

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

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 1

VOL.18 NO.1

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

● 论文

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务

..... 杨立华 武楷彪 唐力博 1

为竞争而赋予：人才落户政策制定过程中的地方政府行为

..... 熊 涛 张 晨 26

职能部门如何牵头制定跨部门政策？

——基于 A 市预付式消费治理政策制定过程的分析

..... 姜修海 46

公共危机情境中基层干部担当作为的形塑机制

..... 谭新雨 67

公务员资质过剩对组织公民行为的影响机制研究

..... 张少峰 陈於婷 魏玖长 89

我国省级以上官员注意力分配的研究	
——以省级以上领导视察为切口	
.....	徐 晶 107
网络行政组织如何促进区域环境绩效改善	
——以长三角示范区联合河长制为例	
.....	邢 华 冯 博 闫新宇 126
客工计划中的政府监管与中介授权	
——以中越跨境劳务合作为例	
.....	黄 岩 王彬彬 146
政策执行、行政负担与反馈	
——高校公务卡管理的案例研究	
.....	史晓姣 马 亮 162
打开“公众黑箱”：对公众接触理论的认知与重构	
.....	杨 静 孔繁斌 179
 ●英文目录与摘要	 196

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务

杨立华 武楷彪 唐力博*

【摘要】继往而开来，守正而创新。自1986年恢复重建以来，中国公共管理学已走过30余年发展历程。在这期间，学科经历了不同发展阶段，也取得了巨大成绩。论文基于文献计量及可视化方法对30余年的期刊论文关键词进行系统分析发现，最近10年来，作为学科内核和其合法性基础的政府行政研究却在整体研究中被显著边缘化。其背后的主要原因有：政学互动匮乏导致的研究条件制约，西式治理范式崛起导致的研究话语和范式替代，社会环境变化导致的学界注意力转移。但是，扎实的政府行政研究不仅是学科独立建科和发展的需要，是其更好服务于国家和政府管理实践的需要，而且是新时代构建中国特色公共管理学的需要。因此，在新时代，学科研究迫切需要“找回政府”。这就要求必须加强政学互动，打开政府“黑箱”，为政府行政研究创造现实基础；必须破除西式治理范式迷思，认识政府关键作用，突破学科范式窠臼；必须科学适应社会环境变迁，坚守政府行政内核，适时正本清源。

【关键词】公共管理学 政府行政 研究主题 学科发展 文献计量

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 01-0001-25

一、导言

“问渠那得清如许？为有源头活水来。”公共管理学的学科发展亦是如此。我

* 杨立华，北京大学国家治理研究院、政府管理学院、公共治理研究所、政府绩效评估研究中心、碳中和研究院长聘教授。武楷彪，北京大学政府管理学院博士候选人。唐力博，北京大学政府管理学院硕士。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代社会治理创新与实践过程研究”（24 & ZD115），国家自然科学基金面上项目“新时代城乡基层社会服务体系构建路径及社区治理绩效研究”（72174006），北京大学公共治理研究所学术团队建设重点支持项目“政府环境治理研究”（TDXM202106）。

国公共管理学是在传统行政管理学基础上逐步发展而来，并自 1986 年恢复重建后依次经历了行政管理、公共行政、公共管理、公共治理四次主要范式变迁（杨立华、常多粉，2019），这和西方公共管理学历经传统公共行政、新公共行政、新公共管理学（陈振明，1999）、新公共治理（Osborne，2006）范式变迁的路径大体一致。在我国，自从学科的正式名称从行政管理升格为具有一级学科地位的公共管理或公共管理学后，不仅学科研究对象从主要围绕政府行政走向覆盖各种公共或半（准）公共组织、部门及各种公共或半（准）公共事务，而且原来作为学科正式名称的行政管理也仅成了公共管理一级学科下的一个二级学科。同时，伴随着西方治理理论研究的兴起和在我国的迅速扩展，我国公共管理研究从此大量转向治理研究，并在治理范式的影响下开始重点关注除政府外的社会组织、公民等多种社会主体在公共事务中的参与和共治。尽管这一转变拓宽了学科研究范围、主题和方法，同时有力促进了政府行政和管理的民主化、现代化，但也在一定程度上加剧了公共管理学科内核的虚化。因此，当前需要通过重新重视政府行政研究，即重新“找回政府”，来强化这一近年来被“过多遗忘”的学科内核（杨立华，2020a），重建学科“立科之本”，并促使学科更加健康和有序发展。而且，从我国现实实践来看，无论有多少其他各种社会主体参与到公共治理中，无论协作或协同治理、多元共治做得多么彻底，政府总是几乎所有重要和重大公共治理的最重要主体，乃至是主导者，因而具有显著的不可替代性。这无论在过去还是现在，在中国还是外国，都是一样的。事实上，已有不少西方研究指出，在风险不断增长且矛盾日趋复杂的现代社会，此前新公共管理（New Public Management, NPM）和新自由主义倡导的国家与政府退出或淡出理论，已然不能适应社会治理的复杂需要（Hood，1991；Barzelay，1992；Osborne & Plastrick，1997），因此国家与政府的作用应再次受到重视，并应再次回归。《国际公共部门管理杂志》还曾就此组织专刊进行探讨（Ohemeng & Christensen，2022）。由此可见，无论是对公共管理学的学科发展而言，还是从我国公共管理实践的现实需求来看，都应当而且必须坚守公共管理学的政府行政研究内核（杨立华，2020a），这不仅有利于我国公共管理学学科的健康有序发展，而且有利于公共管理学能够更好地指导和服务我国日新月异的公共管理实践，更有利于在新时代基于中国公共管理实践，通过话语、学科和学术体系创新，构建具有中国特色的中国公共管理学，开创具有世界意义的中国公共管理学学派，从而使中国公共管理学能真正建立自己的主体性，并对世界公共管理学的发展做出杰出贡献。

当然，对近年来公共管理学研究内核虚化，需“找回政府”，并重建学科内核的判断，必须有扎实的事实和证据支撑。为此，需要通过对公共管理学自恢复以来的发展历程进行仔细梳理，刻画和探讨政府行政研究在过去 30 多年的变迁与样貌，从而不仅可帮助我们更好地认识公共管理学及其学科内核的变迁和发展，而

且可帮助我们更好地理解在新时代“找回政府”及“重建学科内核”的必要性和紧迫性，并且可在反思的基础上，进一步帮助我们探讨“找回政府”及“重建学科内核”的途径和方法。事实上，在公共管理学发展过程中，学者们在学科发展过程的不同节点，已就学科研究重点和发展阶段等进行了多方面探讨。例如，薛澜和彭宗超（2000）、何艳玲（2007）、陈振明和李德国（2009）、敬义嘉（2009）、杨立华等（2012）、吕芳等（2015）、陈振明和张敏（2016），以及杨立华和常多粉（2019）都先后采用不同方法及基于不同时段对公共管理学的研究重点、发展阶段和研究质量等进行了探讨和反思，并提出构建公共管理学“中国范式”的新命题（杨立华、常多粉，2019）。但是，这些研究都还没有在划分学科内核和外围主题的前提下，专门对我国公共管理研究中的“政府行政”研究的演化趋势进行分析，读者无法从其中了解公共管理学科内核研究的发展状况。因此，为更好地对上述问题进行解释和探讨，并分析其背后的潜在原因及寻找可能的解决方案，本文以中国公共管理领域的期刊论文作为样本总体，并将学科领域高被引文献作为样本数据源，采用文献计量方法对这一问题进行深入研究。

二、概念界定和研究范畴说明

要研究公共管理学的政府行政内核问题，首先须清晰界定什么是政府。政府是公共管理的核心主体，也是公共管理学研究的核心主题。广义上的政府指包含国家行政、立法、司法机关等政权组织在内的所有党政军、公检法等国家权力机关构成的国家权力机关体系或政权体系，在英文中对应“state”一词，也可以理解为国家整体层面上的政府；狭义的政府则特指国家行政机关，即国家权力的执行机关，在英文中对应“government”一词（杨立华，2018）。本文的核心概念——“政府行政”中的政府采取狭义之意，即指我国从乡镇人民政府到中央国务院的各级人民政府及其组成部门。众所周知，由政府实施的对自身及社会事务的管理活动构成公共管理的主体部分，一般也被称作行政管理。其中，只针对政府内部的部分又构成狭义的行政管理，即特指政府对自身事务的管理；而其由内及外涉及对社会事务的管理时则构成广义的行政管理，即指政府对包括自身事务在内的整个社会事务的管理（王乐夫，2002）。虽然政府对除自身外其他社会事务的管理事实上构成了政府管理的最繁多、最重要的内容，且在现代文明和民主社会，政府对自身事务的管理也是为了更好地管理社会服务；但是，政府自身管理又是其履行其他社会管理职能的前提和基础，没有这个前提和基础，政府也无法提供更好的社会服务。故在政府的内外两种职能中，其对内的职能更具根本性和基础性，也更核心。夏书章先生（2008：1）曾明确

指出：公共管理视域下的行政管理一般采取狭义概念，“主要是指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动”。因此，为便于区分，本文将狭义行政管理的对象即政府内部各项事务统称为“政府行政”，并将其视为整个行政管理乃至整个公共管理的内核或基础，也是本文研究的主要对象。

然而，政府行政或政府内部事务具体包括哪些内容呢？学界对此尚未形成共识。正如伍德罗·威尔逊（1941：493-494）所述：“在任何一个进行实际工作的各种各样的政府部门之中，要想弄清楚究竟什么事情是行政管理，又不卷入为数众多的易于混淆的细节和细微的易于迷惑的界限之中，并不是件容易的事情。”古德诺（1987：10）也指出：“行政就是政策的执行。”显然，这里的政策除对政府自身的政策外，更多是管理其他社会事务的政策。伦纳德·怀特（1941：2）则曾将行政管理范畴归纳为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四个部分。在我国，夏书章（1982）曾从行政组织、人事管理、工作方法、机关管理四个方面分析我国行政效率低下的原因，并认为这些方面构成了行政学研究的部分内容。周世述（1982）则主张将行政组织、行政人员、行政程序、行政方法作为一个整体来研究现代行政管理。张国庆（2017：8）在将行政管理学的基本研究范畴从大的方面划分为行政原理与行政体制、行政程式与行政技术、行政行为与法制行政、行政发展与发展行政四类后，又将这些范畴具体划分为包括行政职能、行政权力、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、行政责任、行政道德、行政改革、行政能力共12项具体范畴。

为更好地贴近我国实际，同时更切实地反映我国相关研究的具体情况，本文基于以上对我国政府行政研究等影响较广的范畴划分，重新整理并将政府行政划分为15个具体范畴（见图1）。具体而言：第一，政府作为一种正式组织，对应政府行政范畴中的行政组织和组织间关系（即府际关系）；第二，政府组织存在的目的和合理性，对应行政职能；第三，实现这些职能需要权力、人力、财力、工具、技术方式资源，对应行政权力、人事行政、公共财政和公共政策；第四，运用上述行政资源实现政府职能的过程中对管理和程序合法性的要求，对应政府行政中的行政过程、法治行政；第五，行政职能活动必然会带来行政结果与产出，则涉及对行政效率、行政责任、行政能力的评估；第六，在整个政府行政的过程中，政府不可避免地会受到来自内外界环境的影响并处于同环境的互动状态中，对应行政环境；第七，政府的发展与变革，如近年来兴起的数字政府变革和任何时代都存在的行政改革等。这些要素合起来构成了政府行政的主要内容。为更好区分政府行政和广义行政管理及公共管理的含义差异，图1显示了政府行政的含义、范畴及其在整个公共管理学或行政管理学（或行政学）中的核心地位。

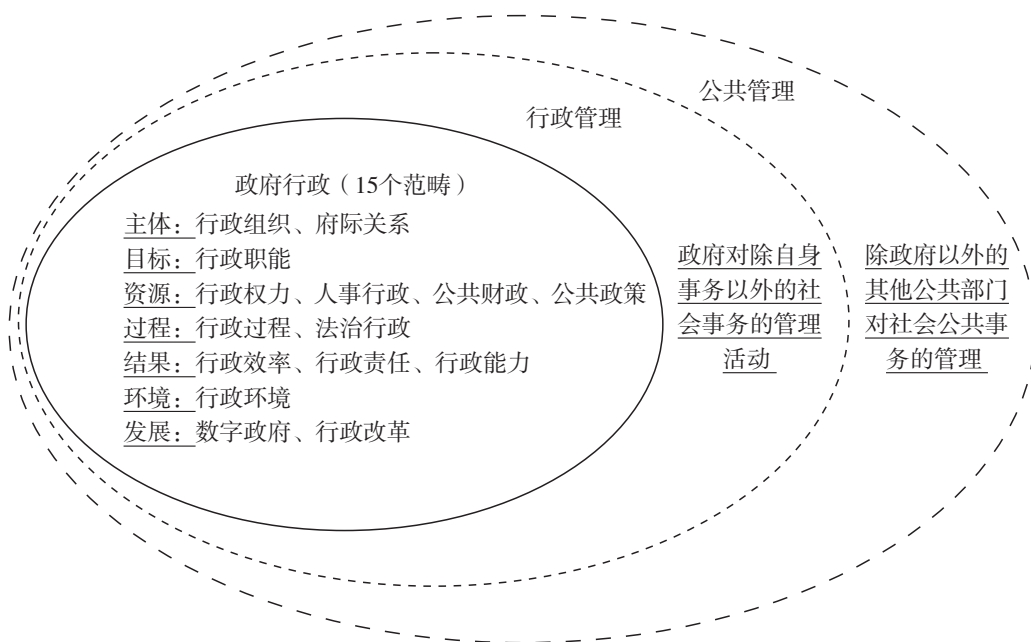


图1 政府行政的具体范畴及其和广义行政管理、广义公共管理的关系

资料来源：作者自制。

三、研究方法、数据收集和分析流程

（一）研究方法

现有研究表明，运用文献计量方法对学科发展态势进行分析，不仅可纳入较大数量数据，提高研究覆盖面，而且具有非介入性等优势，可较好地分析某一学科在特定领域或主题的演化趋势。例如，杨立华和常多粉（2019）对中国行政学或公共管理学恢复重建30年发展范式的研究就是使用文献计量法；Ni等（2017）也通过使用文献计量法分析期刊论文中关键词和特定术语变化趋势，探讨美国公共行政领域的研究变化轨迹。

要对相关主题进行文献计量分析，必须解决两个关键问题：一是如何区分论文中的“政府行政研究”主题，二是采用何种指标测度主题。对于第一问题，目前常用的主题识别方法包括人工对文章进行分类、采用文献计量软件自动进行主题聚类、基于词典法划分主题。人工分类方法的缺点是耗时长，且很难保证客观性；文献计量软件自动主题聚类方法的缺点是不能保证某一类或某几类主题聚类结果完全属于政府行政研究。因此，我们决定使用可以规避上述问题的“词典法”。这是因为，一篇论文的关键词是对该文章核心主题的有效概括，且一旦形成词典后便无需人工干预，可自动化识别文献主题。对于第二个问题，

为同时考察研究受关注的程度以及在整个公共管理研究中的地位，选择从研究热度和研究地位两个指标进行衡量。研究热度指标可用于衡量研究者对政府行政研究的关注程度，其指标数值由某一时期内属于政府行政研究的文献关键词占所有关键词的比例所得。例如，对于论文 p_i 而言，如果它包含 m 个关键词（每一个关键词可被认为是论文的一个子主题），其中属于政府行政研究的关键词有 n 个，那么可简化认为该论文 p_i 核心主题中涉及政府行政研究的占比为 n/m 。如此，通过计算每年所有论文中政府行政研究占比的平均值，就可得到研究热度。研究地位指标可通过衡量政府行政研究在公共管理学科研究领域中，与其他主题的亲疏关系来表征该主题的重要性及地位。本研究采用关键词共现分析方法。共现分析的基本思想是以一组词两两出现在同一篇文献的次数为基础，对关键词进行聚类或构建共现网络，该网络可用来表征研究主题的整体分布，再通过计算网络节点的指标来衡量节点在网络中的地位。特征向量中心性（Eigenvector Centrality）的基本思想是，与该节点连接的节点在网络地位越关键，则该节点的特征向量中心性值越高（Bonacich, 1987），因而特征向量中心性可较好地反映研究主题的地位，并在文献计量领域被广泛使用。因此，研究决定采用特征向量中心性衡量共词网络中政府行政研究关键词节点的重要性，并反映其研究地位。

（二）数据收集

要对 1986 年自学科恢复以来政府行政研究的主题进行系统分析，在文献选取方面，即使仅使用经过同行评审和检验的高质量文献，也既包括期刊论文，又包括学位论文、专著等。本研究最终决定只使用期刊论文文献，主要有三个原因。第一，经同行评审和连续发表的期刊论文往往代表学术研究的最高水平和最新动态，且期刊论文本身数据量巨大，可满足样本饱和的要求。第二，虽然学位论文，尤其是博士学位论文，也常具有较高的学术质量，但由于很多博士学位论文的主要内容最终常会以期刊论文的形式发表，或全篇被整理成专著发表，因此在期刊论文已可提供饱和样本量的前提下，即使排除学位论文，样本的代表性也不会受太大影响。同时，全面完整的博士学位论文数据难以获取，以中国知网为例，其收录的博士论文在数量、时间跨度和高校范围等方面都有不足。此外，本研究采用文献关键词得到文献主题，在关键词数量大致相等的前提下，博士学位论文比期刊文章篇幅更长、标准化程度更低，其关键词对主题的概括粒度远不如期刊文献细致，如果纳入博士学位论文可能会影响研究主题变化趋势的计算结果。因此，经综合考虑，研究暂时未对博士学位论文进行抽样。第三，考虑到著作等书籍资料收集和整理存在困难，而且在期刊论文样本已经可满足样本饱和性要求的情况下，研究最终决定亦暂不对著作等数据进行抽样。

文献计量研究中选取文献范围的常见方式有两种：一是根据关键词在特定

期刊中进行检索，二是根据文献数据库已有分类选取论文。在未确定主题，而是对整个学科的发展进行分析时，可采用数据库已有的学科分类标准进行选取。中国知网的文献分类依据是文献的中国图书馆分类号，期刊论文的中图分类号由期刊编辑与作者共同商定，因此，可基本认为该分类号较有效地概括了文章的所属类别。其中，在中国知网划分的十大专辑共 168 个子题中，“行政学及国家行政管理”最接近本文的“公共管理学”的论文发表范畴，因此本研究最终决定选取该类别的论文。由于我国行政学于 1986 年恢复重建，因此论文选取的时间范围是 1986 年至 2022 年（具体截止日期为 2022 年 6 月 17 日）。研究最终筛选出 40 余万篇论文。

在总数为 40 余万篇的基础文献中，研究又根据文献来源类别和引用次数两个维度综合选择相对具有高影响力的论文作为研究样本。首先，就来源类别来说，重点关注学界认同度相对比较高的 CSSCI 期刊论文，以保证研究所选择的论文样本具有一定的质量效度。其次，就引用次数来说，重点关注被引用次数相对较多的高被引论文。虽然高被引次数并不代表论文的高质量和高贡献，但却反映论文得到了其他研究者更多的关注，可在较高程度上反映学科研究的发展趋势。由于本文的研究主要侧重描述某一研究主题的发展趋势，故将被引次数作为样本选择的标准。由于 CSSCI 数据库仅收录了 1998 年后的文献，因此，研究以 1998 年为节点，制定了两类高影响力文献筛选标准。对 1998 年以前的文献，直接选择每年高被引论文中前 1% 纳入研究样本；对 1998 年以后的文献，先选择 CSSCI 来源文献，再选择每年被引量前 10% 论文的纳入样本。这种方法不仅可有效降低样本选择误差，而且可保证一定的样本量以更好地反映文献发展的整体趋势。研究最终选取 7085 篇论文作为样本（见表 1）。

表 1 检索条件及数据分布说明

数据库	学科分类	发表时间	检索方式	检索总数 (篇)	筛选标准	筛选后数量 (篇)
中国 知网	社会科学	1986—1997 年	对每年度内发表的全部文 献按被引量由高到低排序	31317	前 1%	328
	I 辑行政 学及国家 行政管理	1998—2022 年	对每年度内发表的 CSSCI 来源期刊文献按被引量由 高到低排序	65904	前 10%	6757
	合计	1986—2022 年		97221		7085

资料来源：作者自制。

（三）分析流程与工具

首先，研究以图 1 对政府行政范畴的划分为基础构建“文献关键词-研究主

题”词典，以筛选文献数据中与政府行政研究相关的主题，并详细界定了每一类主题的具体含义，以便后续对文献关键词进行划分与归类。

其次，研究对文献关键词进行筛选。被纳入研究数据集的7085篇论文共有29236个关键词。由于研究主要考察政府行政研究的发展趋势，因此主要选取高频关键词作为分析对象。高频词的选取参考基于“二八定律”的阈值界定方法，即选取累计词频达到20%的词汇作为高频词（刘奕杉等，2017），但由于本文还需从高频词中进一步筛选“政府行政研究”的关键词，故适当拓宽词频范围，最终选取累计词频达到30%的词汇作为高频词，共计279个。在上述高频词中，又采用多人多轮独立编码的方式，提取其中与政府行政研究相关的词汇。当多人多轮编码结果不再出现不一致的情形时，停止编码并形成最终词典（见表2）。

表2 “文献关键词-政府行政研究主题”的词典

“政府行政研究”主题	对应文献关键词
行政组织	政府、基层政府、官僚制、政府规模、行政服务中心
府际关系	地方政府、府际关系、地方政府竞争、中央政府、中央与地方关系、乡镇政府
政府权力	腐败、政府干预、反腐败、网络反腐
法治行政	法治
政府职能	服务型政府、政府职能、政府职能转变、政务服务、政府购买、政府购买服务、行政审批、政府管理、政府角色、政府监管、政府购买公共服务、社会保障制度、社会保障体系
人事行政	公务员、基层公务员、晋升激励、街头官僚、地方官员
公共财政	财政分权
公共政策	公共政策、政策工具、政策扩散、社会政策、政策过程、政策文本、政策创新、政策执行
行政过程	政策执行、数据开放、信息公开、政府数据、政府信息公开、政府行为、政府数据开放、开放政府数据、信访制度、政务公开、政府决策、政府数据治理
行政效率	绩效评估、政府绩效评估、绩效管理、政府绩效管理、绩效考核、绩效、绩效评价
行政责任	政府责任、责任政府
政府能力	政府信任、政府回应、政府公信力、政府创新、政府能力、政府形象
行政环境	制度环境
数字政府	电子政务、数字政府、政务微博、政务微信、数字化转型、政务新媒体、政府网站、移动政务、智慧政府、网络问政、网络反腐
行政改革	行政改革、制度创新、“放管服”改革、机构改革、行政体制改革、简政放权、政府改革、整体政府、体制改革、政府机构改革、制度变迁、行政审批制度改革、管理体制改革、服务型政府

资料来源：作者自制。

最后，对中国公共管理研究领域中的政府行政研究的发展特征进行测度。

由于在测度时需自主筛选关键词，因而研究决定采用 Python 编码，以实现文献关键词的提取、分类和指标数值计算操作。另外，由于 Gephi 软件可较好实现网络可视化展示，且其软件内置的社会网络常见分析指标算法可直接计算节点的特征值，并在公共管理学中得到了较广泛的应用，因此，研究利用 Gephi 软件实现共词网络可视化和计算网络中关键词节点的特征向量中心性。

四、研究结果与发现

（一）政府行政研究在整体公共管理研究中的热度和地位变迁

如前所述，研究热度指标由某一时期内属于政府行政研究的文献关键词占所有关键词的比例计算而得。具体而言，研究先计算每篇文章关键词中属于政府行政研究类别的比值，然后将每一年中所有文献该比值的均值作为该年度的研究热度数值。在此基础上，为更好地了解研究热度的变迁趋势，研究又对各年度数值进行双周期移动平均线拟合（见图 2）。研究发现：自 1986 年以来，政府行政研究呈现出周期性波动趋势，且在 1993 年之后呈现快速上升趋势，并分别在 2004 年、2013 年达到高峰；而在近 10 年，政府行政研究热度呈现明显下降趋势；同时，治理的相关研究却在 2000 年后呈现显著上升趋势，并在 2012 年后呈超快速上升趋势。需要特别说明的是，在计算研究热度时，本研究也考虑了每年高被引论文数量间的差异，以保证研究热度可进行纵向比较。

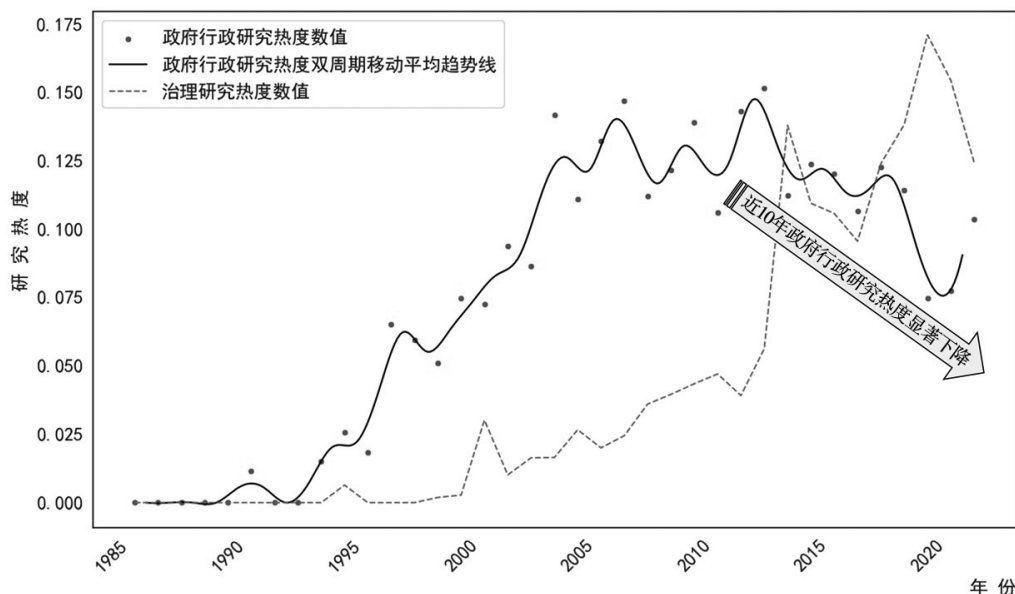


图 2 “政府行政研究”研究热度变化趋势

资料来源：作者自制。

关于研究地位的变化，研究从两个维度展开：一是从过去 30 余年的整体视角分析政府行政研究在中国公共管理研究中的地位；二是将过去 30 余年划分成不同阶段，从局部视角分析政府行政研究的研究地位的变迁趋势。如上文所述，研究地位数值的计算依赖于文献关键词共现网络的构建，“共现”是指关键词同时出现在同一篇文献的情形。研究首先对每篇文献的关键词在两两之间构建“共现关键词对”，再计算同一“共现关键词对”在研究时间范围内的出现次数，并以此作为“共现频率”，得出共现频率排名前 20 的关键词对（见表 3）。可以看出，政府行政研究词典中的“电子政务”关键词与其他主题的共现次数最多，表明当前研究适应信息化时代发展的需要，“电子政务”在公共管理整体研究关键词网络节点图中的重要性程度较高。若从政府行政的细分范畴来看，共现频率较高的关键词主要可划归为数字政府范畴，如电子政务、政务微博、政务微信和数字政府，这表明就更大的主题范畴归类而言，数字政府的研究主题在公共管理整体研究领域中的地位也较为重要。

表 3 共现网络高频（前 20）共现关键词对和节点关键词

序号	共现关键词对	共现频率	序号	共现关键词对	共现频率
1	公共服务， <u>电子政务</u>	24	11	应急管理，突发事件	17
2	大数据， <u>电子政务</u>	23	12	公共服务，社会组织	17
3	基本公共服务，均等化	22	13	国家认同，民族认同	16
4	政府，社会组织	21	14	<u>政务微博</u> ， <u>电子政务</u>	16
5	互联网+， <u>电子政务</u>	21	15	国家治理，现代化	15
6	治理体系，治理能力	20	16	<u>政务微信</u> ， <u>电子政务</u>	15
7	公共服务， <u>政府购买</u>	19	17	<u>数字政府</u> ，数字治理	15
8	大数据，社会治理	19	18	<u>政府购买服务</u> ，社会组织	14
9	公共服务， <u>服务型政府</u>	18	19	<u>政府数据</u> ，数据开放	14
10	社会治理，社会组织	18	20	国家治理，治理能力	14

注：用下划线标记的关键词为政府行政研究词典中的关键词。

资料来源：作者自制。

在得到“共现关键词对”和“共现频率”后，将“共现关键词对”中的两个关键词分别作为网络节点，对节点之间进行连边，并将节点的“共现频率”作为节点连边的权重，进而利用 Gephi 软件实现对网络节点属性值的计算以及节点的模块化识别。研究计算了政府行政研究词典中的关键词在每一年公共管理研究关键词网络节点中的特征向量中心性，然后取平均值作为政府行政研究在当年公共管理学科中的研究地位数值，并以此绘制了政府行政研究在公共管理学科发展 30 余

年中的研究地位变化趋势（见图3）。可以看出，近10年来，政府行政的研究地位呈现明显的波动下降趋势，而在此之前则一直处于波动上升状态。

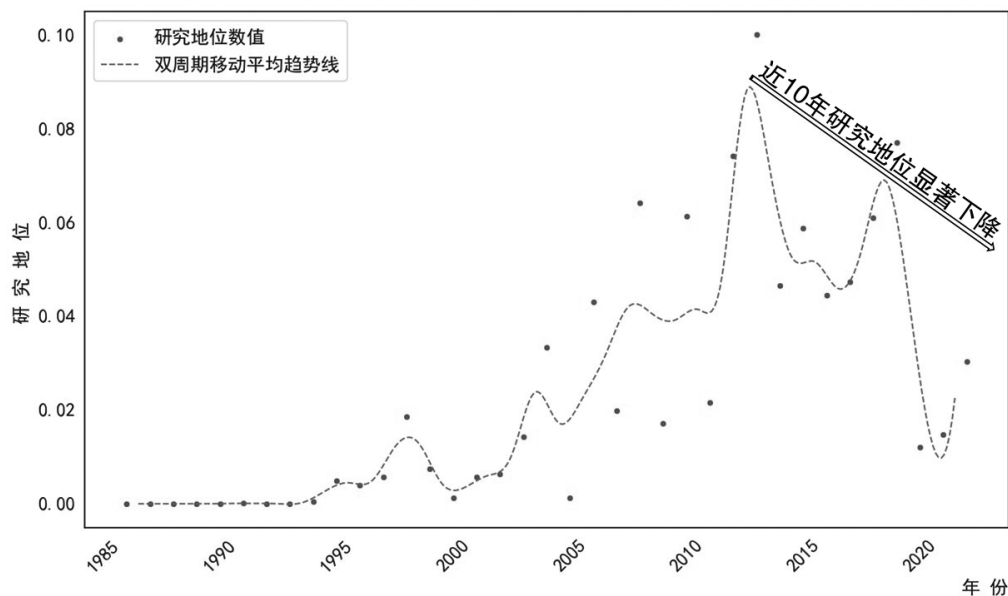


图3 政府行政研究地位变化趋势

资料来源：作者自制。

为更加直观地展现政府行政研究在公共管理整体研究领域的地位变化，研究又借助 Gephi 软件自带的 Fruchterman Reingold 布局算法，对计算得到的网络节点聚类结果进行可视化，分阶段绘制出了公共管理研究关键词共现网络图（见图4）。网络图中的关键词字体大小和位置同其节点大小和位置一致，且网络节点越大、位置越中心，代表其在整个网络中的重要性程度越大、地位越高。从图直观来看，核心网络节点中属于政府行政研究范畴的关键词数量在第一个阶段（1986—1992年）之后开始增多，并在第二阶段（1993—1998年）、第三阶段（1999—2006年）和第四阶段（2007—2011年）占据较高比例，且处在网络图中较为核心的位置。这表明政府行政研究在这三个阶段的研究地位较高，且逐步有所提升。但是，到了第五个阶段（2012—2022年）后，网络图中属于政府行政研究范畴的关键词节点数量相比于前一阶段显著减少，并且网络节点规模也有所变小，位置更加边缘化。这表明与前一阶段相比，政府行政研究在公共管理研究领域的研究地位有所下降。因此，从政府行政研究在整体公共管理研究中的位置结构来看，其研究地位在近10年来也显著下降。

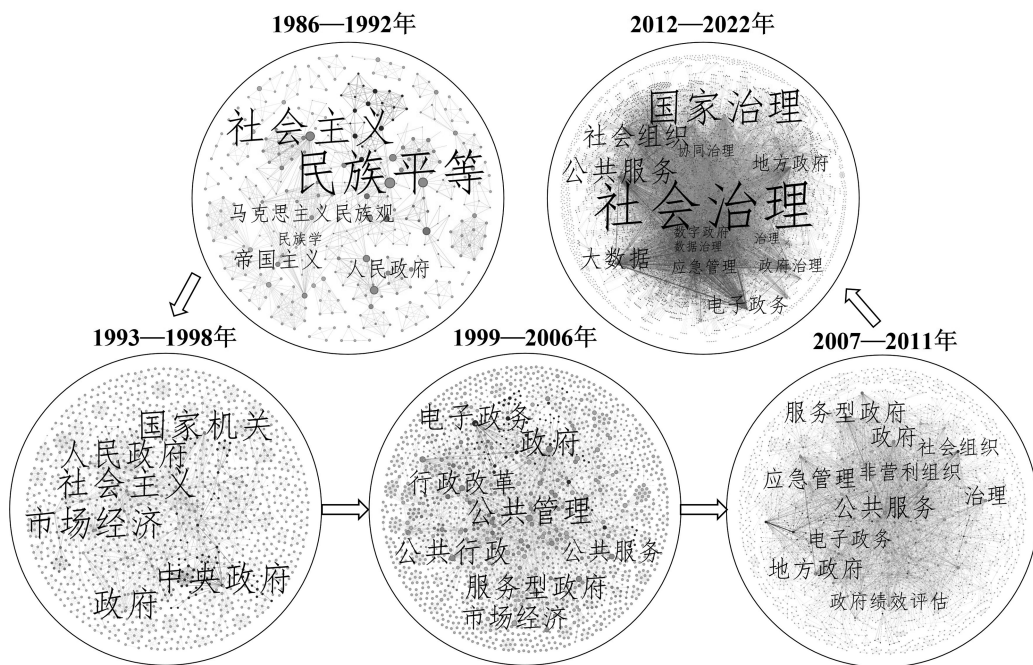


图 4 不同阶段公共管理文献关键词共现网络

资料来源：作者自制。

（二）政府行政研究具体细分主题的研究热度与研究地位变迁

研究进一步探讨了政府行政研究的 15 个细分主题（如行政组织、府际关系等）的研究热度和地位变化趋势（见表 3）研究首先分析了具体细分主题在过去 30 余年研究热度和研究地位的最大值、最小值和平均值。之后，为更直观地展现每个细分主题的发展趋势，考虑到大约于 2012 年研究热度呈现下降趋势，因此研究根据每一个细分主题的初始值（即最早不为 0 的研究热度数值）、2012 年数值和 2022 年数值大致勾勒了主题发展趋势。经分析发现，在近 10 年来，各细分主题的研究热度和地位在整体上也呈现下降趋势。

表 3 “政府行政研究”细分主题研究热度整体与研究地位发展趋势

	研究热度				研究地位			
	最小值	最大值	平均值	趋势简图	最小值	最大值	平均值	趋势简图
行政组织	0.14	2.13	1.02	↘	0.55	20.00	6.71	↘
府际关系	0.21	2.61	0.81	↘	0.22	18.11	4.90	↘
政府权力	0.12	1.15	0.55	↘	0.08	17.62	5.16	↘
法治行政	0.06	0.44	0.19	↘	0.05	7.64	1.81	↘

(续上表)

	研究热度				研究地位			
	最小值	最大值	平均值	趋势简图	最小值	最大值	平均值	趋势简图
政府职能	0.60	4.26	1.91		0.04	9.65	2.08	
人事行政	0.09	1.06	0.56		0.54	13.99	5.63	
公共财政	0.05	0.23	0.12		0.11	7.55	2.91	
公共政策	0.21	1.40	0.75		0.14	5.25	2.71	
行政过程	0.21	2.79	1.00		0.05	17.25	4.33	
行政效率	0.18	2.98	1.05		0.09	18.67	4.94	
行政责任	0.06	0.88	0.30		0.26	25.18	4.14	
政府能力	0.14	0.80	0.46		0.05	8.84	2.37	
行政环境	0.05	0.25	0.12		0.27	15.94	5.27	
数字政府	0.44	4.56	1.61		0.12	20.55	8.15	
行政改革	0.32	2.28	1.10		0.11	12.44	2.93	

资料来源：作者自制（单位：%）。

五、近 10 年政府行政研究热度和地位下降的原因

（一）政学互动匮乏导致的研究条件被制约

所谓“巧妇难为无米之炊”，将政府作为研究对象的前提是可获得关于政府内部足够多的数据和资料。可当前我国公共管理研究者对政府的了解仍处于“盲人摸象”“满眼黑箱”“拼拼图”的状态，难以获得全面真实的政府行政研究素材。研究者与作为研究对象的政府间缺乏充分的交流互动是制约政府行政研究的主要因素之一。一方面，我国各级政府部门的开放性与可接近性依然处于较低水平。由于政府有关事项的敏感性和政府开放过程中逆生动力的抵触（刘杰等，2021），政学互动时经常会出现“当局者‘迷’”“当局者‘讳’”“当局者‘迟’”“当局者‘怪’”的局面（刘杰，2022：3-4），这导致研究中普遍存在政府“黑箱”现象。另一方面，受到客观条件的制约，研究者也容易产生对政府行政研究的回避心态和畏难心理，或对政府行政研究避而远之，或主要基于主观臆测进行闭门造车式探讨。因此，有关政府行政的学术研究极

易同政府行政实践相背离，这不仅伤害了政府和学界的互信，还进一步扩大了政学互动的鸿沟，进而导致政府行政研究热度和地位的下降。

（二）西式治理范式崛起导致的研究话语和范式替代

学科研究范式的变化会深刻影响学科研究主题与范畴的变动。自 20 世纪 90 年代以来，由于治理研究范式在全球学术界逐渐扩展，导致了一场广泛的话语和范式替代，很多词语（如统治、管理、行政）都逐渐被“治理”（governance）一词所取代，从而使“治理”几乎成了“公共管理与公共行政的同义词”（Frederickson & Smith, 2003: 225）。许多高等院校也纷纷成立治理研究院、治理研究所、治理研究中心，或更名为治理研究院/所/中心。例如，著名的布鲁金斯研究所就曾将政府研究（governmental studies）项目更名为治理研究（governance studies）（Hill & Lynn, 2004），我国原来的国家行政学院也曾将英文名“China National School of Administration”中的“administration”一词改为“governance”（余兴安等，2018）。在治理的话语体系中，“政府退出”的声音随处可见，这在西方治理语境下尤为强烈，甚至有学者认为，所谓“新治理”就是“无需政府的治理”或“没有政府的治理”（Rhodes, 1996）。治理的话语在传入中国之后，也在我国产生了深远影响，从而促使我国公共管理学在先后经历行政管理、公共行政、公共管理的范式转变后，进入了公共治理的范式阶段（杨立华、常多粉，2019）。随着党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为我国全面深化改革的总目标^①，有关国家治理、社会治理的研究更是迅速成为公共管理领域的热门议题。虽然，在我国官方话语体系中，治理的概念实际上是既包括党、国家和政府，也包括多元社会主体参与管理或服务的系统治理观（杨立华，2020b），但仍有很多人常用西方概念的原意来理解治理，导致在西式“治理”概念和范式的影响下，学者转而更多地去关注非政党、非国家、非政府等的研究，在一定程度上“稀释”了学界对政府行政这一公共管理核心主题的关注，造成对政府行政研究关注度的下降。

（三）社会环境变化导致的学界注意力转移

学术研究还会受到社会环境的影响，不仅受学界自身环境的影响，也会受学界外其他社会环境的影响。首先，学界和其他诸多领域一样，会在一段时间内受各种复杂因素影响，从而产生“赶时髦”“跟风研究”等现象，对政府行

^① 资料来源：《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，载《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，北京：人民出版社 2013 年版，第 4 页。

政研究的关注造成影响。西方国家的学术界在某段时间内产生某种风潮，会较大幅度地影响中国学术研究。但我国和其他国家在历史、文化、发展阶段、迫切需要解决的现实问题等方面都存在差异，如一味跟风西方的研究风潮，不仅影响了我国学界对政府行政研究的关注，而且会导致我国学术和现实需求的背离，加深政学互动鸿沟，影响我国学术的自主性和可持续发展。其次，时代总是不断往前发展，社会环境也经常变动不居，每个时代都有其独特的社会环境和焦点事件会引起学界注意，学界对环境和事件的关注体现了学者的现实关怀和社会责任，是对现实回应性的卓越表现，但是，这也影响了学界对其他问题包括对政府行政研究核心的关注。例如，最近一段时间以来，大量学者研究数字化和智能化相关议题，产生了腾挪效应和挤出效应，在某种程度上削弱了学界对其他政府行政研究的关注。此外，我国历次国家与政府机构改革作为政府行政领域的重大事件也会影响政府行政研究。例如，上文图3呈现的我国政府行政研究热度周期性波动的特征，与我国历次政府机构改革具有部分“同频共振”的特点。伴随着历次国家和政府机构改革，尤其是1998年、2003年、2008年、2013年、2018年的改革，政府行政研究都会在改革周期内达到最高峰值，而当改革结束后又开始回落。总体来看，社会环境的影响大多是积极的，推动了对政府行政研究的回归。但是，如大多数研究只是跟风热点、热度，而不进行持续深入探讨，事实上无论对学术的累积性发展还是对现实问题的有效解决都不会有太多助益。这不仅会影响政府行政研究质量，而且会影响其热度和地位，因为这不仅会导致研究过于功利化、投机化，影响研究的持续性和累积性，而且会导致部分学者的疑虑，进而选择远离这些研究，而这也会影响政府行政研究。

六、“找回政府”的必要性

对公共管理研究而言，政府行政研究是基础和出发点，离开了政府行政研究，就相当于离开了学科本源或根本。因此，为了进一步夯实我国公共管理学基础，构建中国特色公共管理学，持续推进我国国家和政府机构改革，实现国家治理体系和治理能力现代化，学界需要在公共管理学研究中“找回政府”。

（一）“找回政府”是巩固公共管理学研究学科内核及其合法性的需要

国内外的公共管理学发展实践表明，无论对公共管理采取哪种研究路径，是罗森布鲁姆（1983）曾经强调的政治学、管理学、法学三大主要路径，还是杨立华（2019）在这三大主要路径之外进一步指出的其他诸如哲学、经济学、

社会学、心理学、历史学、地理学、工程学等路径，公共管理学产生的根源都在于现实世界中的国家权力分工。因此，从根本上而言，公共管理学就是专门研究国家行政权力部门的学科（Yang，2019）。而对国家行政权力部门的专门研究，首先指向的就是本文前面所定义的政府行政研究的具体范畴。可以说，政府行政研究是公共管理学成为独立学科的基础，是“立科之本”“立学之本”。杨立华（2020a）曾指出，政府行政是公共管理学的内核，政府行政的边界构成了公共管理学的内边界，且此内核与内边界也构成了公共管理学区别于其他学科的最核心和最本质特征。因此，无论在任何时候，尽管学科研究的关注点可有所不同、有所变动，但都不能严重偏离对这些根本问题的研究，尤其在学科发展还不成熟的情况下，尤应如此。否则，学科就会变成无本之木、无源之水，既会丧失自身主体性和独立性，导致合法性危机，也会失去学科持续发展的基础和原动力。这一点，从考察我国公共管理学恢复重建伊始的历史也可看出。例如，杨立华和常多粉（2019）通过整合分析我国公共管理学恢复重建 30 年以来的研究议题变化发现，诸如行政领导、行政机构、行政职能、行政环境、公务员制度、公共政策等政府行政议题曾是中国公共管理学在起步阶段的主要议题，在治理范式兴起之前的公共行政和公共管理阶段，也是主要研究内容之一。所以，薛澜和彭宗超（2000）在 2000 年就曾指出，中国公共管理学虽然经历了从行政管理到公共管理的变迁，研究视野逐步拓展，研究中心日益多元化，学术界越来越深入地探讨非政府组织、治理与善治等相关理论与实践，但是一些特定的主题如政府廉政建设研究等始终贯穿学科发展始终。这些贯穿公共管理学科发展始终的研究便是本文所强调的政府行政研究。从拉卡托斯的科学研究纲领思想来看，政府行政研究就是公共管理学区别于其他科学研究纲领的、始终保持不变的“硬核”，不同阶段或不同范式的研究只是在不断调整公共管理学这一研究纲领的“辅助假说”以及由此构成的外围“保护带”。总之，在恢复重建以来的 30 多年里（1986—2022 年），中国公共管理学取得了巨大成就，但不可否认的是，学科一直存在着合法性或身份危机问题（马骏、刘亚平，2007；马骏，2012）。造成危机的原因之一便是我国公共管理学研究的定位不清（杨立华，2019）。同时，这既造成了中国公共管理学科 30 多年来外延式发展成就瞩目，而内涵式发展不尽如人意的局面，也导致了公共管理学科在学科丛林里的相对弱势地位（周志忍，2013）。因此，在治理话语普遍流行的今天，新时代中国公共管理学要持续发展与进步，就需要进一步加强政府行政研究的学科内核。而且，也只有坚守这一学科研究的内核，才能真正坚守学科的主体性和独立性，才能更好地推动学科发展。

（二）“找回政府”是新时代构建中国特色公共管理学的需要

习近平总书记在党的二十大报告中明确强调，要“深入实施马克思主义理论研究和建设工程，加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系，培育壮大哲学社会科学人才队伍”^①。这也要求我们加快建设中国特色的公共管理学学科体系、学术体系和话语体系。而要构建这些体系，首先必须理解中国现实公共管理的特色；而要理解中国现实公共管理的特色，首先又必须理解中国政府行政的特色；而要理解中国政府行政的特色，当然首先必须深入研究政府行政。所有这些都要求我们在新时代的公共管理学研究中必须“找回政府”。因为，任何理论都会有适用性问题，任何学科也都不能离开特定条件下的实践土壤而独自发展，公共管理学也不例外。事实上，达尔（Dahl，1947）也曾指出：通过某一国家民族环境下的公共管理运作所推导出的扩展性结论，并不能被普遍化地应用于不同环境的公共管理中。然而，中国公共管理学恢复发展至今，在很多情况下，依然未能摆脱照搬西方公共管理学理论的窘境，还没有形成真正意义上的公共管理学的中国范式（杨立华、常多粉，2019），更尚未形成系统地契合中国公共管理或治理实践的学科、学术和话语体系。因此，中国公共管理学的主体性、本土化建设，以及本土化基础上的国际化建设，仍任重而道远。为此，就需要在深入研究政府行政内核的基础上，认真总结中国公共管理学的本土思维、本土精神、本土价值、本土知识和本土经验，形成既扎根中国大地，具有中国本土特色、风格、气派、气象，又具有一定国际普遍性、国际可扩展性及重大国际影响力的中国公共管理学思想和理论，同时形成中国公共管理学的学科体系、学术体系和话语体系，形成国际公共管理学界的内容丰富和具有引领性的中国公共管理学派，从而不仅建立中国公共管理学的学科独立性、主体性，解决中国公共管理学的国内外理论危机、学科危机、学术危机和话语危机，也为国际公共管理学的繁荣和发展做出突出贡献。这些都是当代中国公共管理学人不可推卸的历史责任和崇高使命。

（三）“找回政府”是公共管理学更好服务于新时代国家和政府机构管理实践及其现代化建设的需要

公共管理学是关于国家治理的实践性极强的学科（蓝志勇，2006）。一方面，没有实践影响的公共管理学往往只能坐而论道、纸上谈兵，不会对社会实

^① 资料来源：习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社2022年版，第43-44页。

践产生它应该产生的重要影响，这不仅会影响其在和实践的互动中更好地发展，也会影响其在社会中的地位，包括其合法性。另一方面，没有高质量的公共管理学研究支撑的公共管理实践，也经常会缺乏前瞻性、完备性、确定性、科学性、有效性，进而影响与公共管理实践密切相关的人民的福祉以及民族和国家的利益。而在诸多影响公共管理实践的研究中，由于公共管理实践本身是以政府行政为核心和基础的，那么有关政府行政的研究无疑是最重要和影响最重大的研究。正所谓“打铁还需自身硬”，如果这些研究在公共管理学的研究中被边缘化，本身就数量不多、质量不高，那它们如何能有效地影响乃至指导公共管理实践？特别是在当前国家治理体系和治理能力现代化建设的进程中，我国政府行政本身就是治理体系和治理能力现代化建设的关键内容之一，也是其他很多相关治理体系和治理能力建设的前提，如公共管理学不能更好地为此服务，那又怎么可能真正在国家治理体系和治理能力现代化建设的进程中发挥应有的作用呢？而且，为“不断丰富和发展人类文明新形态”^①也必须构建基于现实中国政府行政的人类政府行政文明新形态。而要构建这一新形态，也要求学界必须“找回政府”，加强政府行政研究，以回应政府行政实践发展迫切所需的思想、理论和知识支撑。总之，随着中国特色社会主义开启实现第二个百年奋斗目标新征程，我国公共管理学也迎来了一系列新机遇、新创新和新发展，走上了新征程。但在此新征程上，也必须深刻领会党的二十大报告所提出的“守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误”^②的深刻道理，必须“找回政府”，并通过重新巩固政府行政研究这一公共管理学“立科之本”和“立学之本”的核心，既为学科发展注入新动力，也为我国新时代的国家和政府机构管理实践提供更多、更有效的理论支撑。

七、“找回政府”的基本路径

“不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”改变当前政府行政研究边缘化窘境的过程，将是一个漫长的过程，但行则将至。当然，这需要所有公共管理学者与实践者立足政府行政研究的理论和实践共同努力，具体可先从以下三条路径开始。

^① 资料来源：习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社2022年版，第7页。

^② 同上，第20页。

（一）加强政学互动，打开政府“黑箱”，为政府行政研究创造现实基础

要深入研究政府行政，需要创造研究的现实基础，这就要求学者深入政府内部，打开政府“黑箱”，真正理解政府。打开政府“黑箱”需要同时从政府和学界两端发力。学界可从这以下四个方面入手。首先，要深刻认识到政府行政研究是公共管理学的学科内核这一重要事实，进而在摒弃畏难情绪的基础上，对政府行政研究予以高度重视。其次，要综合使用各种新型研究工具，例如最近的大数据和人工智能，为政府行政研究创造可能的条件和机会。再次，在研究过程中要把握好研究的“度”，找好突破口，在非必要的情形下避免触及高度敏感的话题。最后，要抓住一切可能的机会深入了解政府活动，做到如沃尔多（2017）所强调的那样，既能够对政府进行近距离观察，甚至有时直接从事政府管理，同时又能够从管理工作中脱离出来，进行认真的思考和反思。同样，政府可从以下四个方面入手。首先，必须高度认识到政府行政研究对提升政府自身效能的极端重要性，尽可能创造机会和条件让学界展开客观、公正的研究。其次，要积极搭建和学界的交流沟通平台，积极促进政学互动。再次，要尽可能地为学界的研究创造开放、宽容、宽松、自由的学术和社会环境。最后，要持续加强服务型政府和开放型政府（或开放政府）建设，提高政府决策、执行、运行、信息等的透明度和公开度，为社会各界更深入地理解政府运行提供客观条件。

此外，除传统的政府和学者之外，要促进政学互动，也必须加强政府和学界之间的“连通器”建设，要积极培养一批既懂政府也懂学界，或既在政府工作也在学界兼职，或既在学界工作也在政府兼职的“双栖性”“政学人”或“学政人”，让他们担负起政府和学界沟通的专门责任，或进行专业化的政府和学界沟通。同时，这些人也可以帮助政府和学界实现在思维、原则、话语、思想、理论等多方面的相互转换，从而使政府的诸多问题和关切可以更好地被学界和学者理解，而学者和学界的理论和话语也可以更好地被政府和官员理解。这样的一批人，或许他们不是最纯粹的官员，也不是最纯粹的学者，甚至或许在政府或学界各自内部看来，这些人都有些异类，但他们对加强政学互动，促进政学互相了解，促进中国公共管理学研究和现实的结合，促进实务界和学界的互动，都起着非常重要的作用。尤其在缺乏有效的政学互动机制、互动效果长期不彰的情形下，他们的作用更是至关重要、不可替代。杨立华（Yang, 2020）的相关大规模实证研究也间接证实了这一点。这一研究发现，研究取向型和实践取向型专家的协作可有效促进我国荒漠化治理绩效的提高。因此，在目前，在我国暂时还不能完全达到政学间完全无障碍互动、交流的情形下，培养这样一批“连通器”人才是十分重要的。事实上，在西方政治中一直存在的

政学之间的“旋转门机制”，也部分地扮演了本文所讨论的“连通器”角色。

（二）破除西式治理范式迷思，认识政府关键作用，突破学科范式窠臼

20 世纪 90 年代以来，以西方超越政府或没有政府为根本特色的治理范式几乎席卷了整个国际公共管理学界，并成了几乎所有国家包括中国在内的主要公共管理研究路径。但是，没有政府或超越政府的治理既不是万能的，也在大多数情况下是不可能的。国外学者的大量新近研究也都指出，政府、国家等仍是公共管理的最核心主体（Emerson & Nabatchi, 2015; Jordan et al., 2005; Triantafyllou & Hansen, 2022）。我国学者王绍光（2018）也曾指出，公共管理学过去二三十年发生的所谓西式治理范式转换和西式治理研究，实质上是一种新自由主义的规范性主张，并不具备扎实的实证性根基，只是一个“空洞的能指”，之所以如此流行，是因为治理本身的概念含糊不清。而且，西方也有学者曾对西式良治是否有利于经济增长和社会进步进行实证检验，发现并不能得出治理有助于发展的理想结论（Kurtz & Schrank, 2007）。可见，西式治理并非一种万能药，西式治理也并不能解决人类公共事务领域的一切问题。正如市场、国家会失灵一样，西式治理也会存在“治理失灵”（Jessop, 1998）。因此，一味强调公共管理中政府的退出和参与主体的多元性，不可避免会产生诸如协商困难、规则模糊、责任不清等弊端，导致治理的失败，从而使一种对治理的治理亦即元治理成为可能，并使政府再次被需要。

因此，我国新时代公共管理学在理论研究范式上必须深入反思西式治理理论，破除西式治理迷思和对西式治理范式的盲目推崇。要做到这一点，首先就需要正本清源，使治理研究回归到治理的本源意义上来。王绍光（2018）指出，“治理”一词本是指公共管理（包括治国理政）的方式、方法、途径、能力，而不是指任何特定的公共管理（治国理政）的方式、方法与途径，不是指市场化、私有化，不是指“无需政府的治理”，也不是指“多一些治理，少一些统治”。因此，研究治理不能不研究政府行政，且只有“找回政府”，才能实现更好的治理。事实上，这也和我国官方的包括政党、国家和政府在内的系统治理观高度吻合。这就为我们在中国式治理话语体系下，更好地展开政府行政研究提供了便利。其次，在摒弃西式治理观并坚持中国式系统治理观的基础上，还要构建中国特色治理范式，突出我国国家治理体系的鲜明优势和党委、政府在治理中的核心作用，推动中国特色公共管理学和公共治理学的建立与发展。必须看到，中国特色治理范式不同于西式治理理论，它是在吸收西式治理理论重视多元化、倡导参与性等有益成分的基础上，结合中国的政治传统和国情特点，继续强调了国家和政府在治理中的主导地位，从而形成了“一主多元”的整体

结构。这种中国式系统治理观，也应当成为中国公共管理学区别于西方公共管理学的最鲜明特征，并成为我国政府行政研究的新基础。当然，本文强调中国式系统治理观和政府行政研究的重要性，并非提出学界只需要研究政府行政，而不需要关注和研究其他主体的参与式治理，以及各种各样可能存在的自治性治理，而是强调要在认识到中国式系统治理观的客观现实的基础上，更加关注政府行政研究的核心地位，进而对其展开系统、深入的研究，并推动其和中国式系统治理的持续改革、发展和优化。

（三）科学适应社会环境变迁，坚守政府行政内核，适时正本清源

任何研究都是在一定环境中进行的，不可能不受环境的影响。但是，在变动不居的环境下，真正的学科研究不仅要适应环境的变化，对环境进行有效回应，还要在与环境的互动中不断发展自己，不断影响和重塑环境。同时，研究必须有自己的坚持和坚守，不能随波逐流，变成“墙头草”。若研究在与环境的互动中迷失自我，丧失根本，不仅损害学科研究的主体性和独立性，也会损害学科自身的发展。对脱胎于政治学和管理学母体的公共管理学而言，其之所以能够独立建科、独立建学，根本原因就在于其对与政治（politics）相对的行政（administration）问题的研究（Yang, 2019）。因此，行政研究永远都是，也必须是其学科核心。在既包括政府管理自身事务也包括政府管理其他社会事务的整体行政中，正如前文所述，政府管理自身事务的政府行政应该是核心的核心。因此，无论学界环境和大的社会环境如何变化，公共管理学都必须坚守政府行政这一学科的立科、立学内核，否则就会动摇学科根基。换句话说，在与环境的互动中，公共管理学必须时刻把握“变与不变”的“度”和边界，在不断适应环境的同时坚守学科的根本。

同时，公共管理学的学科体系有必要进一步优化。不仅要重新确立行政管理是公共管理一级学科下最为基础和根本的二级学科的地位，而且必须清醒地认识到，政府行政是行政管理这一基础和根本的二级学科的核心和根本方向。1997年的学科调整使我国公共管理学科获得了极大的发展，但同时也形成了一种不合理的学科体系（周志忍，2004）。这一调整虽然扩大了公共管理学的学科研究范围，但也导致行政管理学失去了其在公共管理学科体系下的核心地位，并致使公共管理研究者逐渐偏离了行政管理及政府行政这些公共管理学本该高度关注的核心问题。2023年的学科调整虽然将公共管理学一级学科下属的二级学科扩容到了11个，但却明确了行政管理和公共政策两个二级学科的基础性和核心地位，这是非常值得肯定的极大进步，也是对学科发展的正本清源。但是，就行政管理二级学科自身而言，还没有进一步明确其政府行政研究方向的核心

地位，这是今后学科发展和调整必须关注的问题。总之，我国公共管理学必须重新确立行政管理学的核心二级学科和政府行政的核心研究方向地位。这不仅可缓解我国公共管理学的身份危机，还能吸引学科研究者注意力的回归，促使更多学者关注政府行政问题。

需要进一步指出的是，由于环境总是不断变化的，学科也总是不断发展的，研究者们的研究兴趣也总是多变的，因此，像目前这样较长时间偏离政府行政研究内核的情况，在学科发展的过程中也总是会出现的，是不可避免的。因此，为更好地坚守学科核心，学者应时刻保持警惕，适时地在学科发展中展开正本清源的工作，不仅可以适时地清除研究迷雾，还能更好地认识研究的主体和核心，而且即使在出现了研究偏离的情况下，也可及时地纠错、纠偏。这也正是本研究在进行的工作以及本研究的价值和意义所在。

八、结论和局限性

党的二十大报告提出要“扎实推进依法行政”，“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力”^①，深刻指明了新时代我国政府行政的重要且迫切的任务，而来完成这些关系党和国家事业发展的重要、迫切任务和时代重要课题，不仅需要及时高效的现实行动，也需要充分有效的理论支撑。因此，必须进一步加强政府行政研究。然而，本文基于我国公共管理学恢复重建以来 30 余年（1986—2022 年）的期刊论文的文献计量分析发现，近 10 年来，政府行政在公共管理学研究中的研究热度和地位却显著下降，导致公共管理学的政府行政研究内核虚化。本文进一步分析原因，并指出了“找回政府”的必要性和基本路径，为学科发展正本清源、适时纠正研究偏颇指明了方向。

但是，本研究仍存在以下 3 个方面的局限性。第一，虽然本文基于现有研究、我国学科研究实际划分和我们的新理解，对政府行政研究的具体内涵进行了清晰界定，但由于学界对这一概念尚未形成高度共识，因此有待今后形成更为统一性的认识，为后续研究奠定更好的认识基础。第二，受客观条件限制，研究未对学位论文和著作等文献进行分析，虽然这一缺失不会影响研究结论，但我们认为今后的研究可纳入学位论文和著作等文献，以进一步检验研究的可扩展性。第三，由于文献量和分析工作量巨大，本文采用了基于文献关键词的计

^① 资料来源：习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社 2022 年版，第 41 页。

量分析，但这种分析方法可能有缺陷，由于研究者的理解、能力和期刊编辑质量等方面存在差异，期刊的文献关键词选取存在主观性和差异性，这可能导致研究存在一定偏误。虽然由于研究的文献量巨大，大样本能在一定程度上减少误差的影响，从而保证研究效度，但是我们仍希望未来能进行更细致和深入的分析。

本文提出“找回政府”，意在强调要重新巩固作为公共管理学的“立科之本”和“立学之本”的政府行政内核，而不是简单倡导公共管理学研究的倒退或者回缩。在坚守政府行政内核的基础上，公共管理学是一门政治学、管理学和法学之间的动态平衡与综合学科（Yang, 2019），其研究视角本就多种多样，这些都是公共管理学本身作为一门内边界明确稳定、外边界模糊动态的交叉开放学科（杨立华, 2020a）的天然特色和优势。在新时代，学界必须继续坚持和发挥学科的特色和优势，促进公共管理学能在坚守学科内核、巩固学科合法性的基础上，更好、更快、更健康地发展，为我国和世界的公共管理理论与实践做出更大贡献。

参考文献

- 陈振明 (1999). 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化. *政治学研究*, 1: 82-91.
- Chen, Z. M. (1999). From Public Administration, New Public Administration to Public Management: A Paradigm Shift in the Field of Western Government Management Research. *CASS Journal of Political Science*, 1: 82-91. (in Chinese)
- 陈振明、李德国 (2009). 我国公共行政学博士学位论文的质量评估与比较分析. *公共行政评论*, 2: 17-32.
- Chen, Z. M. & Li, D. G. (2009). Assessment and Comparison of Doctoral Dissertations in Public Administration. *Journal of Public Administration*, 2: 17-32. (in Chinese)
- 陈振明、张敏 (2016). 两岸公共行政学博士学位论文的质量评估及比较. *中国行政管理*, 12: 61-66.
- Chen, Z. M. & Zhang, M. (2016). Assessment and Comparison of Cross-Strait Doctoral Dissertations in Public Administration. *Chinese Public Administration*, 12: 61-66. (in Chinese)
- 德怀特·沃尔多 (2017). 行政国家：美国公共行政的政治理论研究. 北京：中央编译出版社.
- Waldo, D. (2017). *The Administrative State: A Study on the Political Theory of American Public Administration*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 弗兰克·古德诺 (1987). 政治与行政. 北京：华夏出版社.
- Goodenough, F. (1987). *Politics and Administration*. Beijing: Hua Xia Press. (in Chinese)
- 何艳玲 (2007). 问题与方法：近十年来中国行政学研究评估 (1995—2005). *政治学研究*, 1: 93-104.
- He, Y. L. (2007). Problems and Methods: An Assessment of Research on Chinese Public Administration in the Last Decade (1995-2005). *CASS Journal of Political Science*, 1: 93-104. (in Chinese)
- 敬义嘉 (2009). 中国行政管理博士论文研究. 复旦公共行政评论, 0: 37-56.
- Jing, Y. J. (2009). A Study of Doctoral Dissertations in Chinese Public Administration. *Fudan Public Administration Review*, 0: 37-56. (in Chinese)
- 蓝志勇 (2006). 公共管理是关于治理的实践性极强的大学问. *公共管理学报*, 3: 95-97.
- Lan, Z. Y. (2006). Public Management Is a Highly Practical Learning about Governance. *Journal of Public Management*, 3: 95-97. (in Chinese)
- 刘杰 (2022). 且把青丝染一色，犹待天孙织锦成 (代序). 载刘杰著《历史、逻辑与规则——公务员日常行为研究》. 北京：中国社会科学出版社.
- Liu, J. (2022). Qieba Qingsi Ranyise, You dai Tiansun Zhijin cheng (Substituted Preface). In *History, Logic and Rules: A Study of Civil Servants' Daily Behavior*. Beijing: China Social Science Press. (in Chinese)
- 刘杰、张建锋、张祺 (2021). 政府运行对信息公开的逆动力分析. *公共管理学报*, 9(4): 21-28.
- Liu, J., Zhang, J. F. & Zhang, Q. (2021). Inverse Dynamics Analysis about Government Operations in Information

- Disclosure. *Journal of Public Management*, 9(4): 21-28. (in Chinese)
- 刘奕杉、王玉琳、李明鑫 (2017). 词频分析法中高频词阈值界定方法适用性的实证分析. *数字图书馆论坛*, 9: 42-49.
- Liu, Y. S., Wang, Y. L. & Li, M. X. (2017). An Empirical Analysis for the Applicability of the Methods of Definition of High-Frequency Words in Word Frequency Analysis. *Digital Library Forum*, 9: 42-49. (in Chinese)
- 伦纳德·怀特 (1941). *行政学概论*. 上海: 商务印书馆.
- White, L. (1941). *An Introduction to Public Administration*. Shanghai: Commercial Press.
- 吕芳、王梦凡、陈欢舸 (2015). 对 21 世纪以来中国公共行政学研究的评估与反思——基于 2001~2013 年间的 4659 篇论文. *政治学研究*, 2: 92-103.
- Lü, F., Wang, M. F. & Chen, H. G. (2015). Assessment and Reflection on Public Administration Research in China since the 21st Century: Based on 4659 Papers from 2001 to 2013. *CASS Journal of Political Science*, 2: 92-103. (in Chinese)
- 马骏 (2012). 中国公共行政学研究: 反思与展望. *公共行政评论*, 5(01): 38-45.
- Ma, J. (2012). Public Administration Research in China: Reflections and Prospects. *Journal of Public Administration*, 5(01): 38-45. (in Chinese)
- 马骏、刘亚平 (2007). 中国公共行政学的“身份危机”. *中国人民大学学报*, 4: 8-12.
- Ma, J. & Liu, Y. P. (2007). The “Identity Crisis” of Public Administration in China. *Journal of Renmin University of China*, 4: 8-12. (in Chinese)
- 王乐夫 (2002). 论公共行政与公共管理的区别与互动. *管理世界*, 12: 48-51.
- Wang, L. F. (2002). On the Difference and Interaction Between Public Administration and Public Management. *Management World*, 12: 48-51. (in Chinese)
- 王绍光 (2018). 治理研究: 正本清源. *开放时代*, 2: 153-176.
- Wang, S. G. (2018). Governance Research: Getting to the Root of the Problem. *Open Times*, 2: 153-176. (in Chinese)
- 夏书章 (1982). 把行政学研究提上日程是时候了. *人民日报*.
- Xia, S. Z. (1982). It's Time to Put the Study of Public Administration on the Agenda. *People's Daily*. (in Chinese)
- 夏书章 (2008). *行政管理学*. 广州: 中山大学出版社.
- Xia, S. Z. (2008). *Public Administration*. Guangzhou: Sun Yat-Sen University Press. (in Chinese)
- 薛澜、彭宗超 (2000). 历史、现状与未来: 中国行政管理教育发展分析. *中国行政管理*, 12: 46-52.
- Xue, L. & Peng, Z. C. (2000). History, Present and Future: An analysis on the Development of Public Administration Education in China. *Chinese Public Administration*, 12: 46-52. (in Chinese)
- 杨立华 (2018). 建设强政府与强社会组成的强国家——国家治理现代化的必然目标. *国家行政学院学报*, 6: 57-62.
- Yang, L. H. (2018). Building a Strong Country Composed of Strong State and Strong Society: The Inevitable Goal of the Modernization of Chinese State Governance. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 6: 57-62. (in Chinese)
- 杨立华 (2019). 中国公共管理学的危机与出路: 恢复重建三十年后的反思. *行政论坛*, 26(5): 74-82.
- Yang, L. H. (2019). Crisis and Countermeasures of Chinese Public Administration: Reflections after 30 Years of Reconstruction. *Administrative Tribune*, 26(5): 74-82. (in Chinese)
- 杨立华 (2020a). 公共管理学学科边界的层次、类型和一个新学科发展纲领. *中国行政管理*, 4: 70-80.
- Yang, L. H. (2020a). Levels and Types of Disciplinary Boundaries of Public Administration and a New Program of Its Disciplinary Development. *Chinese Public Administration*, 4: 70-80. (in Chinese)
- 杨立华 (2020b). 人民治理: 国家治理、社会治理和政府治理的共同本质. *学海*, 2: 64-75.
- Yang, L. H. (2020b). People's Governance: The Common Essence of National Governance, Social Governance, and Government's Governance. *Academia Bimestris*, 2: 64-75. (in Chinese)
- 杨立华、常多粉 (2019). 中国行政学三十年的范式变迁: 从行政管理到公共治理. *中国行政管理*, 6: 94-102.
- Yang, L. H. & Chang, D. F. (2019). Paradigm Shifts of Chinese Public Administration in Past Thirty Years: From Traditional Administration to Public Governance. *Chinese Public Administration*, 6: 94-102. (in Chinese)
- 杨立华、李晨、张腾 (2012). 新世纪以来中国行政管理学发展的特点、问题与建议——基于《中国行政管理》2001—2011 年关键词数据的分析. *复旦公共行政评论*, 2: 116-137.
- Yang, L. H., Li, C. & Zhang, T. (2012). Characteristics, Problems and Suggestions of the Development of Chinese Administration since the New Century: An Analysis Based on Keyword Data of Chinese Public Administration 2001-

2011. *Fudan Public Administration Review*, 2: 116-137. (in Chinese)
- 余兴安、苗月霞、刘晔 (2018). 中国行政学的外延式扩张与“学术正脉”回归. *公共管理与政策评论*, 7(3): 3-16.
- Yu, X. A., Miao, Y. X. & Liu, Y. (2018). The Expansion of Chinese Administrative Science and Return of Its Academic Roots. *Public Administration and Policy Review*, 7(3): 3-16. (in Chinese)
- 张国庆 (2017). 公共行政学. 北京: 北京大学出版社.
- Zhang, G. Q. (2017). *Public Administration*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 周世逵 (1982). 试论行政管理的系统分析. *社会科学*, 3: 15-18.
- Zhou, S. Q. (1982). Experimental System Analysis of Public Administration. *Social Science*, 3: 15-18. (in Chinese)
- 周志忍 (2004). 论公共管理的学科整合: 问题、挑战与思路. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 4: 30-36.
- Zhou, Z. R. (2004). On the Subject Integration of Public Administration: Problems, Challenges and Methods. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 4: 30-36. (in Chinese)
- 周志忍 (2013). 公共行政学发展绕不开的几个问题. *公共行政评论*, 6: 1-10.
- Zhou, Z. R. (2013). Several Issues in the Development of Public Administration. *Journal of Public Administration*, 6: 1-10.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bonacich, P. (1987). Power and Centrality: A Family of Measures. *American Journal of Sociology*, 92(5): 1170-1182.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Frederickson, H. G. & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hill, C. J. & Lynn, L. J. (2004). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 173.
- Hood, C. A. (1991). Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 155: 29-45.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53: 477-496.
- Kurtz, M. & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures and Mechanism. *The Journal of Politics*, 69(2): 538-554.
- Ni, C., Sugimoto, C. R. & Robbin, A. (2017). Examining the Evolution of the Field of Public Administration Through a Bibliometric Analysis of Public Administration Review. *Public Administration Review*, 77(4): 496-509.
- Ohemeng, F. L. K. & Christensen, T. (2022). Guest editorial: Rethinking the State of the Administrative State: Is the State Back in? *International Journal of Public Sector Management*, 35(4): 373-387.
- Osborne, D. & Plastrick, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(04): 652-667.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43: 219-227.
- Triantafillou, P. & Hansen, M. P. (2022). Introduction to the PMR Special Issue on Accountability and Legitimacy under Collaborative Governance. *Public Management Review*, 24(5): 655-663.
- Wilson, W. (1941). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 56: 493-494.
- Yang, L. H. (2020). Developing Collaboration Between Research-Oriented and Practice-Oriented Experts in Public Administration: How Does Expert Participation Make a Difference in Public Policy Making and Governance Practice? *Public Policy and Administration*, 38(1): 58-82.
- Yang, L. H. (2019). Public Administration as a Dynamic Balance and Integrative Science across Politics, Management, and Law: Rosenbloom's Framework and Chinese Experiences. *American Review of Public Administration*, 49(1): 79-97.

责任编辑：张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 1, 2025

●ARTICLES

Bring Government Back: New Tasks for China's Public Administration Research in the New Era

..... Lihua Yang, Kaibiao Wu & Libo Tang

Abstract Building on past achievements while charting a course for the future, upholding foundational principles while forging new paths. Since its restoration and reconstruction in 1986, China's public administration discipline has undergone more than three decades of development. Over this period, the field has traversed multiple stages of growth, achieving significant milestones. However, a systematic analysis of journal keywords from the past 30 years, conducted through bibliometric and visualization methods, reveals that government administration studies—central to the discipline and foundational to its legitimacy—have been significantly marginalized in the overall body of research in the last decade. The primary factors contributing to this decline include: constraints on research conditions arising from limited political-academic interaction, the shift in research discourse and paradigms due to the rise of Western-style governance models, and a redirection of academic focus driven by evolving social conditions. Nonetheless, rigorous research on government administration remains not only essential for the independent establishment and further development of the discipline but also crucial for enhancing its practical application in state and government management. Furthermore, such research is pivotal in advancing the construction of public administration with Chinese characteristics in the new era. Therefore, in the current era, the discipline urgently needs to “bring government back”. This entails strengthening the interaction between government and academia, unveiling the “black box” of government, and creating a solid foundation for the study of government administration. It also requires dismantling the myth surrounding Western governance paradigms, recognizing the critical role of government, and pushing the boundaries of existing disciplinary frameworks. Finally, the discipline must scientifically adapt to societal changes, maintain a focus on the core of government administration, and continually clarify its foundational principles.

Key Words Public Administration; Government Administration; Research Topics; Discipline Development; Bibliometrics

Empowerment for Competition: Local Government Behavior in Talent Settlement Policy Formation

..... Tao Xiong & Chen Zhang

Abstract In the “Chinese-style decentralization” institutional structure, local governments compete fiercely around regional economic and social development, and “granting” talent citizenship has become an effective means of competition. This paper examines the local government behavior in the process of talent settlement policy making in S City, J Province. It applies an integrated explanatory framework for the adjustment mechanism of local government talent settlement policy through the mutual construction of theory and experience. The framework contains three core elements: institutional space, behavioral preferences, interest games, and local government capabilities. The study found that: (1) Institutional space not only shapes the behavioral space of local governments but also affects the attention allocation of local officials. “Leaders attach great importance to” effectively promotes the agenda setting and formulation process of talent settlement policies; (2) The policy game process between departments and blocks within local governments highlights the “tension” between the policy goal of “granting for

competition” and the capabilities of local governments. Factors such as selective welfare supply have become the “Achilles heel” of local government capabilities, limiting the efforts of local government to formulate policies to attract talents. The study also helps to understand the difficulties of household registration policy reform; as an identity-based household registration policy, the talent settlement policy and the household registration system reform behind it are a diachronic process. The elimination of the “de facto” talent settlement policy in large and medium-sized cities ultimately depends on the realization of equal public services.

Key Words Local Government Competition; Policy Making Process; Talent Settlement Policy; Household Registration System Reform

How Can Functional Departments Take the Lead in Formulating Cross Departmental Policies? Analysis of the Process of Formulating Prepaid Consumption Governance Policies in City A

..... Xiuhai Jiang

Abstract In the current government operation system, departments are increasingly inclined to take the lead in formulating cross departmental policies to address the governance needs of unconventional tasks, which has become an important model in Chinese policy formulation system. The paper introduces “leading formulation” into policy formulation research, and constructs a “task environment (input)-organizational conditions (intermediary)-formulation process (response)-policy introduction (output)” theoretical model based on the system analysis paradigm. This perspective examines the process of A City’s business bureau leading the formulation of prepaid consumption governance policies, hoping to clarify the issue of “how departments lead the formulation of cross departmental policies”. Research has found that cross departmental policy formulation is a multi-stage chain process consisting of environmental input, organizational mediation, action response, and policy output. Faced with the “initial pressure” of unconventional task environment input, local governments will first provide intermediary conditions for cross departmental collaboration through organizational adjustments to clarify the relationship between leading and being led between departments. On this basis, the leading department officially carries out the action process of leading the formulation of cross departmental policies. After two processes of policy formulation and policy review, the output of cross departmental policies is ultimately achieved. The paper expands the application of system analysis paradigm in the context of environmental and system mismatch, and preliminarily answers the question of how cross departmental policies are led in formulating, which helps to enhance the understanding of how government organizations still remain dynamic in the face of unconventional task environments.

Key Words Government Functional Departments; Lead the Formulation; Cross Departmental Policies; System Analysis

The Shaping Mechanism of Grass-Roots Cadres’ Taking Charge Behaviors in Public Crisis Context

..... Xinyu Tan

Abstract In the new era, establishing a high-quality cadre team capable of fulfilling the responsibilities of national rejuvenation and effectively improving creative execution efficiency requires motivating grassroots cadres to take charge and perform excellent. This becomes particularly crucial during major unexpected public crises. Grounded in the framework of behavioral public administration, this study integrates the job demand-resource model with self-determination theory to explore the underlying mechanisms that shape grassroots cadres’ taking charge behaviors during public crises. Specifically, this study first systematically compares the differences in job demands and resources faced by grassroots cadres in the context of public crises and conventional governance through a typical case analysis. Second, utilizing the grounded theory research method, this study has effectively extracted the key factors constraining grassroots cadres’ taking charge behaviors in the context of public crises,

including job demands, job resources, public service motivation, and red tape. Third, this study analyzes survey data from 629 matched leader-subordinate pairs, leading to the conclusion that the task situations faced by grassroots cadres can be categorized into four types: high demand-high resource, low demand-high resource, high demand-low resource, and low resource-low demand. Each of these task situations exerts a significant impact on grassroots cadres' taking charge behaviors in either a positive or negative way. Notably, public service motivation and red tape serve as critical moderating factors. Hence, the study provides a contextualized understanding of the factors shaping grassroots cadres' taking charge behaviors, particularly through the lens of the job demand-resource model and self-determination theory. In light of our findings, important recommendations for policy makers regarding cadre incentive management in public crisis context are discussed.

Key Words Public Crisis; Taking Charge; Grassroots Cadres; Public Service Motivation; Red Tape

Research on the Influence Mechanism of Over-qualification of Civil Servants on Organizational Citizenship Behavior Shaofeng Zhang, Yuting Chen & Jiuchang Wei

Abstract With the deepening of the concept of quality education, more highly educated talents are entering the job market, and the problem of excessive qualifications is becoming prominent. Based on the self-regulation theory, the study is conducted to explore the relationship between over-qualification and organizational citizenship behavior, as well as the inner mechanism which are mediated by job crafting. In addition, the moderating effect of collectivistic orientation is also investigated. The empirical analysis results based on 386 civil servants show that: over-qualification has a positive effect on job crafting towards strengths and job crafting towards interests; Job crafting towards strengths is positively related to individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests is positively related to individual-direct organizational citizenship behavior; Job crafting towards strengths mediates the relationship between over-qualification and individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests only mediates the relationship between over-qualification and individual-direct organizational citizenship behavior. Collectivistic orientation of civil servants plays a positive moderating role in the relationship between over-qualification and job crafting towards strengths, as well as the mediating effect of job crafting towards strengths on the relationship between over-qualification and both individual-directed and organization-directed citizenship behaviors. Conversely, collectivistic orientation plays a negative regulatory role in the relationship between over-qualification and job crafting towards interests, as well as the mediating effect of job crafting towards interests on the relationship between over-qualification and individual-directed citizenship behavior. The findings of this study are of significant practical importance in understanding the issue of over-qualification and enhancing organizational citizenship behavior among civil servants.

Key Words Over-qualification; Job Crafting; Organizational Citizenship Behavior; Collectivistic Orientation

A Study on the Attention Distribution of Provincial and Higher-Level Officials in China: Focusing on Inspections by Provincial and Higher-Level Leaders Jing Xu

Abstract Leader inspections are an important tool for promoting policy implementation and a key method for measuring the allocation of officials' attention. This study collected information on inspections by various leaders at or above the provincial level in all prefecture-level cities nationwide from 2000 to 2017, forming an 18-year city panel dataset. By using multiple econometric methods such as two-way fixed effects and spatial regression, this paper finds that a city's policy resources are the fundamental factor influencing its likelihood of receiving leader inspections, while the city's spatial characteristics bring about a crowding-out effect on attention. Additionally, inspections by higher-level leaders promote

subordinate officials to inspect the same locations, indicating an attention alignment effect. Contrary to the traditional view that focuses on the passive allocation logic of officials' attention, this study proposes that the allocation of officials' attention is autonomous, and inspections by officials at different levels are differentiated. By exploring the various effects of officials' attention allocation as one form of "top-down" policy implementation, this paper provides new empirical evidence for exploring the political economy logic of senior officials' attention allocation in China.

Key Words Leader Inspections; Attention Allocation; Policy Implementation; Prefectures Cities

How Can Network Administrative Organization Contribute to the Improvement of Regional Environmental Performance? A Case Study of the Joint River Chief System in Chinese Yangtze River Delta Demonstration Zone Hua Xing, Bo Feng & Xinyu Yan

Abstract Network effectiveness is an important issue in regional environmental governance. The existing literature on network effectiveness mainly focuses on the individual organization level and the overall network level, but the effectiveness at the network edge level is insufficient. Network administrative organization (NAO), as an external governance organization independent of network participants, can effectively coordinate network activities and improve governance performance at the network edge level. Taking the joint river chief system in the Yangtze River Delta Demonstration Zone as an example, this paper studies the effect of NAO on regional environmental governance performance by means of synthetic control method, and analyzes its influence mechanism through qualitative research. The results show that the joint river chief system significantly improves the quality of water in the inter-provincial boundary. The reason is that the joint river chief system is embedded in the integrated governance regime of the Yangtze River Delta, and forms a perfect collaborative governance regime production chain, which effectively solves the problem of fragmentation of cross-administrative environmental governance. This paper further develops the theory of regional collaborative governance, which has important practical value and theoretical significance to better play the role of NAO and explore the interaction of network governance structure, process and leadership in a broader institutional background.

Key Words Network Governance; Network Administrative Organization; Joint River Chief System; Environmental Performance

Government Regulation and Intermediary Authorization in the Guest Worker Program: A Case Study of Cross-border Labor Cooperation Between China and Vietnam

..... Yan Huang & Binbin Wang

Abstract The cross-border labor cooperation program has been developing rapidly since it officially landed in Guangxi in 2017, and the local government has made full use of this policy dividend to introduce Vietnamese workers and undertake the transfer of labor-intensive industries in the southeast coastal areas. The strict constraints of the 30-day visa system make the central government, local governments, employment enterprises, and intermediary companies jointly maintain a dynamic and balanced employment management model. Under the guidance of the dual goals of security and commercialization, the ultra-short-term visa policy for Vietnamese guest workers is strictly implemented, and the phenomenon of escape and overstay of guest workers is far less than that of Japan, the republic of Korea and Chinese Taiwan, and the labor rights and interests of guest workers are also protected. The introduction of foreign workers has been a challenging policy learning process for Chinese governments at all levels. The policy innovation practice presented in this case is that the local government creates a dynamic labor market and intermediary service market by fully authorizing and strictly supervising the intermediary companies, and this dynamic supervision guides the healthy competition between the intermediary companies and the employment enterprises. The visa and supervision policies reached by

the central government and local governments based on the balance of interests have effectively promoted the realization of security and commercialization goals, surpassing the guest worker management model in other countries and regions in East Asia.

Key Words Cross-border Labor Cooperation; Guestworker; Securitization; Commercialization

Policy Implementation, Administrative Burden and Feedback: A Case Study of Official Card Management in Universities Xiaoqiao Shi & Liang Ma

Abstract In the tension between adhering to higher-level requirements and exercising local autonomy, organizational differentiation in implementation results in varying levels of administrative burdens on target groups. These groups' responses to burden further influence policy implementation adjustment. This article uses universities' official card management as a slotto explore how administrative burdens are generated by different implementation strategies, how researchers respond and influence policy implementation adjustment. Taking universities in Beijing as an example, through policy documents and telephone interviews, this article found that top-ranked universities are more likely to choose a "reduced" implementation strategy, thereby minimizing researchers' administrative burdens . Most universities adopt a "parallel" strategy, complying with higher-level directives while exercising autonomy, resulting in a moderate level of administrative burden on researchers. In this situation, researchers are more likely to give feedback and then promote adjustments to policy implementation. Universities constrained by environment and resource tend to proactively implement an "added" strategy, imposing heavy administrative burdens on researchers. But the feedback from researchers is less likely to drive changes in policy implementation. This article reveals the complex relationships between policy implementation, administrative burden, feedback and policy implementation adjustment, providing empirical evidence for promoting policy implementation.

Key Words Policy Implementation; Administrative Burden; Policy Feedback; Policy Implementation Adjustment; Official Card Reimbursement in Universities

Opening the "Public Black Box": Perception and Reconstruction of Public Encounters

..... Jing Yang & Fanbin Kong

Abstract In the course of bureaucratic evolution and social development, the relationship between the government and the public, as well as their respective roles, has undergone a fundamental transformation, gradually shifting from a relationship of "ordering and obeying" to one of "serving and being served." However, while the public has transitioned from being invisible to the government in the past to being characterized by the complexity and plurality of modern governance, they remain an unopened "black box" as the object of service. This has significantly hindered the formation of high-quality public policies and services, as well as the achievement of high levels of government performance. Therefore, how to open the "Public Black Box" has become an objective challenge in China's governance context, and the theory of public encounter, which has emerged and developed in Western countries, can provide valuable insights for addressing this contemporary issue. Focusing on micro-level relational processes, public encounter inherently possesses people-oriented attributes and contributes to the potential positive effects of discovering a new service path in the government's shift from management to service functions. Through theoretical analysis of public engagement and government responsiveness, as well as the deconstruction of these elements within the Chinese context, this thesis elucidates the theoretical core and key components of public encounter from a scientific perspective. It also attempts to provide a feasible approach to opening the "Public Black Box" in China's governance, contributing to the realization of the modernization of the national governance system and enhancing the government's ability to govern.

Key Words Public Encounter; Public Engagement; Government Responsiveness

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第1期(总第103期)
2025年2月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.1
Published in February 2025

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



9 771674 248258