

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

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*

【摘要】跨境劳务合作计划自 2017 年正式落地广西后便取得快速发展，地方政府充分利用这一政策红利引进越南工人，以承接东南沿海地区的劳动密集型产业转移。30 天签证政策的严格约束，使中央政府、地方政府、用工企业、中介公司共同维持了一个动态平衡的用工管理模式。在安全化和商业化的双重目标指引下，越南客工的超短期签证政策得到了严格执行，客工的脱离监管和逾期不归现象远少于日本、韩国和中国台湾，并且客工的劳动权益也得到保障。引进外国劳工对于中国各级政府而言，都是一个富有挑战性的政策学习过程。论文所呈现的案例其政策创新之处在于，地方政府通过充分向中介公司授权并施以严格监管，制造了一个动态的劳动力市场和中介服务市场，这种动态监管引导中介公司和用工企业良性竞争。中央政府与地方政府基于利益平衡达成的政策，有效推进了安全化和商业化目标的实现，超越了东亚其他国家和地区的客工管理模式。

【关键词】跨境劳务合作 客工 安全化 商业化

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 01-0146-16

一、引言

广西中越边境地区活跃着两个跨境劳动力市场，一是自 20 世纪 90 年代以来持续至今的季节性甘蔗收割用工市场。每年 10 月蔗季开始，数以万计的越南工人就经由各种渠道进入广西砍蔗，并分散在边境地区的田头村尾，直到次年 3 月蔗季结束才陆续回国。二是自 2017 年中越跨境劳务合作协定签订以来进入广西的越南劳务用工。截至 2019 年底，广西 C 市和 D 市共正式引进越南工人超过

* 黄岩，华南理工大学公共管理学院、广东社会保障研究中心教授。通讯作者：王彬彬，华南理工大学公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金重大项目“中国式现代化进程中文化和旅游深度融合发展研究”（23ZDA091），华南理工大学中央高校专项经费项目（C2240450）。

38 万人次^①。2015 年国务院出台《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72 号），该文件简化了两国边境地区居民往返程序，对常驻沿边地区从事商贸活动的非边境地区居民实行与边境居民相同的出入境政策。在此背景下，广西地方政府和用工企业敏锐地抓住了政策机会，积极与越南相关部门谈判，推动两国开放劳务合作。2017 年 2 月，自治区政府发布《关于同意广西中越跨境劳务合作试点工作方案的批复》（桂政函〔2017〕7 号），并率先在边境的 C 地级市和 D 县级市进行试点工作，允许越南工人进入两地跨境劳务合作区合法务工。C、D 两市充分利用这一政策优势，大力开展招商引资，吸引东南沿海地区特别是珠三角地区劳动密集型产业进驻。这些越南工人属于纯粹劳动力输出，不涉及携家带口和移民定居，具有明显的客居属性，故而本文称之为“越南客工”。“客工”英文为“Guestworker”，客工项目广泛存在于东亚的日本、韩国、新加坡、中东海湾国家以及中国的台湾和香港等地区。

客工管理普遍面临着商业化过度而安全化不足的难题，过度市场化引发的工人脱离监管抑或滞留不归等问题，长期困扰着全球各主要移民输入地区。然而，本研究在广西的田野调查中发现，地方政府对越南客工实行的有效监管和服务，妥善平衡了商业化与安全化二元对立的矛盾，既规范了工人的流动秩序，又保障了工人的劳动权益，使跨境合作区的用工企业偏好雇用越南客工，且鲜少发生越南客工投诉或维权事件。基于此，本文需要回答的是，为何这一看似并不合理的 30 天签证政策却能得到各方有效遵守？在安全化与商业化双重政策目标下，用工企业、劳务中介公司以及客工三者间的利益是如何平衡的？相较于东亚其他国家和地区，广西跨境劳务合作监管有哪些政策创新？本文的观察发现是，由中央政府、广西地方政府、劳务中介机构与用工企业等共同构造了一个动态的用工体系。中央政府通过 30 天往返签证政策严格限制工人的流动性，地方政府则通过充分授权中介机构保证了用工市场的灵活性，而这些规范化的管理和灵活性操作又嵌合在中越边境共同的历史和文化背景中。

本文的田野调查分别于 2019 年 10 月、12 月以及 2021 年 1 月在 C、D 两市进行。笔者分别对 12 家劳务中介公司负责人、5 名越南工人以及 7 家用工企业进行了访谈，走访了 7 家跨境劳务合作产业园区和 12 名相关政府部门的工作人员，参与了 D 市政府组织召开的专题工作会议。受客观因素影响，2021 年调查中研究团队没有直接访问到越南工人，但对 C 市 N 县合作园区的 3 名越南新娘进行了访谈，并走访了越南新娘家庭。另外，课题组还对 C 市和 D 市两个一类出入境口岸的跨境劳务相关商户进行了随机调查，C 市政务数据局为课题组提供了比较详细的跨境劳务合作数据。

① 遵守学术规则，本文对相关地名和人名进行了匿名处理，相关数据由当地政府部门提供。

二、文献回顾

（一）国际移民中的客工计划

自“二战”以来，部分发达国家通过引进外国劳动力来推动本国经济的增长。德国曾是引进外国劳动力最为成功的国家，其在引进外国劳动力的过程中允许工人更换雇主和携带家属，这造成越来越多的外国劳动力最后定居德国（Hahamovitch, 2003）。外籍工人停留时间越长，他们就越可能提出安家乐业的诉求，进而对东道国的住房、教育、卫生和社会福利提出更高的要求。受石油危机引致的经济衰退和客工管理成本上升等因素影响，德国在1970年取消了外国劳动力（以下简称“外劳”）引进制度（Ellermann, 2014）。随后，20世纪90年代许多发达国家又相继恢复外劳引进制度，但对工人的工作签证、停留时间和携带家属等方面进行了严格规定。在大多数国家，工人在东道国的停留时间均受到限制，客工需要不停地申请往返签证。

客工计划是全球化的产物（Peter & Timothy, 2000），东道国政府希望构建一支与雇主和劳动力市场紧密相连的特殊劳动力队伍，这支队伍由从事特定岗位和来自特定劳动力市场的不稳定工人构成。为此，客工政策往往蕴含着既要调节劳动力流动性，又要保障移民劳动权利的双重目标（Anderson, 2010）。Murray（1986）认为国家强制性限制了移民劳动力商品化权利，这种限制催生了一个形式上不自由的劳动力市场。即每个客工政策背后都有一个支配性的假设，客工可以在劳动力市场不需要的时候被驱赶回国（Soysal & Nuhoglu, 1995）。在这一前提性假设下，20世纪70年代东亚的日本、韩国、新加坡以及中国台湾和中国香港地区开始大量引进外国劳动力助推经济发展，海湾国家则得益于石油开发和经济快速发展，吸引了大量外国劳动力进入。但是这些国家和地区都严格限制外国劳动力入籍，工人若逾期不归，雇主和工人均要受到严厉处罚（Castles & Davidson, 2020）。由此，从印度尼西亚到马来西亚、从越南到韩国、从印度到卡塔尔，在建筑、家政服务、农业季节性用工等领域，临时性的客工构筑了亚洲地区发达的移民产业。与此同时，近年来在中国的广西和云南边境地区也涌现了大量来自越南、缅甸和老挝的临时性客工，甚至存在一些外籍工人非法进入中国东部沿海地区务工的情况，而这一新兴的劳动力流动现象尚未引起学术界的足够关注。

（二）移民产业中的安全化与商业化

国际移民是一个复杂的系统性工程，它不仅涉及移民工人的权利保障、劳

动力市场的稳定、移民的社会融入等问题，还牵涉族群认同、边界管理、跨国司法等方面。当一个国家处于经济高速发展期，吸纳外来移民劳动力可有效缓解用工荒困境，但同时也不可避免地为社会治理体系增添了新负担。哥本哈根学派所倡导的安全化理论，深入剖析了国际移民现象形成背后的因果机制，为这一现象提供了解释（巴瑞·布赞、奥利·维夫，2010）。移民问题之所以会被安全化，关键在于极端贫困、政治危机或军事冲突引致的非法人口跨境流动，给国家和国际边界的和平稳定、经济发展和社会秩序带来了不稳定因素（吴琳，2017）。尤其是经济问题往往容易被上升至国家安全高度，一旦国家进入经济衰退期，外来移民则可能被视为一种对东道国的威胁。在印度尼西亚，执政党和媒体曾通过不断制造安全化议题来强调外来移民是威胁其国家安全的因素，这根源在于其长期排外情绪以及对周边崛起背景下的担忧（潘玥，2020）。为此，安全化构成移民管理和移民控制的重要目标。对于移入国而言，安全化需要统筹考虑两个关键问题：一是外来移民可能对本国劳动力市场构成冲击，所以移民大都从事本国工人不愿做的“三D”（Dirty, Difficult, Danger）工作。二是潜在的社会治理安全隐患。来自落后国家的移民容易与吸毒、偷盗、不讲卫生等行为相联系（Aguilar & JR, 1999），这可能会对社会稳定造成一定影响。

移民服务与管理的国际化催生了一系列以移民控制和难民保护为核心的离岸经济，移民已经成为一门大生意（Gammeltoft-Hansen & Nyberg-Sørensen, 2013）。移民中介服务是一种商业行为，一项全球性业务（Harney, 1977; Salt & Stein, 2002）。具体来看，移民服务可类型化为合法/非法、正式/非正式几种模式（Hernández-León, 2008），其中关涉招聘组织者、运输供应商、合法或虚假的文件供应商、正式和非正式的汇款或快递服务业主、咨询律师以及形形色色的经纪人等市场化主体，由此构筑了完整的商业化移民产业链。移民商业化带来私有化，依托于高度发达的商业化和私有化，全球移民产业方兴未艾。

在移民工人看来，来自发达国家的务工汇款构成整个家族生存和发展的支撑。在输出国政府看来，移民的汇款和知识学习能够助力国家经济发展。以汇款为例，2013年菲律宾的移民汇款收入已达到国内生产总值的10%左右，这导致国家对移民产业的结构性依赖。如果移民汇款水平大幅下降，菲律宾将面临严重的经济衰退。另外，一些国家则依靠向境外输出劳动力来向母国输血，移民汇款也可能成为阻碍这些国家经济结构转型的“发展诅咒”（Kapur & McHale, 2003）。移民产业的高速发展，引发了国际社会对移民工人权利的广泛关注。尽管亚洲多个国家已对移民中介费进行了限制，菲律宾、尼泊尔和斯里兰卡规定中介费为移民一个月的工资，孟加拉国规定为三个月工资，印度规定为一个半月（45个工作日）工资，但事实上这些国家的移民前往卡塔尔打工都需支付数千美元的中介费（Jureidini, 2014）。例如，一名越南工人前往马来西亚

需要支付中介费 1300 美元，中国台湾为 3000 美元，韩国为 7000 美元，日本为 1 万美元（Lê，2010）；一名赴日务工的中国技能实习生的出国费用约合 3~4 万元人民币（程多闻，2019）。高昂的中介费加重了工人与中介的依附关系，也弱化了工人的劳动权益保护。

综上所述，已有关于亚洲客工的研究基本持批评性立场，在国际移民学界的主流观点看来，无论是日本、韩国、新加坡或海湾国家还是中国台湾，客工的临时性与非人道性紧密相连，安全性与商业性矛盾对立，特别是东道国兼顾安全化与商业化的双重政策目标导向，往往模糊了引导客工积极流动的政策关照。但实践表明，广西的跨境劳务合作是一个例外，依托正式的跨境劳务合作计划，地方政府不仅严格控制了工人务工成本及其流动性，还有效地将中介服务纳入常态化监管之下，促成安全化、商业化与工人权益保障的耦合统一。虽然有学者试图从安全化视角对广西跨境劳务合作政策实践作出解释，Speelman（2022）认为，在解决经济发展与跨境流动安全的紧张关系中，广西跨境劳务合作框架下的国家行动者未能在相互冲突的发展和安全问题之间取得平衡。吴存玉和梁栋（2020）认为，广西的客工政策更多在于规范日益猖獗的甘蔗砍伐行业中非正规就业的越南工人，但两位学者对广西的越南工人市场的研究均忽略了一个关键事实，广西边境地区跨境劳务合作市场与甘蔗砍伐行业的散工市场同时并存，地方政府对跨境劳务合作的规范化管理并未对砍蔗散工市场构成冲击。

三、在安全化与商业化之间寻找平衡：客工管理的比较分析框架

东亚地区强劲的经济增长催生了一个规模巨大的客工市场，各国围绕安全化和商业化目标所出台的移民管理政策，为非法移民行业制造了新机会，也扩大了移民产业（Trujillo-Pagán，2014）。日本、韩国、新加坡、马来西亚以及中国台湾、中国香港等地发展出了独特的客工政策，由此形成的客工管理模式差异见表 1。

表 1 东亚地区的客工管理模式

	日本	韩国	中国台湾
管理主体	企业协会	政府机构	私人中介机构
安全化	脱离率较低，3% 以下	脱离率较高，10% 以上	脱离率低，2% 以下
商业化	移民成本较高，产业协会承担中介工作并收取费用	移民成本较低，禁止中介公司介入	移民成本高，全部工作由中介公司承担

资料来源：作者自制。

首先，在管理模式方面。中国台湾将移民管理事务授权给中介公司，尽管当局鼓励企业自主招聘客工以减少中介公司的费用抽成，但囿于文书繁杂，中小企业仍然偏好选择中介公司来招聘和管理工人。由于中介服务利润可观，中国台湾地区涌现出 1300 多家客工中介公司，但受配额限制，业务竞争非常激烈。2004 年韩国制定了《外国工人就业法》，旨在重点打击贩卖外国工人的商业化行为。韩国政府先是通过成立国家层面的管理机构以取代私人机构，再是为了管理工人的居留和办证等事宜，与 40 多个受官方资助的 NGO（非政府组织）签订合同，为客工提供一体化服务。这一举措有效削减了移民成本，使客工前往韩国工作的中介费和培训费从平均 3500 美元降低到 1200 美元。日本政府则实行针对外国人在日本就业的技能实习制度，允许企业以招聘技术实习生的名义引进工人（“TITP”计划）。日本政府将技术实习生的招募和管理交给民间机构而非私人商业机构承担。日本国际培训合作组织（JITCO）包揽了全部客工的管理工作，JITCO 主要通过为小企业提供服务的方式，向接受服务的小企业收取费用。然而，因“TITP”计划对工人劳动权益保护不力，一直以来备受国际劳工组织等非政府组织的重点关注。

其次，在配额方面。中国台湾当局每年审核新的配额指标，禁止 10 人以下的小公司招聘客工，优先照顾家政、建筑以及农林行业的配额。每个人入境许可证时效为 3 年，表现良好者可申请再延续 3 年，工作 6 年后必须返回母国，此后甚至禁止以旅游之名申请进入中国台湾。韩国直接把客工招募人数具体分配到工人来源国家，其中分配到中国的客工人数近年来不断削减，而分配给越南的人数增长较快。同时，韩国还对用工企业进行配额限制，根据企业的规模限定企业招聘客工的人数和比例。日本在配额政策上则更具灵活性，一方面规定用工企业招募外国实习生不能超过用工总量的 5%，另一方面将技术实习生签证时间延长至 5 年。日本政府自 2014 年起更是通过加强对客工的劳动权益保护，强化对客工的培训，进一步扩大了客工招募和使用规模。

再次，在保证金方面。中国台湾要求用工企业必须按照每名工人 1500 美元的标准缴纳保证金，如果发生工人逾期不归事件，中介机构将面临每人 3 万美元的处罚。为防止工人脱离监管，中介公司除了扣押工人 1200 美元保证金和护照以外，还积极组织工人按时返乡，协助雇主共同护送工人离境直到拿到登机牌。同时，中国台湾还针对中介公司每年的经营状况，进行“A、B、C”3 个等级的星级评定，其中“是否存在工人脱离监管和逾期不归”构成评星定级的一个最重要指标。如果中介公司被评定为 C 级，则直接被吊销营业执照。此外，中国台湾还对警察进行激励，警察抓获无证或超期务工的客工可获得一定奖励。日本则主要施行向客工收取每人 5000~9000 美元的安全保证金，并在合同终止

后返还保证金的政策。

最后，东道国均对工人实行入境体检和定期体检。入境体检是出于公共卫生防疫的考量而实施的，旨在筛查并排除患有疾病或身体健康状况不佳的工人。定期体检主要面向女性工人，反映了东道国不允许女工在境内工作期间怀孕和生育的限制。在中国台湾，若女工怀孕且孩子的父亲非中国台湾籍，那么母亲及新生儿将面临被遣送出境的境遇。在日本和韩国，客工不能随意更换雇主，这容易导致雇主强迫工人重复体检和进行人身控制。项飏和吕云芳（2011）指出，东亚的劳工输出是一个“劳工移植”的过程，劳工在家乡被“拔出”并直接移植在海外严格控制的岗位、标准、工作场所和生活空间中。

然而，广西的越南客工管理呈现出与东亚其他国家或地区差异化的特点，这既与中越两国特殊的自然地理和社会文化的密切交融相关，也与两国特殊的政治环境相关。相较于其他国家或地区，广西在跨境劳务合作上面临的政策环境更为复杂多变，且涉及的相关利益主体也更为多元。广西地方政府期待中央政府在签证时限方面给予其更大的自主权，但实际上中央政府所给定的签证限制却是全球最严格的。出乎意料的是，这一最严格的签证政策竟得到了严格遵守，纵使每年有数十万的客工进入跨境劳务合作区内工作，却鲜少发生脱离监管事件。与跨境劳务合作框架内井然有序的用工管理相比，地方政府对日常广泛散布于边境农村且日益向内陆渗透的农业季节性用工的监管，特别是甘蔗砍伐季节性用工的监管几乎是失败的。从市场监管成效来看，C市有上百家劳务中介公司，而3年来真正被吊销执照的公司仅有3家。与中国台湾、日本和韩国相比，广西跨境劳务合作的监管措施具有很大的差异性，相应地，其价值、理据和效果也截然不同（见表2）。在安全化与商业化之间，广西的跨境劳务合作政策得到了中央与地方政府以及中介公司和用工企业的默契同意。

表2 广西跨境劳务合作中的管理模式

主体	价值	策略	理据
中央政府	安全化	“一月一签”的严格签证限制，由中央政府划定跨境劳务合作区，加大对跨境非法务工的打击力度	携手建设中国-东盟命运共同体，防止种族冲突和客工脱离监管，维护周边地区和谐发展，等等
地方政府	安全化 与商业化	建设跨境劳务合作区，引进越南工人；放权中介，评星评级，红顶中介激励；入境管制收费，严格治安管理，为工人购买意外保险	在安全化与商业化间寻找平衡，防止客工脱离监管；以客工红利吸引珠三角劳动密集型企业转移，发展地方经济
中介公司	商业化	派遣用工，全程办理入境手续，向企业收取用工管理费，赚取办证费和手续费	中越边境边民往来密切，长期存在散工市场，跨境劳务合作释放政策红利

(续上表)

主体	价值	策略	理据
用工企业	商业化	无需为工人购买“五险一金”，向中介支付管理费，委托中介招工和管理，申请跨境劳务合作优惠政策	产业转移需要大量劳动力，越南工人用工成本低、便于管理

资料来源：作者自制。

四、安全保证：严格执行 30 天签证政策

《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72 号）的出台，为边境地区打开了巨大的政策之窗，广西地方政府部门敏锐地抢抓政策机遇，积极引进越南劳动力以承接东南沿海产业转移。广西的跨境劳务合作最初仅被限定在 C 市和 D 市，对此，C、D 两市兴建了 10 多家跨境劳务合作产业园，旨在借助越南劳务工人这一政策红利，吸引企业入驻，发展电子配件、服装、玩具等劳动密集型产业。深圳某电子集团在 C 市口岸附近投资建设了大型电子厂，该厂 90% 的工人来自越南，中国-东盟水果保税园区的装卸工人也几乎全部来自越南。

跨境移民的管理作为一个全球性难题，无论是接收国出于发展经济需求主动招募外籍劳动者，还是输出国的工人因生计所迫而选择海外就业，移民工人的存在都不可避免地对接收国的劳动力市场和社会治理带来一系列冲击。对于中央政府而言，最为关切的是如何有效遏制外籍客工的非法滞留与跨区域无序流动，尤其要防止客工脱离监管而大量进入中国内陆地区。紧扣中央政府的关切，地方政府所采取的管理措施包括工人入境许可（边检）、体检（卫健）、务工许可（人社）、企业用工审批（人社）、中介审批和监管（人社）、用工监督（人社）、居留报备（公安）等方面。同时，客工只被允许从 C 市和 D 市两个国家一类口岸入境及办理相关手续^①，并在中介公司的组织下办理入境许可证、务工许可证和体检证明。其中，来自公安部门的入境签证必须“一月一签”；来自人社部门的监管政策包括指定客工工作辖区、务工许可证“一月一办”、企业用工许可审批、中介资格审批等；来自卫健部门的体检每 6 个月办理一次。此外，对用工企业和工人影响最大的莫过于 30 天签证政策，工人每工作满 30 天，必

^① 广西的边境地区有很多出入境口岸，边民出入境一般采取就近原则。由于跨境劳务合作只允许客工经由 C 市和 D 市这两个国家一类口岸出入境，工人往返非常不便。C 市口岸坐落在下辖的县级市 P 市，但是 P 市口岸离 P 市市区近 20 千米，从 P 市口岸入境的工人必须辗转在口岸和市区之间办证。

须自行回国或在中介公司的组织下回国办理手续。那么，这一严格的签证政策背后隐含着怎样的考量？

第一，中央政府将签证限定在30天首先是出于政治安全考量。中央政府最关心的是越南工人如果脱离监管涌入内地，可能引发非法滞留、文化摩擦甚至种族冲突等问题。跨境劳务合作首先不仅关乎国家层面的政治合作和政治承诺，更是中国“一带一路”倡议和共同构建人类命运共同体理念的重要实践。广西地方政府积极推动跨境劳务合作工作，既是响应“一带一路”倡议的具体举措，也是一项能获得中央政府认可的政策创新实践。但问题在于，中越两地经济发展不平衡，这种不平衡所凸显的中国经济繁荣景象吸引着越南工人大规模流入广西边境地区务工。而且，边境地区两地民众语言相通、习俗相近，往来互动十分频繁，这在一定程度给客工监管埋下诸如非法滞留、非法偷渡、劳动权利保护不力等风险^①。为此，政府必须严格执行工人每30天出入境重新办理签证的制度，加大工人随意外流的时间和经济成本，实现源头治理，确保消除安全隐患。

“从我们的工作来看，这是一个国家工程，中国在加大与东盟国家的实质性合作，包括东盟国家水果进口的通关，也包括这个劳务项目。落实与东盟的合作主要靠广西，主要靠我们D市，我们不能把它搞砸了。”（2019年12月8日，访谈D市商务局负责人）

第二，为期30天的签证可暂时性地满足工人就业和企业发展的需求。根据双方签订的合作协议，跨境劳务合作主要针对两国边境线上越南4个经济落后的山地省区，这4个省区邻近C市和D市两个口岸，工人往返便利，有利于实现就近就业。例如，F地级市下辖D县级市，该县级市地理位置靠近越南边境线，但F市的其他县区则远离边境地区，因此中央政府只批准D市开展跨境劳务合作。另外，中央政府选择两市作为跨境劳务合作试点，同样蕴含着对扶贫工作的深远考虑。C市是广西经济最落后的地级市之一，而且下辖的众多县区紧邻边境区域，因此开放C市全县区作为跨境劳务合作试点，可带动全域经济发展。整体来看，受中越两国外交关系影响，C、D两市经济发展曾经非常受限，边境排雷工作直到20世纪90年代还在继续，外来投资也非常有限。由跨境劳务合作、边境贸易和互市贸易等共同组成的政策工具，有效助推了边境地区经济发展进程，为两地企业的发展和工人的就业提供了良好契机。而这离不开30天签证政策的支持，30天签证的制度设置保障了政策红利被限定在C、D两市，使其无须与其他地区竞争和分享。

^① 中国文书裁判网显示，广西中越边境偷渡刑事案件一直居高不下，2013年到2021年刑事一审案件分别为23件、116件、104件、187件、211件、195件、473件、645件和453件。

具体而言，边境地区产业基础极为薄弱，大力承接广东沿海地区的产业转移，几乎成为当地发展经济的唯一出路。因此，地方政府迫切希望兑现政策红利，引进更多的越南劳动力以服务于产业发展。引进劳动力牵涉签证问题，签证时间过短不利于企业用工，同时也增加了企业管理成本和工人证件办理成本。但如果签证时间过长，客观上则有利于客工前往广东或内地其他省区工作。实际上，鉴于来到中国务工的越南工人总量有限，本地企业招工用工竞争异常激烈，加上毗邻广西的珠三角地区工资收入相对更高，广西地方政府并不乐见越南工人经由广西进入广东或内地其他地区工作。因此，实施 30 天签证政策在一定程度上有助于将越南客工限制在广西边境地区，以促进当地经济和就业市场的发展。

第三，对于跨境劳务合作经办部门来说，30 天签证政策具有两面性影响。繁重的办证业务显著增加了行政成本和工作压力。每年数以万计的办证申请，叠加农产品、海产品加工业典型的季节性用工特性，使办证窗口承受着异常压力，对此，C、D 两市公安、人社和卫健部门只好通过招聘大量的政府雇员和合同工以满足窗口服务需求。从用工稳定性角度考量，地方业务经办部门希望延长签证期，以改善 30 天签证政策客观上造成的工人流动频繁、证件办理业务紧张的局面。然而，如果签证延长至 180 天甚至更久，虽然理论上可以部分缓解工人流动带来的压力，但这也为客工在中介机构的协助下规避监管、跨地区非法务工提供了更大便利，进而加大政府对外来务工人员的监管难度，导致社会稳定面临更为严峻的挑战。

庞大的证件办理业务量也给地方政府带来一笔可观的预算外收入。相较于中央政府采取的严格 30 天入境签证政策，地方政府执行的入境许可政策则较为灵活。根据双方签订的双边协议规定，仅允许边境山区 4 个省份的工人进入中国从事跨境劳务活动，然而这一规定在实际执行过程中并未得到全面的遵守。中国企业对越南工人的需求量较大，并且希望工人来源多元化以避免其集聚抱团，但事实上愿意跨越国界前来中国务工的越南工人数量却相对有限。因为出国务工不仅需要健康的体魄，还需要勇气、见识和社会网络的支持。中介公司为了满足市场用工需求，往往选择突破 4 个省区的地域限制，扩大契合企业要求的工人的招募来源。对此，地方人社部门虽不断强调要从严落实政策精神，但在具体政策执行中也很难实现对客工来源的逐一查验。而恰是政策执行中的弹性空间，一定程度上扩大了客工吸纳量，进而提升了签证办理量。每位客工入境签证许可每月必须办理一次，每次收费 100 元；体检每 6 个月一次，每次收费 100 元；务工证每月办理一次，每次收费 10 元，这些费用积少成多，对于经济落后的 C 市和 D 市来说，构成一笔不小的预算外收入。

五、商业红利：中介竞争与政府放权

跨境劳务合作试点具有显著的溢出效应，吸引着市场化经营主体竞相涌入以分享商业红利。C、D两市先后涌现出100多家注册公司从事跨境劳务中介业务，其资本来源类型如下。一是由传统的人力资源公司转型做跨境劳务业务。因本地用工市场整体欠发达，这类转型公司相对较少。例如SD公司，公司负责人L总为C市本地人，早年一直在广东东莞从事劳务派遣工作，2018年捕捉到跨境劳务商机后便决定返乡发展。二是利用自身人脉资源成立公司从事跨境劳务业务。例如HR公司，其核心股东主要由从当地监管部门退休的公职人员组成，他们熟知业务情况，从业行为也更规范。三是拥有越南社会关系网络的从业公司。例如DY公司的S总是D市京族人，京族与越南族同宗同种，往来互动密切。S总在越南留学和工作多年，积累并开拓了在越南的社会关系网络。

中介公司的收益主要来源于以下两个方面：一是证件代理服务费。在早期，中介公司为客工提供了全面的证件代理服务，并根据服务内容的复杂性加收额外的费用。C市口岸甚至出现一些专门代行办理证件的中介公司和个体经纪人。但随着市场竞争日益激烈，代理一名工人的办证费用也随之降低到每人5元。二是转运环节的溢出收入。在转运工人的过程中，中介机构通常可以在交通、食宿安排环节获取提成。例如，在C市口岸证件办理等候期间，中介机构依据市场价格向工人收取每人每晚30元住宿费，但小旅店私下则向中介公司支付每人每晚10元的回扣。当工人进厂并开始工作后，中介公司还要按月向每位工人收取200元的管理费，这笔费用约占工人总收入的5%，构成了中介机构的主要收入来源。

中介公司的经营风险包括以下五个方面：一是公司必须投入足够的人力资源和经济成本在越南寻找合适的工人。为保障稳定的客工供应，多数中介公司通过向越南的招工代理支付佣金的形式，构建了持久的合作关系。随着企业用工规模扩大，中介公司争夺客工资源的行为也愈演愈烈，佣金成本也随之水涨船高。二是中介公司前期投入的成本缺乏保障。通常情况下，工人入境的交通、食宿和办证费用皆由中介公司先行垫付，但如果工人在1个月期满后选择回国重新办理手续，进而转向其他中介公司寻求派遣机会，那么公司先前为其垫付的各项费用及投入将面临无法收回的风险。三是工人频繁提出更换企业或者企业要求更换工人，高度不稳定的用工关系，致使企业要求中介公司降低工人管理费。四是务工人员的伤病事故支付费用。尽管广西地方政府要求中介公司或用工企业为工人购买意外保险，但这一政策的执行仍不到位。由于越南工人

缺乏医疗保险，当工人因病住院时，中介公司不得不承担起照护责任，甚至为其先行垫付医疗费用。五是如果工人脱离监管，出现逾期未归的情况，特别是工人擅自前往其他地区寻找工作并被查实，这将导致中介公司直接面临被吊销营业执照的严厉处罚。

“我们最怕工人回家，因为工人一回家，实际上很可能就是被其他公司挖走了。”（2021年1月7日，访谈C市果业公司Z总经理）

“春节的时候，我们公司会去越南给工人拜年，希望他们年后回到公司。公司制作精美的视频短片，买新的西装给工人回家穿。公司老总亲自开着自己的宝马车到口岸接送工人，工人非常自豪地向同乡介绍说坐上了宝马车。”（2019年12月7日，访谈D市某劳务公司S总经理）

在中央政府对跨境劳务实行30天入境签证的政策框架下，广西地方政府的政策执行体现了一定的灵活性和创新性。地方政府在强化对中介公司的规范化管理的同时，也将对用工企业和工人的管理权限全面下放至中介公司，通过引入市场竞争机制，引导中介行业内部开展良性竞争，进而发挥其在客工招募、运输、进厂、回国等环节的专业管理作用。此外，地方政府坚持以结果为导向，施行严格的星级评定制度，对中介公司进行正面激励和末位淘汰，以此保障跨境劳务市场的平稳高效运转。这种授权和竞争体现在以下两个方面。

（一）放宽中介准入门槛与引进激励机制

在C、D两市从事跨境劳务合作业务的门槛并不高，仅需50万元注册资金（认缴）、5名工作人员和30平方米的营业面积就能达到要求。因此，短短两年间，仅在C市注册的跨境劳务合作公司就超过100家。为争夺有限的客工供给量和企业用工需求量，中介公司之间形成激烈的市场竞争。这种竞争基于中介公司如何更好地提供优质服务以吸引客工和争取用工企业展开，其结果是一方面针对工人收取的服务费有效降低，另一方面用工企业自主权得到拓展，最终导致早期纯粹依靠收取证件办理服务费的中介公司和个体经纪人的市场空间被急剧压缩，中介公司围绕客工所提供的管理服务行为愈加规范化。

在此基础上，由市人社部门牵头，市公安局、卫健局、用工企业和工人代表参与，协同推进的年度星级排名制度，对中介公司的规范经营构成有力激励和约束。星级排名划分为“A、B、C、D”4个等级，评定为A级的企业，市政府将在各宣传平台上给予积极推荐，同时在招商引资、推荐务工人员派遣等方面给予支持，在办理务工证等具体业务时赋予优先处置权。评定为D级的企业，经向全社会公示其星级排名结果后，由市人力资源和社会保障局予以撤销其经营劳务派遣许可证、人力资源服务许可证、聘用境外边民用工证等资格，并通

报市工商局撤销其工商营业执照。

“带工人到外地去是红线，你有关系也摆不平，同行也不会放过你的，每年的评级，大家都盯着你。有老板把工人从扶绥带到南宁去，就被别人举报了，公司没有保住，这种事一查一个准，没有人敢包庇的。”（2019年12月，访谈C市某人力资源公司W总）

（二）放宽监管要求与实行中介管理

按照中越两国政府间的协议，纳入跨境劳务合作的越南工人来源仅限于边境的广宁、谅山、高平和河江4个省。这4个省均位于与广西接壤的边境地区，在地理位置上便于工人跨境往返，在经济上亟须跨境劳务合作带动发展，在文化上语言习俗相通、交流密切。然而，工人招募属于完全商业化行为，为追求高额利润，工人被当作商品在中介机构间不断“倒卖”，商品交易远溢出指定范围。但无论如何，按照“谁用人、谁管理、谁负责”的原则，用工管理责任应由企业直接承担。用工企业经人社部门审批获得用工许可证后，只要不存在用工不良记录，具备独立的宿舍和食堂，配备有越语翻译，均可雇用跨境客工并对其进行日常管理。然而，在实际操作中，管理责任被转移至中介公司，由它们代为履行对工人的管理职责，管理内容包括车间生产、日常生活、每月出入境三大模块。如果企业用工规模较大，中介公司则会采取派遣专职管理人员入驻企业的方式；如果企业用工规模不大，中介公司就在越南工人中挑选懂中文的工人担任领班角色，或直接招聘越南新娘来协助管理。在客工工作变动方面，如果客工对中介公司指定派遣的企业不满意，中介公司也会尽量根据其要求重新匹配适合的用工企业。尽管政府文件规定，工人更换雇主必须经人社部门审批，但大多数情况下中介公司不会逐一上报，人社部门也很难严格监管到这个环节。在工资管理方面，依据相关规定，工人工资必须由企业直接发放到个人账户，但操作中大部分企业都将工资交由中介公司代为发放。原因在于：一是中介公司需要从工人每月工资中扣款，以收回先行垫付的路费和证件代理服务款项；若工资直接发放到个人，则存在工人收到工资后直接脱离管理并拒绝偿还欠款的风险。二是中介公司需要借助工资发放这一关键环节，以此作为日常监督管理客工的重要抓手。

六、客工监管的政策创新及其启示

客工监管作为一项系统性工作蕴含着多重政策目标，可具体化为刺激经济发展、提供优质劳动力资源、保障劳动者合法权益、降低工人流动成本、减少

客工非法滞留或脱离监管等，但归结起来最终又落脚到统筹安全化与商业化双重目标的实现上。在寻求多重目标的均衡实现过程中，不同国家和地区也在不断探索一种既能促进劳动力充分流动，又能防治负面影响的政策体系。从实践经验来看，政府对市场化中介公司抑或非政府组织的差异化授权，形塑着不同的客工管理模式，构成推进客工有效监管的策略选择。中国台湾依靠商业化的中介公司，显著提升了客工管理效率，但是其严格的配额管制使 1300 多家公司在一个相对固定市场中激烈竞争，叠加保证金和罚款导致的强力约束，导致中介公司最终又将压力转嫁到工人身上，进而加剧了中介公司对工人的利益侵占。与之相反，韩国则提供了一个反市场化的示范，韩国将客工管理的权限全部上收至政府部门，由政府机构负责客工的招募及其全过程管理，大幅削减了客工的流动成本，致使客工不用向中介机构支付昂贵的中介费用（Surak，2017）。

然而，广西各级地方政府所需考虑的政策目标不仅仅在于平衡管理效率和降低客工流动成本，更为核心的是要确保政治安全目标实现。无论是代表中央政府的边检和公安部门，还是代表地方的人社和招商部门，各职能部门均十分清楚地认识到，客工管理过程中绝对不能发生大规模的工人骚乱、逾期不归或脱离服务区域等事件。广西地方政府通过施以严格监管并充分授权中介公司，发挥移民中介公司在市场化中的资源调节、服务优化和合规确认作用，由此保障了政治安全目标的实现。从跨国比较的视角审视，相对东南亚地区而言，广西在客工监管领域的政策工具展现出了更为显著的政治安全性特征。

同样是依托中介公司管理，广西与台湾的做法则存在以下差异：一是广西通过压缩证件时效以控制工人流动，不过 30 天的限制也是建立在工人往返办理手续简单便捷、路程距离较短、时间和经济成本相对较低的前提下。二是广西地方政府在将客工管理权下放至中介公司的同时，也通过 30 天签证政策带来了可观的业务收入，保障了证件办理系统各部门的利益。三是广西始终坚持将政治安全作为跨境劳务合作项目的首要目标。地方政府深刻意识到，一旦出现客工规模性逾期不归事件，这一项目可能随时被中央政府叫停。签证逾期被视为一个政治问题，涉及中国与东盟国家的长久合作，相比于此，地方政府的招商引资与发展经济都是次要目标。四是广西客工流动的低收益和低风险与东亚其他地区不同。广西放弃了保证金和罚款两项措施，而保留了星级评比制度，同时地方监管部门通过招商时优先推荐有信誉的中介公司、指定优质中介公司提供服务、发展中介公司老板为政协委员和人大代表等柔性机制，激励并引导中介公司参与政治安全共建。此外，政治安全作为国家意志还体现在以下方面：由中央政府决定签证时限，跨境劳务合作被中央政府严格限定在某一区域，工人脱离监管问题不只被当作一个治安事件处理，跨境劳务合作构成我国与东盟

政治合作的重要组成部分，等等。

移民产业具有一个循环的生命周期，当政府试图来监管移民时，往往会进一步刺激移民产业的发展（Hernández-León, 2008），所以移民中介的壮大被视为国家控制的副产品（Spaan, 1994）。但无论移民产业的发展趋势如何演变，跨境劳务合作必须确保政治安全这一核心目标。一要在政治上限制工人跨区域流动，坚决不能发生影响恶劣的脱离监管和难民问题；二要强化客工管理的规范性，规制中介公司因片面追求利润的短视行为而造成的用工市场混乱问题。因此，本文所言及的政治安全与 Speelman（2022）的观点不同，Speelman 认为跨境劳务合作项目的实施主要是为了规范大量无序的砍伐甘蔗劳务市场，事实上这是两个相互平行的劳动力市场，在跨境劳务合作项目落地推广后，广西边境地区的甘蔗劳务市场混乱依旧。

通过充分授权中介公司，培育规范企业，扶持优秀中介，打击违规行为，广西的跨境劳务合作项目从一开始就保持在一个相对安全的制度环境下运作，这确保了中央政府和地方政府最为关切的安全问题得到有效治理。尽管日本和韩国的模式可以降低工人的流动成本和压缩中介公司的利益链，但是广西并没有采用，缘于中国的非政府组织本身不够发达，把跨境劳务的管理交由非政府组织会导致效率低下和监管困难的双重困境。与此同时，全球客工监管实践探索中非政府组织对客工的管理已逐渐退缩，并让位于市场化力量，因为只要这些客工被当成劳动力资源，私人公司就会迅速加入。例如在南非，劳工协会曾经承担了南非矿业业的工人输送，但是 2005 年以后这个项目还是走向私有化（Philip et al., 1996）。总而言之，中央政府与广西地方政府通过授权中介公司发挥作用，使得政策系统融合了国家和市场力量，制造了一个动态的用工体系，从而维持了客工管理过程中各种利益的平衡。

参考文献

- 巴瑞·布赞、奥利·维夫（2010）. 地区安全复合体与国际安全结构. 潘忠岐等，译. 上海：上海人民出版社.
- Buzan, B., & Waever, O. (2010). *Regional Security Complex and International Security Architecture*. (Pan, Z. Q. et al. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 程多闻（2019）. “移民体制”视角下的在日中国技能实习生权益问题研究. 华侨华人历史研究, (2): 51-58.
- Cheng, D. W. (2019). A Study On Chinese Technical Intern Trainees' Rights and Interests in Japan from a Migration Regime Perspective. *Overseas Chinese History Studies*, (2): 51-58. (in Chinese)
- 潘琳（2020）. 安全化与跨国劳工问题——以印尼的中国劳工问题为例. 南洋问题研究, (4): 46-61.
- Pan, Y. (2020). Securitization and Cross-country Labor Issues: A Case Study of Chinese Labor Issues in Indonesia. *Southeast Asian Affairs*, (4): 46-61. (in Chinese)
- 吴琳（2017）. 东南亚移民危机与移民治理：从“安全化”到“区域化”. 东南亚研究, (5): 1-20+153.
- Wu, L. (2017). Migration Crisis in Southeast Asia and Migration Governance: From Securitization to Regionalization, *Southeast Asian Studies*, (5): 1-20+153. (in Chinese)
- 吴存玉、梁栋（2020）. 劳工跨境迁移机制与治理策略——以广西 P 镇的越南劳工为例. 公共行政评论, 13(4): 147-164+120.
- Wu, C. Y., & Liang, D. (2020). The Migration Mechanism and Governance Strategies of Cross-border Labor: A Case

- Study of Vietnamese Laborers in P Town Guangxi. *Journal of Public Administration*, 13(4): 147-164+120. (in Chinese)
- 项飏、吕云芳 (2011). 劳工移植: 东亚的跨国劳动力流动和“点对点”式的全球化. *开放时代*, (5): 16-28.
- Xiang, B., & Lyu, Y. F. (2011). Labor Migration: Transnational Labor Flows and “Point-to-Point” Globalization in East Asia. *Open Times*, (5): 16-28. (in Chinese)
- Aguilar, F. (1999). The Triumph of Instrumental Citizenship? Migrations, Identities, and the Nation-State in Southeast Asia. *Asian Studies Review*, 23(3): 307-336.
- Anderson, B. (2010). Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers. *Work, Employment and Society*, 24(2): 300-317.
- Castles, S., & Davidson, A. (2020). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge.
- Ellermann, A. (2014). Do Policy Legacies Matter? Past and Present Guest Worker Recruitment in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(8): 1235-1253.
- Gammeltoft-Hansen, T., & Nyberg-Sorensen, N. (2013). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. London: Routledge.
- Hahamovitch, C. (2003). Creating Perfect Immigrants: Guestworkers of the World in Historical Perspective. *Labor History*, 44(1): 69-94.
- Harney, R. (1977). The Commerce of Migration. *Canadian Ethnic Studies*, 9(1): 42-53.
- Hernández-León, R. (2008). *Metropolitan Migrants: The Migration of Urban Mexicans to the United States*. Berkeley: University of California Press.
- Jureidini, R. (2019). *Migrant Labour Recruitment to Qatar*. Qatar: Hamad Bin Khalifa University Press.
- Kapur, D., & McHale, J. (2003). Migration's New Payoff. *Foreign Policy*, 139: 48-57.
- Lê, T. H. (2010). A New Portrait of Indentured Labour: Vietnamese Labour Migration to Malaysia. *Asian Journal of Social Science*, 38(6): 880-896.
- Murray, J. W. B. (1986). Special Issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences. *The International Migration Review*, 20(4): 740-757.
- Peter, A., & Timothy, S. (2000). *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Philip, M., Mason, A., & Nagayama, T. (1996). Introduction to Special Issue on the Dynamics of Labor Migration in Asia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(2): 71-72.
- Salt, J., & Stein, J. (1997). Migration as a Business: The Case of Trafficking. *International Migration*, 35(4): 467-494.
- Soysal, & Nuhoglu, Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Spaan, E. (1994). Taikongs and Calos: The Role of Middlemen and Brokers in Javanese International Migration. *The International Migration Review*, 28(1): 93-113.
- Speelman, T. (2022). Guest Workers and Development-Security Conflict: Managing Labour Migration at the Sino-Vietnamese Border. *China Information*, 36(3): 363-384.
- Surak, K. (2017). Migration Industries and the State: Guestwork Programs in East Asia. *International Migration Review*, 52(2): 487-523.
- Trujillo-Pagán, N. (2014). Emphasizing the Complex in the Immigration Industrial Complex. *Critical Sociology*, 40(1): 29-46.

责任编辑: 黄冬娅

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

