

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. 4

VOL.18 NO.4

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

●专栏：人工智能与政府信任

当 AI 成为“公仆”：政务服务数字人类型对政府信任的影响研究

..... 李姝婷 邱 茜 1

公民更信任公共部门中的“人”还是“人工智能”：一项考虑任务复杂程度
与公共领域的调查实验研究

和思绮 刘炳胜 22

●论文

算法特征披露何以影响公众决策偏好：基于联合实验的实证分析

..... 王 戈 向 丽 张哲君 41

数字技术与多层级治理模式的变迁：以空气污染治理为例

..... 陈 靖 徐 灿 洪 伟 63

农村数字化转型何以悬浮：基于政策执行过程的案例研究	
..... 傅利平 康开荣 冯华超 董永庆	81
基层政府资源分配行为及其多重逻辑研究：基于山东省 A 县的案例分析	
..... 孙宗锋 林婧淇 张晓涵	102
政策组合强度何以影响政策效能：基于大气污染防治政策组合的分析	
..... 张晓杰 刘晓瑜	118
社会组织发展能否有效缓解居民收入差距：基于政府干预门槛效应的实证检验	
..... 刘 蕾 张新亚 何书仪	138
财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗？	
..... 张 原 刘丽君	155
 ●理论综述	
财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述	 陈 馨 173
 ●英文目录与摘要 196	

理论综述

财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述

陈 馨*

【摘要】公共组织面对财政预算资源减少的局面时，除寻求增加财政收入的传统途径外，如何通过削减管理优化和控制预算支出以实现有效的财政节约，逐渐成为公共管理领域的重要研究议题。论文通过梳理国内外有关削减管理的学术文献，探讨了削减管理的内涵特征、削减策略、决策机理以及影响作用，旨在揭示该领域的理论和实践进展。研究发现，尽管削减管理已构建了一个框架明晰、内容广泛的体系，但仍有若干领域需要深入研究。首先，未来研究应加强与中国具体情境的结合，更好地拓展削减管理研究的一般性框架。其次，有必要系统探索削减管理过程中的决策流程与实施难点，以揭示削减管理在不同环境下的运作细节和挑战。最后，深入研究削减管理的效果，不仅要分析其短期成效，更应关注其对组织结构和功能的长期影响，以期相关政策制定和实践提供更为丰富的理论支持和实证依据。

【关键词】 削减管理 预算支出调整 公共财政管理 财政可持续

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0173-23

一、引言

近年来，随着宏观经济增速的放缓和减税降费政策的实施，地方政府面临的财政压力日益加剧，对公共治理构成了严峻挑战。中央多次强调各级党政机

* 陈馨，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院助理教授。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文责自负。

基金项目：广东省自然科学基金面上项目“财政压力下公众对财政紧缩政策态度研究：影响因素与组合偏好”（2025A1515010467），广州市基础与应用基础研究项目“部门整体预算绩效评价的影响效应和作用机制研究——基于组织理论视角”（2024A04J4235），广东省哲学社会科学规划青年项目“过紧日子背景下地方政府预算调减策略优化研究”（GD25YGG06）。

关要始终坚持“过紧日子”的思想，加强财政资源科学统筹和合理分配，合理确定预算收支规模。预算支出作为公共财政管理的核心内容，也是地方政府缓解财政压力的重要工具（马骏，2013；楼继伟，2019）。在落实“过紧日子”要求的背景下，如何在确保“大钱大方、小钱小气”的原则下进行预算支出，对提高政府治理绩效具有深远的影响。因此，对预算支出的优化和调整不仅是应对财政压力的必要措施，也是提升公共服务绩效的关键环节。

然而，现有研究侧重于关注增加政府收入的应对方式，而关于调整预算支出在缓解财政压力方面的研究相对欠缺。例如，许多研究者发现地方政府通过提高税收征管（陈晓光，2016）、土地财政（曹光宇等，2020）、非税收入（于文超等，2018；Su，2021）、政府债务（曹婧等，2019；李青、庞伟，2024）、政府和社会资本合作（PPP）（Tan & Zhao，2019）等方式应对财政压力。上述文献为理解和阐明政府应对财政压力所采取的策略提供了关键的启示，但预算支出的优化和调整在缓解财政压力方面的作用没有被充分关注。

地方政府的财政状况面临减收增支的压力，仅依赖扩大政府收入的单一途径已难以保障地方财政的可持续性。在此情境下，地方政府亟须探索并实施有效的削减管理策略，优化和调整预算支出结构，以提升财政韧性与长期可持续性（Levine，1978；Pandey，2010）。对于削减管理，公共管理学界已有一系列前瞻性研究，并已形成相对丰富的分析框架。本文将系统梳理国内外公共管理领域的研究成果，综合评述削减管理的概念内涵、主要理论观点及核心研究议题，并探讨在地方政府预算支出削减管理中尚存在的问题和未来研究方向。本文将重点回顾地方政府在面临财政压力时如何通过预算支出削减以提高治理绩效，评估这些管理措施的成效，反思现有研究的不足，并针对该领域的进一步发展提出建议^①。本文旨在深化对削减管理实践应用的理论认知，并为后续研究中国政府实施削减管理对提升治理效能的影响提供学理依据和实践参照。

二、特征和理论框架

（一）研究脉络

公共管理学界对削减管理议题的关注，起源于对美国地方政府在20世纪70—80年代面对经济危机时所采取的预算支出调整措施的研究。在此之前，政

^① 本文中，笔者将聚焦政府预算支出相关的削减和调整措施，虽然政府合并、债务重组等其他制度性变革对政府预算支出的削减和调整也发挥着重要作用，但相关的研究（例如，游宇等，2020；刘佳等，2011）不在本文回顾的范围内。

府预算领域的研究大多聚焦于预算规模与公共资源的扩张，而较少涉及削减的措施。预算削减则通常被视为资源增长过程中的阶段性调整现象。图1展示了笔者在Web of Science上使用关键词“cutback management”检索所得的文献年度分布情况^①。图中加阴影的年份代表了欧美经济历次衰退的年份。从图中我们可以直观地看到，在经济衰退之后的年份，削减管理的相关研究数量会明显上升，随后逐渐进入一个稳定期。考虑到学术论文发表的滞后性，这一现象表明削减管理研究与经济周期性波动之间存在紧密的联系。这一发现显示出削减管理的研究不仅是对过去经济危机应对策略的回顾，也为未来可能的经济挑战提供了理论准备和应变框架。

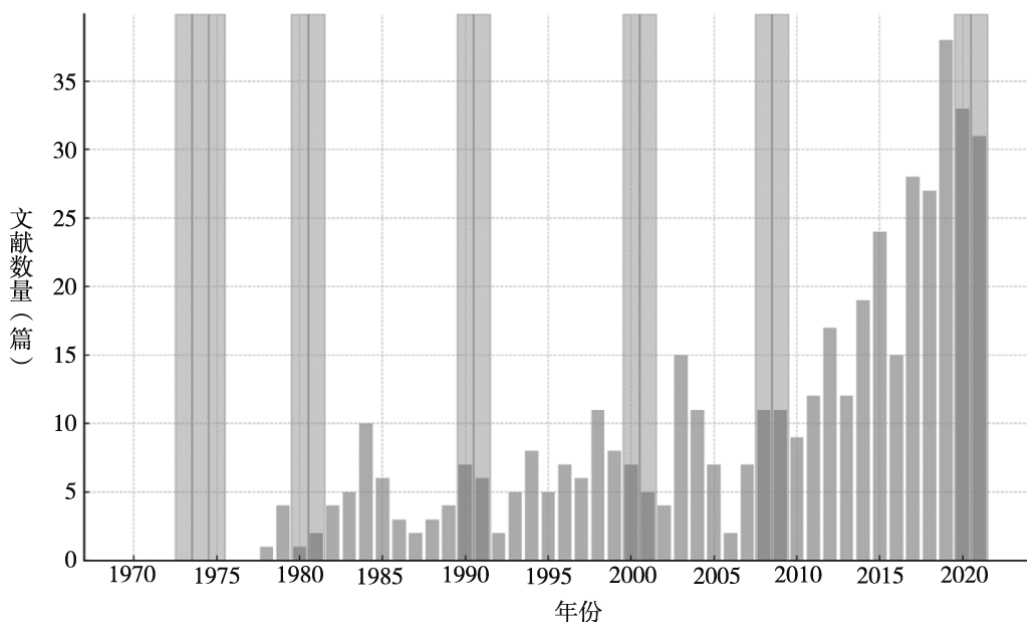


图1 在Web of Science上削减管理主题的文献数量

注：图中阴影年份代表欧美经历经济衰退的年份。

资料来源：作者自制。

笔者通过梳理文献后发现，削减管理研究主要沿以下谱系开展，具体可分为四个脉络：一是削减管理的概念化和理论化等基础性研究，二是探索削减的策略和实践，三是挖掘政府削减管理的决策机制，四是分析削减管理的作用和影响。本文也将围绕上述四个研究谱系，分别展开介绍当前关于削减管理的研究现状和不足。

^① 削减管理（Cutback Management）的实际文献数量远不止图1所示，但笔者考虑到整理文献的成本和保证结果展示的一致性，仅在Web of Science上进行搜索并展示结果。

（二）核心概念与内涵辨析

Levine (1978: 316) 首次提出了削减管理的概念, 他将其定义为“指导公共组织向更低的资源消耗和活动水平进行变革”的管理过程。传统的公共预算文献通常假定公共组织将稳定获得增加的预算和资源。然而, 在经济下行与财政紧缩的背景下, 这一预设往往难以成立。实际上, 政府部门和各类公共组织可能需要频繁调整预算和支出, 以应对资源约束条件下的治理需求。

削减管理呈现出与在传统预算模式下稳定增长的范式显著不同的核心特征。后者主要采用渐进预算 (Incremental Budget), 其核心特征在于分配性质, 即主要关注如何分配新增的预算额度, 而较少涉及对现有预算支出的削减 (邝艳华, 2011; Wildavsky, 1986)。以一个政府内的部门预算为例, 假设其在过去的财政年度中的预算为 100 万元, 而在新的财政年度中得到了 10% 的增量, 那么它的预算就会增加到 110 万元。在这个过程中, 预算参与者主要争抢的是增量部分 (刘亚亮、林慕华, 2014), 即使未能获得预期增量, 原有的预算通常也并不会受到显著的影响 (Behn, 1985)。这种方式倾向于通过协商和妥协来达成共识, 从而减少各方之间的矛盾和冲突 (马蔡琛, 2014; 邝艳华, 2011)。

然而, 当预算资源不再持续增加甚至面临减少, 即进入削减预算 (Cutback Budgeting) 的情况下, 预算管理的核心特征便转变为广泛的资源再分配, 这一过程主要涉及打破原有的分配格局 (Levine, 1978; Schick, 2011)。削减预算的主要任务是在有限的预算内平衡各个部门的需求, 这通常需要削减部分部门的预算, 并将其重新分配给其他部门。举例而言, 当政府总预算由 100 万元缩减至 90 万元时, 必然涉及从部分部门削减总计 10 万元的预算分配。在此情境下, 某些部门预算的增加可能直接导致其他部门预算的削减, 这将使原本局限于增量分配的预算竞争, 进一步演变为涉及存量调整的广泛利益冲突。这种变化打破了原有的利益分配格局, 可能改变预算参与者的心理预期, 削弱各方之间的信任基础, 甚至可能引发组织内部的混乱, 并加剧已有的冲突 (Behn, 1985; Raudla et al., 2015; Schmidt et al., 2017)。

由于削减管理具有资源再分配的本质, 其管理方式与传统预算管理模式存在显著差异。在预算支出与经济增长相挂钩的环境下, 政府预算和支出决策通常遵循自下而上的流程: 各政府部门首先根据自身需求规划并提出预算申请, 随后汇总至上级部门进行审核。如果各部门提交的需求总额超过了政府总体预算计划, 可以在预算编制的最后阶段进行调整, 削减部分预算以符合总支出目标 (马骏、侯一麟, 2005; 武玉坤, 2010)。这种方式允许政府在最终确定预算总额时保留对预算支出的调整权, 确保资源配置与政策目标保持一致。然而,

在预算削减的情境下，缺乏约束的自下而上式预算编制过程可能引发部门诉求与财政控制目标之间的冲突。由于政府部门往往倾向于追求“预算最大化”（Niskanen, 2017），即尽可能争取更多的财政拨款，若这些强烈的需求未能得到提前管控，则可能导致实际支出突破预算限额。即便政府最终能够否决超额支出项目，但往往已错过预算编制前期实施结构性支出削减的关键窗口期。因此，为了有效实施预算削减和调整，预算管理制度和制定流程必须进行相应的改革（马骏，2013）。

（三）理论视角

关于公共组织削减管理的讨论，常常与组织环境和战略选择紧密相连。既有研究主要从两个理论视角理解公共组织的削减管理：一是组织适应环境视角。这一视角的学者专注于探讨公共组织在面临财政困境时遇到的特殊问题和挑战，并试图为组织提供更具针对性的策略和解决方案（e. g. , Levine, 1978; Cepiku et al. , 2016; Raudla et al. , 2015）。近年来，学者们越来越提倡采用更加整合性的视角来研究削减管理，关注政府在面对环境变化时的策略管理。研究者开始关注外部环境与削减管理之间的联系。例如，经济状况（Brien et al. , 2021）、政治因素（Kickert & Randma-Liiv, 2017）、利益集团（Kim & Chen, 2020; Warner et al. , 2021）以及制度环境（Jimenez, 2013）等因素都在影响公共组织的削减和变革。与此同时，另一些学者强调内部管理对外部变革的适应性，认为领导者不仅要应对外部环境的挑战，还需充分运用内部资源和个人能力（Schmidt et al. , 2017）。因此，通过合理运用变革管理策略，如提高透明度、调动员工积极性以及实施有效的领导行为，组织能够更高效地实施削减管理。这些策略不仅有助于减轻员工的抵触情绪，还能维持组织的稳定性和运作效率（Behn, 1980; Piatak, 2019）。

组织适应视角专注于单一阶段的研究，能够通过简化复杂性，使得理论模型和分析框架更加清晰明了。这一视角有助于明确识别和解释在特定环境下的行为与结果，从而深入理解政府在削减过程中的应对策略。它不仅是揭示政府如何有效应对不同挑战的关键，也是确保政府在多变环境中有效运作的基础（Pandey, 2010; Raudla et al. , 2015）。此外，该视角为政策制定者提供了实用工具，指导公共组织如何通过合理的管理策略应对外部环境的变化和实现内部资源的重新配置。

在组织适应视角之外，另一些学者从组织生命周期视角进行探讨。有别于传统的削减管理研究侧重于关注组织的削减阶段，公共管理和组织学研究将削减管理视为公共组织生命周期和阶段的一部分，将削减与增长、稳定、衰退和

变化联系起来 (Bozeman, 2010)。组织生命周期理论认为,公共组织与其他类型的组织一样,从创建到成长、成熟再到衰退,经历了不同的阶段,每个阶段都有其特定的挑战、机遇和管理需求 (Kaufman, 1976; Weitzel & Jonsson, 1989)。通过将削减视为组织生命历程中的一个自然阶段,研究者可以更好地理解削减与组织增长、稳定和衰退之间的相互关系。组织在经历增长阶段后,可能进入稳定期,但随之可能由于外部环境的变化或内部管理的不当而陷入衰退。在这一过程中,组织需要根据各个阶段的不同挑战,采取相应的战略和管理措施^①。比如,随着衰退逐步加剧,组织可以通过收集信息、实施紧缩、调整目标,甚至进行组织重组等方式进行调整,最终实现自我重塑 (Weitzel & Jonsson, 1989; Boyne, 2006)。部分公共管理学者将削减作为生命周期的一部分来研究,促使研究者采取更加战略性的视角,思考公共组织如何通过有效的削减管理和长期战略规划来维持其生存与发展 (Bozeman, 2010)。战略性的调整与创新不仅有助于公共组织在遭遇衰退时焕发新生,也能引导它们迈向新的增长周期。这种研究视角为削减管理提供了更加视野开阔的理论指引和实践指导。

尽管组织生命周期视角和组织适应视角从不同维度阐释了削减管理的运行原理及其理论意义,但这两个理论并非相互排斥的,而是相辅相成的。组织生命周期视角提供了一个宏观框架,帮助我们理解削减管理在组织发展的不同阶段中扮演的角色,从而补充了组织适应视角在技术性功能上的局限。而组织适应视角则具体深入地探讨了削减管理在日常运作中的实际应用,弥补了组织生命周期视角在操作指导性方面的不足。整合这两种理论视角,不仅能够弥补现有研究的理论缺口,还能为削减管理实践提供更系统化的策略指导。因此,综合运用这两种理论视角,可以构建一个更为完整的分析框架,为削减管理的研究与实践提供更加深入的理论依据和实际指导。这种理论融合不仅促进了公共管理领域的学术创新,也为政策制定者和管理者提供了更为科学、系统的决策支持,有助于推动公共管理实践的持续改进和发展。

^① 现有文献对组织生命周期的划分存在不同观点,但普遍认为至少分为三个阶段:初创、成长和衰退。在初创阶段,组织的主要目标是获得外部资源和关注,确保在激烈的竞争中生存并站稳脚跟;在成长阶段则不仅要继续获取资源,还需构建健全的组织结构和管理模式,以实现进一步发展壮大;而在衰退阶段,组织面临诸多内部问题,核心任务是寻找并实施有效的组织重建,力求重新回到早期的活力与发展状态。

三、削减策略与实践

（一）预算调整和削减

在探讨削减管理的特征之后，现有研究的一个关注点是削减管理的主要策略。其中，最重要的就是预算支出的直接调整和优化，即削减预算（Cutback Budgeting）。预算管理是政府财政管理的核心内容之一。政府制定和实施各项政策都需要财政预算的投入和支持。面对财政紧张的压力，地方政府难以仅依靠扩大政府收入来提升地方财政的可持续性。因此，地方政府普遍会调整和优化预算支出结构，提高政策和资金的精准性、有效性，确保财政经济运行的可持续（马骏，2013；楼继伟，2019）。常见的手段包括延迟某些闲置或高成本项目的支出，以及压缩相关开支（游宇等，2020）。特别是在基础设施建设和维护领域，政府常常将延迟支出视为暂时缓解财政压力的一种有效措施。

关于直接针对预算削减和调整策略的相关研究主要聚焦预算结构权衡（Budgetary Tradeoff）和预算数量调整（Budgetary Cuts）两部分。前者解释了地方政府在财政压力下倾向于“调整哪些预算科目”，后者则描绘了地方政府“调整预算比例的方式”。预算结构权衡是削减预算研究的重点，然而现有研究在支出功能的视角下，对政府预算结构优化调整的方向存在分歧。传统的研究从财政联邦主义视角出发，认为地方政府之间存在竞争关系，它们倾向于将更多的预算投入能促进经济发展的领域中（Peterson，1981）。不仅如此，地方政府主政官员的任命权往往在上级，上级官员依据经济增长来考核和提拔下级官员，因此地方官员为了晋升有着强烈的动力来发展经济，会将大量的预算资源投入能够带动经济发展的政策中。因此，相关研究认为在财政压力下，地方政府倾向于降低政府运行支出，并可能减少教育领域等民生类的支出，从而增加经济发展领域的支出，以增强经济发展的动力，提升政府税收，减轻地方财政面临的压力（傅勇、张晏，2007；杨得前、汪鼎，2021；余靖雯等，2018）。

然而，财政联邦主义仅从政府间竞争的角度分析政府的预算分配，未考虑到组织和政治性因素与财政压力的结合可能改变官员的决策逻辑（李文钊等，2021；刘亚亮、林慕华，2014）。近期的一些研究发现，由于政治和制度性因素约束，公共投资类型的支出在财政紧缩的情况下受到的削减可能比民生支出更为严重（Breunig & Busemeyer，2012；Warner et al.，2021）。例如，马海涛和秦士坤（2022）提出随着地方财政压力的提升，中央政府的影响力会显著增强，并借助政绩考核体系等手段影响地方政府的预算支出分配过程，使得地方政府

加强保障“三保”（保基本民生、保工资、保运转）领域的资金供给，最终在面临财政压力时，地方政府更可能倾向于保障民生类支出。因此，对于预算结构权衡的实际方向，仍需更加深入的研究。

上述不同的实证结果并不意味着相关研究陷入僵局或矛盾。实际上，从财政联邦主义的视角来看，预算削减决策主要是从地方政府的角度出发，探讨地方官员的偏好和决策倾向。然而，地方政府的预算结果不仅依赖于地方官员的偏好，高层政府的引导和介入也在很大程度上影响和改变了预算削减的结果。这正是近期研究所发现的地方政府预算削减不同于传统研究的重要原因之一。因此，相关研究应更好地将地方偏好和上级政府的政策目标整合到一个分析框架中，才能更真实地反映政府预算削减决策的实际情况。

除预算结构权衡之外，预算数量调整是另一重要的削减管理方式。最常见的关于预算数量调整的文献和实践有两类：全面削减（Across-the-board Cut）和针对性削减（Targeted Cut）（於莉，2024）。前者是指对所有机构进行等额或等比例的削减和调整，而后者是指具有选择性地对支出进行调整和优化，主要集中在某些机构和部门（Raudla et al., 2015）。两种调整措施各有利弊。全面削减不需要大量的预先分析来确定将被削减的支出类别，避免引发政府内部的冲突，有助于维持组织内部的稳定与和谐。相比之下，针对性削减则更加注重各个行政领域任务之间重要性和紧迫性的差异，能够提高资金使用的精准性和有效性，确保关键公共服务和政策的有效实施（Jimenez, 2013）。因此，对于地方政府而言，优化和调整预算支出结构是一项至关重要的任务，需要在政策制定和实施过程中给予足够的重视和关注。

预算和政府资源分配的直接体现，能够揭示政府的偏好与倾向。通过预算编制，政府明确展示了对不同政策领域的关注程度与优先排序。因此，政府预算研究是研究削减管理决策的极佳视角。鉴于削减预算具有再分配和广泛冲突的特性，我们预期政府进行预算削减决策的重点在于主政官员如何平衡政府内部不同主体的诉求，以及他们如何权衡满足公众需求的方式。这些因素的影响可能随着具体情境和决策者类型的不同而变化。然而，具体哪些情境和决策者类型能有效地影响决策行为，这还需要进一步地深入研究。有关研究应充分考虑预算决策过程，探索不同情境与决策者类型之间的相互作用及其对削减预算决策的影响。

（二）人力资源削减

除了关于宏观预算支出削减的讨论，既有研究的关注点转向了政府内部的人力资源削减和调整。由于财政危机导致公共部门的收入减少，公共组织被迫

缩减预算以平衡财务。鉴于人力资源成本通常是政府部门中最大的开支之一，因此在财政紧缩的情况下，减少人力资源支出成为不可避免的选择（Piatak, 2019）。例如，美国联邦政府在2022年的人力资源相关支出上花费了4.7万亿美元，几乎占总支出的2/3^①。此外，为了提高效率和响应财政紧缩的需求，政府部门可能需要进行组织重构。这种重构涉及部门的合并、流程的优化，或者服务提供方式的改变等，最终可能导致人员过剩和裁员。通过对人力资源的优化配置，政府部门力求在保持甚至提升公共服务质量的同时，尽可能地减少人员开支（游宇等，2020）。这种做法不仅回应了财政压力，也适应了现代公共管理中效率和效能的双重要求。

一般而言，政府组织常用的调整人力资源的方式主要为三种，即招聘冻结（Hiring Freeze）、薪金下调（Wage Reduction）以及裁员解聘（Layoff）。首先，招聘冻结是通过停止招聘新员工来直接降低工资和薪酬支出的一种方式。这种方法利用自然减员（如退休、离职等）减少员工规模，从而避免支付额外的裁员补偿费用。此外，招聘新员工的过程中会产生广告、面试、评估等成本，通过实施招聘冻结，政府可以避免这部分支出，从而有效地节约人力资源支出（Kim, 2019）。

其次，在面临财政压力和预算缺口时，公务人员降薪成为一种减少政府支出、实现财政平衡的必要手段^②。在政府收入下降的情况下，降薪措施有助于减轻财政负担。相较于裁员，降薪作为一种更为温和的调整手段，旨在维持更多的公务人员就业，避免因大规模失业引发社会不稳定和公共服务供给中断（Piatak, 2019; Kim, 2019）。与结构性改革相比，降薪通常被视为一种短期或临时性的财政调整措施，旨在应对当前的财政压力。随着经济状况的改善，这些措施可以灵活调整或取消，具有一定的弹性，能够根据财政状况和经济恢复进度适时调整降薪幅度和范围（Van der Voet & Van de Walle, 2018）。并且，在经济不景气时，公众可能期待政府部门能够与私营部门一样，采取措施减少开支（Jimenez, 2014）。公务人员降薪是政府响应这种社会期待、展现财政责任感的一种方式。

最后，裁员或大幅度减员是一种快速、可见、表面公平的削减组织预算的方式。通过裁员，政府能够迅速减少人力资源成本，特别是在人力资源支出占组织预算较大比例的情况下，效果尤为显著。由于大多数工作岗位的薪资具有

① 数据来源于 USA Office of Management and Budget 2022。美国政府人力资源支出一般包括员工的薪金开支、学习培训、联邦社会保险（Social Security）和医疗保险（Medicare, Medicaid）等。

② 本文使用“公务人员”一词，泛指公务员和政府雇员等各类由财政直接供养的公共服务提供者。

黏性，即难以频繁调整以迅速反映劳动力市场的需求和供给变化。因此，直接减少人员数量成为一种快速响应财政紧缩需求的有效手段，可以立即减轻政府的财务负担。裁员作为一项重大的组织变革手段，向包括内部成员（员工与管理层）和外部主体（政策制定者与公众）在内的多元利益相关者传递了明确的战略调整信号（Behn, 1980）。这种高度可见的变革不仅展示了组织解决财政问题的决心和实际行动，还增强了外部对其财政管理透明度的信任。此外，裁员通常依据一些标准化的准则进行，如“最后进入者首先离开”原则（Levine, 1978），或是基于其他客观标准来减少员工。这种方法看起来较为公平，因为它不依赖于个人偏好或随意决策，而是依据既定的、透明的标准执行，确保了过程的公正性和可预见性。

由于公共组织需要考量政治因素，调整人力资源往往是公共管理者最直接且易于执行的削减策略。特别是在经济低迷和政府内部规章制度较为严格的背景下，面对降薪或裁员等措施时，公务人员通常处于相对被动的地位，只得顺应这些政策变化。因此，对于决策者而言，调整内部人力资源的政治成本相对较低，甚至在某些情况下还可能带来政治上的额外收益。例如，裁员的决策可以通过其快速执行、表面的公平性和高可见性来应对财政紧张的情况，确保这一措施在公众眼前显得正当与透明（Piatak, 2019）。这种措施不仅能够迅速减少人力成本，还能向公众传递政府积极解决财政问题的决心和行动力。因此，在削减管理过程中，人力资本的调整通常是被广泛采用的措施，并且可能产生持久而深远的影响。

我国的公务人员体系较为复杂，构成主体包括行政编制公务员、事业编制人员以及各类聘用制非编制人员，这些群体在薪酬福利体系、管理制度安排及职能分工结构等方面均存在明显的差异。这种“差序格局”在平衡人力成本和保障公共服务之间造成了一定的张力。我国公务员的编制体系高度集中，招录规则对财政波动等外部因素的响应速度相对较慢。公务员的招录门槛较高，确保了整体素质，但也相应地导致了较高的人力成本。相对而言，大量聘用的非编制人员因其经费与各部门及地方政府的财政支出直接挂钩，管理上更为灵活；然而，由于招聘门槛较低，其人力成本也相对较低（叶静, 2016）。例如，地方政府若试图通过裁员来降低人力成本，通常只能减少非编制人员，而难以裁减具有行政编制的公务员。因此，如何在实践中有效运用并精准控制人力资源成本，仍然是地方政府面临的一个亟待解决的重要课题。

（三）公共服务外包

除直接削减和调整政府支出之外，政府还可以通过优化公共服务供给方式

来减少支出。预算支出的本质是为公共服务提供资金支持，传统上，政府通常依赖自有员工、办公室和设备等资源自行提供服务（In-house Delivery）。然而，在应对财政压力的预算管理实践中，地方政府也可以通过政府购买服务的方式提供公共服务，从而实现成本节约（陈琤，2014）。

政府购买服务，又称公共服务外包（Service Outsourcing），是指政府通过财政预算提供资金，将某些公共服务的供给任务委托给第三方（包括私营企业、非营利组织或其他政府机构）来完成。根据新公共管理（New Public Management, NPM）的理念，政府购买服务通过引入市场竞争和合作协议，提供了多样化的服务供给选择，为公共服务供给创造了竞争环境。在这种环境下，任何承包商都可能被潜在的竞争者取代。政府可以通过对比不同投标实体，从供应商之间的竞争中获益，从而在保证公共服务质量的同时，实现对成本的优化和控制（李军鹏，2013；Petersen et al., 2018）。在这个竞争过程中，政府购买服务不仅提高了服务质量，并且降低了公共服务的成本，节约了公共预算支出（Wei & Chen, 2024）。

公共服务外包为政府应对财政收入紧缺提供了另一种不损害公共服务供给的有效工具。学者和实践者普遍认为，财政压力是推动政府采用服务购买的关键因素（李军鹏，2013）。大量的实证研究也表明，地方政府在面临财政压力时，更倾向于通过购买服务来优化资源配置（Warner et al., 2020；Zhang et al., 2018）。这反映出地方政府推行公共服务外包的动因，部分源于缓解财政压力与实现预算平衡的考量。此外，一些聚焦削减管理的研究也发现同样的情况。例如，Kim 和 Warner（2016）研究了2008年金融危机后美国地方政府的应对措施。他们发现市政府倾向于将公共服务外包，以减轻财政压力，缓解财政负担。他们还提出，地方政府采用外包等替代服务提供方式是为了在财政压力和满足居民需求之间找到平衡。

然而，最近的研究显示，在面对财政困境时，地方政府可能会减少公共服务的外包。这些研究表明，外包公共服务的成本并不一定低于政府内部提供相同服务的成本（Cepiku et al., 2016；Hood & Dixon, 2013）。此外，监控外包服务的质量也面临挑战，政府在确保服务质量方面需要投入的监督和管理成本相对较高（Warner et al., 2021）。这意味着，尽管外包能够节约一部分直接提供服务的人力和物力成本，但这些节约可能会被增加的监督和合同管理成本所抵消，从而削弱其对财政的实际影响（Wei & Chen, 2024）。综上所述，尽管公共服务外包在一定程度上有助于稳定公共服务供给并降低政府支出，但在财政紧张背景下，如何有效监督和管理外包服务仍然是一个亟待解决的关键问题。

四、削减管理的决策方式

现有研究还关注削减管理的影响因素和决策机理。研究削减管理的决策机制，有助于更好地理解政府决策背后的动因，从而为提升相关决策的质量、提高削减管理的水平提供政策建议。削减管理是涉及多个政府部门和预算管理者的复杂过程，尤其在面对财政压力时，需要决策者通过反复权衡、制定和执行削减策略，以达成预算调整和减轻财政负担的目标（Bozeman, 2010; Pandey, 2010）。这一过程不仅包括正式的程序，如策略制定、评估、团队协作和优先级设定，还涉及非正式的互动与沟通。因此，削减管理受到多方面因素的影响，包括政治环境、组织文化、利益相关者的诉求以及资源分配的优先顺序等。此类研究通常采用案例研究等定性方法，通过对特定情境中决策机理和管理过程的深入描绘，揭示决策的复杂性和矛盾性。

（一）财政压力特征与决策

为了深入理解削减管理的决策机制，现有文献从外部冲击和内部因素两个维度分析了削减管理的影响因素（Cepiku et al., 2016; Schmidt et al., 2017）。学者们首先从“宏观层面”的因素出发，探讨了宏观经济和财政压力特性的影响。相关研究显示，财政压力的持续时间和严重程度越大，政府削减开支的可能性就越高（Cepiku et al., 2016; Levine, 1978）。地方政府在应对财政压力时，往往首先采用较为温和的措施，随着压力的增加或持续，可能转向更强硬的手段（Brien et al., 2021）。例如，在预算削减的决策中，在面临财政压力的初期，政府可能倾向于采用全面削减措施。这种措施被认为更公平，因此可能引起较少的冲突和抵触。然而，如果这些初步措施不足以应对急剧增加的财政压力，政府则可能采取基于优先级设定的更有针对性的调整措施（Raudla et al., 2015）。

当前关于财政压力影响地方政府应对策略选择的研究主要聚焦于财政压力的持续时间和严重程度，但财政压力是一个多维度的现象，不应局限于这两个方面，未来的研究有必要探讨其他维度的特征，例如，财政压力的来源和结构，它们是如何影响地方政府采取削减策略的。Levine（1978）探讨了不同来源的财政压力下各类可行的削减应对策略，但地方政府是否如他提出的措施来应对财政压力，现有的研究还未进行深入的分析。了解各种财政压力特征如何影响政策选择仍是一个需要进一步探索的重要研究领域。

（二）内部管理因素与决策

除了宏观层面的因素，当前文献同样强调政府内部因素对削减策略选择的影响。由于削减预算的再分配性质可能引发博弈和冲突，在削减管理过程中强有力的领导显得尤为重要。面对削减可能造成的冲突和矛盾，优秀的领导者需要具备协调各部门利益以达成共识的能力，需要能调动团队的积极性，使成员认识到预算调整可能创造的机遇。在决策过程中，削减管理往往需要更强的领导力和更集中的管理方式，要求制定全面整合的方案，并对预算进行深入审查（Behn, 1980; Cepiku et al., 2016; Raudla et al., 2015）。尽管这种方式具有挑战性，但它能够促使组织更高效地使用资源，优化资源配置，提升整体运行效率。这进一步凸显了渐进式预算与削减预算在财政管理实践中的不同特征及其影响。

政府削减管理的决策还会受到决策者领导风格的显著影响（Schmidt & Groeneveld, 2021）。例如，一位“硬汉”类型的领导可能会专注于削减间接成本和控制劳动力成本，采取强硬的策略，针对性削减部门的预算和项目。相反，一位“振兴型”领导可能会尝试调整工作重心，缩小工作范围，希望在预算资源和工作成本之间创造新的平衡。此类领导通常采用更柔性的策略，更加注重组织内部的稳定，使用全面削减等方法来维护组织的士气和团结（Behn, 1980; Jimenez, 2013; Raudla et al., 2015）。

近期一项研究还发现了削减管理决策的路径依赖特性。Kim 和 Chen（2020）通过比较近期两次经济衰退期间的削减管理策略，探究了地方政府在面对财政压力时的应对策略及其背后的路径依赖模式。通过对纽约州地方政府在2001年和2008—2009年经济衰退期间采取的削减管理策略进行分析，他们发现地方政府在面临多次财政压力时倾向于重复使用相似的削减方案。此外，他们还发现在某些领域的削减行为比其他领域更容易形成路径依赖。这种差异可能缘于环境因素的影响，包括社会舆论压力或财政危机的严重程度等，这些外部因素会显著制约政府的削减管理决策，并阻碍特定支出领域形成自我强化机制，从而削弱其路径依赖特征。

此外，既有文献还探讨了循证决策在削减管理中的重要作用，特别是绩效信息在预算决策过程中的应用。研究表明，在财政困难时期，绩效信息常被用作辅助工具，以提高预算分配决策的科学性和灵活性。绩效预算的实施使组织能够收集丰富的绩效数据，评估各部门和项目的效率与贡献，并识别低效单位。因此，绩效管理在支持针对性削减策略方面具有重要意义。例如，Jimenez（2014）的研究发现，实施全面的战略规划和绩效管理对美国地方政府采取针对

性削减措施有显著的正向影响。在财政压力加剧的情况下，绩效管理实践与采取目标化削减策略的可能性呈正相关，尤其是在面临严重财政赤字的城市中，这种关联更为明显。进一步地，Kim 等（2018）指出，决策者在降低人力成本时会参考绩效结果，但这一信息对停止公共服务的决策并无显著影响。然而，关于绩效信息在削减管理中的作用，研究结果并不一致。Raudla 和 Savi（2015）的研究显示，在 2008—2010 年财政危机期间，爱沙尼亚中央政府行政部门在削减决策和紧缩方案设计中并未大量使用绩效信息。他们认为，决策者在紧急情况下可能没有足够的时间或认知空间来关注绩效信息。这表明，在实际操作中，绩效信息的作用可能受到多种因素的影响。

现有研究表明，无论基于领导力、循证决策，还是依赖经验的决策方式，削减管理决策都体现出其策略性和复杂性。然而，现有研究对削减管理过程的详细分析尚不够深入，需系统探索其决策流程和实施难点。尽管对决策过程的研究已相对成熟，但现有文献尚缺乏对削减策略选择的决策机理进行深入探讨，且未充分考虑中国预算决策过程的特点。例如，由于预算过程与政策过程的分离（马骏、侯一麟，2005），非正式制度和上级政府在我国地方政府预算过程中发挥着重要作用（马骏、侯一麟，2004；武玉坤，2010）。然而，现有关于我国预算非正式制度的研究主要关注领导力与增量分配之间的关系，对削减决策中涉及的冲突和博弈缺乏探讨。此外，关于削减策略的作用机制尚缺乏深入的理解，对削减管理成功的关键因素也认识不足。尽管许多研究强调领导力在成功削减中的重要性，并指出明确沟通、参与实施过程以及关注员工的担忧对提升士气和积极性至关重要（Kiefer et al.，2015），但这些管理实践在实际应用中往往未能得到充分利用，且关于如何有效实施这些策略的学术讨论也相对匮乏。类似地，我国过去十余年推行的以预算绩效管理为代表的一系列预算管理制度改革，虽然在地方财政结构调整与支出规模控制方面已形成一定的实践经验（於莉、王秋石，2021），但学术界对其具体实施路径及核心作用机制的系统性研究仍显不足。

五、削减管理的作用和影响

政府实行削减管理的主要目的是解决预算紧缺问题，因此，削减管理的作用与效果自然成为相关研究中的重要关注点。削减管理的影响不仅限于预算的制定和调整，它还深刻影响政府部门的运作、政策执行、服务提供以及最终的治理绩效（Cepiku et al.，2016；Raudla et al.，2015）。通过有效的削减管理，政府能够更好地应对财政压力，优化资源配置，并确保公共服务的质量和连续性。

为了全面理解和评估削减管理在各地方政府中的实施和效果，需要更全面地进行实证研究。当前对削减管理作用效果的研究主要可以分为两个方面：政府的内部管理和政府绩效。

（一）削减管理与内部管理变化

相关文献首先关注了公共组织内部管理和决策过程的变革。鉴于削减管理的再分配属性，决策过程本质上涉及政治选择。公共管理者在决定削减哪些计划或政策时，可能会基于个人利益或政治考量有所偏向（Breunig & Busemeyer, 2012）。并且，在削减管理过程中，决策者往往占据主导地位，加强对组织事务的干预与管理，导致决策权力向高层集中（Peters, 2011；Van der Voet & Van de Walle, 2018）。这一趋势相应地削弱了基层公务人员的决策权和自由裁量权。

近年的一些实证研究的结果也支持了这一观点。Raudla 等（2015）通过比较 17 个欧洲国家公共管理项目的数据发现，面临财政困难的公共管理决策者更倾向于通过集中化决策权以加强对组织决策的控制，从而实现对政策执行和结果的更强的把控，造成决策权向少数人集中。他们还发现，削减管理也使权力向少数部门集中。少数决策者的权力增加、财政资源的紧缺，以及内部决策过程的集中化，均导致组织内预算规划部门权力的增强。并且，随着削减影响程度的增大，决策越趋向于集中化，上述现象越可能出现（Schmidt & Groeneveld, 2021）。

削减管理导致决策权力集中的现象并不令人意外。正如前述讨论所指出的，从决策和执行效率的角度来看，削减管理需要集中决策权力。然而，现有研究较少涉及集中后的权力如何改变政府管理。换句话说，我们尚未充分厘清集中后的权力运行机制及其长期影响。特别是，决策权的集中不仅影响预算支出的决策，还可能扩展到其他政策领域。因此，削减管理导致的决策权集中对政府决策过程及政策执行的影响等一系列问题，仍有待进一步深入分析。

此外，削减管理的研究还聚焦于预算削减对公务人员的影响。根据社会交换理论，当组织减少对员工的资源投入时，员工可能会通过减少自己对组织的贡献来重新平衡交换关系，表现为对组织承诺的减弱（Kiefer et al., 2015）。因此，削减管理，尤其是裁员和降薪，通常会导致公务人员士气低落和对组织承诺降低（Chadwick et al., 2004）。同时，削减措施减少了可用的资源并削弱了组织的弹性，这可能引发组织内部冲突。随着工作资源（如同事或上级的支持）的减少和工作要求的增加，公务人员可能会面临更大的工作压力和安全感的降低，进而产生怨言和不满（Kelman, 2006）。在此情境下，上级施加的压力与工作要求持续增加，可能导致基层公务人员的自主性受到限制。这种现象不仅会

降低组织应对外部变化的适应能力，还可能导致公务人员的工作满意度下降与工作动机减弱（Van der Voet & Van de Walle, 2018）。长期的财政压力、不确定性和频繁的组织变革可能引发“改革疲劳”，削弱员工的工作热情和投入。组织变革带来的不确定性和焦虑感使公务人员感到力不从心，难以全心投入工作。更关键的是，裁员和降薪可能让公务人员感觉组织违背了之前的默契和契约（Kelman, 2006），继而陷入“哀悼期”的心理状态，对其身心健康产生负面影响（Van der Voet & Vermeeren, 2017; Kiefer et al., 2015）。

深入探讨管理层削减及其对公务人员队伍影响的研究还发现，此类措施对不同层级和特征的群体产生了差异化的影响。在面对财政紧缩和不确定性时，管理层和全职员工的岗位一般相对稳定（Rutherford & van der Voet, 2019）。这表明，在公共部门中，高级别职位相较于基层职位享有更高的职业安全性。另外，在某些情况下，裁员措施往往不成比例地影响组织中的弱势群体。有研究表明，女性员工容易成为人力资源调整的对象，而且在女性占比高或女性处于较低级别职位的部门和行业中，这种情况更容易出现。这种现象不仅加剧了工作场所的性别不平等，还可能削弱组织的多样性和创新能力（Piatak, 2019）。此外，非编制人员也更有可能会受到较大的影响。我国公务员的编制体系高度集权且相对缺乏灵活性，而非编人员的裁减则主要受经费使用部门和地方负责人的财政支出决策影响（叶静, 2016）。这导致在财政压力下，非编人员更容易成为被缩减的主要对象（王锦花等, 2022），从而加剧了非正式雇员的职业不稳定性和社会保障缺失问题。

削减管理还可能会间接影响公务人员队伍中各年龄段人员的比例。例如，采用“最后进入者首先离开”的原则进行裁员，往往导致年轻员工的流失，而保留了工龄较长的老员工。同时，招聘冻结减少了新员工的加入，使老员工的比例上升，从而提高了队伍的平均工龄。这种做法虽然在短期内降低了组织的人力资源成本，并可能保证了政府组织的整体运行，但从长远来看，这却可能阻碍年轻人才的引进，限制新鲜血液的注入，限制组织面对新挑战的灵活性和创新性（Kiefer et al., 2015）。

上述研究表明，削减管理在短期内会显著改变政府内部的管理流程和人员配置，这些变化可能对公务人员产生较大的负面影响。该发现提醒公共管理者在实施削减措施时，必须仔细权衡其对员工士气、工作积极性及团队稳定性的影响。因此，公共管理者应采取积极的管理变革，以缓解这些负面影响，确保组织的长期稳健发展及员工福祉。然而，现有研究在如何有效维护员工在削减环境下的士气和积极性方面仍显不足。特别是针对不同类型和需求的员工的举措，目前缺乏明确的指导，还需进一步深入分析哪种管理措施更为有效。尽管

已有初步探索，但面对削减管理带来的挑战，管理者仍需要更多的实证研究和理论支持，以便制定更有效的策略和措施，保持组织在财政紧缩情况下的稳定运转和员工的高积极性。

（二）削减管理与政府绩效

1. 政府财政绩效

关于削减管理对政府绩效的影响，首要讨论的是其对财政绩效的作用。多数研究表明，地方政府可以通过削减非必要的开支、优化运营流程以提高效率，或改进采购方式以降低成本，从而尽可能地节约支出并确保财政健康（Wei & Chen, 2024）。此外，优化预算支出结构可以确保紧要的项目或公共服务获得足够的资金支持，从而提高公共服务的质量和效率，实现花小钱办大事（Cepiku et al., 2016）。

现有文献分析了政府采用的削减管理策略，并根据不同情境提出了相应的措施，但并非所有削减策略都能有效提升财政绩效。例如，Jimenez（2013）通过研究美国地方政府的财务报告和调查数据发现，尽管 2/3 地方政府采用了预算策略性调整来应对财政危机，这些调整与城市政府财政健康感知的改善相关联，但对赤字并没有实际的显著影响。Hood 和 Dixon（2013）探讨了新公共管理改革对英国中央政府削减成本和提高效率的实际成效。他们的研究表明，尽管英国中央政府在公共部门进行了大量的重组、外包和 IT 项目投资，但从长期来看，这些措施并未显著减少运行成本、税收征集成本和公务人员工资支出。

无论削减管理的具体情况如何，决策者都需要深入了解所采用策略的效果，并不断加以改进。然而，现有关于财政绩效影响的研究大多基于案例研究。尽管这些案例研究为学者们提供了深入探讨削减管理过程及其变化因素的机会，但它们并未全面揭示各地方政府在实施削减管理时的不同经历和具体挑战。因此，我们需要更广泛、更全面的实证研究，以综合理解和评估削减管理在不同地方政府中的实施效果及其对财政绩效的影响。

未来的研究应考虑多种方法，结合定量和定性数据，研究对象应涵盖不同地区、不同规模和不同类型的地方政府。采用比较分析方法可以揭示不同环境下削减管理的最佳实践和潜在问题。同时，还应注重长期追踪研究，以评估削减管理措施的持续影响。这些研究将有助于决策者更好地理解削减管理的复杂性，并制定更加有效的政策和策略，以在财政紧张的情况下实现政府治理的优化和公共服务的提升。

2. 公共服务绩效

近年来，越来越多的研究开始关注削减管理对公共服务绩效的影响，尤其

是其对服务质量的动态作用。这方面的研究发现，削减管理对服务绩效的影响呈现出一个阈值效应：在达到某一临界点之前，减少支出对服务绩效有正向影响；然而，初期的积极作用会随着时间的推移而逐渐递减，最终可能导致公共服务整体绩效的下降。例如，詹新宇和王蓉蓉（2022）的研究揭示了地方财政压力与公共服务质量之间存在显著的倒 U 形关系。他们发现，在一定范围内，财政压力能促使地方政府提高财政资金的使用效率，从而提升公共服务质量；然而，一旦超出某一限度，财政压力会明显削弱服务质量。Park（2019）在美国州政府关于警察安保服务等领域的研究中也发现了类似的结果。

此外，面对紧缩的预算，学界也注意到决策者需要在公共服务的产出（Output）、质量（Quality）以及公平（Equity）等因素之间进行艰难的取舍（Levine, 1978）。对于效率与公平之间的关系，Park 和 Liang（2024）通过分析美国各州执行清洁空气法案的情况，揭示了在资源削减面前，环保机构倾向于优先考虑监管效率而非环境公平，暴露出政府机构在效率与公平的取舍中，选择了前者的倾向。他们的研究还分析了不同类型的资源和执行活动如何受到削减管理的影响，其中人员削减对政策实施的负面影响大于预算削减对其的影响。

这些研究揭示了一个值得警惕的治理困境——削减管理很可能导致公共服务质量和公平性的下降，进而削弱公共部门的服务效能。鉴于公务人员士气下降和工作倦怠被认为是导致公共服务质量下降的重要因素（Van der Voet & Vermeeren, 2017; Kiefer et al., 2015），这一问题尤为突出。因此，在面对不可避免的预算削减时，相关研究应进一步探讨如何在决策过程中充分考虑长期的成本与收益，推行精细化的财政管理。这包括制定策略以尽量避免公共服务质量的急剧下降，并减少这些削减对弱势群体产生的不成比例的负面影响。

六、总结与讨论

削减管理可以比作凤凰涅槃——虽历经阵痛淬炼，终将焕发新生。深入研究政府的削减管理，对理解公共组织在多变环境中如何适应与演进具有深远的学术和实践意义。首先，关注削减管理能帮助我们全面理解公共组织的生命周期。这种全面视角不仅有助于建立连续的政策框架，还能提高政府应对未来挑战的能力。如果相关研究仅关注政府在稳定或增长期的表现，我们就可能忽略其在危机和不确定性中的管理和调整能力。其次，削减管理的研究揭示了政府在不利环境中应对策略的多样性。考察政府应对资源紧张局面的调整策略，可为未来同类政策情境提供有价值的行动指南。这种洞察不仅有助于当前的政策调整，还促进了更为灵活和能迅速响应的政府结构的构建。最后，研究政府在削减压

力下的表现，能够促进其制定有效的风险管理和资源配置策略。这不仅有助于应对当前的财政挑战，还能为未来可能出现的衰退或其他形式的危机做好准备。总之，通过研究削减管理，我们不仅能更深入地理解公共组织在财政挑战面前的反应与调整策略，还能为未来可能出现的各种情境做好准备，从而提供战略性指导，确保其可持续发展。这一研究描绘了一幅完整的图景，涵盖了政府从繁荣到衰退再到复苏的整个周期，不仅有助于当前政策的优化，还为未来的决策提供了宝贵的参考。这种全面的理解能帮助公共组织在复杂多变的环境中稳健前行，实现凤凰涅槃般的转型与发展。

经过数十年的发展，削减管理已形成一个研究内容相对丰富的、较为明晰的分析框架。然而，该领域仍具有广阔的发展空间，存在一些值得深化的问题。在此基础上，笔者认为目前研究的不足至少包括以下两个方面。

一方面，现有文献虽然详细探讨了多种削减管理策略并提出了相关建议，但这些研究主要基于欧美国家的经验，对其他国家和地区的体系化研究仍存在明显不足。以中国为例，目前对我国地方政府在实施削减管理过程中所采取的策略及其成因的了解尚不充分。因此，未来研究可以更深入地结合中国的具体情境，详细刻画中国削减管理的独特性，并据此拓展削减管理研究的一般性框架。鉴于中国在文化、政治、社会等方面与西方存在显著差异，这些差异可能影响政府的削减管理实践，应予以特别关注。现有研究尚未充分融入中国的具体实践和政策环境，因此，急需对中国特定情境下的削减管理策略进行更为细致的探讨。具体而言，中国与西方国家至少在两个方面存在差异。其一，决策权集中度的差异可能导致决策机制与过程的不同。相较于西方国家政府政策决策的分散化，中国政府决策权更为集中，这可能改变中国削减管理的形态。其二，中国文化强调中庸之道、社会和谐以及集体主义，在面对削减管理可能引发的矛盾和冲突时，决策者的决策方式及不同利益相关者的应对方式或有所不同。然而，上述特点并非中国公共行政独有，类似的因素和现象在其他国家和文化的公共管理体系中亦存在。因此，深入探究中国的削减管理实践，不仅能够促进削减管理研究的发展，还能为全球范围内的公共管理提供更具普遍性和适应性的策略指导。

另一方面，削减管理的作用效果在深度与广度上均需进一步深入研究，特别是对其长期影响的分析亟待拓展。现有研究主要集中在短期策略效应，而对削减管理带来的长期挑战和影响关注不足。例如，财政压力不仅会影响公共服务质量，进而影响民众对政府的满意度和信任度（Schick, 2011），还可能引发一系列社会问题。面对这种情况，政府应当如何实施削减管理以稳定可能出现的民众不满情绪（Breunig & Busemeyer, 2012; Cepiku et al., 2016）。此外，调

整公务人员待遇和减少公共服务可能导致公共部门危机管理能力的削弱。如何在短期的财政压力和长期的可持续管理之间取得平衡,成为学界和实务界共同关注的话题。与此同时,削减管理还可能导致决策过程的集中化和政治化。这种变化可能会在短期内提高决策效率,但从长远来看,却可能削弱政府的适应性和灵活性,影响其对未来经济和社会变革的应对能力。这一现象引发了关于削减管理长期效应的深层思考,即当经济回归增长轨道后,如何系统性地重构已然高度集中的决策体系,并在组织内部实现权力的跨层级、跨部门再平衡,这将成为亟待解决的关键议题。

参考文献

- 曹光宇、刘晨冉、周黎安、刘畅(2020). 财政压力与地方政府融资平台的兴起. *金融研究*, (5): 59-76.
- Cao, G. Y., Liu, C. R., Zhou, L. A., & Liu, C. (2020). Fiscal Stress and the Rise of China's Local Government Financing Platforms. *Journal of Financial Research*, (5): 59-76. (in Chinese)
- 曹婧、毛捷、薛熠(2019). 城投债为何持续增长: 基于新口径的实证分析. *财贸经济*, 40(5): 5-22.
- Cao, J., Mao, J., & Xue, Y. (2019). Why Do Municipal Investment Bonds Continue to Grow? An Empirical Analysis Based on New Statistical Scope. *Finance & Trade Economics*, 40(5): 5-22. (in Chinese)
- 陈琤(2014). 公共服务多元提供: 问责与风险分配的视角. *中山大学学报(社会科学版)*, 54(4): 169-175.
- Chen, C. (2014). Diversified Provision of Public Services: A Perspective on Accountability and Risk Allocation. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, 54(4): 169-175. (in Chinese)
- 陈晓光(2016). 财政压力、税收征管与地区不平等. *中国社会科学*, (4): 53-70+206.
- Chen, X. G. (2016). Fiscal Pressure, Tax Administration, and Regional Inequality. *Social Sciences in China*, (4): 53-70+206. (in Chinese)
- 傅勇、张晏(2007). 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价. *管理世界*, (3): 4-12+22.
- Fu, Y., & Zhang, Y. (2007). Chinese-Style Decentralization and the Bias of Fiscal Expenditure Structure: The Cost of Competing for Growth. *Journal of Management World*, (3): 4-12+22. (in Chinese)
- 邝艳华(2011). 公共预算决策理论述评: 理性主义、渐进主义和间断均衡. *公共行政评论*, 4(4): 145-162+181-182.
- Kuang, Y. H. (2011). Review of Public Budget Decision-Making Theories: Rationalism, Incrementalism and Punctuated Equilibrium. *Journal of Public Administration*, 4(4): 145-162+181-182. (in Chinese)
- 李青、庞伟(2024). 治理结构与基层政府财政重整行为. *公共管理与政策评论*, 13(2): 48-63.
- Li, Q., & Pang, W. (2024). Governance Structure and Grass-roots Fiscal Consolidation. *Public Administration and Policy Review*, 13(2): 48-63. (in Chinese)
- 李文钊、庞伟、吴珊(2021). 制度摩擦何以影响中国预算变迁? ——基于1992—2019年的中国预算变迁数据的实证研究. *公共行政评论*, 14(2): 38-60+229.
- Li, W. Z., Pang, W., & Wu, S. (2021). How Does Institutional Friction Influence the Changes in China's Budget? Evidence from 1992 to 2019. *Journal of Public Administration*, 14(2): 38-60+229. (in Chinese)
- 李军鹏(2013). 政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略. *改革*, (12): 17-29.
- Li, J. P. (2013). Scientific Cause, Typical Models and Promotion Strategies of the Government Purchases of Public Services. *Reform*, (12): 17-29. (in Chinese)
- 刘佳、马亮、吴建南(2011). 省直管县改革与县级政府财政解困——基于6省面板数据的实证研究. *公共管理学报*, 8(3): 33-43+124-125.
- Liu, J., Ma, L., & Wu, J. N. (2011). Province-Managing-County Reforms and Mitigation of Fiscal Deficiencies of County Governments in China: An Empirical Analysis of Panel Data from Six Provinces. *Journal of Public Management*, 8(3): 33-43+124-125.

- 刘亚亮、林慕华 (2014). 预算过程中的正式政治与非正式政治：A 省一个专项资金的案例分析. *公共行政评论*, 7(4): 112-132+185.
- Liu, Y. L., & Lin, M. H. (2014). Formal and Informal Politics in the Budget Process: A Case Study of a Provincial Earmarked Fund. *Journal of Public Administration*, 7(4): 112-132+185. (in Chinese)
- 楼继伟 (2019). 基于国情背景认识财政预算有关问题. *财政研究*, (5): 3-6.
- Lou, J. W. (2019). Understanding Fiscal Budget Related Issues Based on the Background of National Conditions. *Public Finance Research*, (5): 3-6. (in Chinese)
- 马蔡琛 (2014). 现代预算制度的演化特征与路径选择. *中国人民大学学报*, 28(5): 27-34.
- Ma, C. C. (2014). The Evolutionary Characteristics and Path Selection of Modern Budget System. *Journal of Renmin University of China*, 28(5): 27-34. (in Chinese)
- 马海涛、秦士坤 (2022). 财政压力如何影响民生支出. *经济学动态*, (10): 42-60.
- Ma, H. T., & Qin, S. K. (2022). How Does Fiscal Stress Affect Spending on People's Livelihood? *Economic Perspectives*, (10): 42-60. (in Chinese)
- 马骏、侯一麟 (2004). 中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架. *经济研究*, (10): 14-23.
- Ma, J., & Hou, Y. L. (2004). Informal Institutions in Chinese Provincial Budgeting: A Theoretical Framework of Transaction Cost Theory. *Economic Research Journal*, (10): 14-23. (in Chinese)
- 马骏、侯一麟 (2005). 中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调查. *经济社会体制比较*, (5): 64-72.
- Ma, J., & Hou, Y. L. (2005). Policy Processes and Budget Processes in Provincial Budgets in China: Evidence from Two Provinces. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 64-72. (in Chinese)
- 马骏 (2013). 中国公共预算面临的挑战：财政可持续. *国家行政学院学报*, (5): 19-30.
- Ma, J. (2013). The Biggest Challenge Facing China's Public Budget: Fiscal Sustainability. *Journal of the Chinese Academy of Governance*, (5): 19-30. (in Chinese)
- 王锦花、吴少龙、唐文婷 (2022). 基层政府编外人员规模隐性扩张机制研究——基于 A 县的案例分析. *公共行政评论*, 15(3): 80-97+198.
- Wang, J. H., Wu, S. L., & Tang, W. T. (2022). The Implicit Expansion Mechanism of the Informal Staff Size of Local Government: A Case Study of A County. *Journal of Public Administration*, 15(3): 80-97+198. (in Chinese)
- 武玉坤 (2010). 预算资金分配的内在逻辑：政治还是经济？*中山大学学报(社会科学版)*, 50(2): 182-188.
- Wu, Y. K. (2010). The Internal Logic of Budget Fund Allocation: Politics or Economics? *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, 50(2): 182-188. (in Chinese)
- 杨得前、汪鼎 (2021). 财政压力、省以下政府策略选择与财政支出结构. *财政研究*, (8): 47-62.
- Yang, D. Q., & Wang, D. (2021). Fiscal Pressure, Strategies of Sub-Provincial Governments and the Structure of Fiscal Expenditure. *Public Finance Research*, (8): 47-62. (in Chinese)
- 叶静 (2016). 地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例. *社会学研究*, 31(1): 146-167+245.
- Ye, J. (2016). Soft Fiscal Expenditure and the Local Governance: The Expansion of Staff Without Bianzhi as an Example. *Sociological Studies*, 31(1): 146-167+245. (in Chinese)
- 游宇、耿曙、李妍、黄一凡 (2020). 财政重整与地方政府债务管控制度化——基于一个市辖区的案例研究. *公共管理学报*, 17(2): 40-52+167.
- You, Y., Geng, S., Li, Y., & Huang, Y. F. (2020). From Fiscal Consolidation to an Institutional Local Debt System: Case Study of a City. *Journal of Public Management*, 17(2): 40-52+167. (in Chinese)
- 余靖雯、陈晓光、龚六堂 (2018). 财政压力如何影响了县级政府公共服务供给？*金融研究*, (1): 18-35.
- Yu, J. W., Chen, X. G., & Gong, L. T. (2018). How Does Fiscal Pressure Influence the Provision of Public Services at County Level? *Journal of Financial Research*, (1): 18-35. (in Chinese)
- 于文超、殷华、梁平汉 (2018). 税收征管、财政压力与企业融资约束. *中国工业经济*, (1): 100-118.
- Yu, W. C., Yin, H., & Liang, P. H. (2018). Tax Enforcement Activities, Fiscal Pressure and Firms' Financial Constraints. *China Industrial Economics*, (1): 100-118. (in Chinese)
- 於莉 (2024). “做减法”的预算：关于削减管理的文献综述. *地方财政研究*, (6): 38-47.
- Yu, L. (2024). “Doing Subtraction” in Budgets: A Literature Review on Cutback Management. *Subnational Fiscal*

- Research*, (6): 38–47. (in Chinese)
- 於莉, 王秋石 (2021). 中国地方预算执行管理改革及其效果评估. *财政研究*, (3): 28–40.
- Yu, L., & Wang, Q. S. (2021). The Reform of China's Local Budget Execution and Assessment of Its Effect. *Public Finance Research*, (3): 28–40. (in Chinese)
- 詹新宇、王蓉蓉 (2022). 财政压力、支出结构与公共服务质量——基于中国 229 个地级市面板数据的实证分析. *改革*, (2): 111–126.
- Zhan, X. Y., & Wang, R. R. (2022). Fiscal Pressure, Expenditure Structure and Public Service Quality: Empirical Analysis from the Panel Data of 229 Cities in China. *Reform*, (2): 111–126. (in Chinese)
- Behn, R. D. (1980). Leadership for Cut-Back Management: The Use of Corporate Strategy. *Public Administration Review*, 40(6): 613–620.
- Behn, R. D. (1985). Cutback Budgeting. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(2): 155–177.
- Brien, S. T., Eger, R. J., & Matkin, D. S. T. (2021). The Timing of Managerial Responses to Fiscal Stress. *Public Administration Review*, 81(3): 414–427.
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector? *Administration & Society*, 38(3): 365–388.
- Bozeman, B. (2010). Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the ‘Managing Decline’ Literature. *Public Administration Review*, 70(4): 557–563.
- Breunig, C., & Busemeyer, M. R. (2012). Fiscal Austerity and the Trade-off Between Public Investment and Social Spending. *Journal of European Public Policy*, 19(6): 921–938.
- Cepiku, D., Mussari, R., & Giordano, F. (2016). Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants and Impact. *Public Administration*, 94(1): 223–243.
- Chadwick, C., Hunter, L. W., & Walston, S. L. (2004). Effects of Downsizing Practices on the Performance of Hospitals. *Strategic Management Journal*, 25(5): 405–427.
- Hood, C., & Dixon, R. (2013). A Model of Cost-Cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered. *Public Administration*, 91(1): 114–134.
- Kaufman, H. (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Kelman, S. (2006). Downsizing, Competition, and Organizational Change in Government: Is Necessity the Mother of Invention? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(4): 875–895.
- Kickert, W., & Randma-Liiv, T. (2017). The Politics of Cutback Management in Thirteen European Countries: Statistical Evidence on Causes and Effects. *Public Management Review*, 19(2): 175–193.
- Kiefer, T., Hartley, J., Conway, N., & Briner, R. B. (2015). Feeling the Squeeze: Public Employees’ Experiences of Cutback and Innovation-Related Organizational Changes Following a National Announcement of Budget Reductions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1279–1305.
- Kim, J., Maher, C. S., & Lee, J. (2018). Performance Information Use and Severe Cutback Decisions During a Period of Fiscal Crisis. *Public Money & Management*, 38(4): 289–296.
- Kim, M. H. (2019). Human Resource Strategies in Response to Government Cutbacks: A Survey Experiment. *Public Management Review*, 21(8): 1125–1147.
- Kim, Y., & Warner, M. E. (2016). Pragmatic Municipalism: Local Government Service Delivery after the Great Recession. *Public Administration*, 94(3): 789–805.
- Kim, Y., & Chen, G. (2020). Cutback Management and Path Dependency: Evidence from the Two Recent Recessions. *Local Government Studies*, 46(2): 278–305.
- Jimenez, B. S. (2013). Strategic Planning and the Fiscal Performance of City Governments During the Great Recession. *The American Review of Public Administration*, 43(5): 581–601.
- Jimenez, B. S. (2014). Smart Cuts? Strategic Planning, Performance Management and Budget Cutting in US Cities During the Great Recession. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 26(3): 494–526.
- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 4: 230–249.
- Niskanen, W. A. (2017). *Bureaucracy & Representative Government*. New York: Routledge.
- Park, S. (2019). Cutbacks Revisited: The Relationship Between Resources and Performance. *Public Management Review*,

- 21(4): 515-536.
- Park, S. , & Liang, J. (2024). The Effectiveness-Equity Tradeoff When Resources Decline: Evidence from Environmental Policy Implementation in the US States. *Public Administration Review* , 84(5): 888-903.
- Pandey, S. K. (2010). Cutback Management and the Paradox of Publicness. *Public Administration Review* , 70(4): 564-571.
- Peters, B. G. (2011). Governance Responses to the Fiscal Crisis: Comparative Perspectives. *Public Money & Management* , 31(1): 75-80.
- Petersen, O. H. , Hjelmar, U. , & Vrangbæk, K. (2018). Is Contracting out of Public Services Still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies On Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration* , 52(1): 130-157.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Piatak, J. S. (2019). Weathering the Storm: The Impact of Cutbacks on Public Employees. *Public Personnel Management* , 48(1): 97-119.
- Raudla, R. , Douglas, J. W. , Randma-Liiv, T. , & Savi, R. (2015). The Impact of Fiscal Crisis on Decision-Making Processes in European Governments: Dynamics of a Centralization Cascade. *Public Administration Review* , 75(6): 842-852.
- Raudla, R. , & Savi, R. (2015). The Use of Performance Information in Cutback Budgeting. *Public Money & Management* , 35(6): 409-416.
- Rutherford, A. , & van der Voet, J. (2019). Shifting Administrative Intensity and Employee Composition: Cutback Management in Education. *American Review of Public Administration* , 49(6): 704-719.
- Schmidt, E. , Groeneveld, S. , & Van de Walle, S. (2017). A Change Management Perspective On Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis. *Public Management Review* , 19(10): 1538-1555.
- Schmidt, J. E. T. , & Groeneveld, S. M. (2021). Setting Sail in a Storm: Leadership in Times of Cutbacks. *Public Management Review* , 23(1): 112-134.
- Schick, A. (2011). Repairing the Budget Contract Between Citizens and the State. *OECD Journal on Budgeting* , 3: 7-28.
- Su, M. (2021). Discretion in Traffic Stops: The Influence of Budget Cuts On Traffic Citations. *Public Administration Review* , 81(3): 446-458.
- Tan, J. , & Zhao, J. Z. (2019). The Rise of Public-Private Partnerships in China: An Effective Financing Approach for Infrastructure Investment? *Public Administration Review* , 79(4): 514-518.
- Van der Voet, J. , & Vermeeren, B. (2017). Change Management in Hard Times: Can Change Management Mitigate the Negative Relationship Between Cutbacks and the Organizational Commitment and Work Engagement of Public Sector Employees? *The American Review of Public Administration* , 47(2): 230-252.
- Van der Voet, J. , & Van de Walle, S. (2018). How Cutbacks and Job Satisfaction Are Related: The Role of Top-Level Public Managers' Autonomy. *Review of Public Personnel Administration* , 38(1): 5-23.
- Warner, M. E. , Aldag, A. M. , & Kim, Y. (2021). Privatization and Intermunicipal Cooperation in US Local Government Services: Balancing Fiscal Stress, Need and Political Interests. *Public Management Review* , 23(9): 1359-1376.
- Wei, W. , & Chen, X. (2024). Service Outsourcing and Government Fiscal Conditions: Do Market Competition, Bureaucrat Support, and Management Capacity Matter? *The American Review of Public Administration* , 54(6): 568-589.
- Weitzel, W. , & Jonsson, E. (1989). Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension. *Administrative Science Quarterly* , (1): 91-109.
- Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Zhang, Z. , Gibson, B. , & Schafer, J. G. (2018). Reexamining the Relationship Between Fiscal Stress and Outsourcing. *Public Performance & Management Review* , 41(1): 22-46.

责任编辑：张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 4, 2025

●SYNOPSIS: Artificial Intelligence and Government Trust

When AI Becomes a “Public Servant”: The Impact of Digital Humans Types in Government Services on Government Trust Shuting Li & Qian Qiu

Abstract In the context of digital empowerment in government services, AI digital humans, as a new type of intelligent agent, are applied in diverse government service scenarios, contributing to the improvement of service quality and efficiency. However, the question of which type of government service digital human can foster greater public trust in the government, and how different types of digital humans influence public trust through various mechanisms, remains largely theoretical. Based on the theoretical models constructed by the theory of mind perception and trust transfer theory, this study explores the mechanism by which the type of government service digital person (emotion-oriented and task-oriented) influences public trust in government through three experimental studies. The study found that: (1) compared to task-oriented government service digital persons, emotion-oriented government service digital persons can lead to higher levels of public trust in government. (2) there is no significant difference in the public's perception of competence between the two types of government service digital persons; however, compared to emotion-oriented government service digital persons, the public has lower warmth perception of task-oriented government service digital persons. Warmth perception plays a mediating role in influencing public government trust through different types of government service digital persons. (3) the public's past experiences of government-citizen interactions (positive experiences and negative experiences) play a moderating role in influencing warmth perceptions and competence perceptions of different types of government service digital persons. This study not only enriches the research related to digital person types and government trust in government service scenarios, but also provides practical guidance for government departments to balance professionalism and emotional interaction in the process of deploying digital persons for government services, emphasizing the need to balance technological efficiency and humanistic care in the process of digital transformation of government services, to ensure the continuous optimization and effectiveness of government services.

Key Words Digital Humans; Government Trust; Warmth Perception; Competence Perception; Experiments

Do Citizens Trust “Humans” or “Artificial Intelligence” More in the Public Sector? A Survey Experiment Study Considering Task Complexity and Public Domains

..... Siqi He & Bingsheng Liu

Abstract The rapid development of artificial intelligence (AI) is reshaping the operational models and functional scope of public administration. However, theoretical frameworks and empirical studies lag behind practical applications. In recent years, the widespread adoption of AI in public administration has sparked considerable controversy, with growing debates on its value and potential risks. At present,

systematic investigations into citizens' attitudes toward AI applications in public administration remain limited. This study employed a 2×2×2 experimental survey to examine the differences in citizens' trust toward human officials and AI in public sector scenarios, while analyzing the moderating effects of task complexity and domain values. Results show that citizens' generally exhibits higher levels of trust in human officials. Further analysis reveals that in contexts involving solemn values such as life and safety, trust in human agents significantly exceeds that in AI; whereas in domains concerning secular values such as money and material interests, the trust gap is not statistically significant. These findings provide a theoretical foundation for the scientific deployment of AI in public administration and offer practical guidance for its effective governance.

Key Words Artificial Intelligence; Citizen Trust; Task Complexity; Public Domains

●ARTICLES

How Does Algorithmic Feature Disclosure Affect Public Decision-Making Preferences? An Empirical Analysis Based on a Conjoint Experiment Ge Wang, Li Xiang & Zhejun Zhang

Abstract Algorithmic decision-making has effectively enhanced the scientific and precise nature of government decision-making, but it has also aroused public concerns about decision-making bias, privacy invasion, ethical dilemmas, and monitoring failures. How to effectively implement algorithmic disclosure to enhance the public's preference for public sector algorithmic decision-making has become an important challenge for the current government. In this paper, we analyse the causal effect of different dimensions of algorithmic disclosure on the public's preference for algorithmic decision-making based on a representative sample of 1, 356 people and a conjoint experimental design around a public healthcare service scenario with the theoretical support of signaling theory and disclosure effect, and examine the mediating mechanism of perceived algorithmic trust and perceived algorithmic transparency in this process. It was found that the more critical the decision-making stage of disclosing algorithmic applications, the more pronounced its potential negative disclosure effect. In contrast, disclosing different levels of algorithmic engagement, algorithmic responsibility assignment, and algorithmic performance information produced a complex dual effect. Perceived algorithmic trust mediated high levels of algorithmic engagement, and algorithmic performance disclosure, while perceived algorithmic transparency mediated different levels of algorithmic performance information disclosure. This study adds to the research on the impact of algorithmic feature disclosure on the public's algorithmic decision-making preferences and provides countermeasure suggestions for the effective implementation of algorithmic disclosure in the public sector.

Key Words Algorithmic Decision-making; Disclosure Effect; Perceived Algorithmic Transparency; Perceived Algorithmic Trust; Conjoint Experiments

Digitalization and Changes in Multi-level Governance Modes: A Case Study of Air Pollution Governance Jing Chen, Can Xu & Wei Hong

Abstract The different distribution and combination of control rights at different administrative levels have shaped multi-level modes of governance in China. Based on field observations and interviews on air pollution control in DM City from 2018 to 2020, this study finds that the deep embedding of digital technology in air pollution governance has reduced the information asymmetry between multi-level governments, alleviated the difficulty of supervising the lower-level departments by the upper-level departments, compressed the negotiation space between the superiors and the subordinates. These changes have moved the control right up along the three dimensions. In the past, this tight-coupling

mode was usually accompanied by a highly mobilized governance mechanism. However, the application of digital technology normalizes the mobilized mode, making it possible to maintain the tightly coupled mode for a long time. As a result, the governance mode of air pollution has evolved from the traditional administrative contracting mode and loose-coupling mode to a routine mode of tight-coupling, which has greatly reduced the flexibility of governance to a certain extent. By observing the process of introducing digital technology into the governance mechanism, this study reveals the adjustments and changes of the multi-level modes of governance.

Key Words Multi-level Modes of Governance; Control Right; Digital Technology; Air Pollution Control

Why Is the Rural Digital Transformation Is Suspending? Case Studies Based on the Policy Implementation Process Liping Fu, Kairong Kang, Huachao Feng & Yongqing Dong

Abstract Rural digital transformation provides a pathway to modernise agriculture and rural areas. Previous mainstream research has attributed the suspension of rural digital transformation to the lack of farmers' digital literacy and weak rural digital infrastructure. The paper shows, through a stressful case study of goals, conditions and change, that the suspension of rural digital transformation from central policy design to local policy implementation to rural policy effectiveness is essentially due to the governance tension of the hourglass structure in the policy implementation process, which creates 'Softening of Grassroots Institutions'. This means that under the logic of balancing efficiency and effectiveness in policy implementation, the national institutional system has been expanded and alienated in the process of sinking down to the grassroots level and landing in rural areas, and the effectiveness of institutional constraints has been reduced. The study finds that the 'Softening of Grassroots Institutions' triggers the suspension of the digital transformation of the countryside through three logics, namely, the logic of goal advancement of the order of power, downward pressure on tasks, and the administrativeisation of governance; the logic of condition creation of the legitimacy of tasks, procedural compliance, and the marginalisation of small farmers, and the logic of reversal of pressure, conflict of pressures, and the tacticalisation of goals, and the logic of change outcome of reverse pressure, pressure conflict and goal strategisation. From the perspective of the whole process of policy implementation, the paper responds to the question of 'why rural digital transformation is suspending', which helps to expand and deepen the theoretical understanding of rural digital transformation in the local context of China.

Key Words Rural Digital Transformation; Digital Formalism; Policy Implementation; Softening of Grassroots Institutions; Basic Practical Conditions

The Multiple Logics Behind Resource Allocation by Grassroots Governments: A Case Study of County A in Shandong Province Zongfeng Sun, Jingqi Lin & Xiaohan Zhang

Abstract How grassroots governments allocate various fiscal resources is of great significance to regional industrial development and rural revitalization. This study builds a framework of multiple logics to explain these allocation behaviors, focusing on three dimensions: institutional pressure, interest structures, and social relationships. Based on field observations and comparative case studies in County A, the research identifies three distinct logics in resource allocation: a mandatory logic driven by rigid institutional rules, a performance-oriented logic influenced by administrative goals, and a relational logic shaped by local social hierarchies. These logics often overlap and interact in practice. Specifically, the mandatory logic plays a dominant role in allocating both universal and targeted

resources, especially the former. The performance-oriented and relational logics mainly affect how targeted resources are distributed.

Key Words Grassroots Resource Allocation; Multiple Logics; Project-Based System

How Does the Policy Mix Intensity Affect Policy Effectiveness? A Study Based on Air Pollution Control Policy Mix in China Xiaojie Zhang & Xiaoyu Liu

Abstract An appropriate arrangement of policy mix intensity is both the theoretical focus of policy design and a practical challenge in achieving high policy effectiveness. This paper takes China's air pollution control policy mix as a research sample, measuring the intensity of policy mix by using the adapted Index of Policy Activity. Based on the panel data of 31 provincial-level administrative regions from 2010 to 2022, it empirically analyzes the impact and mechanism of the policy mix intensity on policy effectiveness. The findings indicate that the intensity of the air pollution control policy mix exhibits a non-linear inverted U-shaped relationship with policy effectiveness. Both the resource effect and information effect serve as significant mechanisms through which the intensity of the policy mix influences policy effectiveness. The heterogeneity analysis reveals that the inverted U-shape relationship is more significant in the eastern and central regions, while a positive linear correlation is observed in the western region. In areas characterized by a lower degree of marketization, the effect of the intensity of policy mix on policy effectiveness is more remarkable. Moreover, the centrality of regional cooperation networks can significantly influence this relationship. Enhancing the centrality of these networks has the potential to reverse the inverted U-shaped relationship. The analytical results not only contribute to a better understanding of the effects and mechanisms of policy mix intensity on policy effectiveness across different contexts, but also offer valuable insights for improving policy mix design and ensuring the sustainable enhancement of policy effectiveness.

Key Words Policy Mix Intensity; Policy Effectiveness; Air Pollution Control Policy; Resource Effect; Information Effect

Can Social Organizations Development Effectively Alleviate the Income Gap among Residents? An Empirical Test Based on the Threshold Effect of Government Intervention

..... Lei Liu, Xinya Zhang & Shuyi He

Abstract Various types of social organizations play an active role in income distribution through diverse means, such as assisting disadvantaged groups, promoting employment and entrepreneurship, and protecting labor rights. However, most existing studies focus on the role of social organizations in the third distribution, with limited empirical examination of their actual effects on the income gap among residents. Using panel data from 31 provinces (excluding Taiwan Province, HongKong Special Administrative Region, and Macao Special Administrative Region) in China between 2005 and 2021, this paper empirically investigates the impact of social organizations development on the income gap among residents and explores the threshold effect of government intervention through panel benchmark regression and threshold regression models. It is found that the current development of social organizations has failed to curb the persistent widening of the income gap. However, increased government intervention can reverse this effect. When the intervention level is below the threshold of 0.2662, social organizations have failed to contain the widening income gap. Once this threshold is exceeded, social organizations contribute significantly in alleviating the income gap. Additionally, through heterogeneity analysis of the impact of social organizations on income gap by type and region, it is found that foundations, social service organizations, and social organizations in Northeast China have

not effectively curbed the widening income gap. The underlying reason lies in their early-stage development, functionally concentrated primarily on the third distribution while not yet engaging in primary distribution or in secondary distribution. The paper reveals the important role of government intervention in the process of income gap regulation by social organizations, further enriches polycentric governance theory, and provides new perspectives on the exploration of the co-governance model of “an active government and a dynamic society”.

Key Words Social Organizations Development; Income Gap; Government Intervention; Threshold Effect

Do Fiscal Vertical Imbalances Reduce Local Government Attention to Public Services?

..... Yuan Zhang & Lijun Liu

Abstract Achieving equalization of basic public services is a necessary step towards common prosperity, and the supply of basic public services is closely related to the fiscal situation. Based on the panel data of 31 provinces (excluding Taiwan Province, HongKong Special Administrative Region, and Macao Special Administrative Region) in China from 2007 to 2020, and based on the current situation of China’s fiscal decentralization system, this paper analyzes the text of the government’s work report and constructs a system of attention measurement indicators. It systematically examines the mechanism through which fiscal vertical imbalance affects local governments’ attention to public services, both theoretically and empirically. The study finds that the fiscal vertical imbalance has a significant inhibitory effect on local governments’ attention to public services. Furthermore, the higher the fiscal autonomy enjoyed by local governments, the weaker this inhibitory effect becomes. The negative impact of fiscal vertical imbalance on local governments’ attention to public services exhibits regional and environmental heterogeneity, as well as an increasingly prominent single-threshold effect. This paper provides new research ideas for clarifying local governments’ attention to public services through the new perspective of quantifying government attention, which is of practical significance for weakening the negative impact of fiscal vertical imbalance and promoting the realization of the goal of equalization of basic public services.

Key Words Fiscal Vertical Imbalances; Public Services; Attention; Fiscal Autonomy

●THEORETICAL REVIEWS

Cutback Management under Fiscal Pressure: A Literature Review

..... Xin Chen

Abstract When public organizations face reduced fiscal and budgetary resources, besides seeking traditional ways to increase financial revenues, how to achieve effective fiscal savings and control budget expenditures through cutback management has become an increasingly important research topic in the field of public administration. This article reviews the academic literature on cutback management both domestically and internationally, discussing the inherent characteristics, strategies, decision-making mechanisms, and impacts of cutback management, aiming to reveal the theoretical and practical progress in this field. The research finds that although the theory of cutback management has constructed a clear and content-rich system, there are still several areas that require further study.

Key Words Cutback Management; Budget Cutback; Public Financial Management; Fiscal Sustainability

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第4期(总第106期)
2025年8月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.4
Published in August 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