

行政负担的生成逻辑*

——兼论为什么数字政府未能减轻行政负担

梁平汉 刘洪志 陈雨萱**

【摘要】行政负担影响政府绩效和公信力,数字政府被认为是降低行政负担的重要手段,但数字政府影响行政负担转移和分担的理论机制尚不明确。本文基于A区税务部门数字政府改革过程的案例,对行政负担的生成逻辑作出了解释。本文基于合同理论,并结合行政负担定义中的“摩擦”“强加性成本”与“繁重体验”三种诠释,分析了行政负担生成的逻辑。政府组织的不完全合同,包括其正式的组织规章部分和非正式的影子合约部分,以及政府外部的政府-民众隐性合约,这三类合约之间的冲突导致了行政负担的产生。数字政府改革并未大幅度改变产生行政负担的这三类合同,反而带来了更多的合约之间的冲突,从而蕴含着进一步加重行政负担的可能。

【关键词】行政负担;数字政府;合同理论;街头官僚;政民互动

引言

数字政府是我国政府目前的主要改革趋势之一。数字技术在政府组织中的引

* 本文受国家社会科学基金研究和阐释党的十九届六中全会精神重点项目“构建和巩固亲清政商关系研究”(项目批准号:22AZD033)、国家社科基金重大项目“现代信息技术驱动的我国营商环境优化研究”(项目批准号:20&ZD071)的资助。本文曾在《公共管理评论》与厦门大学公共事务学院联合主办的“给青年一小时·2023 夏至厦门”工作坊以及中国组织经济学研讨会举办的“干部考核与激励”专题研讨会上汇报,并得益于马亮、黄璜、杨其静、张牧扬等与会学者的批评建议,谨致谢。感谢匿名评审人提出的宝贵意见。文责自负。

** 梁平汉,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教授,liangph5@mail.sysu.edu.cn; 刘洪志(通信作者),中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生,liuhzh6@mail2.sysu.edu.cn; 陈雨萱,中山大学政治与公共事务管理学院公共管理硕士。

引文格式:梁平汉,刘洪志,陈雨萱. 2024. 行政负担的生成逻辑——兼论为什么数字政府未能减轻行政负担[J]. 公共管理评论,6(4):28-49.

Cite this article: Liang P H, Liu H Z, Chen Y X. 2024. The logic of administrative burden—Why digital government reform fails to reduce administrative burden[J]. *China Public Administration Review*, 6(4): 28-49. (in Chinese)

人,在便利了信息传输和数据处理的同时,也影响了官员上下级之间、政府与公民之间的互动模式,特别是基层官员与公民之间的交互方式。作为我国公共治理的终端,基层官员面临着“事上安下”的复杂工作情境。数字政府改革为基层官员提供了对上、对下互动的新工具,但也可能与基层官员已有的其他问题相复合,带来新的挑战。

本文从行政负担(administrative burden)的视角切入,探讨数字政府改革对于基层官员行为和政民互动可能产生的负面影响。行政负担本质上是公共服务递送中的一种摩擦(Madsen et al., 2022b),指个体在政策实施中所感知到的繁重体验,其承受者不仅是公众,也包括行政人员(Burden et al., 2012)。基层官员与行政负担问题的发生联系紧密。作为与公众直接接触的一线公务人员,基层官员需要直接面对公众关于繁重体验的投诉,且基层官员本身在政策实施中也可能遭受不同类型的繁重体验,并可能将行政负担转移给民众。

数字政府是我国政府目前及未来的重要改革发展方向之一。但是,数字政府本身也是一个复杂概念,包括电子政务、“互联网+政务”、政务服务的数字化转型等多个层面,既可用于便利行政审批许可(如浙江省的“最多跑一次”改革),也可通过数据的互联互通加强行政监管(如上海市依托数字政府进行的“一网统管”“一网通办”改革)等。部分数字化工具为基层赋能,起到了减负的作用,但如果数字政府引入的考评工具被用于衡量基层官员的工作成效,则反而可能会为面对自上而下压力的基层官员增添新的行政负担。此外,新的行政负担将在基层官员和民众之间分担和转移,可能导致服务对象所承受的行政负担也相应增加。

本文利用合同理论,创新性地提出了行政负担的生成逻辑:行政负担是一种强加性成本,而其强加性来源于政府组织内部的正式组织规章、非正式影子合约,以及政府与民众之间隐性合约这三种不同规范的冲突。基于A区税务部门的案例,本文指出,数字政府并不一定会降低行政负担,反而会带来新的复杂问题。本文的贡献主要体现为以下两点。第一,已有文献主要是从行政负担的具体表现与负担类型切入,并且偏重社会政策场景,偏重于分析政府与公民的其中一方,而未及于行政负担的生成逻辑。本文则提出了一个纳入了政府和公民双方、基于行政负担生成逻辑的分析框架,补充了既有文献关于行政负担的三种不同诠释之间的理论联系。第二,作为一项重要改革措施,数字政府改革对行政负担问题带来的影响无疑值得研究,但已有文献侧重于数字政府降低行政负担的潜力,而针对数字政府提高行政负担的潜在风险的分析有待推进。本文从行政负担生成逻辑出发,基于政府组织与数字技术之间的互动探索此议题。

本文首先回顾行政负担和数字政府的已有研究内容,并在第二部分中基于合同理论,针对行政负担的产生来源提出理论分析框架。第三部分基于这一理论分析框架,结合A区税务部门的实际案例,讨论数字政府可能通过何种规范冲突带来新的行政负担。第四部分对全文进行总结。

一、文献回顾：行政负担和数字政府

行政负担概念的早期定义是“个体在政策实施中所感知到的繁重体验”(Burden et al., 2012), 可划分成三类具体负担, 即学习成本(公众为了解相关的公共服务及其相关政策而付出的信息成本)、合规成本(公众为符合公共服务的申请等流程要求而付出的服从性成本)和心理成本(公众在与政府互动的过程中, 因伴随公共服务的污名化、自主权的丧失等可能因素而遭受的压力体验)(Moynihan et al., 2015)。

行政负担也被视为一种公共管理领域中的摩擦成本(朱春奎和童佩珊, 2023)。目前对行政负担的研究仍处于探索阶段, 部分研究关注行政负担的具体表现。例如, 有研究指出, 公民所承受的行政负担除了与其背后的文化、社会和经济资本相关以外, 也和公民的行政资本(对官僚工作流程的了解)有关(Masood and Azfar Nisar, 2021), 而这与经典分类中的学习成本类似。不同人所感知到的行政负担是不均等的, 其受个人的财富、人力资本、决策偏误程度(Chudnovsky and Peeters, 2021)和自我效能(Linos et al., 2022)的影响, 而这意味着认知资源不足的公民(例如穷困、年老或患病者)(Christensen et al., 2020)将承受更重的行政负担, 公共服务的可及性问题由此产生。这部分研究着眼于公众一侧承担的行政负担, 认为行政负担往往与政策不透明、不均等问题, 以及其带来的政策效能减损有关。

然而, 行政负担的承受者并不仅限于作为服务对象的公众, 行政人员同样也会承担行政负担。首先提出行政负担这一概念的 Burden 等人(Burden et al., 2012)所描述的即是基层行政人员及其上级官员在繁重的工作中感到的负担, 而这一负担将加重行政人员对于政策与官僚组织的负面看法, 也将影响其工作态度。持有不同意识形态倾向的政策制定者对行政负担具有不同的“负担容忍度”(Baekgaard et al., 2021)。Heinrich 等的研究发现, 政府组织为克服行政负担所付出的努力也会影响政府的日常工作(Heinrich et al., 2022)。

由于行政负担既可能由公众一侧承担, 也可能由政府一侧承担, 早期研究曾建议通过建立数据库、应用自动化申请系统等方式, 将原本需由公民一侧承担的行政负担转移到政府一侧, 以提高公共服务的可及性(Herd et al., 2013)。这意味着, 电子化的政务服务可能有助于解决行政负担问题, 数字政府消解行政负担(administrative burden reduction)的潜力开始被重视(Veiga et al., 2016), 信息技术被认为是与法律、社会、政治等因素并列的影响行政负担的因素之一(Nielsen et al., 2017)。在数字政府的推广过程中, 公共部门本身的组织规模、配备的 ICT 人员等变量会影响行政负担的降低效果(Arendsen et al., 2014), 但其深层机制仍有待阐明。有研究表明, 数字化对于企业出口退税、工伤保险申领等公共服务提供产生了积极作用(梁平汉等, 2020; 潘王雨昂和马亮, 2024)。但是, 数字政府虽然是降低行政负

担的可能路径,目前还缺乏基于中国情境的扎实研究(马亮,2022a)。

然而另一方面,数字政府也有着增加行政负担的可能,即前沿研究议程中的“数字行政负担”(digital administrative burden)问题(Peeters,2023)。应用自动化系统可能反而导致行政负担从管控者向被管控者转移,造成后者的效率损失(Bozeman and Youtie,2020)。公共部门的数据系统建设可能会为基层官员带来“数据牢笼”(digital cage)难题,即数据系统的技术规则替代了组织规则,侵蚀基层官员的自由裁量权与责任性(Peeters and Widlak,2018)。有学者着眼于福利项目的数字化自助申请工具对公民行政负担的影响,认为数字化工具虽然降低了因污名化而造成的心理成本,但也为公民带来了额外学习成本,从而提高了行政负担(Madsen et al.,2022a)。另有学者发现,公共服务递送的数字化转型过程为那些文化程度较低的民众带来了额外的行政负担(Giest and Samuels,2023),这意味着数字化转型对民众一侧行政负担的影响可能是复杂的。

既有文献对数字行政负担的解释主要可归结为两种。第一,数字化改革带来了行政负担的再分配,而这一分配在不同群体中是不均等的(Larsson,2021),从而导致特定群体的负担加重。例如,年老或低教育程度的群体通过数字工具获取公共服务时,会负担更重的心理成本(Linos et al.,2022);通过数字化自助服务申请财政资助的穷困群体会因其劣势而更难使用数字化服务(Heggertveit et al.,2022);线上申请社会福利对于缺乏行政素养(administrative literacy)的移民比线下渠道更难(Safarov,2023)等等。第二,数字政府往往伴随着政民互动工具的数字化和决策规则的数字化,但已有研究表明,政民互动工具的数字化本身并不会带来公民满意度的提升,也不会直接降低心理负担(Prokop and Tepe,2022),而数字化的决策规则一旦趋向固化、无法贴合现实需求,则反而会妨碍基层官员的自由裁量,为公众带来更多的行政负担(Griffiths,2021)。

总结以上文献,我们发现关于行政负担的既有研究存在以下两点不足。第一,行政负担作为一种摩擦成本,应当同时影响政府与社会公众双方,但既有研究往往仅关注其中一方,且多为列举式和描述性的,而对行政负担之所以产生的“摩擦面”或这一摩擦的生成机理分析不足,导致行政负担这一概念本身难以与繁文缛节、“泥淖”(sludge)等类似概念相区分(Baekgaard and Tankink,2022)。第二,关于数字政府对行政负担的影响,既有研究的结论往往是不一致的,且这种不一致涵盖了既有分类的所有3个类别(曹海军和马浩杰,2023)。部分研究认为,数字政府引入了新的行政负担,但这部分研究主要关注行政负担在不同群体之间的分配与不均等,以及数字政府带来的决策规则改变造成的负担加重,而对行政负担在政府与民众之间的分配,特别是导致这一分配的深层机理着眼不足。这两点不足是有联系的,行政负担这一概念本身的模糊性不利于分析数字政府等技术变革对行政负担的具体影响。

技术变革与既有组织结构之间的关系是复杂的。在新的技术工具对组织结构产生影响的同时,既有的组织结构和组织背后的制度也会决定技术如何被应用(芳汀, 2010)。技术与组织的关系并不仅限于正式组织,也可能影响非正式组织或社会建构(Woodward, 1980);同时,技术本身也并非完全刚性、客观的,而是会通过改变个体的制度化角色以及行为模式而导致不同的组织影响(Barley, 1986)。因此,探讨技术与组织影响的话题时,往往需要重视技术既会建构人的行为与制度,同时也会为人的行为所建构的二重性(Orlikowski, 1992),需要采用技术与组织各具弹性的“互构”视角(邱泽奇, 2005)。既有文献的这些讨论表明,技术—组织关系的改变路径很可能是双向而非单向的,且这一改变所涉及的可能并不局限于正式组织或正式规范,而这正是本文采用合同理论框架并引入隐性合约的原因。

二、行政负担的生成逻辑：基于合同理论的视角

已有文献对行政负担的学习成本、合规成本与心理成本的三分法存在模糊之处,对行政负担作此分类的理论依据不足,同时也未明确这三类成本之间的关系。例如,与主要根据发生时点区分的学习成本与合规成本相比,心理成本更为宽泛,且容易与前两类成本相混同。Madsen 等以行政负担这一概念与其他的三个相近概念(繁文缛节、“泥淖”、折磨机制)相对比,认为定义行政负担的着眼点在于个体的体验感(experience)与强加性(imposition)(Madsen et al., 2022b)。其中,着眼于体验感的定义来自最先提出作为“个体在政策过程中承受的繁重体验”的行政负担的文献(Burden et al., 2012),而强加性则与个体在享受公共服务时所感知到的区别对待感与“被强加的障碍”(卫生部门人员因控制特定族裔移入的目的而妨碍该族儿童获取出生证明,这被认为违背了宪法精神)相关(Heinrich, 2018)。这一行政负担的“强加性”诠释,意味着相关个体处于“存在潜在可选项(获得与其他族裔平等的对待)却无法选择”的状态,从而隐含地假设了该项公共服务背后有着多个潜在可适用的规范。正是因为政策的执行者没有选择那些潜在的更佳途径,而选择了为个体带来更差体验的规范,所带来的负担才是“强加性”的,从而成为行政负担。否则,这些成本都是必要的支出,而无需特地纳入行政负担的框架。

既有文献已经注意到,行政负担以及“泥淖”等概念均有类似的“繁重体验”诠释,且与经济学中探讨的交易成本有相似之处(Shahab and Lades, 2024)。与行政负担的“摩擦”诠释相类似的是,在经济学的视角中,交易成本也是经济活动所伴随的摩擦,这一摩擦使得有效率的合作关系不能实现,无法达成可执行的合约,除非以损失一定效率为代价。

另一方面,上面提到的行政负担的“强加性成本”诠释表明,行政负担作为摩擦的生成逻辑,与交易成本存在不同。如上所述,行政负担的产生意味着,存在多个参

照点作为潜在行为规范,双方未能就选择哪一个达成共识,即二阶共识。其中一方偏好的权益义务划分(这一方希望达成的合约安排)未能得到另一方的认可,从而产生了这一方的“强加性成本”。沿着这一思路,行政负担作为公共服务场景中的摩擦,可被定义为多种潜在行为规范(换言之,即合同相关方所预期的不同参照点)之间的冲突所带来的、预期参照点与行政业务实际运行情况之间的差距。

结合上文提到的行政负担的“摩擦”诠释、“繁重体验”诠释和“强加性成本”诠释,本文认为,行政负担是不同合约所代表的约束条件相互冲突时,合约相关方所感受到的摩擦。这一体验是繁重的、“强加性”的,因为在行政负担的承担方看来,这一摩擦是本可避免的(适用有利于承担方的合约),而现实却未能避免(适用了另一项冲突性的合约)。行政负担可能由政府部门与公众双方分担,也可能从一方转移至另一方,其背后是不同潜在行为规范之间的摩擦。

政府的组织合约,因其存在明显的兜底性、不完整的条款和自由裁量空间,而成为典型的不完全合同。政府合约的不完全性,伴随着大量的“上有政策、下有对策”现象,换言之,政府组织合约是不完全合同,意味着在政府上下级、监督者和基层官员之间,存在着两套互为表里的约束条件。其中一套由正式的法律法规、部门规章所刻画,是正式的、成文可查的组织规章,而另一套约束条件则包括了所有潜规则、上级对下级“加码”后的实际要求、组织惯例等不成文、非正式、同样具备隐性约束力的影子合约,这一行为规范与正式规章之间存在差别,但同样具有影响官员行为的约束力,往往更容易成为组织内个体的实际选择。

从机制设计的角度来说,当上下级之间的共同利益足够一致时,合同的不完全性并不至于损害效率,因此这些非正式的行为规范能够起到灵活变通、激发基层积极性的正面作用。因此,组织合约的不完全性本身并不会直接导致行政负担。例如,糅合了行政制度与市场外包制度的行政发包制,一定程度上激励了地方政府发展经济。然而,组织合约的不完全性意味着,即使是行政发包制这一糅合制度,其本身也包含着上级权威与下级自主权并存等矛盾特性,从而需要大量的非正式策略加以补充(周黎安,2008)。因此,当这些隐性规范并非用于提高公共服务效率,而仅仅是为了应对不合理的组织规章时,便产生了官僚系统内部的摩擦,即行政负担问题。例如,组织规章的数目字管理规范,在受监督的下级处演变为事事留痕的“痕迹主义”,此时实际生效的是更有利于基层推卸责任的影子合同,上级需要承担行政效率降低的潜在成本,而基层本身也需要承担过度留痕造成的行政负担。从这个角度而言,出现行政负担问题时,政府组织这一不完全合同的管理方与被管理方之中没有赢家,行政负担带来的摩擦由二者共同分担。

因此,从政府组织内部看来,行政负担可以解释为组织规章与影子合同之间冲突摩擦的产物。如上所述,政府组织合约本身的不完全性,即组织规章无法事先规定所有可能情形,并不会直接导致公共服务的“摩擦”或行政负担问题,导致行政负

担的是这一不完全性衍生出的两套行为规范之间的冲突。但是,行政负担的产生情境中,政府机构并非唯一的合约场域,还存在频繁的政民互动。基层人员与政府在显性合约中扮演类似雇主与雇员的角色,同时还因其公务人员身份而参与政府与民众之间的隐性合约。合同理论的视角仍然适用于分析政民之间存在的隐性合约。无论其本身是显性还是隐性的,指明双方权利与义务的规范都可被理解作为一种适用的合约。

隐性合约可作为参照点(Hart and Moore, 2008; Fehr et al., 2011),协调基层官员与公众的互动关系。常见的隐性合约包括以下两种:(1)公共服务合约,即以公共服务为导向,要求基层人员尽可能为人民群众排忧解难,具有较强公共服务动机(public service motivation)(Ritz et al., 2016)和模糊的道义上的“责任性”(于文轩和林荣全, 2021);(2)基层互助合约,以完成政策任务为导向,允许存在一定程度的“基层互助”现象(何毅, 2022),即基层官员与辖区的民众会互相协调甚至共谋,以满足考核要求,基层人员可以借助非正式沟通来应对正式工作合约中的困局。

社会公众所期待的往往是公共服务合约,但并非总能实现,公众因此同样被置于“存在潜在可选项却无法选择”的境地,此时行政负担就为社会公众所承担。这就意味着,行政负担不仅仅产生于政府内部的显性与潜在规范之间的冲突,也可能来源于政民互动场域内的隐性合约冲突,如图 1 所示。

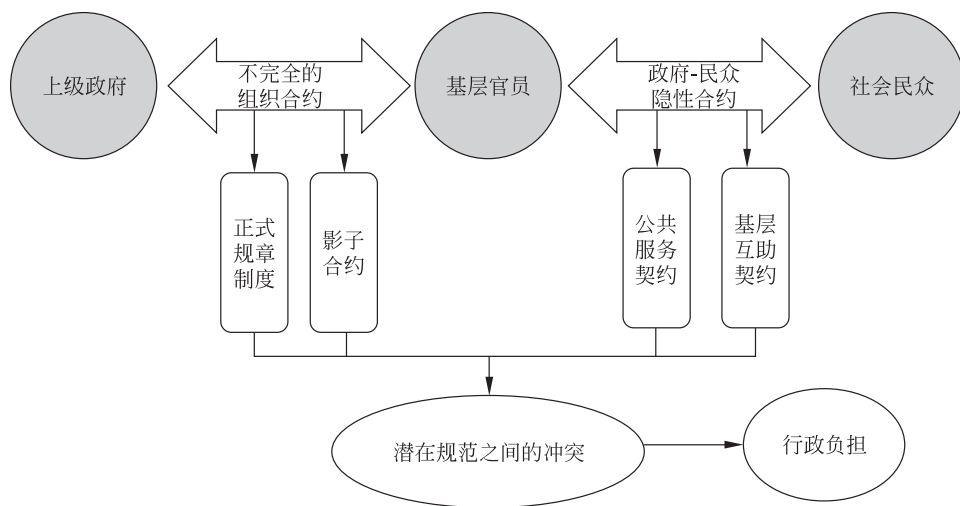


图 1 因政府、基层官员和民众之间的三种合约而产生的行政负担

综上所述,本文提出一个针对行政负担的新理论框架,立足于行政服务所涉及的不同合约关系(包括政府组织内部的显性合约与影子合约,以及政府与民众之间的隐性合约),将行政负担定义为由不同合约之间的冲突摩擦所造成的强加性成本。这些潜在的行为规范给出了互动双方之间的参照点,为相关方确定了对彼此行为的预期。然而,基层公共服务的复杂情境决定了这样的互补预期不止一种,而是存在

多重的潜在均衡,其中不同的均衡点对于相关方的得益也不同。因此,当最终实现的均衡点对其中一方而言不是最优的均衡点时,该方就会认为自己承担了一定的强加性成本,从而产生行政负担问题。

相应地,本文所采用的案例材料可归纳为三个案例场景,依据上文提出的理论框架,这三个场景均可由下面列出的协调博弈模型(图2)予以解释。

为了简化讨论,模型中仅考虑两种行为规范相冲突的情形。注意每个模型中都存在着两个潜在的均衡点(不考虑混合策略均衡)。同时,附录列出的支付矩阵中,双方的得益满足 $b > d > 0; c > a > 0$ 。这意味着,在参与者2看来,更应当适用的是 (a, b) 对应的行为规范,但实际上适用的却是 (c, d) 对应的行为规范。正是这一规范之间的冲突适用,导致了参与者2所承担的行政负担。

协调博弈的支付矩阵如下。双方参与人及其选择按照下文的案例场景1(差异化的办税系统)表述,其余2个案例场景可以用同一模型刻画。

		参与者2(纳税人)	
		求助于税务人员 指导使用	自行学习使用 办税系统
参与者1 (基层税务人员)	指导纳税人使用	(a, b) 【公共服务合约】	$(0, 0)$
	不指导,让纳税人 通过热线等方式自行学习	$(0, 0)$	(c, d) 【影子合约】

图2 研究模型

依照这一建模,数字政府加重行政负担的可能路径至少有以下三种:第一,数字政府及其伴随的公务模式改变带来了新的博弈场景,既有的行政负担问题在新场景下复制出现(如下文的场景1);第二,数字政府没有影响原有的均衡选择,但双方的得益有所下降,即生成了更多的行政负担(如下文的场景2);第三,当数字政府出现复合性的影响以致超过了单一博弈模型的讨论范围,参与者可能会做出非理性的选择,例如从均衡点向非均衡的 $(0, 0)$ 得益偏离,而这也意味着加剧的规范冲突导致了行政负担(如下文的场景3)。

三、数字政府改革的行政负担困局： 基于A区税务部门的案例分析

如上文的理论框架所展示的,本文将行政负担总结为不同潜在规范的冲突造成的强加性成本,且列举了三种可能的潜在行为规范。这些不同的行为规范有些调整基层人员与上级的互动关系,有些则调整基层人员与民众之间的互动关系。因此本文将A区税务部门的案例材料分为三个不同场景,分别对应基层人员与民众(场景1)、基层人员与上级(场景2),以及基层人员、民众和上级均有涉及(场景3)的情形,讨

论数字政府改革对行政负担的具体影响。这也分别对应了上文提出的数字政府加重行政负担的不同路径。

从研究设计的角度上说,案例研究首先需要考虑材料的代表性与典型性问题,其中典型性尤为重要(侯志阳和张翔,2020)。本文选取税务部门作为案例,有以下三点理由:第一,税务部门的宗旨是“为国聚财、为民收税”,基层税务人员与纳税人的接触十分频繁,且对于纳税人而言,税务人员有时扮演服务者的角色,有时也会因防范纳税风险而带有监管者的色彩,这意味着存在不同种类的互动模式,从而能够从多方面展现上文提到的政民互动合约的具体形态;第二,由于国地税改革,税务人员有着与其他基层部门一样明显的考核压力,但晋升通道却更狭窄,这意味着基层税务人员可能对上级监管的应付性更强,且正如下文案例材料所反映的,基层人员并不完全认同上级对其权限的限制,即使这一限制是出于防范风险的考量;第三,税务部门的职能决定了即使在业务金额较小时,基层人员与纳税人之间互动仍然有着不可轻视的严格程序要求,但这一要求扩展到科层外部的纳税人时却容易催生反感情绪,从而导致出现行政负担的溢出和转移问题。此外,笔者也接触了其他税务部门,同样发现了类似的现象,因此案例材料具备一定的代表性。

A 省(A 区所在的省)在数字政府建设的进程上居于全国前列。自 2021 年起,A 省政府的工作报告中就把数字政府明确作为重要改革。2022 年,A 省政府提出了“数字政府 2.0”的概念,推动省域内的数据共享与基础设施建设,并明确要推进“数字财政”建设,着力深化税收征管改革。2023 年 4 月,A 省司法厅发布了《A 省政务服务数字化条例》。7 月,A 市(A 区所在的市)的政务数据相关部门发布了《A 市数据条例》征求意见稿,要求区政府与税务等相关部门建立数据共享协调机制。税务部门的数字化转型是 A 省数字政府改革的重要一环。

2022 年内,笔者以基层税务人员的身份接触了 A 区税务局的业务,直接参与了 A 区的税收工作,观察了 A 区税务人员与纳税主体的互动过程,对税务人员进行了问卷调查。目前 A 区税务局在职公务员共有 530 人,其中区局科室共 244 人,办税服务厅 75 人,税源管理所共 211 人。问卷调查于线上进行,共回收有效问卷 103 份。笔者还分别针对税务人员与辖区内的纳税企业开展了一对一访谈。访谈对象包括了 10 名税务部门基层的不同职能人员(税务所人员 5 名,其中 1 人为所长;办税服务人员 2 名,其中 1 名为主任;机关科室人员 3 名,其中区局领导、业务科科长、科员各 1 名),以及 10 名辖区企业的纳税主体人员(法人 3 名、财务人员 4 名、办税员 4 名,均来自不同企业)。之所以如此安排访谈对象,是因为本文的中心议题,即行政负担,通常发生在基层税务人员与纳税主体的互动之中,而这些访谈对象的负面意见往往意味着其预期(换言之,即其所认同的行为规范所给出的参照点)与现实的存在不符,从而蕴含着相关行为规范之间的冲突。一对一访谈的平均时间约为 1 小时。

场景 1: 差异化的办税系统

2015 年,国家税务总局印发了《“互联网+税务”行动计划》,要求“统筹建设全国

统一推行的税务互联网应用支撑平台和税务应用软件”。2020年的《税务总局等十三部门关于推进纳税缴费便利化改革优化税收营商环境若干措施的通知》中,国家税务总局会同多部委,开始推动发票电子化改革。2021年年初,国务院办公厅印发《关于进一步深化税收征管改革的意见》,要求全面推进税收征管数字化升级和智能化改造,提出要“加快推进智慧税务建设”。近年来,A区税务部门也实行了“互联网+税务”服务方面的相应改革。

作为税务部门数字化、智能化的一项中心举措,A区正逐步将税收信息化工程的“金税三期”升级为“金税四期”。由于金税三期、金税四期所涵盖的主要是作为企业法人的纳税主体,为了进一步涵盖自然人及个体户(在税务系统中,个体户往往比照自然人进行处理),A区也开通了市一级的自然人电子税务系统。

税务的相关政策繁多、变动迅速,基层税务人员需要花费额外精力去学习新的政策内容。在此基础上,数字政府改革还为基层税务人员新增了一项全新的信息负担成本,即学习使用相关线上系统的成本。

目前A区纳税人和税务人员主流使用的线上办税渠道主要有电脑端的A省电子税务局、手机端的A省税务APP和个人所得税APP、小程序端的“A省税通”和V-TAX办税系统、微信公众号的“A市税务企业号”等,其主要功能和缺点见表1。

表1 主流线上办税渠道

端口	名称	主要功能	缺点
电脑	A省电子税务局 (网页版)	涉税事项预约及线上办理;公众查询,包括税务登记信息查询、电子文书查验、证明信息或相关资格查询;咨询辅导,包括线上线下的办税指引、税收政策介绍及解读、专题性政策汇总、申报提醒日历、涉税操作指南、服务大厅位置等等;接收通知提醒等涉税消息。	时有bug出现,影响使用;新模块上线后一般较为卡顿;涉税消息有字数限制,纳税人端的接收入口不显眼,且无消息提醒,消息中的附件经常无法打开,影响税企沟通。
	A省电子税务局 (软件版)		
	A省税务	与电脑端口的功能基本一致,便于纳税人移动办税、随时办税。	
手机APP	个人所得税	由国家税务总局主办。可用于个人所得税综合所得年度汇算等纳税申报、收入及税费信息查询、异议申诉、专项附加扣除信息填报等涉税业务办理,并支持在线咨询、专题汇总等功能。	异议申诉功能不完善、智能咨询答复的精准度不够。

端口	名称	主要功能	缺点
小程序	A 省税通	由 A 省税务局主办。可切换“个人”或“企业”身份办理不同业务,也可切换省内不同城市,部分城市会提供特色服务,例如 A 市的特色服务有“A 市智慧社保”,可查询办理社保的相关业务;“银税互动”,纳税人可授权将纳税明细信息推送给指定的金融机构;“视频连线”,该功能由税务机关发起,与企业预约视频时间,主要用于出口退税核查或大企业涉税事项咨询。	涉税消息无法添加附件,且为税务机关单向通知,纳税人无法回复。
	V-TAX 远程可视化自助办税系统	可在办理涉税业务时做到可视化受理,由真人实时在线受理或回复。	相比上述几个软件,纳税人对 V-TAX 的熟知度较低,且其以小程序为载体,运行稳定度较低。
微信 公众号	A 市税务企业号	作为全国首个“互联网+税务”的应用案例,于 2016 年年底上线,集申报、查询、预约、咨询等功能于一体,主要用于税企互动。其优势是涉税消息字数上限高,且可以传送和接收附件,便于税务人员发布详细通知。	随着其他涉税软件、APP 的开发和应用,对税务企业号的推广逐渐减少,很多新办企业并不知晓这一渠道。

这些种类繁多的线上系统伴随着新的端口、新的用户交互界面 (UI) 和运行错误,导致纳税人在学习使用时负担极为沉重。例如,一位企业的办税员表示:

这些新的办税系统说是简化,实际上反而更麻烦了,比如之前系统上要合并申报不同的税种,但是每个税种的期限都是不一样的,我都不敢报了,但又怕过期。(访谈记录:2022BS01)

这类问题常常引发纳税人求助税务人员,但不同部门之间,以及税务端和纳税人端之间的 UI 有着明显差异,这进一步恶化了基层人员的信息负担困境。有税务人员表示:

有次我电话里辅导一个企业更正企业所得税,结果 APP 的界面就是对不上,我找了办税服务厅的同事也是这样。最后才发现,他用的是总局版(国家税务总局电子税务局)的,而我们一般说的都是省局版(A 省税务局),两个局的 APP 页面差异很大。(访谈记录:2022SS01)

换言之,在数字政府改革后,纳税企业一方所期望适用的仍然是公共服务规范,即指导使用纳税 APP 应当是税务人员的义务。然而,国家税务总局与 A 省税务局之间的办税系统 UI 差别巨大,且即使是同一系统内部,面对税务人员和纳税人的操作界面也不同,这导致税务人员不得不付出更多的学习沟通成本。这一成本是数字化改革所新增的,然而这一增量成本却导致税务人员不再愿意认可纳税人依照政民之间的公共服务规范所提出的要求,而开始应用政府部门内部的影子规范,选择把这部分学习成本转嫁给纳税人。例如:

我又不会用纳税人的软件,上面连个模拟账号都不给我们,我们也就了解不了纳税人端的系统。企业来问我,我就让他去问 12366,不能靠我教吧。(访谈记录:2022SS02)

我们自己十几个系统都没用会,没时间去学企业的系统。上面也不管,那任务过期就过期吧,反正我填纳税人不配合处理。(访谈记录:2022SS03)

事实上,在数字化改革之前,税务政策繁多、变动迅速的特点已经让基层税务人员在面对纳税人时倾向于采取类似的做法,把学习相关政策的负担转移给纳税人,而办税系统的 UI 差别则把这一行政负担的转移更明显地重复了一遍。

场景 2: 数字化的督查监管

在场景 1 中,数字政府的影响基本上是工具性的,并未大幅度改变基层税务人员的行为规范,因此所造成的行政负担加重只不过是原有的规范冲突在新工具的应用进程中的复刻。然而,自动化税管系统还能够为税务人员的发票审批数量提供参考数额。随之而来的是相应的监管要求,但基层人员在面对监管者时,往往利用自身决策属于隐藏信息的优势,径直按照自动化系统给出的参考数额决策。这一隐藏信息问题同样会导致税务部门工作效率降低,而此时行政负担的生成逻辑则是组织规章与组织内影子合约的冲突。督查人员对此心知肚明,但也承认基层人员的做法有其道理。例如:

有些税务人员做发票审批,批少了会受企业投诉,批多了又怕企业拿去乱开。所以他们就按系统建议的数量批发票,就算出了事也不会问责到他,就直接闭着眼睛批了。(访谈记录:2022JG03)

我们用大数据筛查出来的疑点会发给税管员去进一步核实,但他们明显都不会仔细去分析,只是机械性地反馈说“已锁定、已减票”,这种规定动作实质上消除不了风险疑点。(访谈记录:2022JG02)

在官僚组织的委托代理链条中,如果政策制定者的真实目标未能反映到作为执

行者的基层人员的实质激励上,则会导致影子合约在实践中逐渐替代正式组织规章,影响政策目标的实现。数字政府改革之前,基层部门所面临的这类行政负担往往体现为形式主义、务虚性落实等目标错位导致的政策空耗现象(文宏和李慧龙,2019)。“上有政策、下有对策”的逻辑一如既往,数字政府改革作为一套新的“政策”,并未能从根本上弥补政府这一组织合约的不完全性,从而导致基层官员仍然能利用实际存在的影子合约寻找“对策”。数字政府改革加强监督和管控的特点意味着基层人员不得不采取新的方法来应对考核,而这些方法对税务效率并无益处。

税务部门的数字化改革与“最多跑一次”等行政审批制度改革的不同点在于,后者主要涵盖的具体行政行为是一次性的、短期的业务,一旦审批通过,具体行政行为的相对人即无需再接触政府部门。然而,税务部门除了提供纳税引导、纳税人的登记管理等行政服务外,也需要侦测偷逃漏税、虚开发票等违反税收法规的行为,具有明显的监管职能。这一监管职能一方面导致了该案例场景中的数字化督查手段与基层人员行为规范之间的冲突,另一方面也导致了下面场景3所讨论的,基层税务人员通过与纳税人之间的隐性合约应对考核的可能。

场景 3: 数目字考核和管控的压力

调查问卷数据显示,65%的基层税务人员需要长期地、频繁与纳税主体接触,因而地方税务部门与纳税主体之间的关系并非行政审批的短期关系。长期互动,加之税务部门有着服务和监管的多重角色,意味着政民互动的隐性合约现象有更深厚的土壤,容易造成另外的行政负担问题。

如前所述,税收信息化工程的“金税三期”工程正逐步升级为“金税四期”。金税四期的主要进步是发票的全面数字化、电子化,以及基于这一点实现的税收大数据联网功能。然而,发票电子化这一改革本身也是基层人员需要应对的行政举措之一,税务人员受到了相应的考评压力,于是转而在纳税人一侧求助:

之前为了达到电专(电子专用发票)开票的完成率,我们要去苦苦求企业开两张电专,企业本来没客户需要专票,也配合我们开了几张,过两天再作废掉,不然上面又会说我们办事不力。(访谈记录:2022SS05)

务虚性落实、指标导向工作所造成的基层负担,也并未在数字政府改革的过程中得到缓解。问卷调查数据显示,60%的税务人员为应对考核压力,会选择隐瞒造假等违规手段。例如,2021年财政部出台了制造业中小微企业缓缴部分税费的政策后,地方政府机械化、指标化地推行这一政策,为基层人员添加了大量无意义的重复工作,此时承受行政负担的基层人员虽然明知这些工作不具实际意义(换言之,这些工作在以公共服务为导向的政民隐性合约中是不应出现的),但仍不得不屈服于上级要求:

有一次上级说我们区享受缓缴政策的企业户数太少,就让我们直接作废掉一批企业的缴款记录,帮它们申请上缓缴,后面再让税管员通知企业补交申请书。(访谈记录:2022DT01)

这在其后又带来了进一步的无意义工作:

没想到后来其中一个企业在系统上查不到我们作废掉的缴款信息,以为自己没交就又交了一次,搞出了一条多缴记录。我们真怕企业去投诉,所以又得费事将这条记录注销掉。(访谈记录:2022DT01)

上级压力、组织意志与基层官员原本的工作准则之间的冲突,在基层造成了大量的无意义工作,增加了心理压力和倦怠感。一名税务人员在访谈中表示,

当时个税汇缴刚开始的一两年,各个市都在狠抓,卷进度。个税汇缴的期限本来是6月底,可所里会提前让我们催人家申报,有的所甚至要求提前一段时间完成99%。我们催的纳税人也不理解为什么非得提早申报,有的就不理我们。最惨的还是我们底层人员,为了各个区所的绩效排名被迫内卷。(访谈记录:2022SS04)

面对过高的考核问责压力时,基层官员不得不服从组织规章,通过打电话向纳税人求助等私人方式迂回完成考核。这意味着基层官员在面对组织规章与政民隐性合约之间的冲突时,利用后者的弹性空间以应对前者。这一途径之所以能生效,正是因为纳税企业同样认同其与税务人员间的基层互助隐性合约,愿意为方便税务人员交差而额外开具相应的发票。然而,这也意味着政府组织规章与基层官员的影子合约之间的冲突已经溢出到了政府组织之外,开始危害到原本得到认可、能够协调基层互助的政民隐性合约。在上面提到的多缴纳税款问题中,就有部分纳税企业明确表示了不理解:

明明是你们系统的原因导致我的退税有问题,为什么还要我去申请退还呢?我申请了一次又说理由不对,要重新申请,这不是折腾人吗?后来我直接说不要这笔钱了,也没多少,可税管员却说放弃退税也要写别的声明交过去,真是退也麻烦不退也麻烦,我不管了。(访谈记录:2022FR03)

既有文献已经注意到,行政负担往往是正式政策、街头官僚行为和组织管理结构等多层因素共同作用产生的结果(Camillo, 2020),既可能由基层官员所承担,也可能由社会公众所承担。这意味着行政负担可能从组织内溢出到社会面(何艳玲和王铮, 2022),衍生出行政负担的转移、转嫁问题(马亮, 2022b, c),以及行政负担在政府与公众之间的重新分配问题(Herd et al., 2013; Bozeman and Youtie, 2020)。从理论

上说,这一问题虽然可以通过在地方层面推进政务服务标准化等方式而得到一定的解决(姜宝等,2022),但这对于税务这一垂直管理部门而言更为困难。上文的材料显示,由于缺乏有效的协作渠道,不同数字系统之间简单的 UI 区别造成了纳税人与税务人员之间更高的沟通成本,部分税务人员表现出消极服务的倾向。纳税人一侧也表现出对税务系统的不理解、不配合,税企沟通的隐性合约因此遭到了明显的违背。基层互助现象本身的逐渐消解,并非朝向另一个均衡点的移动,而是纳税人与税务人员之间的协调失败局面,即上文矩阵中给出的(0,0)得益。

这一协调失败的结果是纳税企业选择置之不理,而税管员因考核要求所承担的行政负担无法消解。从这个角度来说,数字政府改革造成的额外行政负担在税务部门与纳税人之间循环,不但未能改善已有的基层负担问题,反而引发了更多的行政负担。

四、总结与讨论

正如众多基层治理研究所指出的,我国的基层政府仍然面临着许多困难,事情多、资源少、担子重是基层工作的常态。这赋予了行政负担概念特殊的重要性,要求公共管理学者对公共服务提供中伴随的繁重体验加以重视。

然而,与其重要性不相符的是,行政负担这一概念的定义与产生机理,仍未被充分讨论。作为回应,本文借助经济学分野中的合同理论提出,行政负担作为政府运行中的一种摩擦力和限制效率的机制,其产生涉及 3 种不同的合约,即政府内部调整上级与基层官员关系的有形正式的组织规章,以及因前者的不完全性而衍生出的惯例、默契与普遍预期(影子合约),和基层官员所代表的政府部门与需求公共服务的民众之间模糊多样的政府-公民合约。这三类合约之间的冲突,意味着上级政府、基层官员和民众中至少一方原本期待的规范未能实现,由此衍生出的强加性成本即为行政负担。在既有研究关注政府与民众双方承担行政负担的基础上,本文的理论框架将行政负担在二者之间的分担与转移解释为不同潜在规范之间的冲突适用,以这一定义调和既有研究关于行政负担的“摩擦”诠释、“强加性成本”诠释与“繁重体验”诠释,从而对行政负担这一概念的模糊性作出了一定回应。

表 2 概括了本文所论及的 3 个场景中的行政负担生成逻辑。数字政府带来的规范冲突可能意味着新一轮的博弈(场景 1)、原有均衡点得益的减损(场景 2),甚至从均衡向非均衡的转变(场景 3),行政负担也因此增加。例如,在案例场景 1 中,数字化改革引入了一套新的办税工具,基层税务人员可以利用影子合约的便利免于承担各种税务信息平台的学习成本,但其与纳税人之间的隐性合作关系受到了损害,从而部分地导致场景 3 中的协调失败问题。当然,由于数字政府这一概念内涵丰富,而行政负担又往往涉及复杂的基层情境,因此数字政府改革对行政负担的具体影响仍有待深入分析。本文提出的这 3 种不同的行政负担生成路径,也需要进一步深化研

究以分别阐明。

表 2 数字政府改革带来行政负担的案例分

数字政府改革的案例场景	组织规章	影子合约	隐性政民合约	行政负担的承担者	后果
1. 差异化的办税系统		不同部门的系统之间 UI 差异明显,学习成本过高以致税务人员也搞不懂(实际适用)	公共服务合约:指导纳税人使用办税 APP,是税务人员的分内之事(无效化)	纳税企业	增大了基层税务人员的工作压力,纳税企业也未得到指导
2. 数字化的督查监管	税务人员应当参考自动化系统的建议决定税管措施,以降低税务风险;税务人员应当诚实面对工作任务(无效化)	税务人员机械应对系统提示而不加切实审查;税务人员通过变通、隐瞒、造假的方式应对任务(实际适用)		上级部门(体现为更高的潜在税务风险)和督查者	督查监管未能起到足够的风险防范作用
3. 数目字考核和管控的压力	层层加码的考核要求(实际适用)		基层互助合约:税务人员私下请求纳税企业的协助,以应付考核(实际适用);公共服务合约:税务人员应当实事求是地为纳税企业服务,不提出不合理的要求(无效化)	税务人员和纳税企业	无意义的劳动(包括开纳税企业不需要的发票、进行远早于规定期限的个税申报等)

科技的发展与新技术工具的出现,从长期来看将会带来生产效率的大幅上升,但也可能在短期内造成“创造性破坏”,因技术对现有制度和社会结构的冲击而造成部分群体利益受损。正因为新技术具备提高生产效率的巨大潜力,技术的应用过程往往也伴随着大规模的重新分配过程。从这个角度上说,本文所聚焦的行政负担生

成和转移,也是信息技术和数字政府的发展改革进程所导致的重新分配过程的一部分。基于本文的理论框架,笔者倾向于认为,数字政府的改革措施应当着眼于既有治理结构中的多重潜在行为规范,利用数字技术弥合这些规范之间的潜在冲突,例如在开展自上而下数字化改革的同时,也确保基层人员自下而上反馈渠道的畅通无阻,缓解政府组织内部的规范冲突问题,以期新技术能切实解决问题,而非引发新问题;推动治理形式的变革,而非导致组织结构的固化;提高基层人员和公众的获得感,而非生成更多的行政负担。

参考文献

- 曹海军,马浩杰. 2023. 数字政府与行政负担:一项系统性文献综述[J]. 信息技术与管理应用, 2(4): 129-142.
- Cao H J, Ma H J. 2023. Digital government and administrative burden: A systematic literature review[J]. *Information Technology and Management Application*, 2(4): 129-142. (in Chinese)
- 何艳玲,王铮. 2022. 回归民本性:行政负担研究反思及其对城市政务服务改革的启示[J]. 同济大学学报(社会科学版), 33(5): 63-74.
- He Y L, Wang Z. 2022. Returning to the people-centered nature: Reflections on administrative burden research and its enlightenment to the reform of urban government service[J]. *Journal of Tongji University (Social Science Edition)*, 33(5): 63-74. (in Chinese)
- 何毅. 2022. “共谋俘获”:项目调整中的基层政府行为研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 39(2): 103-116.
- He Y. 2022. “Collusive Capture”: Research on grass-roots government behavior in project adjustment[J]. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences)*, 39(2): 103-116. (in Chinese)
- 侯志阳,张翔. 2020. 公共管理案例研究何以促进知识发展?——基于《公共管理学报》创刊以来相关文献的分析[J]. 公共管理学报, 17(1): 143-151.
- Hou Z Y, Zhang X. 2020. How can public management case studies promote knowledge development? —Based on the analysis of related literatures from the publication of journal of public management [J]. *Journal of Public Management*, 17(1): 143-151. (in Chinese)
- 简·E.芳汀. 2010. 构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M]. 邵国松,译. 北京:中国人民大学出版社.
- 姜宝,曹太鑫,康伟. 2022. 数字政府驱动的基层政府组织结构变革研究——基于佛山市南海区政府的案例[J]. 公共管理学报, 19(2): 72-81, 169.
- Jiang B, Cao T X, Kang W. 2022. Research on the organizational structure change of grassroots government driven by digital government—based on the case of Nanhai district

- government of Foshan City[J]. *Journal of Public Management*, 19(2): 72-81, 169. (in Chinese)
- 梁平汉, 邹伟, 胡超. 2020. 时间就是金钱: 退税无纸化改革、行政负担与企业出口[J]. *世界经济*, 43(10): 52-73.
- Liang P H, Zou W, Hu C. 2020. Paperless reform of tax rebates, administrative burden and firm exports[J]. *The Journal of World Economy*, 43(10): 52-73. (in Chinese)
- 马亮. 2022a. 数字政府如何降低行政负担? [J]. *行政管理改革*, (9): 4-12.
- Ma L. 2022a. How does digital government reduce administrative burdens? [J]. *Administration Reform*, (9): 4-12. (in Chinese)
- 马亮. 2022b. 行政负担: 典型场景与研究前瞻[J]. *江苏师范大学学报(哲学社会科学版)*, 48(4): 80-92, 124.
- Ma L. 2022b. Administrative burdens: Prospect on typical scenarios and research[J]. *Journal of Jiangsu Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 48(4): 80-92, 124. (in Chinese)
- 马亮. 2022c. 行政负担: 研究综述与理论展望[J]. *甘肃行政学院学报*, (1): 4-14, 124.
- Ma L. 2022c. Administrative burdens: Literature review and research prospect [J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 4-14, 124. (in Chinese)
- 潘王雨昂, 马亮. 2024. 跨越公共服务数字化与公民使用的鸿沟——以工伤保险为例[J]. *公共管理评论*, 6(2): 126-159.
- Pan W Y A, Ma L. 2024. Farewell to myth: Digitization of employment injury insurance services and citizen utilization[J]. *China Public Administration Review*, 6(2): 126-159. (in Chinese)
- 邱泽奇. 2005. 技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应用为例[J]. *社会学研究*, (2): 32-54, 243.
- Qiu Z Q. 2005. Inter-construction between technology and organization: A case of information technology application in manufactories[J]. *Sociological Studies*, (2): 32-54, 243. (in Chinese)
- 文宏, 李慧龙. 2019. 府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思[J]. *探索与争鸣*, (11): 102-110, 159.
- Wen H, Li H L. 2019. Rethink of the essence and logic of grassroots formalism from the perspective of intergovernmental relation[J]. *Exploration and Free Views*, (11): 102-110, 159.
- 于文轩, 林荣全. 2021. 责任性与避责: 公共行政学研究的大问题[J]. *甘肃行政学院学报*, (1): 4-13, 124.
- Yu W X, Lin R Q. 2021. Accountability and blame avoidance: Big questions of public administration[J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 4-13, 124. (in

Chinese)

周黎安. 2008. 转型中的地方政府[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社.

朱春奎, 童佩珊. 2023. 公共管理领域中的行政负担研究进展与展望[J]. 公共行政评论, 16(5): 158-176.

Zhu C K, Tong P S. 2023. Research progress and prospect of administrative burden in the field of public administration[J]. *Journal of Public Administration*, 16(5): 158-176. (in Chinese)

Arendsen R, Peters O, Ter Hedde M, et al. 2014. Does e-government reduce the administrative burden of businesses? An assessment of business-to-government systems usage in the Netherlands[J]. *Government Information Quarterly*, 31(1): 160-169.

Baekgaard M, Moynihan D P, Thomsen M K. 2021. Why do policymakers support administrative burdens? The roles of deservingness, political ideology, and personal experience[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 184-200.

Baekgaard M, Tankink T. 2022. Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti[J]. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1): 16-21.

Barley, S R. 1986. Technology as an occasion for structuring: Evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments[J]. *Administrative Science Quarterly*, 31(1): 78-108.

Bozeman B, Youtie J. 2020. Robotic bureaucracy: Administrative burden and red tape in university research[J]. *Public Administration Review*, 80(1): 157-162.

Burden B C, Canon D T, Mayer K R, et al. 2012. The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration[J]. *Public Administration Review*, 72(5): 741-751.

Camillo C A. 2020. Understanding the mechanisms of administrative burden through a within-case study of Medicaid expansion implementation[J]. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1): 1-12.

Christensen J, Aarøe L, Baekgaard M, et al. 2020. Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions[J]. *Public Administration Review*, 80(1): 127-136.

Chudnovsky M, Peeters R. 2021. The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens[J]. *Social Policy & Administration*, 55(4): 527-542.

Fehr E, Hart O, Zehnder C. 2011. Contracts as reference points-experimental evidence[J]. *American Economic Review*, 101(2): 493-525.

Giest S, Samuels A. 2023. Administrative burden in digital public service delivery: The social infrastructure of library programs for e-inclusion[J]. *Review of Policy Research*, 40(5): 626-645.

- Griffiths R. 2021. Universal credit and automated decision making: A case of the digital tail wagging the policy dog? [J]. *Social Policy and Society*, 23(1): 1-18.
- Hart O, Moore J. 2008. Contracts as reference points [J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(1): 1-48.
- Heggertveit I, Lindgren I, Madsen C Ø, et al. 2022. Administrative burden in digital self-service: An empirical study about citizens in need of financial assistance [C]//Proceedings of the 14th IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Participation. Cham: Springer, 173-187.
- Heinrich C J. 2018. Presidential address: “A Thousand Petty Fortresses”: Administrative burden in U.S. immigration policies and its consequences[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2): 211-239.
- Heinrich C J, Camacho S, Henderson S C, et al. 2022. Consequences of administrative burden for social safety nets that support the healthy development of children[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41(1): 11-44.
- Herd P, DeLeire T, Harvey H, et al. 2013. Shifting administrative burden to the state: The case of Medicaid Take-Up[J]. *Public Administration Review*, 73(s1): S69-S81.
- Larsson K K. 2021. Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens[J]. *Government Information Quarterly*, 38(1): 101547.
- Linos K, Carlson M, Jakli L, et al. 2022. How do disadvantaged groups seek information about public services? A randomized controlled trial of communication technologies[J]. *Public Administration Review*, 82(4): 708-720.
- Madsen C Ø, Lindgren I, Melin U. 2022a. The accidental caseworker-how digital self-service influences citizens' administrative burden[J]. *Government Information Quarterly*, 39(1): 101653.
- Madsen J K, Mikkelsen K S, Moynihan D P. 2022b. Burdens, sludge, ordeals, red tape, Oh My!: A user's guide to the study of frictions [J]. *Public Administration*, 100(2): 375-393.
- Masood A, Azfar Nisar M. 2021. Administrative capital and citizens' responses to administrative burden[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 56-72.
- Moynihan D, Herd P, Harvey H. 2015. Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 43-69.
- Nielsen M M, Carvalho N R, Veiga L G, et al. 2017. Administrative burden reduction over time: Literature review, trends and gap analysis [C]//Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. New Delhi: Association for Computing Machinery, 140-148.

- Orlikowski, W J. 1992. The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations[J]. *Organization Science*, 3(3): 398-427.
- Peeters R, Widlak A. 2018. The digital cage: Administrative exclusion through information architecture—The case of the Dutch civil registry’s master data management system[J]. *Government Information Quarterly*, 35(2): 175-183.
- Peeters R. 2023. Digital administrative burdens: An agenda for analyzing the citizen experience of digital bureaucratic encounters[J]. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1): 7-13.
- Prokop C, Tepe M. 2022. Talk or type? The effect of digital interfaces on citizens’ satisfaction with standardized public services[J]. *Public Administration*, 100(2), 427-443.
- Ritz A, Brewer G A, Neumann O. 2016. Public service motivation: A systematic literature review and outlook[J]. *Public Administration Review*, 76(3): 414-426.
- Safarov N. 2023. Administrative literacy in the digital welfare state: Migrants navigating access to public services in Finland[J]. *Social Policy and Society*, 1-14.
- Shahab S, Lades L K. 2024. Sludge and transaction costs[J]. *Behavioural Public Policy*, 8(2): 327-348.
- Veiga L, Janowski T, Barbosa L S. 2016. Digital government and administrative burden reduction[C]//Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Montevideo, Uruguay: Association for Computing Machinery, 323-326.
- Woodward J. 1980. *Industrial organization theory and practice* [M]. Cambridge: Oxford University Press.

The Logic of Administrative Burden: Why Digital Government Reform Fails to Reduce Administrative Burden

LIANG Pinghan^{1,2} LIU Hongzhi² CHEN Yuxuan²

(1. Center for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University;

2. School of Government, Sun Yat-sen University)

Abstract: Administrative burden affects government performance and credibility. It is widely believed that digital government may reduce administrative burden. However, since the patterns and sources of administrative burden have not been fully illustrated, the theoretical logic underlying digital government and administrative burden is still unclear.

Based on contract theory, we view administrative burden as the costs imposed by the frictions among conflicting behavioral norms in the government-citizen interactions. From the perspective of those bearing the administrative burden, the most desirable norms are

not followed, so the experience of policy implementation becomes onerous to them. This definition combines the existing interpretations of administrative burden as “friction”, “imposition”, and “onerous experiences”. The conflicting norms relate to the incomplete contract within government organizations, including the formal part consisting of organization rules and informal part consisting of shadow contracts, and different implicit contracts in government-citizen interactions, including the ones that call for respects for public interest and effective public services, and the ones that allow street-level bureaucrats to muddle through, sometimes by imposing costs on the citizens.

Taking the digital government reform process in district A as example, we show that digital government reform leads to administrative burden in newer forms by 3 different ways. Each norm available in the government-citizen interactions between the tax office and industries in district A could be viewed as a salient focal point in the coordination games of tax business. Digital government reform could impose burden by setting a new game to play, decreasing the payoffs in the equilibrium of the game, or even motivating a deviation to non-equilibrium outcomes.

Various apps and tools applied in the reform lead to larger learning costs to the taxpayers. However, when the taxpayers turn to the tax office for help, the bureaucrats refuse to follow the implicit norms that call for public services. This also leads to that the taxpayers refuse to follow the norms that cooperate the muddling through practice for the tax office, shifting administrative burdens backwards to the bureaucrats. The digital government reform also brings strict regulations in the bureaucrat system, while the tax officers make use of their hidden information to negate the effect of digitalized regulations.

In short, the digital government reform brings new interactive tools, changes the rules of interactions in policy implementation, and also leads to conflicts among these rules and norms underlying the complicated and incomplete nature of government-citizen interactions. The costs imposed by these kinds of conflicts could feel onerous, thus could be viewed as newer administrative burden.

Keywords: administrative burden; digital government; contract theory; street-level bureaucracy; state-citizen interaction

投稿日期: 2023/11/15 送外审日期: 2023/11/24 首轮外审完成日期: 2023/12/12
录用日期: 2024/4/26 最终修回日期: 2024/9/29