

专栏导语：中国政府行为的注意力分配研究 何以有特色？

练 宏*

注意力分配（Attention Allocation）是社会科学一个跨学科的研究主题，心理学、经济学、管理学、社会学和组织学均有关关注，各自秉持不同的研究视角。例如：心理学更多把注意力分配看作是个体的大脑认知过程，重点关注大脑对信息的加工处理与决策过程。经济学认为注意力分配是一个激励过程；个体通过良性的激励设计过程，实现注意力的最优分配。管理学倾向于把注意力分配看作是一个计划统筹过程，认为个体可以通过一个良性的计划管理过程，实现注意力的优化配置。与上述三个学科不同的是，社会学和组织学相对“悲观”，认为注意力分配是社会或制度环境影响的产物。如果环境不友好，个体或组织的注意力分配也会非常糟糕。组织学比社会学更进一步，它深入中观，更多关注中层意义上的组织问题，认为注意力分配受到组织环境的显著影响，个体三分之二的生命历程都在一个组织中度过，组织环境或组织制度如果出现问题，个体的注意力分配也不会太优良（练宏，2015）。

如果从结构与行动的维度看，心理学、经济学和管理学更多关注行动者维度，认为行动者是注意力分配最重要的调节因素。人们通过良性的的大脑认知、激励与统筹管理，达至最优的注意力分配。与之相比，社会学和组织学侧重结构维度，认为行动者受制于结构因素的影响，并不能随心所欲优化注意力分配，并且结构因素常常不能说改就改，它具有路径依赖、自我强化与封闭惰性等特性。近年来，结构与行动的二分局面开始发生改变，社会心理学和行为经济学等学科同时考虑结构与行动者两个因素。例如社会心理学更多关注结构因素影响下的注意力分配过程，而行为经济学关注有限理性影响下的注意力偏差行为（塞勒，2016）。

一个问题是：作为重点关注政府行为的政治学或公共管理学科，它们在研

* 练宏，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，副教授。

究注意力分配时更应该注意什么？换言之，如何开展与学科特性或研究对象更加相关的注意力分配研究？也许在三个方面要更加注意。第一，结构多于行动。政府内部行动者稳定受到政府组织结构、制度结构与体制结构的影响，这种结构的影响力超越时间和空间，使得换了一批又一批的干部，都表现出与结构相匹配的稳定行为。从这个意义上讲，政治学或公共管理学科应该更多关注结构视角，借鉴社会学或组织学对结构的关注，挖掘注意力分配背后的结构性因素、结构性机制与结构性约束等。第二，常态多于事件。近年来政府行为研究越来越多，但一个可能的偏差是更多关注某个事件，对事件背后的常态或研究底色关注不足。例如关注某个政策工具如挂牌督办，然后分析这个工具对环境保护或安全生产的治理效果，最后得出效果好或差的结论。这类研究的问题在于没有给我们呈现一种常态，即挂牌督办在政府整个运作体系中的定位。也许真实过程并不像研究者所假定的那样，仅仅为了推进治理效果，而是有着其他功能作用。例如：挂牌督办可能是为了满足议程设置的要求，即按照规章制度，出现问题一定要挂牌督办，至于问题解决不解决可能并不重要。或者挂牌督办有可能是上级把责任推给下级、撇清与下级责任边界的一种工具。或者挂牌督办是为了“做”给社会看，向社会发送信号，表明政府是有所作为的。从这里看到，挂牌督办这个事件需要关注背后的常态或底色，因为很多事件可能仅仅是常态的某个侧面。如果对常态不了解，由事件得出的研究结论可能存在偏差，或像“白开水”一样索然无味。第三，中国场景多于西方语境。近年来英文文献有着大量的注意力分配研究，它们给我们提供了一系列分析概念、因果机制及理论思路。但值得注意的是，一个好的注意力分配研究务必要检视这些概念、机制及思路，因为它们大多是建立在西方语境下的研究，甚至很多是小政府大社会背景下的企业组织研究。这些研究结论可能并不太适合大政府小社会背景下的中国场域。如果强行把这些概念、机制与理论思路套在中国政府组织现象当中，有可能产生“两张皮”现象。因此，中国政府行为的注意力分配研究，可能需要自下而上收集政府内部一系列微观的注意力分配资料，在此基础上提炼中国场景下独特的政府注意力分配机制与逻辑，呈现背后的张力大小、矛盾状态与结构困境。最后再跟西方语境的概念框架对话，讲出中国话语、中国故事与中国治理逻辑。

本期专栏推出三篇关于中国政府注意力分配的定量研究，可以说是对上面所阐述方向的一种努力或尝试。赖诗攀的《强激励效应扩张：科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争（1999—2010）》一文考察了政府对可测与不可测、强激励与弱激励的组织任务的关注程度差异，研究发现不可测或弱激励的地下排水设施长期得不到有效关注，导致形成了中国城市“逢雨必涝”的普遍现象。陶鹏和初春的《府际结构下领导注意力的议题分配与优（下转第194页）

- Dependence Perspective*. Stanford; Stanford University Press.
- Puetter, U. (2008). Adapting to Enlargement: The Role the Formal and Informal Processes the Institutional Adjustment in Eu Committee Governance. *Journal the European Integration*, 30(4): 479 – 491.
- Reeve, B. A. (1984). Persuasion As a Political Concept. *British Journal the Political Science*, 14(4): 393 – 410.
- Resh, W. G. & Pitts, D. W. (2013). No Solutions, Only Trade – Offs? Evidence About Goal Conflict in Street – Level Bureaucracies. *Public Administration Review*, 73(1): 132 – 142.
- Rommel, J. & Verhoest, K. (2014). Exploring Effects the Coordination on the Autonomy the Regulators; Energy Regulators in Belgium. *International Review the Administrative Sciences*, 80(2): 298 – 317.
- Simmons, A. (2002). Turf Wars at Work. *Strategic Finance*, 84(2): 51.
- Stewart, M. (1994). Between Whitehall and Town Hall: The Realignment the Urban Regeneration Policy in England. *Policy & Politics*, 22(2): 133 – 146.
- Thompson, J. D. (1959). Strategies, Structures, and Processes the Organizational Decision. *Comparative Studies in Administration*, 3(3): 195 – 216.
- Thompson, J. D. (2017). *Organizations in Action: Social Science Bases the Administrative Theory*. London: Routledge.
- Vestlund, N. M. (2015). Changing Policy Focus Through Organizational Reform? The Case of the Pharmaceutical Unit in the European Commission. *Public Policy and Administration*, 30(1): 92 – 112.
- Weible, C. M. & Heikkilä, T. (2017). Policy Conflict Framework. *Policy Sciences*, 50(1): 23 – 40.

责任编辑：叶林

(上接第 42 页) 先：基于公开批示的分析》一文分析了领导批示对治理过程的轻重缓急影响，研究揭示了领导批示引发了政府更多关注核心议题，而挤出了一些常规议题，使得常规议题长期得不到关注。张程的《数字治理下的“风险压力 – 组织协同”逻辑与领导注意力分配——以 A 市“市长信箱”为例》通过市长信箱数据研究了何种议题更可能得到领导批示，研究发现跟约束性指标有关和需要跨部门合作的两类信件更可能得到领导批示。如果两两相比，约束性指标比跨部门合作指标更能竞争到领导者的注意力。因此，研究表明技术治理或数字治理过程不单纯只有技术本身，它还显著体现了“政治”这个特性。

参考文献

- 练宏(2015). 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评. 社会学研究, 4: 219 – 245.
- 理查德·塞勒(2016). “错误”的行为. 王晋译. 北京: 中信出版社.