群体在项目申请环节中所遭受的排挤和不公平分配也会进一步加剧社会不平等(Barnes, 2021; Brodtkin & Majmundar, 2010; Christensen et al., 2020; Jilke et al., 2018; Masood & Nisar, 2021; Nisar, 2017)。一般而言,人力资本水平较低以及经济能力较差的公民所承受的行政负担更为严峻,这一情况会进一步导致整体资源分配不公,理论上看似中立的政策设计会通过减少特定群体获得公共服务的机会而维持或加剧社会不平等(Peeters et al., 2018)。相应地,行政负担的不平等分配机制对社会流动性和代际贫困也有着直接和长期的影响(Heinrich, 2018)。美国黑人中产阶级的社会流动性受到经济体制、社会政策以及社会环境等客观因素的影响。美国税收政策对边缘群体的收入与财富产生了一定程度的不利影响,它使得黑人中产阶级更容易面临社会地位下滑的困境,进而降低了社会流动性,加剧了代际贫困(Herd & Moynihan, 2018)。

如何消解行政负担是近年来公共管理领域行政负担研究的重要问题。Nielsen等(2017)提出的行政负担消解策略的背景-内容-过程模型(Context-Content-Process Model)如图5所示。在该模型中,与行政负担消解策略相关的宏观背景主要包括法律、政治、社会与技术等维度。具体而言,法律维度主要包括宪法、法律和政府规章等要素,它们共同塑造了社会治理过程。法律维度通常决定了消解行政负担的实施方式。政治维度主要包括管理和治理模式、关于消解行政负担及其实现目标的讨论。社会维度涵盖了对社会的冲击及潜在的影响因素。技术维度涵盖了诸如办公室流程自动化、默认数字格式、在线信息跟踪和积极主动的在线服务交付等支持性技术基础设施的可用性和组织等。该模型还包括与行政负担消解策略相关的微观背景,即影响行政负担的产生、形成与消解的利益相关者,如政府机构、公务员、政治家、企业、公民、利益团体、专家和学者等。Herd和Moynihan(2018)基于对医疗保险、平价医疗法案、补充营养援助计划等政策领域的深入研究,提出消解项目设计与项目实施行政负担的技术手段(见表2和表3)。

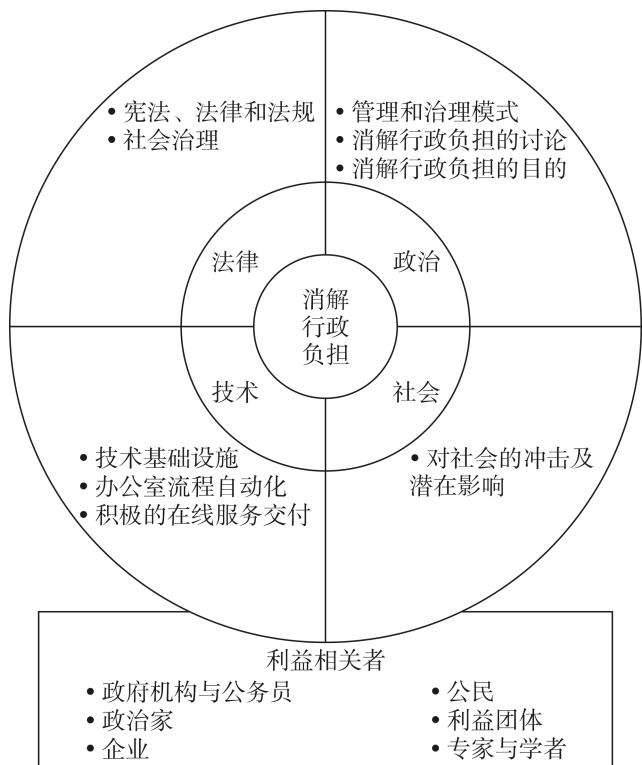


图5 消解行政负担的背景-内容-过程模型

资料来源：Nielsen 等（2017）。

表2 消解项目设计行政负担的技术手段

	技术手段
行政负担	设计通用性的程序
	设计完善的自动化测试
	减少界面的选项，减少重新认证时间
	设置积极的提示
	设置自动注册

资料来源：Herd 和 Moynihan（2018：261）。

表3 消解项目实施行政负担的技术手段

行政负担	技术手段
学习成本	在线申请流程易查询和访问
	用易于理解的语言与民众沟通
	提供计算器帮助民众进行成本-效益分析
	用简单的术语传达信息
	用短信、邮件、电话等方式提醒民众
	利用外联活动塑造公众态度，并提供有效信息

(续上表)

行政负担	技术手段
合规成本	缩小表单长度, 简化表单内容
	多个自动化访问选项
	标准减免额
	使用行政数据验证申请人资格
	允许在线或电话面试/提交材料
	仅在法律规定范围内要求民众提供证明文件
	第三方通过电话或面对面的形式提供注册帮助
	办事中心的交通便利性
	在工作之余提供帮助
心理成本	允许第三方在联系点(如医院、学校、社区)完成注册
	向潜在参与者发送欢迎信息
	建立一种相互尊重和互帮互助的文化氛围
	建立健全公众参与意见反馈机制
	为公民提供申诉专员

资料来源: Herd & Moynihan (2018: 263)。

六、结论与展望

(一) 研究结论

本文基于对 Web of Science (WOS) 数据库中的 64 篇外文文献进行的深入分析与整合, 聚焦于公共管理领域的行政负担研究问题, 对行政负担的研究情境、概念测量、概念辨析、理论视角、研究方法以及行政负担的起源、影响、消解等进行系统梳理, 并在此基础上构建知识框架, 呈现出的知识体系结构如图 6 所示。

行政负担研究是公共管理领域方兴未艾的前沿议题。刊载行政负担研究的外文期刊中, *Public Administration Review* 发文数量最多。Donald Moynihan, Pamela Herd, Rik Peeters, Carolyn J. Heinrich 和 Martin Baekgaard 等英文发文量最多, 威斯康星大学、哈佛大学、亚利桑那州立大学、乔治敦大学和威斯康星大学麦迪逊分校等是行政负担的学术重镇。高被引文献从早期重点关注组织内部的规则和程序带来的行政负担, 到关注个体与公共部门互动产生的行政负担。行政负担研究的理论视角包括政策反馈、组织激励、街头官僚、交易成本、相对剥夺等方面。行政负担的测量可以分为主观感知和客观统计两种方式, 经历了由单指标测量到多指标测量的转变。问卷调查、实验研究和案例研究是行政

负担经验研究的主要研究方法。行政负担的起源在政治层面主要涉及党派信仰和意识形态，街头官僚的态度及其自由裁量权，决策者的自身经历、人格特质、工作年限等影响因素；在组织层面主要涉及组织内部繁文缛节、官僚程序和提高准入要求、官僚主义和基层公务员行政不作为等影响因素；在个体层面主要涉及公民的人力资本、经济状况、文化资本等影响因素。行政负担影响呈现出从关注个体态度到行为结果，从关注政治与组织层面到关注个体层面的研究发展态势。行政负担的消解策略主要包括政府利用数字化技术来精简办事流程，政府“助推”等政策干预行为，公民提高自身的人力资本及社会资本和文化资本等方面。

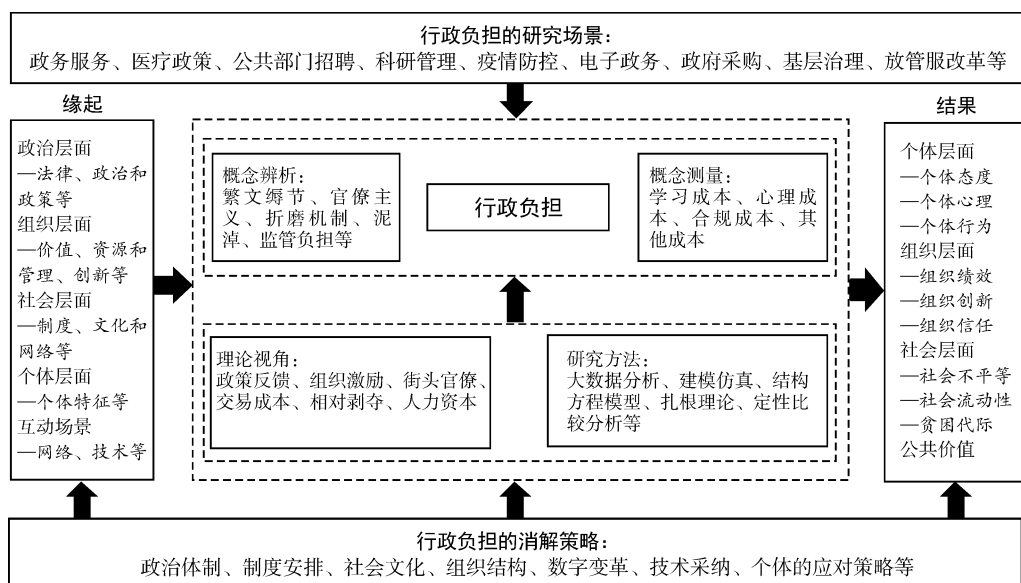


图6 公共管理领域行政负担研究的知识框架

资料来源：作者自制。

（二）未来研究展望

目前在公共管理领域，行政负担的相关研究还处于探索阶段。未来的研究需要针对不同场景下的行政负担进行开拓性研究，科学界定其内涵与维度，开发精准、全面的测量量表，构建多维度、多层次的测量模型。行政负担的影响并非是单向的，有时会有积极效应，甚至能够成为组织创新的驱动力。未来研究应该从行政负担的合理性视角考察行政负担对利益相关者的正面影响和负面影响，并识别两种影响发生的条件因素，探究行政负担会通过哪些中介变量对个体或是对组织、社会、公共价值等方面产生影响，以及有哪些调节变量在其中发挥着作用机制，从而形成具备积极效应的合理的行政负担的条件。

未来的研究应进一步区分政治、组织、个体和社会层面的因素在层次和强度上的差异,通过整合多理论视角,深入刻画和理解行政负担在政务服务、科研管理、政府采购和疫情防控等不同场景下的产生机制及化解模式。除了关注制度、技术和个体层面的行政负担消解策略,也应更加注重以政治体制、制度安排、社会文化为基础的行政负担消解策略研究。行政负担已经发展成为具有影响力和发展潜力的解释官民互动的理论。未来的研究应立足于不同的政治体制和社会文化的差异,着眼于中国的政策设计和执行特征,刻画中国情境中行政负担的概念内涵,并探寻行政负担的产生机制、影响效应、消解策略;开展行政负担与大数据技术、数字政府改革等中国发展实际的整合研究,归纳总结出中国经验概括,构建具有实证检验力的解释框架,从而丰富现有的研究成果。

参考文献

- 何艳玲、王铮 (2022). 回归民本性:行政负担研究反思及其对城市政务服务改革的启示. *同济大学学报(社会科学版)*, 5: 63-74.
- He, Y. L., & Wang, Z. (2022). Returning to the People-Centered Nature: Reflections on Administrative Burden Research and Its Enlightenment to the Reform of Urban Government Service. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 5: 64-74. (in Chinese)
- 马亮 (2019). 政务服务创新何以降低行政负担: 西安行政效能革命的案例研究. *甘肃行政学院学报*, 2: 4-11.
- Ma, L. (2019). How Do Administrative Service Innovations Alleviate Administrative Burden: A Case Study of Administrative Reform in Xi' An. *Journal of Gansu Administrative Institute*, 2: 4-11. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 行政负担: 研究综述与理论展望. *甘肃行政学院学报*, 1: 4-14.
- Ma, L. (2020). Administrative Burdens: Literature Review and Research Prospect. *Journal of Gansu Administration Institute*, 1: 4-14. (in Chinese)
- Aarøe, L., Baekgaard, M., Christensen, J., & Moynihan, D. P. (2021). Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services. *Public Administration Review*, 81(4): 652-663.
- Angel, J. L. (2003). Devolution and the Social Welfare of Elderly Immigrants: Who Will Bear the Burden? *Public Administration Review*, 63(1): 79-89.
- Assadi, A., & Lundin, M. (2018). Street-level Bureaucrats, Rule-following and Tenure: How Assessment Tools Are Used at the Front Line of the Public Sector. *Public Administration*, 96(1): 154-170.
- Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomsen, M. K. (2021). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 184-200.
- Barnes, C. Y. (2021). "It Takes a While to Get Used To": The Costs of Redeeming Public Benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2): 295-310.
- Barnes, C. Y., & Henly, J. R. (2018). "They Are Underpaid and Understaffed": How Clients Interpret Encounters with Street-level Bureaucrats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2): 165-181.
- Baumberg, B. (2016). The Stigma of Claiming Benefits: A Quantitative Study. *Journal of Social Policy*, 45(2): 181-199.
- Bell, E., Ter-Mkrtychyan, A., Wehde, W., & Smith, K. (2021). Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street-Level Bureaucrats' Perceptions of Administrative Burden. *Public Administration Review*, 81(4): 610-624.
- Bozeman, B., & Youtie, J. (2020). Robotic Bureaucracy: Administrative Burden and Red Tape in University Research. *Public Administration Review*, 80(1): 157-162.
- Brodin, E. Z., & Majmudar, M. (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare

- Claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827–848.
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5): 741–751.
- Campbell, J. W., Pandey, S. K., & Arnesen, L. (2022). The Ontology, Origin, and Impact of Divisive Public Sector Rules: A Meta-Narrative Review of the Red Tape and Administrative Burden Literatures. *Public Administration Review*, 5: 1–20.
- Carey, G., Malbon, E., & Blackwell, J. (2021). Administering Inequality? The National Disability Insurance Scheme and Administrative Burdens on Individuals. *Australian Journal of Public Administration*, 80(4): 854–872.
- Chetty, R., & Saez, E. (2013). Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 1–31.
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1): 127–136.
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People's Experience of Burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4): 527–542.
- Fox, A. M., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2020). Administrative Easing: Rule Reduction and Medicaid Enrollment. *Public Administration Review*, 80(1): 104–117.
- Heinrich, C. J. (2016). The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3): 403–420.
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential Address: “A Thousand Petty Fortresses”: Administrative Burden in US Immigration Policies and Its Consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2): 211–239.
- Heinrich, C. J., & Brill, R. (2015). Stopped in the Name of the Law: Administrative Burden and Its Implications for Cash Transfer Program Effectiveness. *World Development*, 72(15), 277–295.
- Herd, P. & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation.
- Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting Administrative Burden to the State: The Case of Medicaid Take-up. *Public Administration Review*, 73(s1), S69–S81.
- Hvidman, U., & Andersen, S. C. (2016). Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment. *Public Administration Review*, 76(1): 111–120.
- Jerome G. L., Struyk, R. J., & Nikonova, L. (2003). Savings from Integrating Administrative Systems for Social Assistance Programmes in Russia. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(2): 177–195.
- Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which Clients Are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2): 226–238.
- Jilke, S., Van Dooren, W., & Rys, S. (2018). Discrimination and Administrative Burden in Public Service Markets: Does a Public-Private Difference Exist? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3): 423–439.
- Kaufmann, W., & Haans, R. (2020). Understanding the Meaning of Concepts Across Domains Through Collocation Analysis: An Application to the Study of Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 51(1), 28–39.
- Keiser, L. R., & Miller, S. M. (2020). Does Administrative Burden Influence Public Support for Government Programs? Evidence From a Survey Experiment. *Public Administration Review*, 80(1): 137–150.
- Lavertu, S., Lewis, D. E., & Moynihan, D. P. (2013). Government Reform, Political Ideology, and Administrative Burden: The Case of Performance Management in the Bush Administration. *Public Administration Review*, 73(6): 845–857.
- Linos, E., & Riesch, N. (2020). Thick Red Tape and the Thin Blue Line: A Field Study on Reducing Administrative Burden in Police Recruitment. *Public Administration Review*, 80(1), 92–103.
- Lynch-Cerullo, K., & Cooney, K. (2011). Moving From Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector. *Administration in Social Work*, 35(4): 364–388.

- Mack, G. , Ritzel, C. , Heitkämper, K. , & El Benni, N. (2021). The Effect of Administrative Burden on Farmers' Perceptions of Cross-Compliance-Based Direct Payment Policy. *Public Administration Review* , 81(4) : 664 – 675.
- Madsen, J. K. , & Mikkelsen, K. S. (2021). How Salient Administrative Burden Affects Job Seekers' Locus of Control and Responsibility Attribution: Evidence from a Survey Experiment. *International Public Management Journal* , 25(2) : 1 – 20.
- Madsen, J. K. , Mikkelsen, K. S. , & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My! A User's Guide to the Study of Frictions. *Public Administration* , 100(2) : 375 – 393.
- Masood, A. , & Azfar Nisar, M. (2021). Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 31(1) : 56 – 72.
- Moynihan, D. P. , Herd, P. , & Ribgy, E. (2016). Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid? *Administration & Society* , 48(4) : 497 – 524.
- Moynihan, D. , & Herd, P. (2010). Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights. *The American Review of Public Administration* , 40(6) : 654 – 670.
- Moynihan, D. , Herd, P. , & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 25(1) : 43 – 69.
- Nielsen, M. M. , Carvalho, N. R. , Veiga, L. G. , & Barbosa, L. S. (2017). Administrative Burden Reduction over Time: Literature Review, Trends and Gap Analysis. *Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* , 5: 140 – 148.
- Nisar, M. A. (2017). Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 28(1) : 104 – 119.
- Ntaliani, M. , & Costopoulou, C. (2017). Reduction of Administrative Burdens for SMEs. *Administration & Society* , 49(8) : 1143 – 1164.
- Peeters, R. (2020). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration & Society* , 52(4) : 566 – 592.
- Peeters, R. , Jiménez, H. G. , O'Connor, E. , Rojas, P. O. , Galindo, M. G. , & Tenorio, D. M. (2018). Low-trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience. *Public Administration and Development* , 38(2) , 65 – 74.
- Porter, E. , & Rogowski, J. C. (2018). Partisanship, Bureaucratic Responsiveness, and Election Administration: Evidence from a Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 28(4) : 602 – 617.
- Ritzel, C. , Mack, G. , Portmann, M. , Heitkämper, K. , & El Benni, N. (2020). Empirical Evidence on Factors Influencing Farmers' Administrative Burden: A Structural Equation Modeling Approach. *PLoS One* , 15(10) : 1 – 16.
- Stanica, C. M. , Balica, D. , Henderson, A. C. , & Țiclău, T. C. (2022). The Weight of Service Delivery: Administrative and Rules Burdens in Street-level Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* , 88(1) : 240 – 257.
- Thomsen, M. K. , Baekgaard, M. , & Jensen, U. T. (2020). The Psychological Costs of Citizen Coproduction. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 30(4) : 656 – 673.
- Waldo, C. D. , & Pincus, W. (1946). The Statutory Obligations of the President: Executive Necessity and Administrative Burden. *Public Administration Review* , 6(4) : 339 – 347.
- Wichowsky, A. , & Moynihan, D. P. (2008). Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management. *Public Administration Review* , 68(5) : 908 – 920.

责任编辑：叶 林