

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

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*

【摘要】在遵从上级要求与发挥地方自主性的权衡之下，组织采取的差异化执行策略带给目标群体不同程度的行政负担，目标群体对负担的响应反馈进一步影响政策执行调整。论文以高校的公务卡管理政策作为切入点，探究行政负担何以因不同政策执行策略而生成，科研人员如何应对负担，并进一步推动政策执行调整。论文以北京市高校为例，通过分析公务卡管理的政策文件和电话访谈，发现办学层次高的学校更可能选择“减码”执行，最大化降低科研人员的行政负担；大多数高校采取“平移”执行策略，在遵从上级要求的同时设有自由度，带给科研人员中等水平的行政负担，此时科研人员更有可能反馈并推动政策执行调整；而受环境和资源等因素限制的高校倾向于主动“加码”执行，带给科研人员沉重的行政负担，且该情境下科研人员的响应反馈较难推动政策执行改变。研究揭示了政策执行、行政负担、政策反馈与政策执行调整之间的链条关系，为优化政策执行提供了经验依据。

【关键词】政策执行 行政负担 政策反馈 政策执行调整 高校公务卡管理办法

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 01-0162-17

一、问题的提出

政策结果与政策本身的设计有关，更受到政策执行力度的直接影响（丁煌，

* 史晓姣，中国人民大学公共管理学院博士研究生。马亮，北京大学政府管理学院教授、博士研究生导师。本文曾在2023新加坡连氏善治国际学术会议、中国人民大学第110期研究生学术沙龙、“政民互动中的行政负担”工作坊宣读，感谢老师们的点评和有益建议。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部对论文的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究”（23 & ZD080），国家自然科学基金项目面上项目“数字政府如何降低行政负担：面向中国地方政府的实证研究”（72274203），中国人民大学2023年度拔尖创新人才培养资助计划成果。

1992; 胡春艳、张莲明, 2021)。组织既要执行自上而下的控制和命令要求, 又可以依据自主权选择性执行政策 (O'Brien & Li, 1999; 陈那波、李伟, 2020)。基层组织的执行策略塑造目标群体的行政负担, 目标群体对负担的响应反馈进一步影响组织策略调整。

面对上级政府的同一政策要求, 各地政府如何执行成为关键问题。在政策执行的研究中, 学者们对于政策制定者的权威性和地方政府的自主性这两点基本达成了共识 (王亚华, 2013; 徐建牛、施高键, 2021)。然而, 既有研究较少关注不同自主程度的政策执行策略带给目标群体多大程度的行政负担, 以及目标群体的反馈是否推动执行策略调整。行政负担强调个人的经历 (Burden et al., 2012), 它是指公民在与公共组织互动中感知到的学习成本、合规成本和心理成本 (Moynihan et al., 2015)。组织采取的不同执行策略, 会给目标群体带来差异化的行政负担。面对执行策略带来的行政负担, 目标群体会采取不同的反馈行动, 包括“远离”“发声”和“忍受”等 (Hirschman, 1970)。这些反馈行动可能会推动政策执行的调整。

本文尝试搭建“政策执行带来行政负担, 行政负担引发政策反馈, 政策反馈进一步影响政策执行调整”的分析框架, 并以高校的公务卡管理办法为切入视角进行分析。在遵从上级要求与发挥地方自主性的权衡中, 组织是如何执行具有张力的政策的; 这些执行策略使科研人员忍受了多大程度的行政负担; 行政负担引发政策反馈, 这些反馈能否以及如何影响政策执行策略调整。本文以公办高校的公务卡政策执行为例, 尝试探究这些关键研究问题: 第一, 在遵从上级要求与发挥地方自主性的权衡中, 各高校会采取哪些执行策略? 第二, 行政负担与政策执行密切相关, 不同执行策略带来的行政负担有什么区别? 第三, 面对每一类执行策略带来的行政负担, 科研人员是如何响应和反馈的? 政策反馈是否以及如何推动政策执行策略调整?

首先, 本文回顾政策执行、行政负担、政策反馈的相关研究, 并提出“政策执行带来行政负担, 行政负担引发政策反馈, 政策反馈进一步影响政策执行调整”的分析框架。其次, 本文以公务卡管理办法作为切入点, 通过政策文件和电话访谈, 收集了北京市所有高校的公务卡管理办法。在此基础上, 分析高校采取的三种执行策略, 即“减码”“平移”和“加码”执行。围绕合规成本和心理成本, 本文考察不同政策执行策略带给科研人员的行政负担, 并讨论科研人员的响应反馈对执行策略调整的影响。最后, 本文总结并讨论研究发现, 进一步提出针对性建议, 并展望未来研究议程。

二、文献回顾与分析框架

不同组织并非以统一方式运作, 它们会基于自身定位和服务意愿来设计和

执行政策 (Sackett & Lareau, 2023)。不同政策设计和执行带来不同的行政负担 (Brown, 2023), 目标群体面对行政负担会有差异化的响应反馈, 这又会进一步影响政策执行调整 (朱亚鹏、李斯旻, 2017)。

(一) 政策执行

地方政府的政策执行兼具自上而下的刚性与自下而上的灵活性 (Ahlers & Schubert, 2022)。面对上级权威和地方自主间的张力, 地方政府可能会采取多元反应, 包括积极推动、中性观望或消极逃避 (Chen, 2017)。同样地, 公办高校作为受政府资助的事业单位, 在执行政策要求时既会向中央和上级看齐, 也拥有自由裁量权。由于民办高校不受公务卡政策约束, 本文只关注公办高校。在上级要求与地方自主的调适下, 地方主体是如何执行具有张力的政策的? 面对同样的上级要求, 各高校展现出不同的执行策略。凌争 (2020) 发现了地方执行存在主动“加码”的逻辑, 本文进一步区分调适行为的方向, 提出了向下“减码”、“平移”执行和向上“加码”三类策略。

在遵从上级要求与发挥地方自主性的平衡中, 组织所处的环境、拥有的资源、历史传统、关键领导者和利益相关者等多重复杂因素会共同作用于执行策略的抉择。高校所处的环境影响向上遵从的意愿强弱。中央和地方财政拨款作为重要经费来源之一, 公办高校不得不考虑遵从上级的政策要求, 以追求合法性。同时, 高校拥有的资源也会发挥作用, 若高校有多元的资金来源, 则可能在政策执行中拥有较高的自主性。这些高校更有可能选择“减码”执行, 此处的“减码”不同于已有文献中的“科层耗损” (范逢春, 2016) 和组织权威弱化 (李辉, 2022) 等概念, 而是指高校制定宽松的科研经费规则, 以为科研人员“松绑减负”为目的。

为了兼顾上级要求与地方利益, 部分高校选择“照章办事”, 按照上级要求执行。既没有放松要求以“减码”, 也没有更加严格地主动“加码”, 这种执行模式类似于将中央和上级的要求“平移”到地方层级。“平移”执行策略中的自主性介于“减码”和“加码”执行之间, 执行主体兼顾上级要求与地方利益, 既没有实施比上级要求更为严格的规定, 也没有为科研人员减负而放宽要求。

高校不同的文化传统和领导者风格也可能影响执行策略的选择。此外, 由于“下管一级”在中国科层体系中发挥着重要的作用, 相较于教育部直属的高校, 地方管理的高校面临着更多层的审查与管理, 其遵从意愿可能会有所不同。若组织的自主性较低, 更有可能主动“加码”, 执行比上级要求更为严苛的制度规定。“加码”执行既是争夺上级稀缺注意力与彰显合法性的有效手段 (李辉, 2022), 也是为规避潜在问责风险的行为 (凌争, 2020)。高校财务处同样会面临来自审计部门的监督, 他们通过“加码”执行来降低被问责的风险。

由此可见，面对上级同一政策要求，组织在刚性与灵活的张力平衡中，存在向下“减码”、“平移”执行和向上“加码”三类策略。政策执行的差异化带来行政负担的不同。

（二）政策执行带来行政负担

“行政负担”这一概念起源于西方，一开始侧重于组织员工的负担感知，后来扩展到日常生活中的各个场景。不只在商业监管和街头官僚之中，在公共组织与公民互动的任何结构中都存在行政负担。Moynihan 等人（2015）将行政负担概念化为三类成本，分别为学习成本（了解为获得公共服务所需要的材料和信息）、合规成本（遵守正式规定的服从性成本）和心理成本（互动过程中糟糕的心理体验）。

高校同样存在高度正式化和繁杂严苛的手续要求，其中科研经费报销和项目管理是行政负担最高的板块（Bozeman & Youtie, 2020）。科研人员需要花费大量的学习成本来了解不同项目的报销要求、流程、截止时间、系统操作和材料审批要求等，实施准备和提交材料、系统填写、来回修改多次等操作以满足合规成本（马亮，2022）。在这一过程中，科研人员不得不承担巨大的心理成本。他们通常需要遵守财务人员的要求，因而会感受到丧失自主权；若无法达到审批要求，可能会感受到压力很大；多次修改和提交仍然未成功，可能会陷入自我否定和沮丧的情绪状态。这些负担使科研人员不得不耗费宝贵的时间与精力，导致投入核心工作的强度降低，并感受到极大的负担和不满（刘太刚、刘开君，2017）。

这些负担及其反馈是与政策执行密切相关的（Herd & Moynihan, 2018），在上级要求与地方自主性的张力权衡中，组织存在“减码”执行、“平移”执行和“加码”执行三种策略，每一种类型的政策执行都会带来不同程度的行政负担和反馈效果。

“减码”执行意味着更少的限制和更多的自由空间。组织执行较为宽松的政策要求，允许目标群体在获取公共服务的时间、地点和方式等方面有更多的选择权和自主权，减少了受众的行政负担（Peeters et al., 2023）。更加灵活的规则和可调整的自由空间，也会让目标群体更有意愿参与配合（Gjersøe et al., 2019）。

“加码”执行使得社会成本急剧扩张，给目标群体带来诸多不便，会增加受众的负担和不满情绪（李雪松、丁云龙，2021）。组织执行更加严格的政策要求，可能会让目标群体感受到自主权和尊严受损，进而引发他们的抵触情绪（Gjersøe et al., 2019）。严格的规则让目标群体需要投入大量的努力和资源来应对，尤其对于弱势群体而言，这可能会阻碍他们获取公共服务（Daigneault & Macé, 2020）。

自主性的政策执行给予目标群体更多选择权，同时，宽松的政策环境也可以鼓励受众反馈和探索更优策略，最终更好地服务于受众。如果组织认为目标群体的反馈与总体政策目标一致，且该行为有益时，可能会调整执行策略。若

组织认为目标群体的反馈与现行政策或组织利益存在冲突时,便不太情愿调整执行策略(Gofen, 2015)。

由此可见,组织的政策执行策略不同,带来的行政负担和反馈意愿也不尽相同。对于目标群体而言,首先是没有限制的“减码”执行带来的行政负担最为轻微,其次是含有自主性的“平移”执行,带来中等的行政负担,最后是“加码”执行,带来最重的行政负担。

(三) 行政负担引发政策反馈,进而影响政策执行调整

政策反馈理论旨在关注一项政策在制定和执行后如何影响政治,政治又如何反馈进而影响未来的政策制定。政策反馈关注对政治精英、官僚、利益集团和大众的影响。其中,大众反馈效应是指公共政策对普通民众态度和行为的影响(张友浪、王培杰, 2024)。反馈可以是积极的,也可以是消极的。积极反馈强调政策通过提供激励和认可等措施,促进公民参与和原政策维持扩张。消极反馈是指政策带来的偏见、负面感知和负担等,削弱了公民参与意愿并推动原政策调整(Pierson, 1993; 杨宏山、张健培, 2024)。

在公民与基层官僚互动的过程中,不愉快的经历会降低公民的政治效能感与后续的政治参与积极性(翟文康、邱一鸣, 2022)。依据Hirschman (1970)提出的“退出、发声与忠诚”(Exit, Voice and Loyalty, EVL)模型,面对不良产品或政策效果时,顾客或公众存在三种可能的回应策略:退出(远离)、发声(抱怨)、默默忍受以保持忠诚(Dowding et al., 2000; 张友浪、韩志明, 2021)。政策反馈关注公共政策是如何影响公民态度和行为,进而塑造政治环境的。Schneider和Ingram (1993)最初从目标群体的社会建构视角讨论该问题。该理论认为,目标群体既是政策执行的作用对象和利益负担分配的承担者,也是政策设计和政策过程的关键参与者(丁淑娟, 2019)。

公众对政策执行的反馈是复杂的。学者发现公众通常会选择“恒温”方式回应政策,但当公民有更多赋权时,会更支持政策(Campbell, 2012)。结合EVL模型,面对公共服务(财务报销)不佳时,公众(科研人员)可以选择“远离”(比如离职)、“发声”(比如向学校反馈或投诉于网络)或者“保持忠诚”(比如默默忍受负担)。“发声”越大,越有可能得到组织的回应,但向上“发声”的成本通常较高(Dowding et al., 2000)。由此,科研人员在响应政策执行带来的负担时,会考虑各类反馈行动的成本,以及是否存在可反馈的渠道。

政策执行会带给目标群体差异化的行政负担,从而影响目标群体的响应反馈,这些反馈与社会舆论等因素共同影响政策执行调整(张海柱, 2017)。有研究表明媒体在目标群体的社会形象建构方面发挥的作用日益增强(李斯畅、朱亚鹏, 2021)。目标群体的个人特征、身份地位、集中性、价值观、信息掌握程度,以及对政府能力的感知等因素均会影响反馈结果(Campbell, 2012)。面对

执行策略带来的行政负担，科研人员基于对组织回应能力的感知、有无反馈渠道、反馈声音的集中性等因素的考量，会采取不同的反馈行动，包括“远离”“发声”和“忍受”等。其中，若反馈引起了管理者的关注与重视，便可能成为政策执行调整的触发机制（胡杰容，2007）。

由此可见，行政负担会引发政策反馈，政策反馈可能推动政策执行调整。目标群体面对政策执行中的差异化负担，存在“远离”“发声”和“忍受”等响应行动，这些反馈可能影响政策执行的调整。

（四）分析框架

结合既有研究，本文提出了“政策执行带来行政负担，行政负担引发政策反馈，反馈进一步影响政策执行调整”的分析框架（见图1）。

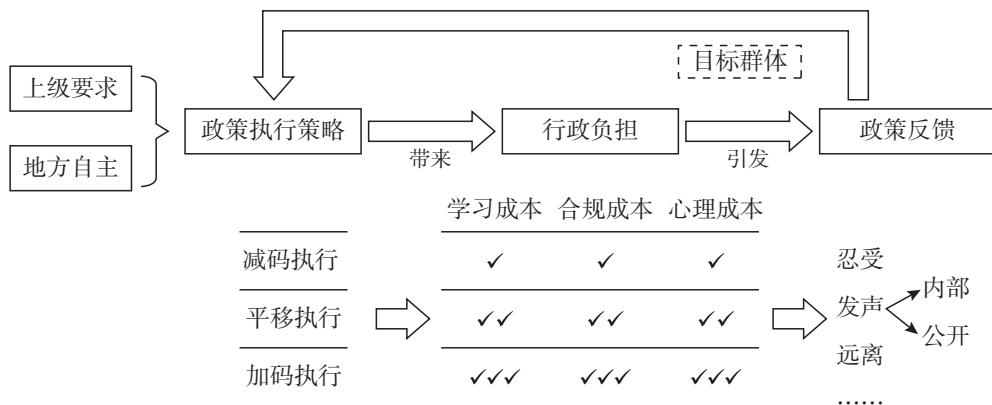


图1 政策执行、行政负担与政策反馈的分析框架

注：图中符号“✓”表示存在；“✓✓”表示影响较大，相较于“✓”强度更高；“✓✓✓”表示影响最大。

资料来源：作者自制。

首先，面对上级的要求，组织会调适性地执行政策规定。在遵从上级要求与发挥地方自主性的权衡中，组织所处的环境、拥有的资源、历史传统、关键领导者和利益相关者等多重因素会作用于政策执行策略的选择。面对同一上级要求，本文区分地方调适行为的方向，提出向下“减码”、“平移”执行和向上“加码”三类执行策略。

其次，不同的政策执行策略带给目标群体差异化的行政负担。围绕学习成本、合规成本和心理成本，本文假设自主性最高的“减码”执行省去限制要求，带给科研人员较低的负担；自主性中等的“平移”执行既涵盖上级要求又设有自由度，带给科研人员中等水平的负担；自主性最弱的“加码”执行策略采取比上级更严苛的规定，带给科研人员较重的负担。

最后，面对执行策略带来的行政负担，目标群体会采取不同的反馈行动。

针对公务卡报销要求带来的行政负担，科研人员可能采取“远离”“发声”和“忍受”三种响应行动。具体而言，若只因报销负担而“退出”或离职，成本太高，所以科研人员选择“远离”的可能性较低。当科研人员感知到的行政负担较高时，可能会选择“发声”。如果政策执行存在自由度和反馈渠道，那么科研人员可以通过内部反馈以弱化负担。同时，科研人员也有可能公开“发声”，通过网络和舆论力量来影响执行策略调整。部分科研人员也可能越级向上“发声”。此外，鉴于发声成本高、负担在个人可忍受范围之内、无反馈渠道或缺乏自由度等多重因素的考量，科研人员可能会选择默默“忍受”，而不采取反馈行动。

三、研究设计

（一）研究对象

公办高校在遵从政策要求的同时，又拥有较高的独立性。尤其在近年来中央不断强调要赋予科研人员更大的自主权，以推进科研创新的时代背景之下，关注高校的政策执行与行政负担具有理论与实践意义。北京高校密集，且存在多个层次多种类型的高校，本文以北京市作为案例，有助于剖析各高校差异化的政策执行策略与行政负担的生成机制。

具体而言，高校的科研经费报销政策饱受争议。其中，旨在促进消费透明的公务卡结算制度，在政策落实中千差万别。公务卡管理办法先是在各级政府单位实施，后推广到各中央预算单位。然而，高校的科研经费不同于一般性公务活动经费。由此，本文以公务卡管理作为切入点，旨在探讨各高校差异化的政策执行带来的行政负担，由行政负担引发的政策反馈，以及政策反馈能否推动政策执行调整。

（二）公务卡管理

2007年，财政部中国人民银行印发《中央预算单位公务卡管理暂行办法》（财库〔2007〕63号），2011年，财政部印发《关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知》（财库〔2011〕160号），指出可暂不使用公务卡结算的情况之一为“在县级及县级以上地区不具备刷卡条件的场所发生的单笔消费在200元以下的公务支出”^①。2012年，北京市财政局出台《关于实施市级预算单位公务卡强制结算目录的通知》（京财国库〔2012〕2949号）。

^① 资料来源：财政部《关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知》第二章第三节第二条，https://www.gov.cn/zwgk/2011-12/08/content_2014403.htm，最后访问时间2025年1月15日。

2015年,财政部同科技部印发《关于中央财政科研项目使用公务卡结算有关事项的通知》(财库〔2015〕245号,下文简称《通知》),要求各高校和科研院所按照财政部公务卡结算目录,推行科研项目经费使用公务卡结算。针对无法使用公务卡结算的情况“需要报经单位科研管理部门及财务部门批准后可暂不使用”^①。与此同时,《通知》第七条指出“各地区可参照本通知,制定地方财政科研项目使用公务卡结算管理办法”。从中央到各省市再到各个高校,关于公务卡管理的规定不尽相同。本文以北京市作为案例考察,中央部委或北京市的文件为上级要求,各高校在自由裁量权范围内,可以有选择性地采取执行策略。

(三) 数据来源与信息收集

依据教育部发布的《全国高等学校名单》(截至2023年6月15日)^②,北京市有92所普通高等学校。本文收集并分析了北京市高校的公务卡使用政策规定,以考察各个学校政策执行的差异。

首先,笔者浏览各学校的财务处官网并收集关于公务卡的使用规定,部分学校的财务政策可公开获取。

其次,针对需要内网权限的学校,笔者通过熟人滚雪球的方式,联系本校师生下载相关文件,或者关注这些学校财务处的官方公众号,获取其公务卡使用的规定办法。

笔者初步分析不同学校关于公务卡使用的规定文件,并进行编码,包括以下4个方面:(1)学校是否发布公务卡要求;(2)公务卡使用门槛(即支出达到多少钱必须使用公务卡);(3)公务卡使用范围(即哪些支出类型或项目必须使用公务卡);(4)有无补救办法(即如果遇到特殊情况未使用公务卡,能否以及如何报销)。

最后,笔者收集了所有高校的财务电话或学校电话转拨财务处,并通过电话访谈的方式获取上述编码簿中的内容。一方面,与此前已获得的学校政策文件形成双重检验;另一方面,针对未能获得政策文件的学校,进一步扩充样本量。截至2023年7月5日,排除15所未发行公务卡的民办高校,以及未能收集到相关数据的10所学校(其中本科院校3所,专科院校7所),共获取67所公办高校的数据。此外,笔者还收集了这些学校的主管部门和办学层次的相关信息,并访谈了中央层面制定公务卡管理办法的相关人员与高校的科研人员。

① 资料来源:财政部科技部《关于中央财政科研项目使用公务卡结算有关事项的通知》第二条, http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2016/wg201602/201606/t20160601_2118340.htm, 最后访问时间2025年1月15日。

② 资料来源:教育部《全国高等学校名单》附件1, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202306/t20230619_1064976.html, 最后访问时间2025年1月15日。

(四) 行政负担编码

差异化的政策规定带来行政负担。例如，若公务卡丢失，则未使用公务卡就无法报销，或者需要写书面说明并请领导签字等“补救措施”，这为科研人员增添了“麻烦”。针对由公务卡规定带来的合规成本和心理成本，笔者对之进行编码。学界对行政负担的测量存在主观感知和客观统计两种类型（朱春奎、童佩珊，2023），本文通过分析所有学校的政策要求，将不同程度的负担分别编码为“0、1、2、3、4（依次递增）”，如表1所示。

表1 高校公务卡制度带来的行政负担编码簿

合规成本	
使用范围	所有项目均强制使用：编码为4
	特殊项目外的其他强制使用：编码为3
	非横向项目强制使用：编码为2
	财政经费强制使用：编码为1
	全部不强制使用：编码为0
使用门槛	全部都强制使用：编码为4
	200元以上强制使用：编码为3
	500元以上强制使用：编码为2
	1000元以上强制使用：编码为1
	全部不强制使用：编码为0
心理成本	
无补救办法	编码为4
有补救办法	写情况说明即可：编码为1
	情况说明+领导签字：编码为2
	情况说明+领导签字+严格审批：编码为3

资料来源：作者自制。

首先，学习成本取决于获取和理解相关要求的差异。由于多数高校都有内网限制，笔者尽最大努力获取了半数学校的政策文本，剩余学校无法得知其透明程度和文本条规的简易度。此外，高校的文本规定在实践报销过程中是否适用也未能获知。针对未能获得内网权限的高校，笔者试图以打通电话的次数来衡量信息的可获取性，但这一指标具有偶然性。由此，本文不评估各高校政策执行所带来的学习成本。诚然，学习成本是一个很重要的指标，但聚焦合规和心理成本，也可以考察政策层面的负担。

其次，学校要求的公务卡使用范围和门槛影响着合规成本的高低。针对使用范围的编码规则如下：若不强制使用公务卡，科研人员的支付方式不受限制，编码为0；若要求财政项目必须使用公务卡，编码为1；若要求非横向项目需要

使用公务卡，编码为2；若排除部分特殊项目，其他项目均须使用公务卡，编码为3；若要求所有项目强制使用公务卡，则编码为4。关于使用门槛的编码规则如下：财政部、北京市和税务审计要求分别规定200元、500元或1000元以上必须使用公务卡，且各高校实际要求也存在这3个数字差异，因此笔者借此来区分编码。若要求1000元以上需要使用，编码为1；500元以上编码为2；200元以上编码为3；若无论金额大小，均强制使用公务卡，编码为4。

最后，不同政策规定带来差异化的心理成本。如果要求相应支出必须使用公务卡，遇到忘记使用或公务卡丢失等特殊情况，不予报销的，编码为4；如果存在补救渠道，即至少这笔钱是可以报销的，我们根据学校要求不同进行编码。若仅需要写情况说明，编码为1；若情况说明需要主管领导签字，编码为2；如果主管领导对签字和审批尤为严格，编码为3。

四、研究发现

（一）高校政策执行的策略

本文以北京市各高校关于公务卡使用的政策规定为例。分析发现，面对中央和北京市的相关要求，有6所学校选择“减码”执行，46所学校选择“平移”执行策略，15所学校主动“加码”执行。

首先，8.95%的高校选择“减码”执行，不强制使用公务卡，即学校没有要求科研人员必须使用公务卡。这部分高校通过政策设计将行政负担转移到组织端，进而减少科研人员的负担。这6所学校中5所隶属于教育部，1所隶属于工业和信息化部。这些学校办学层次都比较高，拥有的资源较为丰富，政策执行体现出较高的自主性。如A高校财务人员所言：

“我们学校没有对支付方式作强制要求，我们建议使用公务卡支付，但是不强求，即使用自己银行卡支付也完全可以，没有必须使用公务卡的强制性要求。”（访谈资料20230619A）

其次，68.66%的高校采取“平移”执行的策略，依据《通知》推行公务卡使用要求。政策执行中既遵从上级要求又设有自由度，具体分为两种情况。

其一，学校针对不同项目经费有不同的要求。比如，规定在使用特定项目经费或超过一定支出金额的情况下，科研人员必须使用公务卡支付，其他情况可以不必使用。这部分高校采取“平移”执行的方式，既落实了上级要求，又因地制宜地发挥了自主性。这21所高校中有16所隶属于教育部或其他部委，仅5所隶属于北京市。这些高校办学层次相对较高，综合权衡所处环境、资源和文化传统等因素，在政策执行中留给科研人员的自主空间相对较大。

其二，凡是属于中央或北京市要求目录内的栏目，学校要求均须使用公务卡

支付。如果有特殊情况未使用公务卡，需要写情况说明或所在单位领导签字审批。采取该策略的 25 所高校中，13 所隶属于北京市，12 所隶属于教育部或其他部委。这些高校的政策执行兼顾上级要求与自主性，但囿于资源等因素，在政策执行中留有的自主空间相对较小。B 高校、C 高校和 D 高校的财务人员表明：

“没有超过 1000 元的费用可以不用公务卡支付，如果超过 1000 元就需要公务卡支付或者对公转账。如果遇到特殊情况，可以写情况说明并提供个人银行卡支付记录。如果有情况说明且理由合理，一般都是给报的。”（访谈资料 20230621B）

“横向课题没有强制使用公务卡的要求，但是财政经费必须公务卡支付或者对公转账，这类项目不可以使用个人银行卡支付。如果有特殊情况，需要填写非公务卡审批单，提供所在单位的领导签字和审批证明，或者通过横向课题报销。”（访谈资料 20230620C、访谈资料 20230627D）

最后，22.39% 的高校选择“加码”执行，要求目录内所有经费支出必须使用公务卡，且无补救办法。若科研人员没有使用公务卡支付，则无法在校内报销。其中，12 所高校隶属于北京市，3 所隶属于教育部或其他部委。相较而言，当高校所处的环境和资源受限时，政策执行的自主空间会被压缩。如 E 高校和 F 高校财务人员所述：

“所有类型的费用，除了目录中规定的小额快递费和打车费等，无论金额大小，都需要通过公务卡或对公汇款的方式支付。任何情况下均不能使用个人银行卡支付，自己垫付是不给报的，即使写书面说明也不行。”（访谈资料 20230625E）

“但凡是走公账，要在学校报的所有费用，都需要使用公务卡或者采用对公的方式支付。即使遇到公务卡丢失的特殊情况，也千万不能用个人银行卡支付。自己垫付是不予以报销的。”（访谈资料 20230625F）

（二）不同执行策略带来的行政负担

依据上述编码簿，我们测量了每所学校公务卡管理办法带来的行政负担，结果如图 2 所示。6 所（8.95%）高校得分为 0，46 所（68.66%）高校得分在 1~11 区间，其中，21 所（31.34%）得分在 1~8 区间，25 所（37.32%）在 9~11 区间。15 所（22.39%）高校得分为 12。

由此可见，大多数学校的科研人员承担着较高的行政负担，接近 60% 的高校得分在 9 及以上区间。本文进一步对 4 组行政负担的差异进行统计检验，使用 Kruskal-Wallis 检验发现，不同执行策略带来显著的负担差异（ $K=61.11$ ， $p<0.001$ ）^①。

^① 限于篇幅，检验过程未具体呈现，感兴趣的读者可联系作者索取。

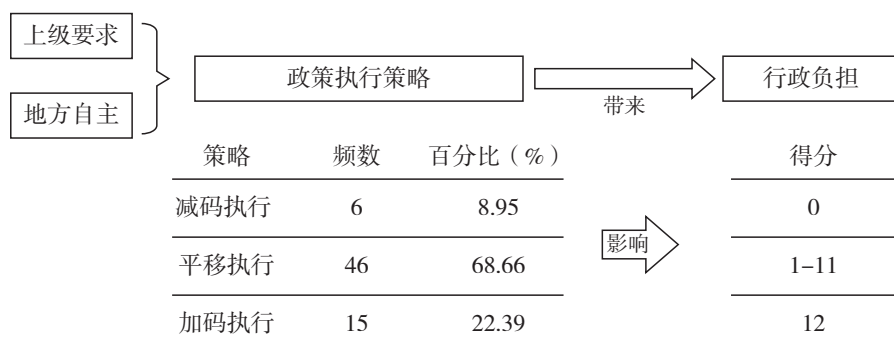


图2 各高校政策执行策略与带来的行政负担

资料来源：作者自制。

首先，6所高校采取“减码”执行策略，行政负担得分均为0。这些高校不强制使用公务卡，科研人员也无须单独办理和使用公务卡，没有额外的强制性负担。

其次，46所高校采用“平移”执行的策略，带来的行政负担在1~11之间。这些高校要求科研人员使用公务卡，但是在政策执行中留有自主空间。例如，当科研人员的支出未超过200元、500元或1000元时可以不使用公务卡。如果遇到特殊情况或公务卡丢失，写情况说明也能报销。这类执行策略虽然带给科研人员一定的行政负担，但同时提供了补救渠道。

最后，15所高校选择“加码”执行，导致其行政负担得分均为12。这些学校要求目录内所有支出必须使用公务卡，且无补救办法，带给科研人员极大的合规成本和心理成本。

（三）政策反馈影响执行策略调整

采取“减码”执行的高校没有关于公务卡报销的强制性要求，科研人员不存在额外的强制性负担。在该策略下，政策反馈通常是积极的。

采取“平移”执行的高校，既遵从上级要求又设有自由空间，带给科研人员中等水平的行政负担，而科研人员更有可能反馈并推动政策执行策略调整。“平移”执行策略给予科研人员一定的自由空间。如果公务卡的报销超期，科研人员可以绑定个人银行卡进行垫付。如果财务系统延迟，科研人员可以事后写情况说明或找领导审批。这些可以“挽回”的措施具有自由度，在一定程度上避免了科研人员产生无奈情绪和心理负担。如果某些证明材料缺失可以被财务“宽容”，或者不需要提供小票，这会进一步为科研人员省去很多合规成本。

这样留有转圜空间的执行策略，也为科研人员的“讨价还价”提供了可能。科研人员的响应反馈存在三种情形。其一，由于科研人员的负担可以通过补救渠道得到削弱，他们可能会“睁一只眼闭一只眼”地忍受负担。其二，当科研

人员的负担超过可忍受限度时，他们可能通过内部渠道向管理者反馈，执行主体可能利用自由裁量权为之降低负担，但范围仅限于申诉的个体。其三，科研人员可能将负担与不满公开“发声”，这与社会舆论压力共同影响高校的执行策略调整。本文在资料收集过程中，发现某所高校因科研人员的“发声”和舆论压力，增加了“平移”执行中的自由空间，调整策略为“减码”执行。

采取“加码”执行的高校带给科研人员沉重的行政负担。本文探讨该策略中科研人员的响应反馈，大致分为两类：其一，选择“加码”执行的学校多为北京市属高校，这些高校的科研人员反驳政策的能动性相对较低，由此可能会默默忍受负担。其二，当科研人员的响应反馈至执行层时，执行主体还需权衡教师的利益、组织所处环境、资源获取、多一层级的问责等因素，这些复杂因素增加了执行策略调整的难度。正如受访者所言：

“中央在政策制定时留有口子，但各单位具体如何执行，是单位内部博弈的结果与自主行为。其中，学校层次、沿袭历史安排、受众群体的反馈与利益，以及主要校领导等多重因素都可能发挥影响作用，但最终执行策略还是组织内控的结果。”（访谈资料 202306051）

五、结论与讨论

（一）结论

中央制定政策留有余地，各单位如何执行取决于其内部博弈。由于缺乏对公务卡执行结果的强力约束，各高校的执行策略千差万别。基于此，本文分析在遵从上级要求与发挥地方自主性的权衡中，各高校是如何执行具有张力的政策的，不同的执行策略带给科研人员什么样的负担，进一步地探讨科研人员如何响应反馈并推动执行策略的调整。

为了探究上述问题，本文以公务卡管理办法作为切入点。研究发现，在落实上级政策要求的过程中，大多数高校（68.66%）选择“平移”执行策略，遵从上级要求的同时设有自由度，带给科研人员中等水平的行政负担。在这样留有转圜空间的执行策略下，科研人员更有可能采取响应和反馈行动，其“发声”与社会舆论共同作用，成为推动执行策略调整的触发机制。有6所高校（8.95%）采取“减码”执行策略，不强制使用公务卡，给予科研人员充分的自主性。具体而言，这些高校均为拥有丰富资源且办学层次高的学校。15所高校（22.39%）追求主动“加码”，其多为北京市属高校。这些学校采取毫无自由度的执行策略，带给科研人员较高的行政负担，按理说科研人员在此情境中的抱怨会更多。然而，本研究发现，受组织所处环境、历史安排的惯性和资源限制等因素约束，科研人员的反馈较难影响执行策略的调整。

公务卡的推行是否有利于经费管理效率提高和廉洁度提升,值得进一步探究。本研究发现当公务卡政策执行带给科研人员中等水平的负担且存在自由空间时,科研人员的政策反馈更有可能推动执行策略调整。那么,釜底抽薪的取消毫无疑问会使行政负担清零,但又是否会带来其他意料之外的问题和负担?理论上,公务卡政策执行是能减轻行政负担的,即财务处通过查询公务卡即可获悉支付数据,不需要报销人员提供额外信息。然而,这又涉及科研人员隐私保护和负担弱化之间的权衡。

(二) 进一步讨论

本研究的理论贡献在于,提出“政策执行带来行政负担,行政负担引发政策反馈,政策反馈进一步影响政策执行调整”的分析框架。Moynihan 等人(2015)认为,公共组织在对政治指示做出反应的过程中,会为了彰显合法性而增加行政负担。一方面,组织会倾向于创建规则以避责;另一方面,即使没有政治压力,组织也常因缺乏反馈机制或动力而难以弱化负担(Herd et al., 2023)。面对上级同一政策要求,受所处环境、资源、历史传统和受众群体等因素影响,组织差异化的执行策略给目标群体带来不同的行政负担。目标群体应对负担的响应反馈,可能与社会舆论等要素共同作用,进而推动执行策略的调整。

本文的启示与建议在于以下三点。第一,高校可以通过政策设计和执行,改善行政负担,这有助于为科研人员“减负”;第二,当政策执行带给科研人员中等水平的负担且存在自由空间时,科研人员的政策反馈更有可能推动执行策略调整;第三,科研人员的反馈可以借助社会舆论的作用,增加执行策略调整进入学校议程的可能性。虽然本文的研究表明,组织所处环境和资源等因素会约束其策略抉择,但通过“政策执行-行政负担-政策反馈-执行策略调整”的分析,发现当缺乏对公务卡执行结果的强力约束时,目标群体的响应反馈发挥着重要作用。本文的研究发现并非将科研人员与高校置于互相对立的处境,而是希望可以为高校的执行策略选择与调整提供一定的参考。

基于本文的讨论,未来研究可以从以下四个方面进行拓展。首先,本研究初步解释了不同隶属高校之间政策执行差异的原因。不仅包括资源、办学层次和隶属关系等因素,关键人物和学校文化等其他因素也会产生影响。同时,其他因素也可能影响科研人员的行政负担。例如,财务人员的专业水平和服务态度等,这些问题值得进一步探究。此外,行政负担这一概念涉及主观和客观层面,未来研究可以通过问卷调查测量科研人员的行政负担。这有助于更好地审视政策制定和执行可能存在的非预期结果,为政策设计和调整提供依据。

其次,本研究目前只关注不同属性高校间政策执行差异的原因,并没有考虑同类型高校内部的细微差别,期望未来可以进一步探究政策执行差异的原因。

在同一隶属关系之下，各高校间存在学习交流和信息互通，高校差异化政策执行背后的深层次原因为何，未来有必要对此进行研究。随着信息时代的快速发展，大量研究探讨了数字政府对行政负担的影响（Peeters, 2023），科研经费管理领域中数字技术的应用能否降低行政负担，也值得关注。

再次，在上级政策规定与高校政策执行之间，省级政府的角色不可忽视。从中央的政策规定到省市级层面的要求，再到各院校的管理办法，在政策层层向下推进的过程中，中间层级扮演着什么样的角色和发挥着什么样的作用，其不同松紧程度的政策要求带给高校怎样的影响，也值得深入探讨。此外，科研人员的回应和反馈至关重要。高校如何处理科研人员的不满与诉求，是否建立反馈机制来推动学校政策执行调整，将会影响策略的合理性。由于本文是横截面研究，关于目标群体如何反馈以及相应的奏效机制，期望未来通过个案纵贯研究深入揭示。

最后，关于公务卡管理办法，已有研究探讨了推行公务卡结算的效果和意义（万丽华、龚培河，2014）。中国从2007年开始推行这一制度，旨在解决的问题是否得以解决，制度执行带来了什么样的额外后果，这些都需要持续考察。此外，本文以科研人员为研究对象，但针对学生群体，有些高校要求由持公务卡的教师代为支付，有些高校规定可不用公务卡支付，这些差异性仍需关注。值得注意的是，每所高校公务卡推行的银行各不相同，合作银行积极参与其中的动机为何，办卡人数与刷卡流水带来的商业利益是否成了一个噱头，未来可以对此进行探讨。

参考文献

- 陈那波、李伟（2020）. 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较. *社会学研究*, 35(4): 194-217+245-246.
- Chen, N. B. & Li, W. (2020). Bring Management Back to the Study of Local Government: Task, Resource and a Comparative Study of Implementing the Grid Management Policy by Sub-District Offices. *Sociological Studies*, 35(4): 194-217+245-246. (in Chinese)
- 丁煌（1992）. 关于政策执行的若干基本问题. *湖北师范学院学报(哲学社会科学版)*, (2): 28-35.
- Ding, H. (1992). Several Basic Issues Regarding Policy Implementation. *Journal of Hubei Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (2): 28-35. (in Chinese)
- 丁淑娟（2019）. 目标群体的社会建构与中国住房政策设计研究. *公共行政评论*, 12(1): 209-210.
- Ding, S. J. (2019). Social Construction of Target Populations and Housing Policy Design in China. *Journal of Public Administration*, 12(1): 209-210. (in Chinese)
- 范逢春（2016）. “层层减码”的生成机理与治理之道. *人民论坛*, (21): 29-31.
- Fan, F. C. (2016). The Generation Mechanism and Governance Approach of “Layer by Layer Code Reduction”. *People's Tribune*, (21): 29-31. (in Chinese)
- 胡春艳、张蓬明（2021）. “好”政策的执行效果也好吗？——基于容错纠错政策的实证检验. *公共行政评论*, 14(3): 4-23+196.
- Hu, C. Y. & Zhang, L. M. (2021). Does Good Policy Mean Good Effect? Empirical Analysis Based on the Policies of Fault Tolerance and Error Correction. *Journal of Public Administration*, 14(3): 4-23+196. (in Chinese)
- 胡杰容（2007）. 政策执行过程研究：社会建构论的视角. *北京工业大学学报(社会科学版)*, (3): 11-15+32.
- Hu, J. R. (2007). Research on the Policy Implementation Process: The Social Constructionist Perspective. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, (3): 11-15+32. (in Chinese)

- 李辉 (2022). 层层加码: 反制科层组织执行衰减的一种策略. 中国行政管理, (4): 89-94.
- Li, H. (2022). Add Code Layer by Layer: A Strategy to Counter the Implement Decay of Bureaucratic Execution. *Chinese Public Administration*, (4): 89-94. (in Chinese)
- 李斯昶、朱亚鹏 (2021). 目标群体社会建构的转型与政策变迁——基于两种传染病的比较研究. 公共管理与政策评论, 10(6): 24-36.
- Li, S. Y. & Zhu, Y. P. (2021). The Social Construction of Target Population's Transformation and Policy Change: Based on a Comparative Analysis Between Two Infectious Diseases. *Public Administration and Policy Review*, 10(6): 24-36. (in Chinese)
- 李雪松、丁云龙 (2021). 健康码“码上加码”的形成机制与双重效应——一项基于制度性事实的解释. 公共管理学报, (4): 105-115+173.
- Li, X. S. & Ding, Y. L. (2021). Formation Mechanism and Dual Effect of Overlay Use of Health Codes: An Analysis Framework of Institutional Fact. *Journal of Public Management*, (4): 105-115+173.
- 凌争 (2020). 主动“加码”: 基层政策执行新视角——基于 H 省 J 县的村干部选举案例研究. 中国行政管理, (2): 87-93.
- Ling, Z. (2020). Intentionally Added Workload (jia ma): A New Dimension of Policy Implementation of Local Government: A Case Study of Village Cadres Election in J County of H Province. *Chinese Public Administration*, (2): 87-93. (in Chinese)
- 刘太刚、刘开君 (2017). 论我国竞争性科研项目经费配置模式的困境及优化路径——兼论竞争性和非竞争性科研经费协调投入机制. 天津行政学院学报, 19(5): 3-10.
- Liu, T. G. & Liu, K. J. (2017). The Dilemma and Optimization Path of Competitive Research Project Funding Allocation Model in China: A Discussion on the Coordinated Investment Mechanism of Competitive and Non-competitive Scientific Research Funds. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 19(5): 3-10. (in Chinese)
- 马亮 (2022). 行政负担: 典型场景与研究前瞻. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 48(4): 80-92+124.
- Ma, L. (2022). Administrative Burdens: Prospect on Typical Scenarios and Research. *Journal of Jiangsu Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 48(4): 80-92+124. (in Chinese)
- 万丽华、龚培河 (2014). 高校科研经费腐败的形式、根源与对策研究. 科学管理研究, 32(5): 40-43.
- Wan, L. H. & Gong, P. H. (2014). Research on the Form, Root and Countermeasures of Found Corruption in Colleges and Universities. *Scientific Management Research*, 32(5): 40-43. (in Chinese)
- 王亚华 (2013). 中国用水户协会改革: 政策执行视角的审视. 管理世界, (6): 61-71+98+187-188.
- Wang, Y. H. (2013). The Reform of the Water User Association in China: A Close Examination from the Perspective of the Policy Implementation. *Journal of Management World*, (6): 61-71+98+187-188. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. 公共行政评论, 14(6): 104-123+199.
- Xu, J. N. & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rationally-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 14(6): 104-123+199. (in Chinese)
- 杨宏山、张健培 (2024). “平急转换”: 理解基层韧性治理的新视角. 四川大学学报(哲学社会科学版), (3): 32-41+206-207.
- Yang, H. S. & Zhang, J. P. (2024). “Emergency Transition”: A New Perspective on Understanding Grassroots Resilient Governance. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (3): 32-41+206-207. (in Chinese)
- 翟文康、邱一鸣 (2022). 政策如何塑造政治?: 政策反馈理论述评. 中国行政管理, (3): 39-49.
- Zhai, W. K. & Qiu, Y. M. (2022). How Do Policies Shape Politics? The Review on Policy Feedback Theory. *Chinese Public Administration*, (3): 39-49. (in Chinese)
- 张海柱 (2017). 政策设计与民主: 目标群体的社会建构理论述评. 公共管理与政策评论, 6(3): 76-88.
- Zhang, H. Z. (2017). Policy Design and Democracy: A Theoretical Review of Social Construction of Target Populations. *Public Administration and Policy Review*, 6(3): 76-88. (in Chinese)
- 张友浪、韩志明 (2021). 社会风险治理视角下的非正式诉求表达. 中国行政管理, (8): 69-77.
- Zhang, Y. L. & Han, Z. M. Why Do Citizens Choose Informal Channels to Make Public Service Requests? *Chinese Public Administration*, (8): 69-77. (in Chinese)
- 张友浪、王培杰 (2024). 政策如何塑造大众? 基于最近三十年国际政策反馈研究的元分析. 公共行政评论, 17(3): 24-43+195-196.
- Zhang, Y. L. & Wang, P. J. (2024). How Do Policies Shape the Masses? A Meta Analysis of International Policy

- Feedback Research over the Last Three Decades. *Journal of Public Administration*, 17(3): 24-43+195-196. (in Chinese)
- 朱春奎、童佩珊 (2023). 公共管理领域中的行政负担研究进展与展望. *公共行政评论*, 16(5): 158-176+199-200.
- Zhu, C. K. & Tong, P. S. (2023). Research Progress and Prospect of Administrative Burden in the Field of Public Administration. *Journal of Public Administration*, 16(5): 158-176+199-200. (in Chinese)
- 朱亚鹏、李斯旻 (2017). 目标群体社会建构与政策设计框架: 发展与述评. *中山大学学报(社会科学版)*, 57(5): 163-172.
- Zhu, Y. P. & Li, S. Y. (2017). Target Group Social Construction and Policy Design Framework: Development and Review. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, 57(5): 163-172. (in Chinese)
- Ahlers, A. L., & Schubert, G. (2022). Nothing New under “Top-level Design”? A Review of the Conceptual Literature on Local Policymaking in China. *Issues & Studies*, 58(1): 1-34.
- Bozeman, B., & Youtie, J. (2020). Robotic Bureaucracy: Administrative Burden and Red Tape in University Research. *Public Administration Review*, 80(1): 157-162.
- Brown, H. E. (2023). Administrative Burden and the Reproduction of Settler Colonialism: A Case Study of the Indian Child Welfare Act. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 9(5): 232-251.
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5): 741-751.
- Campbell, A. L. (2012). Policy Makes Mass Politics. *Annual Review of Political Science*, 15(1): 333-351.
- Chen, X. (2017). A U-turn or Just Pendulum Swing? Tides of Bottom-up and Top-down Reforms in Contemporary China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 651-673.
- Daigneault, P. M., & Macé, C. (2020). Program Awareness, Administrative Burden, and Non-take-up of Québec's Supplement to the Work Premium. *International Journal of Public Administration*, 43(6): 527-539.
- Dowding, K., John, P., Mergoupis, T., & Van Vugt, M. (2000). Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments. *European Journal of Political Research*, 37(4): 469-495.
- Gjersøe, H. M., Leseth, A., & Vilhena, S. (2020). Frontline Implementation of Welfare Conditionality in Norway: A Maternalistic Practice. *Social Policy & Administration*, 54(3): 491-504.
- Gofen, A. (2015). Reconciling Policy Dissonance: Patterns of Governmental Response to Policy Noncompliance. *Policy Sciences*, 48: 3-24.
- Herd, P., Hoynes, H., Michener, J., & Moynihan, D. (2023). Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 9(4): 1-30.
- Herd, P. & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-state Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 43-69.
- O'Brien, K. J., & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.
- Peeters, R. (2023). Digital Administrative Burdens: An Agenda for Analyzing the Citizen Experience of Digital Bureaucratic Encounters. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1): 7-13.
- Peeters, R., Rentería, C., & Cejudo, G. M. (2023). How Information Capacity Shapes Policy Implementation: A Comparison of Administrative Burdens in COVID-19 Vaccination Programs in the United States, Mexico, and the Netherlands. *Government Information Quarterly*, 40(4): 101871.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4): 595-628.
- Sackett, B., & Lareau, A. (2023). Institutional Entanglements: How Institutional Knots and Reverberating Consequences Burden Refugee Families. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 9(4): 114-132.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.

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



9 771674 248258