

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 1

VOL.18 NO.1

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

● 论文

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务

..... 杨立华 武楷彪 唐力博 1

为竞争而赋予：人才落户政策制定过程中的地方政府行为

..... 熊 涛 张 晨 26

职能部门如何牵头制定跨部门政策？

——基于 A 市预付式消费治理政策制定过程的分析

..... 姜修海 46

公共危机情境中基层干部担当作为的形塑机制

..... 谭新雨 67

公务员资质过剩对组织公民行为的影响机制研究

..... 张少峰 陈於婷 魏玖长 89

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

我国省级以上官员注意力分配的研究

——以省级以上领导视察为切口

徐 晶*

【摘要】领导视察是促进政策执行的一项重要工具，也是官员注意力分配的重要体现。研究收集了2000年至2017年全国地级市获得省级以上各类领导视察的信息，形成了横跨18年的城市面板数据。通过使用双向固定效应、空间回归等多种计量方法，研究发现，城市的政策资源是影响城市获得领导视察的基础性因素，而城市的空间特征则带来了注意力的“挤出效应”。此外，更高层领导的视察会促进下级官员对相同地点进行视察，即存在注意力的“对齐效应”。不同于传统观点关注官员注意力的被动分配逻辑，论文提出了官员注意力的分配具有自主性，不同级别官员的视察具有差异性。通过探讨作为政策执行“高位推动”形式之一的官员注意力分配的各类效应，论文为探索我国高层官员注意力分配的政治经济学逻辑提供了新的经验证据。

【关键词】领导视察 注意力分配 政策执行 地级城市

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 01-0107-19

一、问题的提出

经济学明确提出注意力是一种稀缺资源，随着大量信息的涌入、更新和传播，人的注意力是一种有价值的商品（张雷，2008）。而将注意力的概念最先引入管理决策的是 Simon，他强调并非所有的信息都能引起大脑的关注，只有进入大脑认知注意区的信息才能引起人的注意力（Simon，1947）。Daft 和 Weick（1984）在 Simon 研究的基础上提出：首先，决策者会对自己感兴趣的信息进行有意识地选择，从而聚焦与决策相关的信息而忽视其他信息；其次，决策者的大脑会对前期挑选的信息进行评释，并赋予其相关的意义；最后，决策者基于信息进行决策。简言之，面对大量繁杂的信息，注意力是稀缺资源，注意力的

* 徐晶，清华大学社会科学学院政治学系博士后。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见。

有限决定了在特定时间内只能解决有限的问题。

政府官员的注意力同样是稀缺资源，决策结果很大程度上受管理者如何配置自身注意力的影响。在韦伯的经典科层制理论中，组织是一个层级明确的权力体系，通过科层严格的行政等级制度，组织活动由一些固定的规则体系来协调和控制（Weber，1987）。在我国，伞状化科层结构不仅是行政管理的一种工具，同时也是一个治理策略（陈家建、边慧敏、邓湘树，2013）。领导“高度重视”是我国国家治理的一种有效形式，即以领导对事件的注意力投向推动政府官员着力解决相关事件，实现有效治理（庞明礼，2019），官员注意力直接影响公共服务的供给水平、供给结构和优先顺序（文宏，2014）。在基层治理场景中，在治理压力和信息过载的背景下，基层政府的行为以及治理效果与基层政府的注意力密切关联，其机制在于领导重视代表着更多的资源促进政策执行，实现治理目标（黄冬娅，2020；王仁和、任柳青，2021）。基于此，关注官员注意力的投向规律及其影响因素，有助于揭示官员的决策逻辑，深化我国政府行为和治理现代化的研究。此外，探讨中国场景下的伞状科层结构因素，即有序的上下级等级制度和具有竞争性的横向竞争机制如何影响注意力的分配，能为理解中央和地方之间的动态互动逻辑提供新的视角。

官员的注意力会通过各种形式表现出来，并被下级所获取。为了强化对信息的获取，防止由于地方自主性和委托-代理链条过长所带来的信息扭曲，将真实的信息传递给中央，领导视察^①便常见于国家的日常治理之中（Kim，1973；Swlden，1971），也是执政党“大兴调查研究之风”^②的学理表达。在这一过程中，建立利益表达的政策网络成为一种基层群众利益吸纳和整合的手段，创设了一种利益互动的表达模式（王绍光，2014）。在回应性政府的本质要求下，领导视察衍生成成为地方领导展示、传递并竞争各级政府和官员注意力的一种方式（田先红，2022）。有研究将其称为“现场主义”，即将官员注意力下沉到基层治理一线，从而促进政策的执行（李振，2018），这符合注意力推动政策执行和治理目标实现的基本机制。

本文以我国省级以上领导干部的视察行为为研究对象，具体分析作为高层领导的注意力分配现状，影响高层领导注意力分配的因素，以及高层领导注意力分配的逻辑。本文第二部分将梳理多学科的注意力基本概念和注意力分配的影响因素，并提出研究假设。第三部分则通过对2000—2017年全国330多个地级市年鉴大事记的整理，描述省级以上领导人视察的时空分布特征。第四部分基于城市特征影响高层领导视察的假设进行检验。第五部分总结全文并提出官员注意力变化的逻辑。

① 本文研究的注意力主要指的是自上而下的注意力，因此对应使用“视察”一词。

② 2023年3月，中共中央办公厅印发《关于在全党大兴调查研究的工作方案》。

二、文献述评与研究假设

（一）官员注意力分配因素：基于理性制度主义的分析

注意力分配并不是一个技术问题，它是组织、制度和社会环境的产物（练宏，2015）。Jones（1994）将注意力引入政治科学，关注政策制定过程中的注意力转变，认为注意力是与时间、资金同样稀缺的资源。由于其稀缺性，政治系统的注意力并不能在一个议题上长期保留，进入人们视线的议题可能会逐渐消退，“间断-均衡”成为其重要特点（Chan & Zhao，2016）。根据政策议程的三源流理论，获得注意力的议题更有可能进入政策议程，而没有得到关注的议题要么沉默，要么制造新的焦点吸引政府注意（Kingdon，1984）。根据政治系统注意力表现形式的具象化程度，注意力可分为官员注意力、组织注意力、政策注意力三个层次（孙柏瑛、周保民，2022）。其中，官员注意力是政府运行主体——官员个人层面的注意力，而领导批示作为一项中国特色的治理工具，承载和传递了官员注意力，也是目前测量官员注意力的主要方式（陈那波、张程，2022）。

如前所述，作为人的认知反应基础，注意力的分配因人而异，且注意力的分配变化影响了管理者的行为模式。现有研究从晋升激励（Li & Zhou，2005）、财政资源（杨善华、苏红，2002）和问责压力（何彬、潘新美，2016）等不同角度探讨注意力的分配，其始终离不开对个人行为的考量。关于注意力的研究主要基于理性人假设，在信息泛滥和注意力稀缺的约束条件下，政府行为就成为决策者注意力分配和信息选择的过程。决策者的行为动机可以被归纳为经济性动机、规范性动机和社会性动机（Winter & May，2001）。行动的开展是因为行为者可以从这一过程获益，即决策者采取的行动并不是道德、义务使然，而是经过“计算”后认为行为符合自身利益（March & Olsen，1989）。基于理性选择理论和我国公共管理实践，本文认为可以将官员注意力分配的影响因素概括为权威因素、利益因素和社会因素。

1. 权威因素

注意力分配受科层规则影响。在我国伞状化科层结构下，有秩序的上下级制度保证了从中央到地方的政策一致性和执行力。这意味着上级领导的行为影响着下级官员的政策执行、绩效考核、人事任免和资源分配。下级官员需要遵从上级领导权威与执行上级意志。压力型体制会强化这一机制的效果，例如基层政府需要承受来自上级政府的频繁检查与考核而带来的压力（马雪松、王慧，2019）。因此，官员注意力存在纵向传递效应，如通过中央自上而下引导地方开展环保工作。此外，有竞争性的横向关系则提供了必要的灵活性和适应性。官员注意力的传递并非完全依照科层等级顺序依次扩散，其也受到党政系统交叉

传播的影响（陶鹏、初春，2022）。下级官员会有意识地规避上级领导的负面注意力，吸引正面注意力从而实现非常规目标（章文光、刘志鹏，2020）。

2. 利益因素

注意力分配受到个人利益和组织利益的影响。最直接的官员注意力考量便是政治晋升激励，官员对于晋升的渴望决定了他们在提供公共物品上表现出不同的注意力配置（张勇军、梁东黎，2010）。官员对于注意力的需求主要是希望借此获取政治收益，包括政治形象、政治口碑、政府公信力等，这些都是政府合法性的来源。因此，合法性承载越高，能获得的政府注意力分配越多（徐岩等，2015）。现有研究构建了领导人注意力变动的“类乐透”模型，认为问题严重性、议题重要性、领导个人偏好三者共同影响并塑造了领导注意力的分配（陈思丞、孟庆国，2016）。

3. 社会因素

当遭遇重大危机事件而产生外部压力，组织机构的注意力会发生变化，产生“注意力驱动”的政策选择（Li et al., 2022）。面对突然爆发的情况，注意力会快速产生变化，即“过程驱动”变化（Jones, 1994）。当外部环境或者舆论压力袭来时，为平息事件或者降低影响，官员注意力会迅速转向外部环境而忽视其他信息，导致政府行为发生变化（代凯，2017）。基层公务人员的注意力同样遵循该逻辑，一线执法人员要在有限时间内完成各项工作任务，构成了注意力的约束条件，因此注意力分配会受到公众偏好、媒体舆论和大众期待等社会因素的影响（颜海娜、聂勇浩，2013）。另有部分研究关注民众注意力与官员注意力之间的关系及相互作用机制，通过政治与社会情境之间的互动来透视注意力的生成及影响过程（Jennings & John, 2009）。

由上可见，学者们针对注意力分配的含义进行了多学科视角的阐述，并将注意力引入公共管理领域，区分了政治系统中不同类型的注意力，而且基于理性制度主义将影响官员注意力配置的因素归纳为组织制度规则、个人利益和个人偏好等内部因素和社会环境、焦点事件等外部因素。一部分研究虽然涉及高层官员的注意力分配，但因批示的公开性和可及性有限，注意力的测量方式和研究场景仍需进一步拓展。此外，关于批示等静态文本的研究缺乏对官员注意力分配动态行为的观察，且学界尚比较缺乏关于不同层级官员注意力交互作用的研究。更重要的是，基于批示的官员注意力研究更多地讨论突发事件对官员注意力的影响，学界仍需更多关于日常治理中的官员注意力分配的探讨。此外，现有文献大多关注科层伞状结构下横向层面对上级注意力的竞争，即从接收端角度出发，研究获得注意力后的影响和效用，如分析获得批示与政府机构存续情况的关系（Chen et al., 2019），批示与官员个人任职时间及晋升前景的关系（Chen et al., 2024）。当前尚比较缺乏从自上而下角度探讨上级注意力分配逻辑的研究，尤其是伞状科层结构下纵向、横向关系的相互影响及其发生机制。因

此,研究基于拓展研究场景后注意力分配的动态逻辑,有助于拓宽官员注意力的研究结论,在中国场景下给出更加全面的注意力图谱。

(二) 研究假设

注意力本身是相对抽象、难以量化的变量,因此对注意力的研究离不开恰当的测量方法。现有研究主要使用政策文本和财政支出来测量政府作为整体组织的注意力,而对于领导人个体的注意力测量则主要利用批示的数据。但是,利用批示测量官员个人注意力存在一定的不足,部分批示保密要求高,材料的可及性有限。因此,已有研究多集中于最高领导的公开批示,其研究对象有限。因此,本研究创新性地选择领导视察这一可视的、客观的行为,作为官员注意力的测量方法。

领导视察的主要作用在于促进政策执行和缓解信息不对称。在我国单一制政府体制下,本级政府需要通过行动向上级展示对来自上级注意力的有效承接。作为决策者,领导注意力的投向需要令其获得收益,缓解由于漫长行政链条带来的信息不对称。本文从纵向和横向两条脉络出发,研究我国伞状化科层结构下,领导人注意力的分配逻辑。具体来说,从纵向传递角度,研究高层领导视察如何影响下级官员的视察,探讨潜在的注意力“对齐”或“传递”效应;从横向竞争角度,从地方社会经济发展等因素出发,分析不同地区的地方政府接受视察的差异及其原因,探讨潜在的注意力“溢出”或“挤出”效应。

注意力也并非完全是内生的,其也依托于科层制存在,受政府间关系的影响(刘志鹏,2020)。自上而下的科层纵向压力传导往往发生在单一制国家,地方政府原则上服从中央的要求,接受中央的指导,同时地方有一定的自主性,能影响中央的行为(Walker et al., 2011)。因此,下级领导的注意力会受到高层领导的注意力影响,下级领导会关注高层领导的视察地,高层领导的注意力也有可能受到下级领导的影响。因此,本文提出如下假设。

H1:不同级别的官员注意力交互影响。此外,高层领导的视察会促进下级官员对相同地区的视察。下级官员的视察也会助推高层领导对相同地区的视察。

资源是约束组织执行政策的重要因素(刘焕等,2016),充足的财政资源是政策有效执行的必要条件(Mazmanian & Sabatier, 1981),获取政策执行所需资源是官员的利益所在。政府规模则反映了政府在经济活动中的扩张程度,代表了其所掌握的经济资源总量。因此,政府规模越大意味着对市场行为具有更强的干预和控制能力(汪德华等,2007),能更好地实现宏观调控等经济政策目标。因此,本文提出如下假设。

H2:城市的政策资源会影响官员的注意力分配。此外,财政资源较多的城市会吸引更多的领导视察。政府规模较大的城市也可能吸引更多的领导视察。

纵向政府间的关系类似于委托-代理关系,即上一级政府是委托主体,而下

一级政府是上一级政府的代理人，因此委托-代理链条之间固有的信息不对称问题也同样存在于各级政府之间（赵蜀蓉等，2014），下级政府比上级政府拥有更丰富、准确的地方性信息，其出于自身利益会瞒报信息以逃避问责（Wallace，2016）。如前所述，领导视察有助于改善信息不对称，特别是对边远地区的视察有助于领导得到常规途径难以获取的信息。而各相邻城市距核心政治区的距离是近似的，领导选择视察相邻城市，则可能会减少对本地城市的视察。因此，本文提出如下假设。

H3：城市的空间特征会影响领导的注意力分配。此外，与首都（北京）距离较远的城市会吸引更多的领导视察。相邻城市接受更多视察会削弱本地城市接受的领导视察。

在中国，政府的“合法性”往往来自于处理突发的焦点事件，焦点事件会引发社会的广泛关注和实现治理绩效优化的诉求，因而官员注意力会在较短时间内聚焦于特定区域，从而体现政府的回应性（Chen et al.，2016）。示范城市评比可以在短期内缓解公众因为负面事件导致的不满，促进政策快速执行（刘志鹏，2020），因此示范城市评比成为焦点事件的代表，会吸引更多的领导视察。因此，本文提出如下假设。

H4：城市的焦点事件会影响领导的注意力分配。此外，示范城市的评比会吸引更多的领导视察。

三、数据来源与变量基本情况

（一）数据来源与变量测量

1. 因变量

本文主要的因变量为我国省级以上领导人的视察行为，是自上而下的注意力。这可以通过党和国家领导人、国家部委领导人和本省省级领导^①与外省省级领导的视察行为进行测量。因此，本文从各地级行政单位^②的年鉴大事记^③中收集了各类领导人的视察信息，并详细记录了视察行为发生的时间、时长、内容和目的地等信息。基于此，本文以地级城市为单位，建立了从2000年至2017

① 本省省级领导包括省委、省政府、省人大、省政协等副省级以上领导干部。

② 出于对数据可得性和准确性的考量，本文选取地级城市作为数据池。虽然县级行政区也同样有地方年鉴，但是难以获取2800多个县级行政区的完整年鉴及其大事记，将县级纳入数据池会影响结论的科学性。

③ 地方年鉴大事记作为地方政府对于自身一年工作的总结，具有权威性和官方性，也具有横向和纵向的可比性。

年横跨 18 年的城市面板数据。

2. 自变量

第一，政府规模。基于城市统计年鉴数据，本文计算地方政府财政支出占地方 GDP 的比例来测量地方政府的规模。第二，财政资源。基于城市统计年鉴数据，本文收集并计算了地方政府财政收入的增速。税收通常是一项需要地方政府付诸大量努力的任务，也是地方政府展示能力和忠诚的一种方式（Lü & Landry, 2014）。第三，地理距离。本文使用城市质心计算地级城市之间、地级城市与省会城市之间以及地级城市到首都北京的距离。第四，焦点事件。本文利用示范城市评比来测量城市的焦点事件^①。本文选取城市获得的示范项目作为焦点事件的代理变量。首先，该变量具有时间上的连续性和空间上的可比性，可以进行时空维度的分析与比较。其次，该变量是从属于政治生活领域，且为与本文关注的科层结构因素紧密相关的焦点事件类型。该数据来源于作者自制。出于对内生性的考虑，本文将焦点事件作滞后项处理。

3. 控制变量

本文还选取了一些控制变量，如城市经济状况、城市社会状况和城市行政级别等。城市经济状况包括人均 GDP，第一、第二、第三产业规模，夜间灯光等指标。城市社会状况则采用常住人口数量来衡量，城市行政级别^②则依照实际的副省级城市和普通地级城市设置虚拟变量。

（二）变量基本情况：领导视察的时空分布趋势

从时空变化的角度看，领导人视察城市呈现出从主要聚集在东部沿海地区城市到逐渐向内陆地区城市发散的趋势。此外，党和国家领导人的视察在地理分布上呈现更加分散的特征，而部委领导的视察则在空间上更集中，这可能是因为党和国家领导人的视察目的更多的是平均导向。作为对比，由于各个部委的权责领域更为明确和具体，因此部委领导的视察可能树立典型导向的作用更为明显，主要为了抓典型、抓先进、完成业务工作。相较于西部地区和东北地区，中东部地区的地方领导人互相之间的视察更为频繁。但是来自北京的领导人则没有明显的地域差别。就接受视察的角度看，经过统计，接受地方领导人

① 由于焦点事件的类型涵盖政治、经济、社会生活的不同方面，且表现形式多种多样。在实操性上，统合涵盖所有“焦点事件”进行分析的难度较大。此外，焦点事件不仅包括正面情况，也涵盖了负面事件，如政治领域的腐败新闻、经济领域的企业丑闻、生活领域的食品安全问题，以及灾难、犯罪等社会事件。但是负面事件类型往往具有一定的突发性，与本文重点研究的常态化注意力分配契合度相对较低。

② 需要说明的是，本研究所指的“地级城市”是行政区划类型，其中按照行政级别可分为副省级城市（含省会城市）和普通地级城市，划分依据为中央编办文件（中编〔1994〕1号）。

视察次数最多的城市前五位分别为东莞市（81次）、宿迁市（79次）、郑州市（69次）、台州市（66次）、无锡市（63次）；接受来自北京的领导人视察次数最多的城市前五位同样为该5所城市，分别为东莞市（82次）、宿迁市（80次）、郑州市（70次）、台州市（67次）、无锡市（64次）。由此可见，不同级别领导人可能存在注意力对齐的现象。

笔者分别将领导视察的次数与天数按年份、地域、层级进行分类统计，并比较其历年分布（见图1和图2）。可以发现，领导视察次数在2013年以后有明显的下降趋势，且不同地域（东、中、西部）、不同层级（党和国家领导、部委领导、本省领导、外省领导）都呈现该趋势，这就不难理解2022年起我党开展“大兴调查研究之风”活动的初衷。然而，虽然视察次数有显著的下降趋势，但视察天数没有明显的变化。如果本文将视察时长（天数）视为某种视察质量或力度的测量，那么说明视察力度没有显著变化。值得注意的是，部委领导平均视察天数变动较大，这可能是由于不同部委有不同的业务范围，导致视察力度差别更大。

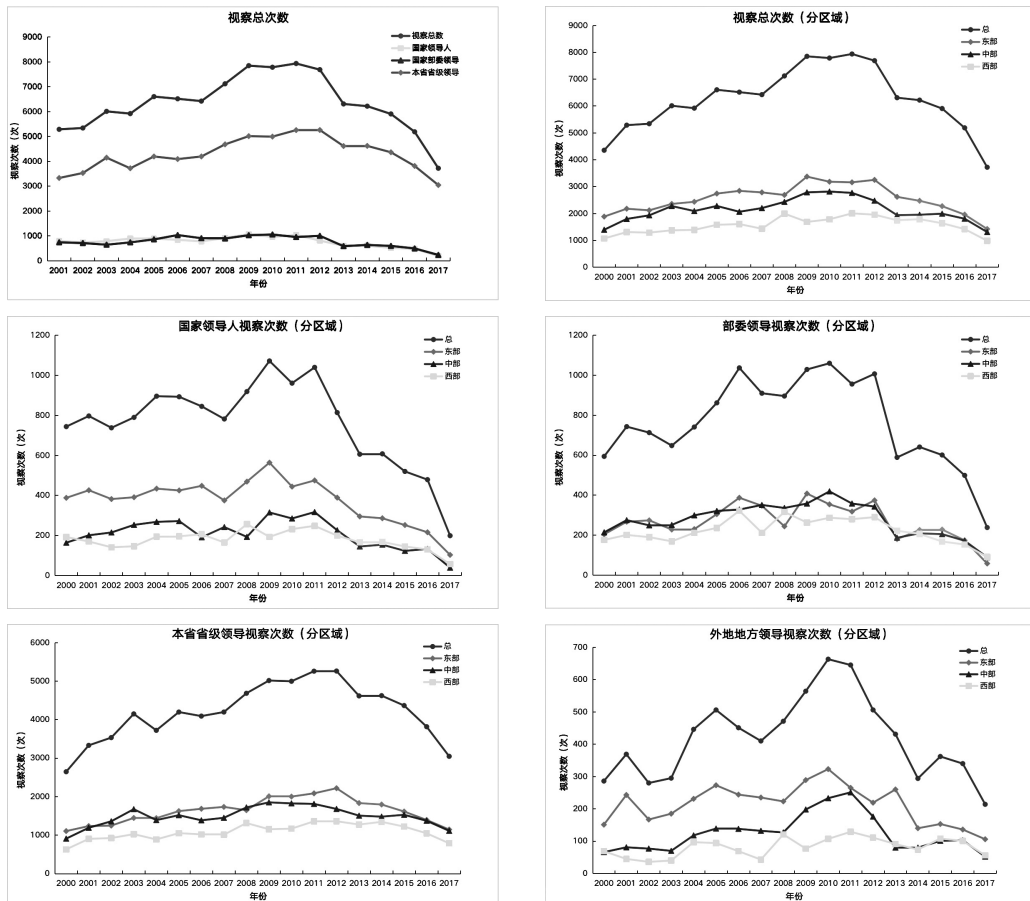


图1 不同年份、地域、层级的领导人视察次数分布

资料来源：作者自制。

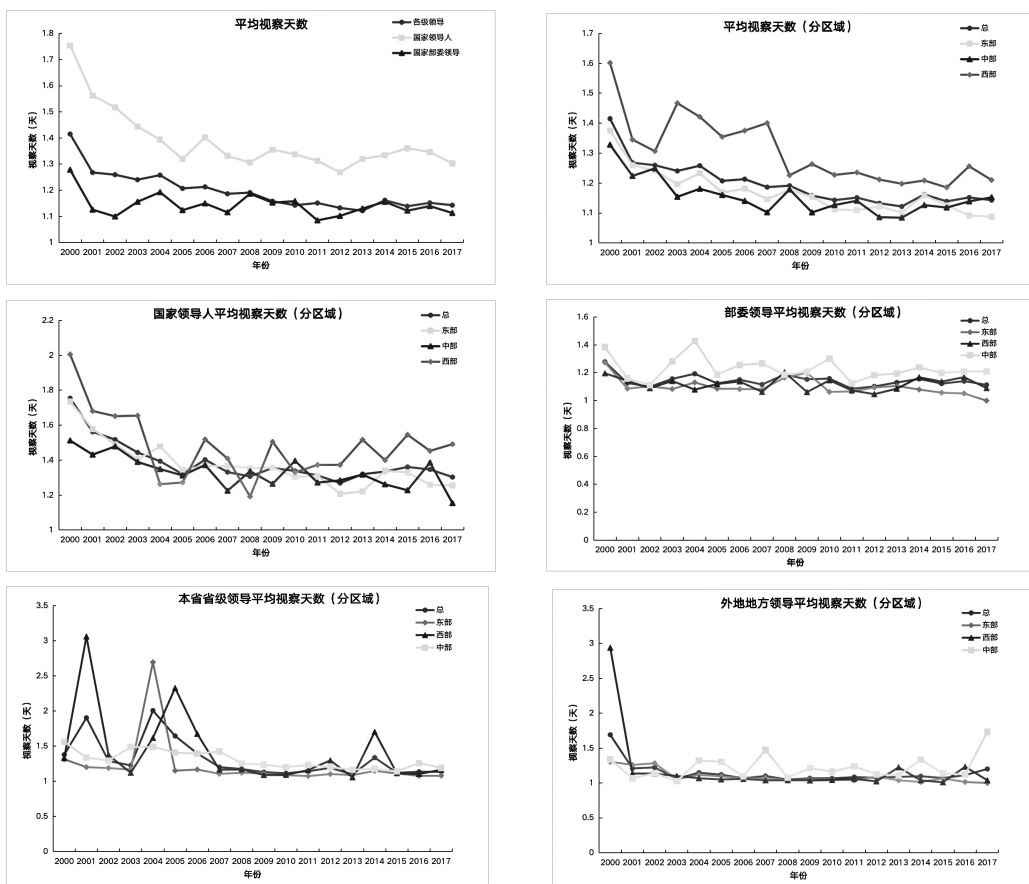


图2 不同年份、地域、层级的领导人视察天数分布

资料来源：作者自制。

四、实证分析结果

本部分分析影响城市接受领导视察行为的因素：（1）利用城市面板数据分析城市特征如何影响领导视察行为；（2）利用城市截面数据分析空间因素如何影响领导视察行为。

首先，本文研究不同层级领导之间可能存在的注意力对齐现象，即中央领导的视察可能会影响地方领导的视察安排。为此，本文将党和国家、部委领导视察和党和国家、部委领导视察的滞后项纳入回归方程。本文使用计量方程（1）如下所示。其中， i ， p ， y 分别代表地级城市、省份和年份，“地方领导视察 $_{ipy}$ ”表示 p 省 i 市在 y 年接受的地方领导的视察行为，“城市特征 $_{ipy}$ ”为城市的社会经济发展状况，包含了焦点事件，人均GDP，人口，第一、第二、第三产业规模，财政收入，政府规模和城市夜间灯光（以下模型相关城市特征变量相

同)。“党和国家以及部委领导视察_{ipy}”表示 p 省 i 市在 y 年接受的党和国家以及部委领导的视察行为。“L. 党和国家以及部委领导视察_{ipy}”表示 p 省 i 市在 y 年接受的党和国家与部委领导的视察行为的滞后1年。“城市固定效应 θ_i ”捕获了城市间不随时间变化的异质性。“年份固定效应 η_{py} ”允许随省份任意变化,以吸收任何省份特定的经济或政治冲击。 ε_{ipy} 是残差项。

地方领导视察_{ipy} = $\beta_0 + \beta_1$ 城市特征_{ipy} + β_2 党和国家以及部委领导视察_{ipy} + β_3 L. 党和国家以及部委领导视察_{ipy} + $\theta_i + \eta_{py} + \varepsilon_{ipy}$ (1)

其次,本文利用城市面板数据,使用双向固定效应模型,分析城市特征如何影响领导视察。本文使用计量方程(2)如下所示。其中, i , p , y 分别代表地级城市、省份和年份,“视察_{ipy}”表示 p 省 i 市在 y 年接受的领导视察行为,“城市特征_{ipy}”为本文中主要关注的一系列自变量,即城市的社会经济发展状况。“城市固定效应 θ_i ”捕获了城市间不随时间变化的异质性。“年份固定效应 η_{py} ”允许随省份任意变化,以吸收任何省份特定的经济或政治冲击。 ε_{ipy} 是残差项。

视察_{ipy} = $\beta_0 + \beta_1$ 城市特征_{ipy} + $\theta_i + \eta_{py} + \varepsilon_{ipy}$ (2)

再次,本文利用城市截面数据,使用固定效应模型,分析某城市离北京和省会城市的距离如何影响该城市所接受的领导视察行为。本文使用计量方程(3)如下所示。其中, i , p 分别代表地级城市和省份,“视察_{ip}”表示 p 省 i 市接受的领导视察行为,“城市特征_{ip}”为城市特征变量。“距离_{ip}”分别代表城市离北京和省会城市的距离。 θ_p 为省固定效应。 ε_{ip} 是残差项。

视察_{ip} = $\beta_0 + \beta_1$ 城市特征_{ip} + β_2 距离_{ip} + $\theta_p + \varepsilon_{ip}$ (3)

最后,本文利用城市截面数据,使用空间自回归模型,分析城市接受的领导视察是否以及如何受邻近城市被领导视察行为的影响。本文创建了两种类型的空间加权矩阵,即邻近矩阵和逆距离矩阵;以及两种算法,即广义空间两阶段最小二乘(GS2SLS)估计和最大似然(ML)估计,具体使用计量方程(4)如下所示。其中, i , p 分别代表地级城市和省份,“视察_{ip}”表示 p 省 i 市接受的领导视察行为,“城市特征_{ip}”为城市特征变量。“ W 视察_{ip}”中的视察为邻近城市的领导视察行为, W 为空间权重,本文分别使用了空间邻近矩阵和地理距离矩阵创建了两种空间权重。 θ_p 为省固定效应。 ε_{ip} 是残差项。

视察_{ip} = $\beta_0 + \beta_1$ 城市特征_{ip} + $\beta_2 W$ 视察_{ip} + $\theta_p + \varepsilon_{ip}$ (4)

(一) 注意力对齐(面板数据)

本部分重点分析不同层级的领导人可能存在的注意力对齐现象,即从伞状科层结构的纵向脉络出发,研究党和国家领导以及部委领导到某地的视察是否会使该地后续接受更多地方省级领导的视察。因此,本文在面板数据中将党和国家领导人的视察与党和国家领导人的视察(滞后1期)同时放入回归,检验

党和国家、部委领导人与地方省级领导人是否存在注意力对齐现象。回归结果见表1。如模型(1)所示,城市接受的党和国家领导人以及部委领导的视察,与城市接受的地方省级领导的视察显著正相关,这说明不同层级的领导视察存在着注意力对齐现象。值得注意的是,从模型(2)和模型(3)可以发现,党和国家领导人以及部委领导视察次数的滞后项系数同样显著,这说明党和国家领导人以及部委领导的视察有显著的带动和示范作用,能够显著提升后续其他地方领导前往视察的可能性,即视察行为具有自上而下的带动作用。本文进一步探讨视察行为是否存在自下而上的影响作用,即党和国家领导人以及部委领导是否会因为某城市受到更多地方省级领导的视察而前往视察。如模型(4)所示,本文发现并没有类似的影响效果,城市视察行为的滞后1期对国家和部委领导的视察并不会产生显著影响。这说明自下而上的注意力影响机制并不显著。

表1 国家和部委领导视察与地方领导视察间关系分析

	城市间领导视察次数			党和国家以及部委领导视察次数
	(1)	(2)	(3)	(4)
视察总次数	1.212 **		1.107 **	
(党和国家以及部委领导)	(0.129)		(0.121)	
L. 视察总次数		0.443 **	0.163 *	
(党和国家以及部委领导)		(0.076)	(0.064)	
视察城市级别				0.210 **
				(0.016)
L. 视察城市级别				0.008
				(0.009)
Constant	33.958 *	52.311 **	32.726 *	6.951
	(16.544)	(18.305)	(16.621)	(7.752)
Year FE	✓	✓	✓	✓
City FE	✓	✓	✓	✓
Province FE	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓
R ² _a	0.30	0.07	0.27	0.25
Observations	4367	4023	4023	4023

注:回归系数为标准回归系数。城市特征变量(City-level Control)包含了人均GDP,人口,第一、第二、第三产业规模,财政收入,政府规模,城市夜间灯光(下表同)。括号内数字为标准误。**、*分别表示相关系数通过0.01、0.05水平上的显著性检验。

资料来源:作者自制。

本文进一步分析了注意力对齐现象,结果见表2和表3。首先,党和国家领导

人对某一城市的视察会显著增加后续该城市受到各类领导视察的可能性（包括部委领导、本省省级领导和外省省级领导）。其次，部委领导的视察也会增加后续本省省级领导和外省省级领导的视察。总体而言，本文发现了注意力分配在伞状科层结构下较明显的自上而下传递效应。注意力自上而下的对齐现象确实存在。

表 2 党和国家领导视察与其他类型领导视察间关系分析

	部委领导		本省省级领导		外省省级领导	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
党和国家领导人视察次数	0.398 ** (0.085)		1.166 ** (0.265)		0.201 ** (0.043)	
L. 党和国家领导人视察次数		0.153 ** (0.038)		0.455 ** (0.144)		0.101 ** (0.029)
Constant	10.912 * (4.888)	12.720 * (5.296)	34.921 * (17.393)	38.036 * (17.077)	6.596 + (3.413)	6.992 + (3.655)
Year FE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
City FE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Province FE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓	✓	✓
R ² _a	0.14	0.03	0.13	0.04	0.06	0.02
Observations	4367	4023	4367	4023	4367	4023

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。**、*和+分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表 3 本省省级领导视察与外省省级领导视察间关系分析

	本省省级领导		外省省级领导	
	(1)	(2)	(3)	(4)
部委领导视察次数	1.497 ** (0.169)		0.305 ** (0.037)	
L. 部委领导视察次数		0.450 ** (0.097)		0.136 ** (0.031)
Constant	22.478 (14.105)	35.472 * (16.321)	3.819 (3.068)	6.275 + (3.644)
Year FE	✓	✓	✓	✓
City FE	✓	✓	✓	✓
Province FE	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓

(续上表)

	本省省级领导		外省省级领导	
	(1)	(2)	(3)	(4)
R^2_a	0.23	0.04	0.14	0.04
Observations	4367	4023	4367	4023

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。**、*和+分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

(二) 社会经济特征（面板数据）

本文从伞状科层结构的横向脉络出发，分析了城市社会经济特征变量与城市接受视察之间的关系（见表4）。模型（1）展示了城市社会经济特征如何影响视察总次数。其中，第一产业规模与视察次数呈显著负相关，这说明视察更多发生在农业产业比例相对较低的城市。此外，城市的财政收入增幅、政府规模、夜间灯光与视察次数呈显著正向相关，这显示了视察行为更多发生在财政收入增幅快、政府规模大、经济发展水平相对更好的地区。模型（2）至模型（5）分别展示了城市社会经济特征对城市接受的各类领导视察之间的关系。从估计系数看，产业规模不再显著，这说明党和国家以及部委领导的视察并没有显著的产业倾向和偏好。城市财政收入增幅、政府规模仍然正向显著，党和国家以及部委领导的视察同样更多发生在财政收入增幅快、政府规模大的地级城市。而本省领导更偏好前往人均GDP高、财政收入增幅快的城市，外省领导同样倾向于前往财政收入增幅快的城市视察^①。

表4 城市社会经济特征与领导视察整体情况

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	总次数	党和国家领导人	部委领导	本省领导	外省领导
人均GDP	0.112 (0.206)	-0.004 (0.050)	-0.006 (0.036)	0.256 ⁺ (0.144)	-0.009 (0.049)
第一产业规模	-13.635 [*] (6.450)	0.164 (1.462)	2.612 [*] (1.189)	8.618 [*] (4.095)	-0.546 (1.236)

① 本文还分别从不同角度进行了分样本分析，研究地域、时间、类型的异质性效应。总体而言，党的十八大以后，省级以上领导人更多地前往经济发展水平较低的地区。此外，工作检查更多地发生在经济发展水平较落后的城市，视察调研和参加活动类的视察则更多地发生在财政收入增幅快、经济状况较好的城市。可见，从科层结构的横向对比角度，注意力分配具有明显的地区差异性。由于篇幅所限，本文不显示具体回归结果，感兴趣的读者可联系作者索取。

(续上表)

	(1) 总次数	(2) 党和国家领导人	(3) 部委领导	(4) 本省领导	(5) 外省领导
第二产业规模	-11.562 (8.231)	-1.662 (1.543)	-2.228 (1.688)	-5.335 (5.510)	-1.038 (1.111)
第三产业规模	-14.850 (10.350)	-1.046 (2.036)	-0.261 (1.908)	-9.417 (7.700)	-1.661 (1.615)
人口	-4.275 (2.645)	-0.346 (0.534)	1.194* (0.593)	-1.935 (1.793)	0.705+ (0.407)
财政收入	0.063** (0.019)	0.005+ (0.003)	0.011** (0.004)	0.043** (0.013)	0.007* (0.003)
政府规模	8.992+ (4.713)	2.220* (1.050)	1.990* (0.911)	2.883 (2.451)	0.206 (0.493)
夜间灯光	4.207** (1.160)	-0.100 (0.214)	0.222 (0.194)	2.839** (0.817)	0.586** (0.197)
Year FE	✓	✓	✓	✓	✓
City FE	✓	✓	✓	✓	✓
Province FE	✓	✓	✓	✓	✓
R ² _a	0.04	0.00	0.01	0.03	0.01
Observations	4367	4367	4367	4367	4367

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。**、*和+分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

(三) 城市空间特征（截面数据）

本部分主要从城市空间特征的角度出发，横向比较分析城市地理空间特征如何影响领导视察。表5展现了距离因素如何影响领导视察。首先，对于党和国家领导以及部委领导而言，视察目的地距离北京的远近并不会对视察次数产生显著影响，即党和国家领导并不会策略性或者偏好性地选择距离北京近的城市进行视察。其次，对于省级领导来说，距离省会城市的距离也不会影响本省领导和外省领导的视察，这说明地理距离并不是影响视察的因素。

表5 城市与北京或省会的距离与领导视察次数分析

	(1) 党和国家领导	(2) 部委领导	(3) 本省领导	(4) 外省领导
到北京距离	-0.003 (0.011)	-0.009 (0.010)		

(续上表)

	(1) 党和国家领导	(2) 部委领导	(3) 本省领导	(4) 外省领导
到省会距离			0.069 (0.116)	0.035 (0.041)
Province FE	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓
R ² _a	0.17	0.14	0.13	0.15
Observations	332	332	332	332

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。

资料来源：作者自制。

表6展现了城市地理空间特征如何影响领导的视察行为。整体而言，地理上相邻（表6和表7中W_s001表示城市是否相邻）城市被领导视察不会影响本城市被视察的可能性。但是，如果距离更近（表6和表7中M_s001表示两座城市距离的倒数）的城市被视察会产生负面影响，降低本地城市被视察的可能性。表7展现了不同类型的视察行为如何受到空间效应的影响。其中，视察调研和参加活动类型的视察，不存在明显的空间影响效应。而工作检查则存在显著的空间影响效应，即如果相邻城市接受工作检查，隔壁城市接受工作检查类视察的概率会显著增加。地理距离的效应也是如此，即离某城市直线距离更近的城市接受工作检查，则该城市接受工作检查类视察的概率会显著增加。笔者认为可能的原因是，视察调研主要是为政策制定做准备，选取典型区域代表即可；而工作检查主要是评估政策执行的效果，可以就近开展普查。

表6 地理位置与领导视察次数分析

	党和国家领导				国家部委领导				本省领导				外省领导			
	(1) GS2SLS	(2) ML	(3) GS2SLS	(4) ML	(5) GS2SLS	(6) ML	(7) GS2SLS	(8) ML	(9) GS2SLS	(10) ML	(11) GS2SLS	(12) ML	(13) GS2SLS	(14) ML	(15) GS2SLS	(16) ML
W_s001 视察	-0.080 (0.182)	0.045 (0.173)			-0.088 (0.184)	0.191 (0.176)			-0.367* (0.165)	-0.122 (0.205)			-0.137 (0.219)	0.147 (0.164)		
M_s001 视察			4.152** (1.579)	4.019** (1.165)			-2.340+ (1.403)	3.068* (1.199)			-5.290* (2.194)	3.667** (1.197)			4.408** (1.654)	4.042** (1.132)
Province FE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
R ² _P	0.50	0.51	0.50	0.50	0.23	0.25	0.26	0.26	0.19	0.20	0.20	0.20	0.26	0.28	0.28	0.28
Observations	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。**、*和+分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表 7 城市地理空间特征与不同视察类型的分析

	调研考察				工作检查				参加活动			
	(1a) GS2SLS	(1b) ML	(1c) GS2SLS	(1d) ML	(2a) GS2SLS	(2b) ML	(2c) GS2SLS	(2d) ML	(3a) GS2SLS	(3b) ML	(3c) GS2SLS	(3d) ML
W_s001	0.161 (0.105)	-0.031 (0.111)			0.586 ** (0.117)	0.303 * (0.144)			0.252+ (0.136)	-0.135 (0.181)		
M_s001			-0.034 (0.331)	-0.354 (0.322)			1.215 ** (0.421)	0.204 (0.382)			0.945 * (0.464)	0.183 (0.424)
Province FE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
City-level Control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
R ² _P	0.27	0.27	0.27	0.27	0.16	0.17	0.16	0.16	0.22	0.23	0.22	0.22
Observations	322	322	322	322	322	322	322	322	322	322	322	322

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。**、*和+分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

本文关注城市焦点事件和领导视察的关系。本文分别探讨了城市获得的示范项目总计数量如何影响各类领导人的视察。此外，本文也将视察进行分区域、分年份和分类型地分析，但均未发现较为显著的相关关系^①。

五、结论

领导视察作为官员注意力在公共管理实务领域的直接展现，是公共管理学领域值得更多关注和探讨的现象。目前的注意力研究重行动而轻结构，重事件而轻常态，学界还需更多关注在中国场景中注意力分配规律的研究。本文希望从政府间关系的角度挖掘注意力分配背后的科层结构因素。本文提出，注意力分配并非简单受某一地方性事件本身的特征与性质的影响，还受科层结构因素的影响。本文详细研究了纵向关系上的科层结构因素（即上下级互动）如何影响注意力分配，也对同一层级不同地区的情况进行了横向比较，研究地方异质性与空间效应。通过分析科层伞状结构下注意力分配纵向对齐、横向挤出等效应，本文剖析了下级对上级注意力分配的竞争以及上级对下级注意力的分配背后的深层逻辑。如上文所述，注意力的分配和政策执行息息相关，本文讨论了省级以上官员的注意力分配规律以及影响因素。高层的注意力是一种政策执行“高位推动”的表现形式，政策执行的“高位推动”则被认为是我国政策执行的优势之一（贺东航、孔繁斌，2011），如示范项目便是通过“弱势者造势，强势者借势”促进了各类政策执行（刘志鹏等，2022）。

本文的发现有助于揭示日常治理中官员注意力分配的基本逻辑，体现了官

① 由于篇幅限制，不在正文中展示回归结果，感兴趣的读者可联系作者索取。

员在注意力配置上的自主性,具体从两个方面与现有的注意力理论进行对话。一是不同类型领导的注意力分配逻辑有所差异。不同类型领导的注意力分配存在不同的偏好和影响因素,这具体表现在不同的时空偏好上,这与不同类型领导不同的行动目标和视察目的有关。二是初步提出了领导注意力分配的不同效应。领导注意力的分配存在自上而下纵向的对齐效应,以及因地域差异带来的横向促进和挤出效应。当然,本文还存在一定的不足。首先,由于数据可得性有限,本文仍较难进一步挖掘影响领导人视察行为的先导因素,较难进一步揭示因果关系。本文对于领导视察的信息主要来源于年鉴大事记,属于对视察行为的事后记录。未来可以考虑开展案例分析等定性研究方法,针对不同类型不同级别的领导进行跟踪调研,通过访谈等了解其注意力分配的原因。其次,本研究目前主要从城市接受端角度出发,分析影响领导视察行为的因素。在现实情境中,影响领导视察行为的因素综合且复杂,如官员个人特质、任职经历等。因此,未来研究可以考虑从不同角度、不同对象出发,为官员注意力分配提出更全面、更立体的解释框架,进一步挖掘官员注意力形成的因果机制。

参考文献

- 陈那波、张程(2022). 领导重视什么及为何? 省级党政决策的注意力分配研究——基于2010—2017年省委机关报的省级领导批示. 公共管理与政策评论, 11(4): 85-102.
- Chen, N. B., & Zhang, C. (2022). What Do Leaders Pay Attention to and Why: A Study of Attention Allocation about Political Decision-making. Based on Cross-provincial Evidence(2010-2017). *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 85-102. (in Chinese)
- 陈思丞、孟庆国(2016). 领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究. 公共行政评论, 9(3): 148-176+189-190.
- Chen, S. C., & Meng, Q. G. (2016). Exploring the Attention Allocation Mechanism of Chinese Political Elites: Based on the 2614 Written Directive from the Mao Zedong Chorology Biography. *Journal of Public Administration*, 9(3): 148-176+189-190. (in Chinese)
- 代凯(2017). 注意力分配: 研究政府行为的新视角. 理论月刊, (3): 107-112.
- Dai, K. Attention Allocation: The New Perspective of Government Actions Study. *Theory Monthly*, (3): 107-112. (in Chinese)
- 何彬、潘新美(2016). 任务压力、问责风险与政府公共服务供给模式的选择——以城市管网巡护为例. 甘肃行政学院学报, (2): 35-44+126-127.
- He, B., & Pan, X. M. (2016). Task Pressure, Risk of Accountability and the Governance of Local Government: A Case Study of Patrolling Urban Pipeline Network. *Journal of Gansu Administration Institute*, (2): 35-44+126-127. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌(2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, (5): 61-79+220-221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). The Chinese Experience of Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 黄冬娅(2020). 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. 政治学研究, (6): 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Change of Policy Implementation: A Case Study of the Implementation of X Industrial Policy in A Province. *CASS Journal of Political Science*, (6): 104-116+128. (in Chinese)
- 李振(2018). 注意力推动政策执行: 中国领导人的“现场主义”机制研究. 马克思主义与现实, (5): 189-196.
- Li, Z. (2018). Attention Driven Policy Implementation: A Study on the “Fieldish Doctrine” Mechanism of Chinese Leaders. *Marxism & Reality*, (5): 189-196. (in Chinese)
- 练宏(2015). 注意力分配: 基于跨学科视角的理论述评. 社会科学研究, 30(4): 215-241+246.
- Lian, H. (2015). The Multi-perspective and Inter-disciplinary Study of Attention Allocation. *Sociological Study*, 30(4): 215-241+246. (in Chinese)
- 刘焕、吴建南、徐萌萌(2016). 不同理论视角下的目标偏差及影响因素研究述评. 公共行政评论, 9(1): 151-171+186.

- Liu, H., Wu, J. N. & Xu, M. M. (2016). Reviews of Determinants of Goal Displacement: From Different Perspectives. *Journal of Public Administration*, 9(1): 151-171+186. (in Chinese)
- 刘志鹏、高周易、马亮 (2022). 示范: 政策高位推动的工具——基于国务院各部门的实证研究(2008-2019). *政治学研究*, (4): 63-75+158.
- Liu, Z. P., Gao, Z. Y., & Ma, L. (2022). Demonstration: The Instrument of Policy Implementation for Top-level Institutions: An Empirical Study Based on the Departments of State Council(2008—2019). *CASS Journal of Political Science*, (4): 63-75+158. (in Chinese)
- 刘志鹏 (2020). 常规开展的“运动”: 基于示范城市评比的研究. *公共管理与政策评论*, 9(4): 72-86.
- Liu, Z. P. (2020). Initiating Campaigns Regularly: Based on the Study of Model Cities Contests in 333 Prefectures. *Public Administration and Policy Review*, 9(4): 72-86. (in Chinese)
- 马雪松、王慧 (2019). 现代国家治理视域下压力型体制的责任政治逻辑. *云南社会科学*, (3): 134-140+147+188.
- Ma, X. S., & Wang, H. (2019). Politics of Accountability Logic of Pressure-type System from the Perspective of Modern State Governance. *Social Sciences in Yunnan*, (3): 134-140+147+188. (in Chinese)
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 (2013). 科层结构与政策执行. *社会学研究*, 28(6): 1-20+242.
- Chen, J. J., Bian, H. M., & D, X. S., (2013). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Research*, 28(6): 1-20+242. (in Chinese)
- 庞明礼 (2019). 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式. *中国行政管理*, (4): 93-99.
- Pang, M. L. (2019). Leaders Attach Great Importance: An Attention Distribution Approach of Bureaucratic Operation. *Chinese Public Administration*, (4): 93-99. (in Chinese)
- 孙柏瑛、周保民 (2022). 政府注意力分配研究述评: 理论溯源、现状及展望. *公共管理与政策评论*, 11(5): 156-168.
- Sun, B. Y., & Zhou, B. M. (2022). A Review on Government Attention Distribution: Theoretical Basis, Current Situation and Prospects. *Public Administration and Policy Review*, 11(5): 156-168. (in Chinese)
- 陶鹏、初春 (2022). 领导注意力的传播效应: 党政结构视角及环保议题实证. *公共管理学报*, 19(1): 72-83+170.
- Tao, P., & Chu, C. (2022). Intergovernmental Structure and Communication Effect of Political Attention: Based on Perspective of Party and Government Structure and China's Empirical Research. *Journal of Public Management*, 19(1): 72-83+170. (in Chinese)
- 田先红 (2022). 领导观摩: 县域治理中的注意力竞争机制研究——基于“单委托多代理”的理论视角. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 61(5): 19-30.
- Tian, X. H. (2022). Leadership Observation: On the Mechanism of Attention Competition in County Governance. *Journal of Central China Normal University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 61(5): 19-30. (in Chinese)
- 汪德华、张再金、白重恩 (2007). 政府规模、法治水平与服务业发展. *经济研究*, (6): 51-64+118.
- Wang, D. H., Zhang, Z. J., & Bai, C. E. (2007). Size of Government, Rule of Law, and the Development of Services Sector. *Economic Research Journal*, (6): 51-64+118. (in Chinese)
- 王仁和、任柳青 (2021). 地方环境政策超额执行逻辑及其意外后果——以2017年煤改气政策为例. *公共管理学报*, 18(1): 33-44+168.
- Wang, R. H., & Reng, L. Q. (2021). Logic and Its Unexpected Consequences of Local Environmental Policy Excessive Implementation: Case Study from the “Coal to Gas” Policy in 2017. *Journal of Public Management*, 18(1): 33-44+168. (in Chinese)
- 王绍光 (2014). 代表型民主与代议型民主. *开放时代*, (2): 152-174+8-9.
- Wang, S. G. Representative Democracy vs. Representational Democracy. *Open Time*, (2): 152-174+8-9. (in Chinese)
- 文宏 (2014). 中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析. *吉林大学社会科学学报*, 54(2): 20-26+171.
- Wen, H. (2014). A Measurement of Government's Attention to Basic Public Services in China: Based on the Text Analysis of the Central Government Work Report (1954—2013). *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 54(2): 20-26+171. (in Chinese)
- 徐岩、范娜娜、陈那波 (2015). 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例. *公共行政评论*, 8(2): 22-46+179.
- Xu, Y., Fan, N. N., & Chen, N. B. (2015). Legitimacy Loading: A New Explanation for the Political Campaign in China: 18 Years of “Creating a National Sanitary City” in a Chinese City. *Journal of Public Administration*, 8(2): 22-46+179. (in Chinese)
- 颜海娜、聂勇浩 (2013). 基层公务员绩效问责的困境——基于“街头官僚”理论的分析. *中国行政管理*, (8): 58-61.
- Yan, H. N., & Nie, Y. H. (2013). Performance-based Accountability Predicament of Street-level Bureaucrats: From the Perspective of Street-level Bureaucrats Theory. *Chinese Public Administration*, (8): 58-61. (in Chinese)
- 杨善华、苏红 (2002). 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权.

- 社会学研究, (1): 17-24.
- Yang, S. H., & Su, H. (2002). From "Agency Type Political Power Operators" to "Profit Making Political Power Operators": Township Political Power in the Context of Market Economy Transformation. *Sociological Study*, (1): 17-24. (in Chinese)
- 张雷 (2008). 经济和传媒联姻: 西方注意力经济学派及其理论贡献. 当代传播, (1): 22-25.
- Zhang, L. (2008). The Marriage of Economy and Media: The Western Attention Economy School and Its Theoretical Contributions. *Contemporary Communication*, (1): 22-25. (in Chinese)
- 张勇军、梁东黎 (2010). 晋升激励、官员注意力配置与公共品供给. 理论导刊, (12): 21-23.
- Zhang, Y. J., & Liang, D. L. (2010). Promotion Incentive, Official Attention Allocation, and Public Goods Supply. *Journal of Socialist Theory Guide*, (12): 21-23. (in Chinese)
- 章文光、刘志鹏 (2020). 注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例析. 公共管理学报, 17(4): 152-162+176.
- Zhang, W. G., & Liu, Z. P. (2020). Behavior for Policy Conflicts of Local Government from the Perspective of Attention. *Journal of Public Management*, 17(4): 152-162+176. (in Chinese)
- 赵蜀蓉、陈绍刚、王少卓 (2014). 委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评. 中国行政管理, (12): 119-122.
- Zhao, S. R., Chen, S. G., & Wang, S. Z. (2014). Review on Principle-agent Theory and Its Applied Study in Public Management in China. *Chinese Public Administration*, (12): 119-122. (in Chinese)
- Chan, K. N., & Zhao, S. (2016). Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China. *Policy Studies Journal*, 44(2): 134-155.
- Chen, J., Pan, J., & Xu, Y. (2016). Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China. *American Journal of Political Science*, 60(2): 383-400.
- Chen, S., Christensen, T., & Ma, L. (2024). Written Directives and Ministerial Tenure in China: A Novel Gauge for Political Performance? *Journal of Asian Public Policy*, 1-20.
- Chen, S., Christensen, T., & Ma, L. (2019). Competing for Father's Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China. *Governance*, 32(4), 761-777.
- Daft, R. L., & Weick, K. E. (1984). Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *Academy of Management Review*, 9(2): 284-295.
- Jennings, W., & John, P. (2009). The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom. *American Journal of Political Science*, 53(4): 838-854.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kim, I. J. (1973). *The Politics of Chinese Communism: Kiangsi under Soviets*. Berkeley: The University of California Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Li, H., & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9-10): 1743-1762.
- Li, Z., Guo X., & He, Q. (2022). A Study of Chinese Policy Attention on Cybersecurity. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(6): 3739-3756.
- Lü, X., & Landry, P. F. (2014). Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China. *American Political Science Review*, 108(3): 706-722.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Swlden, M. (1971). *The Yanan Way in Revolutionary China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Walker, R. M., Avellaned, C. N., & Berry, F. S. (2011). Exploring the Diffusion of Innovation among High and Low Innovative Localities. *Public Management Review*, 13(1): 95-125.
- Wallace, J. L. (2016). Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China. *British . Journal of Political Science*, 46(1): 11-29.
- Weber, M. (2016). *Economy and Society. In Democracy: A Reader* (pp. 247-251). Columbia University Press.
- Winter, S. C., & May, P. J. (2001). Motivation for Compliance with Environmental Regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4): 675-698.

责任编辑: 郑跃平

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 1, 2025

●ARTICLES

Bring Government Back: New Tasks for China's Public Administration Research in the New Era

..... Lihua Yang, Kaibiao Wu & Libo Tang

Abstract Building on past achievements while charting a course for the future, upholding foundational principles while forging new paths. Since its restoration and reconstruction in 1986, China's public administration discipline has undergone more than three decades of development. Over this period, the field has traversed multiple stages of growth, achieving significant milestones. However, a systematic analysis of journal keywords from the past 30 years, conducted through bibliometric and visualization methods, reveals that government administration studies—central to the discipline and foundational to its legitimacy—have been significantly marginalized in the overall body of research in the last decade. The primary factors contributing to this decline include: constraints on research conditions arising from limited political-academic interaction, the shift in research discourse and paradigms due to the rise of Western-style governance models, and a redirection of academic focus driven by evolving social conditions. Nonetheless, rigorous research on government administration remains not only essential for the independent establishment and further development of the discipline but also crucial for enhancing its practical application in state and government management. Furthermore, such research is pivotal in advancing the construction of public administration with Chinese characteristics in the new era. Therefore, in the current era, the discipline urgently needs to “bring government back”. This entails strengthening the interaction between government and academia, unveiling the “black box” of government, and creating a solid foundation for the study of government administration. It also requires dismantling the myth surrounding Western governance paradigms, recognizing the critical role of government, and pushing the boundaries of existing disciplinary frameworks. Finally, the discipline must scientifically adapt to societal changes, maintain a focus on the core of government administration, and continually clarify its foundational principles.

Key Words Public Administration; Government Administration; Research Topics; Discipline Development; Bibliometrics

Empowerment for Competition: Local Government Behavior in Talent Settlement Policy Formation

..... Tao Xiong & Chen Zhang

Abstract In the “Chinese-style decentralization” institutional structure, local governments compete fiercely around regional economic and social development, and “granting” talent citizenship has become an effective means of competition. This paper examines the local government behavior in the process of talent settlement policy making in S City, J Province. It applies an integrated explanatory framework for the adjustment mechanism of local government talent settlement policy through the mutual construction of theory and experience. The framework contains three core elements: institutional space, behavioral preferences, interest games, and local government capabilities. The study found that: (1) Institutional space not only shapes the behavioral space of local governments but also affects the attention allocation of local officials. “Leaders attach great importance to” effectively promotes the agenda setting and formulation process of talent settlement policies; (2) The policy game process between departments and blocks within local governments highlights the “tension” between the policy goal of “granting for

competition” and the capabilities of local governments. Factors such as selective welfare supply have become the “Achilles heel” of local government capabilities, limiting the efforts of local government to formulate policies to attract talents. The study also helps to understand the difficulties of household registration policy reform; as an identity-based household registration policy, the talent settlement policy and the household registration system reform behind it are a diachronic process. The elimination of the “de facto” talent settlement policy in large and medium-sized cities ultimately depends on the realization of equal public services.

Key Words Local Government Competition; Policy Making Process; Talent Settlement Policy; Household Registration System Reform

How Can Functional Departments Take the Lead in Formulating Cross Departmental Policies? Analysis of the Process of Formulating Prepaid Consumption Governance Policies in City A

..... Xiuhai Jiang

Abstract In the current government operation system, departments are increasingly inclined to take the lead in formulating cross departmental policies to address the governance needs of unconventional tasks, which has become an important model in Chinese policy formulation system. The paper introduces “leading formulation” into policy formulation research, and constructs a “task environment (input)-organizational conditions (intermediary)-formulation process (response)-policy introduction (output)” theoretical model based on the system analysis paradigm. This perspective examines the process of A City’s business bureau leading the formulation of prepaid consumption governance policies, hoping to clarify the issue of “how departments lead the formulation of cross departmental policies”. Research has found that cross departmental policy formulation is a multi-stage chain process consisting of environmental input, organizational mediation, action response, and policy output. Faced with the “initial pressure” of unconventional task environment input, local governments will first provide intermediary conditions for cross departmental collaboration through organizational adjustments to clarify the relationship between leading and being led between departments. On this basis, the leading department officially carries out the action process of leading the formulation of cross departmental policies. After two processes of policy formulation and policy review, the output of cross departmental policies is ultimately achieved. The paper expands the application of system analysis paradigm in the context of environmental and system mismatch, and preliminarily answers the question of how cross departmental policies are led in formulating, which helps to enhance the understanding of how government organizations still remain dynamic in the face of unconventional task environments.

Key Words Government Functional Departments; Lead the Formulation; Cross Departmental Policies; System Analysis

The Shaping Mechanism of Grass-Roots Cadres’ Taking Charge Behaviors in Public Crisis Context

..... Xinyu Tan

Abstract In the new era, establishing a high-quality cadre team capable of fulfilling the responsibilities of national rejuvenation and effectively improving creative execution efficiency requires motivating grassroots cadres to take charge and perform excellent. This becomes particularly crucial during major unexpected public crises. Grounded in the framework of behavioral public administration, this study integrates the job demand-resource model with self-determination theory to explore the underlying mechanisms that shape grassroots cadres’ taking charge behaviors during public crises. Specifically, this study first systematically compares the differences in job demands and resources faced by grassroots cadres in the context of public crises and conventional governance through a typical case analysis. Second, utilizing the grounded theory research method, this study has effectively extracted the key factors constraining grassroots cadres’ taking charge behaviors in the context of public crises,

including job demands, job resources, public service motivation, and red tape. Third, this study analyzes survey data from 629 matched leader-subordinate pairs, leading to the conclusion that the task situations faced by grassroots cadres can be categorized into four types: high demand-high resource, low demand-high resource, high demand-low resource, and low resource-low demand. Each of these task situations exerts a significant impact on grassroots cadres' taking charge behaviors in either a positive or negative way. Notably, public service motivation and red tape serve as critical moderating factors. Hence, the study provides a contextualized understanding of the factors shaping grassroots cadres' taking charge behaviors, particularly through the lens of the job demand-resource model and self-determination theory. In light of our findings, important recommendations for policy makers regarding cadre incentive management in public crisis context are discussed.

Key Words Public Crisis; Taking Charge; Grassroots Cadres; Public Service Motivation; Red Tape

Research on the Influence Mechanism of Over-qualification of Civil Servants on Organizational Citizenship Behavior Shaofeng Zhang, Yuting Chen & Jiuchang Wei

Abstract With the deepening of the concept of quality education, more highly educated talents are entering the job market, and the problem of excessive qualifications is becoming prominent. Based on the self-regulation theory, the study is conducted to explore the relationship between over-qualification and organizational citizenship behavior, as well as the inner mechanism which are mediated by job crafting. In addition, the moderating effect of collectivistic orientation is also investigated. The empirical analysis results based on 386 civil servants show that: over-qualification has a positive effect on job crafting towards strengths and job crafting towards interests; Job crafting towards strengths is positively related to individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests is positively related to individual-direct organizational citizenship behavior; Job crafting towards strengths mediates the relationship between over-qualification and individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests only mediates the relationship between over-qualification and individual-direct organizational citizenship behavior. Collectivistic orientation of civil servants plays a positive moderating role in the relationship between over-qualification and job crafting towards strengths, as well as the mediating effect of job crafting towards strengths on the relationship between over-qualification and both individual-directed and organization-directed citizenship behaviors. Conversely, collectivistic orientation plays a negative regulatory role in the relationship between over-qualification and job crafting towards interests, as well as the mediating effect of job crafting towards interests on the relationship between over-qualification and individual-directed citizenship behavior. The findings of this study are of significant practical importance in understanding the issue of over-qualification and enhancing organizational citizenship behavior among civil servants.

Key Words Over-qualification; Job Crafting; Organizational Citizenship Behavior; Collectivistic Orientation

A Study on the Attention Distribution of Provincial and Higher-Level Officials in China: Focusing on Inspections by Provincial and Higher-Level Leaders Jing Xu

Abstract Leader inspections are an important tool for promoting policy implementation and a key method for measuring the allocation of officials' attention. This study collected information on inspections by various leaders at or above the provincial level in all prefecture-level cities nationwide from 2000 to 2017, forming an 18-year city panel dataset. By using multiple econometric methods such as two-way fixed effects and spatial regression, this paper finds that a city's policy resources are the fundamental factor influencing its likelihood of receiving leader inspections, while the city's spatial characteristics bring about a crowding-out effect on attention. Additionally, inspections by higher-level leaders promote

subordinate officials to inspect the same locations, indicating an attention alignment effect. Contrary to the traditional view that focuses on the passive allocation logic of officials' attention, this study proposes that the allocation of officials' attention is autonomous, and inspections by officials at different levels are differentiated. By exploring the various effects of officials' attention allocation as one form of "top-down" policy implementation, this paper provides new empirical evidence for exploring the political economy logic of senior officials' attention allocation in China.

Key Words Leader Inspections; Attention Allocation; Policy Implementation; Prefectures Cities

How Can Network Administrative Organization Contribute to the Improvement of Regional Environmental Performance? A Case Study of the Joint River Chief System in Chinese Yangtze River Delta Demonstration Zone Hua Xing, Bo Feng & Xinyu Yan

Abstract Network effectiveness is an important issue in regional environmental governance. The existing literature on network effectiveness mainly focuses on the individual organization level and the overall network level, but the effectiveness at the network edge level is insufficient. Network administrative organization (NAO), as an external governance organization independent of network participants, can effectively coordinate network activities and improve governance performance at the network edge level. Taking the joint river chief system in the Yangtze River Delta Demonstration Zone as an example, this paper studies the effect of NAO on regional environmental governance performance by means of synthetic control method, and analyzes its influence mechanism through qualitative research. The results show that the joint river chief system significantly improves the quality of water in the inter-provincial boundary. The reason is that the joint river chief system is embedded in the integrated governance regime of the Yangtze River Delta, and forms a perfect collaborative governance regime production chain, which effectively solves the problem of fragmentation of cross-administrative environmental governance. This paper further develops the theory of regional collaborative governance, which has important practical value and theoretical significance to better play the role of NAO and explore the interaction of network governance structure, process and leadership in a broader institutional background.

Key Words Network Governance; Network Administrative Organization; Joint River Chief System; Environmental Performance

Government Regulation and Intermediary Authorization in the Guest Worker Program: A Case Study of Cross-border Labor Cooperation Between China and Vietnam

..... Yan Huang & Binbin Wang

Abstract The cross-border labor cooperation program has been developing rapidly since it officially landed in Guangxi in 2017, and the local government has made full use of this policy dividend to introduce Vietnamese workers and undertake the transfer of labor-intensive industries in the southeast coastal areas. The strict constraints of the 30-day visa system make the central government, local governments, employment enterprises, and intermediary companies jointly maintain a dynamic and balanced employment management model. Under the guidance of the dual goals of security and commercialization, the ultra-short-term visa policy for Vietnamese guest workers is strictly implemented, and the phenomenon of escape and overstay of guest workers is far less than that of Japan, the republic of Korea and Chinese Taiwan, and the labor rights and interests of guest workers are also protected. The introduction of foreign workers has been a challenging policy learning process for Chinese governments at all levels. The policy innovation practice presented in this case is that the local government creates a dynamic labor market and intermediary service market by fully authorizing and strictly supervising the intermediary companies, and this dynamic supervision guides the healthy competition between the intermediary companies and the employment enterprises. The visa and supervision policies reached by

the central government and local governments based on the balance of interests have effectively promoted the realization of security and commercialization goals, surpassing the guest worker management model in other countries and regions in East Asia.

Key Words Cross-border Labor Cooperation; Guestworker; Securitization; Commercialization

Policy Implementation, Administrative Burden and Feedback: A Case Study of Official Card Management in Universities Xiaoqiao Shi & Liang Ma

Abstract In the tension between adhering to higher-level requirements and exercising local autonomy, organizational differentiation in implementation results in varying levels of administrative burdens on target groups. These groups' responses to burden further influence policy implementation adjustment. This article uses universities' official card management as a slotto explore how administrative burdens are generated by different implementation strategies, how researchers respond and influence policy implementation adjustment. Taking universities in Beijing as an example, through policy documents and telephone interviews, this article found that top-ranked universities are more likely to choose a "reduced" implementation strategy, thereby minimizing researchers' administrative burdens . Most universities adopt a "parallel" strategy, complying with higher-level directives while exercising autonomy, resulting in a moderate level of administrative burden on researchers. In this situation, researchers are more likely to give feedback and then promote adjustments to policy implementation. Universities constrained by environment and resource tend to proactively implement an "added" strategy, imposing heavy administrative burdens on researchers. But the feedback from researchers is less likely to drive changes in policy implementation. This article reveals the complex relationships between policy implementation, administrative burden, feedback and policy implementation adjustment, providing empirical evidence for promoting policy implementation.

Key Words Policy Implementation; Administrative Burden; Policy Feedback; Policy Implementation Adjustment; Official Card Reimbursement in Universities

Opening the "Public Black Box": Perception and Reconstruction of Public Encounters

..... Jing Yang & Fanbin Kong

Abstract In the course of bureaucratic evolution and social development, the relationship between the government and the public, as well as their respective roles, has undergone a fundamental transformation, gradually shifting from a relationship of "ordering and obeying" to one of "serving and being served." However, while the public has transitioned from being invisible to the government in the past to being characterized by the complexity and plurality of modern governance, they remain an unopened "black box" as the object of service. This has significantly hindered the formation of high-quality public policies and services, as well as the achievement of high levels of government performance. Therefore, how to open the "Public Black Box" has become an objective challenge in China's governance context, and the theory of public encounter, which has emerged and developed in Western countries, can provide valuable insights for addressing this contemporary issue. Focusing on micro-level relational processes, public encounter inherently possesses people-oriented attributes and contributes to the potential positive effects of discovering a new service path in the government's shift from management to service functions. Through theoretical analysis of public engagement and government responsiveness, as well as the deconstruction of these elements within the Chinese context, this thesis elucidates the theoretical core and key components of public encounter from a scientific perspective. It also attempts to provide a feasible approach to opening the "Public Black Box" in China's governance, contributing to the realization of the modernization of the national governance system and enhancing the government's ability to govern.

Key Words Public Encounter; Public Engagement; Government Responsiveness

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第1期(总第103期)
2025年2月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.1
Published in February 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部

(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258