

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

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*

【摘要】在当前政府运行体系中，部门越来越倾向于通过牵头制定跨部门政策来应对非常规任务的治理需求。这俨然成为我国政策制定体系中的一种重要模式。论文将“牵头制定”带入政策制定研究，在系统分析范式的基础上构建“任务环境（输入）—组织条件（中介）—制定过程（反应）—政策出台（输出）”理论模型，以此透视 A 市经管局牵头制定预付式消费治理政策的过程，希望藉此廓清“部门如何牵头制定跨部门政策”问题。研究发现，跨部门政策牵头制定是由环境输入、组织中介、行动反应和政策输出多个阶段构成的连锁过程。面对非常规任务环境输入的“原初压力”，地方政府会首先通过组织调整为跨部门协作提供中介条件，以明确部门间牵头与被牵头的关系。在此基础上，牵头部门正式开展跨部门政策牵头制定的行动过程，经过前后政策拟制与政策审议两个过程，最终实现跨部门政策的输出。论文拓展了系统分析范式在环境与系统不适配情境中的运用，初步回答了跨部门政策如何牵头制定的问题，有助于增进对政府组织面临非常规任务环境仍不失活力的理解。

【关键词】政府职能部门 牵头制定 跨部门政策 系统分析

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 01-0046-21

一、问题的提出

党的十九届四中全会强调：“健全部门协调配合机制，防止政出多门、政策

* 姜修海，华中师范大学政治学与国家治理研究院（中国农村研究院）博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的建设性修改意见。本文曾在“第四届‘理解中国公共政策’工作坊”上报告。感谢黄六招、朱光喜、安园园三位老师的点评和宝贵建议。

基金项目：中央高校基本科研业务费（优创项目）“以深化共同缔造推进基层治理体制机制创新为基层减负的理论基础与实践路径研究”（2024CXZZ127），广西哲学社会科学铸牢中华民族共同体意识专项课题“广西民族互嵌式易地搬迁社区铸牢中华民族共同体意识的长效机制研究”（ZL2024025）。

效应相互抵消。^①”2024年国务院《政府工作报告》提出要“坚持优化协同高效，深入推进政府职能转变，不断提高执行力和公信力”^②。随着社会分化程度和社会事务复杂度的提升，党和国家越来越重视以职能部门协同配合应对新挑战和新问题。为此，中央和地方政府一方面通过大力推进机构改革加强部门整合，另一方面通过设置临时性议事协调机构增进部门协调配合，实现政策的跨部门制定和执行。

已有关于议事协调机构的研究多将视野限定在政策执行和反馈环节，普遍从任务执行维度关注议事协调机构的成员部门如何建立合作关系、如何共同推进工作以及如何提升治理效能等内容（刘柯、谢新水，2023），基本将议事协调机构视为地方政府在约束条件下应对中心工作、提高政策执行效率的科层再组织策略（徐明强，2023）。然而，与对政策执行环节的高度关注相比，议事协调机构与政策制定环节的联系却在很大程度上被忽视了，很少有研究关注议事协调机构在跨部门政策制定中的行动机制及其表现，致使跨部门政策执行的前提环节——“跨部门政策制定”尚未被很好地认识和厘清。这与我国丰富的跨部门政策制定实践很不相称。

事实上，为应对内容庞杂且涉及多部门职责的任务，地方政府大多会在设置领导小组或工作专班等议事协调机构的基础上，明确单个或少量牵头部门来牵头负责任务实施方案的制定、执行和反馈等具体的协同流程（徐明强，2023）。就跨部门政策制定而言，一个显而易见的事实是，当前很多职能部门开始跨越既有职责边界，越来越多地牵头制定涉及多个部门利益和职责的跨部门政策^③，以此来应对非常规任务的治理需要。比如，为协同推进生态环境保护事务，地方政府在组建环保领导小组或工作专班的基础上，要求环保部门牵头制定环保工作跨部门政策（实施方案、任务清单等）。

遗憾的是，无论是议事协调机构的相关研究，还是政策制定的相关研究，均对部门牵头制定跨部门政策这一典型现象有所忽视，导致我们对跨部门政策制定的行动机制及其表现知之甚少。鉴于此，本文拟探讨的问题是：在复杂的社会治理任务与科层专业分工存在张力的背景下，某一职能部门何以能够获得

① 见党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》第五部分第一条，载新华社 https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.html，最后访问时间 2025 年 1 月 13 日。

② 见 2024 年 3 月 5 日第十四届全国人民代表大会第二次会议《政府工作报告》结尾处的“全面提高行政效能”部分，载新华社 https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941846.html，最后访问时间 2025 年 1 月 13 日。

③ 这里的“跨部门政策”是指为解决群众提出的复杂诉求（超出单一部门职责），由一个主责部门发起制定的涉及多部门职责的一种综合政策。

协调其他部门的牵头资格？在此基础上，该部门又是如何统筹其他部门从而牵头制定跨部门政策的？针对该研究命题，本文从过程视角出发，在系统分析范式的基础上构建一个“职能部门牵头制定跨部门政策的过程模型”，并以此模型透视 A 市预付式消费综合治理政策制定的过程，尝试回答部门何以牵头制定跨部门政策的问题。

二、文献回顾

（一）职能部门与政策制定

随着社会复杂性的增长和政府组织体系的日益庞大，政策制定会面临来自政府内部与社会公众的多重压力，政策制定也比以往复杂得多。已有研究围绕政府组织体系、政府与社会之间等多重关系网络对政策制定展开了探讨，按照涉及主体的范围可分为以下两类。

1. 部门关系中的政策制定

我国政府体系并非铁板一块，而是由上下左右不同条条与块块构成的复合体。在政府运行过程中，部门间存在着大量的协作、竞争、冲突等关系（叶托、周婷，2019）。因此，如果将研究视野扩大至整个政府组织体系，会发现更为丰富的政策制定图景。首先，一些研究认为有效的制度结构可以激励组织，使其重视并改进政策质量（Lawrence，1997）。在中国，这一制度结构主要是上级与下级以及同级条条或块块共同构成的关系结构。就前者而言，中央或上级政府通过其所掌控的控制权，可以有效激励下级政府完成各项指标（吕芳，2019），下级只需在融入中央主导的政策制定过程中结合当地实际进行细化（韩博天，2010）。就后者而言，当其置身于自上而下的压力传导时，由于“同伴效应”，同级政府部门之间会在政策制定上展开横向竞争或学习（翟磊，2023）。其次，少量研究探讨了部门能动性在跨部门政策制定中的表现，认为尽管政府机构面临相似的压力约束，但由于不同部门拥有不同的目标、利益和群体，其在政策制定中会表现出不同的行动选择（陈水生，2020），如相异的话语、利益和责任的运作。就此而言，政策制定可被理解为话语的共识化过程（丁煌、梁健，2022），但不同的部门话语也会出现意义之争（张海柱，2016）。由于利益的分殊，不同部门常常处于“公益”与“私利”的冲突，致使政策制定常常面临部门自利性的桎梏（张国磊、曹志立，2020）。

2. 政策网络中的政策制定

伴随着社会治理的深刻转型，政府、市场、社会等主体共同构成制定政策

的“参与者集合”（李瑞昌，2004），形成了大小与程度不一的政策网络。随着我国非政府组织和公民参与意识的不断成熟，政策网络方法在国内政策制定过程中的适用性也不断增强（Zheng et al., 2010；朱亚鹏等，2014）。从本质上看，政策制定是指社会多元利益诉求输入到政府决策系统并转化为政策输出的过程（郑克强、张蓉，2012）。不过，尽管社会已经参与政策制定，但政府仍居主导地位（Zhu，2012），掌握着政策制定的议程、资源和责任分配等关键要素。在这种背景下，如何有效吸纳社会参与成了政策制定的关键。一些研究认为，可通过搭建完整的制度架构吸纳公众参与，通过代表联系、听证会、恳谈会、专家咨询、网络平台等制度形式，进行信息交换、共同协商和集体决策（肖滨、费久浩，2020）。不过也有研究指出，由于民众参与是政策类型、制度环境与自身条件等多种因素作用的结果（张国磊、李尧磊，2022），即使公众具有较强参与意愿，参与技能、参与渠道和参与机制的不健全（官灵芳，2009），以及国家主导性强、社会主体性弱和政府被动回应等问题也会制约公众参与效果（朱亚鹏等，2014）。对此，应当从培养公众参与能力、建立包容性政策网络、完善相关法律法规、拓展社会组织参与等方面增进公众参与政策制定的效力（徐元善、居欣，2009；朱亚鹏等，2014）。

（二）职能部门与牵头任务制

随着非常规情境的出现，科层制治理“效率有余、灵活不足”的问题愈加凸显。为了弥补科层制治理的局限性，一些学者从组织协调的视角提出了改进思路（李娉、杨宏山，2023）。其中，牵头任务制作为协调部门利益和驱动部门合作的有效手段，引起不少学者的关注。

1. 部门横向联合的牵头任务制

面对治理任务时，单个部门并不强大，只有当它们创建了依赖关系才会变得强大（Hickson et al., 1971）。对具有相对独立结构关系的部门而言，建立这种相互依赖联系有赖于彼此间的横向协调机制（吴文强，2020）。也就是以主责单位与配合单位、牵头单位与责任单位这样的形式来推进组织任务的分工协作，即“牵头任务制”（马翔，2022）。在相关研究中，有学者将其视为一种比议事协调机构更加灵活的跨部门协调组织形式。它围绕需要协调完成的跨部门任务，以党政文件的形式，在同级党政部门中确定包含任务牵头部门与配合部门的组织形态（马翔，2022）。这一组织形式不同于领导小组、工作专班等议事协调机构，基本不需要政府纵向权威的干预和支配，更多表现出部门间的横向主动联合。因而其设置门槛较低，一般在属地党委政府的同意下由部门自行发文组建。秉持这一视角的研究围绕政策执行端展开分析，聚焦部门面对治理任务时能否

合作以及如何合作的问题，导出绩效任务类型和绩效任务清晰程度是促成部门合作的关键要素（马翔，2022）。

2. 政府纵向支配的牵头任务制

与上述观点相左，其他研究则认为牵头任务制内嵌于议事协调机构，是诸如领导小组（周望，2015）、指挥部（徐明强，2023）、工作专班（刘鹏、刘志鹏，2022）等议事协调机构有效运作的一种驱动机制。由于议事协调机构的设立和运转是属地党委和政府意志下的产物（鲁宇，2022），并且由党委政府领导担任主要责任人，因而议事协调机构具有科层结构特征（胡业飞，2018）。作为其组成部分的牵头任务制自然也就离不开纵向权威的干预和支配，表现为属地政府通过明确牵头单位、责任单位，将各部门划分出两个权力地位层级，使牵头部门与其他受协调部门之间构成高低不等的权力差（胡业飞，2018）。以此为基础，有研究聚焦领导小组中的牵头部门何以牵头落实非常规任务的问题，探讨了原本缺乏正式权威、与其他部门平级的潜在牵头部门，如何通过结构性权威再分配和过程性权威再分配，成为具有纵向准支配能力的正式牵头部门（徐明强，2023；李娉、杨宏山，2023）。这从侧面说明，建立在议事协调机构基础上的牵头任务制可能更具广泛性，原因之一是议事协调机构能够帮助牵头部门节约更多交易成本（胡业飞，2018），二是议事协调机构的运行离不开牵头任务制的驱动。

（三）将“牵头制定”带入政策制定研究：已有研究的检视与反思

上述研究为我们认识部门与政策制定、牵头任务制的关系提供了基本遵循，但也存在不足。首先，关于职能部门与政策制定的研究虽然牵涉主体范围广泛，但缺乏对不同类型的政策制定的讨论，要么围绕科层制下的单一部门政策展开探讨，要么不加区分地对普遍意义上的政策制定展开分析，相对忽视了对跨部门政策这一类型政策制定的研究。即便有少量研究关注到部门能动性在跨部门政策制定中的表现，但也只看到了部门利益与话语权之争对政策制定的影响，相对忽视了跨部门政策何以制定的核心问题。其次，职能部门与牵头任务制的相关研究虽然剖析了部门间协调、合作落实任务的机制及其表现，但基本将重心置于政策执行端，分析牵头部门如何在执行跨部门任务中实现牵头作用，或者探讨影响牵头部门与配合部门合作的关键要素。事实上，除了执行这一环节，跨部门政策的制定也是牵头任务制的“主场”。既有研究在不同程度上忽视了职能部门牵头制定跨部门政策这一现象。鉴于此，研究有必要将职能部门、牵头任务制与政策制定三者结合起来，把“部门牵头制定”带入政策制定研究，探讨跨部门政策制定的机制及其表现，以形成对部门牵头制定跨部门政策的整体性认识。

三、分析框架与研究方法

（一）部门牵头制定跨部门政策的分析框架

当下中国政策制定过程的描述性论述较多，而解释政策制定过程的贴切理论则相对较少（柴宝勇、石春林，2022）。为增强政策制定过程研究的理论性和解释力，本文在伊斯顿（David Easton）政治系统分析范式的基础上，构建一个“任务环境（输入）—组织条件（中介）—制定过程（反应）—政策出台（输出）”理论模型（见图1），以期方便审视职能部门牵头制定跨部门政策的前因后果。

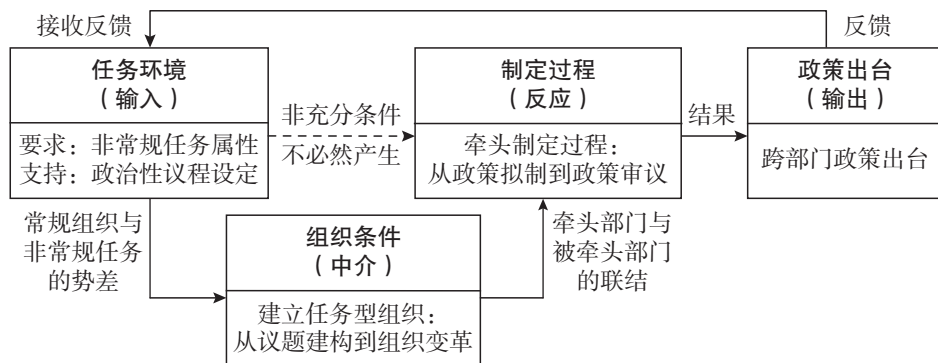


图1 部门牵头制定跨部门政策的分析框架

资料来源：作者自制。

本文以伊斯顿政治系统分析法为分析进路的原因在于：一是政治系统的提出虽然源自对国家这种宏观政治系统的静态探讨，但其分析方法也适于微观社会政治生活的动态分析（王浦劬，2010），而职能部门牵头制定跨部门政策恰恰是一个典型的微观动态过程；二是政治系统分析法有输入、反应和输出等环节，侧重于关注环境和系统之间的互动，而职能部门牵头制定跨部门政策同样包括环境输入、系统反应和输出三大要素，涉及牵头部门与本级政府和同级部门之间、政府内部组织体系与外部任务环境之间的互动。

1. 输入端：牵头制定跨部门政策的任务环境

政治系统是一个开放的系统，会受到环境的影响（伊斯顿，1999）。政治系统的环境要素并不是与政治系统相分离的，而是深刻地渗透、交融在政治系统之中的（郑石桥等，2012）。这种环境对政治系统的影响叫作输入，分别包含环境要求和议程支持两部分。对地方决策系统而言，社会治理的任务环境构成其决策来源。当面对常规治理任务及其行政性议程设定时，地方政府一般通过科

层制的惯例化流程来进行决策。然而，随着经济社会的深刻转型，当前地方政府决策系统面对的任务环境已然发生转变，高度复杂的主体关系和利益关系使治理任务超出部门既定的职责范围，原有的常规任务和行政性议程的输入端，正逐渐向非常规任务与政治性议程的输入形态转变。相较于常规任务，非常规任务具有突出的突变性、跨界性、时限性等特点（李娉、杨宏山，2023），往往事关民众生产生活和社会稳定大局。这构成了地方政府必须制定跨部门政策的任务环境。

2. 中介端：牵头制定跨部门政策的组织条件

政治系统为了维持自己的生存和发展，必须对环境的输入做出反应（郑石桥等，2012）。但这并不意味着环境的输入必然会直接导向政治系统的反应，二者之间需要满足一定的中介条件。当充满不确定性的非常规任务与科层组织固有的层级、职能界限产生冲突时，科层制治理逻辑不可避免地存在不完备性和治理失灵的困境（刘军强、谢延会，2015）。比如政府系统习惯以“能拖就拖、能推就推”的态度漠视新挑战（李棉管、覃志庆，2023），或者将新挑战定义成旧问题进行常规处理（叶托、周婷，2019）。对地方政府决策系统而言，当非常规任务环境输入时，由于常规组织与非常规任务之间存在势差，传统的专业化、层级节制组织模式已难以奏效（布劳、梅耶，2001：139），无力导向跨部门政策制定的行为反应。因而亟须通过组织调整这一中介条件为政策制定开辟通道，建立能够适应跨部门合作的新型组织形式，建构系统与环境的有机连接。这构成了部门牵头制定跨部门政策的组织条件。

3. 反应端：牵头制定跨部门政策的行动过程

中介条件的存在表明，政治系统面对非常规情境的输入可能不会直接做出反应，必须经历一个通过组织调整以打破传统组织惯性的过程，从而驱动政治系统开展相应行动。关于组织调适的研究揭示，这一中介条件通常表现为一种能够适应跨部门合作的新组织形式（刘鹏、刘志鹏，2022）。其一般由政府统一意志设立，具有很强的纵向权威支配性，通过明确牵头与被牵头部门的角色（徐明强，2023），整合部门资源，协同部门合作，弥补科层制组织的隔离缺陷（刘柯、谢新水，2023）。对地方政府决策系统而言，当非常规任务环境输入且跨部门协调组织条件满足时，各部门通常能够打破界限与隔离，通过牵头机制共同开展跨部门政策的制定。其中包括部门之间通过利益吸纳与责任调适实现政策拟制（张国磊、曹志立，2020）、政社之间通过公开征询与审查实现政策审议等具体过程。政府领导、牵头部门、被牵头部门、社会公众等主体的丰富互动行为型构了跨部门政策牵头制定的行动过程。

4. 输出端：牵头制定跨部门政策的衍生效应

经过上述环节，政治系统会输出约束性决策、实施决策的行为以及其他相关行为，从而反馈于环境（伊斯顿，1999）。对非常规情境中的地方政府决策系统而言，这种输出除了指表面上跨部门政策的出台，形成符合非常规治理需求的工作方案以外，还尤其指隐性层面的部门职责重新配置以及政府职能合法性重塑。一方面，在组织调整的驱动下，各部门通过共同界定问题性质、设置行为标准、协调利益责任等方式，提供一个达成一致意见的认知框架，有利于围绕非常规任务重新配置职责，形成部门责任的协同网络。另一方面，跨部门政策的共同制定也成功地让外部的利益相关者看到了政府部门的努力形象并接受了其所提供的认识框架，进而使得跨部门政策深入人心并变成公认的“事实”，促使外部环境认可和支持部门的政策执行。

（二）研究方法 with 案例介绍

本文采用单案例过程研究路径。该方法能够以小颗粒度且前后连贯的经验材料进行历时分析，呈现案例经验发生过程中的众多行为及其表现，以连续的思维展现不同阶段关键要素的相互作用及运作机制，从而有效分析案例发生的因果机制（Mahoney，2015）。

本文选择中部 A 市（县级市）经商局牵头制定“预付费消费综合治理政策”的过程作为分析对象，有以下 3 个原因：第一，调研发现，该市预付费消费治理政策的制定前后经历了预付费消费矛盾凸显、部门协调无力、经商局请示汇报、政府主管领导重视、任务型组织建立、多部门职责会商、经商局拟定草案、多部门征求意见、面向社会征集意见，以及政府主管领导审批等流程，总体上呈现“任务环境（输入）—组织条件（中介）—制定过程（反应）—政策出台（输出）”的跨部门政策制定过程，这一连续互动过程具有很强的可挖掘性。第二，该市预付费消费综合治理政策较具典型性。A 市是中国县域经济百强城市之一，良好的经济基础产生大量预付费消费行为，由此带来大量预付费消费纠纷问题。A 市先后组建领导小组，建立健全工作机制，加强社会宣传教育，建立起政府协调、经商局牵头、16 个部门单位配合的治理体系。经过半年以上的治理，该市群众热线投诉数量同比下降一半，表明该市跨部门治理政策具有良好效力。第三，笔者掌握了较多一手经验材料。笔者所在课题组参与 A 市地方治理研究，于 2022 年 11 月、2023 年 4 月至 5 月赴 A 市进行田野调查，采用了访谈、直接观察、整理官方网站信息等多种资料收集方法，共获取各类资料 43 份 20 万字。

四、案例分析：职能部门牵头制定跨部门政策的过程逻辑

从时间维度看，A市经管局牵头制定“预付式消费综合治理政策”并非简单的线性发展过程，而是呈现出与上级块块、同级条条和社会公众等主体往复互动的显著特征，并在某种程度上缓解了以往职能部门权责分立的协同难题。本文尝试运用上述理论模型逐步解析A市经管局牵头制定跨部门政策的实践逻辑。

（一）环境输入：牵头制定跨部门政策的需求触发

如上所述，由于科层制组织的路径依赖性，职能部门牵头制定跨部门政策一般不会轻易发生。只有当外部环境发生较大转变，产生一项复杂的任务以及政府组织系统缺少相关工作体制机制时，才会触发这一行为^①。那么，对A市预付式消费而言，经商部门在何种情况下需要牵头制定跨部门政策？

1. 现实要求：预付式消费新型矛盾逐渐凸显

随着市场经济的快速发展，一种面向商家与客户之间的“单用途预付式消费”模式^②迅猛增长。然而，近年来由于经济形势的变化，因商家关门或变更经营者等导致预付卡无法继续使用的情況大量增加，很多群众因此蒙受较大财产损失，预付式消费矛盾纠纷呈愈演愈烈之势。就A市而言，这主要表现在：其一，数量连年递增。近年来，很多消费者在不知晓商家信誉度和经营状况下，轻信商家允诺的优惠力度。一旦出现商家“跑路”“破产”等现象，大量预付式消费矛盾纠纷便随之产生，一时间成为群众热线投诉的热点问题。据了解，仅在2022年，A市12345、12315热线平台共受理多达434件以预付费形式侵害消费者权益的投诉，占有所有消费投诉的40%。此外，由于其中一些诉求短时间内难以化解，消费者涌向信访局、法院，致使信访压力不断攀升。其二，范围不断扩大。在A市，预付式消费矛盾纠纷具有广泛的覆盖性。预付式消费纠

^① 本文主要关注非常规任务环境下跨部门政策的牵头制定过程。事实上，在政府运作中，许多非常规工作常态化，一些常态化的工作也需要多部门合作制定政策。但区别在于，常规化或常态化的工作有一套相对成熟稳定的组织体系和工作机制，因而可以依托于既有工作程序由主导部门（领导小组办公室）直接出台政策，各参与部门直接配合落实即可。但在非常规任务环境则不然，这种工作任务的出现对科层组织体系而言是陌生的，科层组织缺少相关的工作体制机制。因而在面对这类事务时，直接相关责任部门须从零出发，在逐步建立相应的组织体系和工作机制中开启跨部门政策的牵头制定。

^② 所谓“单用途预付式消费”是一种“先付钱、后消费”的消费模式，是指顾客预先向商家交付一定额度消费金额就可通过类似整存零取的方式享受服务，并通常获得商家承诺的额外优惠。

纷在消费经济中的各个民生行业都存在,如健身娱乐、餐饮住宿、教育培训、美容美发等行业,其中尤其以健身和教培行业最为多发,占全行业预付款消费纠纷的60%以上,给市场监管和社会治理带来挑战。其三,监管长期滞后。在A市,预付款消费建立在权责关系不对等的基础上,经营者往往拥有最终解释权和决定权,消费者常常处于“任凭处置”的被动状态。现行法规仅有商务部出台的《单用途商业预付卡管理办法(试行)》,其规范对象和适用范围有限(个体工商户不在备案范围内),相关管理制度和法律法规均缺失,致使预付款消费行为长期处于缺乏管理的状态。

2. 议程支持:社会信用建设和社会风险防控

近年来,中央政府大力推进社会信用体系建设,将其视为建立社会主义市场经济体制和构建新发展格局的重要组成部分。2014年6月,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》发布实施,标志着我国社会信用体系建设工作进入全面推进阶段。随后,国务院办公厅又多次围绕失信约束制度、监管机制发布多个政策文件。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》(以下简称《意见》),明确社会信用体系建设在构建新发展格局中的重要性。作为社会信用问题高发的领域,预付款消费逐渐被要求纳入社会信用体系建设,如《意见》明确要求“加强预付款消费监管,对侵害消费者权益的违法行为依法进行失信联合惩戒;对屡禁不止、屡罚不改的,依法实施市场禁入”^①。为此,全国各地特别是发达省市开始将预付款消费列入社会信用建设议程。

此外,预付款消费滋生的矛盾纠纷成为社会风险防控的重要一环。当前我国正处于经济转型升级的关键期和社会矛盾凸显期,面临各类社会风险和挑战,一些矛盾纠纷如果排查化解不及时,则极易演变扩大为影响社会整体稳定的风险隐患。党的十八大以来,中央一直高度重视社会矛盾纠纷化解工作,先后颁布实施一系列加强和创新社会治理的政策文件,防范化解社会矛盾纠纷俨然成为基层与地方治理的重要工作。近年来,预付款消费纠纷逐渐成为社会矛盾纠纷的增长极,这些矛盾纠纷一旦得不到妥善解决,很容易引发群体性纠纷,给社会治理带来巨大压力。这促使地方政府开始将预付款消费矛盾纠纷化解纳入重点工作议程。

总体而言,在预付款消费纠纷这种新型现实矛盾的倒逼以及社会信用体系

^① 见中共中央办公厅 国务院办公厅印发的《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》第二部分第六条,载新华社 https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5686028.html,最后访问时间2025年1月13日。

建设和社会风险防控的要求下，A市不得不予以正视。但由于预付式消费纠纷是一项从未出现过的复杂任务，涉及对象、资金、治安、行业监管等庞杂要素，该市缺少针对此类任务的组织建设和工作机制，其中具体事项由哪些部门负责、如何负责等基本问题十分模糊，很难像常规政策那样直接出台并让各部门落实。因此，对直接责任部门A市经商局而言，获得牵头的资格至关重要。

（二）中介条件：牵头制定跨部门政策的组织准备

当非常规环境输入后，由于常规科层制治理权责分割和职能交叉不清等原因，直接责任部门往往并没有充足的权限去协调和解决这些跨部门事务。在任务环境倒逼和体制压力下，直接责任部门通常会运用一系列策略，争取将局部的部门性事务上升为事关全局的政府中心工作。在政府主要领导的支持下，实现对条条权责分割的组织调适，获得协调其他部门的权力。

1. 借势：议题连接与话语转化

当非常规治理任务发生时，面对体制压力与职责分割的双重挤压，直接责任部门虽不具有自行解决问题的能力，但会想方设法地在政府组织体系中寻求解决渠道，这在A市经商局处理预付式消费问题中可以得到印证。为突破常规科层制治理中部门权责分立、利益壁垒造成的协作难题，提升政府组织对预付式消费治理的重视程度，A市经商局尝试使用“议题连接与话语转化”策略，努力将原本不受条块组织关注的预付式消费治理工作打造为关乎政府整体工作绩效的重点事项。

首先，在预付式消费与营商环境建设之间建立连接，将消费治理话语转化为经济发展话语。作为全国经济百强县域单元，A市一直高度重视营商环境建设，这为预付式消费治理提供了行动载体。面对最初预付式消费不受重视的被动情况，该市经商局敏锐地抓住营商环境建设这一靶点，在对上汇报、对外宣传和对内动员上均一致强调预付式消费治理事关全市营商环境建设，预付式消费整治不力将影响全市中小微企业发展环境，给全市社会信用体系造成不可挽回的负面影响，从而将少有关关注的消费治理话语转化为备受关注的经济发展话语，不断增加预付式消费治理在县域工作体系中的权重。

“要想让预付式消费这个问题变得重要，就不能只单纯说它是个消费问题，必须把它和重要工作关联起来。比如说营商环境吧，市里面一直都很重视，而且营商环境也是我们局的事务，我们自然而然地就想着把预付式消费放到营商环境建设里面，这样就能够引起领导和其他部门的关注。”

（访谈资料 20230416JS1）

其次，在预付式消费与社会风险防控之间建立连接，将消费治理话语转化为

社会稳定话语。除了与营商环境议题建立连接以外，直接责任部门还会敏锐地捕捉那些可能成为推动力的契机，以此扩大话语影响力。多发频发的预付式消费矛盾纠纷就成了A市经商局扩大议题影响范围的有利机遇。在市委扩大会议、联席会议等各类会议中，经商局通过援引其他地方发生的预付式消费群体性事件、越级信访等案例，将这些矛盾纠纷与社会风险防控议题关联起来，不断向政府领导“传播”预付式消费矛盾背后潜藏的巨大风险，从而将消费治理话语转化为社会稳定话语的一部分。预付式消费治理因而获得政府领导和其他部门的关注。

2. 蓄势：联合叙事与吸引注意

在科层治理体系中，自下而上吸引注意力是指下级部门依靠自身力量难以推进任务时，为了寻求资源倾斜和问题解决，会通过特定的行动策略来争取上级政府的关注，以借助政府块块的权威调动其他部门的工作动力（练宏，2016）。在上述借势扩大话语影响力的基础上，A市经商局还进一步通过“联合叙事与吸引注意”的策略吸引党政主要领导注意力。一方面，与城运中心联合，依托平台数据增强预付式消费治理叙事。面对预付式消费投诉快速增长的局面，经商部门和城运中心有着减少和化解投诉的共同利益需求。对此，A市经商局联合城运中心统计汇总了12345、12315热线平台近年来的投诉数量、增长趋势、分布状况和严重程度，联合出具专项分析报告，并以数据专报的形式报送党政领导，吸引领导注意力。另一方面，与市场监管部门联合，借助行业专报增强预付式消费治理叙事。除经商局这一直接责任部门外，预付式消费治理与市场监管部门也有着密切联系，可以说，经商局与市监局在预付式消费治理上具有一致的利益取向。受制于整治工作压力，两个部门的负责人通过集体会议、当面汇报、领导调研等各类组织渠道和机会向上级党政领导作出专题汇报，最大限度地呈现预付式消费整治工作的现状以及重难点任务，进一步增加政府领导的注意力投入。

“这（联合其他部门）也是预付式消费整治压力倒逼的结果，不想方设法地引起政府领导的注意，他们凭什么会特别关注预付式消费？等到发生重大事件的时候，领导固然会重视，但那时候就晚了，我们可等不起。”（访谈资料20230417SJ1）

3. 用势：组织调整与权力分配

经过上述借势、蓄势过程，党政领导认识到必须将预付式消费治理上升为政府意志，逐渐形成“领导高度重视”的反科层化运作（庞明礼，2019），尝试将权威、人力和财力资源向预付式消费治理上倾斜使用。由于科层制结构在信息沟通、组织协调等方面存在局限性，领导小组、工作专班这类非常规的议事协调组织得到广泛使用。

为改变当前预付式消费治理牵扯众多部门职责导致经商部门疲于应对的困境，A市政府主要领导决定采取措施缓解上述被动局面，利用政府块块的纵向支配权威，在科层制组织基础上建立领导小组这一任务型组织，以此超越科层组织的隔离缺陷，整合常规组织资源，应对具有不确定性、跨部门性的预付式消费治理任务。在此要求下，A市政府常务副职领导响应主要领导的工作要求，以政府统一意志召集16个职能部门，组建由经商局牵头的预付式消费治理领导小组，为加强部门议事协调提供了组织基础（见表1）。如此，在领导小组内部居于结构上层的是政府常务领导，牵头部门则成为接收领导传递下来的“权威”代理人，成为比其他部门“高半级”的权力部门（胡业飞，2018），从而使横向统筹协调变为可能。这构成了后续经商局能够牵头发起政策议程的关键前提。

表1 A市预付式消费综合治理领导小组基本情况

组织 构成	组长	政府常务副职领导
	副组长	政府办副主任，经商局负责人
	成员	宣传部、信访局、发改局、经商局、教育局、公安局、司法局、民政局、人社局、住建局、交通局、文体局、卫健局、税务局、市监局、人行等部门的分管负责人
办公室 设置	机构	挂靠在经商局
	主任	经商局分管负责人
	副主任	宣传部、教育局、人社局、交通局、文体局、卫健局、市监局等相关科室的负责人
总体 职责	决策层面	研究出台管理政策，探索管理体制创新，强化源头治理、部门协同和数字赋能
	组织层面	分行业组织日常风险摸排、问题收集分析、纠纷预处理等工作
	执行层面	不定期联合开展专项整治和执法行动，坚决打击违法违规乱象
	机制层面	探索形成“行业主管牵头、综合监管配合、行业自律规范、信用联合惩戒、违法犯罪打击”的协同工作机制

资料来源：作者根据调研资料A市政策文件整理。

（三）反应过程：牵头制定跨部门政策的行动开展

在领导小组的权威支配及其释放的领导重视、潜在绩效和合法性支持等信号的指引下，牵头部门协调其他部门时会节省很多交易成本（胡业飞，2018），被协调部门至少在形式上会听从牵头部门的统筹安排。那么，在上述环境输入与中介条件均满足的情况下，牵头部门是如何开展跨部门政策牵头制定行动的？

1. 牵头拟制过程：从利益折中到责任调合

（1）政策拟制前：利益折中下的政策框架。按照科层制的运作逻辑，一项

综合性政策从设计走向制定需要经过决策者的严格“把关”和利益相关者的多道“检验”。既有研究指出了公共政策需要在拟制后征求部门意见（张国磊、曹志立，2020），而相对忽视了部门在政策拟制前表达利益的行为。在领导小组成立后，A市经商局应政府分管领导要求，立即组织成员部门召开座谈会，正式发起跨部门政策制定的议程，就任务内容、职责设置、时间节点和人员安排等内容展开商讨。然而，各部门均不同程度地表达了工作力量不足、经费和资源不够等困难，试图使自身职责在政策规定内容中最小化。对此，经商局采取权衡的态度予以取舍，既不拔高任务目标也不降低工作要求，在政府纵向权威的支持下，确定了本部门与其他部门利益折中的政策框架，即每个部门必须至少指定1名专人作为联络人，服从牵头部门组织的行动安排与协调联动，同时做好本部门所辖行业的预付式消费信息收集、统计与汇总等工作。

“每个部门都有自己的考虑，包括我们经商部门也是如此。不考虑他们的利益不行，但考虑多了，我们部门利益就无法保证，只能拿领导权威来下压，这就是搞领导小组和牵头部门的好处，不然一刻也推不下去。”（访谈资料 20230504JS1）

（2）政策拟制中：权责外溢下的政策内容。在前述政策框架的基础上，需要由牵头部门据此草拟政策具体内容。但作为一个“三定”规定的职能部门，牵头部门内部并非铁板一块。也就是说，在政策内容起草过程中，负责撰写文本的科员干部、初审把关的科室领导以及总体把控的部门领导对政策拟制的关注点并不一致。代表整个部门的部门负责人更加注重在确保自身利益的基础上获取其他部门支持，而科员干部与科室领导则更加注重日后政策如何执行并减少责任风险。通过对比A市前后多个版本的“预付式消费综合治理工作方案”草稿就会发现，牵头部门拟制的政策内容侧重于能转移的职责就向外转移，采取在确定的权限内确定自身职责、设置较为宽松的时限等风险可控的做法。总之，科员干部低成本履职的理性、科室领导权责明确的思考以及部门领导对部门间利益的统筹把控，共同导致了这一结果。

“起草政策具体内容的权限在我们这儿，这就代表我们可以按照自己的想法来适当地‘发挥’，对一些模棱两可的事情就尽可能往外撇一撇，比如说日常风险摸排，每个部门都有所辖行业，交由他们去排查自己的行业会更好。”（访谈资料 20230504JS2）

（3）政策拟制后：责任调合下的政策文本。A市“预付式消费综合治理政策”文本拟定后，经商局主要通过内部公文平台将“征求意见稿”发送至专班成员单位，由成员单位在7日内返回修改意见（修改意见要求部门领导签字确认）。但这种书面征求意见的形式收效甚微，很多部门往往只是象征性地填写

1~2 条原则性、模糊性意见，如“采取多种形式向群众宣传”“加大法人信息公开力度”等，毕竟各成员单位职责范围的差异性较大，只要政策文本内容在之前确定的框架内，都能得到附议和认可。在复杂性的科层制体系中，各“条块”之间面临因信息不对称而导致的非对称沟通，所提出的意见较为谨慎。为了不得罪其他部门，同时也为了不增加本部门工作量，各部门很少提出有力度的建设性意见。对他们而言，自身毕竟不是牵头单位，只要不损害到部门利益，各部门通常都倾向于合作，因为“抬头不见低头见”（张国磊、曹志立，2020），将来轮到某一部门牵头起草文件时也需要其他部门的协助。至此，预付式消费治理政策才得以正式拟定^①。

2. 牵头审议过程：从网络反馈到内容敲定

为保证政策制定的民主性与将来执行的有效性，仅在横向上进行部门间互动是不够的，还需面向由专家、企业、媒体和群众构成的“政策网络”收集意见建议，并由上级政府通过官方审议正式敲定各部门职责，才能最终实现从“为民决策”向“共同决策”转变（章平、刘婧婷，2013）。

（1）社会参与意见表达。在政策制定过程中吸纳社会参与并非新鲜事物。改革开放以来，我国的政策制定逐渐从“封闭式”科层内部传递转向“开放式”外部意见吸纳（肖棣文等，2016），有效提升了政策的合法性和可行性。为获取社会支持，增强政策文本的政治合法性，A 市采取多种渠道向社会征求意见。第一，经商局以领导小组的名义，将前期拟定的政策文本打包为面向社会的“征求意见稿”，并要求专班成员单位市委宣传部在政务微博、微信公众号等平台上公开征求意见，群众可拨打专班办公室电话或在平台留言。第二，经商局还通过联合市人大、政协，将“征求意见稿”以正式的公文渠道派发至相关代表、委员手中，发挥其代表民意、表达民情的作用。但从实际来看，代表、委员更加侧重于结果导向，比如实现消费投诉率明显下降、财产损失挽回率有效提升等，很少对部门职责提出建议。

“邀请群众、人大代表表达意见了，但效果一般。群众是‘不看广告看疗效’，不会理睬你的政策如何，就看你如何做。代表、委员又是体制内的人，不愿说得罪人的话。”（访谈资料 20230417JS2）

（2）部门选择性吸纳意见。政策的制定以政府部门为主导，社会表达的意见并不必然全部被采纳，部门会站在自身角度对社会意见进行取舍。A 市经商局正是基于“权责与风险”匹配的理性认识而选择性吸纳各方意见。一是注重

^① 此时政策文本的拟定并非最终的制定出台，而是指工作专班内部确认过程的结束，标志着专班成员对此政策文本及其所含职责设置达成一致意见。

吸取权责范围内的意见建议。对社会提出的意见建议,经商局并非全盘接受,而是有所甄别和取舍,选择吸纳那些能够低成本落实且有益于补充职责的意见,将公众反映的要求糅进已有的政策文本中,例如增加粮油、维修商家作为治理对象。二是尽可能排斥有潜在风险的意见建议。对经商局而言,一些民众提出的意见具有潜藏的风险,即任务难度大、难以见绩效、投入与回报不成正比。比如,搭建统一信用平台,通过实时录入和更新让商家信息向社会透明展示。对于这类建议,该市领导小组和经商局选择了搁置。可见,社会参与意见表达的制度化、规范化水平并不高,政府显然仍居主导地位(Zhu, 2012)。

(3) 政府常务会议审定。跨部门政策制定出台过程要比一般部门政策烦琐得多,除了上述环节外,还要经历上级政府官方会议的审定,即政府干部常说的“过会”。一般而言,前期工作准备得充足与否将决定综合性政策能否顺利“过会”。比如,当政府领导在常务会上提出异议时,迫于等级权威支配压力,职能部门一般不会辩解,只能默认前期工作不到位而在会后进行修改。据A市经商局介绍,由于“过会”之前有一定的工作准备,且政府常务副职领导担任专班组长,政府主要领导并未对政策文本作出质疑和否定,只在整治时限、整治结果和组织领导等层面提出了原则性要求。因此,按照政府政策出台惯例,成功“过会”的“预付式消费综合治理政策”相当于获得以市政府办公室名义出台文件的许可。经过政府办公室的核对、校稿、印刷和下发,A市“预付式消费综合治理政策”最终得以正式出台。

(四) 政策输出: 牵头制定跨部门政策的衍生效应

经过上述输入、中介和反应环节,跨部门政策正式出台并输出至任务环境(见图2)。正如分析框架所述,这种输出并非一项简单的文本公布,除了告知外部环境政府有所作为并为各部门后续执行提供指南以外,还会对部门职责配置以及政府合法性带来潜移默化的影响。一方面,A市“预付式消费综合治理政策”经过政府官方审议并正式发布后,各部门实际上已经达成了一致看法,即必须围绕跨部门政策规定的内容展开行动,否则将面临被问责的风险。因而就结果而言,这在事实上已然扩展了传统科层制分工原则下的部门职责配置方式,实现基于任务解决导向的动态责任配置。另一方面,A市“预付式消费综合治理政策”的制定也成功吸引了外部社会主体参与,虽然参与效果不佳,但足以让外部主体认识到政府重视预付式消费治理的“事实”。正是因为有了这一过程的“预热”,后续政府部门的政策执行才有可能得到外部环境的认可和支持,减少执行“中梗阻”。

“政府常务会议审定就代表板上钉钉了,各个部门就不会再有、也不可

能会有推诿扯皮的想法了。因为这是政府官方的政策文件，不去落实就会被问责。后面，我们牵头落实就有底气了，容易多了。”（访谈资料 20230505JS1）

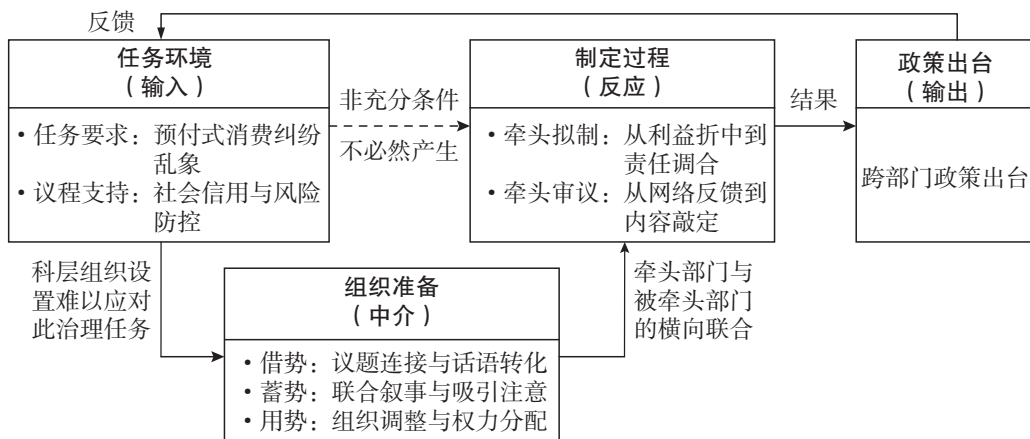


图2 A市经商部门牵头制定预付式消费治理政策的过程逻辑

资料来源：作者自制。

五、结论与讨论

面对科层制职责分工与非常规任务治理需求的张力，部门越来越倾向于通过牵头制定跨部门政策来缓解这种张力及其产生的治理困境。这俨然成为我国政策制定体系中的一种重要模式。本文聚焦部门为何以及如何牵头制定跨部门政策这一现实问题，从过程视角出发，在系统分析范式的基础上构建一个“任务环境（输入）—组织条件（中介）—制定过程（反应）—政策出台（输出）”的理论模型，以此透视A市经商局牵头制定“预付式消费综合治理政策”的具体过程，展现部门牵头制定跨部门政策的过程逻辑。

研究发现，非常规任务环境的输入触发了部门牵头制定跨部门政策的需求。外部环境的输入并不必然直接导向跨部门政策制定，中间需要有一个组织调适的准备过程。面对任务环境的倒逼，直接责任部门通常会运用借势、蓄势和用势等一系列策略调整组织结构，将部门事务上升为政府中心工作，从而获得协调其他部门的权力。在此条件的支持下，牵头部门正式发起政策议程。政策文本经历从利益折中到责任调合的拟制过程以及面向“政策网络”征集和吸纳意见建议的审议过程，跨部门政策才得以正式出台，基于任务解决为导向的动态责任配置得以实现，为缓解政策执行“中梗阻”建立基础。

本研究除了分析部门何以牵头制定跨部门政策的发生机制，拓展牵头任务

制和政策制定研究的边界以外,还有助于拓展系统分析范式的应用,增进对跨部门政策的认识。

第一,本文分析框架拓展了系统分析范式在环境与系统不匹配情境中的应用。按照伊斯顿(1999)的观点,理想政治系统的整体运作模式可描述为:输入为政治系统提供原料,系统对原料加工进而产生输出,输出反馈于系统环境,再形成新的输入,如此循环往复。这一运作模式对常规任务环境下的政府系统分析无疑是合适的,但难以解释具有不确定性和跨部门性的非常规任务情境。因为在这一情境下,充满路径依赖性的理性官僚制不可避免地存在反应迟滞甚至刻意屏蔽非常规任务的“反功能”,使得非常规任务环境的输入可能不会引起政府系统的行动反应。本文提出的理论模型表明,政府组织适应性调整有助于为环境输入顺利导向系统行动提供中介条件,其通过建立促进跨部门合作的新型组织形式为系统行动开辟通道,从而建构系统与环境的有机连接。因此,该模型的提出,有利于理解环境与系统不匹配情境下政治系统运作的机制,可视为对系统分析范式的一个情境性补充。

第二,跨部门政策制定机制反映出科层制组织具有任务解决导向的动态责任配置机制。这也是科层制组织在非常规任务环境下仍有很强生命力的原因所在。传统科层制职责分工是静态的责任配置,遵循的是上下对口、左右对齐的“职责同构”。这种职责配置逻辑在处理静态、确定和程序性事务时无疑具有较高效率,但在面对复杂、动态和不确定的非常规事务时却时常表现出权责分立、利益隔离与协作困难等不足。本文通过跨部门政策牵头制定过程呈现的是,牵头部门与被牵头部门围绕非常规任务治理需求进行折中利益、调合责任,进而拟制政策以及在政府官方审定下认领责任,这些表现出一种基于任务解决导向的动态责任配置逻辑。这在事实上已然扩展和补充了传统科层制职责分工“静态有余而动态不足”的缺漏,构成政府组织面对非常规任务环境仍不失活力的关键。

从实践意义而言,跨部门政策牵头制定的过程事实上也是健全部门协调配合机制的过程。对于一项全新且复杂的治理任务,由于政府组织缺少以往相应的组织体系和工作机制,很难直接拿出有效的治理方案,容易陷入“九龙治水而水不治”的困境。而跨部门政策的制定过程以及最终政策的输出实际上是将各个相关部门调动起来,建立多部门合作的组织体系和工作机制,从而明确各自责任分工和行动路线,这有助于形成彼此协调配合的整体性政策效应。正是基于此,A市的预付式消费政策的后续执行才能够取得成效。这启示政府部门,在面对一项全新、复杂且单个部门难以应对的治理任务时,应先以正式或非正式沟通方法吸引党政领导的注意力,依托党政领导权威建立领导小组等议事协

调组织,获得牵头和协调的资格。然后,通过各部门之间的互动协商制定跨部门政策,敲定各部门的职责分工,这样才能有效应对复杂治理任务。

由于本文关注的是针对预付式消费这一新型复杂任务而发起的跨部门政策牵头制定,其制定过程看起来较为精细,甚至具有一定的烦琐性。这恰恰是预付式消费的任务属性所决定的。管理预付式消费是一项长期性、反复性和复杂性兼具的治理任务,难以像应急任务一样通过“运动”方式直接出台政策并强制要求各部门执行。不同性质的任务引起的跨部门政策制定过程如何,以及跨部门政策出台后对后续执行过程有何影响等问题,均有待后续研究跟进。

参考文献

- 彼得·布劳、马歇尔·梅耶(2001). 现代社会中的科层制. 马戎,时宪明,邱泽奇,译. 上海: 学林出版社.
- Blau, P. M., & Meyer, M. W. (2001). *Bureaucracy in Modern Society*. (Ma, R., Shi, X. M., & Qiu, Z. Q., Trans.). Shanghai: Xuelin Press. (in Chinese)
- 陈水生(2020). 什么是“好政策”?——公共政策质量研究综述. 公共行政评论, 13(3): 172-192+200.
- Chen, S. S. (2020). What Is a Good Policy: A Literature Review of Public Policy Quality. *Journal of Public Administration*, 13(3): 172-192+200. (in Chinese)
- 柴宝勇、石春林(2022). 党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角. 中国行政管理, (2): 100-108.
- Chai, B. Y., & Shi, C. L. (2022). The Policy-making Mode under the CPC's Leadership System: Based on the Perspective of Subject, Structure and Hierarchy. *Chinese Public Administration*, (2): 100-108. (in Chinese)
- 丁煌、梁健(2022). 从话语到共识: 话语如何影响政策制定——以平台经济监管政策为例. 公共管理与政策评论, 11(6): 126-140.
- Ding, H., & Liang, J. (2022). From Discourse to Consensus: How Discourse Affects Policy-making: A Case Analysis Based on the Supervision Policy of Platform Economy. *Public Administration and Policy Review*, 11(6): 126-140. (in Chinese)
- 戴维·伊斯顿(1999). 政治生活的系统分析. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社.
- Easton, D. (1999). *A Systems Analysis of Political Life*. (Wang, P. Q., Trans.). Beijing: Huaxia Press. (in Chinese)
- 官灵芳(2009). 我国公共政策制定中公民参与的制度缺陷及对策分析. 湖北社会科学, (3): 28-31.
- Guan, L. F. (2009). Analysis of the Institutional Deficiencies and Countermeasures of Citizen Participation in the Formulation of Public Policies in China. *Hubei Social Sciences*, (3): 28-31. (in Chinese)
- 韩博天(2010). 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验. 当代中国史研究, (3): 103-112+128.
- Heilmann, S. (2010). Policy Formulation Through Experiments: China's Unique Experience. *Contemporary China History Studies*, (3): 103-112+128. (in Chinese)
- 胡业飞(2018). 组织内协调机制选择与议事协调机构生存逻辑——一个组织理论的解释. 公共管理学报, 15(3): 27-38+155.
- Hu, Y. F. (2018). Choice of Coordinating Mechanism Within Organization and the Law of Survival of Deliberative and Coordinating Agencies: An Explanation from Organizational Theory. *Journal of Public Management*, 15(3): 27-38+155. (in Chinese)
- 李棉管、覃志庆(2023). “新官不理旧事”: 基层科层制的人格化现象再思考——H镇征地安置的案例研究. 公共管理学报, 20(4): 134-146+174-175.
- Li, M. G., & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Affairs”: Rethinking the Personality of the Grassroots Bureaucracy. *Journal of Public Management*, 20(4): 134-146+174-175. (in Chinese)
- 李瑞昌(2004). 关系、结构与利益表达——政策制定和治理过程中的网络范式. 复旦学报(社会科学版), (6): 122-127.
- Li, R. C. (2004). Relationship, Structure and Interests Expression: Network Models in Policy-making and Governing. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, (6): 122-127. (in Chinese)
- 李婷、杨宏山(2023). 工作专班如何落实非常规任务?——重构科层制治理的一个分析框架. 政治学研究, (4): 74-87+151.
- Li, P., & Yang, H. S. (2023). How Can “Task Force” Carry Out Unconventional Tasks? An Analytical Framework

- for Reconstructing Bureaucratic Governance. *Journal of Political Science*, (4): 74-87+151. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2022). 工作专班: 新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. *中国行政管理*, (5): 13-21+49.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, (5): 13-21+49. (in Chinese)
- 刘柯、谢新水 (2023). 工作专班: 应对临时性任务的政府组织形式创新. *中国行政管理*, (4): 63-70.
- Liu, K., & Xie, X. S. (2023). Special Work Team: Innovation of Government Organization Form in Response to Temporary Tasks. *Chinese Public Administration*, (4): 63-70. (in Chinese)
- 刘军强、谢延会 (2015). 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究 (2002~2012). *政治学研究*, (4): 84-97.
- Liu, J. Q., & Xie, Y. H. (2015). Unconventional Tasks, Official Attention, and Governance Mechanism of Local Coordination Groups in China: A Study Based on A City in A Province (2002-2012). *Journal of Political Science*, (4): 84-97. (in Chinese)
- 吕芳 (2019). 公共服务政策制定过程中的主体间互动机制——以公共文化服务政策为例. *政治学研究*, (3): 108-120+128.
- Lü, F. (2019). The Interactions of the Multi-Agencies on the Policy-making Process in China: A Example from Public Culture Service Policy. *Journal of Political Science*, (3): 108-120+128. (in Chinese)
- 练宏 (2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. *社会学研究*, 31(4): 1-26.
- Lian, H. (2016). Constructing the Chinese Governance System: History and Reality Competing for Attention in the Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 31(4): 1-26. (in Chinese)
- 鲁宁 (2022). 议事协调机构设置的制度逻辑——基于外部比较与内部比较的双重视角. *中国行政管理*, (2): 28-35.
- Lu, Y. (2022). The Institutional Logic of the Establishment of Deliberative and Coordinating Agencies: Based on a Dual Perspective of External and Internal Comparisons. *Chinese Public Administration*, (2): 28-35. (in Chinese)
- 马翔 (2022). 牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 15(1): 89-109+198.
- Ma, X. (2022). Departmental Cooperation Logic in the Leading Task System: Based on the Qualitative Comparative Analysis of the Reform Cases of “Reform of Government Functions”. *Journal of Public Administration*, 15(1): 89-109+198. (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 Attach Great Importance: An Attention Distribution Approach of Bureaucratic Operation. *Chinese Public Administration*, (4): 93-99. (in Chinese)
- 王浦劬 (2010). 一般政治系统理论基本特点刍议. *科学决策*, (8): 1-8.
- Wang, P. Q. (2010). On the Characteristics of the General Theory of Political System. *Scientific Decision Making*, (8): 1-8. (in Chinese)
- 吴文强 (2020). 政府多部门决策协调的研究述评. *公共行政评论*, 13(1): 177-194+200.
- Wu, W. Q. (2020). Coordination in Inter-Departmental Decision-Making: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 13(1): 177-194+200. (in Chinese)
- 肖滨、费久浩 (2020). 专家-决策者非协同行动: 一个新的解释框架——以 A 市政府决策咨询专家的政策参与为例. *公共管理学报*, 17(3): 37-48+167.
- Xiao, B., & Fei, J. H. (2020). Uncoordinated Action Between Experts and Policy-Makers: A New Interpretive Framework: A Study Based on the Policy Participation of Policy-Making. *Journal of Public Management*, 17(3): 37-48+167. (in Chinese)
- 徐明强 (2023). 牵头部门何以牵头: 地方政府中心工作下的权威再分配与政策执行. *中国行政管理*, (7): 135-144.
- Xu, M. Q. (2023). How Does the Leading Department Lead: Authority Redistribution and Policy Implementation under the Central Work of Local Government. *Chinese Public Administration*, (7): 135-144. (in Chinese)
- 徐元善、居欣 (2009). 公众参与公共政策制定过程的问题及对策研究. *理论探讨*, (5): 143-146.
- Xu, Y. S., & Ju, X. (2009). Research on the Problems and Countermeasures of Public Participation in the Process of Public Policy Formulation. *Theoretical Investigation*, (5): 143-146. (in Chinese)
- 肖楝文、姜逾婧、朱亚鹏 (2016). 如何形成政策共识: 社会政策立法过程中的协商政治——以南方省残疾儿童保护政策立法为例. *政治学研究*, (2): 108-120.
- Xiao, D. W., Jiang, Y. J., & Zhu, Y. P. (2016). How to Reach Policy Consensus: The Politics of Policy Negotiation in the Provincial Social Legislation: Taking the Legislation of Protection Policies for Disabled Children in Southern Province as an Example. *Journal of Political Science*, (2): 108-120. (in Chinese)

- 叶托、周婷 (2019). 政府职能部门如何开辟新地盘? ——以广东省 F 市民政局推动社会工作发展为例. *公共管理学报*, 16(1): 41-53+171.
- Ye, T., & Zhou, T. (2019). How Does Governmental Department Establish a New Turf? A Case Study of Bureau of Civil Affairs of F Municipality Establishing the Turf of Social Work. *Journal of Public Management*, 16(1): 41-53+171. (in Chinese)
- 翟磊 (2023). C 位策略: 地方政府部门间竞争的政策发布逻辑. *中国行政管理*, (4): 89-97.
- Zhai, L. (2023). Central Position Strategy: Policy Release Logic for Local Government Departments Competition. *Chinese Public Administration*, (4): 89-97. (in Chinese)
- 周望 (2015). “领导小组”如何领导? ——对“中央领导小组”的一项整体性分析. *理论与改革*, (1): 95-99.
- Zhou, W. (2015). How Does the “Leadership Group” Lead: A Comprehensive Analysis of the Central Leading Group. *Theory and Reform*, (1): 95-99. (in Chinese)
- 张海柱 (2016). 话语联盟、意义竞争与政策制定——以互联网“专车”论争与监管政策为例. *公共行政评论*, 9(5): 3-23+203.
- Zhang, H. Z. (2016). Discourse Coalition, Meaning Competition and Policy-Making: The “Ride Sharing” Debate and Policy as a Case. *Journal of Public Administration*, 9(5): 3-23+203. (in Chinese)
- 张国磊、李尧磊 (2022). 第一书记嵌入农村基层治理的结构性困境与优化路径——基于桂南 B 镇的调研分析. *中国行政管理*, (10): 74-81.
- Zhang, G. L., & Li, Y. L. (2022). The Structural Dilemma and Optimization Path of the First Secretary Embedded in Rural Grass-roots Governance: Investigation and Analysis Based on B Town in Southern Guangxi. *Chinese Public Administration*, (10): 74-81. (in Chinese)
- 张国磊、曹志立 (2020). 上下左右——部门征求意见中的利益吸纳和责任排斥. *公共行政评论*, 13(6): 1-20+206.
- Zhang, G. L., & Cao, Z. L. (2020). Hierarchical and Multilatera: Interest Absorption and Responsibility Exclusion in “Ask for Opinions” in Public Policy Making. *Journal of Public Administration*, 13(6): 1-20+206. (in Chinese)
- 朱亚鹏、岳经纶、李文敏 (2014). 政策参与者、政策制定与流动人口医疗卫生状况的改善: 政策网络的路径. *公共行政评论*, 7(4): 46-66+183-184.
- Zhu, Y. P., Yue, J. L., & Li, W. M. (2014). Policy Actors and Policy Making for Better Migrant Health in China: From a Policy Network Perspective. *Journal of Public Administration*, 7(4): 46-66+183-184. (in Chinese)
- 章平、刘靖婷 (2013). 公共决策过程中的社会意见表达与政策协商——以新医改政策制定为例. *政治学研究*, (3): 57-68.
- Zhang, P., & Liu, J. T. (2013). Social Opinion Expression and Policy Consultation in the Public Decision-making Process: Taking the Formulation of the New Healthcare Reform Policy as an Example. *Journal of Political Science*, (3): 57-68. (in Chinese)
- 郑克强、张蓉 (2012). 公共政策制定过程中的公众参与分析——基于系统动力学视域. *南昌大学学报(人文社会科学版)*, 43(1): 25-30.
- Zheng, K. Q., & Zhang, R. (2012). Analysis on Public Participation in Public Policy Formulation: Based on System Dynamics Perspective. *Journal of Nanchang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 43(1): 25-30. (in Chinese)
- 郑石桥、马新智、张庆杰 (2012). 政治模式和国家审计: 一个政治系统理论架构. *经济社会体制比较*, (6): 168-176.
- Zheng, S. Q., Ma, X. Z., & Zhang, Q. J. (2012). Political Models and National Audit: A Political System Theoretical Framework. *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 168-176. (in Chinese)
- Hickson, D. J., Hinings, C. R., Lee, C. A., & Pennings, J. M. (1971). A Strategic Contingencies Theory of Intra-Organizational Power. *Administrative Science Quarterly*, 16(2): 216-229.
- Lawrence, D. M. (1997). Quality Lessons for Public Policy: A Health Plan’s View. *Health Affairs*, 16(3): 72-76.
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 24(2): 200-218.
- Zheng, H., Jong, M. D., & Koppenjan, J. (2010). Applying Policy Network Theory to Policy-making in China: The Case of Urban Health Insurance Reform. *Public Administration*, 88(2): 398-417.
- Zhu, Y. (2012). Policy Entrepreneur, Civic Engagement and Local Policy Innovation in China: Housing Monetisation Reform in Guizhou Province. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2): 191-200.

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