

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 1

VOL.18 NO.1

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

2月15日出版

2025年第1期 总第103期

● 论文

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务

..... 杨立华 武楷彪 唐力博 1

为竞争而赋予：人才落户政策制定过程中的地方政府行为

..... 熊 涛 张 晨 26

职能部门如何牵头制定跨部门政策？

——基于A市预付式消费治理政策制定过程的分析

..... 姜修海 46

公共危机情境中基层干部担当作为的形塑机制

..... 谭新雨 67

公务员资质过剩对组织公民行为的影响机制研究

..... 张少峰 陈於婷 魏玖长 89

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

打开“公众黑箱”：对公众接触理论的认知与重构

杨 静 孔繁斌*

【摘要】在官僚体制演进与社会发展变迁中，政府与公众的关系以及他们各自的角色发生了根本性转变，逐渐由“命令-服从”走向“服务与被服务”。然而，从以往不被政府看见到成为现代治理中复杂多元的存在，公众始终是一个未被打开的“黑箱”，严重阻碍了高质量公共政策与服务的形成，以及高水平政府履职效能的实现。因此，何以打开“公众黑箱”便成为中国治理场景下的客观难题，而兴起并逐步发展的公众接触理论能够为破解这一时代难题提供有益的思路。公众接触聚焦于微观关系过程，蕴含着内在民本属性，为政府职能从管理到服务的发展找到一条新的路径，并贡献了潜在的积极效能。论文通过对公众接触理论与公众参与和政府回应的理论辨析，以及基于中国情境的要素解构，从科学化的角度阐明了公众接触的理论核心和关键内容，试图为公共治理打开“公众黑箱”，以及为理解政府治理现代化提供一种新的视角。

【关键词】公众接触 公众参与 政府回应性

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 01-0179-17

一、问题提出

服务公众是现代政府存在与合法性的源泉，政府如欲更好地代表公众利益，则需要更深入地了解公众群体。传统官僚制下鲜明的层级结构以及神秘的决策机制，将政府与公众的关系变得泾渭分明，政府高高在上发号施令，公众只能被动服从，缺乏与政府对话的渠道和机会，这就使公众于政府而言始终是一个看不见的“黑箱”。在官僚制自身的系列改革以及整个社会的发展进步中，政府

* 杨静，南京大学政府管理学院博士研究生。通讯作者：孔繁斌，南京大学政府管理学院院长、教授。感谢匿名评审专家、编辑部对本文提出的宝贵意见和建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究”（21 & ZD174），南京大学文科卓越研究计划“十层次”项目“中国共产党以人民为中心的治国理政模式研究”阶段性成果。

组织架构与权力体系受到了巨大冲击，以往传统的关系模式也发生了深刻变革，以管理和控制为主要职能的政府逐渐被以服务为核心的服务型政府所取代，政府与公众之间由此转变为服务与被服务的关系。

作为服务提供者的政府，需要在满足被服务者的需求、接受被服务者的评价中获得自身的角色认同；而作为被服务者的公众，则需要在公共事务中表达个体或群体的需求和利益。这就使相对于阐明国家主体地位和整体利益的“人民”，以及强调个体权利与义务的“公民”而言，“公众”能够有别于政策话语语境下的抽象含义，在获得服务的事实层面上变得更为实在和具体。因此，通过微观视角认识公众、了解公众真实的需求和行为偏好，就成为现代政府科学履职的关键。事实上，政府对自己的服务对象并没有深刻的认知，在复杂治理中，不同政策情境或服务场景的转换，都可能使其对自以为熟悉的公众产生新的认识误区。正如黑格尔所说的“熟知并非真知”，政府缺乏对公众真实深刻的认知，极易导致其在公共服务提供、公共政策制定与执行，以及社会稳定的维护等诸多方面出现非意图性后果。

公众在现代治理中成为一个越来越具有复杂属性的主体。纵观社会发展中的主流价值观演变，公众的个人性因素不断得到解放，个人主义价值观日益膨胀（丛日云，2024）。西方古代城邦解体后，在宗教力量的驱动下，被压抑的个人开始挣脱于集体，超验个人主义价值观取代了有机整体主义价值观。经过漫长的中世纪，超验的个人主义逐渐渗入世俗社会结构，开始演变为世俗的现代个人主义价值观，现代文明开始走向承认个人、尊重个人以及解放个人的阶段。进入后现代个人主义价值革命时期，伴随着信息社会和大众民主社会的高度发展，个人主义逐渐演化为以自我为中心的自我表现价值观，个人的自主性领域开始无限扩张，公众因此成为多元价值的创造者。此外，在综合性治理情境下，公众的复杂角色属性还包括利益诉求多样化、社会身份多重化，以及知识背景和个人能力差异化等多方面。基于此，“公众黑箱”问题愈演愈烈，而何以打开“黑箱”则成为中国治理场景下的客观要求。

近年来，西方国家对公众接触（Public Encounter）的高度关注，为打开“公众黑箱”提供了理论与实践契机。公众接触相关研究的真正发展，得益于1980年在弗吉尼亚州布莱克斯堡举办的一场“公众接触”研讨会（Wall，1982）。这次会议促成了 *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet* 这一选集的出版，本书对公众接触作出了概念界定，认为“Public”一方面指关系中的公众一方，将公众作为其成员，另一方面指接触的特定环境；“Encounter”主要指两个扮演特定角色的人所组成的有目的的互动行为（Goodsell，1981）。公众接触自进入研究视野以来，立足“现实的人”对公共管理研究产生了重要价值（麻宝斌、杜平，2022）。它不仅有效突破了以往政府组织研究在知识生产路径上过度注重组织内部的行政机构、制度体系等方面的局限，表明组织研究需要

不断打破边界，实现从内部关注向外部关系的转变，还将研究视角聚焦于政府公共行政人员与公众之间的微观关系上，通过语言、行为等为公共管理研究提供了一条较为科学化的微观路径。

基于上述理论关怀，本文试图回答两个关键问题。其一，兴起并发展于西方国家的公众接触理论，能够帮助公共管理研究解决什么问题？其二，面对“公众黑箱”这一客观的治理情境，公众接触理论应当被解构为哪些关键要素，以更好地回应打开“黑箱”的目的？

二、文献回顾

任何一个学科的发展，其具体理论的构建、积累和更新都是推进学术进步的方式。²¹ 21世纪以来，公众接触逐渐被凝练为国际公共管理学界的科学问题，并被视作民主治理情境下公共管理研究的关键议题（Guy，2021）。它在官僚制与民主的关系、权威与个人自由的关系探讨中产生，并在官僚组织制度的变迁以及组织开放系统属性的发展中得以深化。自从Finer（1931）指出公共行政人员与公众的关系在公共生活中的重要性以来，围绕公众接触的探讨主要聚焦于宏观制度结构下的单向主体，但是随着微观接触机制的重要影响日益显现，学者们逐渐意识到已有研究已不能充分解释治理情境中的复杂问题，因此，强调微观关系过程的公众接触成为一个有力的理论补充。总的来看，公众接触的研究脉络主要表现为从单向接触到双向互动、从组织研究背景到组织研究核心的发展过程，可以细分为以下三个研究视角。

第一，街头官僚的服务提供与政策执行。以往组织研究中经常忽视环境因素以及跨组织边界的公共服务交易问题，这使指向组织内外部融合研究的官僚接触（Bureaucratic Encounters）开始被广泛关注（Kahn et al.，1976）。Lipsky（1980）观察到，街头官僚作为基层的服务提供者和政策执行者，会在实际工作中与公众产生直接互动，并且在互动中拥有一定的自由裁量权。这一研究将公众直接带入街头官僚的行政工作实践中。基于此，街头官僚在公共服务提供和一线决策活动中，开始考虑与公众的关系问题，并承认公众对决策过程发挥着重要作用（Thunman et al.，2020）。然而，这一研究视角下的接触活动主要还是由官僚机构及其雇员单方面主动发力，街头官僚与公众的接触经常被视为开展研究的一个广泛背景，真正的研究重点还是聚焦于对官僚机构的运作方式和行动机制的认识（Pepinsky et al.，2017）。因此，事实上公众与街头官僚的互动是如何影响服务和决策的，仍然很少被关注（Raaphorst & Loyens，2018）。

第二，公众的多样化诉求与多元化价值。得益于20世纪70年代政治参与在政治学中的重要发展，公众主动接触（Citizen-Initiated Contacts）作为一种重要

的政治参与形式被视为公众接触研究的重要方面 (Verba & Nie, 1987; Jones et al., 1977)。之后,随着该理论分支的不断拓展,它已不仅仅是一种参与性行为 (Hirlinger, 1992),还是公众旨在获取政府的信息、服务,或者表达积极、消极意见的主动接触行为 (Thomas & Streib, 2003; Sharp & Coulter, 1989)。比如在公共服务领域,对于政府能够为公众提供的服务,或是公众感知到政府能够提供的服务,则由公众主动发起接触并对相应的政府服务作出评价 (张友浪、朱旭峰, 2020)。当然,公众如果感知到的是官僚组织的繁文缛节,以及由此带来的行政负担,则会严重影响其主动发起接触的能力和意愿 (Hattke et al., 2020; Heinrich, 2015)。公众的多样化需求和独特考虑除了基于感知的主动接触,合作生产也是一个有效途径,公众通过合作生产与政府行政人员产生接触,能够避免过度依赖官僚组织及其雇员所带来的主动性削弱的问题 (Whitaker, 1980; Ostrom et al., 2019; Nabatchi et al., 2017; Bovaird, 2007)。在该研究视角下,公众接触的潜在价值总体表现为对公众复杂需求的关注和多元价值的回应 (Uzochukwu & Thomas, 2018)。

第三,公众接触的微观互动与时代发展。在 Goodsell 概念界定的基础上,学界广泛认同公众接触的核心要义在于政府公共行政人员与公众之间面对面接触的微观关系过程 (Stout & Love, 2016)。但是,在个体本体论立场中对“我”和“你”的考察,不足以使互动本身这种独特现象被充分关注,而这往往对公共问题的解决非常重要 (Arendt, 1958; Rawlings & Catlaw, 2014)。玛丽·帕克·福莱特 (Mary Parker Follett) 对于关系交织的概念认知,促使接触这一动态循环的互动反应得以在独立空间中被揭示出来 (Elias, 2010; Bartels, 2013; Samanta & Hand, 2022)。基于此,学界对独立空间中的公众接触是如何完成的给予了高度关注 (Hand & Catlaw, 2019),通过接触的具体特征、公众的行为类型、沟通能力的附加价值等诸多方面,研究公众接触的微观关系过程对治理发挥的巨大价值 (Raaphorst & Van de Walle, 2018; Nielsen et al., 2021; Bartels, 2014)。然而,随着信息化时代的发展,面对数字赋能公共治理的基本情境,强调面对面接触的公众接触遭到了批判和挑战。数字化改变了公共服务的基本条件,公共服务数字化对公众与政府之间的互动产生了重要影响,公众接触的理论空间在时代发展中得以进一步拓展 (Lindgren et al., 2019)。

在宏观组织制度变迁以及组织研究理念的转变中,政府与公众之间的关系也处在不断的发展变化中。西方国家对公众接触的研究总体上呈现出由宏观走向微观和具象的发展路径,经历了从街头官僚主动接触公众,到公众作为重要主体为满足自身需求而主动接触政府官僚,再到双方基于特定目的在独立空间中的接触现象被高度关注的演进过程。据此研究脉络可知,国际学术界对公众接触的研究已经逐步进入公共管理研究的核心地带,成为优化公共政策与服务、理解公众群体以及评估治理结果的重要视点,充分展现了其重要的研究价值以

及符合治理时代“民本”转向的事实。然而，不同治理情境下公众接触的内容和要素，以及不同公共事务中的公众特征和行为表现等并不具有统摄性，公众接触的理论还应当基于特定的治理情境予以发展。因此，在公众接触何以实现本土化应用的问题驱动下，本文试图对公众接触做出理论探索与建构，希望对我国复杂治理情境下的公共问题解决产生一定的价值并做出应有的贡献。

三、从管理到服务：激活公众接触的界面

政府与公众的关系问题，是识别和评价社会治理模式选择与公共权力运行方式绕不开的议题，这一关系的发展在宏观制度的约束和行政改革的演进中不断由“分”而“合”。伴随着行政理念从“管理本位”转向“服务本位”，政府与公众的角色属性发生了根本性转变，他们的关系发展更加突出公平与合作。基于此，要实现高质量的政府职能履行，亟须增加公众接触这一全新的路径，并在这一路径中充分激活接触的效能（孔繁斌，2023）。

（一）服务界面的探寻

在传统官僚体制下，“工具-技术”理性前提的假设，将职业化的官僚桎梏于组织内部并使其始终保持对内的“服从”，以至于他们无论是机械化执行的常态工作或是履行职能的具体行动，都旨在实现组织的既定经济政治目的（马克斯·韦伯，2010）。在此逻辑下组织本身成为组织运转的最终目的，并且进一步将公众变成了依附于组织的软弱的“外行”。随着官僚体制的充分发展，“技术效率”取向、“法律-合理”权威的理念得到了进一步强化，集权化、少数对多数的控制也不断加剧。因此，工具技术理性的基础假设在本质上反映着政府与公众之间的价值紧张关系，并主要表现在两个层面：一是政府与公众由于天然的角色差异而形成了一种“命令-服从”式的单向关系，使公众意识被压抑、社会氛围被禁锢。二是政府的履职行动被冠以实现组织目标的割裂性定位，仅仅成为维护组织合法性的项目之一，即只要强化官僚体制，政府的角色属性和职能属性便会导致公众的被动服从进一步加剧。

管理本位因其凌驾于公众之上的官僚意志，能够在任何时候借助公共权力的运行来实现自身利益并为自身行为辩护，因此，传统官僚体制下政府的履职界面呈现出以官僚意志为核心的特征。直到20世纪70年代，这一体制开始面临低效、臃肿和信誉贬损等现实危机，新公共管理运动应声而起，但对此作出的回应却在实践中带来了诸多治理碎片化的问题，并由此产生了社会公平和服务质量等方面的困境。20世纪90年代末起，为克服新公共管理改革的非意图性弊端，后新公共管理（Post-NPM）运动开始在一些发达国家兴起，更加关注公

共服务的社会效益以及治理的整体性。伴随着 20 世纪后期以来世界范围内的改革浪潮，国内的行政环境也发生了诸多改变。首先是改革开放以来我国实现了经济体制的转轨，市场经济对政府的角色定位有了新的要求。其次，政府开始重视行政管理体制改革，强调要转变政府职能。最后，进入 21 世纪以来我国经济社会的高速发展，促使广大人民群众对公共服务提出了更高层次的要求。因此，“服务型政府”得以孕育和发展，它以“服务者”为政府的基本角色定位，通过“为民服务”而不是“为民做主”的姿态来运行公共权力，从公共服务再生产的角度明晰了公共权力的行使方向（孔繁斌，2023）。同时，从传统官僚体制演化而来的宏观制度的发展变迁，不仅带来了治理模式背后理论假设的根本性变化，而且外化了政府与公众之间的全新关系，实现了从“命令-服从”到“服务-被服务”的重构。因此，良善的治理迫切需要探寻、弥补服务这一个曾经缺失的界面，这就是如何认识并了解作为被服务者的公众，即打开“公众黑箱”。

（二）微观接触的效能

伴随“治理”的公共价值与伦理意识的觉醒，政府组织研究的内在假设发生了根本性转变，高质量的公共服务、公共政策以及科学化的履职方式，成为建设服务型政府的本质面向。党的十八大以来，如何优化治理结构、提高治理效能、稳步推进国家治理体系与治理能力现代化，成为各级政府在复杂社会治理情境下的重点关切。在此背景下，为更加有效地解决公共事务中的诸多难题，满足公众与日增长的多样需求，类似精细化治理、公共服务可及性以及公共政策有效性等研究逐渐兴起并发展。

其一，在我国快速工业化和城市化的阶段，政府往往采取政策“一刀切”、统一标准化以及大规模的监管和控制等粗放型的管理模式，但随着社会情境的复杂化升级，这种模式已不能满足治理的实际需要，于是注重过程优化和公众满意的精细化治理模式成为政府提升治理能力、优化公共服务的主要方向。然而，实际上相关研究和实践对于精细化治理的发展定位和建设导向仍缺乏基于中心议题的分析（蒋源，2015）。其二，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性已成为公共管理的时代性任务。其中，可及性成为公共服务发展重要议题的主要原因在于对公众需求的满足和权益保障的重视。传统公共服务模式侧重于大规模的基础设施和资源投入，极易忽视个体层面的公众需求和体验，而可及性所强调的“服务使用”以及“顾客与系统的适配程度”在平等主体的意义上给予了公众高度重视（Anderson，1968；Penchansky & Thomas，1981）。但是，结果视角下的可及性何以实现，仍需要对公众的实际需求和体验感进行深度挖掘。其三，公共政策的有效性依赖于政策目标与公众需求的契合度、公众对政策本身的理解以及对政策结果的反馈。因此，对政策目标群体的清晰界定、对公众客观需求和主观体验的准确把握，能够在很大程度

上缓解政策制定和执行过程中面临的诸如信息不对称等方面的挑战。

上述研究已意识到公众在精细化治理、公共服务以及政策决策中的目的性地位，但却始终处于一种边缘式的讨论，即仅在抽象意义上承认公众的重要性，而无法在具体实践中打开“公众黑箱”进而洞见其行为特征，公众之于政府仍旧是一群“熟悉的陌生人”。当然，本文并非否认调查研究在社会科学中的重要意义，而是想表明基于经验主义的调查方式，尚未对个体间的微观接触现象给予足够的重视和科学的认知。事实上，微观层面的公众接触能够通过在场化接触以及深度情感交流等方式，为人们提供窥探“公众黑箱”的窗口，进而有效揭示治理现象背后隐藏的公众心理和行为规律。特别是在中国这样一个社会群体复杂多元、人情色彩浓厚的社会治理情境下，微观接触能够在公共问题的解决、治理体系的优化中产生积极效能，这也是一些公共管理学学者呼吁发展行为公共管理学的动机之一。

四、公众接触的理论辨析

在代议制政府的“委托-代理”关系中，公众接触的主体与民主行政学理论脉络中的“公众参与”和“政府回应”所对应的核心主体相一致，并且这些理论都聚焦于对政府体制内外主体间关系的讨论，因此有必要在与这些理论的辨析中认识公众接触理论的特征。公众参与和政府回应的理论发展，主要得益于20世纪60年代伊始的社会政治环境。这一时期，西方国家行政体系受到了大众民主的挑战，社会公平的话语环境开始兴起，“公平至上”的民主行政观点在新公共行政运动中开始涌现，社会公平、公众参与、政府代表性和回应性等主题因此得到广泛讨论。这场运动的结果是政府开始被要求对多样化公共服务需求作出有效回应；同样地，公众也被要求参与到政府行政和公共事务之中，公众参与帮助政府进行科学决策，进而更好地提供服务。然而，这样的讨论视角与公众接触存在根本性差别，无论是公众参与还是政府回应，都是特定时代背景下治理实践对相应组织制度结构改革的呼唤。尤其是在现代民主政治强调“责任政府”这一基本价值理念之下，公众参与和政府回应都作为责任政府的一种规范性保障机制而存在（党秀云，2003；韩兆柱，2007），它们通过机制化吸纳公众的声音，在政策过程中呈现公众的介入和反馈，因此，公众参与和政府回应在很大程度上受到政策性和制度性因素的深刻影响。反观公众接触，则是在行政工作的实践情境中展开交往互动，重点突出功能性和事务性的特征。

（一）公众参与与公众接触

民主行政的观点涌现后，国内外关于公众参与的研究长盛不衰，其中主要

针对公众的是政治参与和公共服务中的参与。首先，从交往价值方面来看，公众参与作为一种制度化的民主制度，在政治层面是对政治体系代表性和回应性的强化，在服务层面是对公众责任意识、公共精神和主体意识的培育（顾训宝、杨彬彬，2016）。另外，公共权力机构通过构建全国信息资源共享体系以畅通公众参与渠道，重在体现通过开放的信息化手段获取公众信息以及感知社会态势的基本价值取向。而公众接触的价值主要在于对角色平等的强调，接触过程中不会因一个主体的行为对另一个主体所拥有的基本权利形成强化或削弱的作用，双方都不带有过多的角色属性。其次，从本质形态方面来看，公众参与是公众资格被赋予制度化保障的前提下产生的单向度活动，虽然它在道德基础上给予了公共行政人员和公众平等的假设，但公众的参与能否被看见以及在多大程度上有效，则始终是一个“黑箱”。比如，在政治参与方面的选举、投票、游说等活动，以及服务参与方面的检举罪行、公共设施投放设计等活动，公众往往基于个人的价值观念、专业基础知识以及心理成本等作出充分努力，但这些努力能否被看见、吸纳以及吸纳的具体程度，都缺乏清晰的外化表现和检验。公众接触对此做出的弥补在于，它充分认识到公众的所有参与活动都是基于不同的社会环境、政治体制、组织文化等特定情境，并在情境中聚焦个体之间的微观关系过程，这一方面突破了以往忽视情境要素以致无法处理复杂性问题的壁垒，另一方面充分承认并肯定了公众个体作出的努力。最后，从实现目的方面来看，公众参与从被提出以来就是关于民主和控制问题的调解，政治体制改革为公众参与创设了相应的制度和机制，但是民主制度的线性结构决定了无法让每一个个体的意见都能得到有效的表达和被听取（张康之，2007）。公众的“个体性”意义无法通过公众参与来获得，尤其是在中国当下发展全过程人民民主中追求“一个都不能少”的情况下，公众参与这一形式无法有效实现其期望目标（陈承新，2023）。因此，突出个体意义正是公众接触存在的必要性之一，个体间的微观关系过程能够使公众对国家和政府产生直观体验、作出直接评价，从而在个体与国家整体之间建立起归属感，增进政府信任与合法性。

（二）政府回应与公众接触

行政体制从单一权力中心向多中心权力结构的转变，提高了政府对公众多样化、个性化需求的重视、满足和回应。例如，奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）坚信，任何政府权力中心多元化并相互交叠的制度安排都是增进人类福祉的必要条件。郝伯特·考夫曼（Herbert Kaufman）也主张，分权不仅是对更大程度代表性行政的响应，也是对更大程度上责任感和控制的响应（康特妮等，2001）。权力结构的转变，事实上为公共需求在更大程度上获得满足提供了有利的制度环境，同时这也意味着政府需要对此作出更多的回应。

先从回应方式来看，我国政府回应存在正向和逆向两种方式。正向回应主

要表现在，通过公共服务供给体系等政策和改革方案的出台，来提升组织的比较优势和回应性（赵洲洋，2019）；逆向回应表现在大兴调查之风，与时俱进地落实群众路线以激发公众参与共治，或者以多元化民主监督问效于民，进而满足公众需要（王绍光，2009；陈承新，2023）。可以说，政府回应的根本属性是作为治理职权和政府职责的一项内容，回应本身是一个职责履行的过程 and 责任的传导机制（陈国权、陈杰，2008）。因此，政府回应在一定程度上缺乏认识公众、了解公众真实需求偏好的内驱力。而公众接触与政府回应的出发点不尽相同，它以行政工作的实践性为根本出发点，在情境性、行为性、知情性和互动性的实践场景中进行对话和互动（Wagenaar，2004），以深入洞察公众的行为和心理为主要目的。

再从回应效果来看，自从进入数字媒体时代后，公众向政府提出诉求或反映问题的渠道不断增多且成本低廉。相应地，人们也期望政府能够作出更加迅速和高质量的回应。政府行政人员在基础公务知识、人机交互技术等储备的基础上，通过互联网途径的确能提高政府回应效率，但其质量却不一定有显著改善，有时也会因回应不当或者过度回应而引发社会舆情，因为技术本身并不能提高公众满意度（Thomas & Streib，2003）。另外，在网络空间中，诉求议题的重要程度以及公众的诉求表达方式等因素，都对政府回应效果产生着重要影响（孟天广、李锋，2015）。由此可知，回应效果欠佳的主要原因还是在于政府回应与公众实际需求之间的适配性问题无法得到很好的解决，面对如今越来越复杂的公众主体和治理问题，回应主体表现出了无所适从。相比之下，公众接触理论在平等的角色关系互动中，要求承认并充分了解公众的复杂需求，认为只有更精准地认知和把握公众的真实需求，才能从更本质的层面上对回应性研究做出实质性的推进。总之，相较于以往的回应性研究，公众接触在致力于打开“公众黑箱”的层面上对回应链条中政府单方面力量主导的不足进行了弥补，充分体现出公众接触理论对现代治理问题的积极意义。

（三）公众接触的理论框架释义

公众接触理论的本土化，是从更微观的层面对打开“公众黑箱”研究的丰富和发展，该理论在公共管理学科领域的兴起内嵌于政府与公众的关系演变过程中。早期政府官员与公众互动的底色主要在于官僚行为的理性化特征，以官僚在政策执行与公共服务提供中的单方面力量引导二者关系的走向。然而，理性化的官僚行为在宏观制度的演进中不断呈现出僵化和机械化的态势。因此，当民权运动开始兴起、社会变革不断发展时，政府与公众的关系问题被要求作出重新审视。在此背景下，利普斯基（Michael Lipsky）在其经典著作《街头官僚：公共服务中的个人困境》中，生动地展现了公共行政实践中街头官僚与公众的互动场景，为政府与公众的关系发展以及公众接触理论的深化提供了重要

推力。直到新公共管理运动在全球范围内产生影响，新公共服务理论对其作出批判与继承，以及我国市场经济空前发展和政府行政改革持续创新，政府行政理念已逐步完成由“管理”向“服务”的转变，政府与公众的角色定位也从根本上转变为“服务者”与“被服务者”。

基于此，作为“服务者”的政府如何展现高质量的履职行为就需要补充一个服务界面，即在公众接触这一具体理论中挖掘能量。鉴于公众接触理论本身涉及政府和公众这两个核心主体，本文将其与涉及相同主体的公众参与理论和政府回应理论展开辨析。在与公众参与理论的辨析中，本文认为公众接触理论更加强调接触主体角色的价值平等，看见并承认公众的个体努力，以及在理论内核中突出个体的意义。在与政府回应理论的辨析中，本文认为公众接触理论的运用首先是在一个事务性的实践场景中，其次是接触主体之间能够展开直接互动，最后是政府接触公众的内在动机表现为直接面对并承认公众的真实需求偏好。在与民主行政经典理论的对话中，一方面使本土化的公众接触理论特征更为明晰，另一方面也为公众接触理论的本土化要素解构指明了根本方向。综上所述，本文通过激活公众接触这一界面，能够对不断打开“公众黑箱”进而服务于中国之治产生重要作用和贡献积极价值。公众接触的本土化理论框架如图1所示。

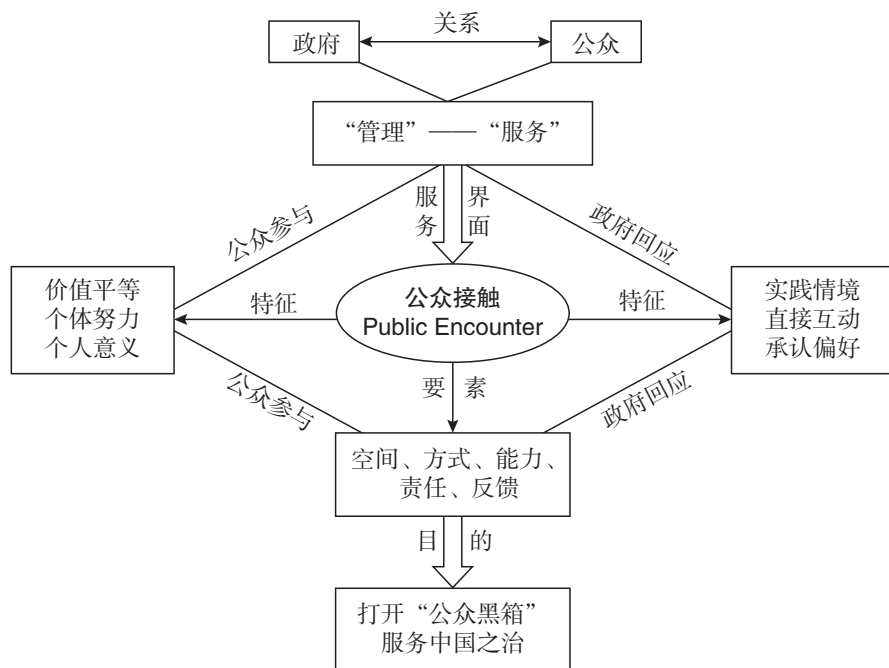


图1 公众接触的本土化理论框架

资料来源：作者自制。

五、公众接触的要素构成

通过对公众参与理论和政府回应理论的比较辨析，本文发现公众接触理论的重要学术价值，同时也表明在广大公众演变为复杂主体的治理情境下，对公众的认知路径越来越倾向于对公众接触理论的要素解析，例如接触的空间、方式、能力、责任以及反馈等，这些理论要素能够在不同维度上为公众接触理论的本土化运用，以及打开“公众黑箱”提供较为科学的方法。

（一）公众接触的空间

公众接触的空间，是指公众与政府公共行政人员之间交流互动的特定环境和场所，这是一个聚焦微观关系过程的独立空间，两个平等主体之间的接触过程在这一空间中得以完成。公众接触空间伴随行政生态环境的变化而呈现出新的形态。在我国进入政府数字化转型时期，新型信息技术为政府治理带来了深刻变化，从组织形态来看，“扁平化”已成为政府组织重构的结构特征。从复杂性公共需求供给来看，“整体政府”成为修正传统行政体制缺陷、破解公共服务碎片化的重要改革方向。在技术不断嵌入以及改革向纵深推进的过程中，公众接触的空间除了线下的物理空间之外，还包括线上的数字空间这一重要的补充部分。多样化、复杂化、个性化公共需求的满足，可以通过与公共行政人员或是数字化公共服务工具进行交流互动（Gil-Garcia et al., 2014；上官莉娜等，2023）。信访部门、政务大厅等场所是典型的物理空间中的公众接触，对于信访中的公众接触而言，接触空间布局以及场景设计等具有重要的影响作用，其中也包括调解室的整体氛围等。相对而言，政务服务事项的线下接触则对空间环境的要求较少。数字空间中的公众接触主要产生于“互联网+政务服务”领域，尤其表现在政务热线的快速发展过程中，部门通过培训接线话务员，建立线下服务专区，以及成立专家咨询团队等方式，搭建了越来越专业的公众接触空间。在通过热线解决具体问题的过程中，政府汇集了大量的公众诉求信息，形成了重要的公众知识库，进而对建立政府体制内外的紧密联系、加深彼此之间的了解产生重要意义。公众在不同的空间类型中会表现出不同的态度和行为，产生不同的体验和感受，因此公众接触对治理结果的影响，一定程度上需要溯源到具体的空间环境中去。

（二）公众接触的方式

公众接触的方式是基于接触空间选择而确定的，因此宏观上主要分为线上和线下两种方式。不同的接触方式适用于不同的主体、情境和目的，合理的方式

式选择正向影响着公众接触的顺利完成、接触主体间的情感表达与信任建立。具体而言，公众类型、公共事项以及公众接触所要达到的目的是接触方式选择的主要依据。第一，从公众类型来看，由公众发起的接触存在以下特征：年轻人更愿意选择方便、快捷的线上接触方式，老年人、偏远落后地区的人们因技术设备使用能力欠缺、对新鲜事物充满抵触和不信任等，更倾向于线下的面对面接触。由政府行政人员发起的接触，则要深入剖析行政实践情境中的公众多样化特征，比如对“合作者”和“抵抗者”可能会采取完全不同的接触方式。当面对一些群体性事件、恶性舆情事件时，公安等部门的应对所产生的公众接触会表现为相应的管制措施（郭坚刚，2023），通过这种接触方式来为构成社会稳定发展动力的群体提供基础性服务。第二，从公共事项来看，接触方式的选择主要是基于事项本身的特性，重要、复杂的公共事项通常还是会采取最原始、最安全的接触途径，比如涉及较大金额和责任的法人事项办理，政府部门和企业往往都会派遣专人来发起面对面的接触，而要求明确、流程清晰的简单事项则通过在线方式完成公众接触。第三，从公众接触所要达到的目的来看，公众与公共行政人员之间就具体公共事务产生的接触行为，是一个提出诉求和满足诉求的闭环系统，双方接触方式的选择应当根据实现目的的需要适时作出调整。

（三）公众接触的能力

公众接触所强调的整个过程是一种技术性的交往能力，尤其在特定治理情境下更需要双方具有灵活应对的技能。就共性层面来说，数字技术对组织发展和个人生活带来了前所未有的变化，无论公众还是公共行政人员都被要求能够运用相关的电子媒介工具，并适当掌握一些数字化技术，这些已成为人们在这个时代必要的生存技能和知识资产。同时，由于公众接触的微观工作机制最终落在了人与人之间的交往行动上，因此接触双方的沟通能力成为决定公众接触质量的核心要素。公众接触一旦产生，双方就会认识到各自主导的交际模式的问题，以及想要突破它的难度，然而大多数人可能缺乏相应的问题处理能力，在适应和理解不同语音语调模式上力不从心，进而使接触过程可能随时面临变化的风险。因此，根据特定状况调整对话的性质、语气和条件，并识别和突破主导的沟通模式等，就成为公众与公共行政人员在公众接触中的必备技能。这种能力不仅有利于接触过程的顺利完成，还能让接触过程产生附加价值（Hand & Catlaw，2019）。此外，对公共行政人员而言，接触能力还包括对自由裁量权的恰当性运用，政策文件的学习领会，行政语言的使用、调整和转化等，尤其是他们能否正确、合理地使用行政语言，以“可理解性”和“具体化”的指标运用行政语言，而不是以其技术专长优势故意设置语言障碍（Eckhard et al.，2024）。对公众而言，Döring（2021）提出“行政素养”的概念，将公众能力视为公众接触的研究重点，为公众接触打开了新的研究视角。公众适应代议制政

府行政程序的素养是公民现代化的标志性能力，然而，他们无论在知识储备还是表达理解等方面都存在着显著差异，这是一种需要持续提升的能力。如何认识并了解具有多样化和特殊性的公众，还有待在与公众接触的具体情境中持续发掘和探索。

（四）公众接触的责任

公众接触作为公共行政人员和公众个体这两方间的交往互动，其责任落到了个人层面并由接触双方共同承担，接触中的行为规范包括尊重他人、遵守规范、维护关系过程等。首先，公众接触主体中的公共行政人员是“服务者”的角色，其与公众之间不存在命令-服从的单一强制关系，双方拥有平等的人格和身份。因此，接触过程的完成需要双方充分尊重彼此的身份、价值、观点和立场，避免歧视态度、恶意语言和伤害行为，构建包容、和谐的接触空间环境。其次，特定接触空间下的基本行为规范，以及特定公共事项本身要求的各类规范，都需要双方共同遵守。一方面，接触过程中应当加强信息安全意识，确保接触主体的隐私信息受到充分尊重和保护。另一方面，双方应当在动态接触过程中加强对规则水平的维持，避免因情境因素导致规则的破坏。最后，公众接触是微观关系的交织过程，因此对于过程的维护，即接触平台的维护是双方共同的责任。那么，应当如何维护接触平台，则重点表现在双方对公众接触能促进问题解决的价值认同上，进而从心理机制上产生责任意识。公众接触的责任贯穿于整个接触过程，接触双方主体的责任意识以及高质量的责任履行，在很大程度上保障了公众接触对于治理结果的重要意义。

（五）公众接触的反馈

公众接触的反馈，是指公众与公共行政人员在完成接触过程之后产生的实际反应和信息回馈。对公众而言，主要表现为通过公众接触是否使其获得了满意的沟通体验、高质量的公共服务，是否使其增加了对政府的信任和信心，是否减轻了其自身的行政负担，等等。对公共行政人员而言，则表现为他们是否对特定公共事项科普到位、作出了实质性回应，是否将公众视为合作者和伙伴并对其产生信任，是否愿意持续开展与公众的合作项目，等等。回馈的相关信息在治理情境中发挥着重要作用，一方面，这些信息能对公众与公共行政人员之间的进一步合作产生实质性影响（王丽丽、马亮，2023）；另一方面，反馈信息作为体验和感受之后的综合表现形式，本身就具有可持续性和可转嫁性，公众在某些场景下与公共行政人员的接触次数可能非常有限，这使他们在该类场景中获得的接触体验可能会持续存在，或者转嫁于其他场景中的公众接触。因此，治理效能的提升需要政府认真对待每一次公众接触的反馈，并将各类负面情况进行分析总结和复盘迭代，通过对公众接触全过程的剖析和理解，对接触

结果与治理结果之间的因果关系作出科学合理的研判。另外，聚焦于公众与公共行政人员之间微观关系过程的相关研究，对治理结果的颗粒化溯源具有重要价值。因此，从逆向思维出发，对治理结果的不解与困惑可以在接触的反馈回路中通过溯源接触的过程机制予以化解，进而通过对过程机制的改进和优化，逐步丰富与发展公众接触理论。

六、总结与讨论

公共管理的以往研究重在关注政府内部决策过程的透明度和问责制，以揭示并理解政府如何决策，即打开“政府黑箱”。然而，随着宏观制度的演进以及大众社会的发展，新时代的治理情境对认识公众的复杂性特征提出了客观要求，于是研究视点开始向“公众视角”转移。由此，打开“公众黑箱”便成为公共管理理论研究和实践探索的新维度。以情境性、互动性和关系性为基本底色，聚焦微观主体间关系的公众接触，为认识公众、了解公众需求提供了一条较为科学的路径。尽管在复杂的治理情境下，公众接触理论本身也存在着一定的模糊性和局限性，但是它不失为打开“公众黑箱”的一个重要途径，能够为新时代公共管理研究真正回应复杂社会的关切，以及提供高质量的公共政策与服务贡献能量。

本文在经典理论对话与客观治理情境中认识公众接触的本质属性与要素构成，一方面有助于公众接触理论本身产生符合学术规范的科学认知，另一方面，为公众接触助益打开“公众黑箱”提供了较为科学的回应，充分展现了在中国场景下发展公众接触理论的重要性和迫切性。然而，目前对该理论的本土化认知仍尚为浅显，需要从多个维度加以探索，比如相关研究话题、研究类型以及研究方法等，都是目前值得讨论的一些问题。第一，从相关研究话题来看，公众接触完成过程中的接触机制、多元文化背景下的沟通策略、技术赋能下的接触质量、不同公共事务中的公众行为、微观权力动态对决策和治理的影响，以及民主治理模式的改进等，在一定程度上将有助于公众接触理论向纵深发展。第二，从研究类型来看，由于公众接触涉及不同地区、不同政府层级和部门以及不同政策环境等，因此，多案例研究和比较研究将变得非常重要，多样化研究类型不仅能够丰富社会治理的实践样本，还能为改进公众接触模式、提高公众接触质量等需求提供理论智慧和实践土壤。第三，从研究方法来看，由于接触本身重在关注关系的交织过程，常规工具箱中线性的因果关系逻辑可能无法充分解释关系交叠中的附加价值，所以未来研究应当进一步扩大工具箱，比如通过实验研究、深度调查研究、民族志以及叙事等方法，不断促进对公众接触的细微理解，揭示公众接触过程中发生的故事以及由此对治理结果产生的影响。

总的来说，组织研究的“民本”转向已促使公众接触研究的重要性日益凸显，充分打开“公众黑箱”、推进国家治理能力现代化迫切需要对其注入智慧和行动。

参考文献

- 陈承新 (2023). 新时代群众路线的实践创新与价值阐释：基于对人民网“领导留言板”的研究. 北京：中国社会科学出版社.
- Chen, C. X. (2023). *Innovative Practice and Value Appraisal of the Mass Line in a New Era: Research on "Message Board for Leaders" of People's Daily Online*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 陈承新 (2023). 全过程人民民主：话语建构与实践路径的统一. 中国社会科学网; http://www.cssn.cn/zxx/202302/t20230215_5588182.shtml, 2023年2月16日.
- Chen, C. X. (2023). The Unity of Chinese Democratic Discourse and Practice. Chinese Social Sciences Net: http://www.cssn.cn/zxx/202302/t20230215_5588182.shtml, February 16, 2023. (in Chinese)
- 陈国权、陈杰 (2008). 论责任政府的回应性. 浙江社会科学, (11): 36-41+126.
- Chen, G. Q., & Chen, J. (2008). On Responsiveness in Responsible Government. *Zhejiang Social Sciences*, (11): 36-41+126. (in Chinese)
- 丛日云 (2024). 西方政治思想史上的三次价值革命. 政治学前沿, (1): 53-85.
- Cong, R. Y. (2024). Three Revolutions of Value in the History of Western Political Thought. *Frontiers of Politics*, (1): 53-85. (in Chinese)
- 党秀云 (2003). 论公共管理中的公民参与. 中国行政管理, (10): 32-35.
- Dang, X. Y. (2003). On Citizen Participation in Public Administration. *Chinese Public Administration*, (10): 32-35. (in Chinese)
- 郭坚刚 (2023). 人民信访制度与全过程人民民主的彰显. 浙江学刊, (2): 61-65.
- Guo, J. G. (2023). People's Petition System and Manifest of Whole-Process People's Democracy. *Zhejiang Academic Journal*, (2): 61-65. (in Chinese)
- 韩兆柱 (2007). 责任政府与政府问责制. 中国行政管理, (2): 18-21.
- Han, Z. Z. (2007). Responsible Government and Government Accountability. *Chinese Public Administration*, (2): 18-21. (in Chinese)
- 蒋源 (2015). 从粗放式管理到精细化治理：社会治理转型的机制性转换. 云南社会科学, (5): 6-11.
- Jiang, Y. (2015). From Rough Management to Refined Governance: A Mechanistic Shift in the Transformation of Social Governance. *Social Sciences in Yunnan*, (5): 6-11. (in Chinese)
- 康特妮、马克·霍哲、张梦中 (2001). 新公共行政：寻求社会公平与民主价值. 中国行政管理, (2): 43-46.
- Kang, T. N., Marc, H. & Zhang, M. Z. (2001). New Public Administration: Seeking Social Equity and Democratic Values. *Chinese Public Administration*, (2): 43-46. (in Chinese)
- 孔繁斌 (2023). 现代化与公共服务协同演进：一个公共管理学的研究议题. 中国行政管理, 39 (10): 47-53.
- Kong, F. B. (2023). The Collaborative Evolution of Modernization and Public Services: A Research Issue in Public Administration. *Chinese Public Administration*, 39 (10): 47-53. (in Chinese)
- 麻宝斌、杜平 (2022). 创建中国公共管理研究的人本范式. 中国行政管理, (12): 93-99.
- Ma, B. B., & Du, P. (2022). Establishing the Humanistic Paradigm of China's Public Management Research. *Chinese Public Administration*, (12): 93-99. (in Chinese)
- 马克思·韦伯 (2010). 经济与社会，第二卷(上册). 阎克文，译. 上海：上海人民出版社.
- Max, W. (2010). *Economy and Society on Volume 2 (Part 1)*. Yan, K. W., Trans. Shanghai: People's Publishing House. (in Chinese)
- 孟天广、李锋 (2015). 网络空间的政治互动：公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析. 清华大学学报(哲学社会科学版), 30(3): 17-29.
- Meng, T. G., & Li, F. (2015). Political Interaction in Cyberspace: Citizen Demands and Government Responsiveness: A Big Data Analysis Based on a National Online Political Platform. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 30(3): 17-29. (in Chinese)
- 上官莉娜、潘晨、张文锋、姜婷婷 (2023). 我国省级政府在线政务服务渠道发展水平与地域分异研究. 现代情报, 43(3): 73-82.

- Shangguan, L. N., Pan, C., Zhang, W. F., & Jiang, T. T. (2023). Research on the Channel Development Level and Regional Differentiation of the Provincial Online Government Service in China. *Journal of Modern Information*, 43(3): 73-82. (in Chinese)
- 王丽丽、马亮 (2023). 政民接触对公务员合作生产态度的影响机制——公务员对公民信任的中介模型. 公共行政评论, 16(2): 25-43+196.
- Wang, L. L., & Ma, L. (2023). The Influencing Mechanism of the Contacting Behavior Between Civil Servants and Citizens on Civil Servants' Attitudes about Co-Production: The Mediating Effect of Civil Servants' Trust in Citizens. *Journal of Public Administration*, 16(2): 25-43+196. (in Chinese)
- 王绍光 (2009). 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线. 学习月刊, (23): 16-17.
- Wang, S. G. (2019). Mao Zedong's Reverse Political Participation Model: The Mass Line. *Study Monthly*, (23): 16-17. (in Chinese)
- 张康之 (2007). 探索公共行政的民主化——读《后现代公共行政：话语指向》. 国家行政学院学报, (2): 33-36.
- Zhang, K. Z. (2007). Exploring the Democratization of Public Administration: Reading "Postmodern Public Administration: Toward Discourse". *Journal of Chinese Academy of Governance*, (2): 33-36. (in Chinese)
- 赵洲洋 (2019). 发展中国家官僚组织与公共服务供给——基于嵌入型自主性的视角. 国外社会科学, (3): 48-58.
- Zhao, Z. Y. (2019). Bureaucratic Organization and Public Service Supply in Developing Countries from the Perspective of Embedded Autonomy. *Social Sciences International*, (3): 48-58. (in Chinese)
- 张友浪、朱旭峰 (2020). 公民接触与政府服务评价：基于“一站式”行政服务中心的证据. 甘肃行政学院学报, (5): 4-13+124.
- Zhang, Y. L., & Zhu, X. F. (2020). Citizen Contacting and the Evaluation of Government Services: Evidence from One-Stop Government Service Centers. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 4-13+124. (in Chinese)
- 顾训宝、杨彬彬 (2016). 新世纪以来我国公民参与研究的回顾与评析. 新视野, (5): 122-128.
- Gu, X. B., & Yang, B. B. (2016). A Review and Analysis of Research on Citizen Participation in China since the New Century. *Expanding Horizons*, (5): 122-128. (in Chinese)
- Anderson R. M. (1968). *Families' Use of Health Services: A Behavioral Model of Predisposing, Enabling, and Need Components*. Chicago: Center for Health Administration Studies, University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bartels, K. P. R. (2013). Public Encounters: The History and Future of Face-To-Face Contact Between Public Professionals and Citizens. *Public Administration*, 91(2): 469-483.
- Bartels, K. P. R. (2014). Communicative Capacity: The Added Value of Public Encounters for Participatory Democracy. *American Review of Public Administration*, 44(6): 656-674.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.
- Döring, M. (2021). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy. *Administration & Society*, 53(8): 1155-1177.
- Eckhard, S., Friedrich, L., Hautli-Janisz, A., Mueden, V., & Espinoza, I. (2024). A Taxonomy of Administrative Language in Public Service Encounters. *International Public Management Journal*, 27(1): 60-75.
- Elias, M. V. (2010). Governance from the Ground Up: Rediscovering Mary Parker Follett. *Public Administration and Management*, 15(1): 9-45.
- Finer, H. (1931). Officials and the Public. *Public Administration*, 9(1): 23-36.
- Gil-Garcia, J. R., Helbig, N., & Ojo, A. (2014). Being Smart: Emerging Technologies and Innovation in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 31(S1): 11-18.
- Goodsell, C. (1981). *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Indiana University Press.
- Guy, M. E. (2021). Expanding the Toolbox: Why the Citizen-State Encounter Demands It. *Public Performance & Management Review*, 44(5): 1100-1117.
- Hand, L. C., & Catlaw, T. J. (2019). Accomplishing the Public Encounter: A Case for Ethnomethodology in Public Administration Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(2): 125-137.
- Hatke, F., Hensel, D., & Kalucza, J. (2020). Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape. *Public Administration Review*, 80(1): 53-63.
- Heinrich, C. J. (2015). The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public*

- Administration Research and Theory*, 26(3): 403-420.
- Hirlinger, M. W. (1992). Citizen-Initiated Contacting of Local-Government Officials: A Multivariate Explanation. *The Journal of Politics*, 54(2): 553-564.
- Jones, B. D., Greenberg, S. R., Kaufman, C., & Drew, J. (1977). Bureaucratic Response to Citizen-Initiated Contacts: Environmental Enforcement in Detroit. *American Political Science Review*, 71(1): 148-165.
- Kahn, R. L., Katz, D., & Gutek, B. (1976). Bureaucratic Encounters: An Evaluation of Government Services. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 12(2): 178-198.
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close Encounters of the Digital Kind: A Research Agenda for the Digitalization of Public Services. *Government Information Quarterly*, 36(3): 427-436.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5): 766-776.
- Nielsen, V. L., Nielsen, H. Ø., & Bisgaard, M. (2021). Citizen Reactions to Bureaucratic Encounters: Different Ways of Coping with Public Authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2): 381-398.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (2019). Public Goods and Public Choices. In *Alternatives for Delivering Public Services* (pp. 7-49). Routledge.
- Penchansky, R., & Thomas, J. W. (1981). The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction. *Medical Care*, 19(2): 127-140.
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and Service Delivery. *Annual Review of Political Science*, 20(1): 249-268.
- Raaphorst, N., & Loyens, K. (2018). From Poker Games to Kitchen Tables: How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making. *Administration & Society*, 52(1): 31-56.
- Raaphorst, N., & Van de Walle, S. (2018). A Signaling Perspective on Bureaucratic Encounters: How Public Officials Interpret Signals and Cues. *Social Policy & Administration*, 52(7): 1367-1378.
- Rawlings, K. C., & Catlaw, T. (2014). *Democracy as a Way of Life: Rethinking the Places and Practices of Public Administration*. In *Government Is Us 2.0* (pp. 45-72). New York: Routledge.
- Samanta, A., & Hand, L. (2022). Examining the “In-Between” of Public Encounters: Evidence from Two Seemingly Disparate Policy Contexts. *Public Policy and Administration*, 37(2): 129-153.
- Sharp, E. B., & Coulter, P. B. (1989). Political Voice: Citizen Demand for Urban Public Services. *The American Political Science Review*, 83(2): 629-630.
- Stout, M., & Love, J. M. (2016). Integrative Governance. *The American Review of Public Administration*, 47(1): 130-147.
- Thomas, J. C., & Streib, G. (2003). The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1): 83-102.
- Thunman, E., Ekström, M., & Bruhn, A. (2020). Dealing with Questions of Responsiveness in a Low-Discretion Context: Offers of Assistance in Standardized Public Service Encounters. *Administration & Society*, 52(9): 1333-1361.
- Uzochukwu, K., & Thomas, J. C. (2018). Who Engages in the Coproduction of Local Public Services and Why? The Case of Atlanta, Georgia. *Public Administration Review*, 78(4): 514-526.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wagenaar, H. (2004). “Knowing” the Rules: Administrative Work as Practice. *Public Administration Review*, 64(6): 643-656.
- Wall, P. C., & Goodsell, C. T. (1982). The Public Encounter: Where State and Citizen Meet. *The American Political Science Review*, 76(3): 656-657.
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3): 240-246.

责任编辑：张书维

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