

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

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

RCCSE 中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

2 月 15 日出版

2025 年第 1 期 总第 103 期

● 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

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*

【摘要】“中国式分权”制度结构中，地方政府围绕区域内经济社会发展展开激烈竞争，赋予人才市民身份成为地方政府竞争的有效手段。论文以J省S市人才落户政策制定过程中的地方政府行为作为案例分析对象，在理论与经验互构中提炼出地方政府人才落户政策调整机制的整合性解释框架。该框架包含三大核心要素：体制空间、行为偏好与利益博弈、地方政府能力。研究发现：（1）体制空间既形塑了地方政府的行为空间，也影响了地方主政官员的注意力分配，“领导高度重视”有效推动了人才落户政策的议程设置与制定进程；（2）地方政府内部条条、条块间的政策博弈过程凸显了“为竞争而赋予”的政策目标与地方政府能力之间关系的张力，选择性福利供给等因素成为地方政府能力的“阿喀琉斯之踵”，限制了地方政府制定吸引人才政策的努力。研究有助于理解户籍政策改革的难点：作为一种身份准入型户籍政策，人才落户政策及其背后的户籍制度改革是一个历时性的过程，大中城市人才落户政策的“事实性”消除最终有赖于公共服务均等化的实现。

【关键词】 地方政府竞争 政策制定过程 人才落户政策 户籍制度改革

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 01-0026-20

一、引言

地方政府竞争是观察人才落户政策的重要视角。2016年，中共中央印发

* 熊涛，中国特色城镇化研究中心、江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员，苏州大学政治与公共管理学院博士研究生。通讯作者：张晨，中国特色城镇化研究中心研究员，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。感谢吴木奎副教授、黄飏教授等师友对本文提出的意见，感谢匿名评审专家和编辑们的建议。

基金项目：江苏省高校优势学科建设工程资助项目（YX10200213），江苏高校优秀创新团队建设项目“地方政府与社会治理”（NH33710921）。

《关于深化人才发展体制机制改革的意见》，号召各地政府打破人才流动障碍，实施积极有效的人才引进战略。2017年伊始，以新一线城市为代表的“抢人大战”正式拉开帷幕。2019年，广州、深圳等一线城市相继出台人才新政，城市步入以人才为核心要素的高维竞争阶段（王一凡等，2021）。地方政府通过制定人才落户政策，为符合条件的人才提供户籍身份和配套的社会福利，进而实现吸引高素质人才、发展地方经济的目的。既有研究意识到人才落户政策对于地区经济发展的积极作用以及地方政府在制定人才落户政策中的核心地位，并试图将地方政府带进人才落户政策分析的理论视野之中。然而，制定人才落户政策通常是地方政府的内部行为，学者们难以进入政策制定的“现场”，相关研究因而难以进一步分析遵循中央指导方针背后的地方因素考量。

本文试图回答：在人才落户政策的制定过程中，地方政府究竟是一个“整体”，还是地方主政官员与条线部门行为“加总”的结果？并进一步追问：（1）地方主政官员在人才落户政策制定过程中发挥了怎样的作用？条条、条块间政策博弈如何影响政策的最终出台？（2）新型城镇化和户籍制度改革一定程度上破除了城乡居民身份差异，但是原先附着于城乡二元结构的社会福利已转变为城市能级的差异化供给，在此情况下，学者该如何看待地方政府制定人才落户政策对公共服务均等化产生的影响？

本文认为，人才落户政策的制定过程是一个涉及复杂社会政治结构、多方行为主体的互动博弈过程，地方政府在人才落户政策制定过程中扮演核心角色。本文突破整体性视角，对地方政府内部条块间的行为动机与政策博弈作出分析。研究发现：（1）人才落户政策的制定过程是地方政府内部条条、条块间互动博弈的过程，主要受体制空间、行为偏好与利益博弈、地方政府能力三大要素制约。（2）地方主政官员的注意力分配能够有效推动人才落户政策的议程设置与制定进程，但是地方主政官员的政策预期与政策结果会因地方政府能力产生差距。（3）作为一种身份准入型户籍政策，人才落户政策本质上是现代化的过程性问题。户籍制度改革是一个历时性的过程，国家需要逐步剥离附着于户籍之上的社会福利，以公共服务均等化实现大中城市人才落户政策的“事实性”消除。（4）地方政府治理水平的提升不仅依赖于地方政府自身的人员专业化程度与组织决策化水平，还有赖于中央政府进一步理顺中央与地方关系，在保证中央权威的基础上，向地方政府进行适当的行政与税收分权。

二、文献述评

地方政府行为是透视转型期中国的重要视角。改革开放后，“以干部人事管理体制的‘下管一级’和财政包干制为标志，中央政府实施了向地方政府的分

权”（郁建兴、高翔，2012：95）。中央对地方政府的分权包含政治、行政和财政等多个维度，这些维度不仅在中央与地方政府的垂直结构中实施，也在地方政府之间相互作用（Martinez-Vazquez et al.，2016）。政治集权下的经济分权作为“中国式分权”的主要特征（皮建才，2012），构成了转型期中国的基本制度背景（陈硕、高琳，2012）。

地方政府间竞争研究主要从两个方面展开。一是探讨地方政府为争夺中央政府政策资源而进行的努力。在“中国式分权”结构下，绝大多数资源依靠中央政府制定的政策进行利益分配（Ma，2022）。由于中央政府在政策利益分配中起到决定性作用，相关研究主要聚焦中央政府如何制定政策（陈玲等，2010；苏利阳、王毅，2016），以及地方政府在政策执行过程中的利益选择与行为差异问题（赵静等，2013；胡业飞、崔杨杨，2015）。二是探讨地方政府间的横向竞争。地方政府竞争的核心在于争夺能够推动区域经济发展的各类生产要素，相关研究从地方政府官员竞争等视角出发（周黎安，2014），探讨地方政府围绕生产要素展开的激烈竞争行为。

人才落户政策是新时期地方政府为竞争稀缺劳动力资源而制定的地方性公共政策，地方政府能力反映了地方政府有效追求其政策、经济和政治目标的能力（Wang，2020）。Noring 等学者（2021）指出，地方政府在治理城市中能否发挥作用，取决于其相对于参与地方治理的其他行为者（包括非政府行为者和不同层级的政府行为者，如中央政府、相互竞争的地方政府）所拥有的权力。在“中国式分权”结构中，地方政府能力分布反映了国家权力结构（Hsing，2010），中央政府、区域发展结构从纵向、横向对地方政府能力产生影响。首先，央地分权是权力“重新属地化”过程，伴随着权力下放，中央政府通过财政分权将城市发展的责任从中央转移到了地方政府，使地方政府拥有了更大范围的决策权（Wu，2016）。但是，央地分权并非平均分权。20 世纪 80 年代以来，中央政府实行“城市导向”的经济发展战略（Kirkby，1985），将城市作为改革时期经济发展的引擎（Yang，1999；Yin & Liu，2017）。中国的城市等级制度规定了城市的行政权力与政策待遇，进而决定了地方政府有效影响城市经济发展绩效的能力。更高的城市等级意味着地方政府拥有更大权力，获得和调动与城市发展相关的各种资源，同时在行政权力、财政效益和政策优先权 3 个方面增强城市的力量（Wang & Yeh，2020）。其次，改革开放后，中国实行“以中心城市为基础的区域规划战略”（Kirkby，1985：230），中心城市经济发展对周边城市产生正向溢出效应，前者可以通过规模结构和空间溢出效应提升周边城市的经济发展水平，进而提高后者的财政能力（Ke & Feser，2010）。

现有文献大多关注地方政府能力对城市经济发展的影响，从央地关系角度看，中央与地方政府在经济发展方面有着一致的偏好。但是，地方政府如果

“以一种关注当地需求的方式进行治理”（Noring et al., 2021: 1345），地方政府能力会对政策制定过程造成何种影响？Katz 等学者（2016）的研究表明，中央政府制定的部分政策需要地方政府提供必要的资源，包括医疗、住房和教育等。相似的情况也出现在城市落户政策。一方面，地方政府需要遵从国家新型城镇化的战略导向，逐步放宽流动人口进入城市的门槛（刘铭秋，2022）。另一方面，在央地分权过程中，中央将大量社会责任转移给地方政府，后者承担了提供公共教育、医疗保健、社会保障和其他基本公共服务的大部分行政责任和财政支出（Vortherms, 2015; Chan, 2019）。外来人口落户意味着地方政府提供附着于市民身份的一系列社会公共服务，由于地方政府能力有限，地方政府只能制定身份准入制政策以“筛选”人才落户（吴开亚等，2010）。由此看出，国家战略与地方发展目标的“错位”导致了中央政府与地方政府在政策叙事上的不和谐（Raco, 2018）。从政府偏好角度来看，地方政府倾向于发展能够用于招商引资的基础设施建设以吸引资本流动（张军等，2007），或是制定差异化落户政策，将落户政策变成一项吸引人才、捕获精英的策略（齐小兵，2021）。

综上所述，既有研究从“经济人”的角度出发，考察地方政府在财政分权体制下的政府偏好与政府行为，强调了人才落户政策在地方政府间横向竞争的重要作用，并对地方政府有效实施政策的关键——地方政府能力进行了多维度分析。但是，相关研究仍然存在一定不足。首先，研究大多以整体性视角看待地方政府竞争，假定地方政府作为“个体”拥有独立的行为激励与行为动机，忽略了地方政府内部条条、条块间关系对于地方性公共政策制定的影响。其次，公共政策研究强调地方政府能力对于政策制定的重要作用，尚未有研究深入分析地方政府能力如何影响地方政府的政策制定行为。最后，人才落户政策兼具竞争工具、户籍政策等多重属性，其制定过程应当是中央政府、地方政府以及区域内民众多方博弈的结果，中央政府、区域内民众如何影响地方政府决策？相关问题都还未能够得到很好的回答。

三、研究框架

在央地分权结构下，中央政府已将落户政策的自主制定权、基本公共服务的财政事权下放给地方政府，人才落户政策的制定过程成为分权时期观察地方政府行为的绝佳切口。本文将地市级政府作为分析单元，考察人才落户政策制定过程中的地方政府行为。研究框架（见图1）分为两部分：第一，社会需求是地方政府制定人才落户政策时面对的外部压力，包括了外来人才的政策诉求与当地居民的政策反应。地方政府通过压力吸纳（直接）、内部博弈（间接）两种方式回应社会需求，消解社会压力。第二，体制空间、行为偏好与利益博

弈、地方政府能力是影响地方政府行为的三大要素。体制空间既影响了地方主政官员与条线部门的行为偏好与利益博弈，也对地方政府能力产生约束。突破整体性研究视角，人才落户政策的制定过程是地方政府内部条条、条块间的政策博弈过程，多方的互动博弈过程体现出地方性政策目标与地方政府能力之间的复杂关系。

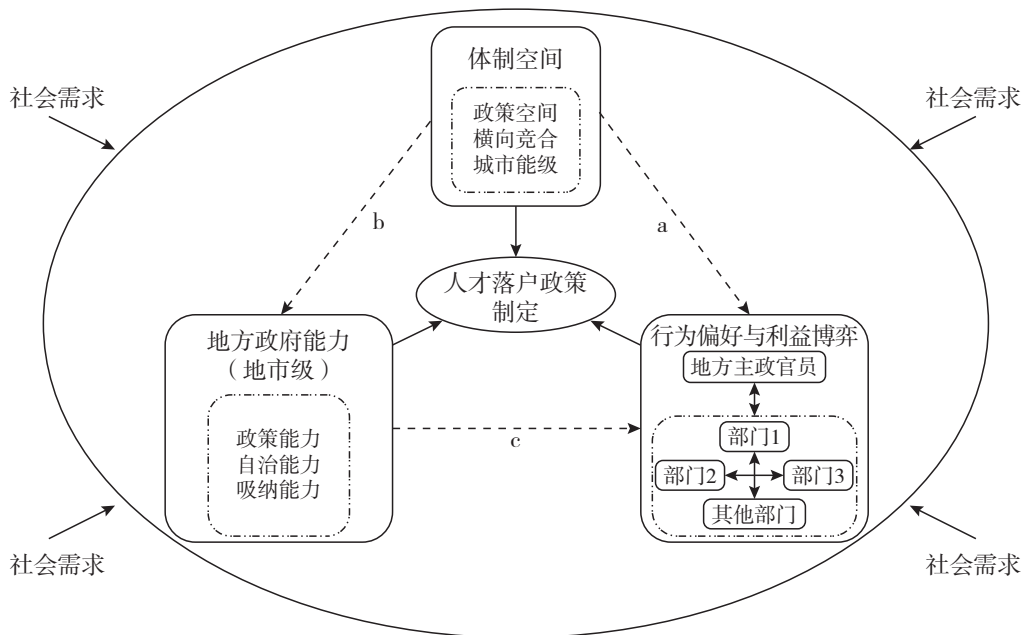


图1 “人才落户政策制定过程中的地方政府行为”分析框架

资料来源：作者自制。

（一）核心要素

体制空间是地方核心行动者及其治理行为的约束条件和激励条件（张晨，2014），在本文的研究语境中，体制空间表现为地方政府制定人才落户政策的行为约束与激励条件，包括政策空间、横向竞合关系与城市能级。首先，在新型城镇化战略背景下，中央与省级政府明确规定了继续施行差异化落户政策的城市范围，这构成了地方政府制定人才落户政策的政策空间。其次，横向地方政府间关系包含竞争与合作行为。人才是一种稀缺劳动力生产要素，地方政府围绕人才的竞争更具“零和博弈”属性。最后，中国的城市行政等级制度决定了地方政府的城市能级。作为国家行政区划管理体系的一部分，中央政府根据政治、经济和社会地位将城市划分为不同的行政等级，进而决定了城市的资源配置、发展规划与治理模式。

突破整体性视角，地方政府是政治权力纵线与横线交错的复杂关系矩阵

(李侃如, 2010)。在条条关系上, 政府部门对于人才落户问题有着绩效目标的差异 (Shen & Li, 2022), 从而产生不同的政策偏好与政策诉求。在条块关系上, 中国的条块体制规定一级地方政府的权力集中于地方主政官员。从地方经济发展与官员晋升激励角度看 (周黎安, 2017), 人才问题构成了地方主政官员的关注焦点。当地方主政官员的政策追求与部门利益产生冲突, 或是超出部门能力的承受范围时, 条块之间也会围绕政策制定产生博弈行为。

地方政府能力是“地方人民政府应对外部环境变化和挑战时的适应程度, 是地方人民政府推进变革以提升政策决策水平, 改善政策执行效果, 维持公共秩序, 促进地方经济社会发展的能力” (《地方政府与政治》编写组, 2018: 278)。在人才落户政策的制定过程中, 地方政府能力体现为政策能力、自治能力与吸纳能力。McDonnell 和 Elmore (1987) 指出, 政策的作用在于将政府资源用于实现政治目标, 并利用这些资源影响个人和组织的行为。政策能力是地方政府执行政策所必需的一系列技能和资源 (Gleeson et al., 2011), 包括了政策制定者的专业化能力、地方政府的组织决策能力、财政和选择性福利等资源。自治能力是中央权力分配框架下地方政府拥有制定相应配套政策的能力, 包含了制定配套政策的政策优先权以及相关行政权力。吸纳能力是地方政府在制定人才落户政策过程中吸纳、消解社会压力的能力。

(二) 核心要素间的逻辑关系

体制空间对地方政府内部的政策制定过程产生了影响 (见图 1, 路径 a)。首先, 体制空间规定了地方政府的行动空间。中央政府正在积极推动实施户籍制度改革与新型城镇化战略, 在中央集权的政治体制下, 地方政府只能够在中央政府规定的政策范围设定落户指标, 政策价值取向上也需要与中央政府保持一致。其次, 中央政府设定的绩效考核指标与政治晋升机制促使地方主政官员关注人才竞争问题, 人才竞争与经济发展共同塑造了地方主政官员的认知框架 (Jacobs, 2009)。

体制空间也影响了地方政府能力 (见图 1, 路径 b)。一方面, 城市行政等级制度影响地方政府的政策能力。区域经济发展水平是影响人才落户意愿的最主要因素 (马双、汪恽, 2023)。作为外生条件, 城市行政等级决定了地方政府能够获取和调动与城市发展相关的各种资源 (Wang & Yeh, 2020), 从而影响城市的经济发展水平、政府财政能力等。福利因素也是影响人才落户意愿的重要因素。在面对经济发展水平相近的城市时, 选择性福利供给能力成为外来人才的关注重点。中国城市的资源分配具有强烈的“行政偏向”, 稀缺的教育、医疗等资源制约了低行政等级城市政府履行政策职能的能力。另一方面, 城市行政等级制度影响地方政府的自治能力。中央政府赋予了部分城市人才落户政策

的自主制定权，但是，城市行政等级制度决定了地方政府的行政权力和管理权限（Ma，2005）。相较于高行政等级城市，低行政等级城市制定配套政策的行政权力受到诸多限制。

研究框架强调了地方政府能力对政策制定与政策博弈的重要影响（见图1，路径c）。首先，政策能力中政策制定者的专业化能力、地方政府的组织决策能力决定了政策制定过程的科学化与规范化水平。其次，多方互动博弈的焦点在于落户门槛的设置：地方主政官员试图放宽人才落户政策以吸引人才，条线部门则更多地考虑到自身有限的资源供给能力。政策博弈既体现了地方主政官员与条线部门的政策偏好，也反映出地方政府财政能力、选择性福利供给能力的强弱。事实上，地方主政官员的政策预期与政策结果因地方政府能力产生差距，选择性福利供给等因素成为地方政府能力的“阿喀琉斯之踵”（Howlett & Ramesh，2016），限制了地方政府制定人才政策吸引人才的努力。

四、研究设计

（一）研究方法 with 案例选取

案例研究通过对特定研究对象的翔实描述和系统分析，综合呈现情境脉络和演进过程，是全面、整体理解特定问题的重要路径和方法（王永明、郑姗姗，2023）。本文选取J省S市政府的人才落户政策制定过程作为案例分析对象。S市具有地方主政官员高政治地位与城市低行政能级的典型特征。一方面，S市是J省经济第一市，市委书记具有十分重要的政治地位。在中国“双重任命”制度中（Bulman & Jaros，2019），S市市委书记同时担任J省省委常委，属于地级市“高配”，维持经济发展的优势地位是S市主政官员与地方政府工作的重中之重。另一方面，地级市的城市低行政能级限制了S市公共服务供给能力。Wang（2020）的研究指出，S市的地方政府能力排名区域第四，明显落后于区域内的直辖市与两个省会城市。

（二）数据来源

本文的数据来源于一手访谈资料、问卷调查、政府部门官方网站以及政策文件等。自2023年5月以来，笔者作为专家组核心成员参与S市人才落户政策制定的全过程，通过问卷调查、座谈会、半结构化访谈、专家论证会等多种途径获得了丰富的研究素材。借助丰富的调研材料与政府数据，本研究得以打开地方政府制定人才落户政策的“黑箱”。

五、案例分析

（一）“政府主导-时间约束”下的政策过程

本文首先梳理了S市人才落户政策制定过程中的关键时间节点（见表1）。其次，基于S市人才落户政策制定过程中呈现出的理性因素与时间要素，本文构建出“政府主导-时间约束”下的政策过程分析模型（见图2）。研究结果表明，不同于强大外部力量作用下的政策过程（薛澜、赵静，2017），S市人才落户政策是强内部压力与有限时间相结合的产物。地方主政官员的注意力分配虽然推动了议程设置与政策制定进程，造成了方案预评与决策时间的压缩，但是并未能简化政策环节，政策制定过程整体上呈现出规范化与理性化特征。

表1 人才落户政策制定过程中的关键节点

时间	事件描述
2020年3月	S市人民政府发布《市政府关于调整人才落户相关政策的通知》
2023年5月	S市市委书记要求对现有人才落户政策作出调整
2023年6月	S市人社局会同相关职能部门对人才落户政策修订进行第一次讨论
2023年7月	S市人社局会同相关职能部门对人才落户政策修订进行第二、第三次讨论
2023年8月3日	S市人社局形成《关于提请修订S市人才落户政策的情况报告》
2023年8月底—9月	S市人社局会同相关职能部门开展调研，结合S市实际形成《S市人才落户管理办法（草案）》
2023年10月	S市人社局召集专家论证，进行政策风险评估 S市市政府办向各县级市、区人民政府、市各有关部门和单位征求意见
2023年11月	S市市政府常务会议审议并原则通过《S市人才落户管理办法》
2023年11月28日	S市人民政府发布《市政府关于印发S市人才落户管理办法的通知》，规定“本办法自2024年1月1日起施行”

资料来源：作者根据S市政府部门报告及相关访谈材料整理。

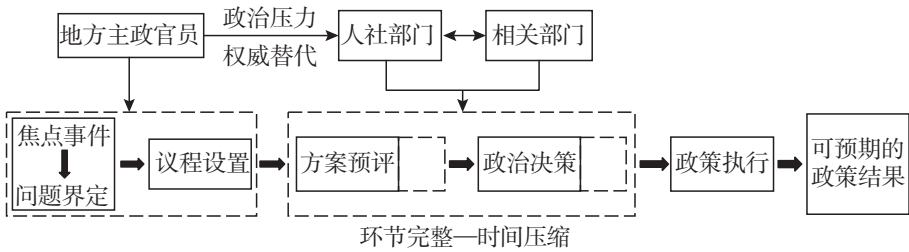


图2 “政府主导-时间约束”下的政策过程模型

资料来源：作者自制。

S市人才落户政策的议程设置是政策调整周期与地方主政官员注意力分配耦合的产物。从政策调整周期来看,现行人才落户政策实施已满3年,S市人社局需要对其进行政策效应评估并作出适当调整。但是在访谈过程中,人社部门负责人强调:

“今年上半年,H市突然出台落户新政,引起了全国关注。市委书记高度重视这个情况,催促我们做好调研工作,要求我们对现有的人才落户政策作出一个调整。”(20230518市人才中心A主任)

辖区经济发展水平是官员政治晋升考核的一项核心指标,吸引人才落户能够同时带动辖区内人口增长与产业经济发展,以人才为代表的稀缺劳动力生产要素自然成为地方主政官员的关注焦点。由于区域人才竞争具有“零和博弈”性质,S市市政府必须迅速出台人才落户政策以竞争稀缺资源。地方主政官员基于人才竞争与经济发

展的认知框架界定了政策问题,并在政策议程设置中起到关键性作用。与此同时,地方主政官员的“高度重视”也加快了政策制定的进程。人社部门负责人表示:

“我们局里现在压力很大。一项政策的制定有时间周期,我们必须加快进度,在这半年内做好文件制定、意见征求、风险评估等相关工作,争取在2024年1月1日施行新的人才落户政策。”(20230518市人社局B领导)

当“时间”成为影响政策过程的一个外生变量,政策主体策略性地利用时间推动政策制定,或达到相关的政策目标(堵琴囡、唐贤兴,2016)。从表1可以看出,政策制定周期与人社部门领导的预期较为一致,与其他延期或“难产”政策相比,人才落户政策成为一项“必然按期出台”的政策。

地方主政官员的注意力分配不仅带来了政治压力,也为人社部门带来了政策工具。S市人才落户政策的制定过程采用“市人社局牵头、市公安局等多部门联合工作”机制。与市公安局、市发改委等部门相比,市人社局的部门权威有限,在自身权威性不足的情况下,人社部门只能寻求更高层次的权威作为“替代”(崔慧姝、周望,2021)。作为中国政府科层运作中的一种注意力分配方式,地方主政官员的注意力分配能够帮助职能部门实现政策制定过程中权威、人力等资源的倾斜性使用(庞明礼,2019)。在政策制定过程中,政策主体(人社部门)利用“市委书记的高度重视”实现“权威替代”,在规定时间内成功实现了人才落户政策的出台。

值得注意的是,人才落户问题的界定虽然受焦点事件的影响,但是否纳入政策议程取决于地方主政官员的注意力分配,由此产生的政策压力是地方政府内部自上而下的政治压力。在此情形下,部分政策环节虽然出现时间压缩的情况,但是政策环节依然完整(见图2)。对于内部力量的冲击,规范化的政策博弈使相关部门的政策诉求在政策制定阶段得到妥善处理;对于外部力量的冲击,

地方政府通过召开座谈会、公开征求意见等方式吸纳、消解有限的社会压力。在“决策删减-执行协商”模式下，多元行动主体在政策执行中表达利益诉求，平衡各方利益和进行方案选择，由此产生了“不确定的政策结果”（薛澜、赵静，2017）。“政府主导-时间约束”下的政策过程保证了政策环节的完整性，多元行动主体能够在政策制定阶段表达自身的利益诉求，从而呈现出可预期政策结果。

综上，政策制定者的专业化能力包括“对政策过程的了解、政策分析和评估技能、管理专长以及政治判断力”（Wu et al., 2015: 168）。人社部门策略性地利用地方主政官员的注意力分配实现“权威替代”，尽管存在时间压力，相关职能部门仍对政策进行了充分的调研、讨论与论证工作，在有限时间内完成了政策制定任务。在组织层面，地方政府主导下的政策过程保证了政策环节的完整性，妥善处理了多元行动主体的利益表达与政策诉求。S市人才落户政策的制定过程，体现出政策制定者较高的专业化能力与地方政府较高的组织决策能力。

（二）人才落户政策制定过程中的政策博弈

地方主政官员的“注意力分配”推动了新一轮人才落户政策的调整，由此引发地方政府内部条条、条块间激烈的政策博弈。本节从基于时序的政策过程研究转向地方政府内部的政策博弈研究，揭示地方政府“为竞争而赋予”的政策目标与地方政府能力之间的复杂关系。

1. 政策空间与社会需求：地方政府行为的约束条件

政策空间规定了S市人才落户政策的适用范围。中央与J省政府政策文件明确要求“城区常住人口300万以下的城市全面取消落户限制，城区常住人口300万—500万的I型大城市全面放宽落户条件，完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策”^①。基于此，S市市政府在2023年上半年修订发布了《户籍准入登记管理办法》和《市区积分落户管理办法》，规定“除市区仍可以实施积分落户政策外”，各县级市“因城区常住人口均不到300万，不宜再实施积分落户政策”^②。政策文件同时给予地方政府一定的自主行动空间。2023年8月，J省印发《关于促进经济持续回升向好的若干政策措施》，“鼓励N市、S市

① 2021年3月，十三届全国人大四次会议审议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》。随后，国家发展和改革委员会、J省人民政府颁布了《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》《J省“十四五”新型城镇化规划》等一系列政策文件。

② 2023年9月，国家统计局对全国城乡（含开发区）分类代码进行了更新。统计口径调整后，S市城区人口超过500万人，S市从I型大城市升级为特大城市。

根据城市综合承载能力和功能定位，区分主城区、郊区、新区等区域，分类制定落户政策”。因此，S市在全面放开县级市落户门槛的同时，拥有制定市区落户政策的权力。

政社关系是影响S市人才落户政策制定的重要因素，社会需求包括外来人才的政策诉求与当地居民的政策反应。首先，城市经济发展水平、地区间社会福利水平势差是拟流动人才预期收益核算的重要因素（Chand & Tung，2019）。在考虑落户问题时，外来人才会对比不同城市间人才落户政策的政策力度，由此产生的政策诉求对S市地方政府施加了压力。其次，外来人才对当地居民的资源获取产生一定的“挤出效应”，城市当地居民的政策反应也是社会压力的重要部分。S市市政府通过直接与间接两种方式吸纳、消解社会压力。如上文所述，由于S市市政府主导政策制定过程，地方政府通过座谈会、征求意见等方式了解本地居民的政策反应，吸纳相关群体的社会压力。此外，地方政府内部的政策博弈在某种程度上消解了可能出现的社会压力。

2. 行为主体的行动偏好、政策诉求与政策博弈

突破整体性研究视角，地方政府是地方主政官员与条线部门加总的结果。地方主政官员与条线部门具有不同的角色定位，由此产生了行为主体各自的行为偏好与政策诉求（见表2）。

表2 行为主体的角色定位、行动偏好与政策诉求

行为主体	体制空间内的角色定位	行动偏好	政策诉求
市委书记	地方“一把手”； 省委常委（副部级）	政治晋升：经济发展与 社会民生的双重考量	主张“放”，提高政策吸引力 吸引人才落户
市发改委	市委书记的“身边人”； 宏观规划和综合性经济 管理部门	发展经济	主张“放”，向相关职能部门 分解任务时制定高指标
市人社局	地方职能部门	部门工作职责	主张“适度放开”，吸引人才， 但也预留了政策调整空间
市公安局	地方职能部门	维护部门利益	主张“维持现状”，保证积分 落户人数；规避社会稳定风险
市财政局	地方职能部门	维护部门利益	主张“维持现状”，强调有限 的地方财政资源
市教育局	地方职能部门	维护现有户籍人口 子女的教育资源	主张“维持现状”，强调有限 的地方教育资源

资料来源：作者自制。

2023年6月，由S市人社局牵头，相关部门对人才落户政策的修订工作进

行了初步讨论。S市发改委负责本市发展改革工作的方针政策和决策部署，该部门提出“今年全市范围内要新增落户20万人以上”^①。“新市民”落户一般走积分落户或人才落户两种方式，这一增长目标给予公安部门与人社部门很大的压力。从条条关系来看，各条线部门与市委书记间的“距离”存在巨大差异。作为市委书记的“身边人”，市发改委不仅主张“放宽”落户条件，还在分解任务时向相关职能部门制定高数字指标。市人社局负责人才落户操作细则的具体制定工作，对人社部门而言，他们既要遵照领导的要求，放宽人才落户政策条件，也要有一个“度”的把握，为未来的政策调整预留空间。市公安局虽然与市人社局具有相似的政策诉求，却缘于不同的行为动机。事实上，人社部门与公安部门在人才、积分落户数据上存在竞争关系。人社部门认为降低积分落户门槛、放宽购房政策等举措将造成积分落户占比提高，影响全市人才落户业务量。公安部门则担心过度放开人才落户政策会影响积分落户方式的申请人数，以及导致社会稳定风险的上升。

2023年7月，由S市人社局牵头，相关部门围绕人才落户门槛进行了两次集中讨论。地方主政官员虽未出席讨论会，但是定下了“放宽人才落户政策”的会议基调。在政治晋升机制作用下，地方主政官员倾向于放宽人才落户的门槛条件，尽可能多地吸引人才落户。相较而言，业务直接关联的职能部门则对“放宽”落户持保守态度。

第一，财政能力与政策考量。S市人社部门提出，是否可以借鉴H市的人才落户补贴政策，在放宽落户门槛的同时，给予高校毕业生人才生活补贴。对此，S市财政部门表示：

“近3年来，我市财政支出较大，地方财政无法像H市一样给予本硕博毕业生相应额度的生活补贴。”（20230713座谈会财政局负责人发言）

从地方政府公布的2023年财政数据上看^②，S市全市一般公共预算收入2400余亿元，H市全市一般公共预算收入略高于S市，达到2600余亿元。但是在城乡公共服务支出方面，S市的项目支出高达2100余亿元，甚至超出H市近百亿。在地方财政能力大体相当的情况下，S市财政局更多地考虑地方财政的可持续性。

第二，公共服务承载力：职能部门的担忧。公共服务部门担心外来人口的大量涌入会冲击当地户籍人口的教育、医疗与住房资源。以教育资源为例，S市教育局负责人表示：

① 数据来源于S市发改委官员在某次政府会议上的发言。

② S市财政局：《关于S市2023年预算执行情况和2024年预算草案的报告》；H市财政局：《关于H市及市本级2023年预算执行情况和2024年预算草案的报告》。

“市里各个板块的基础教育资源非常紧张。我们局里做了一个测算，截至2025年，全市范围内适龄初高中学生加起来有近20万人，中学学位非常的紧张，如果这个时候放开落户，对于我们来说是一个非常大的冲击。”
(20230713 市教育局 D 科长)

第三，“阿喀琉斯之踵”：有限的选择性福利供给能力与自治能力。人才落户政策发挥作用的关键在于教育、医疗资源等选择性社会福利的供给（王欣亮等，2022）。受限于地级市的城市能级，S市未能在选择性福利供给方面为外来人才提供足够的吸引力。对此，S市人社部门坦言：

“我们一直在提加大政策力度吸引人才，我们的政策吸引点在哪里？有的大城市在限制落户，但是因为能提供最好的医疗和教育资源，人才还是要拼命去争取。我市经济发展水平很高，但是人才看的不仅仅是薪酬工资，像高等教育、医疗卫生资源这些，我市确实和他们有较大差距。”
(20230713 市人才中心 A 主任)

中国高等院校与公立医院的基本布局是城市等级与制度遗产结合的产物，相关制度遗产限制了S市的选择性福利供给能力。以高等教育资源为例，计划经济时期，高校的选址与迁移由国家意志决定，行政等级高的全国重点城市及省会城市集聚了大量的高等院校资源（李杨，2004）。除此之外，地市级的城市行政等级限制了S市的城市能级，使地方政府没有足够的行政权力与管理权限去制定更具吸引力的配套政策。事实上，S市在落户补贴问题上的政策考量不仅是基于地方财政可持续性的考虑，其更深层次的原因在于：作为地级市，S市无法拥有像H市等高行政等级城市的自治能力。对此，S市发改委负责人提出：

“我们曾经去过国家发改委，希望上面能够给予我们更多的政策支持，或者给予我们一定的政策权限，但是都没有成功。有的时候，我们也想做一些政策创新，当我们把方案报到省里后，省发改委说要考虑到N市（省会城市）的态度，最后就不了了之了。”（20230726 市发改委负责人）

综上，地方主政官员与条线部门间、各条线部门之间的利益博弈，既呈现出各自的行为偏好与政策诉求，也暗含了地方政府能力对政府内部政策博弈的重要影响。尽管S市在经济发展水平、政府财政能力等方面处于全国前列，但是在选择性福利供给能力、自治能力等方面存在显著劣势。行政等级制度放大了S市的政策劣势面，限制了地方政府制定人才政策吸引人才的努力。

3. 政策博弈结果

2023年11月底，S市市政府审议通过《S市人才落户管理办法》（以下简称《办法》）。新修订的人才落户政策是各方政策博弈、政治妥协下的最终产物。在政策导向方面，《办法》强调S市人才落户政策的调整“符合国家政策导向要求”，相关规定完全符合中央政府、J省政府新型城镇化战略的要求。在条

线博弈方面,《办法》指出,“新修订的人才落户政策与积分落户政策存在差异,旨在错位吸引人才落户”。在地方主政官员与职能部门最为关注的落户门槛方面,《办法》强调了“结合市情放宽人才落户政策成为城市竞争的趋势所在”,同时对扩大“先落户后就业”对象范围,对其他群体“适当放宽社保、年龄要求”等相关规定作出修改。《办法》并没有像地方主政官员预期的那样,全方位彻底放宽落户门槛,而是综合考量了社会公共服务承载能力等因素,有利于配套公共资源逐步平稳过渡,以及为将来的政策调整预留空间。在意见征求阶段,S 市市政府接收到社会公众的政策诉求,有意见主张进一步放宽落户对学历、年龄、社保缴纳期限的要求,但是相关部门认为政策已设立相对最优条件,因此对意见暂不予采纳。新修订的人才落户政策虽然放宽了落户门槛,但并没有加入外来人才关注的“提供落户补贴”等内容,这在很大程度上削弱了 S 市人才落户政策的吸引力。

研究表明,地方主政官员的政策预期与政策结果因地方政府能力产生差距。地方主政官员虽然能够通过注意力分配实现“时间压缩”状态下的政策制定过程,但是条条、条块间的政策博弈无法避免。政策博弈既反映出地方主政官员与条线部门各自的利益,也是地方政府能力的客观体现,条条、条块间的政策博弈过程最终呈现出“有限放开”的政策结果。

六、人才落户政策与户籍制度改革的“悖论”:地方政府行为的进一步讨论

以人才落户方式为代表的身份准入制落户政策是观察分权时期地方政府行为的绝佳切入点。一方面,地方政府通过“赋予”人才户籍身份的方式吸引人才落户,本质上依然是“发展型政府”面对经济竞争压力时做出的政策回应。另一方面,地方政府内部条条、条块间围绕政策制定展开政策博弈,地方主政官员的政策预期与政策最终出台之间因地方政府能力产生差距。S 市的案例表明,即使地方政府拥有较高的治理水平与充裕的财政实力,行政等级制度造成的社会资源配置失衡也会影响地方政府的政策行为。换言之,行政等级制度等外生条件限制了低行政等级城市政府的选择性福利供给能力与自治能力,成为地方政府在人才竞争中的“阿喀琉斯之踵”(Howlett & Ramesh, 2016)。

需要进一步追问的是,伴随着中央积极推进新型城镇化战略,户籍制度改革的核心问题已经发生根本性转变。城乡二元分割下的城市居民与农民身份差异已转变为不同行政级别的城市身份问题,计划经济时期附着于城市户口的一系列福利待遇,逐渐分化成不同行政等级城市能够提供的户籍红利。在全社会呼吁户籍制度改革的背景下,地方政府为什么仍要设置人才落户政策等落户门槛?如何推进公共服务均等化以实现大中城市人才落户政策的“事实性”消除?

户籍制度改革与落户门槛之间的“悖论”是地方政府公共物品供给正义性与地方政府能力之间的矛盾。从地方政府角度看，落户门槛很大程度上是由不同城市对资源的竞争，以及自身城市的发展与综合承载力决定的（张吉鹏、卢冲，2019），在社会经济发展难以提供充裕的就业机会和公共服务能力不足的情况下，地方政府要在流动人口权益保护与地方户籍利益之间进行权衡和取舍，一般都会倾向于后者（邹一南，2020）。为了避免放开户籍限制后地方财政的巨大压力，地方政府只能通过制定人才落户政策筛选流动人口（高翔，2015）。因此，人才落户政策的制定既是地方政府“趋利避害”的自主行为，也是因客观发展条件限制而做出的“无奈之举”。

大中城市的户籍制度附着过多的社会福利，户籍制度改革的基本取向应当是逐步剥离附加在户籍之上的种种福利，使户籍管理功能回归本位（彭希哲等，2009）。从地方政府间的权责安排来看，当地方上下级政府间存在权责错配时，财政压力的增加会显著降低地方政府基本公共服务支出偏向（孙开、张磊，2019）。因此，中央政府需要重新配置“省—市—县”级政府的权限与责任，明确规定各级政府的具体支出责任，形成各级政府事权明晰、各司其职的格局（甘行琼、刘大帅，2015），从而提升市一级政府的公共服务支出偏好。此外，地方政府的公共服务能力主要体现在医疗、教育等资源的供给能力。伴随着城乡医保统筹、社会保障体系的完善，医疗资源已经逐步从户籍制度中剥离，当下改革的方向应该是剥离附着于户籍制度的教育资源。义务教育阶段的公共教育资源本应是属于公益性占主导的准公共物品，但是，地方政府将区域内优质教育资源与住房资源捆绑形成“学区房”，导致了“优质公立义务教育资源对国内城市住房价格的资本化效应”（宋正娜等，2021：1771）。地方政府可以积极探索“租购同权”模式，在保障中低收入群体基本住房权以及承租者租金压力的基础上，通过扩大承租者权利范围，使其与购房者享有同样的公共服务获取机会（陈杰、吴义东，2019）。

然而，在既有分权体制下，地方政府是否有能力实现改革？2016年，国务院出台《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（以下简称《意见》），《意见》明确基本公共服务等领域的财政事权属于地方政府负责^①。地方政府虽然承担“基本公共服务”的财政事权，但是分税制形成的地方财政压力，使地方政府在平衡财力与公共物品供给之间面临困难（郭平等，2021）。地方政府为了获得更多的财政收入，只能一方面从供给端限制商用土地

^① 2016年8月24日，国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》国发〔2016〕49号，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm，最后访问时间：2025年1月3日。

供应，维持地价处于高位；另一方面将地方性公共服务与住房所有权挂钩，提高城市居民的购房意愿，由此获得更高的土地出让金和房地产税费收入（罗卫东、朱翔宇，2020）。

给予地方政府持续、稳定的财政收入来源是缓解地方财政压力、改变地方政府财政激励的根本途径。当前，地方财政与户籍人口增长的主要矛盾在于，地方财政支出快速增加的同时，地方政府却无法同步扩大税收来源，因此只能采用地方财力确定人口承载力的静态行为模式（高翔，2015）。对此，中央政府可以健全地方税体系，给予地方政府主体税种，建立健全地方政府财政收入有效、可持续的增长机制（申亮、刘浩，2022）。例如，中央政府可以建立以人口为基准的地方财税收入与财政支出相挂钩的机制，以保证户籍人口的增加能带来地方税收收入的相应增长（高翔，2015）。

综上，上述举措有赖于中央政府进一步理顺中央与地方关系，在保证中央权威的基础上，更进一步对地方政府进行适当的行政与税收分权。户籍制度改革本质上是现代化发展问题，这是一个历时性的过程。实施“租购同权”政策、转变地方政府税收激励等举措能够改善非户籍人口的公共服务权益，但是户籍壁垒的消除最终还要依赖于城乡融合发展的推进。国家可以在保护体制内福利不扩散的状态下，在维护社会稳定的同时，通过提高非户籍群体体制外福利水平来逐渐消解户籍壁垒（邹一南，2020）。当体制外福利水平发展到体制内水平，公共服务均等化将会实现大中城市人才落户政策的“事实性”消除。

七、结语

“中国式分权”制度结构中，地方政府围绕区域内经济社会发展展开激烈竞争，“赋予”人才市民身份成为地方政府竞争的有效手段。本文以J省S市人才落户政策制定过程中的地方政府行为作为案例分析对象，在理论与经验互构中提炼出地方政府人才落户政策调整机制的整合性解释框架。研究表明：（1）不同于强大外部压力冲击下的政策制定过程，“政府主导-时间约束”下的政策过程虽然受到来自地方主政官员的政治压力，但是政策主体策略性地利用政治压力进行“权威替代”，在保证政策环节完整的情况下制定出政策方案，由此产生可控的政策结果。（2）在人才落户政策制定过程中，体制空间限定了地方政府的制度规范与行为准则，突破地方政府“整体性视角”，条条、条块间政策博弈反映出“为竞争而赋予”的政策目标与地方政府能力之间的复杂关系。

本研究同时指出：（1）作为一种身份准入型户籍政策，人才落户政策的调整本质上是现代化的过程性问题。人才落户政策及其背后的户籍制度改革是一个历时性过程，大中城市人才落户政策的“事实性”消除，最终还是依赖于公

共服务均等化的实现。(2) 地方政府治理水平的提升,不仅依赖于地方政府自身的人员专业化程度与组织决策化水平,还有赖于中央政府进一步理顺中央与地方间的关系,向地方政府进行适当的行政与税收分权。

本研究仍然存在不足之处。首先,中国的政治运作体制是“政党-国家”体制,本文尚未考察市委书记与市长在政策制定过程中的互动关系。其次,横向地方政府间关系包含竞争与合作关系,本研究主要讨论地方政府围绕人才要素的竞争关系,尚未关注到地方政府合作开发人才资源、推动区域人才一体化的潜在可能性。未来的研究方向应该是:(1) 考察区域范围内地方政府的人才落户政策博弈,探讨不同城市之间虹吸与溢出效应对区域内经济发展产生的影响。(2) 探索不同行政等级城市之间的人才合作机制,探讨如何实现区域范围内人才要素的合理利用与优化配置,进而实现区域经济发展共赢。这些都有待后续研究的进一步探讨。

参考文献

- 陈玲、赵静、薛澜 (2010). 择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. 管理世界, (8): 59-72+187.
- Chen, L., Zhao, J., & Xue, L. (2010). Merit or Compromise? An Explanatory Framework and Consensus Decision-Making Model for China's Policy Process During the Transition Period. *Management World*, (8): 59-72+187. (in Chinese)
- 陈杰、吴义东 (2019). 租购同权过程中住房权与公共服务获取权的可能冲突——为“住”租房还是为“权”租房. 学术月刊, 51(2): 44-56.
- Chen, J., & Wu, Y. D. (2019). Possible Conflicts Between the Right to Housing and the Right to Access to Public Services in the Process of Rent-Purchase Co-Ownership: Renting for 'Housing' or Renting for 'Rights'. *Academic Month*, 51(2): 44-56. (in Chinese)
- 陈硕、高琳 (2012). 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估. 管理世界, (6): 43-59.
- Chen, S., & Gao, L. (2012). The Central-Local Government Relations: A Reassessment of Fiscal Decentralization and Its Mechanisms. *Management World*, (6): 43-59. (in Chinese)
- 堵琴因、唐贤兴 (2016). 找回时间: 一项新的公共政策研究议程. 公共行政评论, 9(2): 155-181+208.
- Du, Q. N., & Tang, X. X. (2016). Finding Time: A New Public Policy Research Agenda. *Public Administration Review*, 9(2): 155-181+208. (in Chinese)
- 崔慧妹、周望 (2021). 如何引起重视: 政府职能部门的注意力吸引行为. 新视野, (3): 53-58+66.
- Cui, H. S., & Zhou, W. (2021). How to Get Attention: Attention-Attracting Behaviors of Government Functionaries. *New Horizons*, (3): 53-58+66. (in Chinese)
- 《地方政府与政治》编写组 (2018). 地方政府与政治(第2版). 北京: 高等教育出版社.
- Local Government and Politics Writing Group (2018). *Local Government and Politics* (2nd ed.). Beijing: Higher Education Press. (in Chinese)
- 甘行琼、刘大帅 (2015). 论户籍制度、公共服务均等化与财政体制改革. 财政研究, (3): 91-96.
- Gan, X. Q., & Liu, D. S. (2015). On Household Registration System, Equalization of Public Services and Reform of Financial System. *Fiscal Research*, (3): 91-96. (in Chinese)
- 高翔 (2015). 地方政府控制落户的行为逻辑及其制度基础. 浙江大学学报(人文社会科学版), 45(5): 91-100.
- Gao, X. (2015). The Behavioral Logic of Local Government's Control of Household Registration and Its Institutional Basis. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 45(5): 91-100. (in Chinese)
- 郭平、曾卓尔、徐丽 (2021). 教育支出改革与财政压力分析——基于断点回归方法的估计. 财政研究, (10): 12-26.
- Guo, P., Zeng, Z. E., & Xu, L. (2021). Education Expenditure Reform and Financial Pressure Analysis: An Estimation Based on Breakpoint Regression Method. *Fiscal Studies*, (10): 12-26. (in Chinese)

- 胡业飞、崔杨杨 (2015). 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例. *公共管理学报*, 12(2): 93-105+157.
- Hu, Y. F., & Cui, Y. Y. (2015). Research on Policy Implementation of Fuzzy Policy: A Case Study of China's Socialized Old-Age Policy. *Journal of Public Management*, 12(2): 93-105+157. (in Chinese)
- 李杨 (2004). 五十年代的院系调整与社会变迁——院系调整研究之一. *开放时代*, (5): 15-30.
- Li, Y. (2004). Faculty Adjustment and Social Change in the 1950s: A Study on Faculty Adjustment. *Open Times*, (5): 15-30. (in Chinese)
- 李侃如 (2010). 治理中国——从革命到改革. 北京: 中国社会科学出版社.
- Lieberthal, K. (2010). *Governing China from Revolution Through Reform*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 刘铭秋 (2022). 人口跨区域流动中的国家意志、制度惯性及融合治理. *深圳大学学报(人文社会科学版)*, 39(5): 112-121.
- Liu, M. Q. (2022). National Will, Institutional Inertia, and Integration Governance in Cross-domain Population Mobility. *Journal of Shenzhen University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 39(5): 112-121. (in Chinese)
- 陆万军、张彬斌 (2016). 户籍门槛、发展型政府与人口城镇化政策——基于大中城市面板数据的经验研究. *南方经济*, (2): 28-42.
- Lu, W. J., & Zhang, B. B. (2016). Household Registration Threshold, Development-Oriented Government and Population Urbanization Policy: An Empirical Study Based on Panel Data of Large and Medium-Sized Cities. *Southern Economy*, (2): 28-42. (in Chinese)
- 罗卫东、朱翔宇 (2020). 租购并举: 租购同权还是租购平权? ——兼论我国土地财政模式转型的必要性. *浙江学刊*, (1): 90-99.
- Luo, W. D., & Zhu, X. Y. (2020). Rent-to-Buy: Equal Rights for Renting and Purchasing or Equal Rights for Renting and Purchasing? The Necessity of Transforming the Land Finance Model in China. *Zhejiang Journal*, (1): 90-99. (in Chinese)
- 马双、汪恫 (2023). 人才政策对人才跨区域流动的影响——以长三角城市群为例. *中国人口科学*, (1): 101-113.
- Ma, S., & Wang, Y. (2023). The Impact of Talent Policy on Cross-Regional Talent Flow: A Case Study of Yangtze River Delta Urban Agglomeration. *Chinese Population Science*, (1): 101-113. (in Chinese)
- 庞明礼 (2019). 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式. *中国行政管理*, (4): 93-99.
- Pang, M. L. (2019). Leaders' High Priority: A Way of Allocating Attention in Sectional Operations. *Chinese Administration*, (4): 93-99. (in Chinese)
- 彭希哲、赵德余、郭秀云 (2009). 户籍制度改革的政治经济学思考. *复旦学报(社会科学版)*, (3): 1-11.
- Peng, X. Z., Zhao, D. Y., & Guo X. Y. (2009). Political Economy of Household Registration System Reform. *Fudan Journal(Social Sciences Edition)*, (3): 1-11. (in Chinese)
- 皮建才 (2012). 中国式分权下的地方官员治理研究. *经济研究*, 47(10): 14-26.
- Pi, J. C. (2012). A Study on the Governance of Local Officials under Chinese-Style Decentralization. *Economic Research*, 47(10): 14-26. (in Chinese)
- 齐小兵 (2021). 逐层沉淀与人才捕获: 城市竞争下的差异化落户. *浙江社会科学*, (5): 66-76+86+157.
- Qi, X. B. (2021). Layer-by-Layer Precipitation and Talent Capture: Differentiation in Urban Competition. *Zhejiang Social Sciences*, (5): 66-76+86+157. (in Chinese)
- 申亮、刘浩 (2022). 财政压力、税收竞争与地方政府财政收入质量. *上海财经大学学报*, 24(6): 3247.
- Shen, L., & Liu, H. (2022). Fiscal Pressure, Tax Competition and the Quality of Local Government Fiscal Revenue. *Journal of Shanghai University of Finance and Economics*, 24(6): 3247. (in Chinese)
- 宋正娜、华茉莉、刘少丽 (2021). 义务教育资源资本化相关研究进展与述评. *地理科学进展*, 40(10): 1771-1787.
- Song, Z. N., Hua, F. L., & Liu, S. L. (2021). Progress and Review of Research Related to Capitalisation of Compulsory Education Resources. *Advances in Geographical Sciences*, 40(10): 1771-1787. (in Chinese)
- 苏利阳、王毅 (2016). 中国“央地互动型”决策过程研究——基于节能政策制定过程的分析. *公共管理学报*, 13(3): 1-11+152.
- Su, L. Y., & Wang, Y. (2016). Research on “Central-Local Interactive” Decision-Making Process in China: Based on the Analysis of Energy Conservation Policy Making Process. *Journal of Public Management*, 13(3): 1-11+152. (in Chinese)
- 孙开、张磊 (2019). 分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视

- 角. 财贸经济, 40(8): 18-32.
- Sun, K., & Zhang, L. (2019). Inter-Provincial Differences in Decentralization Degree, Fiscal Pressure, and Expenditure Bias of Basic Public Services: from the Perspective of Power and Responsibility Arrangement Among Local Governments. *Finance and Trade Economics*, 40(8): 18-32. (in Chinese)
- 王欣亮、汪晓燕、刘飞 (2022). 社会福利、人才落户与区域创新绩效——对“抢人大战”的再审视. *经济科学*, (3): 65-78.
- Wang, X. L., Wang, X. Y., & Liu, F. (2022). Social Welfare, Talent Settlement and Regional Innovation Performance: A re-Examination of the “Competition for People”. *Economic Science*, (3): 65-78. (in Chinese)
- 王永明、郑姗姗 (2023). 地方政府应急管理效能提升的多重困境与优化路径——基于“河南郑州‘7·20’特大暴雨灾害”的案例分析. *管理世界*, 39(3): 83-96.
- Wang, Y. M., & Zheng, S. S. (2023). Multiple Dilemmas and Optimization Paths for Improving the Effectiveness of Local Governments’ Emergency Management: Based on the Case Study of “July 20 Rainstorm Disaster in Zhengzhou, Henan Province”. *Management World*, 39(3): 83-96. (in Chinese)
- 王一凡、崔璨、王强、宁越敏、杨振山 (2021). “人才争夺战”背景下人才流动的空间特征及影响因素——以中国“一流大学”毕业生为例. *地理研究*, 40(3): 743-761.
- Wang, Y. F., Cui, C., Wang, Q., Ning, Y. M., & Yang, Z. S. (2021). Spatial Characteristics and Influencing Factors of Talent Flow in the Context of “Talent War”: A Case Study of Graduates from China’s “Top Universities”. *Geographical Research*, 40(3): 743-761. (in Chinese)
- 吴开亚、张力、陈筱 (2010). 户籍改革进程的障碍: 基于城市落户门槛的分析. *中国人口科学*, (1): 66-74+112.
- Wu, K. Y., Zhang L., & Chen, X. (2010). Obstacles to the Household Registration Reform Process: An Analysis Based on Urban Settlement Thresholds. *China Population Science*, (1): 66-74+112. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. *中国社会科学*, (9): 45-67+206.
- Xue, L., & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of Public Policy Process in Transition Period. *Social Sciences in China*, (9): 45-67+206. (in Chinese)
- 郝建兴、高翔 (2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. *中国社会科学*, (5): 95-112+206-207.
- Yu, J. X., & Gao, X. (2012). Behavioral Logic and Institutional Foundation of Local Developing-Type Government. *Social Sciences in China*, (5): 95-112+206-207. (in Chinese)
- 张晨 (2014). 转型视野中的地方治理: 空间转换、体制重塑与绩效评价转向. 博士学位论文, 苏州大学.
- Zhang, C. (2014). *Local Governance from the Perspective of Transformation: Spatial Transformation, Institutional remodeling, and Performance Evaluation*. Doctoral Dissertation, Soochow University. (in Chinese)
- 张吉鹏、卢冲 (2019). 户籍制度改革与城市落户门槛的量化分析. *经济学(季刊)*, 18(4): 1509-1530.
- Zhang, J. P., & Lu, C. (2019). Quantitative Analysis of Household Registration System Reform and Urban Settlement Threshold. *Economics(Quarterly)*, 18(4): 1509-1530. (in Chinese)
- 张军、高远、傅勇、张弘 (2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施? *经济研究*, (3): 4-19.
- Zhang, J., Gao, Y., Fu, Y., & Zhang, H. (2007). Why Does China Have Good Infrastructure? *Economic Research*, (3): 4-19. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. *管理世界*, (2): 90-106.
- Zhao, J., Chen, L., & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Choices, and Behavioral Differences of Local Governments: A Theory of Local Governments Based on Policy Process Research. *Management World*, (2): 90-106. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Contracting System. *Society*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 周黎安 (2017). 转型中的地方政府——官员激励与治理(第二版). 上海: 格致出版社.
- Zhou, L. A. (2017). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance* (2nd Ed.). Shanghai: Gezhi Publishing House. (in Chinese)
- 邹一南 (2020). “体制内改革”还是“体制外发展”? ——大城市户籍制度改革的路径选择. *当代经济研究*, (1): 74-82.
- Zou, Y. N. (2020). “Reform Within the System” or “Development Outside the System”? The Path Choice of Household Registration System Reform in Big Cities. *Contemporary Economic Research*, (1): 74-82. (in Chinese)
- 邹一南 (2020). 农民工市民化困境与新一轮户籍制度改革反思. *江淮论坛*, (4): 54-61.
- Zou, Y. N. (2020). The Dilemma of Citizenization of Migrant Workers and Reflection on a New Round of Household

- Registration System Reform. *Jianghuai Forum*, (4): 54–61. (in Chinese)
- Bulman, D. J., & Jaros, K. A. (2019). Leninism and Local Interests: How Cities in China Benefit from Concurrent Leadership Appointments. *Studies in Comparative International Development*, 54(2): 233–273.
- Chan, K. W. (2019). China's Hukou System at 60: Continuity and Reform. In *Handbook on Urban Development in China* (pp. 59–79). Edward Elgar Publishing.
- Chand, M., & Tung, R. L. (2019). Skilled Immigration to Fill Talent Gaps: A Comparison of the Immigration Policies of the United States, Canada, and Australia. *Journal of International Business Policy*, 2: 333–355.
- Gleeson, D. H., O'Neill, D., & Legge, D. G. (2009). Evaluating Health Policy Capacity: Learning from International and Australian Experience. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(1): 3–17.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). A Chilles' Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures. *Regulation & Governance*, 10(4): 301–313.
- Hsing, Y. T. (2010). *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. OUP Oxford.
- Jacobs, A. M. (2009). How Do Ideas Matter? Mental Models and Attention in German Pension Politics. *Comparative Political Studies*, 42(2): 252–279.
- Katz, B., Noring, L., & Garrelts, N. (2016). *Cities and Refugees: The German Experience*. Brookings Institution Press.
- Ke, S., & Feser, E. (2010). Count on the Growth Pole Strategy for Regional Economic Growth. Spread-Backwash Effects in Greater Central China. *Regional Studies*, 44(9): 1131–1147.
- Kirkby, R. J. (1985). *Urbanization in China: Town and Country in a Developing Economy, 1949–2000 AD*. London: Croom Helm.
- Ma, L. J. C. (2005). Urban Administrative Restructuring, Changing Scale Relations and Local Economic Development in China. *Political Geography*, 24(4): 477–497.
- Ma, X. (2022). *Localized bargaining: The Political Economy of China's High-Speed Railway Program*. Oxford University Press.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4): 1095–1129.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 133–152.
- Noring, L., Ohler, L. P., & Struthers, D. (2021). City Government Capacity and Patterns in Urban Development Project Governance. *Urban Affairs Review*, 57(5): 1343–1371.
- Raco, M. (2018). Critical Urban Cosmopolitanism and the Governance of Urban Diversity in European Cities. *European Urban and Regional Studies*, 25(1): 8–23.
- Shen, Y., & Li, B. (2022). Policy Coordination in the Talent War to Achieve Economic Upgrading: The Case of Four Chinese Cities. *Policy Studies*, 43(3): 443–463.
- Vortherms, S. A. (2015). Localized Citizenships: Household Registration as an Internal Citizenship Institution. In *Theorizing Chinese Citizenship* (pp. 85–107). Lexington Books.
- Wang, J. (2020). Urban Government Capacity and Economic Performance: An Analysis of Chinese Cities. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52(5): 981–1004.
- Wang, J., & Yeh, A. G. (2020). Administrative Restructuring and Urban Development in China: Effects of Urban Administrative Level Upgrading. *Urban Studies*, 57(6): 1201–1223.
- Wu, F. (2016). China's Emergent City-Region Governance: A New Form of State Spatial Selectivity Through State-Orchestrated Rescaling. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(6): 1134–1151.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4): 165–171.
- Yang, D. T. (1999). Urban-Biased Policies and Rising Income Inequality in China. *American Economic Review*, 89(2): 306–310.
- Yin, G., & Liu, Y. (2017). Administrative Urbanization and City-Making in Post-Reform China: A Case Study of Ordos City, Inner Mongolia. *Chinese Geographical Science*, 27(6): 891–903.

责任编辑：李棉管

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