

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 5

VOL.17 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

●专栏：交通与城市治理

专栏导语：从交通政策到城市韧性：可持续发展的新范式

..... 陈 娜 1

“禁、限”政策能否长效缓解交通治理困境？

——基于替代效应的实证分析

..... 肖 潇 程 跃 刘 鑫 4

“互联网+政务服务”平台能否提升城市韧性？

——基于营商环境与创新的视角

..... 刘 敏 肖 霞 杨彩婷 梁峻宇 26

新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究

..... 陈 娜 陈 璐 刘海清 46

●论文

“拼凑式合作”：资源约束下基层治理的“权宜之计”？

..... 徐国冲 宋知远 65

调查研究何以驱动政策形成？

——以《农业六十条》的制定为例

..... 费久浩 83

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑

..... 汪广龙 杜超峰 104

外在激励如何影响基层公务员的公共服务动机水平？

——一项调查实验研究

..... 刘华兴 侯雅文 124

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑

..... 刘 杰 任 骏 陈念平 143

以文辅政：领导文书制定的运作机理

..... 谢振达 161

行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析

..... 满小欧 张 雨 179

●英文目录与摘要 196

以文辅政：领导文书制定的运作机理

谢振达*

【摘要】以文辅政，借由文书辅助主政者完成政治任务或行政工作，是当代中国政治的基本运作模式。论文主要研究领导文书的制定过程。领导文书发挥着层级沟通和权威传递的基本功能，既是主政者释放信号与工作动员的常规工具，又是其向上履职表态的常用载体，但其制定过程却没有得到学术界的充分关注。论文选取A区综合部门为案例研究对象，通过参与式观察、结构化访谈和非正式访谈等途径收集数据。研究发现，在制定机理上，区别于学界关注较多的公务文书，领导文书主要涉及“块”上的治理内容而非“条”上的流程节点；其制定过程是一项组织资源和组织职责高度不对等的行政工作，主要面临异质信息处理难题和跨部门协作困境。在运作机理上，文书通过对上级精神的遵从和对下级工作的指引部署，塑造政治认同并提升治理效率，促进了科层制的权威传递。文书本为上下级间的信息沟通载体，执笔者通过信息的选择性呈现、包装和模糊化，加剧了上下级间的信息不对称，从而制约了科层制的信息传递。

【关键词】领导文书 科层制 领导意图 权威传递 信息沟通

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2024)05-0161-18

一、引言

以文辅政是保障科层制运转的基本方式。在古代中国，文书是中央和地方沟通的重要桥梁，是皇帝通晓地方知识的重要渠道，具体包括消息、指令、数据、符号等内容（邓小南，2019）。文书也是帝王权威传递的重要工具，皇帝下

* 谢振达，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。感谢熊易寒、陈天祥、唐亚林、汪仕凯、左才、曾庆捷、邓涵之、黄扬、李伟、林川、刘展余、刘振琳、彭泽宇、全实、宋镓业、王志恒、张传正、赵波、赵茜等对论文提供的帮助和支持，感谢A区区委区政府办公室提供的调研支持，同时感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵意见。文责自负。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“共建共治共享的社会治理制度运行机制及实践模式创新研究”（22AZD085）。

达政令巩固权威，从而克服庞大规模下的治理难题（周光辉、隋丹宁，2021）。此外，文书亦是考核官员政绩的重要工具，唐代就曾依据“四善二十七最”条目整肃官员（邓小南，2008）。尽管现代政治的图景与古代大相径庭，文书的属性也经历了祛魅化的进程，然而在政府运作过程中，文书依然发挥着重要作用，是保障政府职能运行的必要工具（韦伯，1997）。在现代科层制中，公共部门相比私人部门存在更多的流程、规则和文书，主要出于权力的公共性、政府的负责制与公平性考量（Bozeman, 1993; Brewer & Walker, 2010）。文书一方面是巩固理性科层制的必要基础，一切行政命令都以文本式的、规范式的表述归档在案；另一方面提升了行政运作的效率，它是组织层级间传递政令、推进政策运转的有效工具。在当代中国，“文件”“材料”和“文书”是常用且不可或缺的行政工具，“文件政治”因而成为中国党政体制中的基本特征（Wu, 1995; 景跃进，2013）。从中央到地方的文件传达，反映的是权威的逐级传递与权力再生产，有助于统一意识形态、统合社会思想、维护中央权威。基层政府的文书则发挥着“留痕作用”，记录着当下工作如何开展的具体细节与情景（李利文，2019），是横向政府与纵向政府间沟通协调的实用工具（谢岳，2007）。

在分析材料文书时，既有文献常将其与基层负担和形式主义问题相挂钩，并认为种类繁多的行政文件带来了“繁文缛节”（Red Tape）的现象，这种“病态式”的官僚制，是没有收益的规则负担（Bozeman, 1993）。众多的程序与规章，被当作官员懒政怠政的借口（Pandey et al., 2007），同时因为过于注重程序与规则本身，文书的运作往往在具体实践中偏离了组织目标，进而催生“反效率”的悖论（马亮，2010）。一些学者探究了痕迹管理是如何演变为痕迹主义的（颜昌武、杨华杰，2019）；“文牍主义”阻碍政策过程，影响治理绩效（李倩，2022）；文件的冗余性生产难以抑制，因为上下级政府形成风险-政绩共同体（李伟等，2022）。

另外一些学者强调，正式文件是公共政策制定和实施的主要载体，是研究政府正式行为的窗口，以及剖析正式权力运作的重要线索。因而，学界尝试以中央出台的规范性文件为路径（Lieberthal et al., 2020），探讨地方法治（黄文艺，2012）、国家能力成长（施从美，2010）和国企改革（郭毅等，2010）等问题。然而，仅仅关注中央文件，将中央与地方看成是简单的上传下达关系，远远无法揭示“文件政治”的具体运作和影响细节。基于此，有学者将视角转向对县级政府的研究（李林倬，2013），探讨专项行动中的文件对卫生治理的推进（蒋永甫、疏春晓，2018）、文件话语对上访行为的支撑（马原，2018）等。

在上述分析中，有学者将“文件”限定为有领导牵头、字数超过100字、有正式的公文结构、被编入台账中的材料（杨帆、王诗宗，2021）。还有学者将文书限定为自动办公系统（Office Automation, OA）中的材料，以及常委会、专

题会会议纪要等（李伟等，2022；练宏，2023）。这类文书是政府系统中的规范文本，通常以某一层级政府或职能部门的名义出台，数量繁多易于收集。而本文所指涉的领导文书主要是一种非正式的、非法定性的文书，它们专供领导干部使用，主要为讲话汇报稿。文书的呈现方式、具体内容和情景都与周知的“红头文件”有较大的差别。领导文书往往难以进行量化统计分析，一般不会公开至OA系统等平台。同时，领导文书因为服务于权力中心，有助于我们理解科层制的运作和官员的非正式行为，进而具有较强的研究价值。已有研究通过对领导批示这一非正式文本来论述部门的存续问题（Chen et al., 2019），探讨领导的注意力分配（陈那波、张程，2022）。本文将延续这一理路，回应学术界对政府运作中非正式文书的功能和效率等相关议题。

总体而言，尽管学界对政府运作中的“文件治国”“繁文缛节”“文山会海”等现象已有诸多研究并打下了良好基础，然而，既有研究仅将文书作为背景知识，将其视为形式主义、基层负担的表现，并未揭示其生成机制；仅关注广义的“红头文件”等工作文本，而对于发挥重要作用的领导文书关注较少，对其制定和运作缺乏经验性证据。现有理论揭示了微观的文书运作系统背后所关涉的宏观国家治理问题，但缺乏扎实的实证结果来支撑其理论观点，以至于人们难以理解文书如何影响了科层组织的运作效率。

基于此，本文试图回答以下问题：第一，领导文书的基本特征是什么？第二，哪些因素影响了文书的制定？第三，领导文书是否且如何促进了科层制的运作？经典的组织社会学理论认为，文书是促进信息沟通传递的载体，是保障组织有效运转的工具（韦伯，1997），但新近的研究却强调，文书已然成为偏离组织效能和目标的规则（Bozeman, 1993；Pandey et al., 2007），并加重了基层的工作负荷（颜昌武、杨华杰，2019），从而阻碍了行政治理效率。本研究将进一步解释和回应这一理论困惑，以辨析文书的正向和负向影响。

本文选取X省Z市A区区委、区府办公室下设的综合科、调研科和文件科为案例研究对象，通过参与式观察、结构化访谈、非正式访谈等方式获取研究材料。笔者于2022—2023年先后进入A区区委和区政府办公室调研实习，历时3个多月，分别参与了区委书记和区长的文书撰写工作。此外，笔者还访谈了职能部门和镇、街道办事处一级的文书执笔者，以更好地理解综合部门的文书制定。笔者收集查阅了上千万字、历时10余年的领导文书材料，正式与非正式访谈了40余人，形成了内容丰富的访谈材料和观察日志。研究对象A区位于我国东南沿海地区，其在行政职能、组织结构、权力配置等方面与全国绝大多数的区县并无二致。

基于丰富的田野观察，笔者得以系统地评估讨论领导文书的积极和消极作用。以文辅政，指的是文书承载着制度和细则，包含着规范和约束，在结果上

有利于推动科层系统的运转。文书并不能单独发挥作用，行动者制定和使用文书，又在文书的约束下展开博弈和行动，带来了对系统的整体性影响。在本文中，文书的使用者是地方政府的主要领导干部，其处于科层系统的核心地位，指示部署基层政府的各项治理工作。文书的制定者由综合部门的职员组成，他们以主政者的意志和指令为中心，服务主政者完成政治任务或行政工作。因此，以文辅政具体表现为，执笔者服务主政者完成各项文书材料的撰写，以应对政治任务和行政工作。主政者的目标是明确工作思路，向上级履职述职，执笔者的目标是完成上级交代的文书制定任务。这一过程影响了科层系统的运作效率，正向而言，文书有利于塑造政治认同和制度共识；负向而言，文书制约了科层制的信息传递效率。文书本是服务于整个科层系统，但由于主政者在科层系统中占据核心地位，文书常常通过服务主政者进而影响了政治系统的运作（参见图1）。

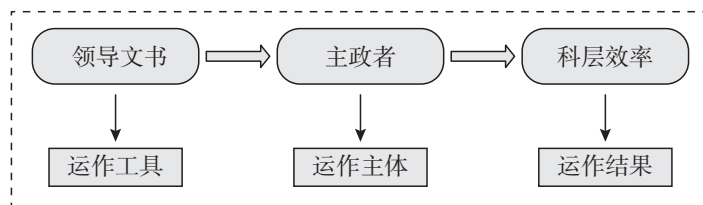


图1 以文辅政的运作过程

资料来源：作者自制。

本文潜在的贡献体现在如下4个方面：第一，有助于增进理解政府过程中的非正式运作。学界揭示了中国政治过程中的非正式制度安排对于政治分配和政策执行的显著影响（王汉生等，1997；周雪光，2008；周雪光，2011），讨论领导文书的制定，能够揭示政府纵向层级和横向部门间竞争等非正式互动过程，从而反思和评估政府运作的非正式机制。第二，有助于丰富对中国科层制的讨论，理解帝制中国到当代中国的治理逻辑延续性（黄宗智，2008）。自古以来，政治权力以文书为主要凭证，文字和信息背后是权力流动和官员博弈（李全德，2008），文书作为推动制度运作的“润滑剂”常常被理解为背景知识。但是，通过对领导文书的生成逻辑、运作机制和结果效能的分析，我们可以透视科层制中的权威传递和信息沟通过程。第三，有助于理解合约理论下的委托－代理问题（迪克西特，2004）。领导文书的制定是科层制中不完全信息下的理性互动行为，主政者作为委托人，执笔者则是代理人。本文揭示了在委托方的指令高度模糊的情景下，代理人如何通过信号确认和信息获取机制完成委托－代理链条。第四，在中央精简文件的政策背景下，为基层减负松绑、力戒形式主义和官僚主义成为地方政府施政方向之一。办文部门是“文山会海”的重灾区，对领导文书的关注，对办文工作的规范，有助于更好地落实为基层减负的中央政策，为基层赋能增效，促进基层治理现代化。

二、“写材料”：过程与困境

（一）“写材料”的基本表征

“写材料”是文书制定中常见的俗语表达。A 区区委、区政府办公室下设 9 个科室，机关行政编制 39 名。其中，办文科室大致以综合科、调研科和文件科为主。综合科（服务区委书记）和调研科（服务区长）主要为文书生产部门，文件科主要负责全区规范性文件的审核与制发。“三定方案”规定：“‘两办’主要负责大型会议材料、领导讲话稿和决定事项的起草和审核，负责规范性文件的审核、制发、备案和清理工作，负责起草、审核主要领导的汇报材料、署名文章和访谈提纲等。”^① 在现实场景中，领导的一切活动都与文书相关，有关领导的文书都由“两办”代拟，其职责远远超过制度文本规定的工作内容。在 A 区，2020 年，综合科共起草各类文稿 500 余篇，190 多万字；调研科共起草文稿 170 余篇，100 多万字。2021 年，综合科共起草各类文稿 412 篇，182 万字；调研科共起草文稿 200 余篇，120 多万字。^② 然而，综合科和调研科只有 4 名行政编制（包含 1 名科长），工作负担繁重，职责与资源之间高度不对称。为了更好地完成任务，综合科和调研科分别接收了 10 名和 4 名政府雇员或借调人员。即便如此，“笔杆子”的工作压力依旧非常大，加班至凌晨乃家常便饭，多人因不堪重负而离开上述两个科室。

在中国科层体系中，公务文书具有特定的种类和作用^③，常常被用于横向和纵向沟通，也是开展行政工作的流程性文件，因而常以“红头文件”的形式流转。相比于文献关注较多的公务文书，本文探讨的领导文书，具体限定为领导的讲话发言稿、工作汇报稿^④，主要涉及“块”上的治理内容而非“条”上的流程节点，其是主政者履职的工具，需要涵盖理论工作或实务工作等治理内容。有别于公务文书，领导文书具有特殊的功能定位。一者，代拟领导文书的部门科室是行政系统的中枢神经与抓总机构，兼顾左右并协调各方。二者，撰写领导文书的“笔杆子”占有重要地位，他们是服务领导的“智囊团”，需要广泛

① 工作材料：《A 区区委、区府办公室三定方案》，中共 Z 市 A 区区委办公室，2019 年 7 月印发。“三定”指的是定职能、定机构、定编制。

② 工作材料：A 区综合科、调研科在 2020 年、2021 年的工作总结。

③ 具体包括决议、命令、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、纪要、公报。参见《党政机关公文处理工作条例》，中共中央办公厅、国务院办公厅，2013 年 2 月印发。

④ 其他文书材料如政务新闻、信件、短信、致辞、主持词、传达提纲、讲话整理等，不作为本文主要分析内容。

搜集写作素材，细化呈现领导想法，延伸论证领导观点，归纳总结建议对策，辅助领导发现并解决问题，等等。三者，领导文书反映了主政者决策的重要信息源和判断依据，便于主政者向其上级履职述职，总结过往治理成效，向下级部署政务并指导开展工作。

领导文书的制定比公务文书更为复杂，需要考虑更多的情景因素。公务文书的制定“对事不对人”，领导文书“对人又对事”，其不仅需要关涉具体的事务，还需要考虑文书使用的组织情景、主政者的职位与分管业务、个人特性与偏好，因而无须遵从固定的内容排布和行文框架。例如，致辞、发言和讲话各不相同，“致辞”是仪式性的，体现领导对某一场合与工作的重视；“发言”代表领导在场合中是“偏位角色”或“同级角色”，是情景中的参与者；“讲话”指领导是场合中的“正位角色”（周亚越、虞昊，2018），是情景中的组织者或主导者。公务文书与领导文书的主要区别见表1。

表1 公务文书与领导文书的主要区别

	公务文书	领导文书
常见种类	公告、通知、请示、批复、函、纪要等	领导致辞、讲话、发言、情况汇报等
文书特征	对事不对人	对人又对事
服务对象	职能部门、各级党委政府	部门领导、党政领导
运作功能	沟通协调、知照回应	服务领导履行职务
制定动机	部门工作	领导工作
制定结果	留痕备案，流传于政务系统	一般不对内外公开

资料来源：作者自制。

（二）“写材料”的困境及其成因

“写材料”反映了科层组织运作的基本特征，在这一过程中，办公室作为综合部门是信息的处理端，职能部门则是信息的提供端。面对海量的科层信息，以及有限的文书篇幅，综合部门既面临如何筛选、分析和处理信息的困境，又需要克服全面性和专业性的基本矛盾。综合部门综合性强、专业性弱，需要依靠职能部门以完成文书写作，但由于缺乏制度化的部门协作模式，导致沟通成本高昂，行动激励不足，部门协作常常遇挫。

1. 信息处理困境

综合部门的领导文书涉及主题异质性高，主要缘于以下3点。第一，主政者关注各个领域的多样事务。基层治理是一项综合性工作，上级对基层干部治理绩效的考核指标多元，导致主政者必须统筹各个治理领域而需要不同主题的文书。第二，办公室综合性强专业性弱。一方面，作为协调各方的综合部门，办公室汇聚各个职能部门的基本情况，对辖区的整体概况具备提纲挈领式的把握；

另一方面，综合部门汇聚各个职能部门的专业信息但又不具体负责任何一项治理内容，因而需要对具体工作有基本的了解。第三，服务领导的基本职责促使办公室需要搜集多元信息。领导文书既负责呈现领导的思想，又负责启发领导的思维，辅助领导调查、研究和分析治理事务，从而辅助领导知晓和掌握各方面的情况。

信息主题的异质性造成了领导文书的制定障碍。一者，由于不从事具体业务，“笔杆子”对信息的理解存在偏差。职能部门只需要“将自己的工作写出来”，综合部门需要“将别人的工作写出来”，文书写作仿佛隔了一层皮。二者，信息需依照全区的战略目标、领导的中心思想偏好和文书的使用情景等进行处理。“笔杆子”既要关照辖区的中心工作，又要把握领导的施政意图和注意力特征，还要权衡层级间的政治站位和从属关系。在上述条件的约束下，办公室的综合属性促成文书构思难题。

比如写一个局的工作总结是很好写的，因为局里的业务很明确，但是当写一整个区的工作总结的时候，从整个区的层面上来掌握，就难写很多。几千字的报告怎么把材料拼成块面，形成体系感，就得把握好哪些方面应是一笔带过的，哪些方面应是浓墨重彩的，等等。（访谈材料，sszhkjy20220818）

三者，领导文书不仅涵盖常规的基层议题，还涉及前沿的治理话题。文书既要涉及辖区政府管得到的领域，还需要涉及辖区政府管不到的新兴领域，如海洋治理、极地治理、国际关系等，领导文书制定者更需要知晓尚未掌握的经济和企业素材。新兴发展的行业及其相关业务难以被科层部门一一对应和分管，并具有高度的内容模糊性，加剧了文书拟定的难度。

2. 部门协作困境

综合部门的文书制定需要兼顾全面性和专业性，由于该部门不涉及专业治理内容，因而文书代拟工作贯穿着频繁的跨部门协作和沟通，而部门间协作在实践中困难重重。

其一，由于工作属性差异导致综合部门与职能部门间的沟通成本较高。综合部门以写出高质量的文书为主业，体现在观点的思想含量、论述逻辑和写作辞藻等方面。他们期待获得分析性材料以支撑文书观点，但职能部门往往提供叙述性材料而难以满足综合部门的写作要求。“笔杆子”受到主政者的偏好影响，在素材搜集过程中会更关注素材本身的分析价值。以经济数据为例：

他们（职能部门）给一个东西来了以后，我们一看就知道缺什么东西，比如说增速比去年、前年高多少，比“十三五”时期高多少，细分项指标分别是什么……受领导的影响，我们会关注这些东西，但他们不会。所以我们现在要实现领导的想法，就得反复引导和启发他们。（访谈材料，ssdyksll20220820）

其二，提供文书素材增加职能部门的行政负担。借由服务领导的正当性，综合部门有足够的权威驱使职能部门提供写作素材。但是，对于职能部门而言，提供文书素材本身就是一种超出日常工作的额外负担。领导文书涵盖不同主题，需要根据使用情景差别切换分析视角，辅之以新的写作素材论证。因此，根据特定的领导文书，职能部门无法仅仅用既有的材料应付了事，而需要重新梳理诠释某一治理案例，让下级（镇、街道办事处）更新上报数据，甚至开展调研以梳理业务最新进展，这些事务都会因增加其额外负担而产生抵触情绪。

其三，职能部门并不必然认可文书的价值。对于长期从事实务工作的职能部门而言，撰写文书材料归根结底是一项相对务虚的工作，对完成上级考核指标帮助甚微。同时，文书拟定的质量并不与部门绩效相挂钩，职能部门完成实务工作并推陈出新才是激励来源，实务工作的成绩才有机会进入到领导文书的素材之中。在事态紧急的治理情境下，职能部门辅助综合部门制定文书的动力将大大降低。

三、文书制定中的认同塑造与权威传递

在科层系统中，文书的结构、表述和内容等体现了权威的传递，上级政府的指示和理念以文书为载体，下级政府根据上级文书精神施政，形成了上级对下级的政治引领。“以文辅政”指的是执笔者拟定文书，辅助主政者完成“表态”和“站位”等政治目标，以及完善发展战略和工作思路等行政目标。在这一过程中，文书通过“讲政治”的方式，强化内容合法性并展现对上级的遵从，塑造政治制度共识；通过辅助主政者拟定工作思路和发展战略，增强其行政治理绩效，表现为科层制自上而下的权威传递及其强化。

（一）政治制度认同

领导文书通过“讲政治”的方式，强化文书内容的一致性，有助于展现对政治共同体的遵从，并保持官员的思想与行动统一。党的奋斗历程揭示了思想建党、理论强党的重要性，理论学习和主题教育是提升党员干部的纯洁性和敢闯敢干精神的重要举措。因此，从中央到地方的理论学习，保持思想一致也是政府工作中的重要一环。上级精神和指示彰显着上级的政治权威，既是基层开展工作的合法性源泉，也是基本工作准则。

从中央到地方的政治连续性，通过党政分工等制度安排得以保障，这反映出中国政治制度中党政体制与行政科层体制既相互区别又相互关联的运作系统。一般而言，党委口工作注重政治站位，政府口工作注重治理实务。党委口材料具有“条条”特征，议题内容从中央到地方大体一致，常为阶段性的主题精神学习，或者定期性党内政治活动。政府口材料具有“块块”特征，议题内容一

般以职能部门工作为主，常为阶段性的治理项目，或者长期性的经济社会发展。

理论学习、党的建设类文书承载着政治表态功能，在此类主题的工作会议中，主政者需要用文书规范自己的表达，准确传达上级精神，体现对上级指示的拥护，其内容主要包括对某一政策的表态性观点和党务党建工作等。理论学习类的文书材料需要被谨慎对待，表述方式的细微差别可能会带来一定的影响。

一是准确把握上级精神。由于会议、文件具有层级权限，领导得以参加更高级别的会议，看到更具保密性的文件，其对中央精神和上级指示的知晓程度高于“笔杆子”。在重大材料的拟订中，领导会单独与“笔杆子”们“开小会”，以交换关键信息，让文书内容不偏离中央精神。例如，在有关“平安中国建设”的材料中，区领导参加了全国表彰大会，需要上报省市领导说明相关情况。在与“笔杆子”们的小型会议上，区领导吐露：

平安建设要上升到总体国家安全观的高度，这是我的第一个体会……要把中央对大家的这种关心关怀写出来……（工作材料，sszhkpazg20211216）

二是提升文书材料的政治站位。“站位高”表现在将本级政府的工作融入到中央和上级政府的主要精神之中，提高政治站位被视作党政干部的基本素养。“笔杆子”应知悉中央精神及其定性判断，中央的特定表述是与特定类型的工作紧密结合的。基层工作的推进需要从中央文件、中央领导讲话稿和指示中提炼并准确表述。

三是把握辨析不同的表述和语句，文书内容并非单纯地引用转述，还需要审慎处理文字细节。区级政府的文书需要摆正基层政府在行政系统的定位。当涉及理论学习和上级指示时，需要严格把守“政治关”，不同表述方式尽管只有微弱差别，但一定程度上会影响行政工作的推进。例如在关于安全事故的情况汇报中，应该在更大篇幅上讨论任务的执行进展，进而需要减少表态性、观点性的内容，否则会导致文书流于表面，陷入“假大空”的窠臼。领导文书需要展现对上级的拥护，需要“讲政治”以确保中央到地方政策执行、施政方针的一致性和协调性。主政者使用文书汇报工作，不仅表达其个人对上级的忠诚，也是代表本级党委、政府表达对上级的拥护。这一过程塑造了科层官员的政治制度认同与共识，促进了科层制中的权威传递。

（二）科层权威的传递及其强化

文书的制定以主政者的意图指示为核心，其既包括了体现上级意志的发展布局、政治倾向和区域分工，也包含了领导个人层面的治理策略和工作思路。一方面，地方“一把手”负责贯彻落实党和国家的路线、方针、政策以及上级党委和政府的决定，基层文书体现了对上级精神的遵从。另一方面，地方“一把手”指导辖区的政治、经济、文化、社会各项工作，把握辖区经济社会发展方向，全面领导辖区各项重点工作，“笔杆子”细化、启发、落实领导观点指

示，帮助领导进行工作部署，这一过程促进了科层权威向下传递的链条。在文书制定过程中，“笔杆子”知悉和洞察领导的意图，辅助领导制定发展战略和工作思路，明确工作部署，指引下级工作，从而达到以文辅政的基本行政目标。

第一，知悉洞察领导意图。透过领导批示的具体内容可以发现，中央、省部级领导批示内容较为宏观（Tsai & Liao, 2017），县镇一级的基层领导批示往往较为具体。总体而言，治理内容的复杂性导致领导有时难以立即作出准确具体的工作部署，模糊化表达有助于领导在处理过程中及时调整。基于此，“笔杆子”须依靠科层组织中的隐晦信息间接理解领导意图，这一类信息往往无法通过正式渠道获得，只能借由经验直觉和主观判断总结归纳而成。“笔杆子”通过各种策略挖掘隐晦信息以默会领导意图，这一过程具有高度的非正式色彩，其并不是正式规则所要求的环节，却是开展工作的实践智慧和必备技能。在具体情景中，科室设置了每天轮值跟会制度^①，“笔杆子”追随领导参加日常的政务活动，以便观察和知悉领导的倾向性观点、工作风格和个性特征。此外，科室还设置了每周业务复盘制度^②，该制度针对某一领导文书的采纳与否和推进难度展开交流学习，从而提升“笔杆子”的业务工作能力。领导文书仅仅是“供××同志参考”的代拟材料，不一定会被全盘采用。“笔杆子”整理领导在各个场合的讲话发言汇报，辨析领导采用了哪些语句，重读、停顿和重复等细节信息都有助于“笔杆子”默会领导意图。领导的修改痕迹和批注内容是重要学习材料，常见修改原因如表述不当或未突出重点，与领导经常强调的内容存在矛盾，表述没有推陈出新，等等。就此而言，领导文书的最终呈现不一定是最佳的，但一定最契合领导的中心思想。事实上，制定文书是一项难以系统化训练的专业工作，没有既定的模板和框架一以贯之地运用于所有种类的文书，也没有成型的操作方案指引，主要依靠“笔杆子”对隐晦信息的获取和捕捉，作出各种场景下的推论判断。它既是难以全面归纳的特殊知识，也是工作实践智慧。

第二，辅助领导制定发展战略和工作思路，提供分析性、研究性对策。首先，领导文书需要囊括基本的背景信息。基层工作对应着众多条线，领导难以知悉具体成效，文书因而需要体现工作成效的政治、经济、民生数据，以及工作机制、创新项目和亮点工程。其次，“笔杆子”需要从数据缺口中挖掘存在的问题和改善策略。以某一季度的生产总值增速回落为例，“笔杆子”一是要对标对表，找到目标差距；二是要看细分领域、行业的增速缺口；三是进行原因挖

① 每天轮值紧跟区政府主要领导政务活动，次日上午9:10雷打不动传达前一天会议精神和领导观点，让全科及时掌握新观点、新思想、新情况，确保工作上信息对称，思想上同频共振，与区委区政府战略意图保持高度统一。（工作材料，sszhkgzzj20210722）

② 实行“每战必总结”。每周五总结分析前一周典型和重大材料的起草经验，分享“研究式”写作方法，开展“解剖麻雀式”讲评议，不断提升素材挖掘、创造性思维、资源整合和深度学习四种能力。（工作材料，sszhkgzzj20210722）

掘，增速回落的原因是龙头企业外迁，还是招商引资布局没做好，抑或是产业金融政策没落实到位，等等；四是制定改善问题的时间表、路线图，如下个季度应走访企业户数，安排多少预算资金支持企业发展，在下季度对经济有多大的推动效果，等等。“笔杆子”总是需要在经济民生数据中帮助领导挖掘更多背景信息，呈现更多原因分析，一方面帮助领导向上级履职并交代治理成效，另一方面启发领导改善施政目标和工作思路。最后，领导会重视其文书的分析性、研究性，以体现自身对于治理业务的熟悉程度，因而要求“笔杆子”对治理内容及其背后的问题有深刻的洞见，而不仅仅提出浮于表面的一般化对策。

第三，明确工作部署，为下级提供工作指引。领导文书创设的专有名词和工作机制是给下级工作的指引。在科层系统中，职能部门有具体的业务分工和 workflows 方案，综合部门牵头抓总，将职能部门的工作方案汇总为指引性的工作思路。

我们写的材料能够辅助书记和区长向下级布置工作……部门出台的文件比如工信局就只盯着促消费，但是，对于区长书记而言，他们可能很难就盯着这一方面，除了消费以外，还有很多，比如进出口贸易、产业金融、城市更新等等若干个方面的工作。（访谈材料，ssdyksll20220820）

此外，基层领导一般对治理业务和职能部门的分工较为知晓，常态化的工作，领导可能以口头指令交代而非文书。然而，多数情况领导都需要文书来布置工作。一是文书发挥“留痕”作用，以应对来自上级的责任倒查。同时，这一材料也是保护领导免于被问责的工具，是体现领导亲自过问和部署工作的凭证。二是针对大型治理任务，领导需要正式讲话稿以表明经过深思熟虑、细致筹划而作出的任务分工，这也是行政工作的重要环节。在结果上，大型的讲话稿如党代会报告、政府工作报告等，制定之初就包含了职能部门未来工作的规划，宣读之后需要由督查室将讲话稿的内容逐一拆分为能够落实的工作任务，并纳入全年的督办流程。上级的，尤其是中央的讲话稿，也会被基层政府逐句逐条分解对应，形成可督办可落实的任务，以体现对上级精神的遵从和对当下工作合法性的强调。

四、文书制定中的信息传递与政治沟通

在科层系统中，种类众多的文书归根结底是行政体制信息传递的载体，古代中国发达的官僚制度及其背后的文书行政系统是保障王朝兴盛、行政运作效率的重要因素（邓小南，2019）。然而，层级分明、运转有序的文书制度系统，却依然难以克服信息困境，其并不全然由于治理规模庞大或者管理技术滞后所造成，这一问题即便在高度组织制度化的当代中国依旧存在。下级政府有动机限制真实信息的流动，因而上下级间的信息不对称往往难以避免。

向上汇报是上级知悉下级治理信息和工作细则的渠道之一，体现了信息的层级流动。以文辅政表现在执笔者拟订文书，辅助主政者完成向上履职述职的行政任务。在这一过程中，“笔杆子”采用各种策略如信息的选择性呈现、信息包装和信息模糊化。本文接下来的讨论指出，文书本为畅通科层信息的主要载体，下级通过运用各种文书拟订策略，制约了信息传递过程，加剧了上下级间的信息不对称。向上级递交的情况汇报是本级政府最为重视的文书种类，每一份传递给上级的材料都成为争取上级注意力和展现政绩的重要契机。

（一）信息的选择性呈现

文书的拟订既以本级领导的意志为中心，同时又要充分考虑上级领导的关注点。例如领导或更注重问题的原因分析，或是问题的解决措施，抑或是亮点成绩的总结。

要根据上级来组织这个材料，平时去听会的时候，就得留意市领导关心什么。比如，市委书记重视问题的原因分析，所以我们的汇报材料，可能讲问题就占了大概2/3。如市长重视具体措施，就不能大而化之讲办会办展，因为他之前强调会展消费要精准办，意思就是要分门别类，要有对应的举措和办法。（访谈材料，ssdyksll20220820）

市领导的注意力分配受到组织结构的影响，政治环境的变化、中央论调的差别、突发的公共行政事件等都会影响文书材料的组织方向，进而影响文书的信息传递。一般而言，常态化的基层议题只需要撰写3000字左右的情况汇报，重大的公共安全事故要进行事件处置资料汇编，字数会达到上万以上。由于涉及本级政府的治理绩效，本级政府有动机对文书进行信息修饰，“笔杆子”会使用各种文书修饰策略，放大亮点工作，掩饰负面信息，信息的选择性呈现阻碍了科层组织的政治沟通和行政效率。

（二）信息包装与文书的宣扬策略

有学者指出，近年来，避责逐渐成为政府官员行为的主要特征，官员往往较少向上级宣扬自身的业绩（倪星、王锐，2017）。事实上，在领导文书的制定中常常出现对治理绩效和亮点的宣扬。具体而言，宣扬策略主要包括清晰的文书结构、凸显亮点工作和创作特色名词等。第一，清晰的、阅读性强的文书结构让上级更易于捕捉关键信息。形式上，文书遵循大致相同的总分结构。

开篇部分（帽段）说明报告的主导思想和政策依据。主体部分说明工作的进展效果，基本做法及主要经验或显著特点，存在问题或今后打算。（工作材料，ssxzfxh20220429）

每小节的领句要表达工作推动力度，主体内容要以加粗格式标识具体工作

措施和目标。相同的排比句式是呈现内容的有效方式，如使用“三个非常”“三个创新高”作为总概括，再进行分类概括。采用简短凝练且句式类似的短语，凸显论述重点，如“画底线”“控源头”“强监督”等；再如，坚持“一个主题”、聚焦“三大片区”、落实“五条政策”等。文书的高度结构化、层次化，有助于领导理解和记忆文书内容。

第二，凸显工作亮点、工作措施和影响成效。依循“人无我有，人有我优，人优我特”的基本逻辑，领导文书立意深站位高，本区的工作亮点要放在全市、全省、全国背景下才能凸显。亮点工作的选择尤为重要，既需要体现辖区治理成效，还需要是上级领导的注意力所在。不是所有亮点工作都会被呈现，有些工作并非本届政府的施政重点和着力方向，无助于宣扬和凸显当下的施政重心和工作理念，因而不会被过多强调。

第三，创作专有名词，包装亮点工作。相比于特色专有名词，空话套话因为放之四海而皆准，无法精准定位而失去宣扬的功能。科层体系中官僚性话语、程序性话语和宏大概念俯拾即是，用这些词汇写出来的文书无法得到认可。A区区委书记将没有针对性的内容称作“官僚主义文章”。

（写作）最终的标准都是一致的，就是要让不知道这个事情的人，听完以后都觉得想拍巴掌，觉得你们干得好。你说那种官僚主义文章，能达到效果吗？不能从概念到概念，眼睛里一定要有事儿，有事儿你就好谈了。胡乱使用宏大概念没什么意思，没有唯一性就没有生命力。（工作材料，sswhy20211011）

概念满天飞被视为文书写作的禁忌，结合辖区工作特点的内容更能打动上级，包含治理成效、精准定位某项工作的专有名词创设，才是体现成绩的有效方式。放之四海而皆准的官僚话语和转引中央表述的宏大概念，既不符合基层政府的定位，也无法呈现本级政府的治理成效，更无法吸引上级领导的注意力。成功的专有名词创设有助于整合细致入微的治理工作，将其打造成一项可推广、可复制、利于宣传的工作模式，这将大大增强工作成效。

（三）信息模糊化与文书的避责策略

领导文书的避责方式是滞后的，往往在负面现象发生后才采取行动，在类型上属于“事后自下而上”策略（倪星、王锐，2018）。文书避责的主要策略是绕过事项结果而着重讨论处理过程以及防范建议和启示，大致逻辑包括选择性展示事件信息、重点凸显工作态度、强调问题的普遍性等。

第一，隐藏关键信息，弱化事件的严重性。本级政府可能利用自身信息优势进行信息筛选，展示无关紧要的数据，改变数据统计口径，描述事件背景性情况，等等，这些内容能够凸显负面情况的特殊性。第二，展现端正态度，凸显弥补机制。检讨性文书要摆正姿态，主动承当责任，并表明本级政府快速应

对、强力解决、持续监测的态度。文书应该凸显政府高度重视和精心组织的端正态度，即便描述基本情况，也要着重以具体举措为引领。例如，使用色彩较强的动词，如“打造”“强力推进”等；细化具体机制方案并以短语引领，“3+3 灵活管控”“1+2+N 机制”；陈列具体的数据以凸显做实做透具体工作。通过说明问题处置的精细化，展现本级政府快速响应的工作态度。第三，强调问题的普遍性，降低本级政府责任。提出长期且常见的问题，如“思想认识存在差距”“决策不够迅速果断”“基层基础不够牢固”等，这类问题能够解决但非一日之功，也非本辖区政府特有问题。所提意见和对策往往是力所不能及的，需要上级统筹和跨区域协作。

总体而言，递交文书材料是上级了解地方治理信息、监督政策执行、减少信息不对称的主要渠道之一。对于本级政府而言，制定文书是回应上级和督促下级成本较小而收益较大的方式。然而，在运作过程中，地方官员有充足的动机在不同场合以不同方式凸显亮点工作，模糊负面信息，这并不利于层级间的信息流动。事实上，在以结果为导向的考核体系中，文书的宣扬和避责策略并不总是能够单独生效，经济数据、工程项目等实际成果是获得绩效分数的最终指标。然而，文书却能提升和扩大行政工作的价值和影响力，削弱危机事件的严重性。此外，文书作为展示行政工作的最终成果，其质量好坏也影响着上级对主政者表现的评定以及基本印象，不仅包括治理绩效的完成情况，还包括对治理内容的熟悉程度，对战略布局的妥当与否以及个人才能的优劣。

五、结论与讨论

“写材料”是行政话语中常见的俗语表达，但还没有引起学术界的充分关注。本文以 A 区区委、区府办公室为个案，参与式观察领导文书的制定过程，并对其展开学理性分析。区别于现有学界所讨论的公务文书与“红头文件”，本文认为，领导文书主要涉及“块”上的治理内容而非“条”上的流程节点，它并非留待上级检查的程序性文件，而是辅助主政者履职的主要工具之一。领导文书的执笔者由综合部门的职员构成，该部门具有专业性弱综合性强的特征，其不涉及具体业务工作，但能够兼顾左右协调各方。即便如此，文书制定依然面临异质性与模糊性信息的处理难题，面临跨部门协作的挑战。

以文辅政具体表现为执笔者在主政者的指示下，协助其制定各项文书材料，应对政治任务或行政工作。文书本是服务于整个科层系统，但由于主政者在科层系统中占据核心地位，因而文书常常通过服务于主政者进而影响了系统的运作。领导文书主要用于服务主政者向下布置工作和向上履职的工具。文书制定过程中，“笔杆子”在领导的指示下，使用了各种制定策略，这些策略的运用，对于政治系统而言，产生了积极和消极影响。一方面，领导文书通过“讲政治”

的方式，强化内容合法性并展现对上级的遵从，通过辅助主政者制定发展战略和工作思路，明确任务部署和指引下级工作，塑造了政治制度共识，从而有助于促进科层制的权威传递。另一方面，领导文书本为畅通科层信息的主要载体，执笔者通过信息的选择性呈现，信息包装和信息模糊化等拟定策略制约了信息传递过程，加剧了上下级间的信息不对称。（如图2所示）

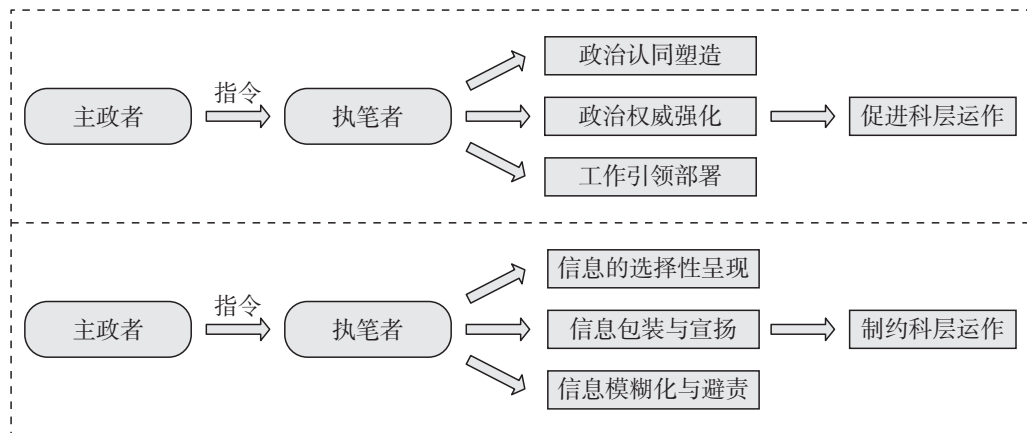


图2 领导文书制定的运作机理分析框架

资料来源：作者自制。

以文辅政是连接帝制中国到当代中国治理延续性的线索之一，有助于理解当代中国政治过程中的非正式安排。本文的研究意义之一是揭示了既有文献长期忽略的领导文书的制定和运作机制，有助于打开政府内部的黑箱。文书材料在中国政治过程中发挥着重要作用，是科层系统运作的载体，有时甚至替代正式制度成为重要的合法性来源，但现有文献却仅将其作为背景知识，而非独立的研究议题。研究意义之二是揭示了文书制定过程中的行动者博弈细节，其中，上下级委托—代理、部门沟通等议题具有一定的普遍性。换言之，文书服务主政者及此过程所需的制定策略、环节和规则，这些运作机理不仅存在于“写材料”这一基层现象之中，还广泛存在于学术界有关层级互动、部门竞争、注意力分配等基层政府行为之中。研究意义之三是丰富了科层系统运作效率议题的讨论。层级严密、高度分工和文书管理构成现代科层制的基本要素，为科层系统的高效运作提供了基础。然而，这一严密的组织系统常常带来信息难题，制定文书，辅助主政者完成履职述职、汇报工作是政府系统的信息沟通制度之一。但在以主政者为核心的科层系统中，以文辅政造成的后果是遮蔽了真实信息的流动。尽管各种制度安排的革新、技术手段的运用试图破解信息流动难题，但基于行动者的激励结构和工作模式，信息难题往往难以较好地被克服。

总而言之，以文辅政不仅是一种“写材料”的工作方法和流程，在更具普遍意义上，其是中国政府治理中的运作模式之一，并广泛存在于治理工作的方方面面。这一模式至少揭示了以下3点内涵：一者，文书承担着权威传递和信

息流通功能,是政治系统的基础要件。二者,在中国特殊的官僚体系中,主政者处于核心地位,以至于几乎任何行政工作都以辖区主政者的意图指示展开。三者,在中国政府治理的实际场域,正式制度往往并不能总是奏效,非正式的制度安排如默会领导意图、感知组织环境等并不存在于正式制度之中,但却是非常重要的工作手段。因此,以文辅政不仅是一个研究议题,也是一个研究领域。后续的研究可以进一步讨论,以文辅政过程中的政治分配、官员晋升以及信息流动,从而揭示中国政治更多的丰富意涵。

参考文献

- 阿维纳什·迪克西特(2004). 经济政策的制定. 刘元春,译. 北京:中国人民大学出版社.
- Dixit, A. K. (2004). *The Making of Economic Policy*. Liu, Y. C., Trans. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 陈那波, 张程(2022). “领导重视什么及为何?”: 省级党政决策的注意力分配研究——基于2010—2017年省委机关报的省级领导批示. 公共管理与政策评论, 11(4): 85–102.
- Chen, N. B., & Zhang C. (2022). What Do Leaders Pay Attention to and Why: A Study of Attention Allocation about Political Decision Making Based on Cross Provincial Evidence(2010–2017). *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 85–102. (in Chinese)
- 邓小南(2008). 政绩考察与信息渠道: 以宋代为重心. 北京: 北京大学出版社.
- Deng, X. N. (2008). *Performance Evaluation and Information Channels: Focusing on the Song Dynasty*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 邓小南(2019). 信息渠道的通塞: 从宋代“言路”看制度文化. 中国社会科学, (1): 101–122.
- Deng, X. N. (2019). The Accessibility of Information Channels: Institutional Culture as Seen Through the “Yanlu” of the Song Dynasty. *Social Sciences in China Press*, (1): 101–122. (in Chinese)
- 郭毅, 王兴, 章迪诚, 朱熹(2010). “红头文件”何以以言行事? ——中国国有企业改革文件研究(2000–2005). 管理世界, (12): 74–89+187–188.
- Guo, Y., Wang, X., Zhang D. C., & Zhu X. (2010). How Do “the Red-headed Documents” Work by Words? A Study on the Documents (2000–2005) Concerning the Reform of China’s State-owned Enterprises. *Journal of Management World*, (12): 74–89+187–188. (in Chinese)
- 黄文艺(2012). 认真对待地方法治. 法学研究, 34(6): 19–23.
- Huang, W. Y. (2012). Taking Local Rule of Law Seriously. *Chinese Journal of Law*, 34(6): 19–23. (in Chinese)
- 黄宗智(2008). 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政. 开放时代, (2): 10–29.
- Huang Z. Z. (2008). Concise Governance in Centralization: Semi-formal Grassroots Administration in China Emphasizing Quasi-officials and Dispute Resolution. *Open Times*, (2): 10–29. (in Chinese)
- 蒋永甫, 疏春晓(2018). 基层政府的文件治理何以可能? ——基于A乡“清洁乡村”的实证分析. 武汉科技大学学报(社会科学版), 20(2): 128–133.
- Jiang, Y. F., & Shu, C. X. (2018). Why Is Document Governance Possible in Grassroots Government? An Empirical Analysis Based on “Clean Village” Initiative in Township A. *Journal of Wuhan University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 20(2): 128–133. (in Chinese)
- 景跃进(2013). 中国的文件政治, 载北京大学国家发展研究院编, 公意的边界, 上海: 上海人民出版社.
- Jing, Y. J. (2013). The Politics of Documents in China. In National Development Institute, Peking University (Ed.), *Boundaries of Public Opinion*. Shanghai: Shanghai People’s Publishing House. (in Chinese)
- 李利文(2019). 软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架. 中国行政管理, (11): 38–45.
- Li, L. W. (2019). Rigid Operation of Soft Public Administration Task: An Interpretation Framework for the Rise of Tracerism in Grass-Roots Governance. *Chinese Public Administration*, (11): 38–45. (in Chinese)

- 李林倬(2013). 基层政府的文治理——以县级政府为例. 社会学研究, 28(4): 101-128+244.
- Li, L. C. (2013). Document Governance of Grassroots Governments: A Case Study of County Governments. *Sociological Studies*, 28(4): 101-128+244. (in Chinese)
- 李倩(2022). 政府绩效评估何以催生基层繁文缛节负担?——基于多层级治理视角. 中国行政管理, (7): 63-72.
- Li, Q. (2022). How Does Performance Measure System Trigger Red Tape in Grassroots Government? From the Perspective of Multi-level Governance. *Chinese Public Administration*, (7): 63-72. (in Chinese)
- 李全德(2008). 通进银台司与宋代的文书运行. 中国史研究, (2): 119-134.
- Li, Q. D. (2008). Tongjin Yintai Si and the Operation of Documents in the Song Dynasty. *Journal of Chinese Historical Studies*, (2): 119-134. (in Chinese)
- 李伟, 张程, 陈那波(2022). 文件精简何以失败: 基层政府文件的冗余性生产及其机制研究——基于 A 区区县镇两级政府的案例研究. 中国行政管理, (2): 17-27.
- Li, W., Zhang, C., & Chen, N. B. (2010). Why Does the Bureaucracy Fail to Reduce the Redundancy: A Research on the Production of Redundant Documents in Grassroot Government Based on the Case of Two-level Government in District A. *Chinese Public Administration*, (2): 17-27. (in Chinese)
- 练宏(2023). 游走在程序与效率之间: 地方政府的多重规则运作研究. 社会, 2023, 43(6): 181-208.
- Lian, H. (2023). Between Procedure and Efficiency: A Study on the Multi-Rule Operation of Local Governments. *Society*, 43(6): 181-208. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯(1997). 经济与社会. 北京: 商务印书馆.
- Max, W. (1997). *Economy and Society*. Beijing: Commercial Press. (in Chinese)
- 马亮(2010). 作为一种官僚病的繁文缛节: 评《官僚制与繁文缛节》. 公共行政评论, 3(1): 183-194.
- Ma, L. (2010). Ritual Formalities as a Bureaucratic Disease: A Review of *Bureaucracy and Ritual Formalities*. *Journal of Public Administration*, 3(1): 183-194. (in Chinese)
- 马原(2018). 基层信访治理中的“法治”话语冲突——基于华北 S 县的实证观察. 环球法律评论, 40(1): 110-128.
- Ma, Y. (2018). Discourse Conflict of “Rule of Law” in Grassroots Petition Governance: An Empirical Observation Based on County S in North China. *Global Law Review*, 40(0): 110-128. (in Chinese)
- 倪星, 王锐(2017). 从邀功到邀责: 基层政府官员行为变化研究. 政治学研究, (2): 42-51+126.
- Ni, X., & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *Political Science Research*, (2): 42-51+126. (in Chinese)
- 倪星, 王锐(2018). 权责分立与基层邀责: 一种理论解释. 中国社会科学, (5): 116-135+206-207.
- Ni, X., & Wang, R. (2018). The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grassroots Level: A Theoretical Explanation. *Social Sciences in China*, (5): 116-135+206-207. (in Chinese)
- 施从美(2010). 当代中国文件治理变迁与现代国家成长——以建国以来中央颁发的土地文件为分析视角. 江苏社会科学, (1): 97-104.
- Shi, C. M. (2010). Changes in Contemporary Chinese Document Governance and the Growth of the Modern State: An Analysis Perspective Based on Land Documents Issued by the Central Government Since the Founding of the People's Republic of China. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 97-104. (in Chinese)
- 王汉生, 刘世定, 孙立平(1997). 作为制度运作和制度变迁方式的变通. 中国社会科学季刊(香港), (21): 45-68.
- Wang, H. S., Liu, S. D., & Sun, L. P. (1997). Flexibility as a Mode of Institutional Operation and Institutional Change. *Chinese Social Science Quarterly (Hong Kong)*, (21): 45-68. (in Chinese)
- 谢岳(2007). 文件制度: 政治沟通的过程与功能. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), (6): 15-23.
- Xie, Y. (2007). Document System: Process and Functions of Political Communication. *Journal of Shanghai Jiao Tong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (6): 15-23. (in Chinese)
- 颜昌武, 杨华杰(2019). 以“迹”为“绩”: 痕迹管理如何演化为痕迹主义. 探索与争鸣, (11): 111-121+159.
- Yan, C. W., & Yang, H. J. (2019). From Traces to Achievements: How Tracism Evolves from Trace Management. *Exploration and Free Views*, (11): 111-121+159. (in Chinese)
- 杨帆, 王诗宗(2021). 组织多重互动下基层“文山会海”的形成机制——一项多案例研究. 行政论坛, 28(2): 75-82.
- Yang, F., & Wang, S. Z. (2021). Formation Mechanism of Grassroots “Sea of Documents” under Organizational

- Multiple Interactions: A Multi-case Study. *Administrative Tribune*, 28(2): 75–82. (in Chinese)
- 周光辉, 隋丹宁(2021). 从文书行政到文件政治: 破解我国规模治理难题的内生机制. *江海学刊*, (4): 247–253+255.
- Zhou, G. H., & Sui, D. N. (2021). From Document Administration to Document Politics: Endogenous Mechanism to Solve Problem of Scale Governance in China. *Jianghai Academic Journal*, (4): 247–253+255. (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 Behavior. *Sociological Studies*, (6): 1–21+243. (in Chinese)
- 周雪光(2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67–85.
- Zhou, X. G. (2011). Authority System and Effective Governance: Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67–85. (in Chinese)
- 周亚越, 虞昊(2018). 官僚场域中偏正结构形成的权力运作分析——基于浙江省H市X区秘书科的考察. *公共管理学报*, 15(3): 91–101+158.
- Zhou, Y. Y., & Yu, H. (2018). The Analysis on Power Operation of the Formation of Attributive Structure in Bureaucratic Field: Based on the Inspection of the Secretary Section in X District, H City, Zhejiang Province. *Journal of Public Management*, 15(3): 91–101+158. (in Chinese)
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government“Red Tape”. *Journal of Public Administration Research Theory*, 3 (3): 273–303.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 233–257.
- Chen, S., Christensen, T., & Ma, L. (2019). Competing For Father's Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China. *Governance*, 32(4): 761–777.
- Lieberthal, K., Tong, J., & Yeung, S. (2020). *Central Documents and Politburo Politics in China*. Michigan: University of Michigan Press.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study. *Public Performance & Management Review*, 30(3): 398–425.
- Tsai, W. H., & Liao, X. M. (2017). Concentrating Power to Accomplish Big Things: The CCP's Pishi System and Operation in Contemporary China. *Journal of Contemporary China*, 26(104), 297–310.
- Wu, G. G. (1995). *Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies*. In *Decision-making in Deng's China* (pp. 24–38). Routledge.

责任编辑: 张雪帆

Governance with Documents: The Operational Mechanisms of Drafting Leadership Documents

..... Zhenda Xie

Abstract Governance with documents, which assists policymakers in completing political and administrative work through written materials, is a fundamental operational mode in contemporary Chinese politics. This paper focuses on the drafting of grassroots leadership speech reports, which serve as essential tools for hierarchical communication and authority transmission. These documents are not only routine instruments for signaling intentions and mobilizing efforts but also common vehicles for demonstrating to higher level audiences the commitment of lower-level leaders to fulfilling their duties. However, this topic has not received sufficient attention from the academic community. A comprehensive department in District A was chosen as a case study, and data was collected through participatory observation, structured interviews, and informal interviews. Leadership documents, differing from the often-studied administrative documents, primarily involve governance content within “blocks” rather than procedural nodes within “lines.” The drafting process is an administrative task characterized by a significant asymmetry in organizational resources and responsibilities. The challenges are in handling heterogeneous information and cross-departmental collaboration. For operational mechanisms, leadership documents reinforce compliance with higher-level directives and provide guidance for lower-level work, shaping ideological identification and enhancing governance efficiency. This is meant to promote the transmission of authority within the bureaucratic system. Although documents are intended to serve as communication carriers between different hierarchical levels, drafters use strategies to selectively present information, thereby exacerbating information asymmetry and constraining information communication within the bureaucratic system.

Key Words Leadership Documents; Bureaucracy; Leadership Intent; Authority Transmission; Information Communication

The Tool Design, Application Strategies, and Policy Effects of Behavioral Public Policy: A Typological Analysis

Xiaou Man & Yu Zhang

Abstract The rise of behavioral public policy gradually led to research into the microscopic explanation of individual behavioral decision-making and effective intervention. However, the current research is mostly limited to “nudging”. This ignores the expansion of the behavioral policy tool series and the differences in its strategies and effects. Based on the intervention object and intervention core of policy tools, this paper constructs a typological analytical framework for behavioral policy instruments such as “demand-behavioral,” “demand-capacity,” and “supply-behavioral.” It also provides a systematic, in-depth description and comparative analysis of the four types of behavioral policy tools—Nudge, Shove, Boost, and Budge—from three main dimensions and six sub-dimensions. Although these behavioral policy tools target the problems of “individual failure” and “behavioral bias” that are difficult to solve using traditional tools, their intervention strategies are different. Prior to choosing policy tools and their combinations, policymakers should systematically analyze the policy context and practice areas to improve the effectiveness of policy implementation.

Key Words Behavioral Public Policy; Policy Instruments; Typology; Comparative Analysis

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第5期（总第101期）
2024年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.5
Published in October 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486

