

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2023年12月 第20期 总第161期

创新政策执行模式，为科研人员松绑减负

马亮 史晓姣



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学立德楼11层

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

马亮，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、中国人民大学公共管理学院教授。

史晓姣，中国人民大学公共管理学院博士研究生。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62510291

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

近年来，我国深入实施创新驱动发展战略，科技创新能力大幅增强。然而，科研人员面临的行政负担却并没有实质性降低，导致科技创新领域仍然存在短板和差距。要进一步提高创新效能，就必须充分激发人才的创新活力。但是，科研人员花费了大量宝贵的时间和精力，用于表格填报、经费报销、项目检查等事项，而无法专心于科研工作。如何为科研人员松绑减负，使行政负担持续降低，成为科技创新的“卡脖子”问题。由此，理解行政负担的生成机制，精准聚焦制约科研单位和科研人员的繁文缛节并进行“瘦身”至关重要。以北京市高校公务卡管理为例，研究科研管理特别是财务报销过程中的行政负担，来以小见大。通过对北京市 67 所高校的公务卡管理办法进行分析，发现有 6 所学校制定了宽松的政策规定，不强制使用公务卡，几乎不给科研人员带来额外负担；有 46 所学校执行公务卡结算目录，也为未使用公务卡的特殊情况提供救济渠道，政策给予的自由空间较大，科研人员需要承受的行政负担处于中等水平；还有 15 所学校制定了比上级政策更为严格的公务卡管理要求，这给科研人员造成了极大的合规成本和心理成本。建议在科研管理方面的刚性政策出台前，充分预判和评估可能造成的行政负担，进而探索配套的政策设计与执行；赋予科研人员更大的信任和自主权，建立兼顾廉洁与创新的政策；充分利用数字技术搭建云公务卡信息系统，联通商户、持卡人和管理部门，并通过“胡萝卜加大棒”的激励政策规范商家行为。

一、科研人员承受的行政负担

推动科技创新，是建设创新型国家的重要战略目标。保障科研人员有足够的时间和精力投入科研，而非苦于各种填表、报销和开会等的干扰，才能有效促进科技创新。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》，强调要“深入实施创新驱动发展战略，进一步推进简政放权、放管结合、优化服务，改革和创新科研经费使用和管理方式，促进形成充满活力的科技管理和运行机制，以深化改革更好激发广大科研人员积极性”。2021年，国务院办公厅发布了《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》，提出要“解决在科研经费管理方面仍然存在的政策落实不到位、项目经费管理刚性偏大、经费拨付机制不完善、间接费用比例偏低、经费报销难等问题。进一步激励科研人员多出高质量科技成果、为实现高水平科技自立自强作出更大贡献”。

这些政策文件要求扩大科研人员的自主权，并进一步释放科研人员的创新活力。然而，政策落实情况却不尽如人意，科研人员仍然需要处理各种基金申请、职称评审和财务报销等事宜。某位高校老师抱怨，横向课题申请从合同审批到资金入账，折腾了8个月的时间，并谈到“过程中至少有5次，我忍无可忍，在电话里，或者现场，情绪崩溃，破口大骂”。更为夸张的是，总共1905.97元的图书，打印了70多页的单据，前前后后花费了3周的时间。其他老师也指出“各高校都差不多的。一本书、一本打印纸、一个u盘……都需要走全部流程”。各种各样繁琐的证明材料、程序和步骤，不得不学习的系统操

作和选项，门类过细和严格的审核，占据了科研人员大量时间，使他们无法全身心投入科研。

科研管理对于科技创新是必要的，但如果因此造成各种无谓负担，那么就需要加以改革。科研创新是提升我国创新能力的根基，而科研人员是科技创新的中坚力量。当前科研人员普遍面临填表、写说明、盖章签字和报销等麻烦，它们都可以被归结为行政负担，即为了满足管理部门要求而不得不承受的繁重体验。释放科研人员的创新潜能迫不及待，关乎 2035 年我国跻身创新型国家前列的战略目标。

为科研人员减负，不应停留在表面的“减负”，而要深挖这些负担形成并长期存在的根本性原因。具体而言，科研人员的行政负担会依据科研单位的不同政策规定有所差异。因此，本文以公务卡管理办法切入，探究各科研院所的政策规定是什么样的，给科研人员带来了多大的行政负担，解析降低行政负担的对策建议。

二、公务卡结算政策与行政负担

作为影响高校师生行政负担的重要方面，科研经费报销饱受争议和怨言。其中，旨在促进消费透明的公务卡结算制度，也在政策落实中千差万别，褒贬不一。2007 年，财政部、中国人民银行制定了《中央预算单位公务卡管理暂行办法》。2011 年，财政部发布了《关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知》，指出可暂不使用公务卡结算的情况之一为：“在县级及县级以上地区不具备刷卡条件的场所发生的单笔消费在 200 元以下的公务支出”。2015 年，财政部同科技部发布《关于中央财政科研项目使用公务卡结算有关事项的通知》

（下文简称《通知》），要求各高校和科研院所按照中央财政部公务卡结算目录，推行科研项目经费使用公务卡结算，针对无法使用的情况“需要报经单位科研管理部门及财务部门批准后暂不使用”。

2007年，北京市政府发布了《北京市市级行政事业单位公务卡管理暂行办法》。2012年，北京市财政局出台《关于实施市级预算单位公务卡强制结算目录的通知》，其他要求与财政部发布的通知保持一致，而可暂不使用公务卡结算的情况之一则为：“在不具备刷卡条件的场所发生的单笔消费在500元以下的公务支出”，执行范围从200元放宽至500元。同样地，北京市教育委员会也于2008年颁发《关于印发公务卡管理暂行办法的通知》，要求1000元以下现金结算的业务都需要使用公务卡办理。由此可见，北京市在执行中央政策时存在“层层加码”现象，扩大了中央政策规定的范围，也使公务卡结算范围扩大。

为规范科研院所和高等学校等事业单位使用公务卡结算，《通知》要求科研院所、高等学校等事业单位承担中央财政科技计划（专项、基金等）以及纳入中央部门预算管理的科研项目，所发生的属于《中央预算单位公务卡强制结算目录》（财库〔2011〕160号）范围的支出，以及小额材料费和测试化验加工费等，要按规定实行公务卡结算。这意味着不同来源和类型的支出项目，适用不同的公务卡结算政策，由此增加了政策复杂性，也使科研人员财务报销的行政负担增加。

将科研人员的公务卡支付纳入国库单一账户体系，有利于国库集中支付管理，方便预算单位和财政部门提取消费信息，提高公务支出

的透明度，在一定程度上可以避免公务腐败和弄虚作假中饱私囊的情况。但与此同时，科研人员需要多办一张信用卡，在规定期限内还清公务卡消费。由于工作繁忙或报销审批手续繁琐，公务卡消费的报销时间很容易超期并导致滞纳金罚款。如果遇到公务卡丢失等特殊情况，科研人员便无法使用公务卡进行支付，进而可能无法在学校报销。

本是旨在规范财政资金使用的公务卡管理办法，却在某种程度上给科研人员带来了行政负担。值得注意的是，行政负担的大小还因校内报销规定而异。例如，部分学校建议老师使用公务卡但不强制；部分学校规定按照中央目录使用公务卡，针对未能使用的特殊渠道给予可救济办法；有些学校则要求所有经费必须使用公务卡支付，否则不予校内报销。因此，值得研究各个高校存在哪些差异，如何带来了不同水平的行政负担，以及怎样降低负担。

三、北京市高校公务卡管理现状与问题

（一）北京市各高校的公务卡管理办法

为了更好地考察科研人员面临的行政负担，我们依据教育部发布的《全国高等学校名单》（截至 2023 年 6 月 15 日），收集了北京市所有 92 所普通高等学校的公务卡使用政策规定。排除 15 所未发行公务卡的民办高校，以及未能收集到相关数据的 10 所学校，共获取 67 所公办高校的数据。

财政部和北京市政府关于公务卡结算提出的要求是：“所有实行公务卡制度改革的预算单位，都应严格执行预算单位公务卡强制结算目录。凡目录规定的公务支出项目，应按规定使用公务卡结算，原则

上不再使用现金结算。若因特殊情形确实不能使用公务卡结算的，应报经单位财务部门批准。”在北京市的公办高校中，有 6 所学校制定了宽松的政策规定；有 46 所学校执行公务卡结算目录，并为未使用公务卡的特殊情况提供可救济渠道；有 15 所学校制定了比中央和北京市更为严格的公务卡要求（如图 1 所示）。

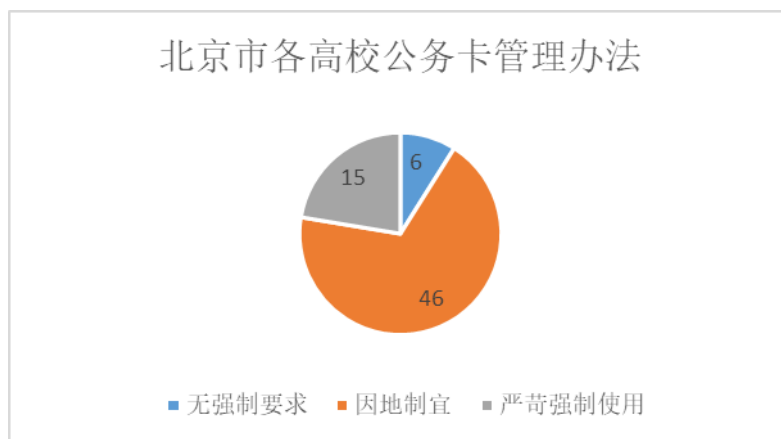


图 1 北京市各个高校关于公务卡管理的政策规定

首先，6 所高校没有提出公务卡结算的强制要求，建议科研人员使用科研经费报销的消费通过公务卡支付，但是并不强求。即使科研人员没有使用公务卡，通过个人银行卡垫付的支出，也完全可以走校内报销流程。

其次，46 所高校按照中央和北京市要求，依据公务卡结算目录强制要求科研人员使用公务卡。但是，在充分考虑实际情况的基础上，实行分类别分项目的规定。即使遇到未使用公务卡的情况，也提供救济渠道。具体来说，分为两种情况。

其一，凡是属于中央和北京市要求目录内的项目，均需要使用公务卡。如果有特殊情况未使用公务卡，可以提交书面说明，并提供个

人银行卡支付记录。或者填写非公务卡审批单，提供所在单位的领导签字和审批证明。如果有情况说明且是合理理由，一般都予以报销。

其二，针对不同项目经费提出不同要求。比如，国库经费或纵向课题必须使用公务卡支付或对公转账，这类项目不可以使用个人银行卡支付。但是，横向课题或者某类特殊项目可以不必使用公务卡支付，对这些项目没有强制使用公务卡的要求。亦有高校规定，200元以下、500元以下或1000元以下的费用支付，可以不必使用公务卡，但是超过这些限额的支出，就需要使用公务卡或对公转账进行支付。这些学校要求“除非遇到特殊情况，否则建议能用则用公务卡支付”。但若有特殊情况，如公务卡丢失，也可以采取补救方法。科研人员提交情况说明，或请所在单位领导签字审批，或通过横向课题报销，等等。

最后，15所高校制定了比中央和北京市更为严格的政策，要求所有目录内经费支出必须使用公务卡，且无救济办法。若科研人员没有使用公务卡支付，则无法在校内报销。中央和北京市的公务卡管理办法，均指出除了“在不具备刷卡条件的场所发生的单笔消费在200元或500元以下的公务支出，按规定支付给非单位个人的支出，以及签证费、快递费、过桥过路费或出租车费用等小额支出，以及确实不能使用公务卡结算的其他特殊情形，可以报经单位财务部门批准”。但是，这15所高校要求除了目录中规定可不使用公务卡支付的小额费用，其他所有费用支出都需要公务卡或汇款公对公支付。科研人员不可以使用自己的银行卡支付，如果是自行垫付，是不予报销的，哪怕特殊情况也没有任何补救方法。

（二）公务卡管理引发的行政负担

为了更好地测量各高校的不同政策规定带来的行政负担，围绕合规成本和心理成本，我们进一步编码和考察各高校的公务卡管理办法带来的行政负担大小。行政负担包括学习成本（了解为获得公共服务所需要的材料和信息）、合规成本（遵守正式规定的服从性成本）和心理成本（在互动过程中糟糕的心理体验），它们都是科研人员面临的“拦路虎”。学习成本指科研人员必须要学习掌握各类管理规定和要求，而政策复杂多变往往令学习成本居高不下。合规成本指科研人员必须跑动的部门、准备的材料、填写的表格或开具的证明等。心理成本则是科研人员因管理规定而承受的精神压力和心理负担，特别是花费而无法报销带来的情绪压力。这些负担占据了科研人员过多时间、精力和情绪。

具体落实到科研人员因公务卡要求所承担的行政负担，我们发现了如下特征。

首先，若想知晓科研经费报销的支付要求，必须先了解学校层面的规章制度。学习成本包括获取、理解和使用相关信息的成本，特别是这些信息是否清晰明确地让每一位科研人员知晓。比如，本校师生获取相关要求的难易程度、学校关于具体什么类型的项目必须使用公务卡支付、如果没有用公务卡支付怎么办等。如果相关规定有调整，是否及时通知到位。这些都是影响科研人员获取相关信息的关键因素。政策规定的可理解性和简易性，也会影响到科研人员的负担感知。作为研究型大学的师生，高学历使其理解信息不成问题，但是复杂的条

规总是需要耗费更多学习时间。与此同时，学校关于公务卡管理办法的条文规定在实践中是否适用也同样重要，因为政策规定与执行实践的不一致性常常让人为难。科研人员在报销过程中经常会遇到支付前了解到的信息是这样，到了支付后报销阶段又被告知不是这样的情况。

其次，学校规定的哪些项目类型、哪些限额范围强制使用公务卡，也会影响公务人员感知到的合规成本。关于使用范围：如果高校不强制使用公务卡，那么科研人员用于经费报销的支付方式没有受限制，则不用承受额外负担。若财政项目要求必须使用公务卡，或者非横向项目需要使用公务卡，或者只是部分特殊项目可以不强制，其他项目均必须使用公务卡，或是要求所有项目强制使用公务卡。科研人员所需忍受的行政负担是依次递增的。关于使用限额：科研院校或是要求一定限额外的支出必须使用公务卡，如 1000 元以上、500 元以上或 200 元以上强制使用公务卡；或是要求无论金额大小，均强制使用公务卡。针对不同限额，科研人员所需承担的行政负担是不断增加的。

最后，学校对于特殊情况有无补救办法，也会影响到科研人员的心理成本感知。如果要求所有经费支出都必须使用公务卡，万一遇到公务卡丢失或忘记使用之类的特殊情况，没有任何可缓和的办法，而只能放弃报销，这会让科研人员产生极大的担忧。如果学校规定特殊情况存在补救渠道，那么至少这笔支出是可以报销的，但是仍然会因学校的要求不同而存在差异。若仅需要提交情况说明，这涉及主管领导签字的情况，如果主管领导对签字和审批尤为严格，可能不被通过，那么科研人员所需要面临的紧张感、担忧和无奈感也会依次递增。

这些行政负担日积月累，便会成为压垮科研人才的“最后一根稻草”。国外有学者曾诙谐地将行政负担比喻为“一千个 10 分钟任务”，看似每个小任务都花不了多少时间，但是加在一起不仅耗费科研人员的时间，还让他们难以集中注意力。1961 年，中央就曾提出“保证科技人员每周有 5 天时间搞科研工作”。2021 年，习近平总书记也在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会提到，要“要让科技人员把主要精力投入科技创新和研发活动，决不能让科技人员把大量时间花在一些无谓的迎来送往活动上，花在不必要的评审评价活动上，花在形式主义、官僚主义的种种活动上”。

（三）不同政策要求带来的行政负担差异

考虑到学习成本的差异不大，我们围绕合规成本和心理成本，测量每所学校公务卡管理办法引致的行政负担大小。结果表明，6 所高校的行政负担得分为 0；46 所高校的负担得分在 2-11 之间；其中，有 6 所高校得分在 2-4 之间，15 所高校得分在 5-8 之间，25 所高校得分在 9-11 之间；15 所高校得分为 12（图 2）。由此可见，大多数学校的科研人员承担着较高的行政负担，接近 60% 的高校得分在 9 及以上。换句话说，面对同样的政策，高校的政策执行方式影响科研人员的行政负担。

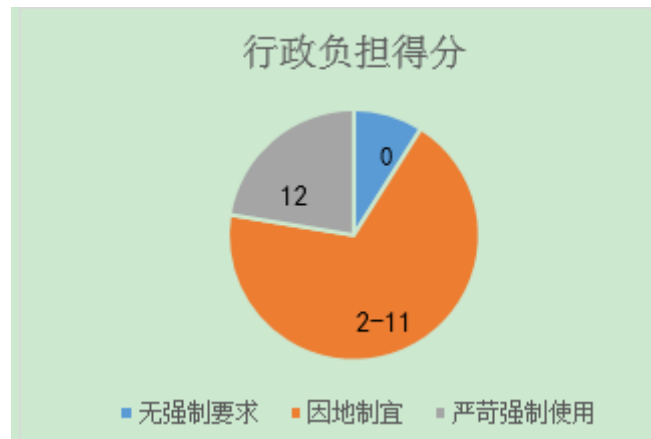


图 2 北京市各高校公务卡管理办法所引致的行政负担

其一，面对中央的政策要求，6所学校制定了宽松政策，行政负担得分均为0。这些高校建议科研人员使用公务卡，但是不强制，使得科研人员在经费支付方式要求方面没有面临额外的负担。这6所学校中有5所隶属于教育部，1所隶属于工业和信息化部，且均在全国排名靠前。

其二，46所高校充分执行中央和北京市的政策要求，依据公务卡强制结算目录，要求科研人员使用公务卡，并结合实际制定分类规则，为未使用公务卡的特殊情况提供救济渠道。这些高校所带来的行政负担在2-11之间。其中又分为负担轻微、中等和严重三种类型。

第一类是执行上级要求，且给予科研人员较大自主空间。有6所高校负担在2-4之间。例如，只要求财政经费或1000元以上的支出强制使用公务卡，其他可以不使用。即使未使用公务卡，科研人员仅需提交情况说明即可。这6所高校的公务卡管理办法较为宽松，给科研人员带来的负担也相对轻微。其中5所隶属于教育部或其他部委，1所隶属于北京市。

第二类是遵守上级要求，且给予科研人员中等的自由空间。有 15 所高校的行政负担在 5-8 之间。例如，部分特殊项目或横向项目可以不使用公务卡，200 元或 500 元以下可以不使用，其他支出要求强制使用。如果未使用公务卡，则需要提供书面说明并请所在单位的领导签字。这 15 所高校采取兼顾双方的政策规定，给科研人员带来的行政负担也处于中等水平。其中，11 所高校隶属于教育部或其他部委，4 所高校属于北京市。

第三类是严格地执行中央和北京市的政策要求，给予科研人员较少的自由度。有 25 所高校行政负担得分在 9-11 之间。这部分学校谨慎地遵从了自上而下的政策要求，规定凡是中央目录内的支出均需使用公务卡，若未使用，则需要提交情况说明，以及所在单位的领导签字和审批证明。这 25 所高校实施相对严苛的公务卡管理办法，给科研人员造成的行政负担也偏重。其中，13 所隶属于北京市，12 所隶属于教育部或其他部委。

其三，有 15 所高校的公务卡管理办法比上级要求更为严格，其行政负担得分均为 12。这些学校要求目录内所有支出必须使用公务卡，且无救济办法，给科研人员带来了极大的合规成本和心理成本。如果遇到特殊情况未使用公务卡，则不予报销。其中 12 所隶属于北京市，3 所隶属于教育部或其他部委。

由此可见，大多数高校在落实上级命令时，会在大的政策方向上与中央和上级政府保持一致，并灵活地推行政策要求，寻求上级命令与科研人员行政负担之间的平衡点。在权衡考虑中，部委直属的高校

较为柔和地执行政策，给科研人员带来了中等偏下的行政负担，总体来说较为轻松。这些高校给予科研人员较大的自由空间，并在政策执行中采取了宽松的规章制度，在很大程度上缓和了科研人员的行政负担。而北京市属的高校选择更为严格的执行策略，部分院校甚至实施比中央和上级要求更为严苛的规定。毫无自由空间的规章制度，给科研人员引来中等偏上的行政负担，使之疲于应对各种硬性规定。

四、为科研人员减负增效的对策建议

一方面，公务卡的发布与推广，有利于国库集中支付管理，提高公务支出的透明度，并尽可能规避公务腐败、弄虚作假、中饱私囊等情况。但与此同时，为科研人员松绑减负，赋予科研人员更大的自主支配权，让他们放开手脚、自由探索也很重要，这可以最大限度地激发科技人员的创新活力，推动创新型国家建设。在考察了科研人员行政负担的生成机制后，结合公务卡使用现状，本文建议从以下几个方面出发，探索配套政策的设计与执行，基于信任来建立兼顾廉洁与创新的政策，搭建云公务卡信息系统，联通商户、持卡人和管理部门，并通过“胡萝卜加大棒”的激励政策规范商家行为。

（一）做好配套政策的设计与执行

一个新的政策提出自上而下的强制要求，往往会附带很多意想不到的负担与成本。地方政府在执行政策的过程中，也会考虑和权衡各种复杂因素，进而采取差异化的执行策略。政策的设计如果不配套，那么在落实过程中就会产生诸多意料之外的后果，给政策受众带来不必要的行政负担。由此，刚性政策的出台与执行，需要预判到其潜在

的额外负担和后果，并设计配套的政策，纳入政策激励与自由空间。在配套政策的激励下，应让科研人员自发地执行政策要求，而非因为某个单一硬性规定，被动承担后果与负担。

实践中存在公务卡使用率低和服从度低的双重困境。其原因在于部分人员认为多办理一张信用卡，平添了诸多麻烦，且面临不及时还款而影响个人信用的风险。此外，由于公务卡报销需要提供刷卡凭证，这为使用者带来了额外负担，进而容易导致服从度低等问题。针对该困境，本文建议要做好配套政策设计与执行，激励持卡者自发使用公务卡。

首先，将公务卡承债方设置为持卡人所在单位，由工作单位承担所有权，持卡人承担使用权，由此可规定公务卡仅用于公务支出，而不能用于个人消费。其次，为了鼓励持卡者主动使用公务卡，可设立积分兑换优惠，持卡人可通过使用公务卡获取固定小额积分，每年可以通过使用次数来累积积分，以兑换福利。最后，在限制公务卡仅用于公务支出后，可以通过统一的公务卡系统查询每一笔消费，进而免去持卡者提供刷卡小票的要求，进一步降低科研人员的行政负担并提高科研创新效能。

（二）建立信任文化，探索兼顾廉洁与创新的政策

随着科研经费总量不断增加，将经费管理纳入监控系统，有利于提升财政透明和政府廉洁。与此同时，为激发科研人员的活力，就要降低行政负担，赋予其更大的自主权，逐渐建立信任文化。在信任的基础上，可以探索改变现行繁琐、不合理的发票报销制度。这既耗费

大量纸张，又产生过多甄别成本。

对此，可以学习借鉴其他国家做法，仅要求出示能够说明消费支出的凭证，不强制提供统一的财务发票报销凭证和证明材料。此外，充分利用数字系统，有助于实现廉洁与创新的双重目标。以公务卡为例，数字系统有助于数据互联互通，促进资金使用透明并降低行政负担。在此基础上，以数据治理为切入口，打通数据流通和业务顺畅运行的关键节点，推动科研经费监督管理工作流程重塑。建议高校引入并推广线上操作系统，尽可能地实施线上申请和审批，减少线下跑动次数并节约纸张。

将降低腐败和激励创新有效结合，需要探索建立健全基于信任的管理制度。授予科研人员更多的自由决策权，并进一步赋予其更大的经费管理和使用自主权。建立健全项目经费“包干制”，既能有效控制虚报金额的上限，又能尽可能地减少人员限制与约束。由科研团队自主决定经费使用，将创新性和自主性交到科研人员的手里，能兼顾少部分贪腐和大多数负担的双重矛盾。当然，在放权和信任的同时，也需要强化风险监管。应建立严惩不贷的问责和追责机制，确保科研人员有自治权，但是不敢越雷池一步。

（三）搭建云公务卡信息系统，进一步规范商家行为

公务卡支付与管理需要适应数字时代的发展，开发云公务卡信息系统，通过独立 APP 和系统，联通商户、持卡人和管理部门，推动数据管理的高效化和精准化。一方面，持卡人可以在商家通过云公务 APP 扫码支付，有效排除意外混用个人消费情况；另一方面，管理部

门可以通过云公务卡信息系统查询获取每一笔支出的详细情况，提升管理的便捷度和效率。与此同时，通过云公务卡信息系统联通各方，充分利用数字人民币，通过奖惩制度来规范商家行为，进而有效防止虚报问题。

公务卡支出之所以出现违规套现、套利等现象，关键在于使用不规范，出现持卡人与商家协商共谋问题。目前，公务卡管理难以监管核查违规行为，无法激励持卡人员规范使用公务卡，也对违规套利的商家缺乏惩罚。建议将管理视角从持卡人转向商家，降低商家违规的主动性并减轻监管负担。

由于持卡人与商家是低信任关系，可以从囚徒困境视角出发破解该难题。采用高奖励—高惩罚机制，通过“胡萝卜加大棒”的激励政策，推动商家承担公务卡使用过程中产生的风险。对于商家处理的每一笔公务卡消费，可以给予一定的税收优惠，鼓励商家开通云公务卡支付。但是，一旦查到违规行为，则对商家予以严重惩罚，通过高额惩罚对其行为形成威慑。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其他研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcq/zcjb/index.htm>