

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 4

VOL.18 NO.4

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社 长：肖 滨

主 编：朱亚鹏

编辑部副主任：张雪帆

文 字 编 辑：张楚民 刘学谦 秦 玥

电 话：020-84113029

传 真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

学 术 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|----------------|-----------------|
| 包国宪 (兰州大学) | 鲍 静 (中国行政管理学会) |
| 陈汉宣 (香港城市大学) | 陈振明 (厦门大学) |
| 丁 煌 (武汉大学) | 邓大松 (武汉大学) |
| 顾 昕 (浙江大学) | 何达基 (香港城市大学) |
| 侯一麟 (美国锡拉丘斯大学) | 姜晓萍 (四川大学) |
| 敬义嘉 (复旦大学) | 孔繁斌 (南京大学) |
| 蓝志勇 (清华大学) | 刘国材 (美国中佛罗里达大学) |
| 李连江 (香港大学) | 任剑涛 (清华大学) |
| 苏彩足 (中国台湾大学) | 苏 竣 (清华大学) |
| 汪明生 (中国台湾中山大学) | 王浦劬 (北京大学) |
| 王绍光 (清华大学) | 吴建南 (上海交通大学) |
| 肖 滨 (中山大学) | 徐 勇 (华中师范大学) |
| 薛 澜 (清华大学) | 杨开峰 (中国人民大学) |
| 郁建兴 (浙江大学) | 岳经纶 (中山大学) |
| 张成福 (中国人民大学) | 张凤阳 (南京大学) |
| 张康之 (浙江工商大学) | 张 雷 (东北大学) |
| 张亚红 (美国罗格斯大学) | 周光辉 (吉林大学) |
| 周志忍 (北京大学) | 朱春奎 (复旦大学) |
| 朱光磊 (南开大学) | 竺乾威 (复旦大学) |
| 朱正威 (西安交通大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

- Bouckaert, Geert (KU Leuven Public Governance Institute, 比利时)
- Chappelet, Jean-Loup (University of Lausanne, 瑞士)
- Eckenberry, Angela (University of Nebraska at Omaha, 美国)
- Franklin, Amy (University of Oklahoma, 美国)
- Hudson, John (University of York, 英国)
- Im, Tobin (Seoul National University, 韩国)
- Kim, Mirae (Georgia Mason University, 美国)
- Moon, M. Jae (Yonsei University, 韩国)
- Mussari, Riccardo (Università di Siena, 意大利)
- Ongaro, Eduardo (The Open University, UK, 英国)
- Wanna, John (Australian National University, 澳大利亚)

编 辑 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 陈那波 (中国人民大学) | 陈 纲 (美国纽约州立大学) |
| 陈 娜 (中山大学) | 陈 灿 (美国乔治亚州立大学) |
| 高 翔 (浙江大学) | 耿 曙 (浙江大学) |
| 郭 超 (美国宾夕法尼亚大学) | 郭 瑜 (中国人民大学) |
| 何艳玲 (中国人民大学) | 和经纬 (香港科技大学) |
| 黄冬娅 (中山大学) | 康 伟 (天津师范大学) |
| 李秉勤 (澳大利亚新南威尔士大学) | 李佳源 (中山大学) |
| 李棉管 (中山大学) | 刘 鹏 (中国人民大学) |
| 刘帮成 (上海交通大学) | 陆 毅 (美国纽约市立大学) |
| 梅赐琪 (清华大学) | 孟凡蓉 (西安交通大学) |
| 孟天广 (清华大学) | 孙 涛 [哈尔滨工业大学 (深圳)] |
| 孙柏瑛 (中国人民大学) | 王欢明 (大连理工大学) |
| 王秋石 (中山大学) | 王学军 (兰州大学) |
| 杨立华 (北京大学) | 叶 林 (中山大学) |
| 叶娟丽 (武汉大学) | 易洪涛 (美国佛罗里达州立大学) |
| 于文轩 (厦门大学) | 张海波 (南京大学) |
| 张书维 (中山大学) | 张雪帆 (中山大学) |
| 张长东 (北京大学) | 赵志荣 (浙江大学) |
| 郑 磊 (复旦大学) | 郑跃平 (中山大学) |
| 朱旭峰 (清华大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

●专栏：人工智能与政府信任

当 AI 成为“公仆”：政务服务数字人类型对政府信任的影响研究

..... 李姝婷 邱 茜 1

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

和思绮 刘炳胜 22

●论文

算法特征披露何以影响公众决策偏好：基于联合实验的实证分析

..... 王 戈 向 丽 张哲君 41

数字技术与多层级治理模式的变迁：以空气污染治理为例

..... 陈 靖 徐 灿 洪 伟 63

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

《公共行政评论》第九届青年学者论坛优秀论文

当 AI 成为“公仆”：政务服务数字人类型 对政府信任的影响研究

李姝婷 邱 茜*

【摘要】在政务服务数字赋能背景下，AI（Artificial Intelligence，人工智能）数字人作为一种新型智能代理在政务办事服务多元场景中得到应用，推动了政务服务提质增效。然而，究竟何种类型的政务服务数字人能够带来更高的政府信任，不同类型的政务服务数字人又是通过何种机制影响公众对政府的信任，相关研究多停留在理论探讨层面。论文基于心智知觉理论与信任转移理论构建理论模型，通过三项实验研究，探讨了政务服务数字人类型（情感导向型与任务导向型）对公众政府信任的影响机制。研究发现：（1）与任务导向型政务服务数字人相比，情感导向型政务服务数字人能让公众拥有更高的政府信任。（2）公众对两类政务服务数字人的能力感知不存在显著性差异，但相较于情感导向型政务服务数字人，公众对任务导向型政务服务数字人的温暖感知较低；温暖感知在不同类型政务服务数字人影响公众政府信任的过程中发挥中介作用。（3）公众的政民互动经历（正面与负面）在政务服务数字人类型影响温暖感知、能力感知的过程中发挥调节作用。论文丰富了政务服务场景中数字人类型与政府信任的相关研究，强调应在政务服务智能化转型的过程中注重“情法兼顾”的原则，在部署政务服务数字人的过程中平衡专业性与情感互动，以确保政务服务的持续优化和效能的提升。

【关键词】数字人 政府信任 温暖感知 能力感知 调查实验

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）04-0001-21

* 李姝婷，对外经济贸易大学政府管理学院博士研究生。通讯作者：邱茜，首都经济贸易大学工商管理学院副教授。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。本文曾在《公共行政评论》第九届青年学者论坛和公共管理青年学者国际发表能力提升工作坊交流汇报，感谢与会专家学者的点评与建议。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“人工智能背景下结构性失业的风险演化与治理研究”（24BZZ048），对外经济贸易大学研究生科研创新基金资助“公共部门人工智能应用对公务员能力结构与工作行为的重塑研究”（202542）。

一、引言

人工智能驱动的政务服务创新是优化政务服务、提升行政效能、推动“高效办成一件事”的重要改革举措，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要路径。随着 ChatGPT、Deepseek 等大语言模型的突破性进展，具有高度拟人化特征的 AI 数字人正在重塑政务服务的形态与边界。数字人是以“AI+Robotic Process Automation+数据+机器人”等多重技术深入融合应用创造的高度拟人化的新型工作人员（Seymour et al., 2021）。其核心目标是推动政务服务由人力服务型向人机交互型转变，实现人智交互（邱茜、李姝婷，2021；张定安、何强，2024）。在实践中，各地政府通过自主探索，陆续上线多个政务服务数字人。如江西省政务服务数字人“小赣事”，提供办事咨询、政策解读等服务；上海市浦东新区数字人“小浦”，具备智能帮办、政策推送等专业服务能力。这些 AI 数字人不仅能够 7×24 小时全天候在线服务，高效处理多项事务，还能借助个性化互动营造更具亲和力的服务体验，从而有效提升公众对政务服务的满意度（Sun & Medaglia, 2019；Pelau et al., 2021）。尽管数字人在赋能政务服务实践中具有很强的应用潜力，但其影响公众对政府信任的机制尚未得到系统的理论探讨与实证检验。尤其是在政务服务数字人逐步替代传统政务服务“前台”的背景下，如何在部署过程中兼顾技术效率与公众情感体验，如何有效构建公众对政务服务数字人及其背后政府的信任，成为数字政府发展的关键问题。

目前研究主要聚焦 AI 驱动的智能代理作为工具助手、决策顾问或协作者等角色在服务场景中的应用，多基于技术-组织-环境理论、技术接受模型、任务技术适配理论、社会技术系统理论和整合技术接受扩展理论等传统理论框架，探讨公众对人工智能技术的接受度和持续使用意愿等非情感反应的影响及其作用机制（Neumann et al., 2024；Norzelan et al., 2024）。相关研究重点关注人工智能的表现形式、智能化水平、系统特性如何影响用户体验（Glikson & Woolley, 2020；Gkinko & Elbanna, 2022；Park et al., 2023），聚焦于系统性能、界面设计等技术特征（Shareef et al., 2011；Carter & Bélanger, 2005）。数字人具备了“计算机作为社会行动者”（Computers as Social Actors）理论中的核心特征，即尽管公众理性上知道与其互动的是机器，但他们仍倾向于将人际交往中的社会规范和评价标准应用到与数字人的互动中（Nass et al., 1994）。数字人不仅仅是一个简单的技术工具，更是一个具备社会性和情感性的互动媒介。因此，我们需要将数字人置于更广泛的社会互动框架中，才能全面把握其影响公众体验的深层机制。此外，AI 数字人在政务服务与商业服务领域的应用呈现

出截然不同的核心目标导向。政务服务场景中的 AI 应用以公共价值与社会责任为根本出发点，强调服务的公平性、可及性和普惠性；而商业领域的 AI 应用通常以盈利目标和效率最大化为核心驱动力。尤其在政务服务领域，公众更加关注 AI 应用的合法性、透明性和责任性，这些因素直接关系到政府的公信力和公众的制度信任（Wirtz et al.，2019；Aoki，2020）。因此，研究 AI 数字人在公共服务领域应用的特殊影响机制，不仅有助于提升公众对政务服务的认可度，也对维护和增强政府整体形象与信任基础具有重要意义。

作为政务服务的“前台”，智能代理的服务风格与公民的主观感知之间存在复杂的互动关系（Aoki，2020；Wang et al.，2021；Cai et al.，2024）。在人机交互研究领域，人们依据沟通风格与互动特征将智能代理划分为工具型、辅助型和伙伴型（Seeber et al.，2019；Zhang & Rau，2023；Ma et al.，2024）。工具型和辅助型强调智能代理的事务执行功能，注重信息传递的精确性和任务完成的效率性；伙伴型则强调智能代理的社会-情感属性，注重情感互动与满足用户的社会心理需求（Pelau et al.，2021）。此外，数字治理背景下政府回应的话语模式通常可分为理性导向和情感导向，理性导向主要采用规范化、正式化语言传递法律法规和政策要求；情感导向则更多使用情绪词汇和富有同理心的表达，以增强与公众的情感互动（高学德、廉静，2024）。作为兼具聊天机器人特性和政府回应性功能的智能代理，政务服务数字人不仅承担着提供政务信息和处理相关任务的职能，更在传递公共价值和人文关怀方面发挥着重要作用。基于此，本研究将政务服务数字人分为任务导向型数字人和情感导向型数字人。任务导向型数字人以权威信息提供者角色定位，通过规范化、精确化的语言传递政策法规和办事流程，注重程序的准确性和标准化的问题解决方案，体现“依法行政”的服务理念。相比之下，情感导向型数字人则以服务伙伴角色定位，使用更亲和、简明的语言表达与公众建立情感联结，注重提供个性化支持与友好的互动体验，体现“以人为本”的服务理念。不同类型的政务服务数字人对公众的政府信任是否存在差异，尚未有明确答案。此外，政府信任是一个动态演化的社会心理过程，受公民既有经验的影响（Grimmelikhuijsen & Knies，2017）。然而，目前研究往往将数字人的影响视为一个独立的、静态的过程，而忽视了既往的政民互动经历如何调节公众对数字人的感知与评价。

综上，本研究旨在解决以下三个问题：第一，不同类型的政务服务数字人为何会引发公民不同的信任反应？第二，这种信任效应通过何种心理机制实现？第三，在什么条件下这种效应会增强或减弱？本研究整合心智知觉理论和信任转移理论，构建了一个包含技术特征、心理机制与情境因素的综合性分析框架。本文通过探讨政务服务数字人类型对政府信任的影响，尝试揭示这一现象背后

的深层机制，扩展心智知觉理论的研究框架，验证信任转移理论在数字政府情境中的适用性。在实践方面，本研究旨在为政府部门设计和部署政务服务数字人提供重要参考，在平衡数字人的专业性与亲和性、技术特征与情感互动之间找到合适的设计，以增强公众对政务服务新模式的接受度和维护政府的公信力。

二、理论基础与研究假设

（一）理论基础

本研究整合心智知觉理论和信任转移理论构建理论模型，探究政务服务数字人类型如何影响公众的政府信任。心智知觉理论用于解释个体与他人（包括人类主体和非人类实体）互动时感知的潜在机制。该理论的两个核心维度是能动性和体验性（Gray et al., 2007）。能动性是指个体感知他人在行动中有意识和有目的的程度，包括自我控制、决策、交流等能力；体验性则是指个体认为该对象能够体验情感和感知状态。能动性和体验性被进一步操作化为社会判断中的能力维度和温暖维度。能力维度是指个体对其他主体的智力、技能和能力的感知，温暖维度是指个体对其他主体的友好、乐于助人和可信赖的感知（Fiske et al., 2007）。相关研究应用心智知觉理论解释个体与人形机器人、智能虚拟代理等人工智能主体互动时感知的潜在机制（张妍等，2024；Yam et al., 2021；Harris-Watson et al., 2023）。在本研究中，数字人作为一种非人类实体被应用于政务服务中，公众可能将其视为一个能够理解需求、做出合理决策并具备一定情感反应的“智能体”。当数字人被赋予较高的“心智”，即被认为具有高水平的自主性和情感体验能力时，公众通常会表现出更高的信任感和依赖感（Dennis et al., 2023）。能力感知反映了公众对其工作能力的信任，而温暖感知表征了公众对数字人情感层面的接纳程度。两个维度共同影响公众对数字人的评价。此外，心智知觉理论指出，个体的心智感知不仅受到其他主体内在属性的影响，还受到自身外部经验和社会互动的塑造（Epley et al., 2007）。本研究选择政民互动经历作为调节变量，探究其如何影响公众对数字人“心智”特征的认知。

信任转移理论认为，当一个实体（信任源）获得信任后，这种信任可以转移到与之密切关联的其他实体（信任目标）上（Stewart, 2003）。这种转移发生的关键前提是信任源与信任目标之间存在明显的关联性。信任转移可以作为信任建立的一种方式（Doney & Cannon, 1997；Wang et al., 2021）。在建设数字政府的情境下，这一理论具有特殊的适用价值：首先，政务服务数字人作为政

府的新型代理人，与政府之间存在明确的组织隶属关系；其次，公众普遍将数字人视为政务服务的“前台”，这种认知强化了二者之间的关联性；最后，数字人的服务表现直接影响公众对政务服务的互动体验，为信任转移提供了经验基础。基于此，本文提出公众对数字人的评价会通过信任转移机制影响其对政府的整体信任判断。

（二）研究假设

1. 政务服务数字人类型与政府信任

政府信任是指公众在与政府互动过程中逐渐形成的、对政府实现其期望结果的信念或信心。政府信任反映了公众对政府的认可和支持，包含公众对政府能力、仁慈与诚信三个方面的评价（Grimmelikhuijsen, 2012；樊博、李晶晶，2024）。其中，感知能力反映政府是否展现出专业、高效、可靠的决策与执行水平，感知仁慈反映政府在动机层面是否真诚地重视公众利益，感知诚信则反映政府是否守诺并如实披露信息（Peters et al., 1997；Kim, 2005）。社会人口属性、政治、政府、经济、社会、文化等因素都会影响政府信任（朱春奎、毛万磊，2017）。在公众与政府互动的过程中，政府信任也受到公共服务的质量和互动体验的影响。

在公共行政领域，以政务生成预训练转换器（GovGPT）为代表的人工智能模型依托政务服务数字人或政务聊天机器人，推进从“传统行政人”到“虚拟行政人”的转变（汪波、牛朝文，2023）。这一转变让公众能够在仿真化、类人化的对话场景中，获得匹配度更高、更具针对性的政务服务体验。在这一过程中，情感导向型与任务导向型数字人由于服务风格的差异，可能会触发公众不同的社会认知评价（何哲等，2023）。研究表明，情感因素往往比单纯的专业能力更能影响公众对技术的接受度和体验感（郑磊，2021；王戈、张哲君，2023）。情感导向型数字人注重“以人为本”的服务理念，作为服务伙伴型问题解决者，能与公民建立情感联结，让公民感受到政府服务的人性化关怀。已有研究表明，公共服务人员展现出的亲和性对公民的服务体验有显著影响（高进等，2025），同时政务服务中的互动体验对公民满意度有重要影响（Reisig & Parks, 2000）。相比之下，任务导向型数字人在与公众互动过程中注重“依法行政”的专业理念，通过采用更正式、专业化的表达方式，突出自身的专业性和权威性。虽然这种服务风格展现了较强的业务能力，但高度程式化的服务方式和高社会距离可能会给公众留下刻板、官僚化的印象。研究表明，过度强调专业性和规范性的服务方式可能会增加公民对政府服务的心理距离（韩啸等，2024）。综上，本文提出以下假设。

H1: 公众面对不同类型的政务服务数字人所感知的政府信任存在显著差异。与任务导向型数字人相比, 公众对情感导向型数字人带来的政府整体信任水平更高。

2. 温暖感知的中介作用

能力和温暖两个维度是个体与外界互动过程中认知与情感评价体系的主要内容 (Hilton & Von Hippel, 1996)。基于心智知觉理论, 温暖感知是指个体对其他主体产生的友善、亲切、善良、真诚等的情感感知 (Fiske et al., 2007)。相关研究表明, 情感分析能力在智能服务系统中对提升用户体验具有关键作用 (宋双永等, 2020)。

情感导向型政务服务数字人更容易引发公众的积极评价。一方面, 情感导向型政务服务数字人的服务风格展现出明显的人文关怀, 不仅能传递信息, 更对公众表达了一种理解和支持的态度。另一方面, 情感导向型政务服务数字人会适时使用情感性词汇, 这种语言特征有助于拉近与公众的心理距离, 进而触发公众更高的温暖感知。根据信任转移理论, 公众会将这种温暖感知进一步转移到对政府的信任评价上。当公众感受到来自数字人的善意和关怀时, 他们更可能认为政府重视民生、关注公众的需求。相比之下, 任务导向型政务服务数字人正式和规范性的服务风格可能更加突出了其理性和专业性, 但较难激发与情感导向型政务服务数字人同样程度的温暖感知。综上, 本文提出以下假设。

H2: 温暖感知在不同类型政务服务数字人影响政府信任的过程中起中介作用。相较于任务导向型数字人, 公众对情感导向型数字人的温暖感知更高。

3. 能力感知的中介作用

心智知觉理论认为, 个体在与他人互动时除了关注其情感特征外, 还会评估其智力、技能和能力 (Fiske et al., 2007)。能力感知是指个体对其他社会成员产生的信心、智慧、技能水平等的认知。在专业服务的情境下, 个体对数字人的评价主要体现在专业知识的掌握程度、问题解决的规范性以及表达的准确性等维度 (Lindgren et al., 2019)。

整体上, 任务导向型政务服务数字人通常会被公众视为具有更高的专业性和权威性。任务导向型政务服务数字人作为权威信息提供者被嵌入政务服务前台, 使用正式专业术语, 引用法规条款并严格遵循标准化脚本, 规范化的专业表述能够展现其对相关公共政策的深入理解和解决问题的权威性。研究表明, 在政务服务场景中, 这种专业化的表达方式能增强公众对服务提供者的能力评价 (Cialdini & Goldstein, 2004)。与情感导向型政务服务数字人相比, 任务导向型政务服务数字人更加注重事务处理的精确性和权威性, 进而使公众对其能力的认知得到增强。情感导向型政务服务数字人的功能定位更侧重于情感互动,

虽然其在温暖感知方面的表现具有优势，但由于其具有亲和力的表现，因而可能会削弱公众对其能力方面的评价。综上，本文提出以下假设。

H3：能力感知在不同类型政务服务数字人影响政府信任的过程中起中介作用。相较于情感导向型数字人，公众对任务导向型数字人的能力感知更高。

4. 政民互动经历的调节作用

个体对互动对象的情感反应不仅受其自身特征的影响，还会受互动双方先前互动经历的影响（Ballart et al., 2024）。政民互动经历是指公众在与政府进行互动的过程中所获得的经验，通常分为正面和负面经历。正面经历通常与公众对政府服务的满意度、信任感以及对政府行为的认同相关，而负面经历则更多反映公众对政府服务的不满、失望或信任危机（童佩珊、朱春奎，2024；Du & Zhu, 2024）。

温暖感知是公众在与数字人互动时所感知的情感关怀和人性化表现。一方面，正面互动经历会提升公众对政府及其代理人的信任感和情感联结。当公众在过去的互动中感受到政府的支持、理解和有效服务时，他们对政府提供的数字人，尤其是情感导向型数字人的温暖感知可能会增强。另一方面，负面的政民互动经历往往会在公众心中留下“创伤”。这种创伤性经历会使公众更加重视服务过程中的情感温度。在这种情况下，情感导向型数字人友好的互动方式能够满足公众的情感补偿需求。相比之下，任务导向型数字人的规范化表达方式可能会被解读为情感冷漠的表现。综上，本文提出以下假设。

H4：政民互动经历（正面与负面）对政务服务数字人类型影响公众温暖感知起调节作用。

能力感知是公众在互动过程中对数字人处理事务能力和专业性的感知。负面的政民互动经历会改变公众对专业性的理解和评价方式。当公众有负面的政民互动经历时，他们对政府服务的专业性往往持有更加审慎的态度。在这种情况下，任务导向型数字人规范化的表达方式可能会产生负面效果。其强调专业性和规范性的表现可能会被解读为官僚主义的延续。在负面经历背景下，公众对服务需求的优先级也会发生改变，更看重问题解决的效果而非过程的规范性。

相比之下，情感导向型数字人虽然在形式的专业性上表现较弱，但其灵活的问题解决方式可能更符合有负面经历公众的实际需求。在公众有负面经历背景下，能力感知的形成可能更依赖于服务的实际效果，而不是表面的专业性展现。这意味着在公众有负面经历的情境下，情感导向型数字人的服务方式可能会通过更间接但更有效的路径影响能力感知。因此，本文提出以下假设。

H5：政民互动经历（正面与负面）对政务服务数字人类型影响公众能力感

知起调节作用。

本研究整合心智知觉理论与信任转移理论，构建了一个综合的分析框架，旨在探讨数字人作为新型政府代理人，其类型如何通过影响公众对数字人的社会认知评价（温暖感知和能力感知），进而促进或阻碍公众的信任从数字人向政府转移。同时，公众的政民互动经历可能在这一过程中起到调节作用。综上，本研究理论模型如图 1 所示。

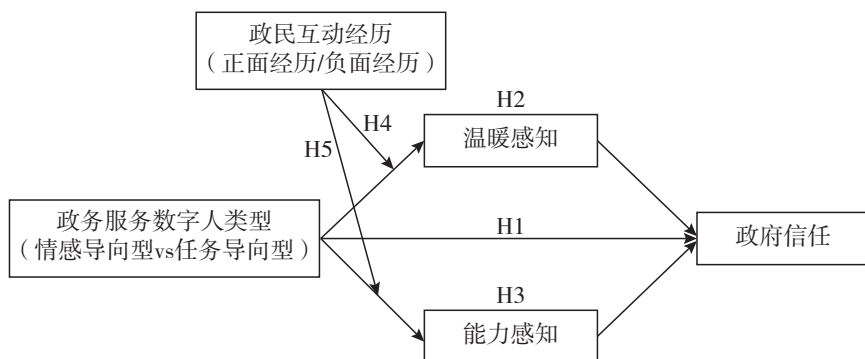


图 1 理论模型

资料来源：作者自制。

三、研究设计

本研究采用调查实验中的情境实验方法。情境实验常用于研究多个自变量对一个因变量的关系，可以向被试随机提供多个由变量组合成的情境，且无须设置明显的控制组和对照组（Auspurg & Hinz, 2015）。本研究共包含了 3 个子实验。实验 1 的目的是探究政务服务数字人类型对公众政府信任的影响。实验 2 和实验 3 分别验证不同的心理机制及政民互动经历如何影响公众对不同类型数字人的感知，进而影响公众对政府的信任程度。

（一）实验前测

目前，各地在政务服务中推广的数字人形象设计多样化，常见的外形特征包括男性、女性、卡通以及机器人形象。根据社会临场感理论，不同的 AI 形象会影响个体的情感认知（Vuong et al., 2023）。为避免 AI 形象偏好对实验结果的干扰，本研究在正式实验前加入了前测环节。被试将看到四种不同的政务服务数字人形象（见图 2），并被要求选择他们最喜欢的形象。选择完成后，被试将继续参与正式的情境实验。经检验，被试对不同形象数字人的温暖感知、能力感知、政府信任不存在显著的差异。



图 2 不同外形的政务服务数字人形象

资料来源：作者自制。

（二）被试选择与特征

本研究的实验对象为居住所在地已部署 AI 政务服务数字人的公众。2024 年 11 月，研究团队通过见数（Credamo）数据收集平台进行问卷发放，每位被试被分配到实验组的概率相同^①。数据回收后，剔除作答选项具有规律性、未通过注意力检测等的样本。三组实验的有效样本情况见表 1。

表 1 样本信息分析

特征		实验 1（N=150） %或 M（SD）	实验 2（N=300） %或 M（SD）	实验 3（N=412） %或 M（SD）
性别	男	46. 67	47. 00	43. 45
	女	53. 33	53. 00	56. 55
年龄段	18~30 岁	44. 67	39. 67	48. 79
	31~40 岁	37. 33	49. 00	36. 17
	41~50 岁	13. 33	10. 00	12. 13
	50 岁以上	4. 67	1. 33	2. 91
	专科及以下	8. 67	9. 67	12. 86
学历	本科	66. 66	57. 00	67. 47
	硕士	16. 67	26. 66	14. 56
	博士	8. 00	6. 67	5. 11
数字素养		6. 09（0. 48）	6. 05（0. 39）	6. 15（0. 45）
AI 认知		5. 16（1. 02）	5. 37（1. 01）	5. 28（0. 91）
组别	任务导向型数字人	51. 33	49. 33	48. 79
	情感导向型数字人	48. 67	50. 67	51. 21
	政民互动负面经历	—	—	47. 33
	政民互动正面经历	—	—	52. 67

资料来源：作者自制。

① 根据 G*Power 3. 1（Faul et al.，2007）计算可得，对于中等至中等偏小的效应量（t 检验，d=0. 5），要达到 1-β=0. 8 的统计效力，每个实验需要 51 名被试。本研究在每个线上实验均招募比计算样本量多 25% 的被试数量，以提高统计功效。

（三）变量测量

1. 政府信任

借鉴 Grimmelikhuijsen 和 Meijer（2014）关于公众对政府的整体信任度的测量方法，本研究设置了能力、仁慈、诚信 3 个维度进行测量，共 4 个题项。变量的 Cronbach's α 系数为 0.81，量表的内部一致性较好。

2. 政务服务数字人类型

参考相关研究及本研究情境，政务服务数字人类型包括两个问题：（1）“小政”在多大程度上是情感导向型（服务伙伴：通过亲和化、简明化语言与公众建立情感联结）政务服务数字人？（2）“小政”在多大程度上是任务导向型（权威信息提供者：采用规范化、精确化语言传递政策法规与办事流程）政务服务数字人？（Cai et al., 2024；沈鹏熠等，2025）。测量采用的是李克特 7 级量表（1=非常不认同，7=非常认同）。

3. 温暖感知和能力感知

借鉴 Cuddy 等（2008）的研究，温暖感知共计 4 个题项，即被试评价在多大程度上认为这个数字人是“温暖的”“友善的”“友好的”“真诚的”。能力感知共计 4 个题项，即被试评价在多大程度上认为这个数字人是“能干的”“有能力的”“称职的”“高效的”。所有题项均采用李克特 7 级量表（1=非常不同意，7=非常同意）。两个变量的 Cronbach's α 系数分别为 0.868 和 0.645，整体的内部一致性较好。

4. 政民互动经历

参考 Resh 等（2022）和 Ballart 等（2024）的研究，本研究采用回忆启动法操纵政民互动经历。负面经历组的被试需要回忆近一年在与政府部门打交道过程中的失败或者不好经历，并描述具体事件细节和当时的情感体验，文本不少于 20 字。正面经历组的被试需要回忆近一年在与政府部门打交道过程中的顺利经历。两组均给出可供被试参考的感受。负面感受有沮丧、生气、无助、厌恶等，正面感受有愉快、舒畅、安心、温暖等。被试需要根据他们所经历的政务情境，评估自身所感受的负面或正面情绪的强度。评价量表采用李克特 7 级量表（1=非常不同意，7=非常同意）。

5. 控制变量

控制变量选择被试的性别、年龄、受教育程度、职业类型、数字素养和 AI 认知。其中数字素养的测量借鉴杨江华和杨思宇（2023）的研究，包括基本技能、信息能力、社交能力与数字态度 4 个维度，17 个测量题项。AI 认知参考

Chiu 等（2021）的研究，包括“我对人工智能非常了解”“我觉得自己在人工智能方面的知识非常丰富”等 5 个题项。

（四）预实验

为了检验对情感导向型和任务导向型两种数字人的描述是否符合定义要求，研究在正式实验之前设置了预实验。研究采用视频的方式启动情境实验。预实验在见数问卷平台上招募了 46 名被试。被试会被告知假设她/他最近租了房子，因想提取住房公积金而到政务服务中心进行咨询，将由数字人“小政”为其服务。选择公众提取住房公积金情境进行实验的主要原因是：（1）在国家政务服务平台网站所公布的个人高频服务清单中，多项公积金相关业务位于清单前列。（2）解答关于住房公积金提取业务的咨询既对专业知识有一定要求，又常面临租房压力、资金周转等民生诉求。因此，这种场景能较好地兼顾数字人任务导向型与情感导向型两种角色要求。

根据前测结果，被试需要观看 1 分 30 秒左右的视频，内容为她/他与对应形象的数字人“小政”关于提取住房公积金事项的多轮对话。观看视频后，被试需要评价“小政”在多大程度上作为情感导向型数字人和任务导向型数字人。采用配对样本 T 检验发现，被试者认为情感导向型数字人和任务导向型数字人两个实验组之间存在统计学差异。具体而言，在问题 1 中， $M_{\text{情感导向型}} = 6.11$ ， $M_{\text{任务导向型}} = 2.89$ ， $t = 12.238$ ， $p < 0.001$ ；在问题 2 中， $M_{\text{情感导向型}} = 3.85$ ， $M_{\text{任务导向型}} = 6.00$ ， $t = -5.327$ ， $p < 0.001$ 。即被分配到情感导向型数字人组的被试认为“小政”是服务伙伴，而被分配到任务导向型数字人组的被试认为“小政”是权威信息提供者，这表明研究对数字人类型变量的操作有效。

四、研究结果与分析

（一）操纵检验

在正式实验中，本研究再次对自变量政务服务数字人类型进行操纵检验。配对样本 T 检验发现，被试认为情感导向型数字人和任务导向型数字人两个实验组之间存在统计学差异。以实验 1 为例，在情感导向型实验组，被试认为“小政”是情感导向型数字人（ $M_{\text{情感导向型}} = 5.96$ ， $M_{\text{任务导向型}} = 4.51$ ， $t = 4.887$ ， $p < 0.001$ ）；在任务导向型实验组，被试认为“小政”是任务导向型数字人（ $M_{\text{情感导向型}} = 3.66$ ， $M_{\text{任务导向型}} = 6.17$ ， $t = -11.474$ ， $p < 0.001$ ）。这表明研究对自变量的操纵有效。实验 2 和实验 3 与实验 1 的操纵检验结果一致。

此外,实验3还检验了研究对政民互动经历的操纵是否有效。结果显示,在正面组,被试感知到的负面情绪显著低于正面情绪($M_{\text{负面组}} = 2.56 < M_{\text{正面组}} = 6.45$);而在负面组,被试感知到的负面情绪显著高于正面情绪($M_{\text{负面组}} = 6.17 > M_{\text{正面组}} = 2.35$)。这表明回忆启动操纵政民互动经历有效。

(二) 主效应分析

实验1检验公众在面对不同类型的政务服务数字人时,其政府信任感是否存在显著差异。研究采用单因素方差分析(One-way ANOVA)方法对不同组别的平均值进行比较。首先对样本进行Levene检验,满足样本方差齐性假设。结果显示(见图3),公众在面对不同类型政务服务数字人时,其感知的政府信任水平存在显著的差异 [$M_{\text{情感导向型}} = 5.925$, $M_{\text{任务导向型}} = 5.536$, $F(1,148) = 12.678$, $p < 0.001$]。这表明,与任务导向型数字人相比,情感导向型数字人的服务给公众带来更高的政府信任感,假设H1得到验证。

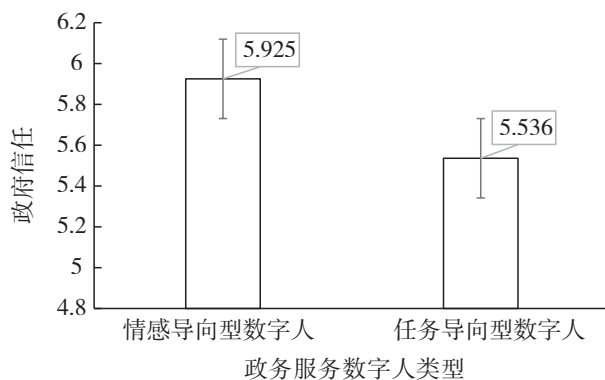


图3 数字人类型对政府信任的影响

注:误差线表示标准误。

资料来源:作者自制。

(三) 温暖感知与能力感知的双重中介效应

实验2的主要目的是探究不同类型的政务服务数字人通过何种心理机制影响公众对政府的信任感,即检验温暖感知和能力感知的中介作用,验证假设H2、H3。

研究采用单因素方差分析方法检验温暖感知、能力感知和政府信任在两个实验组中是否存在显著性差异。结果表明,相比任务导向型数字人,情感导向型数字人更能显著提升公众对政府的整体信任水平 [$M_{\text{情感导向型}} = 5.929$, $M_{\text{任务导向型}} = 5.800$, $F(1,298) = 4.624$, $p = 0.032$],这也表明实验1的结果稳健。同时,相较于任务导向型数字人,公众对情感导向型数字人的温暖感知程

度更高 [$M_{\text{情感导向型}} = 6.105$, $M_{\text{任务导向型}} = 5.596$, $F(1, 298) = 26.987$, $p < 0.001$]。但公众对两种数字人的能力感知并不存在显著性差异 [$M_{\text{情感导向型}} = 6.036$, $M_{\text{任务导向型}} = 6.076$, $F(1, 298) = 0.382$, $p = 0.537$]。研究将数字人类型设置为类别变量, 其中任务导向型数字人编码为 0, 情感导向型数字人编码为 1。采用 Process 程序 (Model 4) 中 5000 次 Bootstrap 重复抽样技术检验温暖感知和能力感知的中介作用 (Hayes, 2013)。中介效应检验结果显示 (见表 2), 温暖感知在不同类型数字人影响政府信任的过程中起中介作用, 能力感知在不同类型数字人影响政府信任的过程中间接效应不显著。综上, 假设 H2 得到验证, 假设 H3 未得到支持。

表 2 Bootstrap 中介效应检验结果 ($N = 300$)

路径	效应量	标准误	95%置信区间	
			下限 LLCI	上限 ULCI
政务服务数字人类型→温暖感知→政府信任	-0.125	0.030	-0.189	-0.072
政务服务数字人类型→能力感知→政府信任	0.012	0.028	-0.042	0.064

资料来源：作者整理。

(四) 政民互动经历的调节效应

实验 3 采用 2 (数字人类型) $\times$ 2 (政民互动经历) 的被试间实验, 实验目的是检验政民互动经历的调节作用 (即检验 H4 和 H5)。

研究采用双因素方差分析检验调节效应, 选择 0.05 为显著性水平。结果表明, 数字人类型与政民互动经历的交互作用对温暖感知的影响显著 ($F = 4.357$, $p = 0.037 < 0.05$, 偏 $\eta^2 = 1.677$), H4 得到验证 (见图 4)。在具有负面经历的情况下, 相比任务导向型数字人, 公众对情感导向型数字人的温暖感知更高 ($M_{\text{情感导向型}} = 6.155 > M_{\text{任务导向型}} = 5.734$)。在具有正面经历的情况下, 相比情感导向型数字人, 公众对任务导向型数字人的温暖感知更低 ($M_{\text{任务导向型}} = 5.889 < M_{\text{情感导向型}} = 6.083$)。同时, 数字人类型与政民互动经历的交互作用对能力感知的影响显著 ($F = 5.327$, $p = 0.022 < 0.05$, 偏 $\eta^2 = 1.467$), H5 得到验证 (见图 5)。在具有正面经历的情况下, 相比任务导向型数字人, 公众感知情感导向型数字人的能力更强 ($M_{\text{情感导向型}} = 6.196 > M_{\text{任务导向型}} = 6.038$)。在具有负面经历的情况下, 相比情感导向型数字人, 公众对任务导向型数字人的能力评价更高 ($M_{\text{情感导向型}} = 6.040 < M_{\text{任务导向型}} = 6.147$)。上述结果表明, 公众过往的政民互动经历体验显著地调节了其对不同类型数字人在“温暖”与“能力”两方面的认知评价。

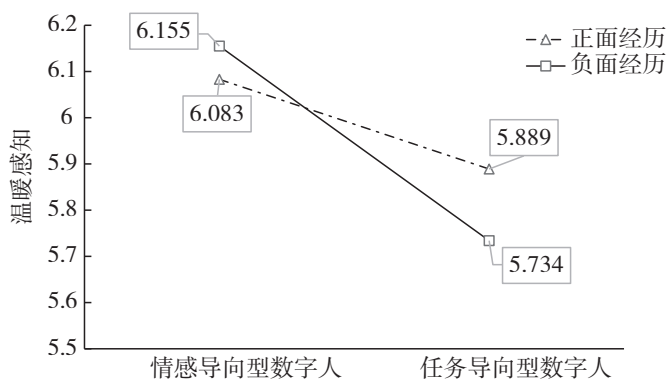


图4 政民互动经历对数字人类型与温暖感知影响关系中的调节作用

资料来源：作者自制。

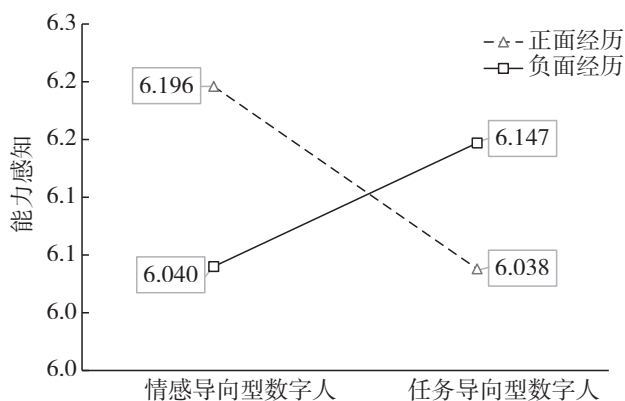


图5 政民互动经历对数字人类型与能力感知影响关系中的调节作用

资料来源：作者自制。

五、结论与讨论

(一) 主要结论

第一，本研究验证了公众对不同类型的政务服务数字人带来的政府信任感存在显著差异。与任务导向型数字人相比，情感导向型数字人更能显著地提升公众对政府的整体信任水平。原因在于情感导向型数字人注重为公众带来友好的互动体验，提升公众的社会临场感。任务导向型数字人则倾向于使用更加正式和规范化的语言传递权威信息，这虽然能展现其专业性和权威性，但公众与政府之间的心理距离并未被缩减。这一研究结论进一步支持了人工智能拟人化特征在提升公众情感信任方面的重要作用（Glikson & Woolley, 2020）。虽然当

前研究表明公众更青睐情感导向型数字人，但这很可能与公众首次接触 AI 数字人的新鲜感有关。当 AI 政务服务常态化后，公众可能逐步形成对 AI 功能和互动风格的稳定期望。从长期来看，任务导向型数字人在确保稳定输出规范性、程序性服务的基础上，也会得到公众更多的认可和信任。

第二，研究检验了温暖感知在两类数字人影响政府信任的过程中的中介作用。情感导向型数字人以“服务伙伴”的角色提供个性化支持与同理反馈，强化了公众在互动中的亲近感与被关怀感。这种温暖感知不仅促进了公众对数字人的信任，也通过信任转移机制增强了公众对政府的信任。相较于情感导向型数字人，公众对任务导向型数字人的温暖感知较低，原因可能是任务导向型数字人侧重流程规范和权威信息传递，服务方式更为正式，社会情感提供有限，导致公众的温暖感知偏低，进而削弱了其对政府信任的间接促进作用（McKnight et al.，2002）。

第三，公众对两类数字人的能力感知不存在差异，且能力感知在两类数字人影响政府信任过程中的中介作用不显著。在相关研究中存在“温暖优先效应”的刻板印象，即温暖感知通常优先于能力判断，这一现象也对个体对其他社会主体的评价态度和情感产生很大影响（马亮，2024）。在公共服务情境下，能力感知的形成过程较为复杂。如果缺乏情感维度的支持，纯粹的专业性展现对建立信任的促进作用是有限的。过度专业化的服务可能会增加信息理解的认知负担，降低服务的可及性（Mayer，1995）。特别是，当专业表达给人留下生硬、官僚化的印象时，数字人即使具备很强的专业性，也难以获得公众的积极评价。

第四，政民互动经历在数字人类型对公众温暖感知和能力感知的影响中起到了调节作用。特别是对于正面政民互动经历的个体而言，情感导向型数字人的温暖感知和能力感知均高于任务导向型数字人。而在负面政民互动经历背景下，公众对任务导向型数字人的温暖感知存在显著的负面评价。这一现象可通过“情感补偿机制”和“预期对比效应”双重理论解释。一方面，负面政民互动经历会对公众造成情感伤害和信任缺口，使公众对政府服务的情感温度产生更高期待。情感导向型数字人可以满足公众的情感修复需求，产生情感补偿效果。另一方面，在具有负面政民互动经历的公众心里，政府缺失了“服务者”的角色定位，当公众遇到超出预期的亲和服务时，会产生更强烈的正面情感反应。相比之下，任务导向型数字人因其较为严肃、权威的服务风格，反而强化了官僚形象，未能有效弥补这一情感空缺。

（二）理论贡献

首先，本研究深入探讨了数字人类型对政府信任的影响，揭示了这一现象

背后的深层机制。通过引入心智知觉理论的“温暖感知”和“能力感知”维度作为中介变量，研究验证了温暖感知在数字人与政府信任之间的中介作用。尽管数字人通过提升工作效率和服务质量能够促进公众对政府的信任，但公众对政府的信任并非仅取决于其业务能力。相反，情感导向型数字人由于具备亲和性和运用日常化的语言，显著增强了公众对政府的信任。传统信任理论通常认为信任的建立主要依赖于他人的能力、诚实性和可靠性（Jones & George, 1998; Waytz et al., 2010），而本研究的结论则强调了情感维度的作用，揭示了数字人作为政府新型代理人在公共服务中的情感互动和社会认知方面的独特作用。同时，本研究验证了数字人在政务服务中同时承载了政府的情感表达和回应性功能，体现了政府对公众需求的关怀，对增强公共信任具有重要意义。

其次，本研究扩展了心智知觉理论的研究框架，验证了心智知觉理论在政务互动领域的重要性。心智知觉理论的核心观点是心智知觉的产生受感知者对行为预测、社会联系需求以及被感知者特征（如行为的不可预测性、相似性）等因素影响（Gray & Wegner, 2012）。心智知觉的产生结果基于个体对他人（包括人类主体和非人类实体）行为的认知。具体而言，个体通过“能动性”和“体验性”两个维度，形成对他人的社会判断（Yam et al., 2021），评估系统同样适用于人类对非人类实体的认知判断。现有研究侧重于应用心智知觉理论探究人类主体对人工智能等技术的接受度、满意度等情感反应，以及对人类主体自身情感、行为的影响（Einola et al., 2024）。本研究引入政务服务数字人这一新型“政府代理人”，探讨了公众如何通过心智知觉的维度来评估非人类实体的能动性和体验性，及其对政府信任产生的作用。

最后，本研究验证了信任转移理论在数字政府情境中的适用性，提出了信任转移的跨层级机制。信任转移理论普遍应用于品牌、消费者与企业的关系中（McKnight et al., 2002; Wang et al., 2021），但较少研究讨论信任从政务服务数字人转移到政府的机制。通过结合信任转移理论与心智知觉理论，本研究首次提出数字人作为政府服务的“虚拟代理人”，其类型影响公众对数字人的认知评价以及信任，进而通过信任转移影响公众对政府的信任。研究表明，数字人的社会认知评价通过信任转移的路径对政府信任产生显著影响，这为信任转移理论提供了新的实证支持，并为理解数字技术对公众信任的影响提供了新的理论依据。

（三）实践启示

第一，应注重数字人的功能设计与公众的情感需求之间的匹配。本研究结果表明，情感导向型数字人通过其亲和性和易于理解的沟通方式，能够显著提

升公众对政府的信任。政府应根据不同服务场景的需求，合理设计数字人的服务风格，同时结合大数据分析和人工智能技术，更好地理解 and 预测公众的需求与情感变化。心智知觉理论为数字人设计提供了有力的框架，政府可以通过赋予数字人更具“人性化”的特征来增强公众的情感依赖。例如，数字人通过更自然的交流方式或具备情感反馈的互动系统，能够表现出更高的能动性，增强与公众的情感纽带，提升服务的质量和效果。这种设计能帮助数字人更容易被视为具有人性化的“智能体”，从而提升其在公众心中的信任度和接受度。

第二，应增强数字人情感互动能力的培训。政府在培训和部署政务服务数字人时，应进一步巩固数字人作为政府“服务者”的核心角色定位，在借助人工智能系统重塑政务服务流程时，着重关注具体服务场景中的群众需求和感受，提升情感互动在数字治理中的纽带作用。尤其需要通过训练政务数字人具备同理心表达、情绪识别和人性化互动能力，有效预防技术冷漠现象的滋生与蔓延。同时强化“场景-风格匹配”训练。AI 数字人的培训应结合具体的政务场景进行情感导向和任务导向互动风格的定制化训练。例如，在需要强调政府关怀的养老、医疗场景中，应优先训练情感导向型数字人的互动能力；在执法、税务咨询等规范性、合规性要求较高的场景中，应强化任务导向型数字人的专业化和权威化表达能力。

第三，应关注数字人在政府信任建立过程中的跨层级影响。信任的形成不仅仅依赖于数字人本身的功能和表现，还与公众对政府整体的认知和信任程度密切相关。特别是在数字政务的背景下，专业性与可及性的平衡、认知与情感的统一对于服务效果至关重要。情感导向型数字人注重情感关怀的服务方式往往更符合现代公民对政务服务的期待。具体而言，情感导向型数字人通过日常化的表达，在传递专业信息的同时提供情感支持，实现了“专业但不疏离、规范但有温度”的良好平衡。在本研究中，这种平衡性表现能获得公众更高的综合评价，并有助于提升公众对政府的信任和认同。因此，政府应注重在数字人设计中实现专业性与温暖感知的有机结合，促进公众对数字政务服务的全面信任。

（四）研究局限与未来展望

本研究为数字政府建设提供了重要的理论依据和实践指导，但仍存在一定的局限性。本研究采用了视频方式启动情境实验，增加了互动性和临场感，有助于被试更好地进入实验状态。但与此同时，实验结果也可能受视频质量等因素的影响。在实际应用中，数字人会与公众进行持续互动和反馈。随着政务 AI 的常态化应用，公众对 AI 数字人的信任效应可能出现新的变化模式。未来研究

可以采用纵向研究方法,考察公众与数字人在长期互动过程中的信任变化;也可以采用实地实验法,增加研究的外部效度。此外,本研究仅验证了在政务服务领域数字人类型对政府信任的影响机制,初步探究了数字人在平衡情感支持与功能性服务之间发挥的作用。未来研究可以进一步探讨不同类型的数字人如何在不同背景下帮助政府改善公民的信任感和参与感,特别是关注 AI 数字人在消除负面印象和偏见方面的潜力;还可以深入探讨个人特质的差异如何影响公众对数字人的接受度和感知度。

参考文献

- 樊博、李晶晶 (2024). 算法透明何以提升公众的政府信任? 公共行政评论, 17(1): 4-24+196.
- Fan, B., & Li, J. J. (2024). Can Algorithmic Transparency Enhance Citizen Trust in Government? *Journal of Public Administration*, 17(1): 4-24+196. (in Chinese)
- 高进、林修竹、黄种兴 (2025). 数字时代政务服务的情感劳动: 内在机理、冷漠隐忧与路径重构——以 12345 便民热线话务员为例. 电子政务, (2): 97-109.
- Gao, J., Lin, X. Z., & Huang, Z. X. (2025). Emotional Labor in E-Government Services in the Digital Age: Internal Mechanisms, Indifference Concerns, and Path Reconstruction: A Case Study of 12345 Public Service Hotline Operators. *E-Government*, (2): 97-109. (in Chinese)
- 高学德、廉静 (2024). 数字治理背景下政府回应话语模式对公民满意度的影响——基于情感和理性视角. 电子政务, (12): 65-78.
- Gao, X. D., & Lian, J. (2024). The Impact of Government Response Discourse Patterns on Citizen Satisfaction in the Context of Digital Governance: From Emotional and Rational Perspectives. *E-Government*, (12): 65-78. (in Chinese)
- 韩啸、李静怡、马亮 (2024). 政务服务数字人: 理论诠释、实践困境与因应路径. 电子科技大学学报(社科版), 26(6): 34-43.
- Han, X., Li, J. Y., & Ma, L. (2024). Digital Humans for Government Services: Theoretical Interpretation, Practical Dilemmas and Corresponding Paths. *Journal of University of Electronic Science and Technology of China (Social Sciences Edition)*, (6): 34-43. (in Chinese)
- 何哲、曾润喜、秦维、郑磊、张宏、张效羽、马亮、翟云、潘云龙、李晓方、彭云、张楠 (2023). ChatGPT 等新一代人工智能技术的社会影响及其治理. 电子政务, (4): 2-24.
- He, Z., Zeng, R. X., Qin, W., Zheng, L., Zhang, H., Zhang, X. Y., Ma, L., Zhai, Y., Pan Y. L., Li, X. F., Peng, Y., & Zhang, N. (2023). The Social Impact and Governance of New-Generation AI Technologies, such as ChatGPT. *E-Government*, (4): 2-24. (in Chinese)
- 马亮 (2024). 搜索引擎、人工智能与行政负担. 甘肃行政学院学报, (3): 4-13+124.
- Ma, L. (2024). Search Engines, Artificial Intelligence, and Administrative Burden. *Journal of Gansu Administration Institute*, (3): 4-13+124. (in Chinese)
- 邱茜、李姝婷 (2021). 数字时代公共部门的人力资源管理: 机遇、挑战与应对策略. 中国行政管理, (12): 44-51.
- Qiu, Q., & Li, S. T. (2021). Research on Human Resource Management of Public Sector in Digital Era: Opportunities, Challenges and Countermeasures. *Chinese Public Administration*, (12): 44-51. (in Chinese)
- 沈鹏熠、李金雄、万德敏 (2025). “以情动人”还是“以理服人”? 人工智能聊天机器人角色对顾客情感依恋的影响研究. 南开管理评论, 28(3): 27-39.
- Shen, P. Y., Li, J. X., & Wan, D. M. (2025). “Moving People by Affection” or “Convincing People by Reasoning”? Research on the Influence of Chatbots’ Role on Customers’ Emotional Attachment. *Nankai Business Review*, 28(3): 27-39. (in Chinese)
- 宋双永、王超、陈成龙、周伟、陈海青 (2020). 面向智能客服系统的情感分析技术. 中文信息学报, 34(2):

- 80-95.
- Song, S. Y., Wang, C., Chen, C. L., Zhou, W., & Chen, H. Q. (2020). Sentiment Analysis for Intelligent Customer Service Chatbots. *Journal of Chinese Information Processing*, 34(2): 80-95. (in Chinese)
- 童佩珊、朱春奎 (2024). 精英文化如何影响公民信任? 官民互动经验与社会舆论评价的调节作用. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 48(04): 15-24.
- Tong, P. S., & Zhu, C. K. (2024). How Does Elite Culture Influence Citizen Trust? The Moderating Role of Government-Citizen Interaction Experience and Public Opinion Evaluation. *Journal of Xiangtan University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 48(4): 15-24. (in Chinese)
- 杨江华、杨思宇 (2023). 中国公民数字素养的概念测量与特征差异研究. 新闻与传播研究, 30(9): 57-71+127.
- Yang, J. H., & Yang, S. Y. (2023). Digital Literacy of Chinese Citizens: Conceptual Measurement and Characteristic Differences. *Journal of Journalism & Communication Studies*, 30(9): 57-71+127. (in Chinese)
- 王戈、张哲君 (2023). 任务客观性、情感相似度何以影响算法决策感知公平与接受度? ——基于调查实验的实证分析. 公共管理与政策评论, 12(6): 77-95.
- Wang, G., & Zhang, Z. J. (2023). How Task Objectivity and Emotional Similarity Affect Perceived Fairness and Acceptance of Algorithmic Decision-making? An Empirical Analysis Based on Survey Experiment. *Public Administration and Policy Review*, 12(6): 77-95. (in Chinese)
- 汪波、牛朝文 (2023). 从 ChatGPT 到 GovGPT: 生成式人工智能驱动的政务服务生态系统构建. 电子政务, (9): 25-38.
- Wang, B., & Niu, C. W. (2023). From ChatGPT to GovGPT: The Construction of a Government Service Ecosystem Driven by Generative AI. *E-Government*, (9): 25-38. (in Chinese)
- 张定安、何强 (2024). 抓好“高效办成一件事”小切口做优行政管理改革大文章. 中国行政管理, 40(2): 6-9.
- Zhang, D. A., & He, Q. (2024). Focusing on the Small Cut of “Efficiently Handling One Thing” to Improve Administrative Management Reform. *Chinese Public Administration*, 40(2): 6-9. (in Chinese)
- 张妍、赵宇翔、吴大伟、朱庆华 (2024). 人智交互情境中用户对生成式人工智能的心智感知及反应研究. 情报理论与实践, 47(8): 140-149.
- Zhang, Y., Zhao, Y. X., Wu, D. W., & Zhu, Q. H. (2024). Study of Users' Mind Perceptions and Responses to Generative AI in Human-AI Interaction Context. *Information Studies: Theory & Application*, 47(8): 140-149. (in Chinese)
- 郑磊 (2021). 数字治理的效度、温度和尺度. 治理研究, 37(2): 5-16+2.
- Zheng, L. (2021). The Validity, Temperature and Scale of Digital Governance. *Governance Studies*, 37(2): 5-16+2. (in Chinese)
- 朱春奎、毛万磊 (2017). 政府信任的概念测量、影响因素与提升策略. 厦门大学学报(哲学社会科学版), (3): 89-98.
- Zhu, C. K., & Mao, W. L. (2017). Conceptual Measurement, Influencing Factors, and Promotion Strategies of Government Trust. *Journal of Xiamen University(Philosophy & Social Sciences Edition)*, (3): 89-98. (in Chinese)
- Aoki, N. (2020). An Experimental Study of Public Trust in AI Chatbots in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 37(4): 101490.
- Auspurg, K., & Hinz, T. (2015). *Factorial Survey Experiments*. SAGE Publications, Inc.
- Ballart, X., Hernandez, E., & Esteve, M. (2024). Enhancing Satisfaction with Public Services: The Effect of Recalling Personal Experiences. *International Public Management Journal*, 27(2): 284-301.
- Cai, N., Gao, S., & Yan, J. (2024). How the Communication Style of Chatbots Influences Consumers' Satisfaction, Trust, and Engagement in the Context of Service Failure. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1): 1-11.
- Carter, L., & Bélanger, F. (2005). The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factors. *Information Systems Journal*, 15(1): 5-25.
- Chiu, Y. T., Zhu, Y. Q., & Corbett, J. (2021). In the Hearts and Minds of Employees: A Model of Pre-adoptive Appraisal Toward Artificial Intelligence in Organizations. *International Journal of Information Management*, 60: 102379.
- Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: Compliance and Conformity. *Annu. Rev. Psychol.*, 55(1): 591-621.

- Cuddy, A. J. , Fiske, S. T. , & Glick, P. (2008). Warmth and Competence as Universal Dimensions of Social Perception: The Stereotype Content Model and the BIAS Map. *Advances in Experimental Social Psychology*, 40: 61–149.
- Dennis, A. R. , Lakhiwal, A. , & Sachdeva, A. (2023). AI Agents as Team Members: Effects on Satisfaction, Conflict, Trustworthiness, and Willingness to Work with. *Journal of Management Information Systems*, 40(2) : 307–337.
- Doney, P. M. , & Cannon, J. P. (1997). An Examination of the Nature of Trust in Buyer-Seller Relationships. *Journal of Marketing*, 61(2) : 35–51.
- Du, J. , & Zhu, X. (2024). Bureaucratic Encounter, Voice Behaviour and Citizen Satisfaction. *Public Management Review*, 1–24. DOI: 10.1080/14719037.2024.2324439.
- Einola, K. , Khoreva, V. , & Tienari, J. (2024). A Colleague Named Max: A Critical Inquiry into Affects When an Anthropomorphised AI (ro) Bot Enters the Workplace. *Human Relations*, 77(11) : 1620–1649.
- Epley, N. , Waytz, A. , & Cacioppo, J. T. (2007). On Seeing Human: A Three-Factor Theory of Anthropomorphism. *Psychological Review*, 114(4) : 864.
- Faul, F. , Erdfelder, E. , Lang, A. G. , & Buchner, A. (2007). G* Power 3: A Flexible Statistical Power Analysis Program for the Social, Behavioral, and Biomedical Sciences. *Behavior Research Methods*, 39(2) : 175–191.
- Fiske, S. T. , Cuddy, A. J. C. , & Glick, P. (2007). Universal Dimensions of Social Cognition: Warmth and Competence. *Trends in Cognitive Sciences*, 11(2) : 77–83.
- Gkinko, L. , & Elbanna, A. (2022). Hope, Tolerance and Empathy: Employees' Emotions When Using an AI-Enabled Chatbot in a Digitalised Workplace. *Information Technology & People*, 35(6) : 1714–1743.
- Glikson, E. , & Woolley, A. W. (2020). Human Trust in Artificial Intelligence: Review of Empirical Research. *Academy of Management Annals*, 14(2) : 627–660.
- Gray, H. M. , Gray, K. , & Wegner, D. M. (2007). Dimensions of Mind Perception. *Science*, 315(5812) : 619–619.
- Gray, K. , & Wegner, D. M. (2012). Feeling Robots and Human Zombies: Mind Perception and the Uncanny Valley. *Cognition*, 125(1) : 125–130.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1) : 50–73.
- Grimmelikhuijsen, S. G. , & Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1) : 137–157.
- Grimmelikhuijsen, S. , & Knies, E. (2017). Validating a Scale for Citizen Trust in Government Organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3) : 583–601.
- Hayes, A. F. (2013). *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression-based Approach*. Guilford Press.
- Harris-Watson, A. M. , Larson, L. E. , Lauharatanahirun, N. , DeChurch, L. A. , & Contractor, N. S. (2023). Social Perception in Human-AI Teams: Warmth and Competence Predict Receptivity to AI Teammates. *Computers in Human Behavior*, 145: 107765.
- Hilton, J. L. , & Von Hippel, W. (1996). Stereotypes. *Annual Review of Psychology*, 47(1) : 237–271.
- Jones, G. R. , & George, J. M. (1998). The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork. *Academy of Management Review*, 23(3) : 531–546.
- Kim, S. E. (2005). The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model. *Administration & Society*, 37(5) : 611–635.
- Lindgren, I. , Madsen, C. Ø. , Hofmann, S. , & Melin, U. (2019). Close Encounters of the Digital Kind: A Research Agenda for the Digitalization of Public Services. *Government Information Quarterly*, 36(3) : 427–436.
- Ma, K. , Duan, X. , Fu, X. , Liu, W. , & Zheng, M. (2025). Effects of Human-Robot Interaction Type on Customer Tolerance of Humanoid Robot Service Failure. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 34(1) : 72–91.
- Mayer, R. C. , Davis, J. H. , & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3) : 709–734.
- McKnight, D. H. , Choudhury, V. , & Kacmar, C. (2002). The Impact of Initial Consumer Trust on Intentions to Transact with a Web Site: A Trust Building Model. *The Journal of Strategic Information Systems*, 11(3–4) : 297–323.

- Nass, C. , Steuer, J. , & Tauber, E. R. (1994). Computers Are Social Actors. In *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*(pp. 72-78).
- Neumann, O. , Guirguis, K. , & Steiner, R. (2024). Exploring Artificial Intelligence Adoption in Public Organizations: A Comparative Case Study. *Public Management Review* , 26(1) : 114-141.
- Norzelan, N. A. , Mohamed, I. S. , & Mohamad, M. (2024). Technology Acceptance of Artificial Intelligence (AI) among Heads of Finance and Accounting Units in the Shared Service Industry. *Technological Forecasting and Social Change* , 198: 123022.
- Park, G. , Lee, S. , & Chung, J. (2023). Do Anthropomorphic Chatbots Increase Counseling Satisfaction and Reuse Intention? The Moderated Mediation of Social Rapport and Social Anxiety. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking* , 26(5) : 357-365.
- Reisig, M. D. , & Parks, R. B. (2000). Experience, Quality of Life, and Neighborhood Context: A Hierarchical Analysis of Satisfaction with Police. *Justice Quarterly* , 17(3) : 607-630.
- Pelau, C. , Dabija, D. -C. , & Ene, I. (2021). What Makes an AI Device Human-like? The Role of Interaction Quality, Empathy and Perceived Psychological Anthropomorphic Characteristics in the Acceptance of Artificial Intelligence in the Service Industry. *Computers in Human Behavior* , 122: 106855.
- Peters, R. G. , Covello, V. T. , & McCallum, D. B. (1997). The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study. *Risk Analysis* , 17(1) : 43-54.
- Resh, W. G. , Barboza-Wilkes, C. J. , & Marvel, J. D. (2022). Procedural Environment of Public Engagement: An Induced Recall Experiment of Local Government Employees. *Public Management Review* , 24(10) : 1545-1568.
- Seeber, I. , Bittner, E. , Briggs, R. O. , Vreede, T. D. , & Sllner, M. (2019). Machines as Teammates: A Research Agenda on AI in Team Collaboration. *Information & Management* , 57(2) : 103174.
- Seymour, M. , Yuan, L. I. , Dennis, A. , & Riemer, K. (2021). Have We Crossed the Uncanny Valley? Understanding Affinity, Trustworthiness, and Preference for Realistic Digital Humans in Immersive Environments. *Journal of the Association for Information Systems* , 22(3) : 591-617.
- Shareef, M. A. , Kumar, V. , Kumar, U. , & Dwivedi, Y. K. (2011). E-Government Adoption Model (GAM): Differing Service Maturity Levels. *Government Information Quarterly* , 28(1) : 17-35.
- Stewart, K. J. (2003). Trust Transfer on the World Wide Web. *Organization Science* , 14(1) : 5-17.
- Sun, T. Q. , & Medaglia, R. (2019). Mapping the Challenges of Artificial Intelligence in the Public Sector: Evidence from Public Healthcare. *Government Information Quarterly* , 36(2) : 368-383.
- Vuong, Q. H. , La, V. P. , Nguyen, M. H. , Jin, R. , La, M. K. , & Le, T. T. (2023). AI's Humanoid Appearance Can Affect Human Perceptions of Its Emotional Capability: Evidence from Self-Reported Data in the U. S. *International Journal of Human-Computer Interaction* , 40(17) : 4906-4917.
- Wang, X. , Wang, Y. , Lin, X. , & Abdullat, A. (2021). The Dual Concept of Consumer Value in Social Media Brand Community: A Trust Transfer Perspective. *International Journal of Information Management* , 59: 102319.
- Waytz, A. , Gray, K. , Epley, N. , & Wegner, D. M. (2010). Causes and Consequences of Mind Perception. *Trends in Cognitive Sciences* , 14(8) : 383-388.
- Wirtz, B. W. , Weyerer, J. C. , & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector: Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration* , 42(7) : 596-615.
- Yam, K. C. , Bigman, Y. E. , Tang, P. M. , Ilies, R. , De Cremer, D. , Soh, H. , & Gray, K. (2021). Robots at Work: People Prefer—and Forgive—Service Robots with Perceived Feelings. *Journal of Applied Psychology* , 106(10) : 1557-1572.
- Zhang, A. , & Rau, P. L. P. (2023). Tools or Peers? Impacts of Anthropomorphism Level and Social Role on Emotional Attachment and Disclosure Tendency Towards Intelligent Agents. *Computers in Human Behavior* , 138: 107415.

责任编辑：张雪帆

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

和思绮 刘炳胜*

【摘要】人工智能的快速发展正在重塑公共管理的运作模式与职能范畴，但相关理论建构与实证研究的发展相对滞后。近年来，人工智能在公共管理领域的广泛应用引发了大量争议，其应用价值与潜在风险成为学界关注的焦点。目前，针对公民对公共管理中人工智能应用态度的系统研究仍较为不足。论文通过2×2×2调查实验，考察了公民在公共部门场景中对人类工作者与人工智能的信任差异，并分析了任务复杂程度与公共领域的调节作用。结果显示，公民普遍对人类工作者表现出更高的信任水平。进一步分析发现，在生命、安全等具有庄严价值的情境下，人类工作者的信任度显著高于人工智能；而在金钱、物质等世俗价值领域中，信任度差异则不显著。相关发现为人工智能在公共管理领域的科学应用提供了理论依据，也为其实践中的有效引导提供了参考。

【关键词】人工智能 公民信任 任务复杂程度 公共领域

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 04-0022-19

一、引言

2022年，ChatGPT 3.5的发布成为人工智能（Artificial Intelligence, AI）发展的关键转折点。作为自主响应的智能系统，人工智能已深度融入公共治理，

* 和思绮，重庆大学公共管理学院博士。通讯作者：刘炳胜，重庆大学公共管理学院教授，河北工业大学经济管理学院教授。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部提出的宝贵意见。

基金项目：国家自然科学基金国际合作项目“基础设施促进城乡融合可持续发展的驱动机理与决策机制研究”（T2261129477），国家自然科学基金重点项目“新基建项目驱动区域平衡充分发展的机制与政策研究”（72134002），教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新基建促进区域平衡充分发展的长效机制研究”（21JZD029）。

被应用于失业保险（Gil et al.，2019）、交通执法（Carnis，2007）、警务调度（Meijer & Wessels，2019）及司法决策（Angwin et al.，2022）等场景。自2017年《新一代人工智能发展规划》（国发〔2017〕35号）颁布以来，中国加速推进人工智能战略布局，典型实践如北京师范大学“AI好老师”项目（余胜泉，2018），通过智能教育促进资源公平。人工智能对公共管理的赋能体现在多个方面，例如，自动化提升决策效率（Zekić-Sušac et al.，2021），数据共享优化专业协同（Toreini et al.，2020），高效算法简化流程（Ingrams et al.，2022），去人格化特性有效抑制决策偏差（Battaglio Jr et al.，2019），等等。

然而，人工智能在公共管理中的应用引发了诸多担忧。作为新兴技术，人工智能的潜在风险和局限性尚未被充分认知（Gaozhao et al.，2022）。对公共部门而言，工作人员信息素养不足可能导致人工智能应用失误（Brundage et al.，2018），职位替代焦虑可能引发工作懈怠（吕荣杰、郝力晓，2018）。对公民而言，信息素养差异使其难以评估人工智能应用的合理性（Wachter et al.，2021），算法不透明导致的“黑箱效应”更会加剧公民的质疑（Busuioc，2021）。此外，人工智能在需要情境判断和情感考虑的公共决策中存在局限，因为它缺乏人类工作者的人格化特征和自由裁量能力（Bullock，2019）。

近期研究开始辩证地分析人工智能对公共部门的潜在影响，使人工智能应用前景更趋立体化。然而，现有研究多聚焦人工智能对宏观管理功能的影响，较少探讨公民对公共部门人工智能的信任态度（Sharma et al.，2020）。当前，人工智能正推动公共部门运作模式与人力资源结构的深度变革（余胜泉，2018），使公共管理处于新旧秩序交替的不稳定期。这种转型迫使公民改变与公共部门既有的互动模式，基于人际默契的传统服务关系面临重构。在此背景下，公民需要将信任从人类工作者转向人工智能，但“信任移交”的意愿尚未明确（刘特等，2024）。公民对人工智能的信任程度将直接影响公共部门人工智能应用的深度与广度，进而决定公共服务互动的质量。

公民对人工智能的信任与疑虑呈现并存的特征。在工具性层面，人工智能因其高效和客观获得青睐（Lyell & Coiera，2017；Young et al.，2019）。由于自动化偏见的存在，公民更偏好拟人化较低的人工智能（Sundar，2008）。在价值性层面，人工智能的“解释鸿沟”引发了合法性担忧（Bullock，2019），需通过算法透明和信息素养的提升来缓解（Giest & Grimmelikhuijsen，2020），导致公民对人工智能替代人类持谨慎的态度（Agarwal，2018；Araujo et al.，2020）。这种矛盾态度使信任问题更加复杂。

因此，本文提出的研究问题是公民更信任公共部门中的“人”还是“人工智能”。

此外,本研究基于“分而治之”的敏捷治理框架(贾开、赵静,2023),从任务复杂程度与公共领域双重维度考察公民的信任差异。公共任务可划分为简单任务(如信息咨询)与复杂任务(如政策制定),前者通过基础算法实现,如人工智能聊天机器人(Aoki,2020),后者依赖机器学习应对不确定性(Athey et al.,2019),但受限于历史数据依赖性和算法刚性(O'Neil,2016),在特殊案例处理中存在公平性风险(Binns,2022; Bullock,2019)。同时,根据禁忌权衡理论,公共领域可分为庄严价值领域(生命、健康)与世俗价值领域(物质、效率),公民在庄严价值领域因更高的心理成本和身份认同需求,更倾向信任具备专业经验的人类工作者(Fiske & Tetlock,1997; Tetlock et al.,2000)。这种分类治理模式突破了传统的同质化路径,为精准施策提供了理论依据。

本研究采用2×2×2调查实验,通过线上调查收集1040份样本,探究公共服务提供者身份、任务复杂程度和价值领域对公民信任的影响。研究尝试揭示公民对人工智能的信任机制,为公共部门人工智能应用面临的信任挑战提供实证依据,并就如何提升公民信任提出实践建议。

二、文献综述与假设模型

(一) 公共部门中的“人”与“人工智能”

公共部门与私营部门相对,承担公共事务管理和公共服务供给的职能。狭义的公共部门指政府机构,广义的公共部门还包括准公共组织。我国公共部门主要包括政权机关、事业单位、公共企业和民间组织(张义博,2012)。本研究将公共部门界定为从事公共事务管理和公共服务供给的组织,重点考察政府机构和事业单位两类。政府机构作为核心主体,履行政策制定、资源管理等职能;事业单位则提供教育、医疗、文化等专业公共服务^①。

公共部门作为抽象实体,其具体运作依赖于各层级工作人员(Lipsky,1980)。以公安局为例,虽然机构被视为整体,实则由局长、警官、警察等不同层级的人员构成。决策制定主要由高层负责,而公民日常接触的多为基层执行人员。实质上,公共部门通过其工作人员得以具象化(Hu,2020),他们不仅代表公共部门的形象,更直接参与公共服务提供,政策制定、执行与评估等全流程工作。

随着公共部门数字化水平的提升,人工智能正以“工作人员”身份深度融

^① 关于印发《“十四五”公共服务规划》的通知(发改社会〔2021〕1946号)。

入公共管理中。在舆论管理中，人工智能作为“管理员”规范社交媒体行为（Van Dijck et al.，2018）；在健康领域，虚拟健康管理师提供个性化方案（Bickmore et al.，2016）；在司法系统中，人工智能参与刑事判决（Angwin et al.，2022）和假释评估（Dressel & Farid，2018）。在国内，典型案例是北京海淀区“城市大脑”项目，该项目通过人工智能整合多维数据实现精准治理（张欣亮等，2023）。这些实践预示着公共部门正经历从人工执行到人机协同的转型，这一过程重塑了服务模式并模糊了人机角色边界。在此背景下，探究公民对公共部门中“人类工作者”与“人工智能”的信任差异具有重要现实意义，这既涉及技术接受度问题，也关乎公民对政府治理模式的信任基础。

（二）公民对“人”与“人工智能”的信任差异

信任作为公民与公共部门的核心纽带（张成福、边晓慧，2013），其内涵正随着人工智能的渗透而发生重构。公民对人机主体的差异化信任已成为影响公共服务效能的关键变量。学界对人工智能应用的争议性评价，恰恰折射出技术革新带来的新型信任挑战。

现有研究主要从四个维度论证了人工智能对公共管理的积极影响：第一，在效率提升方面，人工智能通过不间断工作的能力（Wilson & Daugherty，2018）、去官僚化特性（Ingrams et al.，2022）和自动化处理，能显著提高行政效能（Zekić-Sušac et al.，2021）；第二，在决策公平性方面，人工智能克服了人类决策中的认知局限（Kahneman et al.，1982）和自由裁量偏差（Tummers & Bekkers，2014）问题，通过去人格化设计减少主观偏见与人情影响（Young et al.，2019）；第三，在政民互动方面，人工智能构建了技术中介的沟通渠道，增强了公民与政府之间的互操作性与“共同语言”（Margetts & Dorobantu，2019；Vogl et al.，2020）；第四，在执行一致性方面，人工智能基于数据共享和系统互联，解决了信息不对称和专业断层问题，确保公共服务的标准化输出（Gaozhao et al.，2022）。

学界对人工智能应用的担忧主要聚焦于五个方面：一是技术成熟度方面，人工智能作为新兴技术仍存在未知领域（Gaozhao et al.，2022），操作失误可能被系统放大（Brundage et al.，2018）；二是成本效益方面，数字化改革需要时间、资金和人才等资源的大量投入（Nishant et al.，2020）；三是透明度方面，算法复杂性影响公众对决策合法性的认知（阮荣彬等，2023）；四是代表性方面，人工智能缺乏人类特征的多元性（Lünich & Starke，2020），难以体现群体利益（Krislov，2012）；五是执行灵活性方面，人工智能在个案处理和精细化决策中存在局限（Bannister & Connolly，2020）。

总体而言,人工智能在公共管理中的应用呈现出双重效应。一方面,人工智能显著提升了行政效率和决策速度;另一方面,人工智能透明度不足、代表性缺失及个性化处理等局限可能削弱公众信任。现有研究大多聚焦宏观层面的智能化转型,却忽视微观层面的公民体验。本研究旨在填补这一空白,特别关注公民对人工智能应用的感知与态度。值得注意的是,尽管对人工智能的评价存在争议,但受“自动化偏见”影响,公民可能对人工智能保持较高信任度。因此,本研究提出以下假设。

H1: 在公共部门中,与“人”相比,公民更信任“人工智能”。

(三) 任务复杂程度的调节作用:简单任务与复杂任务

任务复杂程度是区分公共任务的关键维度。公共任务既包含基础性服务(如信息咨询),也涉及战略性决策(如政策制定)。人工智能应用亦具有由简单到复杂的连续性,从处理简单查询的聊天机器人(Aoki, 2020)到执行复杂分析的“城市大脑”系统(张欣亮等, 2023)。前者解决标准化问题,如询问人工客服“腹痛应该挂哪个科室的号”或“申请材料是否需要原件”;后者则需整合多维动态数据,进行系统性决策。基于敏捷治理原则,本研究将区分简单任务与复杂任务两种情境,以系统地考察公民对人工智能的差异化信任态度。

复杂任务要求人工智能具备更高的精确性、稳定性和适应性,需依赖高级算法实现(Athey et al., 2019)。但算法设计受限于人类的认知偏差(Kahneman, 2003),可能导致服务分配错误(Sun & Medaglia, 2019)。尤其涉及情感判断等人格化或情境化任务时,人工智能的自由裁量能力明显不足(Bannister & Connolly, 2020; Bullock, 2019)。相比之下,简单任务因目标单一更容易实现自动化(Bullock, 2019)。

公民对人工智能的信任可能呈现任务依赖性。面对复杂任务时,公民会对人工智能的失误风险和精细化处理能力表示担忧;面对简单任务时,公民则倾向使用具备高效性的人工智能。基于有限理性理论,公民在复杂情境中往往采取路径依赖策略(Kahneman, 2003)。由于人工智能作为新兴事物存在能力边界的不确定性(Gaozhao et al., 2022),公民在复杂任务中可能更倾向信任熟悉的人类工作者,以降低对不确定性的感知。

综上所述,公共任务的复杂程度可能影响人工智能的应用效果。在简单任务中,人工智能凭借其高效自动化优势提升服务效能;而复杂任务要求更高的准确性、一致性和情境判断力,人工智能当前的表现仍存在局限。这种技术边界不仅制约着人工智能在复杂决策中的应用,更因公民的路径依赖倾向而强化其对人类工作者的信任偏好。因此,本研究提出以下假设。

H2：任务复杂程度影响公民对公共部门中“人”与“人工智能”的信任差异。具体而言，在简单任务中，公民更信任“人工智能”；在复杂任务中，公民更信任“人”。

本研究选取两类典型任务为实验情境，一是以人工智能聊天机器人为代表的咨询任务（Aoki, 2020），其特点是基础性信息交互；二是以“城市大脑”为范例的决策任务（张欣亮等, 2023），涉及复杂信息处理并产生实质影响。这两类任务分别对应公共管理中的简单情境与复杂情境。

（四）公共领域的调节作用：庄严领域与世俗领域

公共领域是影响公民信任的另一关键变量。基于禁忌权衡理论（Taboo Trade-offs Theory），本研究将公共领域区分为涉及生命、健康等庄严价值的庄严领域，以及包含物质、娱乐等世俗价值的世俗领域（Fiske & Tetlock, 1997）。这种分类有助于系统考察公民对人机主体的差异化信任。

禁忌权衡理论阐释了人类在价值比较中的心理机制。该理论指出，跨维度比较面临认知不可通约性挑战（Payne et al., 1992），即不同价值在认知层面难以等同衡量（Fiske & Tetlock, 1997）。价值可分为庄严价值（如生命、基本权利）和世俗价值（如金钱、物质享受）两类（Tetlock, 2003）。大众文化普遍接受世俗价值间的交换，但庄严价值与世俗价值的权衡（如经济考量影响医疗决策）会触发心理防御机制，形成所谓“禁忌权衡”（Fiske & Tetlock, 1997）。

禁忌权衡理论指出，人类在价值权衡中存在层级偏好，将庄严价值置于世俗价值之上。2000年，Tetlock等人（2000）通过实验验证了该理论。具体而言，Tetlock等人将价值权衡区分为常规权衡（世俗价值间交换）、悲剧权衡（庄严价值间交换）与禁忌权衡（庄严价值与世俗价值交换）三类。实验采用医疗决策情境，悲剧权衡组需选择救治哪位病童，禁忌权衡组则需在救治成本与患者生命间抉择。结果显示，涉及禁忌权衡的决策引发了更强的负面评价，证实了庄严价值的优先性。

基于禁忌权衡理论，公共管理领域可划分为两类（De Fine Licht, 2011, 2014; De Fine Licht et al., 2014），即涉及生命、健康等庄严价值的领域（如医疗、治安），以及涉及物质利益的世俗价值领域（如税收、市政建设）。研究表明，在庄严领域，政策即便透明也难获得公众支持（如刑释人员管理、交通管制），而透明度甚至可能产生反效果（如医疗、环保）；但在世俗领域则无此负面效应（De Boer, 2020; De Fine Licht, 2014; Porumbescu et al., 2017）。这表明庄严价值领域更易触发公民的禁忌心理机制。

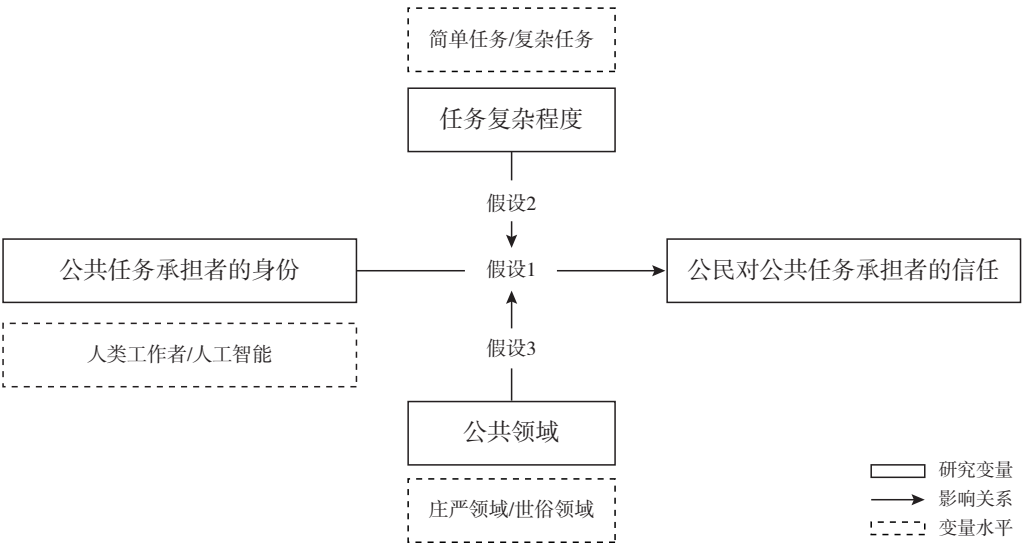
综上所述，公共领域可能影响公民信任。庄严领域（生命、健康等）的事

务往往使公众承担更高的心理成本，并激发更强的警惕性，而公众对世俗领域（物质利益等）的事务则更宽容。这种差异延伸至人机信任选择中则表现为：在庄严价值任务中，公民可能倾向信任熟悉可靠的人类工作者；在世俗价值任务中，则偏好高效便捷的人工智能。因此，本研究提出以下假设。

H3：公共领域影响公民对公共部门中“人”与“人工智能”的信任差异。具体而言，在世俗领域中，公民更信任“人工智能”；在庄严领域中，公民更信任“人”。

本研究选取公共医疗和税收作为两类价值领域的典型代表。公共医疗涉及生命、健康等庄严价值，引发公民高度审慎的态度；税收则关乎物质、分配等世俗价值，公民更关注其经济效率。

本研究的假设模型如图 1 所示。研究重点分析公共任务承担者身份（人类工作者或人工智能）对公民信任的影响机制。此外，本研究特别考察任务复杂程度（简单咨询或复杂决策）与公共领域（庄严领域或世俗领域）两个变量的调节作用。



资料来源：作者自制。

三、研究设计

（一）实验材料与实验步骤

本研究采用 2×2×2 调查实验，考察公民对人机主体的信任差异，以及任务

复杂程度和公共领域的调节效应。调查实验通过文本操控构建不同情境，随机分配被试接受文本刺激，并测量其反应。该方法能有效控制干扰并确立因果关系（James et al., 2017；李晓倩，2018）。具体而言，本研究采用三因素实验设计：一是任务承担者身份（人类/人工智能），二是任务复杂程度（咨询/决策），三是公共领域（医疗/税收）。通过完全随机形成 8 个实验组，被试随机接受一个情境的文本刺激。各实验组的操控文本如下。

（1）“人类×简单任务×世俗领域”实验组：“您现在位于一个税务局。您准备向一位税务稽查员咨询纳税常识。具体而言，您先提出您的问题，这位税务稽查员会对您的问题进行了回答。”（2）“人类×简单任务×庄严领域”实验组：“您现在位于一家公立医院。您准备向一位医生咨询健康常识。具体而言，您先提出您的问题，这位医生会对您的问题进行了回答。”（3）“人类×复杂任务×世俗领域”实验组：“您现在位于一个税务局。一位税务稽查员将检查您的纳税情况并出具检查报告。首先，这位税务稽查员会根据税收相关的法律、法规与政策，获取您的收入与纳税信息；接着，他会对您的收入与纳税情况进行分析；最后，他会判定您是否存在违规或违法行为。”（4）“人类×复杂任务×庄严领域”实验组：“您现在位于一家公立医院。一位医生将诊断您的病症并开具处方。首先，这位医生会让您描述自己的病情；接着，在您描述的基础上，他会对您进行详细的询问与检查；最后，他会确定您的病症，并开出相应的治疗处方。”（5）“人工智能×简单任务×世俗领域”实验组：“您现在位于一个税务局。您准备向一位虚拟的人工智能税务稽查员咨询纳税常识。具体而言，您先提出您的问题，这位虚拟的人工智能税务稽查员会对您的问题进行了回答。”（6）“人工智能×简单任务×庄严领域”实验组：“您现在位于一家公立医院。您准备向一位虚拟的人工智能医生咨询健康常识。具体而言，您先提出您的问题，这位虚拟的人工智能医生会对您的问题进行了回答。”（7）“人工智能×复杂任务×世俗领域”实验组：“您现在位于一个税务局。一位虚拟的人工智能税务稽查员将检查您的纳税情况并出具检查报告。首先，这位虚拟的人工智能税务稽查员会根据税收相关的法律、法规与政策，获取您的收入与纳税信息；接着，它会对您的收入与纳税情况进行分析；最后，它会判定您是否存在违规或违法行为。”（8）“人工智能×复杂任务×庄严领域”实验组：“您现在位于一家公立医院。一位虚拟的人工智能医生将诊断您的病症并开具处方。首先，这位虚拟的人工智能医生先让您描述自己的病情；接着，在您描述的基础上，它会对您进行详细的询问与检查；最后，它会确定您的病症，并开出相应的治疗处方。”

此外，本研究以公民对任务承担者的信任为因变量，采用 10 点李克特量表测量，询问被试：“在刚才所描述的情境中，请问您有多信任对方？请根据您的

真实感受进行选择（‘1’表示‘非常不信任’，‘10’表示‘非常信任’）。”控制变量还包括可能影响人机信任差异的因素，包括人口学变量（性别、年龄、教育程度），人工智能接触程度（反映公民对人工智能的熟悉度），以及地区科技创新水平（衡量科技接受氛围）。

实证研究分为三个阶段进行。首先，控制变量采集。收集被试人口学特征和人工智能接触程度数据，以《中国区域科技创新评价报告 2024》划分的地区科技创新水平为依据，京沪粤苏津浙是科技创新水平高的地区，其他是低水平的地区^①，进行 IP（Internet Protocol，互联网协议）地址匹配。其次，实验操控。采用 2×2×2 完全随机设计，被试随机接受 8 种情境的文本刺激。实验设置 20 秒强制阅读时间确保被试的专注度。最后，因变量测量。评估被试对任务承担者的信任水平。

（二）操纵有效性检验

为检验实验操纵是否成功诱发被试在相应维度上的主观感知变化，本文通过预实验（ $N=200$ ），采用卡方检验（Chi-square Test）分析任务承担者身份与感知任务承担者身份、公共领域与感知公共领域、任务复杂程度与感知任务复杂程度之间的关联性。具体而言，在被试被随机分配至 8 个实验组之一，并阅读相应的操纵文本后，他们需要回答 3 个与情境相关的单选题。为避免顺序效应的干扰，3 个问题的呈现顺序被随机化处理。问题内容是：（1）在刚才的情境中，为您提供服务的是哪一类主体？（选项 1：真人；选项 2：人工智能）。（2）在刚才的情境中，您所面临的问题属于以下哪一类？（选项 1：与生命、健康等相关的问题；选项 2：与金钱、物质等相关的问题）。（3）在刚才的情境中，任务的性质是？（选项 1：比较简单的；选项 2：比较复杂的）。在进行操纵有效性检验前，我们对操纵变量的频数分布进行了统计，检验其水平分布是否均衡。结果显示，关于任务承担者身份的回答，选项 1 的频数为 104（52%），选项 2 的频数为 96（48%）。关于公共领域价值属性的回答，选项 1 的频数为 103（51.5%），选项 2 的频数为 97（48.5%）。关于任务复杂程度的回答，选项 1 的频数为 108（54%），选项 2 的频数为 92（46%）。操纵有效性检验的结果显示（见表 1），3 组变量均呈现出极显著的统计关联，表明实验操纵在感知层面成功诱导了被试的响应，达成了预期的操纵效度。

^① 由中国科学技术发展战略研究院发布。

表 1 操纵有效性检验

操纵变量	感知变量	卡方值	自由度
任务承担者身份	感知任务承担者身份	134.94 ***	1
公共领域	感知公共领域	173.54 ***	1
任务复杂程度	感知任务复杂程度	115.03 ***	1

注：*** 表示 $p < 0.01$ 。

资料来源：作者自制。

（三）数据来源与样本结构

本研究通过见数平台（Credamo）开展线上实验，最终获取 1040 份有效样本。样本的基本人口学信息见表 2。

表 2 样本人口学信息（ $N = 1040$ ）

变量	水平	百分比（%）
性别	男性	51.5
	女性	48.5
年龄	0 岁～20 岁	3.3
	21 岁～30 岁	28.9
	31 岁～40 岁	23.7
	41 岁～50 岁	26.6
	51 岁～60 岁	15.3
	60 岁以上	2.2
	小学及以下	0.3
教育水平	初中	1.6
	普高/中专/技校/职高	13.8
	专科	26.2
	本科	47.2
	硕士	10.0
	博士	1.0

资料来源：作者自制。

F 检验用于明确被试是否被随机分配到每个实验组。表 3 显示各实验组之间没有显著差异，意味着被试的分配实现了随机化。

表 3 平衡性检验

	性别 = 女性	年龄	教育水平	样本量
人类×简单任务×世俗领域	0.440 (0.498)	3.210 (1.090)	4.63 (0.873)	130
人类×简单任务×庄严领域	0.460 (0.500)	3.350 (1.160)	4.44 (0.996)	130

(续上表)

	性别=女性	年龄	教育水平	样本量
人类×复杂任务×世俗领域	0.550 (0.500)	3.280 (1.201)	4.47 (1.043)	130
人类×复杂任务×庄严领域	0.460 (0.500)	3.320 (1.264)	4.52 (0.990)	130
人工智能×简单任务×世俗领域	0.520 (0.502)	3.260 (1.168)	4.55 (1.053)	129
人工智能×简单任务×庄严领域	0.470 (0.501)	3.360 (1.220)	4.51 (0.856)	130
人工智能×复杂任务×世俗领域	0.450 (0.499)	3.280 (1.198)	4.60 (0.967)	131
人工智能×复杂任务×庄严领域	0.530 (0.501)	3.220 (1.239)	4.47 (0.864)	130
F 值	0.871	0.303	0.624	
p 值	0.529	0.953	0.736	

注：表格中数值为均值，括号内数值为标准差。虚拟变量的均值为比例。
资料来源：作者自制。

(四) 数据分析策略

本研究采用 R 语言进行方差分析，构建包含三阶交互效应的假设模型。自变量为任务承担者身份，因变量为公民信任，调节变量为任务复杂程度与公共领域，控制变量包括人口学特征、人工智能接触程度和地区科技创新水平。分析涵盖二阶交互，包括任务承担者身份×任务复杂程度、任务承担者身份×公共领域、任务复杂程度×公共领域，以及三阶交互，即任务承担者身份×任务复杂程度×公共领域。

四、实验结果与假设检验

(一) 三因素方差分析

表 4 呈现了方差分析的结果。结果显示，任务承担者身份与任务复杂程度（即交互项 1）的交互效应不显著，说明任务复杂程度不会显著改变任务承担者身份对公民信任的影响。换言之，无论任务是简单（咨询）还是复杂（决策），公民对“人”与“人工智能”的信任偏好基本一致。相反，任务承担者身份与公共领域（即交互项 2）的交互效应显著，表明不同领域会影响任务承担者身份对信任的作用。具体来看，在庄严领域（医疗）与世俗领域（税务）中，公民对“人”与“人工智能”的信任差异呈现出不同模式。此外，任务复杂程度与公共领域（即交互项 3）的交互效应不显著。公共任务承担者的身份和任务复杂程度和公共领域的三阶交互（即交互项 4）效应显著，说明“人”与“人

工智能”的身份效应会随任务复杂程度与公共领域的不同组合而变化，具体将在后文进一步探讨。

表 4 方差分析结果

	自由度	Ⅲ型平方和	均方	F 值
主要变量				
公共任务承担者的身份	1	111.8	111.81	58.349***
任务复杂程度	1	21.5	21.53	11.237***
公共领域	1	12.3	12.34	6.440*
交互项 1	1	0.0	0.00	0.002
交互项 2	1	59.1	59.08	30.830***
交互项 3	1	4.3	4.26	2.225
交互项 4	2	30.9	30.88	16.118***
控制变量				
性别	1	2.6	2.62	1.365
年龄	5	11.7	2.34	1.221
教育水平	4	14.8	3.71	1.935
人工智能接触程度	1	17.4	17.42	9.090**
地区科技创新水平	1	2.4	2.35	1.228
残差	1021	1956.4	1.92	

注：***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。

资料来源：作者自制。

在控制变量中，性别、年龄、教育水平及地区科技创新水平对公民信任均无显著影响，人工智能接触程度的主效应显著，这表明日常生活中接触人工智能较多的被试，无论面对“人”还是“人工智能”，均表现出更高的信任（ $\Delta = 0.44$ ，置信区间 = $[0.152, 0.742]$ ）。进一步分析的结果显示，人工智能接触程度与任务承担者身份的交互效应显著（自由度 = 1，Ⅲ型平方和 = 12.8，均方 = 12.84，F 值 = 6.709， $p < 0.01$ ）。具体而言，人工智能更易获得频繁接触人工智能的被试的信任（ $\Delta = 0.85$ ，置信区间 = $[0.292, 1.426]$ ），而人类工作者的被信任水平则不受接触程度的影响（ $\Delta = 0.08$ ，置信区间 = $[-0.440, 0.618]$ ）。由此可见，人工智能接触程度调节了任务承担者身份与公民信任之间的关系。

（二）主效应分析与成对比较

图 2 用三个面板依次展示了任务承担者身份、任务复杂程度以及公共领域对

公民信任影响的主效应。成对比较结果表明，被试普遍更信任人类工作者，由人类转为人工智能会显著降低信任水平（ $\Delta = 0.65$ ，置信区间 = $[0.824, 0.487]$ ）。在任务复杂程度方面，无论任务承担者身份为何，公民在简单任务中的信任度更高（ $\Delta = 0.28$ ，置信区间 = $[0.456, 0.119]$ ）。在公共领域方面，公民在世俗领域中对任务承担者的信任也更高（ $\Delta = 0.21$ ，置信区间 = $[0.386, 0.049]$ ）。

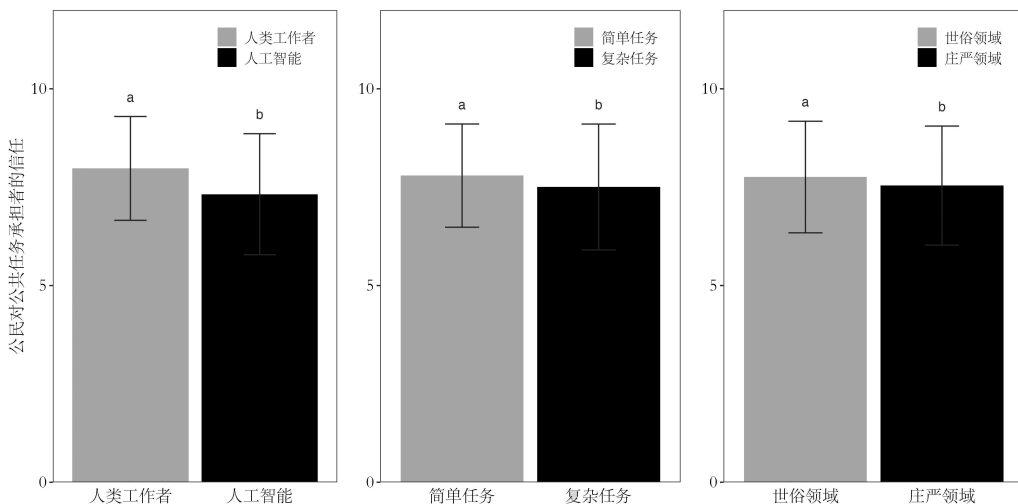


图2 主效应分析与成对比较结果

注：各直方图上方字母若相同，则说明相应组别之间无显著差异；若不同，则说明相应组别之间有显著差异。

资料来源：作者自制。

（三）交互效应分析与成对比较

图3展示了交互效应分析的结果，因涉及三阶交互，本文采用两个面板呈现：面板一按公共领域划分为子面板（1）和（2），面板二按任务复杂程度划分为子面板（3）和（4）。在子面板（1）中，公民在简单任务中更信任人类工作者；但在复杂任务中，公民对人类与人工智能的信任无显著差异。子面板（2）显示，无论任务复杂程度如何，公民均更信任人类工作者。在子面板（3）中，无论领域如何，公民普遍更信任人类工作者。子面板（4）显示，在庄严领域中，公民更信任人类工作者；而在世俗领域中，公民对人类与人工智能的信任无显著差异。

结合方差分析与成对比较结果可以发现，从总体来看，任务承担者身份显著影响公民信任，公民普遍更信任人类。任务复杂程度未调节该关系，但公共领域发挥了调节作用——在庄严领域信任差异显著，在世俗领域则不明显。因

此，H1 未得到验证，即公民在一般情况下更倾向信任人类。H2 同样未被支持，任务复杂程度并未调节身份与信任之间的关系，但其对整体信任水平存在直接影响。H3 获得支持，公共领域显著调节了身份与信任之间的关系。

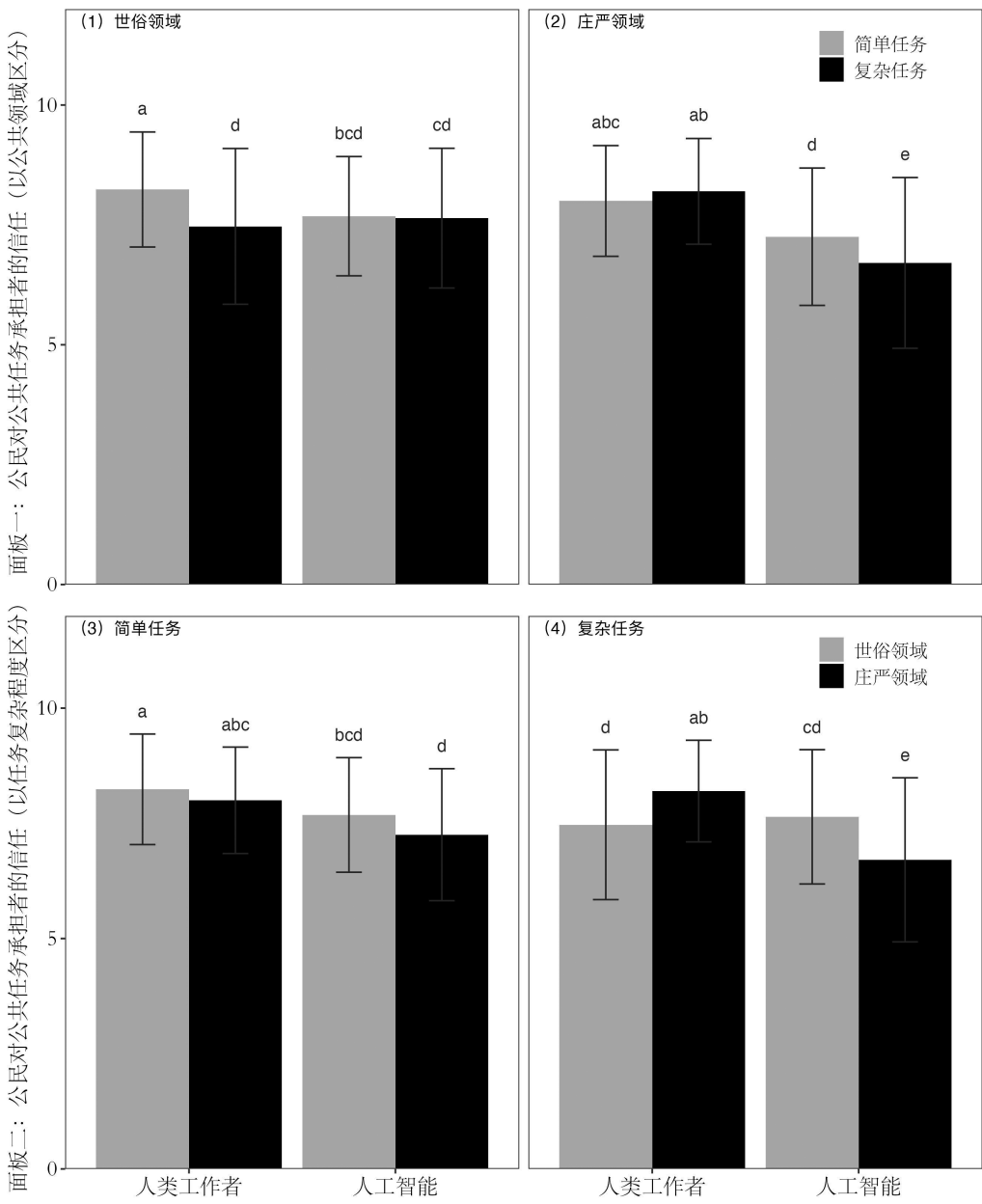


图3 交互效应分析与成对比较结果

注：各直方图上方字母若相同，则说明相应组别之间无显著差异；若不同，则说明相应组别之间有显著差异。

资料来源：作者自制。

五、讨论与结论

（一）研究发现

随着人工智能在公共管理中的广泛应用，学术界对其利弊展开了激烈讨论，认为公共部门应审慎推进人工智能应用，以公民接受度为关键考量（刘特等，2024）。当前研究的缺口在于缺乏公民对人工智能态度的实证证据，特别是在公共部门组织变革的背景下（余胜泉，2018），这种变革打破了公民原有的服务认知模式。核心问题在于公民对人机主体的信任偏好。若公民倾向于信任人工智能，则可延续现有实践；若公民偏好人类工作者，则需明确人工智能的适用边界。此外，人工智能的敏捷治理理念强调了分类应对的重要性（贾开、赵静，2023），但现有研究多聚焦宏观政策层面，忽视了公民对人机信任差异的微观分析。此外，公共管理具有多元性，不同任务类型塑造了差异化的部门形象（De Boer，2020），可能导致公民基于既有期望产生不同反应（Hayes，2005）。这凸显了采用分类思维分析人机信任的必要性，有助于政府在资源约束的情况下精准施策，维护公民信任。

本研究填补了公民对公共部门人工智能态度研究的空白，探讨了公民在公共部门中更信任“人”还是“人工智能”这一问题。实证发现，尽管人工智能应用日益广泛，公民仍更信任人类而非人工智能。这一结果挑战了这些观点，例如，自动化偏见（Logg et al.，2019）可能缘于人工智能在透明度、代表性等方面的缺陷（Busuioc，2021；Janssen et al.，2020；Wachter et al.，2021；Zuiderwijk et al.，2021；阮荣彬等，2024），公民存在路径依赖心理（Kahneman et al.，1982），以及对同类工作者具备身份认同等。未来研究需进一步验证这些机制。

为更有针对性地探讨公民在公共部门中对“人”与“人工智能”的信任差异，本研究考虑了任务复杂程度发挥的边界作用。结果表明，虽然公民在简单任务情境中对任务承担者表现出更高的信任水平，但人机信任并不存在差异。根据有限理性理论（Kahneman et al.，1982），复杂任务本应强化公民对熟悉路径（人类）的依赖，且人工智能作为新兴技术需额外的认知投入以建立信任（Brundage et al.，2018），但结果显示，无论任务复杂程度如何，公民对人类的信任始终显著高于人工智能。这一结果暗示，信任机制可能受更深层的主观因素驱动，例如身份认同或情感联结，而非单纯基于任务属性的理性计算。同时，任务复杂程度主效应的存在表明，复杂任务本身会加剧公民的信任焦虑，这与

有限理性理论关于复杂情境心理负担的论断一致。

此外，本研究还发现，公共领域不仅直接影响公民信任，还显著调节人机信任的差异。在涉及生命、健康等庄严价值的领域，公民更倾向信任人类工作者。禁忌权衡理论（Tetlock et al.，2003）为此提供了理论支撑——在庄严领域中，公民的认知投入显著增加；而世俗领域侧重效率，公民心理负担较低。这种分野与伦理学价值维度高度契合，即道德性价值（如公平）强调伦理正当性，工具性价值（如效率）关注手段合理性（Anderson，2009；Meynhardt，2009；包国宪、王学军，2012）。价值观的层级差异深刻影响着公民的信任选择，凸显公共价值考量在管理研究中的必要性。

综上所述，本研究采用2×2×2调查实验探讨了公共部门中的人机信任差异，发现公民整体上更信任人类，尤其在涉及生命、健康等庄严价值领域表现出显著偏好。任务复杂度虽直接影响信任水平，但未调节人机信任差异；而公共领域显著影响信任选择。研究结果表明，尽管人工智能具备效率优势，但公民对其在庄严领域的应用持审慎态度，凸显公共部门需要依据领域特性制定差异化的技术应用策略。未来研究应深入探究信任形成的主观机制（如身份认同、情感联结等），为人工智能治理提供更精细化的理论支持。

（二）对策建议

本研究为公共部门的人工智能应用提出三点对策建议：第一，在公共服务交互场景中，需评估公民的信任压力，并加强对人工智能技术的宣传与介绍；第二，依据禁忌权衡理论，在庄严领域（如公共医疗、公共安全等）应审慎引入人工智能，在世俗领域（如税收、市政管理等）可适度推进；第三，尽管任务复杂程度未显示出调节效应，但仍应该提升人类工作者的专业素养以缓解复杂任务中的信任风险。

（三）不足与展望

本研究仍存在三个方面的局限：一是实验情境的单一性，未来可采用刺激抽样法（Stimuli Sampling）扩展情境类型（如监狱管理、核安全等）；二是样本存在年龄与教育水平的偏差，需要提升群体的代表性；三是未控制时间因素、政民互动经历等潜在变量，后续研究可结合纵向追踪方法与多维度控制变量进行深化研究。

参考文献

包国宪、王学军（2012）. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题. 公共管理学报, 9(2): 89-97+126-127.

- Bao, G. X., & Wang, X. J. (2021). Public Value-Based Government Performance Governance: Origin, Structure and Research Questions. *Journal of Public Management*, 9(2): 89-97+126-127. (in Chinese)
- 贾开、赵静 (2023). 技术嵌入、价值倾向与算法分类治理. *经济社会体制比较*, (4): 101-111.
- Jia, K., & Zhao, J. (2023). Technology Integration, Value-Oriented, and Categorized Algorithm Governance. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 101-111. (in Chinese)
- 李晓倩 (2018). 行为公共管理学实验: 基于 SSCI 期刊 (1978—2016) 相关文献的分析. *公共行政评论*, 11(1): 37-61+219-220.
- Li, X. Q. (2018). Experimental Research in Behavioral Public Administration: An Analysis of Related Literature Based on SSCI-Indexed Journals (1978-2016). *Journal of Public Administration*, 11(1): 37-61+219-220. (in Chinese)
- 刘特、郑跃平、曹梦冰 (2024). 算法行政: 文献述评与研究展望. *公共行政评论*, 17(1): 84-104+198.
- Liu, T., Zheng, Y. P., & Cao, M. B. (2024). Algorithmic Administration: Literature Review and Research Prospects. *Journal of Public Administration*, 17(1): 84-104+198. (in Chinese)
- 吕荣杰、郝力晓 (2018). 人工智能等技术对劳动力市场的影响效应研究. *工业技术经济*, 37(12): 131-137.
- Lü, R. J., & Hao, L. X. (2018). Research on the Influence of Artificial Intelligence and Other Technologies on Labor Market. *Journal of Industrial Technology and Economy*, 37(12): 131-137. (in Chinese)
- 阮荣彬、朱祖平、陈莞、李文攀 (2024). 政府科技伦理治理与人工智能企业科技向善. *科学学研究*, 42(8): 1577-1586+1606.
- Ruan, R. B., Zhu, Z. P., Chen, W., & Li, W. P. (2023). The Relationship Between Ethical Governance of Government in Science and Technology and Science and Technology for Social Good of AI Enterprises. *Studies in Science of Science*, 2024, 42(8): 1577-1586+1606. (in Chinese)
- 余胜泉 (2018). 人工智能教师的未来角色. *开放教育研究*, 24(1): 16-28.
- Yu, S. Q. (2018). The Future Roles of AI Teacher. *Open Education Research*, 24(1): 16-28. (in Chinese)
- 张成福、边晓慧 (2013). 重建政府信任. *中国行政管理*, (9): 7-14.
- Zhang, C. F., & Bian, X. H. (2013). The Rebuilding of Trust in Government. *Chinese Public Administration*, (9): 7-14. (in Chinese)
- 张欣亮、唐斯斯、李晶 (2023). 人工智能驱动政府敏捷治理的运行机制与实践探索——以北京海淀区城市大脑为例. *技术经济*, 42(11): 113-119.
- Zhang, X. L., Tang, S. S., & Li, J. (2023). Operation Mechanism and Practice Exploration of AI-driven Agile Governance in Government: A Case Study of Urban Brain in Haidian District, Beijing. *Journal of Technology Economics*, 42(11): 113-119. (in Chinese)
- 张义博 (2012). 公共部门与非公共部门收入差异的变迁. *经济研究*, 47(4): 77-88.
- Zhang, Y. B. (2012). The Change of Income Differentials Between Public and Nonpublic Sector in China. *Economic Research Journal*, 47(4): 77-88. (in Chinese)
- Agarwal, P. K. (2018). Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. *Public Administration Review*, 78(6): 917-921.
- Anderson, E. (2009). *Democracy: Instrumental vs. Non-instrumental Value*. In *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Angwin, J., Larson, J., Mattu, S., & Kirchner, L. (2022). *Machine Bias*. In *Ethics of Data and Analytics*. New York: Auerbach Publications.
- Aoki, N. (2020). An Experimental Study of Public Trust in AI Chatbots in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 37(4): 101490.
- Araujo, T., Helberger, N., Kruike-meier, S., & De Vreese, C. H. (2020). In AI We Trust? Perceptions about Automated Decision-making by Artificial Intelligence. *AI Society*, 35(3): 611-623.
- Athey, S., & Imbens, G. W. (2019). Machine Learning Methods that Economists Should Know About. *Annual Review of Economics*, 11(1): 685-725.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2020). Administration by Algorithm: A Risk Management Framework. *Information Policy*, 25(4): 471-490.
- Battaglio Jr, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3): 304-320.

- Bickmore, T. W. , Utami, D. , Matsuyama, R. , & Paasche-Orlow, M. K. (2016). Improving Access to Online Health Information with Conversational Agents: A Randomized Controlled Experiment. *Journal of Medical Internet Research*, 18(1): e1.
- Binns, R. (2022). Human Judgment in Algorithmic Loops: Individual Justice and Automated Decision-making. *Regulation & Governance*, 16(1): 197–211.
- Brundage, M. , Avin, S. , Clark, J. , Toner, H. , Eckersley, P. , Garfinkel, B. , & Amodei, D. (2018). The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation. *ArXiv*, abs/1802.07228.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 49(7): 751–761.
- Busuioc, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825–836.
- Carnis, L. (2007). The Automated Speed Enforcement System in Great Britain: Between a Technical Revolution and Administrative Continuity. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4): 597–610.
- De Boer, N. (2020). How Do Citizens Assess Street-Level Bureaucrats' Warmth and Competence? A Typology and Test. *Public Administration Review*, 80(4): 532–542.
- De Fine Licht, J. (2011). Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. *Scandinavian Political Studies*, 34(3): 183–201.
- De Fine Licht, J. (2014). Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment. *Public Administration Review*, 74(3): 361–371.
- De Fine Licht, J. , Naurin, D. , Esaiasson, P. , & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1): 111–134.
- Dressel, J. , & Farid, H. (2018). The Accuracy, Fairness, and Limits of Predicting Recidivism. *Science Advances*, 4(1): eaao5580.
- Fiske, A. P. , & Tetlock, P. E. (1997). Taboo Trade-offs: Reactions to Transactions that Transgress the Spheres of Justice. *Political Psychology*, 18(2): 255–297.
- Gaozhao, D. , Wright Ii, J. , & Robinson, M. (2022). Bureaucrat or Artificial Intelligence: People's Preferences and Perceptions of Government Service. *Public Management Review*, 26(6): 1498–1525.
- Giest, S. , & Grimmelikhuijsen, S. (2020). Introduction to Special Issue Algorithmic Transparency in Government: Towards a Multi-level Perspective. *Information Policy*, 25(4): 409–417.
- Gil, O. , Cortés-Cediel, M. E. , & Cantador, I. (2019). Citizen Participation and the Rise of Digital Media Platforms in Smart Governance and Smart Cities. *International Journal of E-Planning Research*, 8(1): 19–34.
- Hayes, D. (2005). Candidate Qualities Through a Partisan Lens: A Theory of Trait Ownership. *American Journal of Political Science*, 49(4): 908–923.
- Hu, Y. (2020). Culture Marker Versus Authority Marker: How Do Language Attitudes Affect Political Trust? *Political Psychology*, 41(4): 699–716.
- Ingrams, A. , Kaufmann, W. , & Jacobs, D. (2022). In AI We Trust? Citizen Perceptions of AI in Government Decision Making. *Policy & Internet*, 14(2): 390–409.
- James, O. , Jilke, S. , & Van Ryzin, G. (2017). *Experiments in Public Management Research: Challenges and Opportunities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janssen, M. , Brous, P. , Estevez, E. , Barbosa, L. S. , & Janowski, T. (2020). Data Governance: Organizing Data for Trustworthy Artificial Intelligence. *Government Information Quarterly*, 37(3): 101493.
- Kahneman, D. (2003). A Perspective on Judgment and Choice: Mapping Bounded Rationality. *American Psychologist*, 58(9): 697.
- Kahneman, D. , Slovic, S. P. , Slovic, P. , & Tversky, A. (1982). *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krislov, S. (2012). *Representative Bureaucracy*. New York: Quid Pro Books.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Logg, J. M. , Minson, J. A. , & Moore, D. A. (2019). Algorithm Appreciation: People Prefer Algorithmic to Human Judgment. *Organizational Behavior Human Decision Processes*, 151: 90–103.
- Lünich, M. , & Starke, C. (2020). Artificial Intelligence for Political Decision-making in the European Union: Effects on

- Citizens' Perceptions of Input, Throughput, and Output Legitimacy. *Data & Policy*, 2: e16.
- Lyell, D. , & Coiera, E. (2017). Automation Bias and Verification Complexity: A Systematic Review. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 24(2): 423-431.
- Margetts, H. , & Dorobantu, C. (2019). Rethink Government with AI. *Nature*, 568(7751): 163-165.
- Meijer, A. , & Wessels, M. (2019). Predictive Policing: Review of Benefits and Drawbacks. *International Journal of Public Administration*, 42(12): 1031-1039.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 192-219.
- Nishant, R. , Kennedy, M. , & Corbett, J. (2020). Artificial Intelligence for Sustainability: Challenges, Opportunities, and a Research Agenda. *International Journal of Information Management*, 53: 102104.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown Publishing Group.
- Payne, J. W. , Bettman, J. R. , & Johnson, E. J. (1992). Behavioral Decision Research: A Constructive Processing Perspective. *Annual Review of Psychology*, 43(1): 87-131.
- Porumbescu, G. A. , Lindeman, M. I. , Ceka, E. , & Cucciniello, M. (2017). Can Transparency Foster More Understanding and Compliant Citizens? *Public Administration Review*, 77(6): 840-850.
- Sharma, G. D. , Yadav, A. , & Chopra, R. (2020). Artificial Intelligence and Effective Governance: A Review, Critique and Research Agenda. *Sustainable Futures*, 2: 100004.
- Sun, T. Q. , & Medaglia, R. (2019). Mapping the Challenges of Artificial Intelligence in the Public Sector: Evidence from Public Healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2): 368-383.
- Sundar, S. S. (2008). *The MAIN Model: A Heuristic Approach to Understanding Technology Effects on Credibility: MacArthur Foundation Digital Media and Learning Initiative*. Cambridge: The MIT Press.
- Tetlock, P. , Kristel, O. , Elson, S. , Green, M. , & Lerner, J. (2000). The Psychology of the Unthinkable: Taboo Trade-offs, Forbidden Base Rates, and Heretical Counterfactuals. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78(5): 853.
- Tetlock, P. E. (2003). Thinking the Unthinkable: Sacred Values and Taboo Cognitions. *Trends in Cognitive Sciences*, 7(7): 320-324.
- Toreini, E. , Aitken, M. , Coopamootoo, K. , Elliott, K. , Zelaya, C. G. , & Van Moorsel, A. (2020). The Relationship Between Trust in AI and Trustworthy Machine Learning Technologies. *Paper Presented at the Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 272-283.
- Tummers, L. , & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4): 527-547.
- Van Dijck, J. , Poell, T. , & De Waal, M. (2018). *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogl, T. M. , Seidelin, C. , Ganesh, B. , & Bright, J. (2020). Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities. *Public Administration Review*, 80(6): 946-961.
- Wachter, S. , Mittelstadt, B. , & Russell, C. (2021). Why Fairness Cannot Be Automated: Bridging the Gap Between EU Non-discrimination Law and AI. *Computer Law Security Review*, 41: 105567.
- Wilson, H. J. , & Daugherty, P. R. (2018). Collaborative Intelligence: Humans and AI Are Joining Forces. *Harvard Business Review*, 96(4): 114-123.
- Young, M. , Bullock, J. , & Lecy, J. (2019). Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4): 301-313.
- Zekić-Sušac, M. , Mitrović, S. , & Has, A. (2021). Machine Learning Based System for Managing Energy Efficiency of Public Sector as an Approach Towards Smart Cities. *International Journal of Information Management*, 58: 102074.
- Zuiderwijk, A. , Chen, Y.-C. , & Salem, F. (2021). Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda. *Government Information Quarterly*: 38(3), 101577.

责任编辑：张书维

算法特征披露何以影响公众决策偏好： 基于联合实验的实证分析

王 戈 向 丽 张哲君*

【摘要】算法决策有效提升了政府决策的科学性和精准性，但也引起了公众对决策偏见、隐私侵犯、道德困境及监督失效等多方面的担忧。如何有效实施算法披露以增强公众对公共部门算法决策的选择偏好，成为当前政府面临的重要挑战。论文以信号理论和披露效应为理论支撑，基于1356名代表性样本并围绕公共医疗服务场景展开联合实验设计，分析了不同维度的算法特征披露和公众算法决策偏好的因果关系，检验了感知算法信任和感知算法透明度在这一过程中的中介作用机制。研究发现，在越关键的阶段披露算法应用，其潜在的负面披露效应越明显。而披露不同水平的算法参与程度、算法责任分配、算法绩效信息则产生了复杂的双重效应。感知算法信任在高水平的算法参与、算法绩效披露中发挥中介作用，而感知算法透明度在不同水平的算法绩效信息披露中发挥中介作用。研究补充了算法特征披露影响公众算法决策偏好的研究内容，并对公共部门有效实施算法披露提供了对策建议。

【关键词】算法决策 披露效应 感知算法透明度 感知算法信任 联合实验

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 04-0041-22

一、引言

算法是人工智能发展的核心要素，对企业实施数字化管理和国家向智能社

* 王戈，华中师范大学公共管理学院副教授。通讯作者：向丽，华中师范大学公共管理学院硕士研究生。张哲君，北京师范大学政府管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部对论文的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“人工智能算法嵌入街头官僚决策的行为效应及其认知触发机制研究”（72304110），清华大学国家治理研究院课题“人类命运共同体治下WTO应对全球疫情危机的改革”。

会转型发挥了基础性的推动作用（薛澜、赵静，2024）。算法决策是一种集成了机器学习、自然语言处理、计算机视觉等多种技术的复杂系统，通过分析数据和学习模式来做出或协助做出决策（Mergel et al.，2024）。伴随着人工智能正式成为国家战略的重要组成部分，算法决策已成为公共部门提升公共治理效能、优化资源配置的关键工具，在促进智慧医疗、完善智能交通、优化行政执法、提高应急管理等方面展现出显著的优势与潜力（曾大军等，2021）。然而，算法决策潜在的“黑箱”特性、信息不对称、责任性缺失及可解释性不足等问题，引起了社会对其存在决策偏见、隐私侵犯、道德困境及监督失效等多方面的担忧（吴进进、符阳，2021）。

在此背景下，深入了解公众对公共部门算法决策的选择偏好不仅关系到算法技术嵌入公共治理中的有效性和伦理可接受性，而且对推进政府治理智能化、建设人民满意的数字政府也极为关键。过往研究发现，个体对算法决策的态度与行为呈现出算法趋近与算法排斥两种截然相反的倾向（Acikgoz et al.，2020；Logg et al.，2019；王戈、张哲君，2023）。究其原因，包括不同维度的算法特征、特定情境特征以及个体特征等多重因素会发挥显著的影响作用（Grimmelikhuijsen，2023；König et al.，2024；Nagtegaal，2021；Shin，2020；Wang et al.，2023）。随着公共部门日益采用人工智能技术，算法披露逐渐成为提升公共部门治理透明化与公信力的重要途径。传统的算法披露通常限于告知算法的存在、基本原理或数据来源，而广义的算法披露进一步扩展到展示算法应用的关键信息与流程，包括算法生成内容的时机、AI系统注册信息、训练材料的总结和风险评估等（Bonsón et al.，2023）。广义的算法披露不仅会激发个体的兴趣行为，从而产生积极的效应（Li et al.，2024；Yang & Shi，2022），而且在某些情境下也可能引发消极的披露效应，即算法的透明化披露可能会导致个体对算法的厌恶情绪（Dietvorst & Bharti，2020；Keppeler，2024）。然而，关于广义披露中具体算法特征对公众算法决策偏好产生的披露效应，过往研究尚未展开充分的讨论。

本研究从广义算法披露的视角出发，旨在补充现有关于算法特征披露影响公众算法决策偏好的研究内容，以丰富披露效应的理论内涵，同时为公共部门有效运用算法、人工智能等数字化技术进行治理创新提供实践借鉴。本研究以信号理论和披露效应为理论基础，通过系统回顾相关研究文献，构建了包含算法决策阶段、算法参与程度、算法责任分配以及算法绩效信息的披露效应分析框架。通过在公共医疗服务场景中对1356名代表性样本展开联合实验，本研究系统探索了不同维度的算法特征披露如何影响公众对公共部门算法决策的选择偏好，同时检验了感知算法信任和感知算法透明度在这一过程的中介作用。此举不仅有助于设计更加科学和透明的算法决策系统应用，也是实现技术伦理和

公共信任的关键步骤。

二、理论基础与研究假设

（一）公众对算法决策的态度与行为

算法决策不断嵌入私人与公共部门引起了学界的广泛关注，个体对算法决策的态度与行为成为多个学科关注的前沿热点问题。一方面，基于算法欣赏的理论假设，个体认为在某些领域中算法决策有更高的公平感、信任度、满意度，更少的偏见和歧视，因而更加信任和接受算法决策（Araujo et al., 2020; Logg et al., 2019）。另一方面，基于算法厌恶的理论假设，个体认为在某些领域中算法决策不及人类决策公平、可信，因此不愿意接受来自算法决策的建议（Acikgoz et al., 2020; Dietvorst & Bharti, 2020）。此外，个体对不同类型算法决策表现出差异化的态度与行为倾向（Castelo et al., 2019; Wang et al., 2023; 王戈、张哲君, 2023）。

同时，个体对算法决策的复杂态度与行为背后的触发机制同样引起了广泛关注。一方面，公众对算法决策的态度与行为会因任务熟悉度、决策类型、任务客观性、任务难度、道德情况、决策结果等具体任务情境的变化而变化（Araujo et al., 2020; Nagtegaal, 2021; Wang et al., 2023; 魏昕等, 2021）。另一方面，个体的性别、年龄、人格特质、算法使用经历、知识背景、算法素养等个体特征会发挥显著的影响作用（Shin, 2020; Logg et al., 2019）。此外，算法本身的可解释性、可访问性、可问责性、拟人化程度、自动化程度、人机回圈等算法特征亦会产生显著影响（Grimmelikhuijsen, 2023; Horvath et al., 2023; König et al., 2024; 罗映宇等, 2023）。值得注意的是，已有研究开始从不同维度的算法特征出发探索公众对公共部门算法决策的选择偏好（Gao Zhao, 2023; Horvath et al., 2023）。如 König 等（2024）利用联合实验设计探讨了公共部门算法的有效性、透明度和利益相关者参与的影响作用。研究表明，即使在警务和医疗等敏感领域，人们也愿意放弃利益相关者参与算法设计和算法透明度，以换取算法有效性方面的小幅提升。然而，鲜有研究从广义算法披露的视角出发，系统探索不同维度的算法特征披露如何影响公众对公共部门算法决策的选择偏好，本文旨在填补这一研究空白。

（二）算法决策阶段与公众偏好

信号理论（Signaling Theory）用于描述在信息不对称的情况下，个体或组织

如何传递与解读信息 (Connelly et al., 2011)。发送方决定是否以及如何披露信息,而接收方则基于信号解读其价值。该理论为理解算法披露的影响提供了有力框架,其核心在于减少信息不对称。通常,信号传递者掌握着外界无法直接获取的正负面信息,披露这些信息可降低不道德行为的风险,节省成本并维护声誉 (Li et al., 2024)。在人工智能应用中,算法披露被视为一种信号,可以引发个体的特定行为,尤其在负面情境下,有助于缓解焦虑并改善用户体验。例如, Yang 和 Shi (2022) 发现,披露人工智能代理的存在可减轻公众焦虑对客户满意度、公司评价和购买意愿的负面影响。然而,即使人工智能预测能力优于人类,其披露也可能导致个体对人工智能产生厌恶情绪 (Tong et al., 2021)。如 Keppeler (2024) 发现,在雇主主导的招聘中,披露使用人工智能会显著降低求职者对职位的兴趣。

披露算法在何时生成内容对于算法设计者和利益相关者来说至关重要。过往的研究表明,披露算法决策应用的不同阶段会对公众偏好产生显著影响。Luo 等 (2019) 将聊天机器人的身份披露分为不披露、交谈前披露、交谈后披露和决策后披露四种情境,发现了不披露能使公众购买转化率达到经验不足员工的 4 倍,而交谈前披露会导致购买率下降超过 79.7%。Heim 和 Chan-Olmsted (2023) 的实验研究表明,公众在新闻信息收集阶段对人工智能接受度较高,而在写作阶段的接受度较低。这表明,算法在不同应用阶段的披露可能对公众接受度产生不同影响。在非决策阶段,算法主要用于数据处理,公众更倾向于将其视为辅助工具,因而接受度可能较高。在决策阶段,因算法的不确定性和风险较高,易引发公众对算法在信息处理、公正性和决策能力方面的质疑 (Nagtegaal, 2021)。这种质疑不仅源于对算法偏差和错误的担忧,还在于其缺乏伦理判断与情感考量。尤其是在涉及对社会或个人产生重大影响阶段,算法的披露可能加剧对其公正性和可靠性的担忧,从而影响公众的算法决策偏好。因此,本文提出以下研究假设。

H1: 算法披露所处的应用阶段将显著影响公众的算法决策偏好。

(三) 算法参与程度与公众偏好

算法参与程度指人工智能在决策过程中的应用深度,涵盖从辅助人类决策到完全自动化决策 (Araujo et al., 2020)。人工智能可通过提供决策建议和相关信息提升决策效率,如在医疗诊断和病理学领域,算法辅助决策不仅能提高分析速度和准确性,还能增强公众对结果的信任和接受度 (Raymond et al., 2022)。然而,算法的参与程度可能对公众对其决策的信任和接受度产生不同影响 (König et al., 2024)。Horvath (2023) 在移民签证和停车许可证实验中将人

人工智能参与度分为 25%、50%、75% 和 100%，结果表明，适度的人工智能参与会提升公众对决策的接受度，而参与度过高则会降低申请者的认可度。Huo 等（2024）则发现，在涉及种族歧视倾向的医疗决策中，过度依赖人工智能可能被视为忽视人类价值和伦理考量，引发公众抵触。这表明，人工智能在决策中的应用需要平衡不同水平的技术介入，以维持技术优势与公众接受度的最佳结合。本研究认为，较低水平的披露可能强化公众对人类主导决策的认知，而较高水平的披露则可能加剧公众对隐私、伦理和算法控制力等问题的担忧。基于此，本文提出以下研究假设。

H2：算法披露所呈现的参与程度将显著影响公众的算法决策偏好。

（四）算法责任分配与公众偏好

基于算法的决策或行动通常源自多个参与者之间互动的结果，这种分布式的代理性质导致了责任的分散。此外，算法责任的分配并非总是均匀的，由于参与方可能会歪曲他们的贡献或试图逃避责任，这使确定算法的责任归属变得异常复杂（Taddeo & Floridi, 2018）。过往研究表明，责任归属与公众对人工智能应用的态度有密切联系。Esmailzadeh 等（2021）指出，责任归属不清楚可能阻碍公众采用人工智能，尤其是在医疗领域。当人工智能与医生联合诊断时，患者对责任问题的关注显著增加。此外，Flathmann（2023）探讨了不同人工智能责任分配水平（5%、20%、35%、50%、65%、80%、95%）对团队协作的影响。研究发现，随着人工智能承担的责任变化，公众对其能力的信任程度也随之波动。当责任比例较高时，公众对算法的质疑会增加，感知的工作安全感降低。本研究认为，算法披露所呈现的责任承担水平可能影响公众对算法决策的认知和接受度。当算法承担较少责任时，公众可能更倾向于认为人类仍是主要决策者，从而增强信任感；而当算法承担较多责任时，公众可能因责任归属不清晰而感知更高的不确定性，进而降低对算法决策的信任，导致公众对算法决策的偏好降低。基于此，本文提出以下研究假设。

H3：算法披露所呈现的责任承担水平将显著影响公众的算法决策偏好。

（五）算法绩效与公众偏好

绩效信息理论（Performance Information Theory）认为，绩效信息通过影响公众对绝对绩效和相对绩效的认知，从而影响其满意度和行为（James & Moseley, 2014）。James 和 Moseley（2014）将政府垃圾回收率 58% 和 23% 分别视为高绩效和低绩效，研究发现，相比于不提供垃圾回收率信息，低绩效信息显著降低了公众对政府的绩效感知，而高绩效信息则提升了公众的感知。该理论表明，

负面绩效信息更易引发人们对组织的不满，而高绩效信息则较少带来强烈反应。在算法决策领域，算法绩效主要取决于准确性和个性化（Shin, 2020）。披露高算法绩效信息可能引发双重效应：一方面，较高的人工智能计算能力可能加剧公众的隐私担忧，增强对人工智能的威胁感，进而引发更强烈的负面态度；另一方面，展示高准确率或高可靠性能够增强个体对人工智能的信任，提升其使用意愿。Prentice 等（2020）进一步发现，人工智能绩效的多个维度（如准确性、及时性、灵活性、现实性等）均可提升人工智能质量感知，并积极影响用户满意度与参与度。相比之下，披露低算法绩效信息可能加剧公众对人工智能的不信任，因为其对人工智能决策过程缺乏了解，容易将不利结果归因于人工智能的低效或不公（Yue & Li, 2023）。基于此，本研究认为，披露低算法绩效信息会放大公众对算法不公、低效的担忧，增强其对结果的负面预期，从而降低对算法的接受度。而披露高算法绩效信息有助于缓解公众的不确定和消极感知，增强其使用算法的信心和积极性，因此对于算法决策的评估和使用意愿会产生更积极的效果。因此，本文提出以下研究假设。

H4：算法披露所呈现的绩效信息水平将显著影响公众的算法决策偏好。

（六）感知算法信任与感知算法透明度的中介作用

由于大众对人工智能算法应用的需求和依赖日益增长，确保算法决策的可信度已成为一个重要问题（Grimmelikhuijsen, 2023）。在人工智能背景下，感知算法信任被定义为用户对算法是否具备可靠性、效力以及符合人类价值观等方面的整体信念或态度（Choung et al., 2023）。感知算法信任主要涉及用户对算法在伦理和价值维度上的依赖判断。而算法决策偏好则侧重于用户在具体决策情境中选择算法参与或主导的实际意愿。换言之，信任反映用户的心理依赖，而偏好是信任在决策行为中的具体表现。

过往研究表明，感知算法信任与公众对算法决策的态度与行为密切相关。一方面，个体的感知信任能够直接影响其对算法系统的接受度。如 Stevens 和 Stetson（2023）对基于人工智能的电子健康记录应用程序进行调查，结果显示，临床医生对算法的高信任度显著提升了其使用该应用程序的意愿。另一方面，感知算法信任能够间接影响公众对算法系统的感知。如 Beldad 和 Hegner（2018）在研究影响德国用户使用算法意愿的因素时发现，对算法开发人员的信任不会直接影响人们使用健身应用程序的意愿，而增加对该应用程序的有用性感知，会对用户的使用意愿产生积极影响。基于信号理论，算法特征披露可向用户传递可靠性与透明度信息，增强其对算法的可信度判断（Keppeler, 2024）。当用户的感知信任水平较高时，更倾向于认为算法能符合其期望和价值体系，

并具备在高复杂性或高风险环境下履行承诺的能力（Grimmelikhuijsen, 2023）。这种信任有助于降低公众对算法潜在风险的担忧，尤其在关键任务或高风险情境下，是提升算法接受度的关键因素。基于上述分析，本文提出以下研究假设。

H5：感知算法信任在算法特征披露影响公众算法决策偏好过程中发挥显著的中介作用。

目前，算法透明度已经成为公共部门研究公众对算法评估的核心内容。透明并不一定意味着对公众开放，它还包括代码仅向特定参与者公开的情况，例如用于审计或认证。感知算法透明度是指用户对算法公开程度的主观体验，包括对可解释性、决策过程开放性以及数据使用的理解（Yu & Li, 2022）。仅公开决策结果可能被视为不透明，而披露结果、理由和过程可提升透明度。相比之下，算法特征披露侧重客观呈现运行机制，而感知透明度关注用户的主观理解。

随着人工智能在政府中应用的增加以及人工智能应用的复杂化，算法透明度的研究具有很强的现实意义。尽管有研究发现，过多的算法信息披露会引发公众的怀疑和担忧，并且对算法决策偏好产生负面影响（Schmidt et al., 2020）。但大量实证研究表明，适度增加算法透明度感知可以增强公众对人工智能应用的信心，从而进一步提高其对算法服务的评价和使用意愿（Shin, 2020；Yue & Li, 2023）。当实际情况与公众对于算法公平性和透明度预期不一致时，会引发公众强烈的负面情绪感知，导致算法的接受度降低（Schiff et al., 2022）。相反，当算法系统披露更多信息（提高客观透明度）时，公众的感知透明度（主观透明度）会相应提升（Yu & Li, 2022）。信息披露加深了公众对算法决策的理解，增强其监督能力，并降低其不确定性感知，从而提高公众的算法接受度。基于此，本文提出以下研究假设。

H6：感知算法透明度在算法特征披露影响公众算法决策偏好过程中发挥显著的中介作用。

三、研究设计

本研究采用联合实验的方法来检验研究假设。联合实验是基于联合分析技术，在联合列表中构建多个相互竞争的概述情境，让受访者对一组备选方案进行选择 and 评分，收集受访者数据，使用统计分析技术实现多个因素对同一结果因果效应的分析（Hainmueller et al., 2014；陈国良等, 2023）。因此，研究人员可以分析不同属性如何影响参与者的评价和偏好。与传统的实验方法相比，联合实验具有较高的外部效度，能够降低多属性、多水平研究设计的成本，并且缓解社会期望偏差（Zhang & Wang, 2024）。自 20 世纪 70 年代以来，联合分析

被广泛用于估计消费者偏好。近年来,政治学和公共管理学领域广泛采用该方法调查公民和官僚对移民、政策选择、官僚招聘及算法决策的偏好(Gaozhao et al., 2023; Horvath et al., 2023; König et al., 2024)。

本文预先登记了研究设计和调查问卷,并提交给相应的伦理审查委员会审批。本文的研究设计主要分为5个阶段:第一,通过系统回顾公共部门算法决策的现有研究,本文确定了4个影响公民算法决策偏好的关键因素作为研究重点(Flathmann et al., 2023; Horvath et al., 2023; James & Moseley, 2014; Keppeler, 2024; Luo et al., 2019; Prentice et al., 2020)。第二,基于算法决策在公共服务领域的实际应用,本文选择了线上医疗问诊作为主要的研究背景。随着人工智能技术的发展,医疗领域中的人工智能算法决策已经成为被广泛研究的场景(Angerschmid et al., 2022)。第三,基于研究内容,本文设计了一份调查问卷,包括I-Doctor在线问诊平台的背景信息、3个实验选择任务和部分个人信息问题。第四,本文对50名社区居民进行了预调查,根据他们的反馈建议,进一步完善了问卷内容。第五,本文在收集到的具有全国代表性的样本基础上,正式开展了在线联合调查实验。

(一) 样本

本研究的实验设计得到了相关伦理审查委员会的批准,所使用的数据来源于专业调查公司。本文通过配额抽样,将样本按年龄、性别和地区进行分层,以代表2020年中国人口普查中18~59岁的成年人,进一步提高了本研究样本的代表性。这一群体占中国人口的绝大部分,他们的意见能够较好地体现整个社会对于公共服务中算法决策的选择偏好。同时,为了提高数据集的统计稳健性和可靠性,降低Ⅱ型错误的风险,本研究实施了操作检查和填写时间评估,删除填写时间过长或过短的问卷。正式调查总共发放问卷1650份,剔除未能通过测试项目的无效样本,最终有效样本为1356名^①,问卷有效率为82.18%。

(二) 联合实验设计

一个典型的联合实验要求受访者从包含多种属性的假设性概述中进行选择或评分,从而使研究人员能够估算出每个属性及其水平对所产生的选择或评分的相对影响(Hainmueller et al., 2014)。首先,本研究创建了为社会公众提供医疗诊断服务的场景,具体描述如下:“‘I-Doctor’是一款利用AI技术、由全国各大三甲医院支持的线上问诊系统,免费向社会公众开放使用,能够为医疗

^① 由于篇幅原因,正文中未呈现样本信息,若读者感兴趣可以联系作者索取。

决策提供精确、快速的辅助方案，助力医生与患者实现优质医疗体验。晚上你突然感到身体不舒服，打算通过‘I-Doctor’线上问诊平台寻求病因，并期望得到有效治疗。”基于 Gaozhao 等（2023）的建议，本研究让每个参与者进行三轮实验，每一轮实验都会以表格的形式向受访者提供两种不同假设下的线上问诊平台的信息，其差异是由算法属性的不同级别组合产生的，而非情境本身的变化。参与者的任务是在两个问诊方案中选择一个他们更愿意接受的方案，并进行评分。为了构建披露效应分析框架并测量公众对算法决策的选择偏好，本研究基于过往研究文献设计了 4 类属性和相关水平：第一，算法决策阶段参考了西蒙的决策模型，用其“三阶段”结构提供了逻辑框架，并借鉴了 Luo 等（2019）对决策披露阶段的划分，将其分为信息收集、信息分析和决策制定 3 个阶段，以考察公众在不同决策环节中的态度差异。第二，算法参与程度依据 Horvath 等（2023）的划分标准，设置了从完全由人类主导（0%）到完全由算法主导（100%）的 5 个参与水平，旨在分析不同人机协作比例对公众接受度的影响。第三，基于 Flathmann 等（2023）的框架及其对应算法参与程度的划分，本文将算法担责比例细化为 5 个层次，以探究不同责任分配模式对公众信任和接受度的作用。第四，参考 Prentice 等（2020）以及 James 与 Moseley（2014）关于绩效信息的分类方法，本文将满意度百分比划分为低、中、高 3 个等级，以分析算法绩效信息如何影响公众对算法决策的偏好。表 1 详细展示了所有可能的属性、水平。值得注意的是，虽然本文对每组任务的属性水平进行了随机化，但也设置了一些约束条件，以消除不切实际的属性组合（Hainmueller et al., 2014）。

表 1 联合实验属性、水平概览

属性	水平
算法决策 阶段	①信息收集阶段：你被告知 AI 充当的是助手的角色，其功能严格限于收集病人的基本健康信息和症状
	②信息分析阶段：你被告知 AI 会独立处理患者数据，以进行初步临床评估，帮助人类医生进一步评估
	③决策制定阶段：你被告知 AI 可根据复杂的算法自主进行医疗诊断并制定治疗策略，只需极少的人工监督
算法参与 程度	①在 I-Doctor 问诊中，你被告知 AI 参与度为 0%，医生参与度为 100%
	②在 I-Doctor 问诊中，你被告知 AI 参与度为 25%，医生参与度为 75%
	③在 I-Doctor 问诊中，你被告知 AI 参与度为 50%，医生参与度为 50%
	④在 I-Doctor 问诊中，你被告知 AI 参与度为 75%，医生参与度为 25%
	⑤在 I-Doctor 问诊中，你被告知 AI 参与度为 100%，医生参与度为 0%

(续上表)

属性	水平
算法责任分配	①你被告知 AI 不承担责任，医生需要为病人承担 100% 责任
	②你被告知 AI 承担 25% 责任，医生需要为病人承担 75% 责任
	③你被告知 AI 承担 50% 责任，医生需要为病人承担 50% 责任
	④你被告知 AI 承担 75% 责任，医生需要为病人承担 25% 责任
	⑤你被告知 AI 承担 100% 责任，医生不需要承担责任
算法绩效信息	①在使用 I-Doctor 时，你没有得到任何关于该平台的绩效信息
	②在使用 I-Doctor 时，你得知人们对该平台的平均满意率为 20%
	③在使用 I-Doctor 时，你得知人们对该平台的平均满意率为 50%
	④在使用 I-Doctor 时，你得知人们对该平台的平均满意率为 90%

资料来源：作者自制。

在完成对问诊情境的选择和评分后，实验进一步测量受访者对于感知算法信任和感知算法透明度的态度。在上述评估结束时，本研究提出了几个有关受访者特征的问题，特别是关于受访者算法决策的学习和工作经历、线上医疗问诊经验以及对算法决策的了解程度。由于 1356 名受访者进行了三轮不同假设情境的实验，因此研究样本收集的观察总数是 $1356 \times 2 \times 3 = 8136$ 。

（三）测项

1. 算法决策偏好

为了评估受访者对算法决策的偏好，本研究参照 Hainmueller 和 Hopkins (2015) 的做法，同时使用选择法和评分法来测量参与者的算法决策偏好。在每轮调查中，受访者需在两种线上问诊情境 A/B 中选择其偏好，分别赋值 1（选择）和 0（未选择），并根据 7 分李克特量表评分。参考胡赛全等（2022）的评分标准，评分大于 4 赋值为 1，否则为 0，生成“使用意愿”变量，用于稳健性检验。

2. 感知算法信任

本研究采用 Angerschmid 等（2022）的 5 个题项来测量算法决策的信任感知，参与者被要求用 7 分李克特量表回答对每项陈述的同意程度（1 = “非常不同意”，7 = “非常同意”），该量表的 Cronbach’s alpha 值为 0.966。

3. 感知算法透明度

本研究采用 Robert 等人（2020）的 4 个题项来评估公众对算法决策透明度的感知^①。参与者被要求用 7 分李克特量表回答对每项陈述的同意程度（1 =

① 由于篇幅原因，正文中未呈现部分变量的测量信息，若读者感兴趣可以联系作者索取。

“非常不同意”，7 = “非常同意”），该量表的 Cronbach's alpha 值为 0.805。

4. 控制变量

过往研究表明，除了年龄、性别、受教育程度等人口统计学变量能够显著影响公众对算法决策的态度与行为（Gaozhao et al., 2023; Wang et al., 2023; 罗映宇等, 2023），算法决策的学习和工作经历（Janssen, 2022）、医疗服务中的算法系统使用经验（Raymond et al., 2022）以及对算法决策的了解程度（Kawaguchi, 2021）也是重要的影响因素，因此本研究将以上 3 个因素作为控制变量。其中，算法决策经验是通过询问参与者是否学习过计算机技术和相关专业课程（1 = “否”，2 = “是”），以及是否在计算机相关行业工作过（1 = “否”，2 = “是”）来进行测量。线上医疗问诊经验则是通过询问参与者是否使用过线上问诊平台（1 = “否”，2 = “是”），以及对平台的熟悉程度（1 = “完全不熟悉”，7 = “非常熟悉”）来测量。对算法决策的了解程度是通过参与者对算法系统决策了解的自评（1 = “根本不了解”，7 = “非常了解”）来测量。

5. 注意力测试

本研究采用两个综合问题来评估参与者的阅读理解能力和对实验程序的理解能力。受访者被要求识别情境中讨论的主题与算法角色，未能通过注意力测试的结果将会被剔除。

四、结果分析

（一）平均边际成分效应分析

本研究通过估算每个因子的平均边际成分效应（Average Marginal Component Effect, AMCE）来证明所提出的研究假设。根据 Hainmueller 等（2014）的研究，由于子分类和普通最小二乘法（Ordinary Least Squares, OLS）之间存在对应关系，因此 AMCE 可以使用 OLS 进行非参数识别。考虑到 OLS 在处理多维度特征组合时存在一定的局限性，而 AMCE 模型专门用于估计各特征水平对决策偏好的边际效应，能有效地揭示不同特征组合对公众偏好的平均影响，在处理联合分析数据时表现更为灵活，结果也更具解释性，因此本文使用 AMCE 模型进行分析。图 1 展示了披露算法决策阶段、算法参与程度、算法责任分配和算法绩效信息对受访者决策选择的影响（双尾 95% 置信区间， $N = 1356$ ）。借鉴 Zhang 和 Wang（2024）的做法，本研究将分析重点放在受访者的二元选择上，因为二元选择更接近真实世界的决策，而且从线性概率模型中得出的系数也更直观。

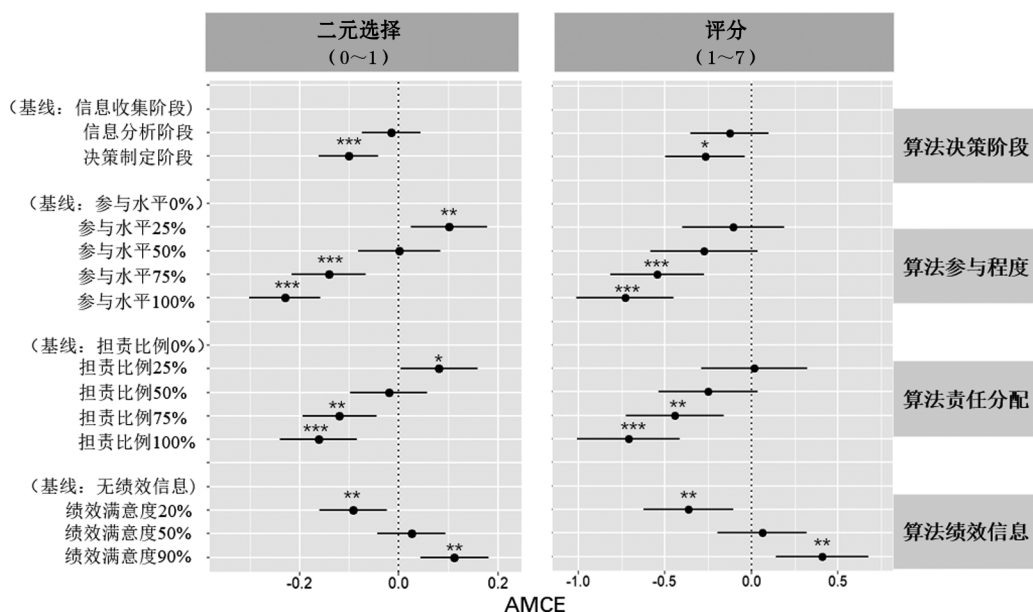


图1 算法披露对二元选择、评分的平均边际成分效应分析

注：* 代表 $p < 0.05$ ，** 代表 $p < 0.01$ ，*** 代表 $p < 0.001$ 。

资料来源：作者自制。

通过比较各属性水平的 AMCE 值^①，本文可以得出以下结论：（1）相较于披露信息收集阶段，披露信息决策阶段（ $C = -0.101$ ， $SE = 0.040$ ， $p < 0.001$ ）会显著降低公众的算法选择偏好，其平均意愿相应降低 0.101 个单位；（2）相较于披露算法参与水平 0%，披露算法参与水平为 25%（ $C = 0.101$ ， $SE = 0.039$ ， $p < 0.01$ ）会显著提升公众的算法选择偏好，其平均意愿相应提高 0.101 个单位。而一旦披露算法参与水平达到 75%（ $C = -0.141$ ， $SE = 0.038$ ， $p < 0.001$ ）乃至 100%（ $C = -0.229$ ， $SE = 0.037$ ， $p < 0.001$ ），则会降低公众的算法选择偏好，其平均意愿相应降低 0.141 和 0.229 个单位；（3）相较于披露算法责任分配为 0%，披露算法责任分配为 25%（ $C = 0.081$ ， $SE = 0.040$ ， $p < 0.05$ ）会显著提升公众的算法选择偏好，其平均意愿相应提高 0.081 个单位。而一旦披露算法责任分配达到 75%（ $C = -0.119$ ， $SE = 0.038$ ， $p < 0.01$ ）乃至 100%（ $C = -0.162$ ， $SE = 0.040$ ， $p < 0.001$ ），则会显著降低公众的算法选择偏好，其平均意愿相应降低 0.119 和 0.162 个单位；（4）相较于无算法绩效信息披露，披露算法绩效满意度为 20%（ $C = -0.092$ ， $SE = 0.035$ ， $p < 0.01$ ）会显著降低公众的算法选择偏好，其平均意愿相应降低 0.092 个单位。而披露算法绩效满意度达到 90%（ $C =$

① 由于篇幅原因，正文中未呈现算法披露对二元选择、评分的平均边际成分效应分析表格，若读者感兴趣可以联系作者索取。

0.112, $SE=0.035$, $p<0.01$), 则会显著提高公众的算法选择偏好, 其平均意愿相应提高 0.112 单位。这一结果部分证实了 H1、H2、H3 和 H4。

(二) 中介效应分析

为了确保感知算法信任和感知算法透明度作为独立中介变量的合理性, 在数据分析之前, 本研究首先进行了交互效应验证。结果显示, 感知算法信任与感知算法透明度的交互项对因变量无统计显著性 ($C=0.009$, $SE=0.005$, $p>0.05$), 支持了将两者视作独立中介路径的假设。为进一步提升中介效应分析的严谨性, 本研究在使用 R 语言进行中介效应检验时, 将感知算法信任和感知算法透明度分别设为控制变量。这种做法确保了在单一中介路径分析中有效排除另一变量的潜在干扰, 使分析结果更加稳健。

1. 感知算法信任的中介效应

感知算法信任在披露算法特征影响算法决策偏好过程中的中介作用如表 2 所示。相对于算法参与水平为 0%, 算法参与水平为 75% ($C=-0.347$, $SE=0.126$, $p<0.01$) 和 100% ($C=-0.314$, $SE=0.121$, $p<0.01$) 时显著降低了公众对算法决策的信任。与此同时, 相对于无算法绩效信息披露, 算法绩效满意度为 90% ($C=0.315$, $SE=0.117$, $p<0.01$) 会显著提高受访者的感知算法信任。除此之外, 感知算法信任与公众算法接受度呈显著正相关 ($C=0.069$, $SE=0.008$, $p<0.001$)。这些结果表明, 在披露算法高水平参与和算法高绩效信息影响公众的算法选择偏好过程中, 感知算法信任发挥显著的中介作用, 而在披露算法决策阶段和算法责任分配影响公众的算法选择偏好中, 感知算法信任没有发挥显著的中介效应, 这一结果部分证实了 H5。

表 2 感知算法信任的中介效应分析

变量	模型 1: 感知算法信任		模型 2: 二元选择	
	Coefficient (SE)	p	Coefficient (SE)	p
信任			0.069 (0.008)	0.000
算法决策阶段 (基线: 信息收集阶段)				
信息分析阶段	-0.047 (0.102)	0.639	-0.011 (0.030)	0.690
决策制定阶段	-0.033 (0.102)	0.743	-0.100 (0.030)	0.000
算法参与程度 (基线: 参与水平 0%)				
参与水平 25%	-0.092 (0.132)	0.484	0.108 (0.038)	0.005
参与水平 50%	-0.123 (0.139)	0.377	0.010 (0.040)	0.812
参与水平 75%	-0.347 (0.126)	0.005	-0.117 (0.037)	0.001
参与水平 100%	-0.314 (0.121)	0.009	-0.208 (0.035)	0.000

(续上表)

变量	模型 1：感知算法信任		模型 2：二元选择	
	Coefficient (SE)	p	Coefficient (SE)	p
算法责任分配 (基线：担责比例 0%)				
担责比例 25%	0.165 (0.136)	0.226	0.070 (0.040)	0.080
担责比例 50%	0.043 (0.129)	0.742	-0.023 (0.038)	0.542
担责比例 75%	0.027 (0.126)	0.830	-0.121 (0.037)	0.000
担责比例 100%	-0.230 (0.129)	0.074	-0.146 (0.038)	0.000
算法绩效信息 (基线：无绩效信息)				
绩效满意度 20%	-0.110 (0.118)	0.351	-0.084 (0.034)	0.015
绩效满意度 50%	0.056 (0.116)	0.625	0.022 (0.034)	0.518
绩效满意度 90%	0.315 (0.117)	0.007	0.091 (0.034)	0.008

注：N=8136。
资料来源：作者自制。

2. 感知算法透明度的中介效应

感知算法透明度的中介效应分析结果如表 3 所示。与本研究的预期不完全一致，没有证据表明算法决策阶段、算法参与水平、算法责任分配会影响公众的算法透明度感知。然而，算法绩效信息显著影响了公众的算法透明度感知。同时，算法透明度与公众的算法选择偏好呈显著正相关。相对于不提供算法绩效信息，绩效满意度分别为 20%（C = 0.270，SE = 0.091， $p < 0.01$ ）、50%（C = 0.289，SE = 0.089， $p < 0.01$ ）、90%（C = 0.405，SE = 0.090， $p < 0.001$ ）时显著提高了公众对算法决策的透明度感知，而算法透明度又会进一步显著提高公众对算法决策的接受度（C = 0.051，SE = 0.010， $p < 0.001$ ）。这些数据表明，感知算法透明度在披露不同水平的算法绩效信息影响公众的算法选择偏好过程中发挥显著的中介作用，而在算法决策阶段、算法参与程度和算法责任分配影响公众的算法选择偏好中，本研究未能发现其显著的中介效应，这一结果部分证实了 H6。

表 3 感知算法透明度的中介效应分析

变量	模型 1：感知算法透明度		模型 2：二元选择	
	Coefficient (SE)	p	Coefficient (SE)	p
透明度			0.051 (0.010)	0.000
算法决策阶段 (基线：信息收集阶段)				
信息分析阶段	-0.010 (0.079)	0.894	-0.015 (0.030)	0.629
决策制定阶段	0.068 (0.079)	0.390	-0.105 (0.030)	0.000

(续上表)

变量	模型 1：感知算法透明度		模型 2：二元选择	
	Coefficient (SE)	p	Coefficient (SE)	p
算法参与程度 (基线：参与水平 0%)				
参与水平 25%	0.044 (0.101)	0.660	0.099 (0.039)	0.011
参与水平 50%	0.018 (0.107)	0.869	0.001 (0.041)	0.994
参与水平 75%	-0.159 (0.097)	0.101	-0.133 (0.037)	0.000
参与水平 100%	-0.032 (0.093)	0.735	-0.228 (0.036)	0.000
算法责任分配 (基线：担责比例 0%)				
担责比例 25%	0.116 (0.105)	0.268	0.075 (0.040)	0.063
担责比例 50%	0.009 (0.100)	0.926	-0.021 (0.038)	0.593
担责比例 75%	-0.068 (0.097)	0.481	-0.116 (0.037)	0.002
担责比例 100%	-0.067 (0.099)	0.502	-0.158 (0.038)	0.000
算法绩效信息 (基线：无绩效信息)				
绩效满意度 20%	0.270 (0.091)	0.003	-0.106 (0.035)	0.003
绩效满意度 50%	0.289 (0.089)	0.001	0.011 (0.034)	0.751
绩效满意度 90%	0.405 (0.090)	0.000	0.092 (0.035)	0.009

注：N=8136。
资料来源：作者自制。

(三) 稳健性检验

本文检验了 AMCE 估计所需的稳定性以及无延滞效应、无概述顺序效应假定，以确保 AMCE 值准确反映了算法披露属性与公众算法决策偏好的因果效应。本文根据任务数量将样本分为三组，分别估计结果并评估一致性。边际均值分析显示，受试者在三轮任务中的偏好基本一致，偏好异质性嵌套模型的 p 值 ($0.699>0.05$) 表明任务轮次间无显著差异，满足稳定性假定，排除携带效应的影响。此外，针对资料顺序效应，本文将样本按资料数量分为两组，分别估计并检验一致性 (Hainmueller et al., 2014)。边际均值分析表明，受试者在不同概述间的偏好基本一致，亚组间无显著差异，从而排除资料顺序效应的影响。这些稳健性检验增强了研究结果的可靠性和实用性。

五、讨论

本研究以信号理论和披露效应为理论基础，从不同维度的算法特征披露出

发，构建了包含算法决策阶段、算法参与程度、算法责任分配以及算法绩效信息的算法披露效应分析框架，围绕公共医疗服务场景展开联合实验设计，并基于 1356 名代表性样本所收集数据进行分析，系统探索了算法披露影响公众对公共部门算法决策偏好的因果关系，检验了感知算法信任和感知算法透明度在这一过程的中介作用机制。

（一）主要结论

第一，本研究分析了披露算法决策阶段对公众算法决策偏好的影响。研究发现，相较于披露信息收集，信息分析阶段的算法应用披露对公众偏好的影响不显著，这可能是由于信息分析阶段的操作相对隐蔽、风险感知低，且不直接影响最终决策，因此公众对此阶段的算法应用容忍度较高，负面偏好较少。而披露算法应用于决策制定则显著降低了公众算法决策偏好，这表明随着算法应用阶段的重要性提升，公众的风险感知和不确定性感知也随之增加，触发了更强的负面算法披露效应，从而导致个体对算法决策产生厌恶情绪（Dietvorst & Bharti, 2020）。该研究发现与过往研究一致，即在消费者购买和新闻生产等领域中，披露人工智能应用于关键阶段会显著影响用户行为和偏好（Heim & Chan-Olmsted, 2023; Luo et al., 2019）。此外，本文在 Keppeler（2024）关于算法披露降低求职者对职位兴趣的研究基础上进行了拓展，特别强调了在公共医疗领域的关键决策阶段披露算法应用会增加公众的不确定性和风险感知，从而引发更消极的算法接受态度。这一结论表明披露算法应用的时机对于公共部门利用算法进行决策尤为关键，恰当的信息披露策略能够有效提高公众的信任和接受度。

第二，本研究分析了披露算法参与程度对公众算法决策偏好的影响。研究发现，相较于披露算法无参与，披露低水平的算法参与会显著提高公众算法决策偏好。研究结果显示，当算法参与度达到 50% 时，其对公众偏好的影响不显著。原因可能在于，该参与水平实现了人类判断与算法自主性之间的适度配合。公众认为在这一模式下，算法既具备一定的独立决策能力，同时仍保留了人类判断的影响，更容易接受这种相互制衡的决策方式，因此不倾向于对该参与水平做出极端正面或负面的评价。而一旦算法参与水平超过人类，则会显著降低公众算法决策偏好。这表明，当决策权主要由算法承担而缺乏其他主体的参与或监督时，公众对算法决策结果的不信任感增强，导致公众较不愿意接受算法决策。一方面，本文的研究结果支持了过高的人工智能参与程度可能导致个体对人工智能决策产生抵触情绪的观点（Horvath, 2023; Huo et al., 2024; König et al., 2024）；另一方面，本文也进一步印证了合理匹配的人机协同决策能够提

供更快速、更准确的分析，进而增强个体对算法决策的接受度（Raymond et al., 2022）。因此，在公共部门应用算法决策时，应优化人机协同的程度，恰当匹配算法与人类决策者的参与，以提高决策效率和质量。

第三，本研究分析了披露算法责任分配对公众算法决策偏好的影响。研究发现，相较于算法不承担任何责任，披露算法只承担少部分责任会显著提高公众算法决策偏好。而一旦披露算法承担责任较重，则会显著降低公众算法决策偏好。这意味着公众对算法承担责任的接受程度存在一个优化点，找到合适的责任分配平衡点是关键。值得注意的是，当算法责任分配为 50% 时，对公众偏好未产生显著影响。这可能是因为算法与人类责任对半划分的平衡状态，使公众在责任归属上难以形成明确的认知和评价。这种模糊的责任界定既不引发极端的正面支持，也不导致强烈的负面反应，从而难以促成明显的偏好变化。本研究佐证了 Flathmann（2023）的发现，即随着人工智能责任的增加，参与者感知的工作安全感也会随之下降。Esmailzadeh 等（2021）的发现也与本文相吻合，即当人工智能与医生共同进行诊断时，患者对责任归属的关注显著增加。该结论也进一步表明，适度分配人工智能的责任可以增强公众对算法决策的偏好。然而，过高的算法责任可能会被认为是推卸责任，从而增加公众对算法决策的厌恶。

第四，本研究分析了披露算法绩效信息对公众算法决策偏好的影响。研究发现，相较于无算法绩效信息披露，披露低算法绩效信息会显著降低公众的算法选择偏好，而披露高算法绩效则会显著提高公众算法决策偏好。而满意度 50% 的中等绩效信息既不足以激发公众的高度信任或质疑，也不能提供足够的正面或负面刺激，因而导致对算法决策偏好的评价温和、不显著。本研究进一步证实了以下两种观点：一是低绩效信息可能会放大公众对算法能力和可靠性的疑虑，从而加剧公众的负面预期和感知（Yue & Li, 2023）。二是披露高性能指标如高准确率、高绩效、优异性等，能传达算法的可靠性和有效性，有助于缓解公众对算法决策过程和结果的消极感知（Prentice et al., 2020）。这表明，在推广算法决策过程中恰当地分享绩效信息对提升公众信任和接受度具有重要作用。

第五，本研究揭示了感知算法信任和感知透明度在算法披露影响公众算法决策偏好过程中发挥的中介作用。研究发现，高水平的算法参与披露和算法绩效披露能够通过感知算法信任的中介作用间接影响算法决策偏好。具体而言，高算法参与度可能引发公众对算法决策的可控性和伦理问题的担忧，导致信任感下降，从而降低了对算法决策的接受度。而高绩效信息的披露缓解了他们对算法失误的担忧，增强了其对算法的信任感，使其更倾向于接受算法参与的决

策。对于算法的不同决策阶段，公众更关注过程的规范性，而非信任问题；同样地，责任分配虽然涉及后果的承担，但并不直接反映算法的能力和可靠性。这种间接性和非直观性使感知算法信任在这两方面的中介效应并不显著。此外，披露不同水平的算法绩效信息能够通过感知算法透明度的中介作用间接影响算法决策偏好。绩效信息作为直观且明确的指标，直接传达了算法的质量和可信度，提升了公众对算法的透明度感知。然而在涉及决策阶段、参与水平和责任分配等复杂、技术性较强的信息时，公众很难在短时间内理解其对透明度的影响，因此这些变量在影响感知算法透明度的中介路径上表现不显著。这与已有研究一致，即个体对算法决策的不同感知，如公平感、有用性、可问责性、可解释性等因素是影响某些算法决策系统接受度的重要影响因素（Grimmelikhuijsen, 2023; König et al, 2024; 王戈、张哲君, 2023）。该结论进一步证实，在算法特征披露过程中强化感知算法信任和透明度，可以有效提升公众算法决策偏好。

（二）理论意义

本研究从广义算法披露的视角切入，系统解析了公共部门算法特征披露塑造公众决策偏好的复杂效应机制。通过识别关键决策阶段的负向披露效应以及披露内容的双重影响，本研究揭示了算法披露并非简单提升透明度即可优化公众认知，而是在特定条件下可能触发公众偏好下降的“信息披露悖论”。具体而言：第一，本研究揭示了在越关键的决策阶段披露算法应用，其对公众算法决策偏好的消极影响越明显，从而触发了显著的算法披露效应。该发现阐明了在不同决策阶段披露算法应用如何影响公众算法决策偏好，进一步深化了本文对算法披露时机以及对其激发公众算法披露效应的理解（Dietvorst & Bharti, 2020; Keppler, 2024; Tong et al., 2021）。第二，本研究探讨了不同维度的算法特征披露对公众算法决策偏好的双重影响，进一步揭示了算法披露的影响并非一律是消极的，而是根据算法特征的具体水平而变化。这些发现不仅加深了本文对算法参与程度、算法责任分配及算法绩效信息如何影响公众算法决策偏好的理解（Flathmann, 2023; Horvath, 2023; König et al., 2024; Prentice et al., 2020; Yue & Li, 2023），还强调了在公共决策中应根据具体情境调整算法披露策略，以优化公众对算法模型的理解和接受度。第三，本研究详细阐述感知算法信任和感知算法透明度的中介作用，展示了它们如何有效地连接不同算法特征披露与公众算法决策偏好之间的关系。这些发现扩展了本文对感知算法信任和感知算法透明度在影响公众接受算法决策行为中所起的作用及其边界条件的理解（Grimmelikhuijsen, 2023; König et al, 2024; Shin, 2020; 王戈、张哲君, 2023），为提升不同特征的算法系统的接受度提供了重要启示。

（三）实践启示

本文对公共部门的算法应用实践有以下启示：第一，公共部门应在算法决策的关键阶段透明地披露算法的功能和限制，以缓解公众对算法的不信任感和厌恶情绪，增强算法决策接受度；第二，应推荐采用合理的人机协同策略，平衡算法与人类决策者的参与度，以增强决策效率和公众接受度；第三，应适当分配算法与人类决策者的责任，避免过度依赖算法自动决策，以提升算法的被接受度和被信任度，减少公众对算法推卸责任的感知；第四，应公开高质量的算法绩效数据以增强公众对算法的信任和接受度，同时避免公开低质量的绩效数据，以减少公众的负面预期和对算法能力的疑虑；第五，可以通过强化高水平算法参与和绩效信息披露中的感知算法信任与感知算法透明度，增强公众对算法决策的偏好。

（四）不足和展望

本研究仍存在以下四点不足：第一，研究利用虚拟实验环境让参与者进行偏好选择，提高了外部有效性（Hainmueller et al., 2014），但这种人为创造的实验场景可能会与现实情况产生偏差，在公民偏好和实际行为之间也可能存在差距。因此，虽然研究测量了参与者的态度和看法，但它可能无法完全预测人们在现实世界中的实际行为。未来的研究可以结合实际行为数据或展开实地实验进行研究，以便更准确地探究公众对算法决策的实际行为态度。第二，本研究部分自变量在中间水平的主效应未能表现出显著影响，且在中介效应分析中，部分中介变量的显著性存在差异。这可能反映了公众在面对复杂信息或多层次特征时，对不同算法特征的认知容易产生分歧。此外，自变量水平的划分和样本特征的多样性也可能影响结果的显著性。未来研究应考虑引入更细化的变量划分，以揭示算法特征的细节层次，提升对公众偏好变化的捕捉能力。进一步的分层样本分析（如算法知识水平、技术接受度和教育背景）可以帮助识别不同群体在算法特征披露下的反应差异。同时，将更贴近现实的情境模拟或实际场景引入实验设计，减少实验室环境与现实情况之间的差异，从而提高研究的外部效度。第三，本研究聚焦于线上公共医疗诊断场景，特定场景的研究结论可能对其他公共服务领域不具有普遍适用性。未来的研究可以探索各种公共服务场景，如行政执法、社会福利、教育或城市规划等，以增强结论的外部性。第四，本研究使用特定网络平台招募参与者，可能限制了样本的多样性，并可能影响研究结果的普遍性。未来研究应囊括来自多个国家或地区、不同人工智能采用程度或政策环境各异的多样化群体，以实现更丰富、更具全球相关性的动态观察。

参考文献

- 陈国良、张书维、陈文娜 (2023). 公共管理研究中的联合实验: 文献回顾、基本原理及结果实现. *公共管理与政策评论*, 12(3): 152-168.
- Chen, G. L., Zhang, S. W., & Chen, W. N. (2023). Conjoint Experiments in Public Administration Research: Literature Review, Rationale, and Outcome. Implementation. *Public Administration and Policy Review*, 12(3): 152-168. (in Chinese)
- 胡赛全、刘展余、雷玉琼、刘盼 (2022). 公众对助推型减碳政策的偏好研究: 基于联合实验与机器学习方法. *公共行政评论*, 15(3): 40-61+197.
- Hu, S. Q., Liu, Z. Y., Lei, Y. Q., & Liu, P. (2022). Public Preference for Nudge-Based Decarbonization Policies: A Conjoint Experiment with Machine Learning Approach. *Journal of Public Administration*, 15(3): 40-61+197. (in Chinese)
- 罗映宇、朱国玮、钱无忌、吴月燕、黄静、杨智 (2023). 人工智能时代的算法厌恶: 研究框架与未来展望. *管理世界*, 39(10): 205-233.
- Luo, Y. Y., Zhu, G. W., Qian, W. J., Wu, Y. Y., Huang, J., & Yang, Z. (2023). Algorithm Aversion in the Era of Artificial Intelligence: Research Framework and Future Agenda. *Journal of Management World*, 39(10): 205-233. (in Chinese)
- 王戈、张哲君 (2023). 任务客观性、情感相似度何以影响算法决策感知公平与接受度? ——基于调查实验的实证分析. *公共管理与政策评论*, 12(6): 77-95.
- Wang, G., & Zhang, Z. J. (2023). How Task Objectivity and Emotional Similarity Affect Perceived Fairness and Acceptance of Algorithmic Decision-making? An Empirical Analysis Based on Survey Experiment. *Public Administration and Policy Review*, 12(6): 77-95. (in Chinese)
- 魏昕、黄鸣鹏、李欣悦 (2021). 算法决策、员工公平感与偏差行为: 决策有利性的调节作用. *外国经济与管理*, 43(11): 56-69.
- Wei, X., Huang, M. P., & Li, X. Y. (2021). Algorithmic Decision-making, Employees' Justice Perception and Deviant Behaviors: The Moderating Role of Decision Favorableness. *Foreign Economics & Management*, 43(11): 56-69. (in Chinese)
- 吴进进、符阳 (2021). 算法决策: 人工智能驱动的公共决策及其风险. *开放时代*, (5): 194-206+10.
- Wu, J. J., & Fu, Y. (2021). Algorithmic Decision: AI-driven Public Decision and the Risk It May Bring About. *Open Times*, (5): 194-206+10. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2024). 人工智能国际治理: 基于技术特性与议题属性的分析. *国际经济评论*, 24(3): 52-69+5.
- Xue, L., & Zhao, J. (2024). International Governance of Artificial Intelligence: Analysis Based on Technical Characteristics and Issue Attributes. *International Economic Review*, 24(3): 52-69. (in Chinese)
- 曾大军、张柱、梁嘉琦、徐楠、王刊良、杨彦武、陈伟运、徐杨、刘鹏飞、谢佳亨 (2021). 机器行为与人机协同决策理论和方法. *管理科学*, 34(6): 55-59.
- Zeng, D. J., Zhang, Z., Liang, J. Q., Xu, N., Wang, K. L., Yang, Y. W., Chen, W. Y., Xu, Y., Liu, P. F., & Xie, J. H. (2021). Machine Behavior and Human-Machine Collaboration Decision: Theory and Methods. *Journal of Management Science*, 34(6): 55-59. (in Chinese)
- Acikgoz, Y., Davison, K. H., Compagnone, M. & Laske, M. (2020). Justice Perceptions of Artificial Intelligence in Selection. *International Journal of Selection and Assessment*, 28(4): 399-416.
- Angerschmid, A., Zhou, J., Theuermann, K., Chen, F. & Holzinger, A. (2022). Fairness and Explanation in AI-Informed Decision Making. *Machine Learning and Knowledge Extraction*, 4(2): 556-579.
- Araujo, T., Helberger, N., Kruikeimer, S., & De Vreese, C. H. (2020). In AI We Trust? Perceptions about Automated Decision-Making by Artificial Intelligence. *AI & Society*, 35(3): 611-623.
- Beldad, A. D., & Hegner, S. M. (2018). Expanding the Technology Acceptance Model with the Inclusion of Trust, Social Influence, and Health Valuation to Determine the Predictors of German Users' Willingness to Continue Using a Fitness App: A Structural Equation Modeling Approach. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 34(9): 882-

- 893.
- Bonsón, E. , Bednárová, M. , & Perea, D. (2023). Disclosures about Algorithmic Decision Making in the Corporate Reports of Western European Companies. *International Journal of Accounting Information Systems*, 48, 100596.
- Castelo, N. , Bos, M. W. , & Lehmann, D. R. (2019). Task-Dependent Algorithm Aversion. *Journal of Marketing Research*, 56(5) : 809–825.
- Choung, H, David, P. , & Ross, A. (2023). Trust In AI and Its Role in the Acceptance of AI Technologies. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 39(9) : 1727–1739.
- Connelly, B. L. , Certo, S. T. , Ireland, R. D. , & Reutzel, C. R. (2011). Signaling Theory: A Review and Assessment. *Journal of Management*, 37(1) : 39–67.
- Dietvorst, B. J. , & Bharti, S. (2020). People Reject Algorithms in Uncertain Decision Domains Because They Have Diminishing Sensitivity to Forecasting Error. *Psychological Science*, 31(10) : 1302–1314.
- Esmailzadeh, P. , Mirzaei, T. , & Dharanikota, S. (2021). Patients' Perceptions Toward Human-Artificial Intelligence Interaction in Health Care: Experimental Study. *Journal of Medical Internet Research*, 23(11) : e25856.
- Flathmann, C. , Schelble, B. G. , McNeese, N. J. , Knijnenburg, B. , Gramopadhye, A. K. , & Chalil Madathil, K. (2023). The Purposeful Presentation of AI Teammates: Impacts on Human Acceptance and Perception. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 40(20) : 1–18.
- Gaozhao, D, Wright, J. E & Gainey, M. K. (2023). Bureaucrat or Artificial Intelligence: People's Preferences and Perceptions of Government Service. *Public Management Review*, 26(6) : 1–28.
- Grimmelikhuijsen, S. (2023). Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making. *Public Administration Review*, 83(2) : 241–262.
- Hainmueller, J. , Hopkins, D. J. , & Yamamoto, T. (2014). Causal Inference in Conjoint Analysis: Understanding Multidimensional Choices Via Stated Preference Experiments. *Political Analysis*, 22(1) : 1–30.
- Hainmueller, J. , & Hopkins, D. J. (2015). The Hidden American Immigration Consensus: A Conjoint Analysis of Attitudes Toward Immigrants. *American Journal of Political Science*, 59(3) : 529–548.
- Heim, S. , & Chan-Olmsted, S. (2023). Consumer Trust In AI-Human News Collaborative Continuum: Preferences and Influencing Factors by News Production Phases. *Journalism and Media*, 4(3) : 946–965.
- Horvath, L. , James, O. , Banducci, S. , & Beduschi, A. (2023). Citizens' Acceptance of Artificial Intelligence in Public Services: Evidence from a Conjoint Experiment about Processing Permit Applications. *Government Information Quarterly*, 40(4) : 101876.
- Huo, W. , Zhang, Z. , Qu, J. , Yan, J. , Yan, S. , Yan, J. , & Shi, B. (2024). Speciesism and Preference of Human-Artificial Intelligence Interaction: A Study on Medical Artificial Intelligence. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 40(11) : 2925–2937
- James, O. , & Moseley, A. (2014). Does Performance Information about Public Services Affect Citizens' Perceptions, Satisfaction, and Voice Behaviour? Field Experiments with Absolute and Relative Performance Information. *Public Administration*, 92(2) : 493–511.
- Janssen, M. , Hartog, M. , Matheus, R. , Yi Ding, A. , & Kuk, G. (2022). Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-Makers' Experience on AI-Supported Decision-Making in Government. *Social Science Computer Review*, 40(2) : 478–493.
- Kawaguchi, K. (2021). When Will Workers Follow an Algorithm? A Field Experiment with a Retail Business. *Management Science*, 67(3) : 1670–1695.
- Keppeler, F. (2024). No Thanks, Dear AI! Understanding the Effects of Disclosure and Deployment of Artificial Intelligence in Public Sector Recruitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1) : 39–52.
- König, P. D. , Felfeli, J. , Achtziger, A. , & Wenzelburger, G. (2024). The Importance of Effectiveness Versus Transparency and Stakeholder Involvement in Citizens' Perception of Public Sector Algorithms. *Public Management Review*, 26(4) : 1061–1082.
- Li, T. G. , Zhang, C. B. , Chang, Y. , & Zheng, W. (2024). The Impact of AI Identity Disclosure on Consumer

- Unethical Behavior: A Social Judgment Perspective. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 76: 103606.
- Logg, J. M. , Minson, J. A. , & Moore, D. A. (2019). Algorithm Appreciation: People Prefer Algorithmic to Human Judgment. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 151: 90–103.
- Luo, X. , Tong, S. , Fang, Z. , & Qu, Z. (2019). Frontiers: Machines vs. Humans: the Impact of Artificial Intelligence Chatbot Disclosure on Customer Purchases. *Marketing Science*, 38(6): 937–947.
- Mergel, I. , Dickinson, H. , Stenvall, J. , & Gasco, M. (2024). Implementing AI in the Public Sector. *Public Management Review*, 1–14.
- Nagtegaal, R. (2021). The Impact of Using Algorithms for Managerial Decisions on Public Employees' Procedural Justice. *Government Information Quarterly*, 38(1): 101536.
- Prentice, C. , Weaven, S. , & Wong, I. A. (2020). Linking AI Quality Performance and Customer Engagement: The Moderating Effect of AI Preference. *International Journal of Hospitality Management*, 90: 102629.
- Raymond, L. , Castonguay, A. , Doyon, O. , & Paré, G. (2022). Nurse Practitioners' Involvement and Experience with AI-Based Health Technologies: A Systematic Review. *Applied Nursing Research*, 66: 151604.
- Robert, L. P. , Pierce, C. , Marquis, L. , Kim, S. , & Alahmad, R. (2020). Designing Fair AI for Managing Employees in Organizations: A Review, Critique, and Design Agenda. *Human-Computer Interaction*, 35(5–6): 545–575.
- Schiff, D. S. , Schiff, K. J. , & Pierson, P. (2022). Assessing Public Value Failure in Government Adoption of Artificial Intelligence. *Public Administration*, 100(3): 653–673.
- Schmidt, P. , Biessmann, F. , & Teubner, T. (2020). Transparency and Trust In Artificial Intelligence Systems. *Journal of Decision Systems*, 29(4): 260–278.
- Shin, D. (2020). User Perceptions of Algorithmic Decisions in the Personalized AI System: Perceptual Evaluation of Fairness, Accountability, Transparency, and Explainability. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 64(4): 541–565.
- Stevens, A. F. , & Stetson, P. (2023). Theory of Trust and Acceptance of Artificial Intelligence Technology (TrAAIT): An Instrument to Assess Clinician Trust and Acceptance of Artificial Intelligence. *Journal of Biomedical Informatics*, 148: 104550.
- Taddeo, M. , & Floridi, L. (2018). How AI Can Be a Force for Good. *Science*, 361(6404): 751–752.
- Tong, S. , Jia, N. , Luo, X. , & Fang, Z. (2021). The Janus Face of Artificial Intelligence Feedback: Deployment Versus Disclosure Effects on Employee Performance. *Strategic Management Journal*, 42(9): 1600–1631.
- Wang, G. , Guo, Y. , Zhang, W. , Xie, S. , & Chen, Q. (2023). What Type of Algorithm Is Perceived as Fairer and More Acceptable? A Comparative Analysis of Rule-Driven Versus Data-Driven Algorithmic Decision-Making in Public Affairs. *Government Information Quarterly*, 40(2): 101803.
- Yang, Y. , & Shi, X. (2022). Disclose the Bot: Chatbot Disclosure and Anxiety in Customer-Chatbot Interactions(*PACIS 2022 Proceedings*). Taipei/Sydney Virtual Conference: Asia Conference on Information System.
- Yu, L. , & Li, Y. (2022). Artificial Intelligence Decision-Making Transparency and Employees' Trust: The Parallel Multiple Mediating Effect of Effectiveness and Discomfort. *Behavioral Sciences*, 12(5): 127.
- Yue, B. , & Li, H. (2023). The Impact of Human-AI Collaboration Types on Consumer Evaluation and Usage Intention: A Perspective of Responsibility Attribution. *Frontiers in Psychology*, 14: 1277861.
- Zhang, Y. , & Wang, H. (2024). The Origins and Consequences of Administrative Burdens in Mass Immunization Programs: Experimental Evidence Based on the Monkeypox Outbreak. *Governance*, 37(3): 947–967.

责任编辑：张书维

数字技术与多层级治理模式的变迁： 以空气污染治理为例

陈 靖 徐 灿 洪 伟*

【摘要】不同维度的控制权在各层级政府的分配组合，形成了我国多层级治理模式。研究基于对 DM 市 2018 年至 2020 年期间空气污染治理的田野调查发现，数字技术在空气污染治理中的广泛应用减少了各层级之间的信息不对称，降低了上级对下级的监管难度，压缩了上下级之间的谈判空间，使控制权在三个维度上集中上移。以往，这种高度关联型的治理模式通常伴随着高度动员的运动型治理机制。然而，数字技术的介入推动运动型治理机制走向“常规化”，使高度关联型治理模式的长期维持成为可能。由此，空气污染的治理模式由传统的行政发包制、松散关联型演变为高度关联型，从而在一定程度上降低了基层治理的灵活性。论文通过观察数字技术引入空气污染治理机制的过程，揭示了多层级治理模式由此产生的调适和变迁。

【关键词】多层级治理模式 控制权 数字技术 空气污染治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 04-0063-18

一、前言

由于治理规模庞大，我国一直存在一统体制与有效治理之间的矛盾。过于集中的一统体制会降低因地制宜的灵活性，损害基层政府的有效治理能力；而基层政府治理能力过强，又势必会弱化一统体制的正式制度（周雪光，2008）。这种矛盾是特定国家治理模式的运作逻辑内生所致，需要在动态过程中不断调

* 陈靖，清华大学社会学系博士后、助理研究员。徐灿，清华大学社会学系博士研究生。通讯作者：洪伟，清华大学社会学系长聘副教授（hongwei@tsinghua.edu.cn）。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的建设性修改意见。

基金项目：清华大学自主科研计划（2024THZWJC10），中国科协 2024 年度研究生科普能力提升项目（KXYJS2024009）。

整，寻找两者之间的平衡点（周雪光，2011）。

我国的多层级治理模式一般由中央制定任务及指令，再通过省市县层层下发，周黎安（2014）将这种模式总结为行政发包制。以环保治理为例，环境保护部将任务发包给省环保厅，省环保厅又作为委托方将任务发包给市环保局，市环保局作为承包商承接管理任务，而真正的实施方其实是县环保局（周雪光、练宏，2012）。

值得注意的是，数字技术在环保领域中的广泛应用，给多层级政府治理带来了深刻的变化，已经超出了“行政发包”“上下分治”等传统理论的解释边界（向静林、艾云，2023）。省生态环境厅^①通过标准化空气污染的测量、用大数据实时监测各地空气污染指数和建立生态补偿机制，集中了三个维度的控制权，形成了高度关联型的多层级治理模式，并能够长期维持，从而实现自上而下的环保治理。

然而，原本旨在赋能增效的数字技术，却可能意外衍生出“数字负能”的反向效应（盛明科、贺清波，2023）。在田野调查中，我们亦观察到各层级生态环境部门对数字技术的不同接纳度。省生态环境厅对数字技术“寄予厚望”，利用空气质量的监管技术驱动各市县积极参与数字治理竞赛；各市级生态环境局对于数字技术“爱恨交织”，既认识到其驭下的威力，又察觉到其对自身激励权的限制；各县（区）生态环境分局则抱怨数字技术束缚了基层工作者的灵活性，使得他们“无法施展拳脚”。究其原因，数字技术虽增强了数据记录的可见性，却也诱发了“过度留痕”（颜昌武、杨华杰，2019）及“目标置换”（文宏、李慧龙，2019）的数字形式主义问题，导致基层政府面临工作人员负荷重、内容重复低效的问题（赵玉林等，2020）。更为关键的是，数字治理中过度追求技术化的“形式理性”，存在消解国家治理“实质理性”的风险（董石桃、董秀芳，2022），进而对多层级政府治理模式的整体效能产生负面影响。

尽管周雪光（2011：81）早已提到“技术治理在一定程度上可以加强自上而下的控制能力”，然而本研究进一步聚焦于数字技术与多层级政府治理模式之间的长期互动机制及其深层次影响，探讨数字技术如何有效嵌入多层级治理框架并对治理过程和结果产生影响，剖析“数字赋能”的理想化愿景如何在特定的治理情境下产生“数字负能”的现实悖论。本文通过对同一环保领域相距多年的田野观察，细致地展示了数字技术引入导致的多层级政府间的控制权再分配，以及由此带来的多层级治理模式的变迁。本文既延续了周雪光（2011）对环保治理的研究，又在控制权理论的基础上延伸出对技术的讨论，为丰富和深

^① 环境保护部于2018年更名为生态环境部，因此，地方环保部门也相应更名为省生态环境厅、市生态环境局等。

化控制权理论做了新的有益探索。

二、文献述评

（一）高度关联型治理模式与运动型治理机制

在我国多层级政府的组织结构中，控制权理论将各层级政府关系视为“委托方—管理方—代理方”之间的契约关系，并将控制权分为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度，从而为多层级治理提供了一个统一的理论框架（周雪光、练宏，2012）。近年来，该理论进一步聚焦我国科层组织中的目标（陈家建，2016）、考核（胡悦晗，2019）、激励（向静林、邱泽奇，2016）三大核心要素，为理解地方政府的组织行为、政策执行模式以及项目制运作机制提供了富有启发性的分析视角（陈家建，2022）。

不同维度的控制权在各层级政府的分配组合，形成了我国多层级治理模式。例如，当委托方（上级政府）掌握所有控制权时，便形成了高度关联型的治理模式，通常表现为运动型治理；委托方（上级政府）保留目标设定权和检查验收权，将激励分配权下放给管理方（中间政府）时，对应的是周黎安（2014）所定义的行政发包制；委托方（上级政府）保留目标设定权，将检查验收权和激励分配权下放给管理方（中间政府）时，治理模式则呈现为松散关联型。

高度关联型治理模式具有一系列鲜明特征，主要包括自上而下的政治压力、高度动员的执行过程以及密集严格的检查考核。该模式下，上级政府掌握目标设定、激励分配与督查考核的全部控制权，而下级政府在考核压力下积极迎合，表现出组织内部各层次、各部门间的高度联动（姚东旻等，2021）。在环保领域，周雪光和练宏（2012）的研究发现，在五年规划的中期阶段，上级政府（委托方）在更大程度上掌控了检查验收过程，增强了上级政府对政策执行的直接控制（周雪光、练宏，2012）。近年来中央对地方上的国土、金融、财税等关键要素进行统一调控，经济工作的规范性进一步增强，有转化为高度关联型的趋势（郑永年、黄彦杰，2021）。类似地，在撤县设区改革后，县级政府原本相对宽松的治理空间被压缩，其与市级政府的关系日益紧密，治理模式向高度关联型转变（朱光磊，2020）。

在高度关联的治理模式中，为了有效实现自上而下的目标导向，往往采用运动式治理。这一模式在计划生育（艾云，2011）、生态移民（荀丽丽、包智明，2007）、环境整治（于君博、宋宪策，2019）、工商执法（阳李，2019）等重点领域尤为显著。一方面，这是中央政府动员资源以推行重大政策的一种重

要组织形式（冯仕政，2011）；另一方面，这也成为调节高度关联的治理模式与有效治理间矛盾关系的一个重要机制，即通过运动式的政治动员来贯彻落实自上而下的政策意图（周雪光，2017）。

然而，高度关联型治理模式所依赖的运动型治理机制成本极高，启动和运行大多是间歇的、短期的，很难长期维持。长期来看，在大气污染的防治中（赵聚军、王智睿，2020），高度关联型治理模式所依赖的运动型治理机制最终会被编织进常规的官僚组织运作中，从而走向“常规化”。运动式治理中的动员方式在经过高度组织化的专业官僚体系逐步消解和吸纳后，将会演变为更加精密的形式，如目标责任制和绩效考核等，从而实现精细化的控制和管理（倪星、原超，2014a）。

（二）数字技术对环保领域治理模式的影响

斯科特（2004）指出，国家要实现对治理对象的有效控制，必须通过清晰化、简易化和标准化的手段，将地方复杂的社会实践替换为统一的标准格式，以便实现集中记录与监控。统计网络的建设和完善奠定了我国国家治理中注重量化考核的理论传统和物质基础。在诸多领域的绩效考核中，数字都是核心的考查指标，从而在一定程度上造成了“官出数字、数字出官”的怪圈（应星，2001）。近年来的大数据热潮，为20世纪50年代对统计数据的广泛性、整体性、客观性的追求和梦想（Ghosh，2021）提供了现实可能。

在环境治理领域，数字技术的引入带来了深刻的变革，影响了决策思维、范式和方法。传统的环境治理多依赖经验和直觉，然而技术短缺、专业人员不足和资金匮乏等问题严重制约了地方环保部门的环境监测能力（李万新，2008）。在大数据时代，“环境智理”转变为全面分析海量环境数据以进行顶层设计，标志着从经验治理向智慧治理、从人力执法向数据驱动的重大转变（郭少青，2017）。

目前，借助大数据与遥感技术的强大赋能，地方政府现已具备对空气质量、流域及海域水质，以及污染物排放强度与浓度等关键环境资源进行自动化监测、实时追踪和精准数据折算的能力（Shin & Choi，2015）。特别是生态环境大数据的广泛应用，进一步推动了环境治理的深刻变革。通过构建“天地空一体化”数据感知系统和多源异构大数据集成与存储系统，我们得以建立集实时监控、预警预报、督察执法等多维时空生态环境大数据治理体系（蒋洪强等，2019）。数字技术的革新显著增强了政府环境信息的整合与处理能力，通过综合展示大屏等先进技术手段，实现了环境数据的全面收集、整合与可视化展示，降低了因信息碎片化导致的决策失误，为政府提供了更为精确、科学的决策支撑，从而提高了环境治理的效率和准确性（李琰、赵静，2023）。

然而，大数据推动的智慧环境治理并非易事，它需要政府、资源、技术等多方面的协同配合，构建信息共享和回应机制是提升环境治理智能化水平的关键（余敏江，2020）。学者们进一步指出，数字技术的发展通过改变信息生产、传播与处理方式，影响环境治理行为与制度的内在规律（陈少威、贾开，2020）。信息已成为环境治理变革的关键驱动力，从根本上重构了环境治理的过程、制度和实践（Mol，2006）。这一新兴治理模式显著区别于传统范式，其核心在于促进信息的无缝流动、高效应用与深入分析（Soma et al.，2016）。具体而言，数字技术在环保治理中驱动信息整合、模式创新，增强治理能力，并通过强化激励与监督机制，重塑协同治理网络的权力与合作结构，实现治理体系的全面优化（陈静等，2024）。

但值得警惕的是，这一转型过程中也伴随着潜在风险，如数字形式主义和数字负担过重所导致的“数字负能”问题（盛明科、贺清波，2023）。因此，环境治理的数字化转型应超越“数字技术无所不能”的技术崇拜，促进信息技术与传统治理深度融合（贾开，2020）。

（三）数字技术与控制权分配

结合控制权理论，可以更清晰地看到数字技术与治理模式的互动机制。控制权在委托方、管理方和代理方之间的不同分配方式形成了各具鲜明特点的治理模式（周雪光、练宏，2012）。在政策执行的长期过程中，委托方的制度设计、环境条件变化、组织各方间的互动都可能引发控制权的重新分配，从而推动治理模式的整体转变（周雪光，2017）。在数字时代，上级政府运用数字信息参与治理，可能会改变上下级之间的监督、考核、控制方式，导致下级的信息隐瞒成本提高，自由裁量权减弱（向静林、艾云，2023）。具体而言，数字技术从信息控制（孙雨、邓燕华，2019）、监管条件（张则行、何精华，2020，2022）和激励约束（姜国俊、袁赞，2022；宋潇等，2023）三方面推动了控制权的重新分配。

第一，数字技术加强了信息控制，减少了各层级之间的信息不对称。我国治理技术的发展和完善使得中央政府获取信息的能力不断增强，地方政府隐匿信息的空间被不断压缩。中央政府在关键任务环节基本掌握了信息的激励权和解释权，同时显著提升了信息生产的能力（孙雨、邓燕华，2019）。在环境监测领域，数字化转型极大缩小了各层级之间的信息不对称。遥感技术、现代电信系统、互联网和计算机技术令识别环境危害、追踪污染流向和监测资源消耗变得更加容易，为弥补环保领域的信息差创造了条件（Esty，2004）。中央政府通过数字监测设备的大范围铺设及数字传输技术的标准化设计，在较大程度

上确保了环境数据和信息的真实性与可靠性。例如，中央政府利用卫星遥感技术对各地秸秆焚烧进行全方位、全天候的监测，可以实时获取着火点的位置、着火范围、火势大小等详细信息（孙雨、邓燕华，2019）。

第二，数字技术改变了监管条件，降低了上级对下级的监管难度。在高度关联型治理模式中，各方高度相关、反应敏锐，共谋行为一经发现将面临严厉惩罚，因此其代价高昂，不易发生（周雪光、练宏，2012）。近年来，数字技术更加强化了中央政府对地方政府的监控能力。在西安环境监测造假事件以后，中央逐步实现了对国家监测站点及其国控断面的监测事权的上收，压缩了地方政府操纵数据的空间（张则行、何精华，2020）。与此同时，中央加大了检查监管的力度，要求空气质量监测国控点内部必须统一安装大容量视频监控系统，全天候无死角监控仪器运行和人员操作，并随时接受上级检查。地方政府隐匿或篡改信息的投机行为将会被更加便捷和低成本地发现，并受到相应的惩处（张则行、何精华，2022）。

第三，数字技术改变了激励约束条件，压缩了上下级之间的谈判空间。在周雪光和练宏（2012）的案例中，市环保局实际上掌握了激励分配权，可以通过调整每年各污染源新增量在各县的分配，重新调整各县环保局的完成比例和绩效。而数字技术的发展使中央政府更加精准地掌握和衡量地方政府环保政策具体执行的努力程度（孙雨、邓燕华，2019）。例如，某地空气质量点长制的激励分配由月度考核和年终考核组成，采取指标达标和结果排名的双重考核形式。各街道乡镇小微站监测数据一月一排名，结果在政府文件和公众号平台公布。而在年终考核中，新加入的空气目标值达标考核占比六成，月度考核结果占比四成（姜国俊、袁赞，2022）。显然，这种以量化指标和结果排名双重考核的机制展示了基层环保治理的努力程度，也压缩了激励分配的弹性空间，让上下级之间“讨价还价”的谈判失去了基础。

数字技术与控制权分配的现有讨论关注到，在数字技术介入后，各层级政府在信息控制、监管条件和激励约束层面出现的变化，揭示出我国多层级治理模式走向高度关联型的整体趋势。然而，现有对数字技术和控制权分配的讨论更偏向于微观静态的视角，对于多层级治理模式缺乏宏观和动态的把握。一方面，这些研究大多聚焦于控制权的单一维度，缺乏从控制权的三个维度整体展开的宏观视角。另一方面，现有研究往往选取某一时间点的具体案例，缺乏观察治理模式变迁的历时性视角，忽视了在长期治理的实践中高度关联型模式的“常规化”。本文试图结合数字技术在空气污染治理中的广泛应用，引入多层级治理模式变迁的宏观整体性和动态历时性视角，探讨数字技术对于控制权分配的影响，以及由此产生的高度关联型常规治理模式。

三、数字技术对空气污染治理模式的影响

自2017年起，我国加强了对北方空气污染的治理，生态环境部发布了相关方案，针对“2+26”个京津冀及周边城市，投入528亿元专项资金，旨在通过调整能源结构来改善大气污染。本研究选取DM市^①作为田野点，主要基于两点考虑：一是DM市作为“2+26”大气污染传输通道城市之一，是我国北方地区大气污染防治工作的先行者之一，其治理经验和面临的挑战具有代表性和典型意义；二是DM市所隶属的省生态环境厅高度重视全省空气污染治理，从技术革新到管理创新双管齐下，特别是其在全国较早推行空气质量生态补偿制度，为研究环境治理中的技术创新与制度变迁提供了宝贵案例。本文的第一作者（以下简称“作者”）分别在2018年11月至2019年1月、2019年4月至2019年5月、2019年10月至2020年1月3个时间段^②开展了田野调查。

2018年11月，作者初次跟随某清洁取暖项目的团队成员进入田野，参与该清洁取暖改造项目后期的数据收集。基于该项目与DM市清洁取暖办和大气污染防治攻坚办已建立的关系，作者得以进入生态环境部门的关系网络，旁听了生态环境部门的会议，并跟随生态环境部门成员下乡调研，查看基层污染情况。围绕日常环保工作、上级检查验收、空气污染治理技术与实施过程等相关内容，作者对DM市大气污染防治办干部、生态环境部门干部和乡（镇）政府成员进行了半结构化访谈。作者还对DM市大气污染防治推进会以及秋、冬季大气污染防治“百日攻坚”动员会等政府部门会议进行了参与式观察，并获取了地方政府一些重要的官方文件，如《DM市污染防治攻坚战三年行动计划（2018—2020年）》等，同时以电话访谈的方式收集省级层面的数据。2023年2月，为进一步观察长时段的治理模式变迁，作者对该市、县生态环境部门干部进行了回访。

（一）空气污染治理中的数字技术

要实现空气污染的有效治理，关键是对污染物进行精确测量。环境保护部（现“生态环境部”）于2012年发布了《环境空气质量标准》（GB 3095—2012），特别增加了对PM_{2.5}的专项监测，并据此计算得出空气质量指数（AQI），为空气

① 出于对被访者的隐私保护，本文对所有城市信息和人名信息做了匿名处理。

② 北方秋冬季节（散烧煤供暖季）空气污染较一年其他时间段严重，2018—2019年北方多个城市（包括DM市）采取了清洁取暖行动，作者借此契机进入田野点，调研了DM市两个冬季的空气污染治理实况。为全面捕捉政府治理行为的季节性变化，研究还覆盖了2019年春非供暖季（4月至5月），通过实地调研平衡地观察到不同季节下的治理策略与成效。

质量评估提供了量化指标。为确保准确监测 $\text{PM}_{2.5}$ ，我国出台了一系列技术规范，对 $\text{PM}_{2.5}$ 监测的运行维护、人员资质和质保质控提出了明确的要求，最大限度地控制了不同监测点产生的实验偏差，建立了不依赖于地方情境的标准化体系，使得不同地区的比较成为可能。

近年来，省生态环境厅（以下简称为“省厅”）在各地设置自动监测点，并配套安装视频监控，力图排除人为干扰。在此基础上，省厅统一负责空气质量的监测与管理，检查验收流程由原先的下级数据收集再层层上报，转变为上级直接监控和调度的模式，下级生态环境部门很难再有调整或操控数据的空间。

“比如说，空气这一块，省里能监控到全省所有范围内的情况，市里再怎么考虑也没法调整。现在监测技术越来越先进，而且省里是统一在测，都不需要像以前，还能因为各个市检测仪器不一样等各种理由坐下来一起商量，现在技术就把这一块管严了，不需要你们来商量，我省里就一套技术，哪个市拿来检测都是这个东西，不得偏袒你哪个市，所以你们也别来找我们说事。”（Q002，DM市B县生态环境分局局长，2019年1月8日）

在实现 $\text{PM}_{2.5}$ 的数据化和标准化监测后，省厅利用掌控的数据，推行空气质量生态补偿制度^①，通过将空气质量与财政资金挂钩，实现数字化治理。具体做法是，对各市县空气质量进行排名，根据结果实施财政激励与惩罚。以DM市为例，省厅每月公布各市县的考核指标，并据此计算生态补偿金。生态补偿金以全省当月各市县空气质量因子（由统一监测系统生成）的平均值为基准，对超过平均标准的市县，每超出 $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，财政扣缴5万元；对低于平均值的市县，则每减少 $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ 奖励4.5万元。此外，省厅还对市县的年均数值进行同比考核，若空气质量因子不降反升，亦按相同标准给予财政扣缴^②。

（二）数字技术介入后空气污染治理模式的变化

在环保治理中，周雪光和练宏（2012）发现，目标设定权集中在生态环境部，市县生态环境部门无权参与设定过程。上级决定了“包”的大小，对“包”行使着检查验收的权力。然而，上级部门的“重结果、轻过程”也为基

① 生态补偿机制自2005年首次在党的十六届五中全会提出以来，逐步成为国家生态治理的重要政策工具。该机制强调“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，旨在实现资源的有偿使用，反映市场供需与资源稀缺，体现生态价值与代际公平。党的十八大进一步明确其市场导向特征，连续多年被全国人大列为重点议题。2013年，党的十八届三中全会则提出推动地区间横向生态补偿，并探索吸引社会资本参与的市场化机制，标志着生态补偿制度化与市场化进程的深化。

② 资料来源：《河南省人民政府办公厅关于印发河南省城市环境空气质量生态补偿暂行办法的通知》，<http://www.henan.gov.cn/2017/05-03/658860.html>。

层政府间的“共谋”与谈判提供了空间。市县由于目标一致，往往在上级检查中通过虚报、讨价还价等方式应对考核。同时，上级将激励分配权下放至市生态环境局，市生态环境局再通过内部排名激励下级县局。然而，随着数字技术介入空气污染治理，目标设定权、检查验收权和激励分配权的掌握方与实施方式有所变动，激励方式也不同于以往。这一变化对空气污染治理模式的影响主要包括以下三个方面。

1. 目标设定权高度集中

随着数字技术的引入，空气质量治理目标得以通过明确的数值表达，并与财政奖惩建立起清晰、可量化的对应联系，显著增强了目标设定的权威性。省级生态环境部门由此成为目标设定的核心，其设定的指标具备高度的统一性和可复制性，呈现出上下贯通的特征，在省级生态环境部门高度集中，同时又能逐层向下复制到各市县。

以DM市为例，市生态环境局在承接省厅下达的空气质量指标后，立即将任务分解至下辖各县（区）。这一过程中，省级空气质量排名系统的即时反馈机制，为市生态环境局提供了明确的目标导向，推动其对下级进行指标细化。在“十三五”期间的前4年，即2016年至2019年，DM市对各县（区）设定的 $PM_{2.5}$ 年均浓度目标一致，且与省里下达的市级目标保持同步。这种标准化、量化的目标体系不仅强化了上级政府的设定权，也提升了治理任务在各级之间的传导效率。

“一般我们给各县（区）分指标的时候，市的指标是多少，我们分下去的指标也是多少。我们不加码，我们也不说加一微克减一微克，这样的话容易引起人家的不满，所以市是这个指标目标，那么各县（区）也按这个来，这样他们就没什么话说，要不然你不好分，就是说有些东西是没法用数据来衡量的。C县是工业县，B县是农业县，但是它俩离那么近，风来回一刮它就连着来了，你说怎么可能给他高给他低，这个尺度就没法把握，所以一般来讲，市内对下都是一样的。”（Q003，DM市生态环境局局长，2019年1月14日）

2. 检查验收权上收

随着数字技术的应用，空气质量监测的事权正逐步由地方向上级集中。2016年11月，环境保护部（现“生态环境部”）完成了全国338个城市1436个国家空气质量监测站点的全面上收。监测站的运行和维护由国家统一委托的运维公司负责，监测数据直接上报国家并对外公开，这从体制上杜绝了地方干预监测数据的可能（闫海超、徐丽莉，2017）。

在以往的环境监管领域，由于下级部门往往掌握着更多信息，上级难以全

面掌控执行状况，造成了信息的不对称性和模糊性（周雪光、练宏，2011）。同时，地方政府“两本账”的现象（周飞舟，2009），使得下级在考核中拥有较强的操作空间。市县在面对上级检查时，常通过信息操控与虚报，以共谋通过验收（周雪光，2008）。随着数字技术的介入，上级生态环境部门直接收集“客观”的标准化仪器产生的“硬数据”，减少了信息的不对称和模糊，市县之间形成“共谋”的基石没有了，检查验收的权力实现了由下而上的集中。

“省里每年会认定年度目标，现在空气质量、水质等情况都通过无线传输，设备仪器实时体现，省里和国家都能看见，无须亲自过来检查。年度目标的话，省里每年会认定一下，他们不一定过来，因为现在的东西真的很好认定。你一个地方的空气质量情况全部都是通过无线传输的，通过它的设备仪器就看见了。”（Q003，DM市生态环境局局长，2019年1月14日）

由于检查验收直接通过数据传输实现，上下级之间的谈判空间被压缩了。以往上级检查时，市级生态环境部门负责人会与检查组就一些模糊不清的任务进行讨价还价（周雪光、练宏，2012），试图通过私人关系躲过检查组的检查与追责。数字技术实施以来，不管是检查还是任务分配，省里对市里的讨价还价一概不理。市生态环境局无法与上级协商，只能在检查验收时对各县（区）“一视同仁”。

“我们不会一退再退，要是顾及所有县的特殊情况，那根本就没法办了。他们可能还觉得市里会通融他们，谁来通融我们？”（Q003，DM市生态环境局局长，2019年1月14日）

3. 激励分配权上收

在以往的考核中，市级政府最清楚各县（区）的努力程度，会根据实际情况重新调整各县（区）的排名，以行使激励分配权（周雪光、练宏，2012）。而现在在空气质量指标透明化，市级以往的激励方式失去了施展的空间，反而是省厅可以直接根据从各地监测、传输得到的空气质量数据，给予基层政府财政奖惩。

“我们区政府的领导想晋升，不想在环保这一块拖后腿，让我跟市里去讲各县（区）的排名能不能综合考虑，也就是不要只看数据层面上的东西，还要考虑各县（区）的工作量、下的功夫。我跑去跟市局领导说，被领导骂了一顿：‘以前就是太纵容你们了，想着怎么帮你们完成任务，所以你们现在才得寸进尺，不是市里不通人情，我们谁都不想得罪，我们现在就认这个，人家县（区）是怎么搞上去的，这方面好好去学习一下。’”（Q007，DM市E区生态环境分局局长，2019年4月11日）

如同目标设定一样，空气质量与财政奖惩的关系也可以向下复制。省里对市实行空气质量生态补偿，DM市也对各县（区）实施了空气质量生态补偿，将压力传导给各县（区）生态环境分局。

“因为省里先搞的生态补偿制度，市里面的压力很大，市里想不能光把压力给他们，要让我们县（区）也分担，所以在县（区）也开始实行生态补偿制度，主要集中在空气和水质量这两个方面。其实这个生态补偿制度，我觉得主要还是提高县（区）的行动力吧，更把环保工作当回事了。”（Q006，DM市D区生态环境分局局长，2019年5月9日）

省厅运用数字技术，建立起了空气质量数据与各级政府财政之间的可量化关联，借助财政奖惩机制，将各市县市政府同大气污染防治工作紧密绑定，推动下级政府及生态环境部门加大对空气污染的整治力度。一方面，作为委托方的省级层面通过经济刺激和官员晋升对市县市政府及生态环境部门加以限制、约束，实现了对各层级政府整体激励分配权的直接上收；另一方面，作为管理方的市级单位失去了对县（区）生态环境部门的激励分配权，可能会损害基层政府的有效治理能力。

以往研究指出，受限于检验技术、统计手段和测量标准的模糊性（周雪光、练宏，2011），以及各级政府之间的行政与地理距离（周雪光、练宏，2012），控制权在不同政府层级间的分配在所难免，环境治理往往呈现行政发包制或松散关联型的治理模式。本研究发现，数字技术的引入改变了这一治理模式。通过标准化监测平台和生态补偿机制，空气质量被简化为可比、可控的数据指标，省级政府集中掌握了目标设定、检查验收与激励分配三项控制权，使得从省生态环境厅到市生态环境局、县（区）生态环境分局三级政府间形成的高度关联型治理模式成为可能。与以往高成本的运动式治理不同，空气污染治理通过数字手段实现了常规化的高度关联型治理模式。数字技术引入前后治理模式的变化如图1所示。

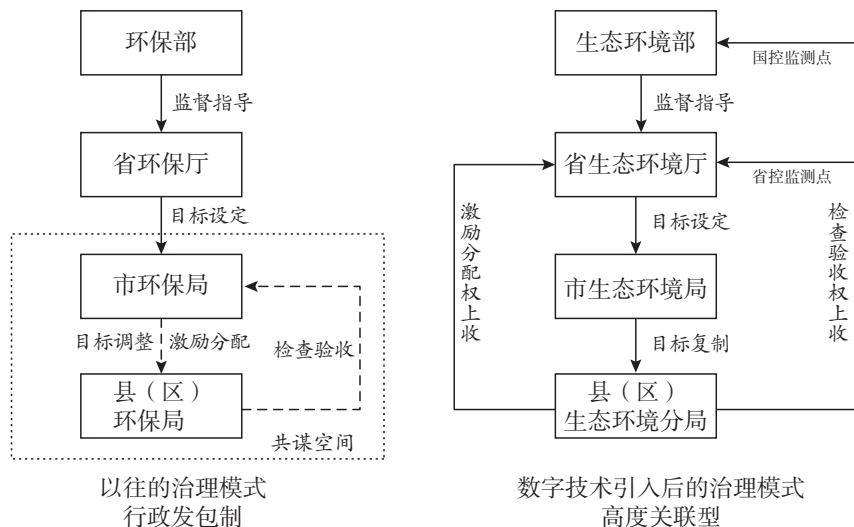


图1 数字技术引入前后治理模式的变化

资料来源：作者自制。

（三）高度关联型治理模式的“常规化”

因数字监管技术形成的高度关联型环境治理模式是否能一直持续呢？正如周雪光（2017：155）总结的那样：“一旦当运动式治理常规化，它必然受到官僚体制常规机制的束缚和同化，结果是运动式治理的效果每况愈下。”3年后，作者回访发现，县（区）生态环境部门人员已经疲于应对空气质量数据排名，对生态补偿金的得补也不如以前紧张。

“我们的工作有时真的讲运气，说不准，你努力了但实际效果可能不对等。所以说，不用太在意这个数字，即使连着几个月都为负，你再努力再着急可能也不一定有效。但要是运气好的话，你一个月啥也不干，钱也有可能往兜里进。”（Q005，DM市C县生态环境分局主任，2023年2月28日）

倪星和原超（2014b）发现，在专项整治运动常规化后，非但没有达成预期的对基层官僚的激励和推动效果，反而让网格责任人产生“任务无边、责任无界”的感觉，从而采用“忙而不动”或“刻意装忙”的方式来应对。本文案例中的基层人员亦采用了类似的策略来应对付出与奖惩不相符的困境。除了表现出消极的态度，县（区）生态环境部门也将空气质量排名低的责任推给污染企业。自实行生态补偿制度以来，市生态环境局对重污染源点增设了监控设施，以强化日常监督。县（区）生态环境分局通过企业汇报、数据监控和现场检查等方式收集排污信息，在时间紧迫时更依赖数据监控的方式。在空气质量长期未得到明显改善时，县（区）生态环境分局开始质疑企业自运维的监控数据的真实性与可靠性，从而创造自己和上级博弈、谈判的空间。

周雪光和练宏（2011）提到，下级向上级提出谈判请求，本质上是对上级权威的挑战，通常是很慎重的一次性博弈。然而，在高度关联型环境治理模式下，已经失去检查验收权和激励分配权的市级生态环境局也只能同意县（区）生态环境分局的判断，将责任归咎于工业企业。市生态环境局约谈涉事企业无果后，县（区）生态环境分局借机提出更换设备的请求，却因预算资金问题被市局拒绝，双方就此问题展开长时间的博弈。直到2023年4月，市生态环境局正式启用第三方运维的自动监控设备对重点企业进行监控，并由市生态环境局定期进行考核。如此一来，工业企业污染源排放数据也实现了实时自动生成，企业无法擅自更改数据。通过将数字监控技术网络向被治理对象进行延伸，市生态环境局进一步压缩了县（区）生态环境分局的博弈空间。

此外，当前的生态补偿金主要由市县财政直接扣缴，并用于省生态环境厅对市县两级的整体激励分配。然而，这一机制缺乏对个人层面的直接激励，影响了县（区）生态环境分局工作人员的积极性。为了改善这一状况，市生态环

境局采取了新的激励措施，即对县（区）生态环境分局的个人进行年度综合考核。考核指标不仅包括各县（区）的空气质量数字，还综合评价员工在应对上级督查整改时的态度、付出的努力及整改成效等多个方面。通过建立相关工作台账，并将考核结果与个人的年终奖直接挂钩，市生态环境局力图调动起基层工作人员的积极性。这种个人层面的激励机制虽然有助于提高工作效率，但并没有改变控制权在各层级生态环境部门之间的整体分配，也未对现有的高度关联型常规治理模式造成根本性影响。

通过田野观察和回访，本文发现数字技术的层层介入使高度关联型治理模式得以“常规化”。虽然技术的使用降低了高度关联型治理模式的动员成本，但控制权的全部上收带来的后果是市生态环境局失去检查验收权和激励分配权，无法对县（区）生态环境分局进行有效激励；基层生态环境部门丧失了工作的主动性和积极性，进入一种消极的怠工状态。与此同时，基层生态环境部门又以企业偷排为由，创造出新的谈判空间，以此与上级反复博弈。而这带来的后果是治理模式的进一步精细化，将作为被治理对象的企业也纳入了数字监控体系。这固然厘清了责任的边界，进一步压缩了基层生态环境部门的谈判空间，但这种愈加刚性的治理模式是否有效，还有待更长时段的观察。

四、结论与讨论

本文讨论了数字技术对多层级治理模式的影响。以空气污染治理为例，省生态环境厅运用空气质量监测联网管理平台对省域各市县空气质量进行统一监控，并根据实时自动生成的空气质量数据实施空气质量生态补偿制度，实现了空气质量的数字治理。数字技术介入后，省生态环境厅集中掌握了三个维度的控制权，治理模式由发包制或松散关联型转向高度关联型，主要表现在三个方面：第一，目标设定权高度集中，空气质量目标设定权集中于省生态环境厅，并层层向下复制；第二，检查验收权上收，监测事权向省级生态环境部门集中；第三，激励分配权上收，省生态环境厅利用生态补偿的机制直接对各市县进行整体的激励与分配。

因数字技术的介入，多层级治理模式在空气污染治理领域趋向于高度关联型。总体而言，这种模式使省生态环境厅的权力向下延伸，有利于维护一统体制的权威。然而，数字技术本身也存在对合理灵活性的限制，在一定条件下，技术上的松动和弹性可能有助于实现有效治理（周雪光，2011）。例如，市生态环境局对不同工业基础的县（区）设定统一考核目标，导致仪器生产的“客观数字”无法充分反映各县（区）实际的治理努力，进而引发分配不公。在基层

治理中，数据导向的管理模式降低了基层政府的自主性，加剧了一统体制与有效治理之间的矛盾。面对这种困境，基层生态环境部门往往通过调整激励机制、优化执行策略，以维持治理的平衡。

以往关于控制权的研究认为，数字技术的引入并不能从根本上解决多层级政府大规模治理的难题，反而可能在特定条件下加剧治理困境（周雪光，2013）。信息不对称与多重解释性的“模糊空间”不会因信息量的增加而消解，下级政府仍可借助数字技术形成新的谈判筹码（周雪光、练宏，2011）。然而，本文以空气污染治理为例，发现数字技术在目标设定、检查验收和激励分配三个方面显著增强了省级政府的控制权，推动了多层级治理模式的变迁。与以往研究不同，这一变化可能缘于以下两个因素：一是数字技术形态从“可控”到“自动”的演变。传统数字技术存在较高的可操纵性，地方政府可通过人为干预或选择性解读数据进行博弈。然而，近年来，空气质量在线自动监测系统趋于封闭化、程序化，这显著提高了数据篡改的成本与风险。空气污染指标的实时自动传输，压缩了地方政府的数据操作空间，强化了上级政府的控制力。二是治理对象的可量化与指标的单一化。空气污染治理的考核目标相对清晰、标准统一（如污染物浓度限值、达标天数等），数字技术在此领域具有“数据采集自动化、评估标准统一化、监管反馈实时化”等优势，从而进一步削弱了地方政府在数据处理环节的操作余地。然而，在考核指标多元且具有较大不确定性的治理领域，地方政府仍可利用信息的多重解释空间进行策略性应对。例如，尽管大规模在线监测系统已覆盖大部分水质数据，但关键考核指标（如化学需氧量COD）仍依赖人工采样与手动检测，并保留向上级生态环境部门申诉的机制，为地方政府提供了操作空间。

总体来看，数字技术对多层级治理模式的影响并非线性演变，而是受治理对象、技术形态、监管机制及地方政府博弈策略等多重因素影响。在空气污染治理等可量化、指标单一的领域，数字技术能有效增强上级政府的控制权，减少地方政府在数据上的操作空间。而在多维度、依赖人工判断的领域，由于测量指标仍存在主观性，地方政府可通过选择性上报或策略性解读等方式，保留一定的模糊性与谈判空间。因此，数字技术在多层级治理中的作用，不仅体现为技术逻辑的延伸，更是权力结构、政策执行与地方适应策略相互作用的结果。

本文在以下三个方面做出了一定贡献。首先，控制权理论为理解多层级治理的组织逻辑提出了一个理论范式。本研究选取了环保领域的空气污染治理案例，发现数字技术增强了委托方在三个维度上的控制权，治理模式由传统的行政发包制、松散关联型演变为高度关联型。本文从数字技术角度解释多层级治理模式的变化，为近年来数字治理、数字政府的研究提供了一个宏观的理论视角。

其次，本文观察到的高度关联型常规治理模式增强了控制权理论的解释力。过去的研究认为，高度关联型治理模式主要用于短期高强度动员，难以长期维持（周雪光、练宏，2012）。然而，本文研究发现，数字技术的介入让这种高度关联治理模式的长期维系成为可能。数字技术促进了各级政府间行政压力的有效传递，弥补了控制权理论在解释我国多层级政府“压力型体制”方面的不足，从而拓展了控制权理论的适用空间。

最后，基于 Porter（1995）的观点，本文揭示了技术治理的刚性约束可能削弱地方有效治理能力。单纯度量悬浮颗粒物在单位体积空气中的质量可以产生统一的、简化的标准，这固然强化了一统治理的效度，但也削弱和限制了某些地区空气污染治理的有效性，甚至出现“数字负能”的非预期后果。因此，如何在强化控制权与保持治理弹性之间寻求平衡，是未来研究的重要方向。

参考文献

- 艾云（2011）. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以 A 县“计划生育”年终考核为例. 社会, 31(3): 68-87.
- Ai, Y. (2011). An Organizational Study of the Inspecting-Responding Process Within the Chinese Governmental Hierarchy: A Case Study of the End-of-Year Assessment of Family Planning in County A. *Chinese Journal of Sociology*, 31(3): 68-87. (in Chinese)
- 陈家建（2016）. 多维目标制度体系——地方政府运作逻辑的一个观察视角. 社会发展研究, 3(1): 102-118+243-244.
- Chen, J. J. (2016). Multidimension Objective Management System: A Discussion on Government Mechanism of Chinese Bureaucracy. *Journal of Social Development*, 3(1): 102-118+243-244. (in Chinese)
- 陈家建（2022）. “控制权”理论与政府治理：一个研究评述. 学海, (5): 53-63.
- Chen, J. J. (2022). “Control Rights” Theory and Governance Studies: A Research Review. *Academia Bimestris*, (5): 53-63. (in Chinese)
- 陈静、黄萃、苏竣（2024）. 数字技术赋能与协同治理网络：基于 J 市环境治理实践的分析. 公共行政评论, 17(4): 55-72+196-197.
- Chen, J., Huang, C., & Su, J. (2024). Digital Technology Empowerment and Collaborative Governance Networks: An Analysis Based on Environmental Governance Practices in J City. *Journal of Public Administration*, 17(4): 55-72+196-197. (in Chinese)
- 陈少威、贾开（2020）. 数字化转型背景下中国环境治理研究：理论基础的反思与创新. 电子政务, (10): 20-28.
- Chen, S. W., & Jia, K. (2020). Research on China's Environmental Governance in the Context of Digital Transformation: Reflection and Innovation of Theoretical Basis. *E-government*, (10): 20-28. (in Chinese)
- 董石桃、董秀芳（2022）. 技术执行的拼凑应对偏差：数字治理形式主义的发生逻辑分析. 中国行政管理, (6): 66-73.
- Dong, S. T., & Dong, X. F. (2022). The Patchwork Response Bias of Technology Implementation: The Emergence and Correction of Digital Governance Formalism. *Chinese Public Administration*, (6): 66-73. (in Chinese)
- 冯仕政（2011）. 中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释. 开放时代, (1): 73-97.
- Feng, S. Z. (2011). The Formation and Variation of China's National Movement: An Explanation Based on the Overall Political System. *Open Times*, (1): 73-97. (in Chinese)
- 郭少青（2017）. 大数据时代的“环境智理”. 电子政务 (10): 46-53.
- Guo, S. Q. (2017). Environmental Wisdom in the Era of Big Data. *E-government*, (10), 46-53. (in Chinese)
- 胡悦晗（2019）. 控制权理论视角下的教育考试评分标准变异以甲省新高考历史学科评卷过程为例. 社会

- 39(5): 162-183.
- Hu, Y. H. (2019). An Analysis of Educational Test Scoring Standard Variation from the Perspective of Control Theory: A Case Study of History Subject Grading of College Entrance Examination in Province X. *Chinese Journal of Sociology*, 39(5): 162-183. (in Chinese)
- 贾开 (2020). 数字治理的反思与改革研究: 三重分离、计算性争论与治理融合创新. *电子政务* (5): 40-48.
- Jia, K. (2020). Reflections and Reform Research on Digital Governance: Triple Separation, Computational Debates, and Integrated Innovation of Governance. *E-Government*, (5), 40-48.
- 美国俊、袁赞 (2022). 空气质量点长制的运作机理与治理逻辑——以 C 市 Y 区的空气质量点长制为例. *行政论坛*, 29(5): 127-137.
- Jiang, G. J., & Yuan, Z. (2022). Operation Mechanism and Governance Logic of Air Monitoring Station-leader System of Air Quality: Based on the Case Study of Air Monitoring Station-leader System of Y District in C City. *Administrative Tribune*. 29(5): 127-137. (in Chinese)
- 蒋洪强、卢亚灵、周恩、杨勇 (2019). 生态环境大数据研究与应用进展. *中国环境管理* 11 (6): 11-15.
- Jiang, H. Q., Lu, Y. L., Zhou, S., & Yang, Y. (2019). Progress in Research and Application of Ecological Environment Big Data. *Chinese Journal of Environmental Management*, 11(6): 11-15. (in Chinese)
- 李万新 (2008). 中国的环境监管与治理——理念、承诺、能力和赋权. *公共行政评论*, 1(5): 102-151+200.
- Li, W. X. (2008). Environmental Regulation and Governance in China: Concept, Commitment, Capability and Empowerment. *Journal of Public Administration*, 1(5): 102-151+200. (in Chinese)
- 李肆、赵静 (2023). 环境治理中的数字赋能与监管效率提升——基于人工替代的视角. *中国人口·资源与环境* 33(8): 130-137.
- Li, J., & Zhao, J. (2023). Digital Empowerment and Regulatory Efficiency Improvement in Environmental Governance: From the Perspective of Labor Substitution. *China Population, Resources and Environment*, 33(8): 130-137. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014a). 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的? ——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析. *公共行政评论*, 7(2): 70-96+171-172.
- Ni, X., & Yuan, C. (2014). How Local Government Campaign-style Governance Become Routinized? A Case Study for Special Action. *Journal of Public Administration*, 7(2): 70-96+171-172. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014b). 小组治国: 从政治控制到国家治理. (eds.) “21 世纪的公共管理: 机遇与挑战”第六届国际学术研讨会论文集 (pp. 92-103). 中山大学政治与公共事务管理学院.
- Ni, X., & Yuan, C. (2014). Group Governance: From Political Control to National Governance. (eds.) *Proceedings of the 6th International Academic Conference on “Public Administration in the 21st Century: Opportunities and Challenges”*. School of Government, Sun Yat-Sen University, 92-103. (in Chinese)
- 盛明科、贺清波 (2023). 数字赋能政府治理何以产生“数字负能”? ——基于数字技术与科层体制的交互视角. *湖南科技大学学报(社会科学版)*, 26 (4): 123-129.
- Sheng, M. K., & He, Q. B. (2023). Why Does Digital-empowerment of Government Governance Produce “Digital Negative Energy”? Based on the Interactive Perspective of Digital Technology and Bureaucratic System. *Journal of Hunan University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 26(4): 123-129. (in Chinese)
- 斯科特 (2004). 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的. 王晓毅译, 北京: 社会科学文献出版社.
- Scott, James C. (2004). *The State's Perspective: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (Wang, X. Y. Trans.). Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 宋潇、刘克、张龙鹏 (2023). 统合型数字治理: 基层治理效能提升的理论逻辑与实践机制——基于深圳市龙华区的案例研究. *电子政务*, (9): 62-76.
- Song, X., Liu, K. & Zhang, L. P. (2023). Integrated Digital Governance: Theoretical Logic and Practical Mechanism for Improving the Effectiveness of Grassroots Governance: A Case Study Based on Longhua District, Shenzhen. *E-Government*, (9): 62-76. (in Chinese)
- 孙雨、邓燕华 (2019). 技术治官下的剩余信息生产权博弈——以环境空气质量监测为例. *南京社会科学*, (2): 93-100+108.
- Sun, Y. & Deng, Y. H. (2019). Gaming on the Residual Control Right of Information Production during the Age of Disciplining Officials with Technology: As Case Study of Environmental Air Quality Monitoring. *Nanjing Journal of*

- Social Sciences*, (2): 93-100+108. (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. 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. *Exploration and Free Views*, (11): 102-110+159. (in Chinese)
- 向静林、艾云 (2023). 数字社会发展与中国政府治理新模式. 中国社会科学, (11): 4-23+204.
- Xiang, J. L., & Ai, Y. (2023). The Development of Digital Society and the New Model of Chinese Government Governance. *Social Sciences in China*, (11): 4-23+204. (in Chinese)
- 向静林、邱泽奇 (2016). 激励方向与组织选择——一个人力资本控制权的分析框架. 社会发展研究, 3(2): 38-62+243.
- Xiang, J. L., & Qiu, Z. Q. (2016). Mechanism and the Choice of Organizational Form: A Framework on Human Capital Control Rights. *Journal of Social Development*, 3(2): 38-62+243. (in Chinese)
- 荀丽丽、包智明 (2007). 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析. 中国社会科学, (5): 114-128+207.
- Xun, L. L. & Bao, Z. M. (2007). Environmental Policies Based on Government Mobilization and Their Local Implementation: A Sociological Analysis of Ecological Migration at S Banner in Inner Mongolia. *Social Sciences in China*, (5): 114-128+207. (in Chinese)
- 颜昌武、杨华杰 (2019). 以“迹”为“绩”：痕迹管理如何演化为痕迹主义. 探索与争鸣 (11): 111-121+159.
- Yan, C. W., & Yang, H. J. (2019). Taking “Trace” as “Performance”: How Trace Management Evolved into Traceism. *Exploration and Free Views*, (11): 111-121+159. (in Chinese)
- 闫海超、徐丽莉 (2017). PM_{2.5} 是怎么测出来的? 中国环境报, 6941(2).
- Yan, H. C., & Xu, L. L. (2017). How Is PM_{2.5} Measured? *China Environmental News*, 6941(2). (in Chinese)
- 阳李 (2019). 剩余控制权视域下的运动式执法——法律经济学的视角. 广东财经大学学报, 34(6): 100-112.
- Yang, L. (2019). Campaign-style Law Enforcement from the Perspective of Residual Control Rights: Investigation from Legal Economics. *Journal of Guangdong University of Finance & Economics*, 34(6): 100-112. (in Chinese)
- 姚东旻、崔琳、张鹏远、周雪光 (2021). 中国政府治理模式的选择与转换：一个正式模型. 社会, 41(6): 41-74.
- Yao, D. M., Cui, L., Zhang, P. Y., & Zhou, X. G. (2021). Choice and Transformation of China's Governance Modes: A Formal Model. *Chinese Journal of Sociology*, 41(6): 41-74. (in Chinese)
- 应星 (2001). 大河移民上访的故事. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- Ying, X. (2001). *The Story of Dahe Immigrants' Petition*. Beijing: Sanlian Bookstore. (in Chinese)
- 于君博、宋宪策 (2019). 中国地方政府政策执行过程中的话语重构——一个比较案例分析. 北大政治学评论, (2): 85-121.
- Yu, J. B., & Song, X. C. (2019). Discourse Reconstruction in the Process of Policy Implementation of Local Governments in China: A Comparative Case Study. *Peking University Political Science Review*, (2): 85-121. (in Chinese)
- 余敏江 (2020). 智慧环境治理：一个理论分析框架. 经济社会体制比较, (3): 87-95.
- Yu, M. J. (2020). Smart Environmental Governance: A Theoretical Analytical Framework. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 87-95. (in Chinese)
- 张则行、何精华 (2020). 党的十八大以来我国环境管理体制的重塑路径研究——基于组织“内部控制”视角的分析框架. 中国行政管理, (7): 22-27.
- Zhang, Z. X., & He, J. H. (2020). Research on the Remolding Path of China's Environmental Management System Since the 18th National Congress of the CPC: An Analytical Framework Based on the Perspective of Organizational “Internal Control”. *Chinese Public Administration*, (7): 22-27. (in Chinese)
- 张则行、何精华 (2022). 黏合剂效应：数字技术对环境政策执行链的修复机制研究——基于剩余信息控制权的分析框架. 湖湘论坛, 35(1): 111-120.
- Zhang, Z. X., & He, J. H. (2022). Glue Effect: Research on the Repair Mechanism of Digital Technology on the Environmental Policy Implementation Chain: An Analytical Framework Based on Residual Information Control Rights. *Huxiang Forum*, 35(1): 111-120. (in Chinese)
- 赵聚军、王智睿 (2020). 职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例. 经济社会体制比较, (1): 93-100.

- Zhao, J. J., & Wang, Z. R. (2020). A Study on the Formation and Transformation of Routine Campaign-Style Environmental Governance from the Perspective of Isomorphic Responsibility: Taking S City's Air Pollution Prevention as a Case. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 93-100. (in Chinese)
- 赵玉林、任莹、周悦 (2020). 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于 30 个案例的经验分析. *电子政务*, (3): 100-109.
- Zhao, Y. L., Ren, Y., & Zhou, Y. (2020). Formalism on Fingertips: Grassroots Digital Governance under the Pressure System: An Empirical Analysis Based on 30 cases. *E-Government*, (3): 100-109. (in Chinese)
- 郑永年、黄彦杰 (2021). 制内市场: 中国国家主导型政治经济学. 邱道隆译, 杭州: 浙江人民出版社.
- Zheng, Y. N., & Huang, Y. J. (2021). *Market in State: The Political Economy of Domination in China* (Qiu, D. L. Trans.). Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 周飞舟 (2009). 锦标赛体制. *社会学研究*, 24(3): 54-77+244.
- Zhou, F. Z. (2009). The Tournament System. *Sociological Studies*, 24(3): 54-77+244. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, (6): 1-21+243.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion Among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, (6): 1-21+243. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2011). Authoritative System and Effective Governance: The Institutional Logic of Contemporary Chinese State Governance. *Open Times*, (10): 67-85. (in Chinese)
- 周雪光 (2013). 国家治理规模及其负荷成本的思考. *吉林大学社会科学学报*, 53(1): 5-8.
- Zhou, X. G. (2013). Reflections on the Scale of National Governance and Its Load Costs. *Jilin University Journal of Humanities and Social Sciences*, 53(1): 5-8. (in Chinese)
- 周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zhou, X. G. (2017). *The Institutional Logic of Governance in China: An Organizational Approach*. Beijing: Sanlian Bookstore. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. *中国社会科学*, (5): 80-96+221.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2011). Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government: The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 80-96+221. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. *社会学研究*, 27(5): 69-93+243.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Studies*, 27(5): 69-93+243. (in Chinese)
- 朱光磊 (2020). 当代中国政府过程. 天津: 天津人民出版社.
- Zhu, G. L. (2020). *Contemporary Chinese Government Process*. Tianjin: Tianjin People's Publishing House. (in Chinese)
- Esty, D. C. (2004). Environmental Protection in the Information Age. *New York University Law Review*, 79: 115.
- Ghosh, A. (2021). *Making It Count: Statistics and Statecraft in the Early People's Republic of China* (Vol. 23). Princeton: Princeton University Press.
- Mol, A. P. (2006). Environmental Governance in the Information Age: The Emergence of Informational Governance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(4): 497-514.
- Porter, T. M. (1995). *Trust In Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Shin, D. H., & Choi, M. J. (2015). Ecological Views of Big Data: Perspectives and Issues. *Telematics and Informatics*, 32(2): 311-320.
- Soma, K., Termeer, C. J., & Opdam, P. (2016). Informational Governance: A Systematic Literature Review of Governance for Sustainability in the Information Age. *Environmental Science & Policy*, 56: 89-99.

责任编辑: 李佳源

农村数字化转型何以悬浮： 基于政策执行过程的案例研究

傅利平 康开荣 冯华超 董永庆*

【摘要】农村数字化转型为实现农业农村现代化提供了路径选择。既往主流研究将农村数字化转型因受阻而悬浮主要归因于农民数字素养不足与农村数字基础设施薄弱。论文通过目标、条件与变革的压力型个案研究表明，从中央政策设计到地方政策执行，再到农村政策成效，农村数字化转型出现悬浮问题，实质缘于政策执行过程存在沙漏结构的治理张力，从而形成“制度的基层软化”。这意味着在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村的过程中出现扩张和异化，制度约束效力降低。研究发现，“制度的基层软化”通过三重逻辑共同触发了农村数字化转型的悬浮问题，分别是权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，以及逆向压力、压力冲突与目标策略化的变革结果逻辑。论文从政策执行全过程视角回应了“农村数字化转型何以悬浮”的问题，有助于拓展和深化中国本土情境下农村数字化转型的学理认知。

【关键词】农村数字化转型 数字形式主义 政策执行 制度的基层软化 基本实践条件

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0081-21

一、问题的提出

推进农村数字化转型是建设数字中国的重要内容，也是数字时代实现农业

* 傅利平，天津大学管理与经济学部公共管理学院院长、教授。通讯作者：康开荣，天津大学博士研究生，天津大学与青海民族大学联合培养博士研究生。冯华超，郑州轻工业大学政法学院副教授。董永庆，天津大学管理与经济学部副教授。感谢匿名评审专家、编辑部为论文提出的宝贵意见与建议。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“童年留守经历对农民工就业表现影响的实证与对策研究”（24BGL253）。

农村现代化的路径选择。我国自 2015 年实施数字中国战略以来，中央层面紧密出台一系列政策意见，以引导和推动农村数字化转型。随着战略的深化，农村地区不断涌现数字农业、数字治理等实践新样态，推进着农村数字化转型，并在学术研究与实践探索的互动对话中，诠释着农村数字化转型的价值与内涵。与此同时，全国多地农村数字化转型也出现悬浮问题，由此引发学界对以上问题及其原因的关注和讨论。

那么，什么是农村数字化转型的悬浮问题？早期，周飞舟（2006）将“悬浮”一词引入公共管理，用“悬浮型”政权来刻画基层政府同农民之间因关系疏离而引发的治理问题。后续研究也多用“悬浮”这一概念来概括国家意志和权力不能有效到达基层并实现渗透，基层治理主体与治理对象间疏远或脱节的特征（韩志明，2021）。结合上述概念，本文将农村数字化转型的悬浮问题界定为：国家数字资源进村后未能嵌入实际需求，从而闲置于村庄表面，形成的数字空转、数字形式主义等问题。对此，需要进一步思考的是，农村数字化转型出现悬浮问题的主要原因又是什么？整体来说，学者们主要围绕以下三个视角展开归因讨论。

其一，乡村内源性视角下的农民主体。农民作为数字赋能行动的重要主体，其数字素养是影响以数字乡村建设解决“三农”问题的关键所在（马丽、杨艳梅，2022）。农民数字素养较低、农民数字技能欠缺等问题，对农村数字化转型形成制约和挑战（常凌翀，2021；董志勇等，2022）。于是，通过提升农民数字素养推进农村数字化转型，似是一种合理的自洽逻辑。有关农民数字素养不足、数字技能欠缺引起悬浮问题的归因判断，也在主流讨论中形成了局部共识。

其二，乡村外源性视角下的数字公共服务供给、城乡数字鸿沟与制度因素。随着数字时代的来临，传统乡村社会迎来变革契机，但数字基础设施建设的落后，导致数字经济在农村地区的扩散受阻（冯朝睿、徐宏宇，2021），制约着农村数字化转型（马丽、张国磊，2020）。城乡数字公共服务供给呈现明显差距，数字鸿沟扩大（李怡、柯杰升，2021）。而城乡数字鸿沟可能演变为扩大城乡发展差距的新因素，成为阻碍农村地区数字化转型的关键问题（杨嵘均、操远芃，2021）。此外也有学者认为，规则的缺失、不适及漠视是乡村治理数字化转型面临的多重制度困境（王亚华、李星光，2022），规避制度悬浮引发的结构性矛盾，是突破乡村治理数字化转型困境的关键（向德平、傅丽丽，2023）。

其三，内源性与外源性混合视角下的多重因素。相较于单一外源性或内生性发展，两种模式结合更利于实现数字乡村的可持续发展（郑永兰、周其鑫，2023）。立足这种混合视角，有学者发现，数字乡村建设主要是政府行动，而广大农民没有发动起来，从而产生“村庄不动”的悬浮问题（刘少杰、罗胤斌，

2022)。也有学者指出，数字下乡是一个数字技术与乡土社会不断碰撞、摩擦及调适的发展过程（刘能、陆兵哲，2022）。这一过程不仅受农民知识能力等内源性因素的影响（王丹、刘祖云，2022），也受外部不确定性风险等外源性因素的干扰（陈桂生、徐铭辰，2023）。而张雅勤（2023）认为，数字“悬浮”于村庄表面缘于技术主义执念与乡村公共性价值之间存在的张力问题。

总之，在既有归因讨论中，一些学者将农村数字化转型出现悬浮问题的原因归结于数字基础，认为农民数字素养不足、农村数字基础设施薄弱是悬浮发生的主要原因。那么，这种问题归因是否合理？当农村数字化转型实践偏离国家数字愿景时，若仅从愿景出发，将问题简单归因于农民数字素养不足等表面因素，易导致基于愿景建构的问题上升为科学问题，从而脱离农村现实^①。推进农村数字化转型，本就需要一定的数字基础，这个基础本身就包含了农民数字素养与农村数字基础设施。换言之，将满足农村数字化转型的基本实践条件作为悬浮发生的问题归因，容易误判悬浮背后的科学问题，陷入因果判断的逻辑迷误。鉴于此，本文将农民数字素养、农村数字基础设施作为农村数字化转型的基本实践条件之一，从中国政策执行过程视角出发，以X镇电商进村悬浮事件为例，旨在重新审视、挖掘和提炼农村数字化转型何以悬浮的因果逻辑。

通过案例研究，本文提炼出“制度的基层软化”概念，即在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村过程中出现扩张和异化，制度约束效力降低。相较于现有解释，这一概念提供了以下新的见解：一是现有研究多从农民数字素养、城乡二元结构等内外源视角对农村数字化转型悬浮问题进行归因，而本文通过案例提炼出中央到地方再到农村的政策执行过程存在的沙漏结构的治理张力，形成“制度的基层软化”。这一结构表明，政策执行效率逻辑与效果逻辑的矛盾性平衡导致制度约束效力在基层衰减，最终导致中央有关农村数字化转型的政策目标发生偏离。该发现是从政策执行过程的结构矛盾视角对现有解释作出补充，揭示了农村数字化转型出现悬浮问题的系统性根源。二是本文以案例为基础，通过目标推进、条件创造与变革结果三重逻辑，具体阐释了“制度的基层软化”的作用机制。这种机制化分析将抽象的“制度的基层软化”问题转化为可操作的研究框架，深化了对农村数字化转型悬浮问题的因果解释。

^① 因数字技术的兴起，将所谓的“数字素养、数字基础设施”等学术概念附加于农民与农村之上并不合理。乡土社会与数字乡村社会是两种完全不同的村庄形态，无论是农民数字素养，还是农村数字基础设施，实际上并非来自乡土社会，而是学界与政界对“农民与农村”寄予的一种数字愿景。因而以这种愿景来界定一个本就不属于农村的社会问题，不再是一个科学问题。

此外，本文可能的研究贡献在于，关于我国农村数字化转型实践，鲜有学者从理论层面作出区分，导致聚类讨论存在不足，而本文基于国家与农村的互动关系，划分出农村数字化转型的四种类型，尝试为农村数字化转型的进一步讨论提供研究参考。

二、农村数字化转型：实践过程、理论基础与分析框架

（一）实践过程

目标是农村数字化转型的价值起点。农村数字化转型不应是技术驱动，而应是问题驱动（Malley et al., 2020），技术治理过度反映行动者的主观意图、权力利益与价值会导致治理偏离原本目标（梁玉成、政光景，2020）。这意味着找到科学问题比使用工具更加重要。因此，农村数字化转型就需要厘清“转型是为了什么”“适不适合转型”“怎样转型”等基本问题。其中，“转型是为了什么”的目标指向，应首先回应农村真实的社会问题，其次才是如何利用数字技术解决这些问题。通过农村数字化转型持续推进农业农村现代化，解决好“三农”问题，满足农村居民的实际需求，实现农业农村的可持续发展，这些仍是数字时代应持续关注并回答的重大现实课题。

条件是农村数字化转型的实践前提。从农村数字化转型所需的基本实践条件来说，这种条件并不仅限于农村外部的数字要素，也可能包括社会关系、主体认知、乡村资源等传统要素。也就是说，农村数字化转型的基本实践条件应是指一切有利于农村数字化建设及发展的条件集合，其包含价值条件、行动条件与规范条件三个基本维度^①。传统社会向数字社会转型意味着一个新旧秩序的转换，需要发挥国家重要的稳定器功能（高奇琦，2023），增强府际及政社间的合作协同。况且，我国城乡以及县域内部发展差距依然明显，农村力量较为薄

^① 推动农村数字化转型需要一些必要条件来支撑和保障。就事实层面而言，这种条件的形成过程反映复杂交互且不断创新的实践创造活动。作为一种实践创造活动，本质是人的劳动价值再生产过程，涉及人在意识层面的思维、观念、认知等价值活动，也包括人在实践层面的复杂行动过程，如社会基础建设。此外还须认识到，规则规范是实践有序的基本前提，有必要将法律法规、政策意见等制度化规范单独作为一个层面来考虑。综上，本文将农村数字化转型的基本实践条件划分为价值条件、行动条件和规范条件。在本研究中，价值条件主要是指参与农村数字化建设的各主体在意识层面的数字思维、数字观念和数字素养；行动条件主要是指参与农村数字化建设的各主体在实践层面的网络基础设施、数字平台、数字系统等数字公共服务建设行动；规范条件主要是指推动和保障农村数字化建设有序发展的政府文件、意见规定等具有权威性特征的政策规定。

弱。因此，农村数字化转型必须紧紧围绕农村发展的切实问题，发挥国家力量，以政府作为政民互动与政企合作的关键主体，为农村数字化转型创造基本实践条件。

变革是农村数字化转型目标的实现过程。农村数字化转型往往被视为以数字技术实现农村地区指定期望的结果或影响（Vial, 2021），是对农村治理、产业、农业、文化等领域持续进行的一场数字化变革^①。而变革的结果难免又会反作用于转型实践，可能产生积极效果，例如，通过本地平台商业模式创新，提升农产品竞争力（易法敏、古飞婷，2023）。但也可能是消极的，因为数字技术在农村地区进行的创新并不是一个本质友好且价值自由的过程，而是由不同世界观和发展愿景承载和驱动（Rijswijk et al., 2021），如数字治理形式主义（董石桃、董秀芳，2022）。实际上，无论受何种性质的影响，数字技术会为农村地区带来颠覆性影响的价值判断似乎已成为学界共识。

综上所述，当前乃至未来的农村数字化转型，是借助国家、市场、农村等多种力量，通过府际合作、政民互动、政企合作等方式，为解决农村社会问题创造价值、行动及规范条件，从而在农村治理、产业、农业和文化等领域的数字化变革中，持续推进农村数字化转型。

（二）理论基础

本研究基于我国政策执行理论来建构农村数字化转型的分析框架，这主要是出于农村数字化转型条件维度的事实特征考虑，农村作为国家数字下乡的最终场域，长期处于国家与社会关系的弱势地位，无法避免国家政治及行政力量的过度干预，其在治理等领域推进的数字化实践存在明显政治化、行政化特征。这种特征至少能够表明，我国农村数字化转型实践与政策执行环节存在密切关联，因而从中国政策执行过程视角对农村数字化转型悬浮问题进行探讨是符合事实与问题分析方向的。

20世纪90年代，政策执行研究逐渐成为我国公共政策领域的重点议题，国内学者从西方理论框架出发，结合本土实践经验，尝试建构具有中国特色的政策执行理论（杨宏山，2016）。经过多年发展，我国政策执行研究已取得一定成果（丁煌、卫劭华，2023），如压力型体制、政治锦标赛、行政发包制理论、政治势能理论等典型理论。这些研究中，压力型体制通过任务指标逐级分解与时

^① 在同一农村的内部，无论是治理数字化转型，还是产业数字化转型，转型背后的主体结构、制度结构、社会结构、文化结构并未发生实质性变化，甚至是趋同。因此，本文将立足“农村”这一整体范畴，重点回应悬浮问题背后的因果命题，从而不再强调是何领域何种形态的转型。

限约束形成执行压力（荣敬本，1998）；政治锦标赛作为中国政府官员的一种压力型激励范式与不容选择的政治生态（陈潭、刘兴云，2011），构成压力型体制运作的动力机制；行政发包制理论揭示了中国政府条块间政策执行的内在机理（周黎安，2014）；而政治势能理论提炼出纵向高位推动和中间层级协调的多层级性治理，以及基于合作、整合及信任的多属性治理，指出政策何以执行到底的运作逻辑（贺东航、孔繁斌，2011）。随着研究的继续深化，有学者认为，中国政策执行具有政治性和经济性双重特征（朱亚鹏、丁淑娟，2016），地方政府既不是纯粹的代理人，也不是完全的自利者，而是具有代理人和自利者双重属性的行动者（赵静等，2013）。中国政策执行模式呈现“层级加压+重点主抓型”“自上而下”“恰当的政策+高层的决心”三个典型特征（薛立强、杨书文，2011）。作为中国政策执行经验的重要成果，这些理论往往以混合形态被印证于不同时期、不同阶段的中国政策实践，适用于解释本土政策执行现象以及由政策执行引发的农村数字化转型悬浮问题。

（三）分析框架

结合农村数字化转型实践过程与政策执行理论的双重视角，本文尝试从目标、条件与变革维度出发，结合“中央—地方—农村”政策执行过程，对我国农村数字化转型何以悬浮的发生逻辑进行系统探查，分析框架如图1所示。

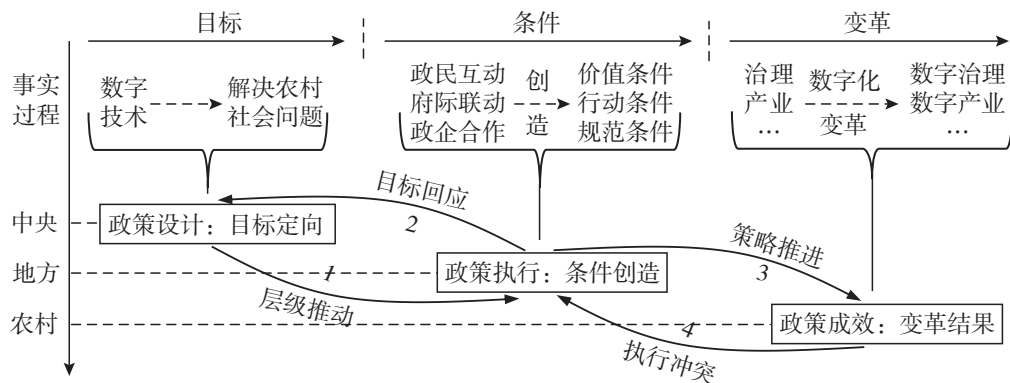


图1 目标、条件与变革：农村数字化转型的分析框架

资料来源：作者自制。

从农村数字化转型的实践过程与政策执行的双重视角来看，中央围绕数字技术解决农村社会问题进行目标定向的政策设计带有一定模糊性质，同时要求地方各级政府响应并实施政策，形成政策目标在政府体制内的制度化分解。这种分解往往呈现自上而下的层级推动特点（见图1的环节1），其背后的结构基础是系统化的政策运行体系，包含了一般意义上的政策设计、政策执行以及政策结果环节，也隐含了中国五级政府间领导与被领导、命令与服从的核心权力

关系。这种附有压力型特征的关系秩序，决定了上级政府尤其是中央政府及其各部门，可以通过正式权威来推动农村数字化相关政策迅速向下扩散，构成国家政策目标能够逐级分解到达乡镇，并最终政策结果形式出现在农村的过程机制。作为地方各级政府，积极回应并执行上级政策目标是国家体制运行的必然要求，以“政民互动、府际联动、政企合作”创造农村数字化转型所需的价值条件、行动条件和规范条件，便是地方对中央政策目标作出的一种目标回应（见图1的环节2）。当政策目标从地方向农村转移，农村数字化转型的央地关系便随之转向地方与农村关系。在压力型体制下，地方政府为了在规定期限内实现政绩考核的政治需要，政策执行必然伴随着自身经济性与行政性的过度延伸。而模糊性政策的模糊执行以及适配制度的缺失，恰好又为地方实现政治需要提供行政自由裁量空间，为政策目标的选择性执行、创造性执行以及替换性执行提供了行动合法合理的有力辩护（见图1的环节3）。结果造成地方政策执行与农村需求情境之间形成政策张力，最终导致农村数字化转型悬浮的负面政策成效，在地方政策执行与农村政策结果之间产生执行冲突（见图1的环节4）。

三、农村数字化转型的类型区分与案例研究设计

（一）农村数字化转型的类型区分

长期以来，学界对国家与社会关系及其理论格外关注^①。学者们用国家权力在基层社会的下放来理解社会构成及其变化，建构的国家与社会分析框架对现代中国社会研究产生了决定性影响（张静，2000），并在中国乡村治理研究中得到越来越广泛的应用。改革开放初期，发展重心及各类资源向城市和工业倾斜，农村发展相对缓慢，城乡及区域间的发展差距逐渐拉大。2005年，国家开始实施新农村建设，并于2006年取消农业税，逐步加大对农村的转移支付和资源反哺，激活农村内生动力，推动城乡融合。这意味着中国“国家与农村”关系发生重大调整，从二元分立走向国家整合（徐勇，2006）。进入数字时代，学者们多将农村数字化转型置于“国家与农村”相融合的分析框架内进行讨论，主要

^① 疆域-民族视角下，“国家”这一概念通常被界定为在地域上是有章可循的，能够动员暴力工具来维护统治的政治组织（安东尼·吉登斯，1998）。而就政府组织理论视角而言，“国家”是指由各级政权组织及其正式制度组成的政府系统（郑卫东，2005）。内涵上，“国家”既包含中央政府各机构及其全国性立法执法机构的决策部门（周雪光、艾云，2010），也涵盖作为国家代理人的地方政府（景跃进，2005）。综合以上定义，本次研究中“国家”一词是指在政府组织理论框架下，由各级政府及其部门共同组成的条块系统。

关注国家制度、资源下乡对农村治理等领域数字化转型的影响机理及实践机制，体现着国家权力与数字资源的双重下沉逻辑。因此，融合视角下的“国家与农村”关系状态已不再是传统的二元分立，而是一种强调协调、共生、绿色、可持续发展的新型互动关系，追求的是国家与农村的辅车相依，国家支持和保障农村发展，农村配合与推动国家富强。

本文立足“国家与农村”互动关系，以国家支持和农村配合的程度高低进行两维四分，将农村数字化转型划分为压力型（高支持低配合）、耦合型（高支持高配合）、松散型（低支持低配合）和自主型（低支持高配合），如图2所示。压力型意味着农村数字化转型主要是通过政策层级推进的数字化行动，高度依赖国家自上而下的政策执行和资源支付，而农村则处于低配合的客体地位，被动承受来自数字时代的技术变革与资源输入。耦合型意味着农村数字化转型是在国家高支持与农村高配合的有效协同中推进，地方政府积极引导并帮扶推进农村数字化发展，而广大村民与乡村组织也能够积极响应并参与。从理论上说，耦合型自然是一种理想的类型模式。松散型意味着农村数字化转型是处于国家低支持与农村低配合的关系状态，地方政府与村民、乡村企业均对农村数字化转型持质疑、冷漠、忽视态度。自主型意味着农村数字化转型主要依靠农村社会的内生力量，农村自身具有较强的内生发展活力和转型需求，而国家支持不足，地方政府对农村需求持忽视态度。

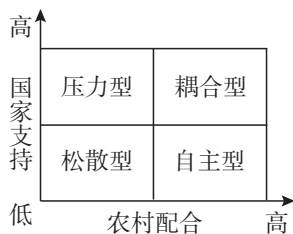


图2 农村数字化转型的类型

资料来源：作者自制。

在现实中，以上四种类型的情况并不罕见。就本研究案例而言，电商下乡进村的过程呈现明显的行政化特点，而同这一特点形成呼应的是电商进村后的悬浮问题，这正反映了压力型的农村数字化转型。因而本研究选择压力型个案进行分析，以挖掘和提炼压力型下农村数字化转型何以悬浮的发生逻辑。

（二）案例选择

本文选择压力型转型的X镇电商进村为案例，原因包括：其一，案例具有典型性。2015年以来，国家大力推动的农村电子商务一度成为农村信息化、数字化发展的典型领域之一，因而以省级电商扶贫试点的X镇作为个案，以其电

商数字悬浮问题为切口进行案例研究，能有利于解答农村数字化转型何以悬浮这一问题。其二，有学者在甘肃、河南等省的 20 个数字乡村试点县开展数字乡村专题调研后发现，许多地区的村庄存在数字悬浮问题（刘少杰、周骥腾，2022）。这表明，X 镇电商进村后出现的悬浮问题具有共性。其三，资料可及性。笔者在 X 镇具有成熟的社会关系网络，能够通过熟人入场的方式获取研究所需的真实资料，为研究打牢数据基础。

（三）资料来源

2022 年 7 月至 2023 年 10 月期间，笔者通过熟人入场的方式，对 X 镇陆续进行多次田野调查。访谈资料收集主要采用实地的半结构式访谈，辅之以参与式观察与线上访谈。深度访谈对象涉及常住村民、个体经营者、村干部、企业负责人、镇政府干部共 9 人，总计访谈 20 次，访谈时间 1020 余分钟（见表 1）。

研究所使用的三角资料主要包括：第一，政府官方网站及新闻报道，主要用于了解中央、X 镇隶属省市区电商进村的政策出发点、主要内容等。第二，X 镇近年来的工作总结、汇报材料及政策文件，主要用于探究当地电商进村的政府行动、现实难点等。第三，访谈资料，主要用于分析 X 镇电商进村以来，村庄各主体的态度看法、政策执行实际效果等。

表 1 受访对象统计

身份	访谈编号	访谈次数	访谈时长	主要内容
常住村民	村民石永强 ^①	2	124 分钟	对电商进村的个人看法、村前后变化、实际效果、受益情况、主要问题等
	村民李福生	3	135 分钟	
个体经营	个体经营者陈佳盛	2	104 分钟	选择做电商的主要原因、经营流程、经营状况、个人看法、政策照顾、主要问题等
	个体经营者杨辉	1	40 分钟	
村干部	村书记王斌	1	45 分钟	电商进村的政府行动、开展过程、工作经验、实际效果、现实难点等
	村文书俞力鹏	3	141 分钟	
企业	企业负责人姚尚志	2	87 分钟	选择做电商的主要原因、经营流程、经营状况、个人看法、政策照顾、主要问题等
	企业负责人孙德胜	2	118 分钟	
镇政府	镇政府干部陈俊	4	232 分钟	电商进村的工作经验、主要做法、实际效果、政府行动、现实难点、个人看法等

资料来源：笔者依据访谈资料自制。

① 本案例涉及的所有人名均系化名。

四、案例描述：X镇电商进村综合示范建设的悬浮始末

X镇位于兰州市七里河区南部，距市区10千米。全镇下辖2个社区、13个行政村。截至2020年底，X镇常住人口为29190人，总耕地面积约2731.34公顷^①，人均占有耕地0.093公顷。据当地村民介绍，X镇已有400余年的百合种植史，是七里河区农业大镇，区内有多家百合龙头企业。

（一）目标定向：电商进村助农的顶层设计

中国农村发展面临着琐碎、复杂且艰巨的“三农”问题。在此形势下，电子商务作为一种经济新形态，凭借其能够增加农民收入和推动农村经济发展的巨大潜力快速崛起，最终进入国家发展议程。2015年以后，随着中国经济发展进入新常态，如何继续强化农业基础地位、促进农民增收，是必须破解的一个重大课题^②。2015年5月，国务院研究制定《国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》（国发〔2015〕24号），指出要积极发展农村电子商务，加强互联网与农业农村融合发展。同年8月，《商务部等19部门关于加快发展农村电子商务的意见》（商建发〔2015〕306号）指出：“加快发展农村电子商务……是转变农业发展方式、调整农业结构的重要抓手，是增加农民收入、释放农村消费潜力的重要举措，是统筹城乡发展、改善民生的客观要求……”同年11月，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》（国办发〔2015〕78号），进一步对电商进村的总体要求、基本原则等作出宏观规划，以引导各地农村信息化、数字化发展。

（二）条件创造：地方政策响应与县域行动

继中央顶层设计后，甘肃省及所辖市、区等各级政府迅速出台多项政策，推进电商进村。2016年4月，《甘肃省人民政府办公厅关于促进农村电子商务加快发展的实施意见》（甘政办发〔2016〕48号）提出：“2016年，在全省培育一批具有典型示范带动作用的农村电子商务示范县（乡、村）……。2017年，全省70%以上的乡（村）建成电子商务服务站（点）……”此外，从《甘肃省精准扶贫电商支持计划实施方案》，到《兰州市“十三五”电子商务发展规划（2016—2020）》，再到《七里河区“农村电商”服务站试点实施方案》

^① 1公顷=10000平方米。

^② 资料来源：中共中央国务院《中共中央国务院印发关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2015-02/01/content_2813034.htm。

等“一揽子”政策文件，为X镇电商进村创造了规范条件。

2015年，通过区政府牵头、镇政府配合的府际分工合作与项目外包的政企合作方式，X镇数字资源供给快速到位。经区政府部署，区商务局具体实施，在X镇下辖的Y村、H村等10个行政村，投入120余万元挂牌成立农村电商服务站，并由电信公司负责农村网络宽带建设。此后，为加快当地电子商务进村综合示范进程，区商务局统筹建立电商协会，并开发电商协会微信公众号，协会会长一职由当地龙头企业领导人担任。次年，区商务局在X镇西果园村建立七里河区电子商务公共服务中心。以上电商服务站、电商基地等数字公共服务建设活动，为X镇电商进村创造了行动条件。

“起初，七里河区电子商务协会微信公众号还可以看到一些有关电商发展、领导调研、人员培训方面的内容。现在都不提电商了，差不多2017年年底以后，公众号也停更了。”（访谈编号：20220708，村文书俞力鹏）^①

2015年至2016年间，区商务局通过培训外包企业的方式多次开展人员数字素养培训。从起初的全辖区10余名乡镇代表2天集中培训，到全辖区村干部、企业代表等70余人3天培训，再到全辖区行政村干部、合作社成员、企业代表等100余人3天培训，电商人员培训规模不断扩大。开展人员数字素养培训，为X镇电商进村创造了价值条件。

“农村电商培训，国家有政策，通常都是电子商务局聘请专家，或者交给某个企业，企业再找人，找地方培训。一般培训3天，每天2节课，参加的都是当地合作社成员或村干部，几乎没有村民个人。”（访谈编号：20231011，企业负责人孙德胜）

自此，X镇在省市政策的连续布局下，通过区政府牵头、镇政府配合、政企合作的行动方式，基本完成电商进村的条件创造工作。

（三）变革结果：电商进村而“村庄不动”

X镇基本完成电商进村的条件创造工作，但电商在村域出现农村数字化转型的悬浮问题。首先，政策进村后收效甚微。从历年基层政府信息公开所涉及的主题来看，有关X镇电商的文件数量经历了2015年至2017年的逐渐增加，到2018年至2019年的集中式增长，再到2020年之后的寥寥无几。这表明，农村电商相关政策处于变化中，并在数据层面不断展示着基层政府电商助农的良好绩效。但是就X镇电商进村综合示范的实际效果而言，广大普通村民始终处于数字红利的边缘地带，小农被边缘化，其增收方式仍然是进城务工与农业种植。

^① 访谈编号说明：访谈时间+受访对象。

“老百姓的生活和以前没什么大的变化，农闲时多的人就去外面打工，到了农忙时节就又回农村，从事一些农业活动。”（访谈编号：20220703，村民石永强）

其次，政府信任的差序现象。村民认为搞电商行不通，线上出售百合，就必须开网店、买设备，各项费用合计下来需要十几万启动资金。而普通家庭资金不足，加之风险大，也不敢做。大企业在政府的投资和重点帮扶下，赚得“盆满钵满”，老百姓只能“干瞪眼”，认为不公平。同时，农村电商服务站作为一个直接为村民提供创业指导、信息咨询等服务的地点，大多门窗紧闭，沦为形式主义工程。

最后，新旧问题的交织叠加。电商进村前，X镇下辖村庄农业产出低、农民收入低、农村发展缓慢等问题凸显。电商进村后，电商运营“始于挂牌，终于挂牌”，电商基地及电商公共服务中心运行偏离“电商助农”任务目标。村庄旧问题未能通过电商进村得到破解，反而又产生新问题，即电商脱离农村实际需求，致使数字化转型悬浮，造成资源浪费进而引起民怨。

“人们说的是兰州百合出名，人均一亩三分地，百合价格不稳定的时候，一斤五六块钱，赚的那点钱，连化肥都不够买，不够吃、不够花的谁还种呢。地都没人种了，还有什么特产？电商就成了摆设。”（访谈编号：20220712，个体经营者杨辉）

五、“制度的基层软化”与农村数字化转型的悬浮逻辑

国家解决问题的能力与方式是以一系列制度安排为基础，建立在稳定科层制设计之上的政治势能与行政发包机制，从制度结构上框定了中国农村数字化转型的下沉轨道、行为和结果。结合案例来看，从中央任务发包到地方转包执行，再到农村数字化变革，压力类型下的农村数字化转型是一个资源依附任务、任务借助权力而逐级下沉的制度运转过程。这种制度运转通过刚性的条块关系来控制权力运作的“扩张”需求，进而为国家数字资源以政治动员方式下沉农村提供效率轨道。由此，即使农村本身并不能够适配和承受来自国家支持的数字化变革，国家数字资源仍然可以“一杆到底”，到达农村。因此，压力型的农村数字化转型在结构上是具有刚性性质的，且这种刚性性质集中体现了科层制职位权力运行的效率逻辑。

效率与效果是政策执行必须考虑的两个基本面，平衡二者权重便容易引起“制度的基层软化”。铺设在刚性制度结构之上的效率轨道，在遭遇农村复杂情境时，往往带来基层政策执行的复合张力（杨宇等，2023），增大中央政策落地

农村的“失效”危险。对此，国家采取部分“牺牲”效率的方式来换取效果，通过设置模糊政策与行政自由裁量机制来应对这种由制度安排而内生的“失效”危险，以平衡政策执行的效率和效果。但是在效率逻辑下，一方面，平衡举措中的中央放权设定意味着地方政府政策执行目标和事项的向下引导、分化与积聚，最终全部汇集在基层（马跃，2011），出现基层政策执行的任务超载。另一方面，放权也意味着基层政府在政策执行方面拥有更多选择余地，为利益的独立化以及自由裁量权的扩张提供了行为激励与行动空间（徐建牛、施高键，2021）。在此情况下便会衍生出一个关键问题，即“牺牲效率换取效果”使具有刚性约束的一系列制度安排在基层政策执行中出现扩张和异化，表现为基层政府通过制度变通来完成上级任务或者筹措完成上级任务的资源，以推动政策最终落地农村。因此从案例来看，政策执行的整体过程便在中央与农村间产生了沙漏结构的治理张力，出现政策执行“两头宽、中间窄”问题（见图3），形成了“制度的基层软化”，即在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村时出现扩张和异化，国家制度约束效力降低。

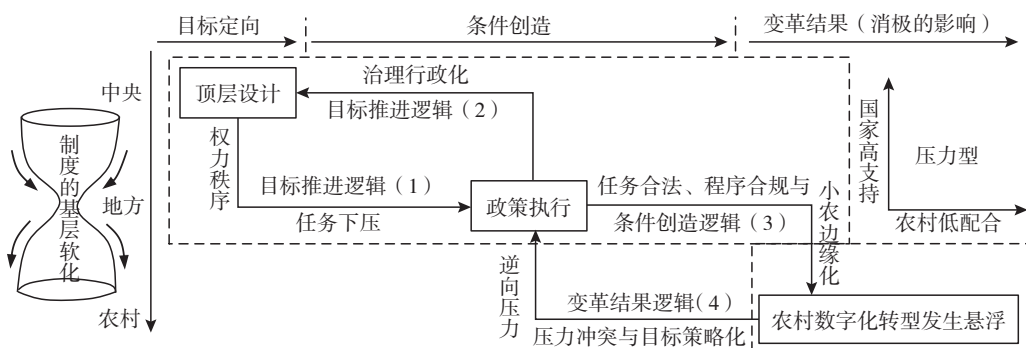


图3 “制度的基层软化”与农村数字化转型的悬浮逻辑

资料来源：作者自制。

结合本案例进行分析，“制度的基层软化”主要通过以下三重逻辑发生：权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，逆向压力、压力冲突与目标错位化的变革结果逻辑，它们共同诱发了农村数字化转型的悬浮问题。

（一）目标推进逻辑：权力秩序、任务下压与治理行政化

权力秩序是国家治理任务分包向下的推进基础，也是国家治理范式建立的核心工具。从X镇电子商务进村综合示范创建的层级结构视角来看，农村数字化转型是在科层制与任务发包制相统合的国家权力秩序中得以展开的任务下压过程。在科层制理论中，这种国家权力秩序通过“职位”搭建的等级结构，将

组织目标嵌入组织职位之中，并严格设定各级政府部门及官员职务的权责体系，以保证建立在条块结构之上的国家权力能够有效实现任务。X镇能够在短期内快速完成电商进村综合示范创建任务，必然离不开科层制的结构化运行，其从制度结构上稳定解释了农村数字化建设任务落地的效率逻辑。然而在科层结构下，任务落地的高效率并不一定带来任务落地的成效。X镇电商进村的悬浮结果表明，当科层制的结构化运行具有了任务下压的逐级发包特征，这种组织结构会存在任务“失效”风险，从而也就不能保证落地农村的政策结果处于有效状态。农村数字化转型的推进混合了科层制与外包制的行政发包制，从一般层面概括了国家推进农村数字化示范建设的稳定结构，构成X镇电子商务进村综合示范行动的权力秩序。

这种权力秩序对于维护国家稳定及实现治理有序而言，毋庸置疑是具有必要性与合理性的。但是当上级治理任务处于压力型体制时，基层政府为了完成上级指派的任务，必然需要全方位地介入乡村的经济社会发展，因此它不可能满足于和农村维持“指导-协调”的关系（荣敬本，1998）。按照省、市两级政府连续出台的正式文件，X镇及其上级区政府必须在政策规定时间内完成电子商务进村的互联网宽带建设、人才孵化培训、电商服务站等一系列指标。在这种情况下，势必会引起基层公权力在农村数字化转型过程中的过度延伸，刺激X镇及其上级区政府角色转向管理型，强化基层政府在任务行动中的控制地位，“行政强治”代替多元治理，并就治理行动表现出向上依赖的高度行政化特征。因而对于时间紧迫且处于高压力的电商进村综合示范建设任务，X镇及其上级区政府必然伴随着更加明显的治理行政化特征，层级推动的任务目标由此发生异化，出现目标服务客体的本末倒置，引发任务“失效”。进而在结果上引发政策进村后收效甚微、政府信任的差序现象、新旧问题交织叠加等衍生问题。因此，无论是2004年至2017年的国家级或省级电商进村综合示范建设，还是2018年至今的国家数字乡村试点建设，悬浮问题的重复产生已然超出基层政府所能决定的权力范畴，农村数字化转型不再是一个由谁在农村地区进行数字变革的简单问题。

“发展电商不是镇上决定的，当时是有下达明确的正式文件，文件下来后，只能是文件怎么要求就怎么做，镇上也没有办法。”（访谈编号：20220716，镇政府干部陈俊）

（二）条件创造逻辑：任务合法、程序合规与小农边缘化

模糊政策作为一种消解上层决策与地方情境间张力的必然选择（王法硕、王如一，2021），其机制设计回应了地方及基层政府在政策执行上的自由裁量需

求。就X镇电子商务进村的政策执行过程而言，该镇农村数字化转型是上层模糊政策“遭遇”基层行政自由裁量与低水平制度规范建设的模糊执行过程。结合案例来看，在中央提出电商助农的意见后，甘肃省、兰州市及七里河区三级政府快速响应，先后出台大量政策文件，这些政策越到基层，内容越繁杂、越细化，指标要求也越多。在这一过程中，X镇及其上级区政府作为政策执行体系中基层的一环，嵌入并接受国家行政体系的授权和指令，其价值条件、行动条件及规范条件的创造行动，依次接受并服从甘肃省及市、区电商下乡进村的权力指挥棒的指令。但是伴随着这一指挥棒从省到市，市到区，区再到镇（村），权力跨越的行政层级逐渐增加。当到达镇（村）时，一方面，X镇中与电子商务进村相匹配的监督机制和制度规范出现缺位，使得权力的逃逸空间被扩大；另一方面，X镇及其上级区政府有关政策执行的具体内容也随之大幅增多，因而关于“建什么”“如何建”的自由裁量选择空间也越大，出现以“以企带农”替代“电商助农”等政策的变相执行。由此便为精英间的利益联结以及追求政治绩效提供了一个任务合法且程序合规的“制度”辩护，造成制度异化。

X镇作为省级电子商务进村综合示范的重点区域，必然承受来自上级政府的指标考核压力。因此，如何在规定年限内建成符合指标要求的电商服务站、电子商务公共服务中心等一系列基础设施，自然成为X镇及其上级区政府所要考虑的基本问题。就主体行动方式而言，地方政府会优先选择规模性主体进行合作（温铁军、杨帅，2012），以降低合作的交易成本。相较于与当地小农合作可能产生的高成本，当地大型企业凭借其自身厚实经济优势与产业规模，成为政府资金扶持、产业补贴、政策优惠以及项目合作的目标主体。与此同时，X镇作为电子商务进村综合示范创建的政策出台后，当地大型企业往往能最先敏锐地捕获政策内容与获利机会，并与地方政府“不谋而合”，成为数字资源下沉的支持主体。X镇及其上级区政府在任务合法、程序合规的“制度”辩护下，重点扶持一批具有典型性的电商助农示范企业，它们成为诸多政策内容中的执行重点和政治绩效增长点。在这一过程中，上级政府往往采取容忍态度，默许区政府与乡镇强企的利益联盟，导致基层政策执行变相走样。而本应作为参与主体的小农群体则因此被边缘化，其无法在国家数字资源下沉中真正实现主体性的身份回归与资源获益，出现政民关系疏离。

（三）变革结果逻辑：逆向压力、压力冲突与目标错位化

基层要将任务目标嵌入具体的乡村情境中，乡村社会基础必然对基层政策执行产生影响，其结果产生的影响或建设性，或防御性。就X镇电子商务进村综合示范建设的结果而言，数字资源下乡从乡村产业结构、人口结构、关系结

构及利益结构方面集中反映了乡村社会基础的数字承载力，即乡村社会基础适配并承受外部数字资源的韧性水平。其韧性水平越低，对基层政策执行产生的逆向压力越强，电子商务进村综合示范的政策失灵风险也就越大。X镇人均一亩三分地的耕地困境，以及农业经营成本与社会生存成本的上升，致使农民群体已无法仅从小农经济中获得足以支撑其整个家庭支出的农业收入，由此造成的农村人口流动与农业式微，迫使当地人口结构及产业结构发生重大调整。X镇电子商务进村综合示范的政策设计，提前预设了电子商务能够弥补人口流失和带动产业升级的数字图景。但现实与图景存在巨大反差，导致X镇农村人口及产业基础对电子商务进村的逆向压力，政策的强行落地无疑会造成乡村社会基础的韧性断裂，引起农村数字化转型的悬浮问题。此外，X镇条件创造过程中的小农边缘化，造成乡村社会关系共同体及利益共同体出现裂痕，电子商务进村建设所隐含的政府信任问题，对基层政府形象及声誉产生逆向压力，从而制约农村数字化转型的后续推进。由此，乡村产业结构、人口结构、关系结构及利益结构对数字资源下乡产生的逆向压力，成为诱发X镇及其上级区政府变相执行政策、走向形式主义的现实催化剂。

“近年来，村里人口流失很严重，辛苦一年地里粮食带来的收入却无法满足除基本生活以外的其他开支，生存压力太大。”（访谈编号：20220703，村民石永强）

国家以一系列顶层政策设计支持农村数字化转型。电子商务综合示范、数字乡村示范等示范区建设，是一个中央模糊政策在地方层级响应中逐渐具象化的过程，基层政策执行的实际任务和内容由此得以明确和大幅扩充。而X镇在基层人手不足、存在逆向压力、制度规范缺位等情况下，政策的具象化反而加重了基层干部政策执行的任务压力，造成基层工作任务的超负荷。这种情况下，当基层任务超载“遭遇”乡村逆向压力，基层领导、干部无疑面临着来自组织内部与外部的双重压力，不可避免地产生“压力突围”动机，如何在政策规定期限内完成指标绩效成为诱发基层政策执行异化的行动考量。当这种压力冲突无法通过政策设计与制度调适得到内部化解时，便会产生基层政策执行的消极行动，最终导致上层决策目标在基层出现错位，形成电子商务进村而“村庄不动”的现实怪象，即产生农村数字化转型悬浮问题。

“上级交代的任务，各部门要完成，政策指标完不成，麻烦事很多。基层工作不好干，只能是尽可能把领导们安排的活干好。”（访谈编号：20231011，镇政府干部陈俊）

六、结论与讨论

农村数字化转型出现悬浮问题不是一个简单的技术问题，也不是简单的农业农村问题，其为何悬浮的因果命题已难以从农村本身作出全面回应。本文基于案例研究，通过目标、条件与变革维度的政策执行全过程分析，发现从中央到地方再到农村，压力型的农村数字化转型在政策执行过程中存在“两头宽、中间窄”的问题，产生沙漏结构的治理张力。这种结构生成的实质是政策执行“效率与效果”逻辑的平衡悖论，由此导致“制度的基层软化”的意外后果。具体到案例本身，“制度的基层软化”通过权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，以及逆向压力、压力冲突与目标错位化的变革结果逻辑，共同触发农村数字化转型的悬浮问题。

通过此次研究，本文就以下两个议题进行讨论与展望。一是关于农村数字化转型的数字基础。在数字时代，国家高位推动的农村数字化战略是为了实现某种数字愿景，这种愿景从应然层面描绘了农村发展的未来新形态。但在农村，数字愿景要转化为现实就需要一定的数字基础来支撑和保障，这个基础无疑应该是包括农民数字素养、数字设施、相关政策等在内的一系列价值、行动与规范条件。因此，当我们以数字愿景作为判定数字基础是农村数字化转型出现问题的标准和依据时，就容易导致数字愿景与乡村现实间的边界模糊不清，进入技术主义迷误（张雅勤，2023）。这导致当前有关中国农村数字化转型的理论探讨与实践探索出现了一些问题，例如数字治理缺乏温度（郑磊，2021）、数字治理碎片化等（韩庆龄，2024），且此类问题仍在持续和扩散。而这些问题的实质在于对数字基础概念理解的碎片化与片面化，未来需要加强对数字基础概念内涵、指标体系、相关概念的辨析（例如社会基础）等方面的理论探讨。二是关于农村数字化转型的类型区分与政策执行。我国农村数字化转型的类型是复杂且多样的，其中对于压力型的农村数字化转型相关问题，我们可以考虑从政策执行视角进行解析。同时，研究应当看到数字技术若被政策执行过度“吸纳”，反而会加大政策执行偏离目标的风险，数字技术将沦为被执行的“艺术”。未来我们在采用以上视角进行研究时，可以考虑加强农村数字化转型的聚类讨论，进行不同类型下农村数字化转型的比较分析以及大样本的实证检验，以探寻政策执行对于解释农村数字化转型相关问题的效度与边界。

本文虽然从政策执行视角系统地回应了“农村数字化转型何以悬浮”这一问题，但由于研究采用单案例研究方法，外部效度受限。未来研究可以通过多

案例或大样本分析对农村数字化转型问题进行更深入的探讨,以提升结论的普适性。

参考文献

- 安东尼·吉登斯(1998). 民族-国家与暴力. 胡宗泽、赵力涛,译. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- Anthony Giddens (1998). *The Nation-State and Violence*. (Hu, Z. Z. & Zhao, L. T. trans.) Beijing: SDX Joint Publishing Company, 18. (in Chinese)
- 常凌翀(2021). 数字乡村战略下农民数字化素养的价值内涵与提升路径. 湖南社会科学, (6): 114-119.
- Chang, L. C. (2021). The Value Connotation and Improvement Path of Farmers' Digital Literacy under the Digital Countryside Strategy. *Social Sciences in Hunan*, (6): 114-119. (in Chinese)
- 陈桂生、徐铭辰(2023). 从“转译”到“网络”:基于行动者网络的数字乡村韧性治理. 中国行政管理, 39(4): 137-145.
- Chen, G. S., & Xu, M. C. (2023). From Translation to Network: Digital Village Resilience Governance on Actor Networks. *Chinese Public Administration*, 39(4): 137-145. (in Chinese)
- 陈潭、刘兴云(2011). 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治. 公共管理学报, 8(2): 21-33+125.
- Chen, T., & Liu, X. Y. (2011). Tournament System, Promotion Game and Local Political Theatre. *Journal of Public Management*, 8(2): 21-33+125. (in Chinese)
- 丁煌、卫劭华(2023). 中国政策执行研究新发展——一项多重视角的比较分析. 公共行政评论, 16(6): 68-90+197-198.
- Ding, H., & Wei, S. H. (2023). Recent Research on Chinese Policy Implementation: A Comparative Analysis from Multiple Perspectives. *Journal of Public Administration*, 16(6): 68-90+197-198. (in Chinese)
- 董石桃、董秀芳(2022). 技术执行的拼凑应对偏差:数字治理形式主义的发生逻辑分析. 中国行政管理, (6): 66-73.
- Dong, S. T., & Dong, X. F. (2022). The Patchwork Response Bias of Technology Implementation: The Emergence and Correction of Digital Governance Formalism. *Chinese Public Administration*, (6): 66-73. (in Chinese)
- 董志勇、李大铭、李成明(2022). 数字乡村建设赋能乡村振兴:关键问题与优化路径. 行政管理改革, (6): 39-46.
- Dong, Z. Y., Li, D. M., & Li, C. M. (2022). Key Issues and Optimization Paths of Digital Village Construction to Enable Rural Revitalization. *Administration Reform*, (6): 39-46. (in Chinese)
- 冯朝睿、徐宏宇(2021). 当前数字乡村建设的实践困境与突破路径. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 53(5): 93-102.
- Feng, C. R., & Xu, H. Y. (2021). Practical Dilemmas in the Current Digital Village Construction and Possible Solutions. *Journal of Yunnan Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 53(5): 93-102. (in Chinese)
- 高奇琦(2023). 国家数字能力:数字革命中的国家治理能力建设. 中国社会科学, (1): 44-61+205.
- Gao, Q. Q. (2023). National Digital Capacity: Building National Governance Capacity in the Digital Revolution. *Social Sciences in China*, (1): 44-61+205. (in Chinese)
- 韩志明(2021). 基层治理悬浮与下移的张力及其辩证分析. 人民论坛, (24): 54-57.
- Han, Z. M. (2021). The Tension Between Floating and Downward Movement of Grassroots Governance and Its Dialectical Analysis. *People's Tribune*, (24): 54-57. (in Chinese)
- 韩庆龄(2024). 类型视角下乡村数字治理的实践理路与困境突破. 求实, (5): 69-82+111.
- Han, Q. L. (2024). Practical Paths and Dilemma Breakthroughs of Rural Digital Governance from a Typological Perspective. *Truth Seeking*, (5): 69-82+111. (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). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*,

- (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 景跃进 (2005). 党、国家与社会：三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点. 华中师范大学学报(人文社会科学版), (2): 9-13+29.
- Jing, Y. J. (2005). Party, State and Society: The Tripartite Relationship: Characteristics of Chinese Politics from the Perspective of Grassroots Practice. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, (2): 9-13+29. (in Chinese)
- 李怡、柯杰升 (2021). 三级数字鸿沟：农村数字经济的收入增长和收入分配效应. 农业技术经济, (8): 119-132.
- Li, Y., & Ke, J. S. (2021). Three-level Digital Divide: Income Growth and Income Distribution Effects of the Rural Digital Economy. *Journal of Agrotechnical Economics*, (8): 119-132. (in Chinese)
- 梁玉成、政光景 (2020). 打破技术治理悖论——从“默顿系统”迈向“牛顿系统”的技术治理转型. 社会发展研究, 7(1): 4-22+242.
- Liang, Y. C., & Zheng, G. J. (2020). Breaking the “Micromanagement Paradox”: From “Merton System” to “Newton System”. *Journal of Social Development*, 7(1): 4-22+242. (in Chinese)
- 刘能、陆兵哲 (2022). 契合与调适：数字化治理在乡村社会的实践逻辑——浙江德清数字乡村治理的个案研究. 中国农业大学学报(社会科学版), 39(5): 25-41.
- Liu, N., & Lu, B. Z. (2022). Fittedness and Adjustments: The Practicing Logics of Implementing Digitalized Grassroots Governance in Rural China: A Case Study of Deqing, Zhejiang. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 39(5): 25-41. (in Chinese)
- 刘少杰、罗胤斌 (2022). 推动数字乡村建设行动的有效路径. 福建论坛(人文社会科学版), (2): 182-189.
- Liu, S. J., & Luo, Y. B. (2022). Effective Path to Advancing Digital Village Construction. *Fujian Tribune (Humanities and Social Sciences Edition)*, (2): 182-189. (in Chinese)
- 刘少杰、周骥腾 (2022). 数字乡村建设中“乡村不动”问题的成因与化解. 学习与探索, (1): 35-45.
- Liu, S. J., & Zhou, J. T. (2022). Causes of and Solution to the Problem of “Rural Immobility” in Digital Village Construction. *Study & Exploration*, (1): 35-45. (in Chinese)
- 马丽、张国磊 (2020). “互联网+”乡村治理的耦合、挑战与优化. 电子政务, (12): 31-39.
- Ma, L., & Zhang G. L. (2020). Coupling, Challenges and Optimization of “Internet Plus” Rural Governance. *E-Government*, (12): 31-39. (in Chinese)
- 马丽、杨艳梅 (2022). 农民数字素养赋能乡村振兴的理论机制与路径研究. 农业经济与管理, (6): 46-54.
- Ma, L., & Yang, Y. M. (2022). Research on Theoretical Mechanism and Path of Rural Revitalization Empowered by Farmers’ Digital Literacy. *Agricultural Economics and Management*, (6): 46-54. (in Chinese)
- 马跃 (2011). 宏观工作体制和乡镇应对策略——对“上面千条线、下面一根针”的解读. 经济社会体制比较, (2): 183-189.
- Ma, Y. (2011). Macro Work System and Township Response Strategies: An Interpretation of “A Thousand Threads from Above and One Needle from Below”. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 183-189. (in Chinese)
- 荣敬本 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革. 北京：中央编译出版社.
- Rong, J. B. (1998). *The Transition from a Pressure-Oriented System to a Democratic Cooperative System: Political Systems at the County and Township Levels*. Beijing: Central Compilation & Translation Press, 28-56. (in Chinese)
- 王丹、刘祖云 (2022). 乡村数字赋能的运行逻辑、现实困境与优化策略——基于江苏省沙集镇的个案考察. 求实, (6): 91-106+110.
- Wang, D., & Liu, Z. Y. (2022). The Logic, Dilemma and Optimization of Rural Digital Empowerment: Based on the Case Study of Shaji Town, Jiangsu Province. *Truth Seeking*, (6): 91-106+110. (in Chinese)
- 王法硕、王如一 (2021). 中国地方政府如何执行模糊性政策？——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究. 公共管理学报, 18(4): 10-21+166.
- Wang, F. S., & Wang, R. Y. (2021). How Do Chinese Local Governments Implement Ambiguous Policies? A Case Study of the “Toilet Revolution” Policy in the City A. *Journal of Public Management*, 18(4): 10-21+166. (in Chinese)

- Chinese)
- 王亚华、李星光 (2022). 数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示. 中国农村经济, (8): 132-144.
- Wang, Y. H., & Li, X. G. (2022). Institutional Analysis and Theoretical Enlightenment for the Impact of Digital Technology on Rural Governance. *Chinese Rural Economy*, (8): 132-144. (in Chinese)
- 温铁军、杨帅 (2012). 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展. 理论探讨, (6): 76-80.
- Wen, T. J., & Yang, S. (2012). Rural Governance and Rural Development in the Context of Changes in Rural Social Structure in China. *Theoretical Investigation*, (6): 76-80. (in Chinese)
- 向德平、傅丽丽 (2023). 中国式现代化进程中的乡村治理转型. 南开学报(哲学社会科学版), (6): 12-25.
- Xiang, D. P., & Fu L. L. (2023). Rural Governance Transformation in the Process of Chinese Modernization. *Journal of Nankai University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, (6): 12-25. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. 公共行政评论, 14(6): 104-123+199.
- Xu, J. N., & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Relational-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 14(6): 104-123+199. (in Chinese)
- 徐勇 (2006). 国家整合与社会主义新农村建设. 社会主义研究, (1): 3-8.
- Xu, Y. (2006). National Integration and Construction of New Socialist Countryside. *Socialism Studies*, (1): 3-8. (in Chinese)
- 薛立强、杨书文 (2011). 论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例. 公共管理学报, 8(4): 1-7+122.
- Xue, L. Q., & Yang, S. W. (2011). The Features of Policy Implementation Model in China: Case Study on the Shut-down of Small Thermal Power During the 11th “Five-Year Plan”. *Journal of Public Management*, 8(4): 1-7+122. (in Chinese)
- 杨宏山 (2016). 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑. 学海, (3): 12-17.
- Yang, H. S. (2016). Context and Model: The Action Logic of Chinese Policy Implementation. *Academia Bimestris*, (3): 12-17. (in Chinese)
- 杨宇、陈丽君、周金衢 (2023). 制度逻辑视角下基层政策执行“偏差”的形成机制——基于产业扶贫政策执行悬浮的分析. 公共管理学报, 20(3): 39-52+167.
- Yang, Y., Chen, L. J., & Zhou, J. Q. (2023). The Formation Mechanism of “Deviations” in Grassroots Policy Implementation from the Perspective of Institutional Logic: An Analysis Based on the Suspension of Industrial Poverty Alleviation Policy Implementation. *Journal of Public Management*, 20(3): 39-52+167. (in Chinese)
- 杨嵘均、操远芄 (2021). 论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解. 南京农业大学学报(社会科学版), 21(5): 31-40.
- Yang, R. J., & Cao, Y. P. (2021). On the Tension Between Rural Digital Empowerment and Digital Divide and Its Resolution. *Journal of Nanjing Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 21(5): 31-40. (in Chinese)
- 易法敏、古飞婷 (2023). 本地平台商业模式创新、制度逻辑转换与农业数字化转型. 中国农村观察, (5): 2-23.
- Yi, F. M., & Gu, F. T. (2023). Local Platform Business Model Innovation, Institutional Logic Change and Agricultural Digital Transformation. *China Rural Survey*, (5): 2-23. (in Chinese)
- 张静 (2000). 基层政权: 乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社.
- Zhang, J. (2000). *Grassroots Political Power: Problems of Rural System*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 51. (in Chinese)
- 张雅勤 (2023). 乡村数字治理的技术主义迷误及其社会性调适. 中国行政管理, (3): 126-133.
- Zhang, Y. Q. (2023). The Technocratic Misunderstanding of Rural Digital Governance and Its Social Adjustment. *Chinese Public Administration*, (3): 126-133. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. 管理世界, (2): 90-106.

- Zhao, J., Chen, L., & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Selection, and Behavioral Differences of Local Government: A Local Government Theory Based on Policy Process Research. *Journal of Management World*, (2): 90-106. (in Chinese)
- 郑磊 (2021). 数字治理的效度、温度和尺度. 治理研究, 37(2): 5-16+2.
- Zheng, L. (2021). The Validity, Temperature and Scale of Digital Governance. *Governance Studies*, 37(2): 5-16+2. (in Chinese)
- 郑卫东 (2005). “国家与社会”框架下的中国乡村研究综述. 中国农村观察, (2): 72-79+81.
- Zheng, W. D. (2005). A Review of Rural China Studies under the “State and Society” Framework. *China Rural Survey*, (2), 72-79+81. (in Chinese)
- 郑永兰、周其鑫 (2023). 内外耦合式发展：数字乡村建设的策略选择. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 23(5): 43-52.
- Zheng, Y. L., & Zhou, Q. X. (2023). The Picture of Exogenous and Endogenous Coupling: The Prospect and Future of Digital Rural Construction. *Journal of Northwest A & F University (Social Sciences Edition)*, 23(5): 43-52. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响. 社会学研究, (3): 1-38+243.
- Zhou, F. Z. (2006). Rural Fee Reform and the Changing Relationship Between State and Peasant. *Sociological Studies*, (3): 1-38+243. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. 社会, 36(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 36(6): 1-38. (in Chinese)
- 周雪光、艾云 (2010). 多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架. 中国社会科学, (4): 132-150+223.
- Zhou, X. G., & Ai, Y. (2010). Institutional Change under Multiple Logics: An Analytical Framework. *Social Sciences in China*, (4): 132-150+223. (in Chinese)
- 朱亚鹏、丁淑娟 (2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. 社会学研究, 31(5): 88-113+243.
- Zhu, Y. P., & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Social Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 31(5): 8-113+243. (in Chinese)
- Lajoie-O'Malley, A., Bronson, K., van der Burg, S., & Klerkx, L. (2020). The Future (s) of Digital Agriculture and Sustainable Food Systems: An Analysis of High-level Policy Documents. *Ecosystem Services*, 45: 101183.
- Rijswijk, K., Klerkx, L., Bacco, M., Bartolini, F., Bulten, E., Debruyne, L., Dessein, J., Scotti, I., & Brunori, G. (2021). Digital Transformation of Agriculture and Rural Areas: A Socio-cyber-physical System Framework to Support Responsibilisation. *Journal of Rural Studies*, 85: 79-90.
- Vial, G. (2021). Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda. *Managing Digital Transformation*, 13-66.

责任编辑：李佳源

基层政府资源分配行为及其多重逻辑研究： 基于山东省 A 县的案例分析

孙宗锋 林婧淇 张晓涵*

【摘要】 基层政府如何分配各类财政资源，对地区产业发展和乡村振兴意义重大。论文从制度压力、利益结构与社会关系三个维度出发，构建基层资源分配的多重逻辑框架，探究基层政府资源分配行为及其动因。通过对山东省 A 县（以下简称“A 县”）进行田野观察与多案例比较分析后发现，基层政府在分配资源时呈现三种逻辑：制度刚性的摊派逻辑、行政绩效的驱动逻辑以及差序格局的支持逻辑。在基层分配资源的过程中，这三重逻辑相互交叠、共同作用。具体而言，制度刚性的摊派逻辑贯穿于普惠资源和专项资源的分配过程，并在分配普惠资源时发挥主要作用；行政绩效的驱动逻辑和差序格局的支持逻辑主要影响着基层专项资源的分配。

【关键词】 基层资源分配 多重逻辑 项目制

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0102-16

一、问题提出

1994 年分税制改革以后，财政转移支付逐渐采用项目制的形式，为各级政府提供了直接支配新财源的可能性（折晓叶、陈婴婴，2011），由此激发了政府间的竞争，形成了“项目锦标赛”（周飞舟，2012）。中央政府对项目的立项、实施和验收提出了严格的考核要求，各类项目不仅激励着地方政府主动作为，还能与发展与增长提供动能。近年来，国家持续加大项目资源倾斜力度，基层政府通过行政承包与自由发包将项目分配至辖区（纪芳，2021）。一方面，基层政府通过上级政府的“发包”和“打包”，自上而下地承接了一揽子项目的管

* 孙宗锋，山东大学政治学与公共管理学院教授、博士研究生导师，山东大学国家治理研究院研究员。林婧淇，山东大学政治学与公共管理学院硕士研究生。张晓涵，山东大学政治学与公共管理学院公共管理硕士。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

理权力，对各项事务进行条线管理；另一方面，基层政府作为社会治理的“末梢”，向上“抓包”并有权确定项目的最终承包方（折晓叶、陈婴婴，2011）。随着项目到达基层政府的是严格的检查程序，迎接上级政府的层层检查和持续整改成为基层政府的日常工作（陈家建，2013）。然而，基层政府拥有一定的自由裁量空间，能够根据农村的现实情况决定项目的最终分配。

2025年中央一号文件明确指出：“实施农业品牌精品培育计划，打造特色农业产业集群，提升农业产业化水平。”^①由此可见，新一轮的资助项目将伴随新的国家战略支持计划纷至沓来。回顾过往，在众多支持乡村发展的项目中，我们观察到了截然不同的结果。具体来说，为何有些“典型村”可以获得更多来自上级的资源，进入发展“快车道”；而有些村庄的项目资源非常有限，乡村治理绩效不佳。这背后蕴含的基层政府资源分配逻辑是什么？这些逻辑之间又存在什么样的互动关系？对此类问题的研究可以弥补已有基层政府行为研究的不足，并厘清基层政府资源差异化分配的多重逻辑。在实践中，本研究有助于启发基层政府优化资源配置的路径与机制，进一步推动乡村振兴战略实施。

为此，本研究将相关理论和基层实践样态有机结合，形成一个基层政府资源分配行为的综合性解释框架，揭示基层政府项目分配的行为表现与内在逻辑，侧重回答“是什么”和“为什么”的问题。

二、文献综述

总体来看，既有研究从制度压力、利益结构、社会关系三个维度分析了基层政府的具体行为。从“制度压力说”的维度来看，科层制组织通过自上而下地释放压力，影响了政府间的互动。上级任务的压力层层向下转嫁，在其与地方实际存在张力时，基层政府往往采取“适应性执行”的应对策略（崔晶，2022）。事实上，基层政府在此过程中所能发挥的治理作用不容忽视，例如，在数字治理中，基层政府可以有效克服由于技术刚性带来的治理弊端，作为“数字看门人”和“数字联络员”，完成补偿性的修复工作（Møller，2025）。从“利益结构说”的维度来看，利益是形塑基层政府与其他主体互动行为的内部动力。有学者将基层政府置于与上级政府、当地企业、村民等利益主体互动的场景中，认为“合法化”的话语规则、“合理化”的道义关系和“合情化”的常人理性是弥合多方利益主体的有效策略（陈波、鲁明媚，2024）。还有学者发

^① 资料来源：《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005158.htm。

现，基层政府出于对政策实施失败及声誉受损的顾虑，在制定新规或与其他机构联合制定政策时，甚至出现了尽量避免公众参与的情况（Park，2024）。从“社会关系说”的维度来看，社会关系在较大程度上影响了基层政府的行为。县级政府作为国家治理的“接点”，连接城乡两端，是“关系”运作的典型场域，特别是地缘关系在其中发挥着至关重要的作用（朱媛媛，2019）。

已有研究揭示了基层政府行为的多样性与复杂性。在项目制背景下，基层政府向上级政府争取项目资源是重要内容。已有研究主要集中在以下三个方面：一是上级政府的资源配给偏差，如信息不对称限制了上级政府对基层政府资源需求的精准识别（艾云，2011；Pacheco-Vega，2018）。二是基层政府向上级政府争取资源的手段。基层政府通过政策创新竞争领导的注意力，进而获得绩效和资源，并且随着领导注意力的不确定性增加，基层政府的竞争愈发激烈（杨华，2024）。三是基层政府持续向上级政府获取资源的后果。学者们注意到，基层政府持续向上获取资源会导致悬浮治理（贺雪峰，2022）和治理内卷化（贺雪峰，2019）等问题，折射出基层政府所获取的资源与农村社会实际诉求间的矛盾。

虽然现有研究更多聚焦于在项目制背景下基层政府的行为及其逻辑，但较少关注基层政府所拥有的自由裁量权，这意味着基层政府能对上级政府发包的项目进行再次分配。现有的研究成果较少全面地解释基层政府资源分配的行为逻辑。基层政府资源分配行为不是孤立存在的，而是与其独特的制度、文化、管理等背景有关。因此，本研究将从制度压力、利益结构和社会关系三个维度分析基层政府资源分配的影响因素，提炼其内在的行为逻辑，并构建理论分析框架。

三、分析框架：基层资源分配的多重逻辑

当前，基层政府分配的资源主要分为两类：第一类是“普惠资源”，此类资源一般会直接分配给农户，如低保补助等；第二类是“专项资源”，通常以项目的形式进行分配，此类资源具有竞争性与外部性，不同的村庄通过竞争获得专项资源后，专项资源能通过再分配和使用转化为农民可以共享的公共利益（王海娟、贺雪峰，2015）。在此过程中，普惠资源的分配侧重于解决返贫致贫问题，专项资源有助于增加村集体收入。专项资源的获得与使用不仅反映了村庄间的发展能力差异，也可能通过资源的再分配与扩散效应，对周边村庄产生辐射带动作用。本文提出的基层政府资源分配逻辑是指基层政府（县/区、乡镇/街道）在向农村社会分配资源的过程中稳定存在并且呈现规律性的行为机制。

其中，乡镇政府承担“上传下达”的执行角色，很难根据村庄实际需求调整资金用途。这是因为，一方面，乡镇政府受制于项目单管直下的控制；另一方面，乡镇政府与村庄之间在财政上的责任关系被明显削弱（渠敬东，2012）。因此，在基层政府资源分配的过程中，乡镇政府主要负责筛选出符合申领条件的村庄并向县政府申请资源，县政府根据村庄的实际情况向下派发普惠资源与专项资源。从根本上说，基层政府的资源分配作为一种政府行为，是自上而下的任务压力、自下而上的利益驱动以及社会关系共同作用的结果。具体而言，在分配普惠资源与专项资源时，由于多元内在逻辑的作用，基层政府表现出资源分配的基本行为特征。本文将从制度压力、利益结构、社会关系三个维度出发，沿着“理论分析维度—基层政府分配逻辑—基层政府分配行为表现—基层政府分配后果”的思路，形成一个剖析基层资源分配多重逻辑的理论分析框架（见图1）。

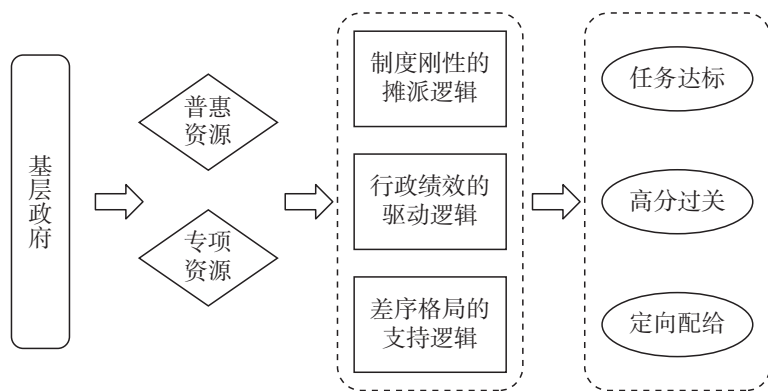


图1 基层政府资源分配的多重逻辑框架

资料来源：作者自制。

（一）制度刚性的摊派逻辑

从制度压力的维度来看，普惠资源和专项资源通过科层体制自上而下地到达基层政府，与之伴随而至的是基于普惠资源分配结果的考核和针对专项资源实施情况的全过程考核，这形成了由制度刚性而引发的摊派逻辑。相比于专项资源，普惠资源由基层政府直接分配到人到户。此类资源分配的瞄准率较高，很难进行再分配，其外部性较弱，基层政府很难据此开展公共治理。这意味着基层政府很难通过分配普惠资源，向上级政府发送自身能够实现高绩效的有效信号。普惠资源重点关注返贫致贫问题，这对于基层官员的晋升具有“一票否决权”。基层政府在很难获得额外绩效且具有较高政治风险的领域，更倾向于采取更加保守的行动完成任务，即避责而非邀功（倪星、王锐，2017）。因此，在分配普惠资源时，基层政府首先考虑的是任务达标，如何完成上级政府的考核指标并躲避追责成为关键。当个别村庄的农户有返贫致贫的可能时，基层政府

则会重点向此村庄倾斜普惠资源，从而顺利完成考核任务。各村庄都渴望获取更多的普惠资源，这导致了不同村庄间出现“争贫”现象，甚至出现了部分不符合普惠资源申领条件的农户，通过消极配合等方式持续获取资源的现象（刘升，2019）。

（二）行政绩效的驱动逻辑

从利益结构的维度来看，竞争激烈的晋升锦标赛机制及基层政府作为理性经济人的行为倾向，共同促使资源分配呈现出以行政绩效为导向的逻辑（周黎安，2007）。在“大项目大发展，小项目小发展，没项目没发展”的动员令下，基层政府的绩效考核围绕专项资源展开争夺。与专项资源同时而来的是对项目全过程的严格指标考核和资源管理的自由裁量权，因此基层政府能决定专项资源的最终去向。在晋升锦标赛机制下，基层官员对晋升的追求促使其积极达成突出绩效，向上级政府释放信号。投入产出比成为基层政府在向下分配专项资源时首要考虑的因素，即，那些更容易取得绩效的村庄更容易成为专项资源分配的对象。此时，基层政府在行政绩效的驱动逻辑主导下更容易与能够产生突出绩效的村庄形成联盟共同体，以期实现“高分过关”（周雪光，2008）。并在任期制的约束下，逐步形成具有持续性与利益互嵌特征的联盟共同体。换言之，发展基础良好的村庄以专项资源分配为契机，能够持续享受资源从而获得发展；发展基础相对薄弱的村庄可能遭受冷遇，很难得到专项资源从而导致发展陷入困局。因此，不同村庄会发挥其能动性因地制宜发展特色产业，吸引基层政府的注意，进而增加获得专项资源的可能（杜鹏，2021；刘景琦，2019）。

（三）差序格局的支持逻辑

从社会关系的维度来看，乡土人情是基层政府资源分配的重要影响因素之一（翟学伟，2021）。在社会关系的作用下，基层政府更愿意支持与其拥有某种特殊关联的村庄并按照亲疏远近的逻辑向其分配资源，本研究将其概括为差序格局的支持逻辑。特别是在各村庄的整体发展情况相差无几时，基层政府更倾向于根据社会关系的强弱分配专项资源（周雪光，2024）。当某村庄获得相应的专项资源时，村干部在社会关系的作用下，会更加重视项目的进展，从而使村庄获得进一步发展。在差序格局的支持逻辑下，基层政府容易产生定向配给行为。当专项资源和考核指标同时到达基层政府时，基层政府根据社会关系更信任此类村庄的发展前景，便更愿意将专项资源倾斜到此类村庄。因此，这类村庄凭借着基层政府专项资源的倾斜逐渐成为“典型村”。与行政绩效驱动逻辑不同的是，当基层政府发现村庄的发展水平并未到达考核标准时，基层政府受制

于既有的社会关系网络，倾向于继续支持既有典型村的发展，延续其在资源分配中的优先地位（翟学伟，2004）。其他村庄在自身发展没有独特优势的前提下，因与基层政府的亲密程度较低，缺少社会关系的加持，从而成功获得专项资源的可能性较小。即使典型村的发展水平尚未达到绩效考核标准，基层政府仍愿意继续向其倾斜资源，以维持象征性形象。不可否认，基层政府通过社会关系确实可以识别出一些有发展潜力的村庄，进而使专项资源充分发挥作用。但是，一般村与典型村的发展差距依然未能缩小，甚至可能因为基层政府碍于社会关系，难以打破对典型村持续性资源倾斜的路径依赖，造成两者差距的进一步扩大。

基层资源分配是党和国家解决发展不平衡、不充分问题的重要举措（胡天祺，2022）。但从当前基层资源分配的行为及其背后的逻辑来看，现有专项资源和普惠资源的分配并不能很好地促进农村平衡且充分的发展。虽然发展基础较好的村庄能获得更多专项资源，但这些村庄也更可能创造出相对较高的经济收益，再通过“先富带动后富”的涓滴效应，将发展的红利辐射到发展基础薄弱的村庄。这一路径在基层资源分配过程中所发挥的现实作用不容忽视。然而，有学者对涓滴效应理论进行了反思，认为其忽视了生产资料所有制的作用，农村集体资产归村集体全体成员所有，这为涓滴效应发挥作用提供了必要前提。由于产权机制运作和市场价值实现仍存在阻滞，涓滴效应的作用依旧有限（钟文晶、罗必良，2022）。加之，不同村庄之间的“争贫”甚至可能导致部分村庄排斥发展的涓滴效应。但不可否认，充分发挥涓滴效应为基层资源分配提供了可能的发展路径，尤其应发挥专项资源的涓滴效应，实现农村的整体发展。同时，基层政府还应遏制村庄间的“争贫”现象并提高普惠资源的精准分配能力，弥合由于专项资源的分配差异而形成的发展差距，为农村发展提供兜底保障。

综上所述，本文从制度压力、利益结构与社会关系三个维度出发，提炼出制度刚性的摊派逻辑、行政绩效的驱动逻辑和差序格局的支持逻辑，这些逻辑又分别塑造了基层政府任务达标、高分过关、定向配给的行为。基于此，本文构建了基层资源分配的多重逻辑框架。值得注意的是，制度刚性的摊派逻辑、行政绩效的驱动逻辑和差序格局的支持逻辑并非独立存在。在分配普惠资源时，基层政府的行动虽然以制度刚性的摊派逻辑为主，但行政绩效的驱动逻辑、差序格局的支持逻辑也共同作用。当基层政府向下摊派的普惠资源不足以支撑下辖村庄实现进一步发展时，行政绩效的驱动逻辑、差序格局的支持逻辑也影响着基层政府的分配行为。在分配专项资源时，基层政府的行动主要以行政绩效的驱动逻辑和差序格局的支持逻辑为主，但制度刚性的摊派逻辑在其中也有所

体现。值得说明的是，这三重逻辑不存在优劣之分，并且在现实的基层资源分配中相互交织，发挥着不同程度的作用。

四、案例再现：A 县的基层资源分配概况

本文主要探讨基层资源分配行为及其产生的后果，选择具有较强代表性的 A 县的原因在于：第一，A 县在近 3 年中先后出现过 3 个发展成果显著的村庄，这 3 个村庄的发展路径各有不同，且其中 C 村、D 村均被评为县级“典型村”。因此，A 县具有一定的代表性。第二，A 县荷花片区下辖 20 个行政村，面积约为 100 平方千米，有 26.86 万户，人口 77.56 万人，辖区内无大型企业，大部分村集体的收入超过 10 万元，与其他县城自身所拥有的资源基本相似。这意味着基于 A 县的发现对其他地区有一定的借鉴意义。综上，本研究选择 A 县向其下辖的 B 村、C 村和 D 村 3 个村分配资源作为典型案例进行分析。表 1 列举了 A 县荷花片区 2021—2023 年获得的主要专项资源。

表 1 2021—2023 年 A 县获得的主要专项资源项目清单

序号	拨款年度	项目名称	项目资金（万元）	项目来源
1	2021	郊野公园	9800	市级专项资金
2	2021	乡村振兴样板村	2000	市农业农村局
3	2022	一村一业	150	市农业农村局
4	2022	菜篮子工程	50	市农业农村局
5	2022	特色产业发展扶持	150	市农业农村局
6	2023	整体规划提升	3750	市乡村振兴局
7	2021—2023	每年推选项目入库	5000	市乡村振兴局、市农业农村局
8	2021—2023	农村书屋、一村一场戏、 电影放映等文化活动	20	市委宣传部、市文旅局

资料来源：A 县政府办公室提供。

（一）研究方法 with 案例来源

多案例比较分析是案例研究中的重要方法之一。它既可以细致地描绘被研究对象的实践细节，又能聚焦案例在特定情境下的不同变化，更好地阐释不同案例产生变化的普遍规律及变量间的互动机制。已有文献大多是通过通过对个案的分析探究基层政府与单一村庄在资源分配领域的互动，鲜有针对基层政府的资源分配进行多案例比较分析。因此，本研究进一步拓宽了基层政府分配行为理

论的有效场景和发展空间。

研究通过深入田野的参与观察以及对多案例的跟踪、比较和提炼，建立基层资源分配的分析框架。案例主要包括A县向下辖3个村分配资源的三种不同路径。案例资料有以下三种来源：一是持续3年参与观察所形成的田野笔记，二是对村民、村干部、县级干部等30名相关主体进行访谈整理形成的文字资料，三是已有研究、官方媒体报道、政府内部讲话等资料。研究人员较为深入地观察了A县政府资源分配的整体过程，并一直保持与A县基层相关工作人员的联系，及时取得研究进入机会和相关材料。经整理发现，当受访者数量超过30名时，新增加的样本所提供的信息与之前的基本一致，说明受访者数量已经达到饱和，符合开展定性研究的样本选择标准。

（二）案例介绍

B村是A县经济基础最为薄弱的村庄之一。A县政府迫于严格的考核压力，将批量的普惠资源分配到B村，B村由此实现了一定的发展。但B村村干部对争取专项资源持消极态度，仅期待持续不断的普惠资源能够帮扶农户。因此，B村的发展成果难以与那些得到专项资源的村庄相较，反而陷入“争贫”竞赛之中。

“我们村扶贫到户的资金是50万元，很省事。但我们（村干部）觉得如果村里自己搞项目，县里还要来检查，每年还要交一部分收益，比较操心。现在的项目一般都要求有收益率，我们（村干部）保证不了。要么就要求自己村里再出一部分钱，村里也出不起，还是算了吧。而且如果村里发展起来，到户的资金就会减少。”（访谈记录CC20240719LTZ）^①

A县政府对C村的青睐缘于C村通过打造特色旅游景点积攒了不少流量，在当地可以被视为“网红村”。随着丰富的专项资源被分配到C村，精品民宿和“农家乐”等服务配套设施得以顺利落地，实现每年村集体收入30万元。由此，C村成为A县的“典型村”。在分配较为稀缺的专项资源时，A县政府与C村存在共识，如有适合发展的项目会优先分配到C村。其他的村庄很难获得与C村同等的专项资源，加上涓滴效应的作用有限，其他普通村庄发展速度相对缓慢。

“刚开始起步的时候，包括年轻干部刚开始想干点事的时候是很难。哪怕是化缘，也要一点点完善基础设施。如果确实是没有收入基础，什么都没有的话，很难分配到资源。整个村庄建设好了之后，收入肯定会增加，后来县里才慢慢地给资源倾斜。”（访谈记录YS20240717WCC）

^① 访谈记录编码规则：访谈地点+访谈日期+访谈对象姓名。如“访谈记录CC20240719LTZ”含义为：2024年7月19日在CC村对姓名为LTZ的人员的访谈，下同。

A 县政府与 D 村之间存在社会关系，导致其更愿意向 D 村分配专项资源。A 县的县长与 D 村的第一书记是同乡，因此具备了地缘上的亲近感。在各村之间发展状况无明显差异的情况下，A 县政府通过第一书记相对更了解 D 村发展的实际情况，能够为 D 村分配适合的专项资源，并试图通过资源的倾斜来带动 D 村发展。起初，D 村因 A 县政府定向配给的专项资源得以快速发展，被评为“典型村”。但随着项目发展陷入瓶颈，D 村发展速度放缓甚至停滞。但 A 县政府受到既有社会关系格局的影响和维持“典型村”的需要，仍继续向 D 村定向配给专项资源。这在一定程度上增加了与 A 县政府存在弱关系的其他村庄获得专项资源的难度。

“X 县长和我是老乡，我一直向他汇报这里的情况，希望能有县里的支持。后来，他来我们村实地考察的时候就建议我们发展羊肚菌产业，我们随后也很顺利拿到了县里羊肚菌的项目。现在虽然这个羊肚菌种植遇到了很多问题，但是县里也都给我们提供了很多帮助。”（访谈记录 CZ20230702WSY）

五、基层资源分配多重逻辑产生的机理分析

本研究以 A 县及其下辖的 B 村、C 村、D 村作为研究对象，尝试通过多案例比较分析，深入剖析基层资源分配的运作过程及其内在逻辑机理。

（一）制度刚性要求下的考核达标

面对严格的考核要求，基层政府对可能会影响其顺利通过考核的村庄会给予更多的普惠资源。经济基础薄弱的村庄成为基层政府资源分配的对象，原因在于此类考核的指标体系和事后采取的问责制度都较为严格，对基层政府的分配行为起到强激励的作用。B 村作为 A 县经济发展靠后的村庄之一，成为 A 县重点关注的对象。在此过程中，A 县向 B 村倾斜了大量的资源。然而，普惠资源对于农村发展的作用有限，专项资源逐渐发挥主要作用（黄六招、别亦铭，2024）。当 B 村不再影响 A 县通过考核时，基层政府对 B 村的关注减弱，并且对 B 村的普惠资源支持也相应减少。基层政府的普惠资源更多地分配到当前发展处于更弱势的村庄，帮助其顺利通过考核。B 村的发展优势逐渐消失，发展速度放缓。加之 B 村的村干部仍对此前基层政府的集中帮扶存在路径依赖，对于争取专项资源持消极态度，却和其他村庄进行“争贫”竞争，以期捕获更多的普惠资源（彭晓旭、张慧慧，2023）。

“现在农业口上的钱，大部分都是奖补资金，就是你先干出成绩，能有个前景不错的产业，上面再给你发奖补，补贴你花出去的钱，我们村没有

初始资金来发展产业。而且，我们村里的干部觉得有各种到户补贴，村民们自己过得也并不差。如果争取项目发展产业的话很麻烦，收益还不能保证，也不一定就能选中我们。只要年收入我们都在后几名，县里自然会发放补贴。”（访谈记录 CC20230719LTZ）

基层政府向此类村庄分配资源时主要遵循制度刚性的摊派逻辑。当村庄成为基层政府通过上级政府考核的障碍时，普惠资源会被分配到对应村庄，使其得到一定发展。当村庄不再影响基层政府通过上级政府的考核时，基层政府的资源倾斜转向其他发展更靠后的村庄。因为B村缺少了基层政府的资源，发展状况与其他村庄渐趋一致。若与产业发展基础良好的村庄共同争夺专项资源，B村并无明显优势。B村的竞争失利交织着行政绩效的驱动逻辑，即基层政府并不认为专项资源分配给B村后能产生突出绩效。

（二）行政绩效驱动下的成果显著

基层政府作为理性经济人，更愿意选择将专项资源分配到“投入少、回报高、见效快”的村庄，进而追求更高水平的绩效成果。在各村申请项目前，基层政府会对各村进行详尽的评估与考察，涵盖了项目实施的潜在风险、预期收益、人力投入、组织成本等多个维度。若评估结果显示专项资源落地某个村庄的收益显著超过成本，且风险在可控的范围内，基层政府会将专项资源分配到该村。C村凭借其自身的流量得到A县政府的重视，相对应的专项资源持续被分配到C村。C村的发展成果使A县政府在考核中高分通过，A县政府则更加愿意将专项资源分配到C村，为C村创造更多的发展成果，同时也为了自身能在上级政府的考核中获得可观的绩效，从而在绩效考核中脱颖而出。

当基层政府的绩效考核目标与C村的发展诉求基本一致时，双方在实践中形成了联盟共同体。此联盟共同体随着C村发展成果数量的增加和质量的提升而日渐稳固。反之，当基层政府投入专项资源的村庄难以产生显著的发展成果时，联盟共同体会渐趋瓦解，该村庄此后很难再次被分配同等的专项资源。在这种情况下，发展基础较好的村庄持续获得专项资源。“赢者通吃”的分配模式确实为C村的深入发展提供了物质条件，但C村的发展并没有带动其他村庄，反而使其他村庄陷入了发展缓慢的窘境，不同村庄的发展差距逐步显现。

“如果整个村庄起步没起好的话，往往会成为被抛弃的对象。刚开始就是通过举债和捐款，慢慢完善就行了。前期起步稳扎稳打一点，然后慢慢地就会有起色，县里也会给项目。看一个村庄的发展能不能起来，就要看刚开始干的这几年。如果刚开始干的这几年起不来，除非机缘巧合，后期再起来就很难了。”（访谈记录 YS20240710WCC）

基层政府向 C 村分配资源的诸般行动主要遵循的是行政绩效的驱动逻辑。将专项资源分配到哪个村庄可以使基层政府高分通过绩效考核是首要考虑的问题。不同于基层政府在分配普惠资源时的制度刚性摊派逻辑，基层政府不仅需要考虑完成上级政府的考核指标，而且需要以此为契机取得突出的绩效成绩，从而向上级发送信号并在绩效考核评比中取胜。这虽然有助于个别村庄取得格外出众的发展成果，进而被基层政府打造为典型村，但其他村庄无法与典型村争夺专项资源，村庄之间的发展差距由此产生。并且在涓滴效应有限的条件下，村庄的发展差距随着基层政府和典型村的联盟共同体逐渐牢固而被不断拉大。

（三）差序格局作用下的配套支持

在专项资源分配实践中，社会关系在一定程度上影响了基层政府的决策结果。A 县政府向 D 村持续投入资源的行为，体现出地缘身份嵌入社会关系网络中，资源配置逻辑呈现出明显的差序格局特征。具体而言，县级主要领导与 D 村村书记具有共同的地缘背景，长期以来，在工作与生活中建立了一定的社会联系。这种关系为 D 村提供了更多机会向上级传达自身发展状况与项目诉求，显著降低了信息传递中的不对称程度，也使得 A 县政府对 D 村的情况了解更为充分。在此基础上，D 村相较于其他村庄更容易获得资源，成为 A 县政府重点扶持的对象。

在差序格局的支持逻辑下，D 村较早获得专项资源，用于发展羊肚菌种植产业。初期项目进展顺利，D 村因此被评为“县级典型村”，在村际发展中形成示范效应。然而，随着种植规模扩大，市场趋于饱和，项目逐步暴露出技术门槛高、收益不稳、风险集中的问题。尽管 A 县政府已知悉项目陷入瓶颈，但出于前期的信任积累，仍选择继续投入资源以维持项目运行。

“其实当时还有另一个村和我们竞争菌菇项目，不过县里最终还是选择了我们村。但发展到现在，成果没有太多。我们村的产业项目，如果没有县里持续的资源投入，恐怕是坚持不下来的。本身珍稀菌菇种植受天气和技术的影响就很大，现在全村都在种，种的人多了，市场都饱和了。一个大棚一年能种一茬菇，产出来以后这个销路也是问题。我们集体产业已经发展三年了，还没有收回成本。”（访谈记录 CZ20230707SWQ）

这不仅揭示了项目在实际运行中所面临的结构性困境，也反映出 D 村对基层政府资源持续支持的高度依赖。项目运转所需的关键资金多由基层政府定向配给，D 村主要承担执行职责，但却承担较少的财政风险。这种“县政府承担风险-村集体获取收益”的结构，虽然在一定程度上提高了 D 村集体收入和村民生活水平，但村集体的整体收益远不如基层政府持续投入的资源。同时，对 D

村的持续扶持还削弱了其他条件相近村庄的发展机会，进一步加剧了村与村之间资源配置不均的状况。

在这一过程中，基层政府的资源分配行为体现出三重逻辑的交织：一是差序格局下的支持逻辑，即因地缘关系形成的社会联系，使特定村庄在信息传递和政策表达中具有相对优势，更容易赢得基层政府的关注与信任；二是制度刚性的摊派逻辑，即出于维持“典型村”形象的制度压力，基层政府即便面对项目困境也难以中止支持；三是行政绩效的驱动逻辑，即基层政府将资源优先配置给已获认可的项目和村庄，以提高整体政绩成果的突出程度与持续性。

六、基层资源分配行为的隐忧

当前基层政府在制度压力、绩效考核与社会关系交织的背景下进行资源分配，虽提升了财政资源的目标导向性和行政效率，但在实践过程中显现出结构性矛盾与潜在风险。这些由基层资源分配所引发的诸般矛盾与风险，或将成为未来乡村治理的隐忧，值得进一步探讨。

第一，制度刚性压力下资源使用的短期化与“争贫”激励扭曲。在制度刚性逻辑主导的资源分配机制下，基层政府通常围绕上级考核指标配置资源，优先保障那些可能影响考核结果的村庄短期达标。这种以“达标”为导向的资源配置策略，虽然有助于缓解部分村庄的发展劣势，但也容易导致资源使用的短期化倾向。为完成阶段性考核任务，基层政府倾向于通过大规模投入普惠资源“补短板”，而非培育长效发展机制。一旦该村庄不再对基层政府造成考核压力，资源支持逐渐撤离，这会造成发展基础难以为继。与此同时，一些村庄在激励制度的影响下出现了“争贫”心态。由于普惠资源多向经济基础薄弱村庄倾斜，部分村干部对发展持消极态度，宁愿保持“后进”以博取财政扶持。这种策略性适应不仅削弱了农村内生发展动能，也扭曲了基层政府原有的支持意图，形成“扶而不兴”的资源误配格局。

第二，行政绩效驱动下的资源集中与发展分化。行政绩效逻辑推动基层政府将有限的专项资源集中投放至具有“高回报潜力”的村庄，以期在短时间内产生可量化的政绩成果。这种绩效导向的模式强化了强村优先机制，助推个别村庄快速发展，形成示范效应，但却带来了两个方面的负面后果。一方面，发展基础一般或启动较晚的村庄，在与典型村的竞争中逐渐失去争取资源的优势，陷入恶性循环。在涓滴效应有限的背景下，强村的成功并未带动弱村发展，反而造成村庄间发展的断层化。另一方面，一旦项目无法产生预期绩效，合作关系破裂，专项资源撤回，村庄发展缺少支持，地方政府的前期投入亦难以收回。

第三，差序格局支配下的资源依附与支持可持续性不足。在差序格局逻辑主导的资源配置中，非正式关系网络对资源流向具有显著影响。地缘关系、熟人社会与组织嵌入性使部分村庄在政策表达与信息沟通中占有优势，更易赢得基层政府信任与支持。该种模式虽然在短期内有助于提升项目运作效率与成果转化速度，但引发了两个方面的隐忧。一方面，特定村庄对基层政府形成依赖惯性，其发展的持续性过度依赖外部财政支持。一旦政府扶持节奏发生变化，村庄缺乏自主发展能力，便容易陷入“项目依赖——资金断裂——发展停滞”的风险链条。另一方面，非正式关系作为资源配置依据，其稳定性受行政人事安排的变动影响显著。原有的地缘或信任纽带随着基层政府领导任期更替逐渐弱化，典型村可能面临资源削减、扶持中断等问题。因为前任官员所获得的绩效可以伴随其本人的整个仕途生涯，但新任官员却很难从前任官员的绩效中继承政治遗产（李棉管、覃志庆，2023）。因此，新任官员更愿意扶持“自我标识”的新典型村，以构建自身绩效符号系统。原典型村发展势头随之削弱，地方治理的连贯性与资源配置的制度化程度受到影响。

七、结论与讨论

本文聚焦于基层政府资源分配行为及其规律，从制度压力、利益结构与社会关系三个维度出发，构建综合性分析框架，深挖基层资源分配的多重逻辑。根据具体的基层资源分配实践，将资源划分为普惠资源和专项资源，分配过程中主要呈现出制度刚性的摊派逻辑、行政绩效的驱动逻辑与差序格局的支持逻辑。制度刚性的摊派逻辑指的是基层政府为完成上级政府的严格考核指标，重点将资源分配给阻碍其顺利通过考核的村庄，这在分配普惠资源时尤为明显。行政绩效的驱动逻辑聚焦基层政府对于实现治理绩效的冲动，更愿意将资源分配给已有一定发展基础的村庄，为基层政府冲击更高的绩效，进而在晋升锦标赛中取胜。差序格局的支持逻辑侧重分析社会关系对于基层政府分配专项资源的影响。综上，本文建立起了基层资源分配的多重逻辑框架。

三重逻辑共同作用于基层政府的资源分配，但对于不同类型的资源，其影响权重存在差异。普惠资源的分配以制度刚性的摊派逻辑为主，但普惠资源对村庄发展的作用有限，专项资源成为助力农村发展的重要手段，因此，专项资源的分配导致村庄的发展产生差距。此时，制度刚性的摊派逻辑不再发挥主要作用，行政绩效的驱动逻辑、差序格局的支持逻辑发挥着更加关键的作用。从结果来看，村庄发展呈现出明显的“马太效应”，多数资源向少数具备优势条件的村庄集中，导致其他村庄难以获得有效支持。在此背景下，普惠资源的功能

应是在抑制“争贫”现象的同时，尽可能遏制村际差距的进一步扩大，为实现更均衡的发展格局提供制度支撑。

本研究为理解基层资源分配提供了一个崭新的观察视角，然而，不同地区的基层资源分配内在逻辑可能更为多样，且不同逻辑之间的互动也可能更加复杂。因此，基层政府在分配资源时是否存在其他行动逻辑？在基层政府资源的分配行为实施后，辖区内是否会形成新的发展格局？这些问题亟待进一步探讨。当前，对基层政府的资源分配研究方兴未艾，如何充分发挥基层政府的能动性，使资源在基层的分配能够实现帕累托最优，实现基层资源分配的均衡化、优质化，值得理论界与实务界在未来共同研究。

参考文献

- 艾云 (2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例. 社会, 31(3): 68-87.
- Ai, Y. (2011). An Organizational Analysis of “Assessment and Response” Between Upper and Lower Governments: A Case Study of the Year-end Family Planning Evaluation in County A. *Society*, 31(3): 68-87. (in Chinese)
- 陈波、鲁明娟 (2024). 乡村治理中的情境博弈、策略选择与利益协调——基于鄂西L县政府贫困治理的案例析. 学习与实践, (2): 41-51.
- Chen, B., & Lu M. M. (2024). Contextual Game, Strategic Choice, and Interest Coordination in Rural Governance: A Case Study of Poverty Governance in County L, Western Hubei. *Study and Practice*, (2): 41-51. (in Chinese)
- 陈家建 (2013). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. 中国社会科学, (2): 64-79.
- Chen, J. J. (2013). Project-based Management and Grassroots Government Mobilization: A Sociological Study on the Project-based Operation of Social Management. *Social Sciences in China*, (2): 64-79. (in Chinese)
- 崔晶 (2022). 基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析. 公共管理学报, 19(1): 52-62.
- Cui, J. (2022). “Adaptive Implementation” of Policies in Grassroots Governance: A Case Study of District Y and Town H. *Journal of Public Administration*, 19(1): 52-62. (in Chinese)
- 杜鹏 (2021). 乡村振兴战略下的集体经营机制：类型与比较——基于村庄治理能力的视角. 南京农业大学学报 (社会科学版), 21(1): 52-63.
- Du, P. (2021). Collective Business Mechanisms under the Rural Revitalization Strategy: Types and Comparisons from the Perspective of Village Governance Capacity. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 21(1): 52-63. (in Chinese)
- 贺雪峰 (2019). 规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法. 社会科学, (4): 64-70.
- He, X. F. (2019). The Ruralization of Rules and Governance Involution: The Dialectics of Rural Grassroots Governance. *Journal of Social Sciences*, (4): 64-70. (in Chinese)
- 贺雪峰 (2022). 资源下乡与基层治理悬浮. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 42(7): 91-99.
- He, X. F. (2022). Resource Inflow to Rural Areas and the Suspension of Grassroots Governance. *Journal of South-Central Minzu University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 42(7): 91-99. (in Chinese)
- 胡天祺 (2022). 项目制帮扶驱动共同富裕：一个分析框架——基于杭州市“联乡结村”帮扶项目的实证研究. 浙江社会科学, (2): 75-83.
- Hu, T. Z. (2022). Project-based Assistance Driving Common Prosperity: An Analytical Framework: An Empirical Study of Hangzhou's “Town-Village Pairing Assistance” Project. *Zhejiang Social Sciences*, (2): 75-83. (in Chinese)
- 黄六招、别亦铭 (2024). 项目竞赛与刚性约束：对脱贫地区乡村产业有效衔接困境的一种解释——G省联村的

- 田野调查. 甘肃行政学院学报, (1): 51-63.
- Huang, L. Z., & Bie, Y. M. (2024). Project Competition and Rigid Constraints: An Explanation of the Challenges in the Effective Integration of Rural Industries in Post-Poverty Alleviation Areas: A Field Study of Joint Villages in Province G. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1): 51-63. (in Chinese)
- 纪芳 (2021). 项目落地的差异化实践: 运作机制及其治理绩效——基于苏中 X 村和鄂东 B 村的项目实践考察. 农林经济管理学报, 20(3): 384-392.
- Ji, F. (2021). Differentiated Practices of Project Implementation: Operational Mechanisms and Governance Performance: A Case Study of Project Practices in Village X, Central Jiangsu, and Village B, Eastern Hubei. *Journal of Agro-Forestry Economics and Management*, 20(3): 384-392. (in Chinese)
- 李棉管、覃志庆 (2023). “新官不理旧事”: 基层科层制的人格化现象再思考——H 镇征地安置的案例研究. 公共管理学报, 20(4): 134-146.
- Li, M. G., & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Matters”: Rethinking the Personalization of Bureaucracy in Grassroots Hierarchies: A Case Study of Land Acquisition and Resettlement in Town H. *Journal of Public Administration*, 20(4): 134-146. (in Chinese)
- 刘景琦 (2019). 论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制. 农业经济问题, (2): 24-32.
- Liu, J. Q. (2019). “Active Collectives” and “Entrepreneurial Villages”: The Role and Practice Mechanisms of Village Governance Actors under Rural Revitalization. *Issues in Agricultural Economy*, (2): 24-32. (in Chinese)
- 刘升 (2019). 政策边缘人: 理解基层政策执行难的一个视角——以精准扶贫中的“争贫”为例. 华中农业大学学报(社会科学版), (4): 115-122.
- Liu, S. (2019). Policy Marginals: Understanding the Challenges of Grassroots Policy Implementation: A Case Study of “Poverty Competition” in Targeted Poverty Alleviation. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, (4): 115-122. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. 政治学研究, (2): 42-51.
- Ni, X., & Wang, R. (2017). From Credit-seeking to Blame-avoidance: A Study on Behavioral Changes of Grassroots Government Officials. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 彭晓旭、张慧慧 (2023). 乡村社会中的文化治理: 运行机制与逻辑特征——基于鲁西南 G 村的调查. 中国农村研究, (1): 293-307.
- Peng, X. X., & Zhang, H. H. (2023). Cultural Governance in Rural Society: Operational Mechanisms and Logical Characteristics: A Field Study of Village G in Southwestern Shandong. *China Rural Studies*, (1): 293-307. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, (5): 113-130.
- Qu, J. D. (2012). Project-based Management: A New State Governance System. *Social Sciences in China*, (5): 113-130. (in Chinese)
- 王海娟、贺雪峰 (2015). 资源下乡与分利秩序的形成. 学习与探索, (2): 56-63.
- Wang, H. J., & He, X. F. (2015). Resource Allocation to Rural Areas and the Formation of a Benefit-sharing Order. *Study & Exploration*, (2): 56-63. (in Chinese)
- 杨华 (2024). 注意力内卷: 理解基层政府创新泛化的逻辑——以 F 县综合考核指标演变为例. 开放时代, (5): 166-183.
- Yang, H. (2024). Attention Involution: Understanding the Logic of Grassroots Government Innovation Overexpansion: A Case Study of the Evolution of Comprehensive Assessment Indicators in County F. *Open Times*, (5): 166-183. (in Chinese)
- 翟学伟 (2004). 人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式. 社会学研究, (5): 48-57.
- Zhai, X. W. (2004). Renqing, Face, and the Reproduction of Power: The Social Exchange Mechanism in an Affective Society. *Sociological Studies*, (5): 48-57. (in Chinese)
- 翟学伟 (2021). 中国人的人情与面子: 框架、概念与关联. 浙江学刊, (5): 53-64.

- Zhai, X. W. (2021). Chinese Renqing and Face: Framework, Concepts, and Interrelations. *Zhejiang Academic Journal*, (5): 53–64. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会科学*, (4): 126–148.
- Zhe, X. Y., & Chen, Y. Y. (2011). The Hierarchical Operational Mechanism and Governance Logic of Project-based Management: A Sociological Analysis of “Projects Entering Villages”. *Social Sciences in China*, (4): 126–148. (in Chinese)
- 钟文晶、罗必良 (2022). 农民走向共同富裕的资产逻辑. *学术月刊*, 54(11): 38–53.
- Zhong, W. J., & Luo, B. L. (2022). The Asset Logic of Farmers Moving Towards Common Prosperity. *Academic Monthly*, 54(11): 38–53. (in Chinese)
- 周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”. *社会*, 32(1): 1–37.
- Zhou, F. Z. (2012). The Specialization of Fiscal Funds and Its Issues: A Discussion on “Project-based Governance”. *Chinese Journal of Sociology*, 32(1): 1–37. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, (7): 36–50.
- Zhou, L. A. (2007). The Promotion Tournament Model of Chinese Local Officials. *Economic Research Journal*, (7): 36–50. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, (6): 1–21+243.
- Zhou, X. G. (2008). The “Collusion Phenomenon” among Grassroots Governments: The Institutional Logic of Government Behavior. *Sociological Studies*, (6): 1–21+243. (in Chinese)
- 周雪光 (2024). “差序格局”：一个理想类型的建构与阐释. *社会学研究*, 39(4): 136–157.
- Zhou, X. G. (2024). “Differentiated Order”: The Construction and Interpretation of an Ideal Type. *Sociological Studies*, 39(4): 136–157. (in Chinese)
- 朱媛媛 (2019). 关系运作：社会组织参与基层治理的空间实践——以 G 市政府购买服务项目为例. *江西社会科学*, 39(7): 213–220.
- Zhu, Y. Y. (2019). Relationship Operations: The Spatial Practices of Social Organizations in Grassroots Governance: A Case Study of Government Procurement Service Projects in City G. *Jiangxi Social Sciences*, 39(7): 213–220. (in Chinese)
- Møller, A. M. (2025). Inside the Digital State: Frontline Work in the Context of Digital Layering. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(2): 133–147.
- Pacheco-Vega, R. (2018). The Comparative Politics of Urban Water Policy in Mexico: Clientelism, Complexity, and Robust Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4): 618–620.
- Park, J. (2024). Procedural Politicking for What? Bureaucratic Reputation and Democratic Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(1): 73–86.

责任编辑：张雪帆

政策组合强度何以影响政策效能： 基于大气污染防治政策组合的分析

张晓杰 刘晓瑜*

【摘要】适度的政策组合强度安排是政策设计的理论要点，也是政策效能高效释放的实践难点。论文以中国大气污染防治政策组合为研究样本，利用改编的政策活动指数对政策组合强度展开测度，并基于2010—2022年31个（不包括台湾省及香港、澳门两个特别行政区）省、自治区、直辖市的面板数据实证分析了政策组合强度对政策效能的影响及作用机制。研究发现，政策组合强度与政策效能呈非线性的倒U形关系，资源效应与信息效应是政策组合强度发挥作用的重要路径。异质性分析表明，二者在东部和中部地区的倒U形关系较为明显，在西部地区则呈现正向线性相关；在市场化程度较低的地区，政策组合强度对政策效能的作用更为显著。此外，区域合作网络中心性可显著调节二者的关系，增强网络中心性有使倒U形关系发生翻转的可能。研究结论不仅有助于明晰不同情境下政策组合强度对政策效能的作用效果与影响机理，亦能够为完善政策组合设计、实现政策效能持续提升提供有益参考。

【关键词】政策组合强度 政策效能 大气污染防治政策 资源效应 信息效应

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）04-0118-20

一、问题提出

习近平总书记在党的二十大报告中作出了“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”的重要论断。当前，我国经济增长、民生改善与环境治理等多重压力并存，单一政策调控的治理方式已无法满足多

* 张晓杰，东北大学文法学院教授。刘晓瑜，东北大学文法学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“中国环境政策组合对生态环境治理水平的影响机制与优化策略研究”（21BZZ062）。

元化、专业化和精细化的公共服务需求，政策组合已然成为新发展格局下中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的有效实践模式。随着系列政策组合拳在我国政治、经济、文化、社会、生态等领域的相继实施，政策目标范围不断扩展，政策工具类型愈加丰富，政策主体间的互动博弈也渐趋复杂，由此引致政策间的摩擦碰撞导致部分政策效能的损失，政策组合的持续发力显效难以实现。因此，如何通过科学的政策组合设计和制度安排增益政策效能，已然成为推进国家治理体系和治理能力现代化战略进程的一项重要议题。

政策组合包括政策组合要素与政策组合特征（Rogge & Reichardt, 2016）。其中，政策组合要素包括政策工具、政策目标、政策对象等范畴；政策组合特征反映了政策组合要素间的交互作用，主要包括连贯性、一致性、均衡性、可信度与强度等特征。随着政策组合理论的迅速发展，越来越多的学者意识到单独讨论某项政策的有效性可能导致研究结果的偏误，故多采用系统性的视角探讨政策组合对政策效能的影响。相关研究大致可归纳为以下两种类型。一是审视政策工具组合对政策效能的影响。部分学者认为，不同类型工具组合可弥补单一政策工具的缺陷从而产生“ $1+1>2$ ”的效能放大效应（马文聪等，2024）；另有学者认为，政策工具组合效能不能简单等同于单一政策工具独立作用所带来的边际影响之和，同样存在“ $1+1<2$ ”的效能对冲风险（刘海英、王钰，2019）。由此可见，学界关于政策工具组合对政策效能的影响结果仍存在分歧。二是研究政策组合特征对政策效能的影响。多数学者认为政策组合只有具备一致性与连贯性，才更有利于政策效能的发挥，而 Rogge 和 Schleich（2018）、Costantini（2017）等在创新和可持续政策领域的研究表明，政策组合的可信度、均衡性和全面性等都将有效促进政策效能的提升。

政策组合强度作为政策组合的核心特征，是指政府在特定政策领域内投入的资源、努力和活动的总量，是对多重政策目标与多元政策工具协调深度与实施力度的反映。关于政策组合强度如何影响政策效能，学界颇具争议。部分研究认为，政策组合强度的提升会促进政策效能发挥。例如，张可云等（2024）的研究表明，数字经济政策组合强度对制造业稳就业具有促进作用；陈升等（2021）发现“一带一路”政策组合强度显著提升了省域经济开放度。然而，另有研究认为，政策组合强度与政策效能并非简单的线性关系，如易宇寰等（2022）的实证结果表明，锚定银行信贷规模的政策组合强度与其福利效应存在倒 U 形关系；柳剑平等（2024）则研究发现，在绿色税征收政策组合中，绿色税征收政策强度对绿色发展的影响呈现先减后增的 U 形变化。此外，现有研究进一步表明，政策组合强度对政策效能的影响存在显著的情境依赖性。例如，陈升等（2021）研究发现，政策保障程度能够显著增强政策措施强度对经济开

放度的提升作用，这一发现凸显了制度环境在调节政策组合强度与效能关系中的关键作用。值得注意的是，现代社会的政策议题往往具有高度的空间联动性，各地区在政策实践中需要通过互联合作获取异质性信息与互补性资源。因而政策组合强度的作用效果很大程度上取决于其在政策网络中所处的位置及其寻求合作的能力（Wang, et al., 2024），换言之，区域合作网络的中心性同样是影响政策组合强度与政策效能关系的重要因素。

既有研究为理解政策组合强度与政策效能的关系奠定了基础，但仍存在一定局限。一方面，关于政策组合强度如何影响政策效能的作用机制探讨尚不充分；另一方面，鲜有研究从区域合作的视角深入剖析二者的关系。因此，本研究立足中国政策组合场域，在全面测算政策组合强度的基础上试图回答以下三个问题：（1）政策组合强度与政策效能之间呈现何种关系特征？（2）政策组合强度如何通过特定机制影响政策效能发挥？（3）区域合作网络中心性在政策组合强度与政策效能的关系中发挥了怎样的作用？

二、理论基础与研究假设

（一）政策组合强度与政策效能

政策组合强度体现了政策制定者解决某一政策问题的决心和行动。适度的政策组合强度设计通过系统整合政策目标及政策工具等的配置关系，为异质性政策要素的协同增效提供了可能。尤其对于复杂的跨部门政策问题，提升政策组合强度能够形成对政策实践要素、环境条件及调控规范的前瞻性预设，从而触发横向及纵向不同部门、层级的自发性功能整合，确保政策间的有机衔接与联动配合。

然而，政策作为回应公共服务需求、调节利益关系的手段，其强度变化往往潜藏着一定的不确定性。当政策组合强度达到某一阈值后，其对政策效能的影响方向可能发生转变。一方面，政策组合强度对政策效能的影响不只是抑制或促进的单一机制，而应是多种机制共同作用的结果（张可云、庄宗武，2024）。在这种情形下，政策组合强度是否适宜、政策安排是否科学均可能直接影响政策效果。例如，柳剑平、黄鹭（2024）的研究表明绿色税收政策组合通过绿色税收优惠政策的促进作用及绿色税征收政策的U形作用影响绿色发展，也即最优的绿色税收政策组合强度是动态变化的。康志勇等（2018）发现中国政府的“减碳”政策对企业出口存在着成本增加效应和创新促进效应，二者呈倒U形关系，在适度“减碳”政策强度下，创新促进效应超过成本增加效应方

能引发企业出口规模的扩张。另一方面，政策组合强度的超限度提升也将引发政策目标、政策工具以及治理层级间匹配的混乱、冲突甚至是对立，这会冲击政策组合的一致性、连贯性和稳定性，直接导致政策间的外部性以及政策组合的脆弱性，从而降低政策效能提升的可能。

基于以上分析，本文认为政策组合强度与政策效能之间呈现非线性的关系特征，即如果政策组合强度低于特定阈值，政策效能会随强度的提升而增强；而当政策组合强度超过这一特定阈值，其对政策效能将呈现削弱和抑制作用。综上，本文提出以下研究假设。

H1：政策组合强度与政策效能之间存在倒 U 形非线性关系。

（二）政策组合强度影响政策效能的作用机制：资源效应与信息效应

政策组合强度作为政策组合的重要设计特征，反映了政府在某一政策领域内投入的资源和努力的程度，是政府重点战略的风向标，也是政策相关主体行为的导向舵。本文认为，政策组合强度对政策效能的影响机制主要体现在资源效应和信息效应两个重要方面。

1. 资源效应的中介传导机制

资源效应是指政策组合强度通过作用于政策领域内的资源投入与分配过程，进而影响政策效能的发挥。资源效应在政策组合强度与政策效能之间的传导机制主要体现在以下三个方面。

首先，适度的政策组合强度有助于改善政策主体资源禀赋。具体而言，随着政策组合强度的提升，政策意图表达更为清晰，为资源配置提供更明确的指引；同时，政策作用范围的拓展也促进了资源要素的跨领域整合。更重要的是，适度的政策组合强度有助于协调政府与市场、供给与需求之间的复杂互动关系，减少要素配置扭曲和政策执行碎片化等问题，进而实现政策效能的整体提升。其次，政策组合强度具有要素优化与积累作用。在政策组合强度提升初期，其对政策领域内的先进技术和资源发挥了一定的激励和保护作用，在这一过程中，资金、人才、技术、信息等要素不断优化与整合；随着政策组合强度的持续提升，部分优质资源在行业内建立并拥有了竞争优势和发展空间，这成为保证优质资源持续积累的强势力量（张可云、庄宗武，2024；姚博，2014）。最后，政策组合强度还具有强化资源合理流向的作用。适度的政策组合强度持续引导资源流向正确方向，并且自上而下的权威性政策介入将发挥强力的监督作用，对官员的有限理性进行制度化干预与约束，以实现资源的高效利用和政策效能的最大化释放。

然而，伴随政策组合强度的不断提升，当其超过某一特定阈值，资源错配

风险便逐步显现,有限的资源被迫分散至政策相关的多个领域,导致某一领域内的重大问题无法被及时高效解决,进而引发资源效应递减。同时,政策组合强度的提升往往伴随执行过程的复杂化,包括目标设定的多样性、实施路径的精细化以及监督机制的严格化。这一过程中,政策的刚性程度随之加深,多项政策叠加所带来的执行复杂性将显著侵蚀资源效应,导致资源流动失序,挤占自由配置空间,从而削弱整体政策效能。此外,在有限的政策空间内,大量资源要素聚集势必加剧利益相关者之间的竞争和资源要素的挤压,使该政策领域逐步演化为人才选择的“边缘地带”与资金技术流入的“干旱地带”,由此引发的资源集中固化和路径依赖问题则限制了资源效应的拓展空间,长此以往,政策效能缺损将成为持续高强度政策环境下的必然产物。综上,本文提出以下研究假设。

H2: 政策组合强度对资源效应存在倒U形影响,资源效应在政策组合强度与政策效能的倒U形关系中发挥中介作用。

2. 信息效应的中介引导机制

信息效应是指通过科学、准确的政策指引,实现对政策受众的预期管理和行为引导。在政策组合强度影响政策效能的过程中,信息效应的引导机制主要体现在以下三个方面。

第一,政策组合强度可调适政策受众预期。政策受众依据政策组合强度的变化,扩充并更新其认知信息,调整政策预期,并据此形成对政府调控取向以及对政策短期与长期效果的合理判断。若某一领域内政策组合强度持续稳定提升,即向外界释放出“指引”“承诺”与“稳定”的信号。这种信号不仅能拓展社会公众对该政策领域的关注广度,还能增强利益相关者的政策参与深度。第二,政策组合强度可调整政府与市场之间的供需信息不对称。政策组合强度的提升通常意味着更明确、具体的政策执行标准和程序,这不仅有助于市场主体精准识别政策机遇,优化资源配置,还能推动其在政策引导下实现突破式发展。在此过程中,政策组合强度所传递的信号效应也将有效转化为活动需求、治理行动,并最终提高政策的实际效能。第三,政策组合强度的提高能够为政策执行者提供明确的外部压力与激励信号,使其在执行过程中根据实际情况和反馈进行适时调整,甚至触发政策学习机制。随着政策目标和政策工具的动态适配,政策组合的有效性得以增强。

然而,当政策组合强度突破某一临界值时,信息过载、沟通成本上升以及公众信任度下降等一系列负面效应将逐步显现。首先,高强度政策组合会引发政策受众的信息过载,导致关键信息被忽视或误解的概率增加,从而引发受众在政策认知上的混乱,以及对政策解读产生偏差。其次,高强度的政策组合意味着更高的沟通成本。这不仅要求政策制定者投入更多精力来阐释政策内容,

也要求政策执行者耗费额外时间来准确理解并落实政策要求。在理性经济人决策视域下，信息过载与沟通成本的双重压力可能导致决策者的行为趋于僵化和保守，进而限制政策效能的充分发挥。此外，政策组合强度的提升极易伴随政策信息的复杂更迭，这可能削弱目标群体对政策的信任感。政策信任的建立对于政策的有效执行至关重要，一旦政策信任处于低水平，政策受众可能对政策执行采取消极应对乃至抵制，甚至产生逆反心理（田文文等，2023）。这种心理对抗不仅降低了政策的接受度和公众的支持度，还可能使政府陷入“强政策制定、低成效反馈”的恶性循环，导致政策的治理效果被进一步削弱。综上，本文提出以下研究假设。

H3：政策组合强度对信息效应存在倒U形影响，信息效应在政策组合强度与政策效能的倒U形关系中发挥中介作用。

（三）区域合作网络中心性的调节效应机制

越来越多的复杂政策问题已突破单一的辖区边界，对整个区域产生广泛影响。政策议题的跨域性、府际资源能力的互依性以及公共服务的外溢性等多重特性，使得单一地方政府难以独立应对复杂的跨域问题，亟须通过府际集体行动与多方协作形成区域公共事务治理合力（张立荣、陈勇，2021）。已有研究表明，地方政府不同程度地处于府际合作网络构建过程之中，网络属性的复合化累积将进一步作用于区域合作行为决策与发展（锁利铭等，2024）。在这一过程中，地方政府不断拓展与深化的合作网络特征将逐步内化为区域合作能力，因此不同地区区域合作能力的差异可能是导致政策效能异质性的主要原因（刘景东等，2021）。据此，本研究认为政策主体间的区域合作程度是影响政策组合强度和政策效能关系的重要调节变量。

社会网络理论为区域合作研究提供了重要的理论分析视角。该理论认为，社会行动者均嵌入相互依存的社会网络之中，并不同程度受到网络中其他主体行为的影响。而区域合作网络中心性衡量了主体在同一治理网络内合作伙伴数目以及对网络资源和信息的获取水平，是社会网络分析的重要指标。首先，当主体处于网络中心位置，则能在资源调动上占据主导地位，拥有快速识别外界异质性和非冗余性资源并对外部环境作出判断的优势，能突破自身资源的有限性，打通资源有效获取和利用的堵点与难点，进而提升政策效能。例如，Wang等（2024）的研究表明，企业间的合作程度将改变资源分配结构进而造成其创新绩效的差异。其次，主体的高网络中心性表明其合作网络覆盖面较广，在信息整合方面更具优势，能够通过高效的信息共享机制和畅通的数据交互渠道，大幅降低信息搜寻成本，同时提升信息获取的规模与质量（Gulati，1999），也

即拥有 Burt (2004) 所指出的三种信息优势——可及性、时效性和参考性。最后,处于网络中心位置的主体能够在政策执行过程中降低因政策组合强度提升所带来的政策执行成本以及监督维护成本,减少政策实施中的冗余环节和重复投入,进而提升政策效能。此外,高网络中心性的主体相对拥有更多集体学习机会,可以学习和拓展成功政策,有助于将不同主体最佳实践策略整合到现行政策组合中,以实现高效、互补、创新的政策体系建设需求。因此本文认为,占据区域合作网络中心位置的主体凭借其强大的活动能力以及联通能力,增强了其面对政策组合强度变化的韧性。综上,本文提出以下研究假设。

H4: 区域合作网络中心性在政策组合强度与政策效能的倒 U 形关系中发挥调节作用。

三、研究设计

(一) 样本选取

自 1987 年《中华人民共和国大气污染防治法》颁布以来,中国大气污染防治政策体系持续拓展深化,其动态性、持续性的长期政策积累为检验政策组合强度与政策效能的关系提供了理想样本。故本文以“大气污染防治”“空气质量”“雾霾”等为关键词,通过北大法宝、中国政府网、生态环境部以及各省生态环境厅等官方网站进行全文检索,在对检索结果进行数据清洗后,获取 2009—2022 年间中央及 31 个省、自治区、直辖市的省级大气污染防治政策共计 908 份作为研究样本^①。

(二) 指标选取和变量测量

1. 解释变量

Schaffrin 等 (2015) 提出的政策活动指数 (Index of Policy Activity, IPA) 为政策组合强度 (PI) 的测量提供了兼具理论性与可操作性的分析框架。该方法的核心逻辑在于:政策文本作为政策意图、资源配置和执行要求的直接载体,其内容强度能够有效反映政策强度 (Schmidt & Sewerin, 2019)。具体而言,通过分析政策文本中的六大关键要素——目标、范围、整合、预算、执行和监督,能对政策强度进行系统评估。这一方法不仅能够科学地衡量单项政策强度,还

^① 鉴于数据可得性,本研究样本未涉及台湾省及香港、澳门两个特别行政区。为保证研究数据量充分,政策组合强度的测算始于 2009 年。

可通过汇总单项政策强度得分进而测度政策组合整体强度（Pischke et al., 2019）。因此，基于政策文本分析，本文以改编后的政策活动指数为测度工具，在确保测量逻辑一致性的基础上，有效解决了现有方法对核心政策文本内容分析不足及数据来源受限等问题。具体编码规则如表 1 所示。

表 1 大气污染防治政策强度测量指标与编码规则

指标	编码问题	编码值	计算规则	赋分范围
目标	政策目标的制定情况如何	0=未给出目标；0.5=间接给出目标（例如，规定可再生能源产量）；0.75=直接提出大气污染防治目标，但没有具体要求；1=直接提出大气污染防治目标并将目标具体化（如全年空气质量提升 5%等）		0, 0.5, 0.75, 1
	该政策的目标群体有哪些	0=只针对一类群体；0.5=针对所有目标群体；每增加一类目标群体得分增加 0.16（个人、企业、行业组织、各级政府及其附属机构）	两个问题得分 加总	0~1
	该政策拟解决的问题包括哪些	0=仅针对解决一种问题；0.5=针对解决所有问题；每额外解决一种问题，得分增加 0.125（燃煤和其他能源污染防治、工业污染防治、机动车船等污染防治、扬尘污染防治、农业和其他污染防治）		
整合	该政策中是否提及其他政策？是否包含在一揽子政策组合之中	0=没有；0.5=是的，提及了其他政策，但未包括框架政策；1=是的，提及了其他政策，且包括了框架政策		0, 0.5, 1
预算	政策工具的预算情况如何	0=没有提到预算；0.5=提到了预算，但没有给出具体的金额；1=提到了预算并且给出了具体金额		0, 0.5, 1
执行	是否有关于政策执行的具体说明？政策是否对政策执行主体和执行规则做出具体说明	0=没有关于政策执行的具体说明；0.25=有关于政策执行主体及执行规则的说明；0.25=将政策分配给单一主体政策执行	两个问题得分 加总	0, 0.25, 0.5, 0.75, 1
	政策是如何执行的？对不遵守政策规定的行为者是否有制裁	0.25=执行程序是严格的，即不允许标准或规则的变化；0.25=对不遵守实施程序的行为者进行制裁		
监督	有无针对政策工具运用的具体监督程序？监督职责由谁承担	0=无监督；0.5=由政策参与主体进行内部监督；1=由政策参与主体以外的专门机构进行监督		0, 0.5, 1

资料来源：作者根据 Schaffrin（2015）、Pischke（2019）等的研究改编整理。

以上六项指标取值范围均为 $[0, 1]$ 。其中，“范围”和“执行”指标由两个编码问题组成，为方便计算，这些问题被赋予相等的权重。最终的政策强度得分为六项指标的算术平均数，而政策组合强度则是该省份在统计周期内所有现行有效政策强度得分的加总结果。为确保编码的准确性和可信度，编码赋值工作由三名编码员独立完成，对存在争议的赋值指标，团队会进一步讨论直至达成共识。

2. 被解释变量

政策效能（AIR）是指政策作用于目标群体及其相关因素所产生的效果和效益。空气质量可直接反映大气污染防治政策的作用效果，故选择空气质量作为政策效能的代理变量。考虑到数据的完整性和可得性，本文选取经标准化处理的省级二氧化硫排放量表征空气质量。

3. 中介变量

第一，资源效应（RI）。为了开展细粒度研究并避免单一指标评价可能带来的偏误，本研究从经济、社会、生态三个方面选取各地废气治理设施运行费用、每万人公交车辆，以及人均公园绿地面积三个变量，经熵值法计算所得的综合指数作为资源效应的代理变量。

第二，信息效应（SR）。理性预期和信息搜索理论表明，网络搜索行为能及时反映政策动态，是政策受众掌握政策信息的最佳途径，同时还能反映政策需求者对政策的预期态度（张永安等，2018）。鉴于百度指数的公开性、易得性，而且数据范围广、时间跨度长，本文将其作为信息效应的代理变量。具体而言，本文遵循政策关联性、受众认知度以及学术共识度的标准，选取了“大气污染防治、蓝天、PM_{2.5}”等16个关键词，并通过爬虫技术抓取31个省、自治区、直辖市2010—2022年间的年度关键词搜索量总数，进行对数化处理，用以表征信息效应。

4. 调节变量

本文选取中间中心性表征区域合作网络中心性（NC）。中间中心性有效反映了节点在合作网络中的参与程度、中心地位以及控制能力。在本研究中，中间中心性越高表明政策主体在合作网络中处于更关键的位置，与其他地区合作进行大气污染治理的关系越密切，动作越频繁。调节变量数据收集采用基于公开数据的网络搜索法，将“大气污染治理合作”“大气污染治理协作”等作为关键词，通过政府部门官网及人民网、新华网等权威新闻门户网站检索，经人工筛选整理共获得表明地区间合作关系的有效信息1860条。在关系赋值上，如地方政府间有合作行为，则将合作关系赋值为1；如暂未建立合作关系则赋值为

0。由于政府间协作关系可能在特定年份出现或消失，因此本文构建 2010—2022 年逐年大气污染治理的府际合作关系值矩阵并进行测算。

5. 控制变量

参考既有文献，本文甄别出的控制变量包括：经济发展水平（本年地区生产总值增量与上年比值，GG）、人口密度（人口数量与行政区域面积的比值，PD）、对外开放度（进出口总额与地区生产总值的比值，IG）、产业结构（第二产业增加值占地区生产总值的比重，IS）、财政空间（地方政府财政支出占地区生产总值的比重，FS）、人力资本水平（每 10 万人口高等学校平均在校生数，RL），以及交通基础设施建设水平（地方货运总量，TF）。

（三）数据说明

数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国环境年鉴》及各省统计年鉴、国家统计局官网，缺失数据采用插值法进行处理。考虑到部分数据的发布年限，样本区间设定为 2010—2022 年。数据整理分析采用 Excel、Ucinet6 以及 Stata/MP 18.0 软件。限于篇幅，变量描述性统计暂未展示。

（四）实证模型构建

本文分别构建解释变量一次项的模型式（1）和增加解释变量二次项（PI_2）的模型式（2），检验大气污染防治政策组合强度与空气质量间的倒 U 形关系。由于双向固定效应模型可以将无法观测的个体效应和时间效应考虑在内，因此本文将基准回归方程设定为双向固定效应模型。

$$AIR_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 PI_{i,t-1} + \sum_{j=2}^8 \alpha_j Control_{j,i,t} + Province_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$AIR_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 PI_{i,t-1} + \beta_2 PI_2_{i,t-1} + \sum_{j=3}^9 \beta_j Control_{j,i,t} + Province_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中，被解释变量 $AIR_{i,t}$ 表示省份 i 在 t 年的空气质量。为避免内生性对估计结果的影响，解释变量使用滞后一期的取值，即 $PI_{i,t-1}$ 表示省份 i 在第 $t-1$ 年的大气污染防治政策组合强度。 α_0 、 β_0 为截距项， α_1 — α_j 、 β_1 — β_j 为待估计参数。 $Control_{j,i,t}$ 与 $\varepsilon_{i,t}$ 分别表示一系列控制变量与残差项。 $Province_i$ 为省份固定效应， $Year_t$ 是时间固定效应。

四、实证结果与分析

（一）基准回归分析

“政策组合强度—政策效能”关系的基准检验结果如表 2 所示。列（1）中核

心解释变量 PI 的回归系数为 0.388，在 1% 的置信水平下显著为正，表明大气污染防治政策组合强度提升总体有利于空气质量改善。列（3）中核心解释变量 PI 的回归系数为 7.194，二次项 PI_2 的回归系数为 -0.825，均在 1% 的置信水平下显著，证实大气污染防治政策组合强度对于空气质量具有倒 U 形影响。列（2）、列（4）为加入控制变量后的回归结果，PI 和 PI_2 的回归系数符号仍未改变，表明不论是否加入控制变量，大气污染防治政策组合强度对空气质量的影响均在 1% 的显著性水平下呈现倒 U 形关系，研究假设 H1 得证。

表 2 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
PI	0.388 *** (5.23)	0.349 *** (5.34)	7.194 *** (5.69)	7.367 *** (6.79)
PI_2			-0.825 *** (-5.43)	-0.849 *** (-6.54)
控制变量	NO	YES	NO	YES
省份固定	YES	YES	YES	YES
时间固定	YES	YES	YES	YES
N	403	403	403	403
R ²	0.823	0.857	0.839	0.873

注：***、**、* 分别表示 $p<0.01$ 、 $p<0.05$ 、 $p<0.1$ 。括号内数据为稳健 t 统计量。

资料来源：作者自制。

实证结果表明，随着大气污染防治政策组合强度的提升，空气质量逐渐改善；当达到拐点值后，继续增加政策组合强度反而导致空气质量改善的效果减弱，甚至出现恶化的情况。从有限理性的角度出发，导致拐点出现的主要原因可能在于：其一，大气污染防治政策组合的设计与执行缺乏统一性。当政策目标规定的大气污染治理资源投入和配置原则超出地方政府的现实范围和实际能力时，在驱利与避责双重动机的驱使下，地方政府便倾向于采取形式化、象征性等策略来应对上级考核，而非将有限资源与精力投入改善空气质量的实质工作。这不仅导致资源配置低效、政策执行扭曲，还会引发诸如监管流于形式、数据失真、公众信任度下降、长期环境治理目标落空等问题。其二，政策目标群体的消极或有限执行。政策目标群体的态度与行为将直接影响政策效能的发挥。面对大气污染防治政策组合强度提升带来的高额治污成本，相关企业往往会采取消极怠慢的响应态度，甚至采取偷排、转移等隐蔽违规行为以躲避巨大的资金和技术投入（赵国龙、殷晨曦，2021）。另有部分企业对政策所传递的精细化行为指引存在认知偏差或理解不足，故无法及时做出有效调整。其三，政

策组合间可能存在不一致性或冲突。政策组合强度提升过程中，复杂的分层、漂移、转换和更替现象极易引发工业污染源防治、能源结构调整、机动车污染源防治等多元政策目标组合的脱嵌，以及经济激励型、命令控制型等不同类型政策工具滥用的风险。这种政策目标、工具间的错配也将导致大气污染防治政策组合面临更为突出的一致性问题，进而造成效能损失（寇明婷等，2022）。

（二）稳健性检验

本文进行了以下六种稳健性检验：（1）Utest 检验，确保倒 U 形曲线的极值点出现在样本区间内；（2）控制变量滞后一期，避免在模型设定过程中选取的控制变量可能存在反向因果关系；（3）替换被解释变量，选取 PM_{2.5} 质量浓度、PM₁₀ 质量浓度、氮氧化物排放量以及二氧化硫浓度等表征空气质量的多个变量构建空气质量的综合评价指标，对模型进行重新回归^①；（4）更换模型，使用随机效应模型再次回归；（5）调整样本区间，考虑到公共卫生事件的影响，将样本区间缩短至 2010—2019 年；（6）考虑同期政策的冲击，选择碳排放权交易政策作为同期政策，并构建政策试点地区与时间的虚拟变量作为控制变量。上述稳健性检验均支持基准分析的结论，结果见表 3。

表 3 稳健性检验结果

变量	(1) Utest 检验	(2) 控制变量 滞后一期	(3) 替换被 解释变量	(4) 随机效应 模型	(5) 调整样本 区间	(6) 同期政策 冲击
PI		8.756*** (4.51)	3.618*** (5.66)	7.367*** (4.11)	6.826*** (5.62)	7.254*** (6.61)
PI_2		-1.009*** (-4.37)	-0.412*** (-5.40)	-0.849*** (-3.92)	-0.819*** (-5.56)	-0.835*** (-6.35)
控制变量		YES	YES	YES	YES	YES
R ²		0.885	0.946	0.802	0.897	0.873
极值点	4.336					
Utest	t 值	3.31***				
检验	斜率区间	(1.091, -0.397)				

注：***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。括号内数据为稳健 t 统计量。面板回归均加入了省份和时间固定效应。

资料来源：作者自制。

^① PM_{2.5}、PM₁₀ 数据来源于韦晶、李占清团队发布于国家青藏高原科学数据中心网站的中国高分辨率高质量近地表空气污染物数据集（China High Air Pollutants, CHAP）。

五、拓展性分析

(一) 机制检验

1. 中介效应检验

为厘清资源效应、信息效应是否在政策组合强度与政策效能之间产生中介作用，本研究遵循江艇（2022）对于机制检验的操作建议构建模型，如式（3）所示：

$$M_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 PI_{i,t-1} + \gamma_2 PI_2_{i,t-1} + \sum_{j=3}^9 \gamma_j Control_{j,i,t} + Province_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中， $M_{i,t}$ 为机制变量，分别代表资源效应、信息效应； γ_0 为截距项； γ_1 — γ_j 为待估计参数；其他变量含义上文已述。中介效应及调节效应检验结果如表 4 所示。列（2）、（4）表明，大气污染防治政策组合强度与资源效应和信息效应均存在显著倒 U 形相关性，研究假设 H2、H3 得证。这一结果与马文聪等（2024）在我国创新政策组合领域的研究结论相似。

表 4 中介效应及调节效应检验结果

变量	资源效应		信息效应		调节效应
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PI	0.068 *** (3.57)	0.696 ** (2.00)	0.345 *** (3.07)	3.068 ** (2.20)	7.704 *** (6.97)
PI_2		-0.076 * (-1.81)		-0.330 ** (-2.00)	-0.893 *** (-6.73)
NC					0.498 ** (2.00)
PI×NC					-0.243 ** (-2.00)
PI_2×NC					0.030 ** (2.00)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES
R ²	0.738	0.739	0.966	0.966	0.875

注：***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。括号内数据为稳健 t 统计量。面板回归均加入了省份和时间固定效应。

资料来源：作者自制。

2. 调节效应分析

为进一步分析区域合作的调节作用，研究引入区域合作网络中心性（NC）与政策组合强度（PI）及其二次项（PI_2）的交互项（PI×NC）和（PI_2×NC），模型如式（4）：

$$AIR_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 PI_{i,t-1} + \delta_2 PI_2_{i,t-1} + \delta_3 NC_{i,t} + \delta_4 (PI_{i,t-1} \times NC_{i,t}) + \delta_5 (PI_2_{i,t-1} \times NC_{i,t}) + \sum_{j=6}^{12} \delta_j Control_{j,i,t} + Province_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

从表4列（5）的调节效应回归结果来看，调节变量与解释变量交乘项系数均显著，调节效应成立，研究假设H4得证。为更加直观地呈现这一结果，本文以一个标准差为单位对调节变量的影响进行图像化展示（见图1）。较高的网络中心性使得倒U形曲线变得平缓，且系数 $(\delta_1\delta_5 - \delta_2\delta_4) > 0$ ，拐点右移；当网络中心性较高（ $NC > 29.767$ ）时，大气污染防治政策组合强度与空气质量间的倒U形关系将翻转为正U形，即过高大气污染防治政策组合强度对空气质量的负向影响将随区域合作网络中心性的增加而被削弱。其原因可能在于，中心性较高的地区在合作网络中占据核心地位，具备更强的信息处理能力和资源配置优势。这些优势不仅提升了跨区域治理的协调效率，降低了高强度政策组合的边际执行成本，还通过建立信息、技术等共享机制实现精准施策，减少因政策过度干预而导致的治理效能下降风险。在这一过程中，高强度的政策组合不再仅仅意味着治理负担的加重，而是更有效地转化为治理效能，从而保障了大气污染防治政策组合在改善空气质量方面的稳定性与可持续性。

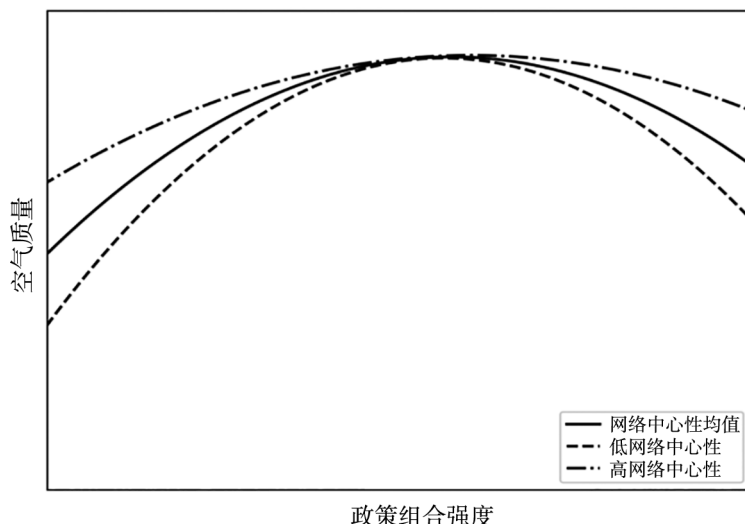


图1 网络中心性对大气污染防治政策组合强度与空气质量关系的调节效应

(二) 异质性分析

1. 地理区域异质性

由于各地区自然资源条件、经济发展水平各不相同，政策组合强度可能出现不同的作用效果。因此，研究基于地区差异的视角，按照地理位置将样本划分为东、中、西部三类子样本进行进一步的异质性分析^①。

异质性检验结果如表5所示。在东部和中部地区，大气污染防治政策组合强度对空气质量的影响符合倒U形的基准回归结果；但在西部地区则呈现单调上升趋势，一次项回归系数为0.288。造成这种现象的原因可能是，为进一步发展经济，西部地区放宽能源和资源开发准入条件，陆续承接了大量来自东部和中部地区的重污染工业项目，成为企业迁徙后的“污染避难所”，加之自然条件和经济技术条件的限制，在发展过程中势必造成更多污染物排放。而且，西部地区地方政府在行政效率和管理能力等方面仍存在比较劣势，环境治理水平相对较弱，因而大气污染防治政策组合强度的拐点尚未到来（陈林、万攀兵，2021；赵晓春等，2024）。

表5 异质性检验结果

	东部地区		中部地区		西部地区		高市场化组		低市场化组	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
PI	0.353*** (3.15)	9.254*** (4.34)	0.537*** (3.61)	11.330*** (9.20)	0.288*** (3.04)	2.138 (1.10)	0.287*** (3.05)	7.403*** (5.05)	0.463*** (3.86)	8.157*** (4.58)
PI_2		-1.079*** (-4.21)		-1.335*** (-8.83)		-0.223 (-0.96)		-0.862*** (-4.89)		-0.933*** (-4.38)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R ²	0.884	0.903	0.906	0.944	0.882	0.883	0.886	0.900	0.887	0.901
N	143	143	104	104	156	156	208	208	195	195

注：***、**、*分别表示 $p<0.01$ 、 $p<0.05$ 、 $p<0.1$ 。括号内数据为稳健 t 统计量。面板回归均加入了省份和时间固定效应。

资料来源：作者自制。

2. 市场化程度异质性

市场机制可以平衡不同地区大气污染防治所面临的排污权交易制度和激励

① 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省级行政区；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南8个省；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省级行政区。

机制等的差异，进而改善大气环境产品的供给质量与效率，由此影响大气污染防治政策组合强度的作用效果。鉴于此，本文采用樊纲等（2011）编制的各省市场化指数作为市场化程度的度量指标，按照年份和省份取中位数，将样本划分为高市场化程度组和低市场化程度组，进行分组回归。

由表5列（8）、（10）可知，市场化程度较高组的政策组合强度一次项回归系数为7.403，二次项系数为-0.862，均在1%的水平上显著；市场化程度较低组的政策组合强度一次项回归系数为8.157，二次项系数为-0.933，同样在1%的水平上显著，二者的倒U形关系得到进一步验证。总体来看，大气污染防治政策组合强度在市场化程度较低地区的作用效果更为显著。这可能是因为当前中国大气污染防治政策组合以行政指令式政策为主，因此在市场化程度较低的地区，政府“有为之手”的作用更加有效，政府组织动员能力强，政策执行效率高。反之，在市场化程度较高的地区，政府强力的政策干预可能抑制市场活力，导致相同政策组合强度下的空气质量改善程度并不理想。

六、结论与讨论

（一）研究结论

本文以大气污染防治政策组合为例，运用2010—2022年我国31个省级行政区面板数据，采用双向固定效应模型，实证检验政策组合强度与政策效能的非线性关系及其作用机制，并得出以下结论。第一，政策组合强度与政策效能呈现倒U形的函数关系，该结论在替换被解释变量、更改样本区间、考虑同期政策影响等一系列稳健性检验后依旧成立。第二，政策组合强度主要通过资源共济效应和信息传递效应的机制影响政策效能的发挥。第三，政策组合强度对政策效能的影响存在显著异质性，在东部、中部地区呈现倒U形关系，在西部地区则呈现线性正相关关系；此外，在低市场化程度的地区，政策组合强度的作用效果更加明显。第四，区域合作网络中心性弱化了政策组合强度与政策效能之间的倒U形关系，使倒U形曲线更为平缓甚至出现翻转的可能。

（二）研究贡献

第一，深化了对政策组合强度与政策效能关系的理解。本研究通过实证分析揭示了二者之间的倒U形非线性关系，凸显出“适度原则”在政策强度设计中的关键价值，并进一步完善了“政策组合强度-政策效能”关系的理论框架。同时，本文创新性地将市场化程度纳入异质性分析之中，展现了深化市场化改

革在提升政策效能中的关键作用，为政策组合强度的精准设计提供了重要的理论支点。

第二，拓展了政策组合强度影响政策效能的机制分析框架。本文从资源效应和信息效应的视角打开了政策组合强度影响政策效能的“黑箱”，弥补了既有相关研究只关注主效应而忽视传导路径的不足。这一分析不仅延伸了政策组合强度研究的中观解释链条，还为构建更具解释力的政策效能理论框架提供了拓展性思路。

第三，丰富了政策组合研究的理论边界与交叉视角。本文将社会网络理论引入政策组合强度与政策效能关系的分析框架，探讨区域合作网络中心性对二者关系的调节作用。这不仅契合了中国地方政府协同治理的现实情境，拓宽了政策组合强度的研究边界，还为政策组合理论与其他理论的嵌套分析提供了创新性视点。

（三）政策启示

首先，应遵循政策组合强度设计的适度原则。政策组合强度设计应具有合理范围约束，为使政策组合强度处于促进政策效能最大化释放的理想区间。因此，应采用制度调适、试点推行等方式渐进性提升政策组合强度，避免其脱离最优强度范围而陷入“过犹不及”的尴尬境地。此外，应保证政策组合强度的动态调整，建立动态监测机制，定期评估并反馈政策组合强度对政策效能的影响，实现政策组合强度的适时调整和优化完善。

其次，坚持政策组合强度的差异化适配原则。政策组合强度设计应避免“一刀切”，各地区应根据自身特点、资源禀赋和发展水平对政策组合强度进行相宜性设计。东部和中部地区宜采用更为灵活的政策组合强度安排，而对于西部等资源禀赋薄弱的区域，则需维持较高政策组合强度以不断提升政策效能。同时，政策设计也应立足地区发展阶段的特征，重视市场对现代化治理新格局下政策效能发挥的作用，对于市场化程度较高的地区，强化政府职能与市场机制的耦合，通过市场化工具拓展政策效能空间。

再次，重视资源和信息的利用与整合。政策组合强度通过资源效应与信息效应显著影响政策效能的发挥，因此首先要加强资源建设意识。例如，通过透明、高效的财政管理来优化资金配置，减少错配概率；通过提升信息技术系统、公共服务等基础设施建设水平，为政策组合强度的持续有效发力夯实物质基础。同时也要注重政策信息的沟通与传播，利用现代信息技术手段，如大数据、云计算等，建立完善的信息传递机制，提高政策相关信息传递的效率和准确性。

最后，鼓励跨区域交流合作，形成政策合力。提升政策主体的区域合作网

络中心性可打破阻碍地区均衡发展的资源配置障碍和信息流动壁垒，促进不同地区之间的资源共济与信息共享。因此，地方政府应重视区域合作与政策沟通，可通过使用协作平台、开展联席会议等方式打破“孤军奋战”的被动局面，也可利用互联网等技术优势推进政策场域的高效统一开放，实现资源的区域调度和信息的互联互通，从而有效降低治理成本，并为政策效能释放提供良好环境。

（四）不足与展望

本文还存在以下局限性。其一，研究未就政策组合强度测度的六个具体维度展开细致分析，未来可就上述维度开展系统性剖析。其二，本文主要依托关键词的百度指数作为信息效应的测度指标，可能存在一定局限性，后续可进一步完善测量方法以增强研究信度。其三，研究仅选择大气污染防治政策组合作为分析样本可能导致研究结论的普适性不足，在后续研究中可考虑多领域政策的对比分析，从而对研究结论进行更深层的检验与完善。

参考文献

- 陈林、万攀兵 (2021). 城镇化建设的乡镇发展和环境污染效应. 中国人口·资源与环境, 31(4): 62-73.
- Chen, L., & Wan, P. B. (2021). Township Development and Environmental Pollution Effect of Urbanization Construction. *China Population, Resources and Environment*, 31(4): 62-73. (in Chinese)
- 陈升、顾娟、何增华 (2021). “一带一路”相关文件政策强度与省域经济开放度关系研究——“一带一路”沿线18个省份实证分析. 重庆大学学报(社会科学版), 27(2): 23-43.
- Chen, S., Gu, J., & He, Z. H. (2021). Research on the Relationship Between the Policy Strength of “the Belt and Road” Related Documents and the Provincial Economic Openness: An Empirical Analysis of 18 Provinces along “the Belt and Road”. *Journal of Chongqing University (Social Sciences Edition)*, 27(2): 23-43. (in Chinese)
- 樊纲、王小鲁、马光荣 (2011). 中国市场化进程对经济增长的贡献. 经济研究, 46(9): 4-16.
- Fan, G., Wang, X. L., & Ma, G. R. (2011). Contribution of Marketization to China's Economic Growth. *Economic Research Journal*, 46(9): 4-16. (in Chinese)
- 江艇 (2022). 因果推断经验研究中的中介效应与调节效应. 中国工业经济, (5): 100-120.
- Jiang, T. (2022). Mediating Effects and Moderating Effects in Causal Inference. *China Industrial Economics*, (5): 100-120. (in Chinese)
- 康志勇、张宁、汤学良、刘馨 (2018). “减碳”政策制约了中国企业出口吗. 中国工业经济, (9): 117-135.
- Kang, Z. Y., Zhang, N., Tang, X. L., & Liu, X. (2018). Does the Policy of “Reducing Carbon” Restrict the Export of Chinese Enterprises. *China Industrial Economics*, (9): 117-135. (in Chinese)
- 寇明婷、魏建武、肖明、陈凯华 (2022). 双管齐下是否更优？企业研发税收优惠政策组合一致性研究. 管理评论, 34(1): 92-105.
- Kou, M. T., Wei, J. W., Xiao, M., & Chen, K. H. (2022). Is It Better to Work Both Ways? The Research on the Consistency of Tax Preferential Policy Mix for Enterprise R&D. *Management Review*, 34(1): 92-105. (in Chinese)
- 刘海英、王钰 (2019). 用能权与碳排放权可交易政策组合下的经济红利效应. 中国人口·资源与环境, 29(5): 1-10.
- Liu, H. Y., & Wang, Y. (2019). The Economic Bonus Effect Generated by the Tradable Policy Mixes of Energy-Consuming Right and CO₂-emission Right. *China Population, Resources and Environment*, 29(5): 1-10. (in Chinese)

- 刘景东、周萌、叶江峰、朱梦妍 (2021). “若即若离”还是“亲密无间”: 联盟惯例调节下的伙伴关系和创新绩效. *外国经济与管理*, 43(7): 111-125.
- Liu, J. D., Zhou, M., Ye, J. F., & Zhu, M. Y. (2021). Distance or Intimacy: The Moderating Role of Alliance Routines in the Relationship Between Partnership and Innovation Performance. *Foreign Economics & Management*, 43(7): 111-125. (in Chinese)
- 柳剑平、黄莺 (2024). 绿色税收政策及其组合对绿色发展的影响——基于技术进步方向的政策偏向分析. *江汉论坛*, (5): 17-27.
- Liu, J. P., & Huang, L. (2024). The Influence of Green Tax Policy and Its Combination on Green Development: Policy Bias Analysis Based on the Direction of Technological Progress. *Jiangnan Luntan*, (5): 17-27. (in Chinese)
- 马文聪、叶阳平、陈修德、苏涛 (2024). 政策“组合拳”更有效吗? 我国创新政策组合对企业高质量创新的影响效应及其作用机制. *管理评论*, 36(3): 60-72.
- Ma, W. C., Ye, Y. P., Chen, X. D., & Su, T. (2024). Is a Policy Mix More Effective? The Effect of Innovation Policy Mix on High Quality Innovation in China and the Mechanism Underlying the Effect. *Management Review*, 36(3): 60-72. (in Chinese)
- 锁利铭、阚艳秋、冷雪忠 (2024). 地方政府间数字化合作的“共识”与“落实”——一个基于复合网络的解释性框架. *中国行政管理*, 40(7): 113-123.
- Suo, L. M., Kan, Y. Q., & Leng, X. Z. (2024). Consensus and Implementation of Inter-Local Digital Collaboration: An Interpretive Framework Based on Multiplex Networks. *Chinese Public Administration*, 40(7): 113-123. (in Chinese)
- 田文文、岳阳、朱恒鹏 (2023). 政策信任对政策参与及家庭经济决策的影响——以新农保政策为例. *经济学动态*, (2): 33-51.
- Tian, W. W., Yue, Y., & Zhu, H. P. (2023). Effects of Confidence in New Rural Pension Scheme on Households' Policy Participation and Economic Decisions. *Economic Perspectives*, (2): 33-51. (in Chinese)
- 姚博 (2014). 产权政策强度、贸易结构与国民收入提升. *经济与管理研究*, (3): 36-46.
- Yao, B. (2014). Property Policy Intensity, Trade Structure and National Income Promotion. *Research on Economics and Management*, (3): 36-46. (in Chinese)
- 易宇寰、潘敏 (2022). 美联储加息冲击下中国双支柱调控政策的协调研究——基于“稳增长”与“防风险”的视角. *财贸经济*, 43(11): 75-90.
- Yi, Y. H., & Pan, M. (2022). The Two-Pillar Policy Coordination under Fed's Interest Rate Shock from the Perspective of “Maintaining Stable Growth” and “Preventing Risks”. *Finance & Trade Economics*, 43(11): 75-90. (in Chinese)
- 张可云、庄宗武 (2024). 数字经济政策强度对制造业稳就业的影响研究. *吉林大学社会科学学报*, 64(4): 155-171+239.
- Zhang, K. Y., & Zhuang, Z. W. (2024). The Influence of Digital Economy Policy Intensity on Stable Employment in Manufacturing Industry. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 64(4): 155-171+239. (in Chinese)
- 张立荣、陈勇 (2021). 整体性治理视角下区域地方政府合作困境分析与出路探索. *宁夏社会科学*, (1): 137-145.
- Zhang, L. R., & Chen, Y. (2021). Analysis of the Dilemma and Exploration of the Way Out for Regional Local Government Cooperation under the Perspective of Holistic Governance. *Ningxia Social Sciences*, (1): 137-145. (in Chinese)
- 张永安、宋晨晨、王燕妮、齐园 (2018). 基于网络搜索的科技创新政策调控效果研究. *软科学*, 32(9): 24-29.
- Zhang, Y. A., Song, C. C., Wang, Y. N., & Qi, Y. (2018). Research on the Effect of Science and Technology Innovation Policy Based on Web Search Data. *Soft Science*, 32(9): 24-29. (in Chinese)
- 赵国龙、殷晨曦 (2021). 碳达峰碳中和目标背景下大气污染内生治理模式. *企业经济*, 40(8): 25-35.
- Zhao, G. L., & Yin, C. X. (2021). Endogenous Control Model of Air Pollution under Background of Carbon

- Emission Peak and Carbon Neutrality. *Enterprise Economy*, 40(8): 25-35. (in Chinese)
- 赵晓春、潘金辰、段新 (2024). 地方政府治理能力对碳排放的影响——基于中国 240 个城市的实证分析. *南京林业大学学报(人文社会科学版)*, 24(4): 60-75.
- Zhao, X. C., Pan, J. C., & Duan, X. (2024). Impact of Local Government Governance Capacity on Carbon Emissions: A Case Study of 240 Cities in China. *Journal of Nanjing Forestry University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 24(4): 60-75. (in Chinese)
- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110(2): 349-399.
- Costantini, V., Crespi, F., & Palma, A. (2017). Characterizing the Policy Mix and Its Impact on Eco-Innovation: A Patent Analysis of Energy-efficient Technologies. *Research Policy*, 46(4): 799-819.
- Gulati, R. (1999). Network Location and Learning: The Influence of Network Resources and Firm Capabilities on Alliance Formation. *Strategic Management Journal*, 20(5): 397-420.
- Pischke, E. C., Solomon, B., Wellstead, A., Acevedo, A., Eastmond, A., De Oliveira, F., Coelho, S., & Lucon, O. (2019). From Kyoto to Paris: Measuring Renewable Energy Policy Regimes in Argentina, Brazil, Canada, Mexico and the United States. *Energy Research & Social Science*, 50: 82-91.
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy Mixes for Sustainability Transitions: An Extended Concept and Framework for Analysis. *Research Policy*, 45(8): 1620-1635.
- Rogge, K. S., & Schleich, J. (2018). Do Policy Mix Characteristics Matter for Low-Carbon Innovation? A Survey-based Exploration of Renewable Power Generation Technologies in Germany. *Research Policy*, 47(9): 1639-1654.
- Schaffrin, A., Sewerin, S., & Seubert, S. (2015). Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output. *Policy Studies Journal*, 43(2): 257-282.
- Schmidt, T. S., & Sewerin, S. (2019). Measuring the Temporal Dynamics of Policy Mixes: An Empirical Analysis of Renewable Energy Policy Mixes' Balance and Design Features in Nine Countries. *Research Policy*, 48(10): 103557.
- Wang, T., Sun, T., & Chen, Q. (2024). Curvilinear Effect of Policy Intensity on Innovation Performance in the Integrated Circuit Industry: Too Much of a Good Thing? *Economic Analysis and Policy*, 82: 1337-1352.

责任编辑：李佳源

社会组织发展能否有效缓解居民收入差距： 基于政府干预门槛效应的实证检验

刘 蕾 张新亚 何书仪*

【摘要】各类社会组织通过困难群体帮扶、就业创业促进、劳动权益保护等多元途径积极参与收入分配的各个环节。然而，现有研究多聚焦于社会组织在第三次分配中的作用，其对居民收入差距的实际影响未得到充分检验。论文基于2005—2021年中国31个（不包括台湾省及香港、澳门两个特别行政区）省、自治区、直辖市的面板数据，通过面板基准回归和门槛回归模型实证分析了社会组织发展对居民收入差距的影响，以及政府干预在此过程中的门槛效应。研究发现，当前社会组织发展仍不能有效阻止居民收入差距的持续扩大。但政府干预程度的提升能够改变其影响方向：当政府干预程度低于0.2662的门槛值时，社会组织发展不能有效阻止居民收入差距扩大；而跨越该门槛值后社会组织则能够有效缩小收入差距。此外，通过对社会组织影响收入差距的类型与地区异质性分析，研究发现基金会、社会服务机构及东北地区社会组织的发展不能有效阻止居民收入差距扩大，其深层原因在于当前社会组织发展仍处于初级阶段，其功能释放主要聚焦于第三次分配，尚未深度参与初次分配和再分配环节。论文揭示了政府干预在社会组织调节收入分配过程中的关键作用，进一步丰富了多中心治理理论，为“有为政府与活力社会”共治模式的探索提供了新的视角。

【关键词】社会组织发展 收入差距 政府干预 门槛效应

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 04-0138-17

* 刘蕾，中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院）教授。通讯作者：张新亚，中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院）博士研究生。何书仪，中国矿业大学公共管理学院（应急管理学院）硕士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部对文章的宝贵意见。

基金项目：2024年江苏省社会科学基金重点项目“更高水平推进社会组织参与长三角一体化应急管理的江苏使命研究”（24ZHA002），中央高校基本科研业务费项目“推进社会组织参与国家安全体系和能力现代化研究”（2025ZDPYSK02）。

一、引言

改革开放以来，我国经济持续稳定增长，居民收入稳步提升。然而，城乡发展失衡、收入差距过大等问题日益凸显（罗楚亮等，2021；朱秋博等，2022）。城乡、区域和群体间收入差距持续扩大，导致社会资源配置失衡并向少数群体集中，严重阻碍阶层流动、削弱社会公平，成为制约经济高质量发展和民生福祉提升的关键瓶颈。面对经济结构转型与社会需求多元化趋势，完善收入分配制度、促进共同富裕是推动经济社会全面协调可持续发展的重要路径。在这一过程中，基于三次分配的“有效市场、有为政府、活力社会”协同共治成为共识。

基于多中心治理理论，社会力量的协同治理效果在某些领域可能优于市场调节或政府支持（奥斯特罗姆，2012）。因此，社会治理应突破政府或市场单一中心的治理模式，建立政府、市场、社会三维框架下的“多中心”模式。然而，现有关于收入分配的研究大多聚焦于市场和政府，对社会力量参与的关注较少（罗婧，2021）。现有关于社会力量参与收入分配的研究中，其作用主要集中在以慈善捐赠为主的第三次分配，对社会力量在收入分配各环节影响的关注仍显不足。作为社会力量的重要组成部分，社会组织通过就业创业促进、公共利益表达、劳动权益保护、困难群体帮扶等渠道在收入分配各环节发挥了重要作用，是对市场机制和政府调节的有益补充（张舜禹等，2022），为缩小收入差距、促进社会公平带来了新的可能性。但现实中，社会组织发展仍面临法规不完善、制度不健全、服务能力不足、公信力低、功能定位不明等问题（孙迎联，2016），这些问题严重制约了其在收入分配调节中的作用，亟须政府采取有效干预措施来引导和支持社会组织发展，以实现政府、市场与社会组织之间的协同治理。基于此，本文拟解决以下问题：社会组织在当前经济结构中扮演了怎样的角色，其对居民收入差距的实际影响如何？政府干预能否有效促进社会组织调节收入分配功能的发挥？不同地区及社会组织类型中，社会组织发展对居民收入差距的影响是否存在异质性？

为回答上述问题，本文通过基准回归模型分析社会组织发展对居民收入差距的线性影响，并基于政府干预的门槛效应分析其非线性影响，还进一步探讨了不同地区及类型社会组织影响收入分配的异质性，旨在揭示社会组织在经济社会发展中的复杂作用机制，为深入理解社会组织对收入分配的实际影响和现代社会经济结构中“有为政府与活力社会”共治模式（李卓等，2024）的探索提供支持。

二、理论分析与研究假设

（一）社会组织发展与居民收入差距

多中心治理理论认为，政府、市场、社会组织等多个主体协同参与社会治理（Ostrom，2010），通过优势互补共同破解制度供给、承诺和相互监督难题（王兴伦，2005）。作为社会治理体系的重要组成部分，社会组织缩小收入差距、促进收入分配公平的独特优势主要体现在以下三个方面。

一是多元的资金来源渠道。社会组织资金来源于会费、捐赠、政府购买等渠道（黄六招，2023），这不仅能够保障资金供给的持续性，还能提升社会组织资源配置的自主性和灵活性，从而提升其调节收入分配的效率。二是民主科学的内部治理结构。社会组织决策权通常由会员（代表）大会或理事会行使，其决策过程能够充分考虑公众需求，代表多元群体利益。进而，社会组织能够更好地担任资金提供者、观念倡导者、改革模式支持者、风险承担者和经验分享促进者等角色（何欣峰，2014），从而强化其对收入分配的调节作用。三是非营利的的基本属性。社会组织以社会责任和道德导向为核心驱动力，行动不受利益动机约束，致力于满足弱势群体需求（Gathen et al.，2025），能够更灵活地响应社会需求，创造公共价值，进而推动社会资源的优化配置。依托以上优势，各类社会组织能够有效参与收入分配的各个环节，成为政府和市场调节收入分配的重要补充。

其中，基金会调节收入分配的具体方式体现在：一是帮扶困难群体。基金会借助慈善捐赠与公益项目整合社会资源，并将其输送至特定的受助群体。此举能够直接援助弱势及边缘群体，促使社会财富从高收入群体向低收入群体转移（何晓斌、董寅茜，2023），同时驱动资源实现跨空间与跨阶层流动，维护社会运行秩序与整体和谐（刘蕾、史钰莹，2021）。二是促进社会阶层流动。通过拨款、助学金等资助形式，基金会为低收入群体创造更多教育机会，助其提升职业技能、积累人力资本、扩宽就业增收空间（Stacey，2013），从而有效拓宽社会阶层向上流动的通道，推动实现阶层流动与社会公平。

社会团体调节收入分配的方式体现在：一是促进就业创业。在初次分配领域，行业协会、商会等社会团体能够通过开展职业技能培训、协同企业共同开发就业岗位、构建信息共享平台发布就业信息等措施，成为劳动者就业增收创收的“蓄水池”“催化剂”和“平衡器”（周学锋、高猛，2012），从而促进社会资源在初次分配中的均衡配置。二是维护劳动者权益。行业协会、商会、工

会等社会团体通过规范行业标准与保护劳动权益，积极参与调解工资拖欠、不合理低工资等问题，能够有效保障劳动者的收入权益（Bach et al.，2021），推动劳动标准落实与收入分配公平。三是促进区域协调发展。行业协会、商会通过点对点帮扶模式，有效对接发达地区的技术经验与欠发达地区的要素资源，既能实现区域间资源互补，又能带动欠发达地区经济发展，进而缩小区域差距，推动经济协调发展。四是表达公共利益。学术性团体依托系统调研、数据分析和政策评估，能够深度解析社会经济现状，精准识别转化弱势群体诉求，从而为分配政策的制定提供学理依据，增强决策科学性和有效性，筑牢社会公平根基。

社会服务机构调节收入分配的方式主要体现在：一是有效补充政府公共服务和社会保障供给。通过精准把握公众需求和灵活服务机制，社会服务机构能够优化政府公共服务供给，深入参与教育、卫生、社会福利、养老等关键领域，有效弥补公共资源覆盖广度和效率的不足（许源源、朱敏青，2021），促进不同社会群体之间资源共享（沈永东，2021）。二是提供就业机会。社会服务机构通过提供公共服务，参与社会治理，能够有效吸纳大量劳动者就业，并为其提供持续的收入保障（Ho & Chan，2010）。这一过程不仅有助于缓解劳动力市场的供需失衡问题，还能优化劳动力资源配置，为构建更加公平合理的收入分配格局奠定基础。

基于此，社会组织调节收入分配的作用虽主要体现在第三次分配中，但也能有效参与初次分配和再分配环节，从而在缩小收入差距、促进社会公平方面发挥重要作用。本文提出以下研究假设。

H1：社会组织发展能够有效缓解居民收入差距。

（二）政府干预的门槛效应

多中心治理理论强调政府、市场与社会组织等多元主体共同作用于社会治理，主张各主体相互作用、相互赋权与相互形塑，形成“互嵌共治”治理模式（杜玉华、吴越菲，2016）。政府角色由传统的单一垄断者转变为中介协调者，借助经济、法律等手段与市场和社会力量紧密协作（李平原，2014），通过优化公共资源配置促进收入分配公平，从而提升社会治理的整体效能。政府干预是指为应对市场失灵，采取行政审批、税率调整、财政补贴、金融政策、劳动法规等行政、经济、法律手段调节和引导经济活动的运作过程（陈婉玲，2007）。政府干预对社会组织调节收入分配的促进作用具体表现为以下三点。

其一，政府通过优化社会组织登记制度，鼓励更多社会组织参与社会保障和慈善事业。这不仅拓宽了社会福利领域的参与主体，也在一定程度上弥补了再分配政策的覆盖盲区。政府还通过设定行业标准、评估机制、公开社会组织

评估信息等方式,提升社会组织的透明度和公信力,从而增强公众的参与意愿(王焕等,2023),并促进社会组织调节收入分配功能的有效发挥。其二,政府通过税收优惠等手段激励慈善捐赠行为(李旭红,2021;刘剑文、侯卓,2017),推动了多主体协同参与的第三次分配体系的建立,并在一定程度上减轻了社会组织的财政负担,为其提供了更多的资金积累空间以加强自身建设、释放调节收入分配的效能。其三,政府还能通过购买社会组织服务为其提供资金支持,帮助社会组织更好地在推动社会发展与提供公共福利的实践中发挥促进就业、补充公共服务供给、保护劳动者权益等作用,并通过明确优先购买民生保障和公益慈善等领域的公共服务,促进社会组织更有效地调节收入分配。

在政府干预初期,社会组织发展面临质量不高、资源不足、专业能力弱、公信力低、内部治理效能不足等问题,整体呈现“依附式”特征(王诗宗、宋程成,2013)。此外,社会组织整体发展缺乏宏观导向,其组织角色和功能定位难以满足“政府-市场-社会”协同的资源配置机制需要(何立军、李发戈,2022),导致其在缩小居民收入差距、促进收入分配公平等方面的作用受到制约。因此,尽管社会组织在一定程度上参与了收入分配的调节,但受自身发展不足和功能导向偏离的共同制约,难以有效遏制收入差距的扩大。对此,政府能够通过优化社会组织登记制度、使用税收工具、向社会组织购买服务等方式来引导和支持社会组织发展,因此一定程度的政府干预能促使社会组织调节收入分配的功能逐步得到释放。基于此,本文提出以下研究假设。

H2: 社会组织发展对居民收入差距的影响存在门槛效应,当政府干预程度超过某一临界值后,社会组织发展才能有效缩小居民收入差距。

三、研究设计

(一) 变量确定与指标选取

1. 被解释变量——居民收入差距

国内外学者通常用泰尔系数、基尼系数和城乡居民可支配收入比来衡量居民收入差距。相较于基尼系数和城乡居民可支配收入比,泰尔系数考虑了人均可支配收入和人口结构变化对指标的影响,重视人口变动因素(陈文、吴赢,2021),能够更加科学合理地反映城乡居民收入差距水平(黄庆华等,2023)。基于此,本研究选取泰尔系数来衡量居民收入差距。

2. 核心解释变量——社会组织发展程度

在关于社会组织的实证研究中,已有研究多用社会组织卷入程度(吴结兵、

沈台风, 2015)、社会组织生存能力(宫晓辰等, 2022)、社会组织专业化水平(叶士华、孙涛, 2021)、社会组织规模(王玉珍、王李浩, 2016)来衡量社会组织的发展程度。当前中国社会组织发展处于初级阶段, 呈现质量不高、区域发展不平衡和活动领域相对集中的特点(王晔安等, 2023)。在社会组织数量较少且资源有限的背景下, 社会组织规模能够反映其影响力、资源投入和活动范围, 是衡量社会组织调节居民收入差距能力的关键指标。基于此, 本研究采用社会组织规模来衡量社会组织的发展程度。

3. 门槛变量——政府干预

基于前文理论分析, 本研究将政府干预作为门槛变量引入模型进行回归分析。一般公共预算支出是指国家对集中预算收入进行有计划的分配和使用, 主要用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面, 表现为公共产品供给总量和质量的变化。在此基础上, 一般公共预算支出占地区生产总值的比重, 即在一定时间内公共预算支出所带来的公共产品产出占社会总产出的比重, 反映了一般公共预算支出对经济发展的影响(白景明, 2022)。一般而言, 一般公共预算支出占地区生产总值的比重越高, 说明政府对社会经济生活的干预程度越强。基于此, 参照陆铭、欧海军(2011)、董直庆、王辉(2021)等的研究, 本研究选取一般公共预算支出占地区生产总值的比重来表示政府干预程度。

4. 控制变量

本文选取经济发展水平、政府干预程度、对外开放水平、城市化水平、产业结构、失业率、教育水平作为控制变量。其中, 经济发展水平用各省地区生产总值表示(为防止数值差距过大而引起的异方差, 采用对数形式), 对外开放水平为货物进出口总额与地区生产总值的比重, 城市化水平为城镇人口占总人口的比重, 产业结构为第三产业增加值与第二产业增加值之比, 失业率为城镇登记失业率, 教育水平为高等学校在校生人数与该地区总人口之比。

(二) 数据来源与描述性统计

本文以2005—2021年为样本区间, 将我国31个省、自治区、直辖市的面板数据纳入实证分析(鉴于数据的可得性, 样本不含台湾省及香港、澳门两个特别行政区)。本文所用数据均来源于《中国民政统计年鉴》及各省统计年鉴。在进行实证分析之前, 我们利用Stata 16软件对数据进行描述性统计, 以观察各变量的数据特征, 统计结果如表1所示。

表 1 各变量的统计性描述结果

变量	定义	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
<i>Theil</i>	泰尔指数	527	0.104	0.050	0.019	0.244
<i>Social</i>	社会组织发展程度	527	1.904	1.628	0.026	9.793
<i>GDP</i>	经济发展水平	527	9.429	1.101	6.229	11.509
<i>Gov</i>	政府干预程度	527	0.256	0.189	0.090	1.169
<i>Open</i>	对外开放水平	527	0.289	0.347	0.017	1.581
<i>Urban</i>	城市化水平	527	0.549	0.147	0.227	0.893
<i>Indus</i>	产业结构	527	1.128	0.609	0.549	4.165
<i>Unemp</i>	失业率	527	0.034	0.007	0.014	0.045
<i>Edu</i>	教育水平	527	0.018	0.006	0.007	0.036

资料来源：作者自制。

（三）模型设定

1. 面板基准回归模型

基于文献回顾可以得出，社会组织发展在调节居民收入差距过程中扮演关键角色。然而，当前我国社会组织发展处于初级阶段，其数量和质量呈现出明显的不均衡和不充分特征。基于此，为考察当前社会背景下社会组织发展对居民收入差距的影响效应，本研究建立如下面板回归模型：

$$Theil_{it} = \beta_0 + \beta_1 Social_{it} + \beta_2 X_{it} + u_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式（1）中， $Theil_{it}$ 表示 i 省在 t 年的居民收入差距， $Social_{it}$ 表示 i 省在 t 年的社会组织发展程度， X_{it} 表示影响居民收入差距的控制变量的集合。 β_1 表示核心解释变量社会组织发展对居民收入差距的影响系数， β_2 表示控制变量对居民收入差距的影响系数， u_i 为地区固定效应， v_t 为时间固定效应， ε_{it} 为随机误差项。

2. 面板门槛回归模型

鉴于社会组织发展与居民收入差距的关系往往并非线性，其趋势的具体变化可能依赖于某一特定变量的变动。其中，引起二者关系发生变化的变量被称为门槛变量（Threshold Variable）。为改善以往研究主观设定一个或多个门槛值、将样本分为两个或多个子样本的做法（陈强，2014），更加科学地探讨在异质性条件下社会组织发展对居民收入差距的阶段性影响，本文采用 Hansen（2000）的门槛回归模型进行进一步实证分析，基本方程如下：

$$Theil_{it} = \beta_0 + \beta_1 Z_{it} I(q_{it} \leq \gamma) + \beta_2 Z_{it} I(q_{it} > \gamma) + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式（2）中， $I(\cdot)$ 为示性函数，当括号内的条件满足时取值为 1，否则取值为 0； γ 为门槛值； q_{it} 为门槛变量； Z_{it} 表示核心解释变量构成的 m 维向量； X_{it}

表示影响居民收入差距的控制变量的集合； ε_{it} 为随机扰动项。因此，上式可以表示为：

$$Theil_{it} = \begin{cases} \beta_0 + \beta_1 Z_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it}, & q_{it} \leq \gamma \\ \beta_0 + \beta_2 Z_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it}, & q_{it} > \gamma \end{cases} \quad (3)$$

在面板门槛回归原理和基准回归方程式的基础上，本文选取政府干预作为门槛变量，建立社会组织发展与居民收入差距的面板门槛回归模型，具体模型如下^①：

$$Theil_{it} = \beta_0 + \beta_1 Social_{it} I(Gov_{it} \leq \gamma) + \beta_2 Social_{it} I(Gov_{it} > \gamma) + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

四、实证分析

（一）社会组织发展对居民收入差距影响的面板基准回归结果

在模型回归前，应先确定使用固定效应模型还是随机效应模型。对此，本研究进行 Hausman 检验，得出 p 值为 0.875，无法拒绝原假设，故采用随机效应模型。进而，为保证研究结果的稳健性，本研究对该模型的各变量进行多重共线性检验。结果显示，所有变量的 VIF 值均在 5.0 以内，未发现严重多重共线性问题。在此基础上，社会组织发展对居民收入差距的基准回归结果如表 2 所示。社会组织发展对居民收入差距具有显著的正向影响（ $\beta = 0.00244$ ， $p < 0.01$ ），说明当前社会组织发展不能有效阻止居民收入差距扩大，H1 不成立。这可能是由以下原因导致：首先，社会组织对收入分配的调节作用主要集中于第三次分配，其主要服务于“特惠”群体而非“普惠”群体，且易受重大灾害、舆论事件和经济波动影响（杨方方，2022），存在资源不稳定、规模有限、可持续性弱的特点，难以承担“基础分配制度”使命（苗青，2022），制约了其调节收入分配的功能释放；同时，由于角色定位模糊、参与渠道有限等多重因素影响，社会组织参与初次分配和再分配的深度和广度不足，进一步削弱了其在收入分配调节体系中的效能。其次，我国社会组织成立时间短且规模小，运营中存在管理经验不足、内部管理机制不完善、监督与评估体系不健全等问题，难以构建系统性与持续性的收入分配调节机制，制约了社会组织调节收入分配的功能释放。最后，部分社会组织缺乏明确的组织愿景、使命感和价值观。尤其是在初次分配和再分配的调节过程中，社会组织在促进就业、提供公共服务等功能的发挥上依赖于政府的引导，导致其在调节收入分配过程中的效能和

① 为保证研究的适用性，式（4）表示社会组织与居民收入差距之间只存在一个门槛值的情况，若在实证过程中发现存在两个或三个门槛值，模型设定方式与此原理相似。

力度不足。

表2 社会组织发展对居民收入差距影响的基准回归结果

变量	回归系数	t 值
<i>Social</i>	0.00244***	3.72
<i>GDP</i>	-0.01111***	-5.50
<i>Gov</i>	-0.02401**	-2.45
<i>Open</i>	-0.00817*	-1.80
<i>Urban</i>	-0.25276***	-12.72
<i>Indus</i>	0.00400**	2.41
<i>Unemp</i>	0.35513**	3.00
<i>Edu</i>	-0.71697**	-3.09
常数项	0.34730***	21.47
样本量	527	

注：***、**、* 分别表示 *p* 值在 0.01、0.05 和 0.1 水平上显著。
资料来源：作者自制。

从控制变量来看，经济发展水平、政府干预程度、对外开放水平、城市化水平、教育水平都能显著缩小居民收入差距，其中教育水平的影响最为强烈，而失业率则显著加剧了居民收入差距。这一结果与现实情况基本相符，由于篇幅限制，此处不再详细论述。

(二) 政府干预的门槛效应检验

为检验政府干预在社会组织调节居民收入差距的过程中是否发挥了门槛作用，本研究将政府干预作为门槛变量，通过单一、双重及三重门槛回归模型进行检验，检验结果如表3所示。三重门槛在10%的水平上显著，说明社会组织发展对居民收入差距的影响存在非线性特征，具有显著的门槛效应。同时，政府干预程度的门槛值分别为0.2662、0.5541和0.9744（见表4）。

表3 门槛效应检验结果

门槛变量	门槛个数	<i>F</i> 值	<i>p</i> 值	临界值		
				10%	5%	1%
<i>Gov</i>	单一	40.43	0.047	30.6384	37.8650	70.4061
	双重	31.78	0.073	30.1674	35.6589	44.9118
	三重	28.12	0.070	22.9526	34.9555	62.3796

资料来源：作者自制。

表 4 门槛估计值及其置信区间

模型	门槛估计值	95%置信区间
单一门槛	0.2662	[0.2599, 0.2748]
双重门槛	0.5541	[0.4502, 0.7836]
三重门槛	0.9744	[0.5927, 1.1385]

资料来源：作者自制。

由表 5 可知，当政府干预程度处于第一阶段（ $Gov \leq 0.2662$ ）时，社会组织发展每提升一个单位，居民收入差距增加 0.00145，但该结果未通过显著性检验；当政府干预程度处于第二阶段（ $0.2662 < Gov \leq 0.5541$ ）时，社会组织发展每提升一个单位，居民收入差距显著减小 0.00719；当政府干预程度处于第三阶段（ $0.5541 < Gov \leq 0.9744$ ）时，社会组织发展每提升一个单位，居民收入差距显著减小 0.07271；当政府干预程度处于第四阶段（ $Gov > 0.9744$ ）时，社会组织发展每提升一个单位，居民收入差距显著减小 0.69226。结果显示，当政府干预程度跨越 0.2662 的门槛值后，社会组织发展能有效缩小居民收入差距，且随着政府干预程度的不断提升，社会组织调节收入分配的作用愈加明显。此结果证实 H2 成立，即在政府干预程度高的强政府模式下，政府这一“有形的手”不仅能通过购买社会组织服务、税收优惠等途径减轻社会组织运行成本负担，为其提供必要的资金支持，还能够通过优化社会组织登记制度、专项资金补贴等措施明确其功能定位，引导和支持社会组织更有效地发挥其在表达公共利益、促进就业创业、保护劳动者权益、帮扶困难群体等方面的作用，进而促进其在三次分配中的功能发挥。同时，该结果是对基准回归结果的进一步证明，当前我国政府干预程度整体未跨越 0.2662 门槛值^①，正处于政府干预的第一阶段，因此社会组织发展并不能够有效阻止居民收入差距的扩大。

表 5 政府干预的门槛回归结果

变量	回归系数	t 值
<i>Social</i> ($Gov \leq 0.2662$)	0.00145	1.47
<i>Social</i> ($0.2662 < Gov \leq 0.5541$)	-0.00719***	-3.23
<i>Social</i> ($0.5541 < Gov \leq 0.9744$)	-0.07271***	-7.14
<i>Social</i> ($Gov > 0.9744$)	-0.69226***	-11.83
控制变量	控制	
常数项	0.37203***	12.15
样本量	527	

注：***、**、* 分别表示 p 值在 0.01、0.05 和 0.1 水平上显著。

资料来源：作者自制。

① 见表 1 各变量的统计性描述结果。

(三) 异质性检验

1. 地区异质性检验结果

各地区在资金、人才、政策环境、社会组织发展程度等方面存在明显差异，使社会组织对居民收入差距的影响呈现出地区异质性。基于此，为深入理解社会组织在促进区域均衡发展中的作用，本研究根据国家统计局的最新划分，将全国分为西部地区、中部地区、东部地区和东北地区，以探讨社会组织发展对居民收入差距影响的地区异质性，结果如表 6 所示。东北地区社会组织发展对居民收入差距具有显著的正向影响，而这一影响在西部地区、中部地区和东部地区并不显著。这可能与东北地区的产业结构相对滞后、人口流失与老龄化问题相关。东北地区以资源密集型产业为主，但由于科技成果转化率低、创新动力不足等因素影响，资源密集型产业未能有效过渡到知识密集型产业，战略性新兴产业培育进展缓慢，成为我国经济增长的“洼地”（周绍杰、薛婧，2023）。此外，东北地区人口流失和老龄化导致人力资本总量减少，有效劳动力不足，限制了技术进步和劳动生产率提高，进一步制约了东北地区的经济发展（吴昊，2024）。受限于经济发展滞后与人口“失血”的恶性循环，东北地区的社会组织无法有效发挥调节收入分配的作用：一方面，劳动力外流使东北地区流失了大量高素质年轻劳动力，这不仅造成社会组织潜在会员和活动参与者的减少，还削弱了其调节收入分配的活力和能力。另一方面，人口老龄化加剧了对健康护理和养老服务的需求，进一步加重了社会保障体系的运行压力，而这产生的服务缺口亟须社会组织填补，但东北地区社会组织的服务能力难以有效满足这一需求，制约了其调节收入分配作用的发挥。

表 6 地区和类型异质性回归结果

	西部地区	中部地区	东部地区	东北地区	社会团体	基金会	社会服务机构
<i>Social</i>	0.00005 (0.02)	0.00283 (1.26)	-0.00002 (-0.04)	0.02028 ** (2.66)	0.00223 (1.28)	0.09479 ** (2.05)	0.00432 *** (4.62)
<i>GDP</i>	-0.00592 (-1.25)	0.00135 (0.21)	-0.00333 * (-1.92)	-0.01594 *** (-4.29)	-0.01168 *** (-5.76)	-0.01172 *** (-5.80)	-0.01048 *** (-5.16)
<i>Gov</i>	-0.03651 ** (-2.80)	0.07912 ** (2.27)	-0.01423 (-0.74)	-0.14483 *** (-3.80)	-0.02858 ** (-2.92)	-0.02576 ** (-2.60)	-0.02151 ** (-2.19)
<i>Open</i>	-0.04736 ** (-2.66)	-0.06676 ** (-2.23)	0.00137 (0.41)	-0.00773 (-0.42)	-0.01212 ** (-2.65)	-0.00917 * (-1.87)	-0.00775 * (-1.75)
<i>Urban</i>	-0.31779 *** (-7.77)	-0.44521 *** (-6.82)	-0.19508 *** (-10.92)	-0.11431 (-1.34)	-0.23328 *** (-12.01)	-0.23447 *** (-12.36)	-0.25921 *** (-13.05)
<i>Indus</i>	0.01359 ** (2.75)	0.02324 *** (4.04)	-0.00248 (-1.56)	-0.00570 (-1.19)	0.00418 ** (2.45)	0.00321 * (1.88)	0.00347 ** (2.10)

(续上表)

	西部地区	中部地区	东部地区	东北地区	社会团体	基金会	社会服务机构
<i>Unemp</i>	0.86031*** (4.01)	-0.16048 (-0.87)	-0.16552 (-1.22)	-0.76980** (-2.61)	0.33969** (2.84)	0.34604** (2.90)	0.36698** (3.12)
<i>Edu</i>	-0.83367 (-1.42)	0.18301 (0.37)	-0.63528** (-3.03)	-1.56672** (-2.82)	-0.72804** (-3.10)	-0.68412** (-2.91)	-0.72387** (-3.13)
常数项	0.32772*** (9.32)	0.28333*** (6.72)	0.25151*** (15.87)	0.36706*** (8.26)	0.34745*** (21.24)	0.34782*** (21.37)	0.34492*** (21.38)
样本量	187	119	170	51	527	527	527

注：括号内数据为 *t* 值。* 表示 $p < 0.1$ ，** 表示 $p < 0.05$ ，*** 表示 $p < 0.001$ 。
资料来源：作者自制。

2. 类型异质性检验结果

不同类型社会组织的组织形式、资金来源和运作方式各异，导致其对居民收入差距的影响存在差异。基于此，本文将社会组织划分为社会团体、基金会和社会服务机构，通过分组回归探讨不同类型社会组织对居民收入差距的异质性影响，结果如表 6 所示。社会团体对居民收入差距的影响并不显著，但基金会和社会服务机构对居民收入差距则具有显著的正向影响。这可能是因为我国基金会发展仍处于初期阶段，整体数量较少且存在组织不规范、透明度不足等问题，可能导致捐赠资金未流向弱势群体，反而向既得利益者倾斜（Lee & Yun, 2015）。此外，民办学校、养老机构等社会服务机构仍存在属性不清、定位不明等问题，致使其公共服务供给面临资金短缺和监管缺失的双重困境。同时，服务对象的广泛性和复杂性导致社会服务机构难以形成精准有效的公共服务供给模式，制约了其缩小收入差距的能力。

（四）稳健性检验

为验证门槛回归结果的稳健性，本文将居民收入差距的衡量指标由泰尔系数更换为城乡居民可支配收入比，并将政府干预作为门槛变量进行回归分析。实证结果发现，社会组织对居民收入差距的影响存在显著的门槛效应，当政府干预达到一定程度后，社会组织发展才能有效缓解居民收入差距，且影响系数的作用方向与前文基于泰尔系数的门槛效应回归结果大体一致，验证了前文实证结果的稳健性^①。

① 因篇幅限制，本文不呈现具体的门槛效应结果，若读者感兴趣可向作者索取。

五、结论与启示

（一）研究结论

凭借多元的资金来源渠道、民主科学的内部治理结构及非营利的基本属性，社会组织跨越了传统市场与政府的职能边界，通过促进就业创业、维护劳动者权益、表达公共利益、帮扶困难群体等方式在收入分配各环节中发挥了独特优势，为实现共同富裕提供了持续动力。实证结果发现：（1）当前，社会组织调节收入分配的作用仍主要集中于第三次分配，而在初次分配和再分配环节的参与较为有限，这使其发展难以有效遏制居民收入差距的扩大趋势。在考虑政府干预的门槛效应后，研究进一步发现社会组织发展对居民收入差距的影响存在显著的门槛效应。具体而言，在政府干预程度跨越门槛值 0.2662 前，社会组织发展不能有效阻止居民收入差距的扩大；而跨越该门槛值后，社会组织发展则能够有效缓解居民收入差距，且随着政府干预程度的提升，其调节收入分配、促进社会公平的作用逐渐增强。（2）社会组织对居民收入差距的影响存在地区和类型上的异质性。具体而言，东北地区社会组织发展对居民收入差距具有显著的正向影响，而这一影响在西部地区、中部地区和东部地区并不显著。基金会和社会服务机构对居民收入差距具有显著的正向影响，而社会团体对居民收入差距的影响并不显著。

（二）启示与对策建议

首先，强化政府对社会组织的政策引导与制度赋能，推动社会组织有效参与收入分配调节。其一，引导社会组织深度参与初次分配环节，通过联合开发就业岗位等方式促进就业创业，提升劳动力市场效率，从而发挥其在初次分配中的调节作用；其二，为社会组织提供更多的公共利益表达和政策建言渠道，明确购买服务的重点领域，优先支持民生保障、公益慈善等领域，引导社会组织更多地参与到再分配过程中；其三，完善社会组织登记制度，扩大慈善组织占比，鼓励更多社会力量参与收入分配调节，推动慈善捐赠常态化和规范化发展。

其次，根据社会组织的类别特征与收入分配调节过程中的功能分化实施分类治理策略。其一，推动基金会在数量和规模上的稳步增长，建立健全基金会管理制度与流程规范，为新设立的基金会提供政策支持及税收优惠；其二，明确社会服务机构的功能定位，系统性提升其公共服务供给与资源配置能力，引

导其发挥专业优势和公益属性，扩展其调节收入分配的参与广度；其三，各类社会组织应结合所处环境及自身属性构建资源共享与优势互补机制，促进各组织间协同合作与联动发展，从而提升其调节收入分配的能力。

最后，建构区域协同治理网络，促进社会组织资源整合与公共服务效能提升。一是促进区域间社会组织协同合作与知识共享，发挥发达地区社会组织的带动作用，提升东北地区社会组织在医疗、养老、民生保障等领域中的服务效能，在一定程度上弥补政府在再分配过程中的不足，缩小收入差距、促进社会公平；二是建立跨区域的合作机制，推动东北地区与其他地区在基础设施建设、产业互补、技术交流等方面实现协同发展。通过政策引导促进资源共享与优势互补，促进东北地区更好地融入全国经济发展大格局，进而提高东北地区社会组织调节收入分配的能力。

（三）研究局限与展望

尽管文章探讨了社会组织发展、政府干预与居民收入差距之间的关系，但仍存在一定的局限性。第一，在衡量社会组织发展程度时仅以各省社会组织数量为单一指标，未能充分体现社会组织质量、结构等多维特征。为深化社会组织发展、政府干预与居民收入差距之间关系的实证支撑，未来研究将采用资金使用效率等细化指标来衡量社会组织的发展程度。第二，仅选取一般公共预算支出占地区生产总值的比重为政府干预程度的衡量指标，未能充分揭示政府干预的多维性质，未来研究需进一步扩展代理变量体系，以全面评估政府干预在社会组织调节收入分配中的作用。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆 (2012). 公共事物的治理之道：集体行动的演进. 余逊达、陈旭东译. 上海：上海译文出版社.
- Ostrom, E. (2012). *The Way of Governing Public Things: The Evolution of Collective Action*. (Yu, S. D. & Chen, X. D. trans.) Shanghai: Shanghai Translation Publishing House. (in Chinese)
- 白景明 (2022). 改革开放以来一般公共预算支出总额增长轨迹研究. 财政监督, (1): 27-33.
- Bai, J. M. (2022). A Study on the Growth Track of the Total General Public Budget Expenditure since the Reform and Opening-up Period. *Financial Supervision*, (1): 27-33. (in Chinese)
- 陈强 (2014). 高级计量经济学及Stata应用(第二版), 北京：高等教育出版社.
- Chen, Q. (2014). *Advanced Econometrics and Stata Applications (Second Edition)*. Beijing: Higher Education Press. (in Chinese)
- 陈文、吴赢 (2021). 数字经济发展、数字鸿沟与城乡居民收入差距. 南方经济, (11): 1-17.
- Chen, W., & Wu, Y. (2021). Digital Economy's Development, Digital Divide and the Income Gap Between Urban and Rural Residents. *South China Journal of Economics*, (11): 1-17. (in Chinese)
- 陈婉玲 (2007). 从单一干预到微观规制与宏观调控的辩证统一——政府干预经济的立法理念变迁. 现代法学, (6): 49-55.
- Chen, W. L. (2007). From Interference to Micro-regulation and Macro-control: Change of Government's Legislative

- Ideas in Intervening Market Economy. *Modern Law Science*, (6): 49-55. (in Chinese)
- 杜玉华、吴越菲 (2016). 从“政社合作”到“互嵌式共治”: 社区治理结构转型的无锡实践及其反思. *人口与社会*, 32(1): 4-13.
- Du, Y. H., & Wu, Y. F. (2016). From “Government-Society Cooperation” to “Mutual-embedded Co-governance”: Practice and Reflection of the Transformation of Community Governance Structure in Wuxi. *Population and Society*, 32(1): 4-13. (in Chinese)
- 董直庆、王辉 (2021). 城市财富与绿色技术选择. *经济研究*, 56(4): 143-159.
- Dong, Z. Q., & Wang, H. (2021). Urban Wealth and Green Technology Choice. *Economic Research Journal*, 56(4): 143-159. (in Chinese)
- 宫晓辰、孙涛、叶士华 (2022). 政治关联可以提升社会组织生存能力吗? ——基于收入多样性的中介效应分析. *公共管理与政策评论*, 11(1): 131-144.
- Gong, X. C., Sun, T., & Ye, S. H. (2022). How Do Political Ties Improve the Viability of Social Organizations? The Mediating Effect of Revenue Diversification. *Public Management and Policy Review*, 11(1): 131-144. (in Chinese)
- 何立军、李发戈 (2022). 社会企业在第三次分配中的作用机理研究. *社会政策研究*, (1): 103-118.
- He, L. J., & Li, F. G. (2022). Research on the Effect of Social Enterprises in the Third Distribution. *Social Policy Research*, (1): 103-118. (in Chinese)
- 何晓斌、董寅茜 (2023). 公益基金会可以减弱经济不平等吗? ——基于组织生态学的视角. *南京社会科学*, (8): 39-51+62.
- He, X. B., & Dong, Y. Q. (2023). Can Charity Foundations Reduce Economic Inequality? The Perspective of Organizational Ecology. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (8): 39-51+62. (in Chinese)
- 何欣峰 (2014). 社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析. *中国行政管理*, (12): 68-70.
- He, X. F. (2014). Analysis on Community Social Organizations Participating in Community Governance. *Chinese Public Administration*, (12): 68-70. (in Chinese)
- 黄六招 (2023). 政府资助社会组织的动因研究——基于信任的视角. *广西师范大学学报(哲学社会科学版)*, 59(3): 56-74.
- Huang, L. Z. (2023). A Study on the Motivation of Government Funding for Social Organizations: A Trust-based Perspective. *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 59(3): 56-74. (in Chinese)
- 黄庆华、潘婷、时培豪 (2023). 数字经济对城乡居民收入差距的影响及其作用机制. *改革*, (4): 53-69.
- Huang, Q. H., Pan, T., & Shi, P. H. (2023). The Impact of Digital Economy on the Income Gap Between Urban and Rural Residents and Its Impact Mechanism. *Reform*, (4): 53-69. (in Chinese)
- 李平原 (2014). 浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角. *学习论坛*, 30(5): 50-53.
- Li, P. Y. (2014). An Analysis of the Applicability and Limitations of Ostrom's Polycentric Governance Theory: From the Perspective of Government, Market, and Social Pluralistic Co-governance. *Tribune of Study*, 30(5): 50-53. (in Chinese)
- 李旭红 (2021). 三次分配视角下促进共同富裕的税收政策选择. *税务研究*, (11): 14-17.
- Li, X. H. (2021). Tax Policy Choices for Promoting Common Prosperity from the Perspective of the Three Distributions. *Taxation Research*, (11): 14-17. (in Chinese)
- 李卓、刘少鹏、闫晓静 (2024). 有为政府与活力社会: 数字社会治理的理论逻辑与实践路径. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 26(3): 38-51.
- Li, Z., Liu, S. P., & Yan, X. J. (2024). Effective Government and Dynamic Society: Theoretical Logic and Practical Path of Digital Society Governance. *Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 26(3): 38-51. (in Chinese)
- 刘剑文、侯卓 (2017). 事权划分法治化的中国路径. *中国社会科学*, (2): 102-122+207-208.
- Liu, J. W., & Hou, Z. (2017). A Chinese Path to Bringing the Demarcation of Powers and Responsibilities under the Rule of Law. *Social Sciences in China*, (2): 102-122+207-208. (in Chinese)

- 刘蕾、史钰莹 (2021). 我国慈善捐赠政策的政策变迁与工具选择——基于中央层面的政策文本分析. 北京行政学院学报, (6): 30-39.
- Liu, L., & Shi, Y. Y. (2021). Policy Change and Tool Selection of Charitable Donation Policy in China: An Analysis Based on Policy Texts at the Central Level. *Journal of Beijing Administration Institute*, (6): 30-39. (in Chinese).
- 陆铭、欧海军 (2011). 高增长与低就业: 政府干预与就业弹性的经验研究. 世界经济, (12): 3-31.
- Lu, M., & Ou, H. J. (2011). High Growth and Low Employment: An Empirical Study of Government Intervention and Employment Elasticity. *The Journal of World Economy*, (12): 3-31. (in Chinese)
- 罗楚亮、李实、岳希明 (2021). 中国居民收入差距变动分析 (2013—2018). 中国社会科学, (1): 33-54+204-205.
- Luo, C. L., Li, S., & Yue, X. M. (2021). An Analysis of Changes in the Extent of Income Disparity in China (2013-2018). *Social Sciences in China*, (1): 33-54+204-205. (in Chinese)
- 罗婧 (2021). 三次分配的制度化体系构建——基于“个人—公共—文化”分析视角. 中国特色社会主义研究, (6): 84-90+109.
- Luo, J. (2021). Building an Institutional System of Three Distribution: Analysis from the Perspective of “Individual-Public-Culture”. *Studies on Socialism with Chinese Characteristics*, (6): 84-90+109. (in Chinese)
- 苗青 (2022). 高水平促进第三次分配: 分析框架与实施路径, 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 30(6): 86-99.
- Miao, Q. (2022). High-Level Promotion of the Third Distribution: Analysis Framework and Implementation Path. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 30(6): 86-99. (in Chinese)
- 沈永东 (2021). 社会组织推动城乡区域协调的体制机制与政策支撑——基于浙江共同富裕示范区建设经验. 探索与争鸣, (11): 27-29+177.
- Shen, Y. D. (2021). Systemic Mechanisms and Policy Support for Social Organizations in Promoting Coordinated Urban-Rural Regional Development: Based on the Experience of Zhejiang's Common Prosperity Demonstration Zone. *Exploration and Free Views*, (11): 27-29+177. (in Chinese)
- 孙迎联 (2016). 收入分配机制: 共享发展视野下的理论新思. 理论与改革, (5): 155-159.
- Sun, Y. L. (2016). Income Distribution Mechanism: A Theoretical Perspective on Shared Development. *Theory and Reform*, (5): 155-159. (in Chinese)
- 王焕、魏娜、张勇杰 (2023). 信息公开与志愿服务参与意愿: 基于社会组织评估的实验研究. 公共行政评论, 16(5): 86-105+198.
- Wang, H., Wei, N., & Zhang, Y. J. (2023). Information Disclosure and Willingness to Volunteer: An Experimental Study Based on the Evaluations of Social Organizations. *Journal of Public Administration*, 16(5): 86-105+198. (in Chinese)
- 王诗宗、宋程成 (2013). 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思, 中国社会科学, (5): 50-66+205.
- Wang, S. Z., & Song, C. C. (2013). Independence or Autonomy: A Reflection on the Characteristics of Chinese Social Organizations. *Social Sciences in China*, (5): 50-66+205. (in Chinese)
- 王兴伦 (2005). 多中心治理: 一种新的公共管理理论. 江苏行政学院学报, (1): 96-100.
- Wang, X. L. (2005). Polycentric Governance: A New Theory of Public Management. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (1): 96-100. (in Chinese)
- 王晔安、易靖璇、郑广怀 (2023). 规制型吸纳: 我国社会组织健康有序发展的机理. 中国行政管理, 39(8): 6-16.
- Wang, Y. A., Yi, J. X., & Zheng, G. H. (2023). Regulatory Absorption: The Mechanism of Healthy and Orderly Development of Social Organizations in China. *Chinese Public Administration*, 39(8): 6-16. (in Chinese)
- 王玉珍、王李浩 (2016). 治理现代化背景下社会组织省域发展差异分析. 中国行政管理, (10): 45-50.
- Wang, Y. Z., & Wang, L. H. (2016). An Analysis of Chinese Provincial Development Differentiation of Social Organizations under the Governance Modernization. *Chinese Public Administration*, (10): 45-50. (in Chinese)
- 吴昊 (2024). 推动东北全面振兴的政策支持: 基本原则与着力方向. 人民论坛·学术前沿, (4): 79-87.
- Wu, H. (2024). Policy Support for the Comprehensive Revitalization of Northeast China: Principles and Directions.

- Frontiers*, (4): 79-87. (in Chinese)
- 吴结兵、沈台风 (2015). 社会组织促进居民主动参与社会治理研究. *管理世界*, (8): 58-66.
- Wu, J. B., & Shen, T. F. (2015). A Study on the Role of Social Organizations in Promoting Active Citizen Participation in Social Governance. *Journal of Management World*, (8): 58-66. (in Chinese)
- 许源源、朱敏青 (2021). 养老服务中多元合作供给的困境与出路——基于组织整合的视角. *湘潭大学学报(哲学社会科学版)*, 45(1): 45-51.
- Xu, Y. Y., & Zhu, M. Q. (2021). The Dilemma and Outlet of Multiple Cooperative Supply in the Service for the Aged: From the Perspective of Organizational Integration. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 45(1): 45-51. (in Chinese)
- 杨方方 (2022). 共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业. *社会保障评论*, 6(1): 133-159.
- Yang, F. F. (2022). The Third Distribution and Philanthropy in the Context of Common Prosperity. *Chinese Social Security Review*, 6(1): 133-159. (in Chinese)
- 叶士华、孙涛 (2021). 竞争可以提升社会组织专业化水平吗——基于全国 735 家社会服务组织的实证分析. *甘肃行政学院学报*, (4): 38-47+124-125.
- Ye, S. H., & Sun, T. (2021). Can Competition Improve the Level of Professionalization of Social Organizations? Based on an Empirical Study of 735 Social Service Organizations. *Journal of Gansu Administration Institute*, (4): 38-47+124-125. (in Chinese)
- 张舜禹、郁建兴、朱心怡 (2022). 政府与社会组织合作治理的形成机制——一个组织间构建共识性认知的分析框架. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 52(1): 67-81.
- Zhang, S. Y., Yu, J. X., & Zhu, X. Y. (2022). The Formation Mechanism of Collaborative Governance Between Government and Social Organizations: An Analysis Framework for Inter-organizational Consensus Cognition Construction. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 52(1): 67-81. (in Chinese)
- 周绍杰、薛婧 (2023). 构建东北全面振兴的经济地理新格局——基于“哈长沈大”一轴战略的思考. *社会科学辑刊*, (6): 13-24+245+237.
- Zhou, S. J., & Xue, J. (2023). New Strategy of Comprehensive Revitalization in Northeast China: Constructing the New Pattern of Northeast Economic Geography. *Social Sciences Journal*, (6): 13-24+245+237. (in Chinese)
- 周学锋、高猛 (2012). 社会组织促进就业的功能与制度路径. *中国行政管理*, (11): 36-40.
- Zhou, X. F., & Gao, M. (2012). On the Employment Promotion Function of Social Organizations and Its Institutional Path. *Chinese Public Administration*, (11): 36-40. (in Chinese)
- 朱秋博、朱晨、彭超、白军飞 (2022). 信息化能促进农户增收、缩小收入差距吗? *经济学(季刊)*, 22(1): 237-256.
- Zhu, Q. B., Zhu, C., Peng, C., & Bai, J. F. (2022). Can Informatization Boost Farmers' Income and Narrow the Income Disparity in Rural China? *China Economic Quarterly*, 22(1): 237-256. (in Chinese)
- Bach, T. N. Le, C. Q. & Nguyen, T. V. (2021). Rent Sharing, Investment, and Collective Bargaining: Evidence from Employee-Level Data in Vietnam. *The Developing Economies*, 59(1): 3-38.
- Gathen, J. M., Slettebø, T., & Skjeggstad, E. (2025). The Participation of People in Vulnerable Situations in Interest Organisations: A Qualitative Study of Representatives Views. *Journal of Social Policy*, 54(1): 324-341.
- Ho, A. P., & Chan, K. (2010). The Social Impact of Work-Integration Social Enterprise in Hong Kong. *International Social Work*, 53(1): 33-45.
- Hansen, B. E. (2000). Sample Splitting and Threshold Estimation. *Econometrica*, 68(3): 575-603.
- Lee M. Y., & Yun M. H. (2015). A Qualitative Study of Fundraisers' Ethical Dilemma and Conflict in the NGOs. *Journal of Korean Social Welfare Administration*, 17(2): 247-275.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3): 641-672.
- Stacey, P. (2013). Government Support for Open Educational Resources: Policy, Funding, and Strategies. *International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 14(2): 67-80.

责任编辑：张雪帆

财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗？

张 原 刘丽君*

【摘要】 实现基本公共服务均等化是迈向共同富裕的必经之路，而基本公共服务供给与财政状况息息相关。论文基于中国 31 个（不包括台湾省及香港、澳门两个特别行政区）省、自治区、直辖市 2007—2020 年的面板数据，立足于我国财政分权体制现状，针对政府工作报告文本分析并构建注意力测量指标体系，从理论和实证层面系统分析财政纵向失衡影响地方政府公共服务注意力的作用机制。研究发现，财政纵向失衡对于地方政府公共服务注意力具有显著的抑制作用，地方政府享有的财政自主权越高，该抑制作用越弱。财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的负向影响还存在地区、环境异质性以及递增的单门槛效应。研究通过量化政府注意力这一崭新的视角为厘清地方政府对公共服务关注度提供了新的研究思路，对于弱化财政纵向失衡负面影响、推动基本公共服务均等化目标的实现具有实践意义。

【关键词】 财政纵向失衡 公共服务 注意力 财政自主权

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0155-18

一、引言

当前，我国进入了新的发展时期，居民对完善医疗卫生、义务教育、生态环保等基本公共服务供给体系的需求日益迫切，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。党的二十大报告指出：“社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。”因此，

* 张原，陕西科技大学经济与管理学院副教授。刘丽君，陕西科技大学经济与管理学院硕士研究生。

基金项目：国家社会科学基金后期资助项目“数字经济时代科创板上市公司多元化信息披露机理及经济后果研究”（21FGLB006）。

保障和改善民生是提高人民生活幸福指数、促进社会和谐稳定发展的重要推动力。公共服务作为民生福祉的基础性内容，与群众福利水平、社会公平正义甚至国民经济发展息息相关，是衡量共同富裕实现进程的关键指标。“十四五”规划要求到2025年基本公共服务均等化水平明显提高，到2035年基本公共服务实现均等化，让公共服务产品基本均等地惠及全民已成为党和国家的施政重点和重要战略目标。近年来，政府推进公共服务基础设施建设取得了显著成效，医疗卫生服务条件得到明显改善，公共交通设施覆盖率稳步提高，义务教育政策也得以有效落实，并取得了全面建成小康社会的历史性胜利。但是，目前我国基本公共服务领域依然存在配置不均等、供给效率低下、歧视性供给等问题，如何补齐公共服务短板以推进公共服务均等化目标的实现仍需要进一步探索。

政府是基本公共服务均等化的推行者及公共财政投入的具体实施者（文宏、赵晓伟，2015），财政资金投入是公共服务有效供给的物质保障和前提条件。2013年，党的十八届三中全会首次提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”。财政承担着配置资源、分配收入及促进经济稳定与发展的重要职责。然而，自1994年分税制改革以来，中央与地方政府间进行财政分权，我国逐渐形成了“财权上提，事权下移”的财政格局，财权事权不匹配使地方政府面临严重的财政压力，催生了财政纵向失衡问题。财政纵向失衡即在分权体制下，中央和地方政府财政收支责任错配导致的地方政府财政收入和支出存在非对称缺口的现象，通俗来讲，地方政府的财政收入无法满足其支出需求，因而出现财政赤字，无法自主达到财政平衡。虽然中央财政已经采取了增加转移支付、提高地方财政资金留用比例等措施保证地方财政的运转，但是也加剧了地方政府的财政纵向失衡问题。党的二十届三中全会提出“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。尽管如此，财政纵向失衡的问题并未得到根本解决，且成为制约地方政府行为的重要体制因素之一，甚至影响了地方政府的公共支出偏好（李兴文等，2021）。地方政府倾向于将资源投入到经济建设中，从而挤占了对民生类公共服务等领域的投入，且地方政府是提供公共服务的重要主体（龚璞、杨永恒，2017），这势必会影响公共资源配置效率和公共服务供给水平。基于已有文献，许多学者关注财政纵向失衡现象产生的社会效应，主要集中于公共服务质量、供给水平和效率方面，但关于财政纵向失衡对基本公共服务影响的研究较少。本文以中国财政分权体制为背景，梳理已有研究成果，尝试从地方政府对基本公共服务的注意力配置这一视角出发，探讨财政纵向失衡对公共服务的影响效应，以期为推动我国财政体制改革和完善、实现基本公共服务均等化提供新的决策依据。

本文可能的边际贡献在于：（1）在研究视角和方法方面，立足于地方政府

对基本公共服务的注意力配置角度,通过文本分析和软件量化构建衡量公共服务注意力的指标,将财政纵向失衡与地方政府公共服务注意力纳入同一研究框架,为基本公共服务领域研究提供了新的视角,也丰富了财政纵向失衡对地方政府行为影响效应的研究。(2)在研究内容方面,本文以“现象—机制—效应”为研究逻辑,系统研究财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力影响的内在机理,并通过调节机制、异质性分析和门槛效应进一步深入挖掘二者之间的作用机制和规律,在现有研究的基础上增添了新的理论依据和实证支持。(3)在研究启示方面,本文研究有助于地方政府了解自身对于基本公共服务各领域的注意力配置,发现财政公共支出结构是否存在问题并对症下药,为弱化财政纵向失衡负面影响、规范中央转移支付体系、助推公共服务政策后续优化和区域均衡发展提供政策启示。

二、文献回顾与假设提出

(一) 政府公共服务注意力配置

“注意力”一词最初为心理学概念,是指个体心理活动中对于特定事物和对象的意识的集中、聚焦和关注。Simon (1947) 首次将“注意力”引入管理学科中,提出了有限理性决策理论,认为注意力是行为主体在决策时选择性地关注或忽略某些信息,并作用于管理实践的过程。决策者对信息的注意力是比信息本身更加稀缺的资源,他们会在有限理性的范围内分配对不同信息的注意力,以此决定资源配置等行为的选择。之后,琼斯(2010)在政府公共管理领域引入注意力概念,并提出了“注意力驱动的政策选择模型”理论。该理论指出注意力即决策者对于特定信息事务的关注度,政府决策者有限的注意力及转移是其行为选择的主要原因。在公共管理领域中,注意力理论的应用为探究政府议程制定及变迁、政策执行等政府行为提供了新的视角。近年来,政府注意力研究逐步成为备受学界关注的议题,学者们通过各种政策文本载体量化测度政府对某项公共事务的注意力配置和分布,厘清政府对公共事务治理的注意力焦点、表象特征及改革进程,总结政府的治理经验与启示。陈思丞和孟庆国(2016)对毛泽东年谱中 2614 段批示进行编码,测量国家最高领导人对政治议题的注意力分配和变动;张坤鑫(2021)基于我国 259 个地级行政区政府工作报告测量政府决策者在环境保护议题上的注意力配置,探究地方政府环境注意力与环境保护政策执行力之间的关系;文宏和赵晓伟(2015)通过对中部六省政府工作报告进行文本分析,测量政府对基本公共服务领域的关注程度,研究发现,政府的

公共服务注意力配置与财政投入成正比。政府注意力配置作为政府治理决策的基础和前提（张坤鑫，2021），已然成为分析政府决策者行为选择的重要变量，政府注意力影响行为选择的内在机理基本循着关注议题—解释意义—政策执行的信息处理逻辑（Stevens, et al., 2015）。学者们的研究对于厘清政府对公共服务领域的注意力焦点、总结治理经验与启示具有重大意义。本文旨在探究公共服务供给问题，而政府注意力作为影响基本公共服务供给的重要因素（文宏、赵晓伟，2015），是揭示政府对公共服务领域重视程度和财政资源投入倾向的关键切入点。因此，本文将政府分配于公共服务领域的注意力定义为政府公共服务注意力，并试图从驱动公共服务供给的政策执行源头，即政府公共服务注意力这一角度探讨财政纵向失衡对其的影响。

（二）财政纵向失衡与地方政府公共服务注意力

作为典型的“政府主导”经济社会发展的国家，我国地方政府既要贯彻落实中央的宏观指导政策，也要建立促进地方协调发展的自上而下的社会治理制度（郭爱君等，2020）。因此，自分税制改革以来，“财权上提，事权下移”的财政分权体制在我国应运而生。财权上提使地方政府的财政收入结构和规模受到限制，中央政府则发挥对财政政策的宏观调控能力，通过转移支付机制约束和激励地方政府的行为选择。事权下移又能够赋予地方政府充分的财政决策自主权，激发其主观能动性以负责辖区经济社会发展。然而，财权与事权支出责任不匹配导致的财政纵向失衡问题也随之而来，严重影响了地方政府的收支偏好与行为选择（郭爱君等，2020；李兴文等，2021），不利于调动地方政府积极性（朱俊明、李博峰，2024）。由于地方政府是基本公共服务产品的供给主体，财政收支状况和收支不平衡问题会对地方政府在公共服务供给方面的关注程度和财政资源的投入产生实质性的影响。因此，本文尝试对财政纵向失衡影响地方政府公共服务注意力的理论机制进行分析。

首先，财政纵向失衡即地方政府财政收入与支出责任之间产生了缺口，随着缺口的扩大，地方政府间会为获取更多生产要素和税源等资源而展开博弈和竞争。政府决策者会选择将有限的财政收入优先投入生产建设类等经济性项目以提高生产总值增速、扩大税源基础、促进经济快速发展、增强地方竞争优势（Oates, 1993；韦东明等，2021；张维刚、欧阳建勇，2023），与此同时，政府对于公共服务类项目的注意力将会被挤占。其次，在财政纵向失衡导致的地方间横向竞争情境下，针对地方政府官员施行的行政考核体系多以 GDP（国内生产总值）等经济指标“论英雄”，这种“锦标赛”式的晋升激励机制会导致官员更加偏向于注重短期经济效益，财政资金更多地被投入经济性支出，甚至可

能由此而滋生趋利性的贪污腐败行为(储德银等,2018),导致居民的社会性需求被严重忽视。最后,财政纵向失衡的加剧会增强地方政府对中央转移支付等兜底措施的依赖性,这会使地方政府落入缺乏财政预算约束刚性的“激励陷阱”(李兴文等,2021;韦东明等,2021),而中央转移支付中的专项资金只占据较小比例,大部分未被规定用途的资金中有一定的资源会被需要“打补丁”的临时性项目占据(储德银、邵娇,2018),本应投入民生领域的财政资源被挤占,转移支付对地方政府公共民生项目的激励作用被弱化,政府的注意力会更少地聚焦在公共服务方面。

基于上述分析,本文提出假设:在其他条件不变的情况下,财政纵向失衡与地方政府公共服务注意力之间存在负相关关系。

三、研究设计

(一) 样本选择与数据来源

2007年起全面实施政府收支分类改革后,公共财政体制得以进一步改革和完善,政府披露的财务信息也出现较大变化。因此,为降低相关政策对研究结论的影响,本文选取2007—2020年全国31个省、自治区、直辖市的平衡面板数据作为研究样本以检验财政纵向失衡对政府公共服务注意力的影响,共434个观测值^①。地方政府公共服务注意力数据提取自各地方政府工作报告,市场化指数来源于《中国分省份市场化指数报告》(个别缺失值通过线性插值法获得),其他数据均来自历年的《中国财政年鉴》和《中国统计年鉴》。数据处理和分析采用Excel和Stata 16统计软件。

(二) 变量定义

1. 被解释变量

本文的被解释变量是地方政府公共服务注意力。本文参考文宏和赵晓伟(2015)的研究,利用Nvivo软件对各省级行政区2007—2020年政府工作报告进行文本分析。首先,将文本导入ROST CM分词软件,将分词结果中词频较高的词汇与基本公共服务研究维度相结合,确定政府基本公共服务的范围,将其作为一级关键词(如社会保障与就业、教育、医疗卫生、交通运输等),并为各公共服务领域梳理和选定相应的更加细致具体的二级关键词(如保险、住房、

^① 鉴于数据可得性,本研究样本未涉及台湾省及香港、澳门两个特别行政区。

创业、失业、义务教育、学生、医院、药物、铁路、公路等)。然后,依据关键词汇总表,运用 Nvivo 软件对各省每年的政府工作报告建立相关节点并编码,对各基本公共服务领域中关键词出现的词频计数,并统计工作报告文本的总词频数。关键词词频数占文本总词频数的百分比即为地方政府公共服务注意力的衡量指标。

2. 解释变量

本文的解释变量是财政纵向失衡。如前文所述,财政分权体制下地方政府财权事权不匹配使得地方政府长期依赖于中央的“财政兜底”——各类转移支付,因此形成的地方财政收支缺口演变为日渐突出的财政纵向失衡(蔡庆丰、陈熠辉,2023)。本文立足于中国式财政分权体制下收支分权不对称的显著特征,借鉴储德银和迟淑娴(2018)、张维刚和欧阳建勇(2023)、蔡庆丰和陈熠辉(2023)等学者的财政纵向失衡测量框架,利用如下公式对财政纵向失衡进行测度。

$$\text{财政纵向失衡} = 1 - \frac{\text{财政收入分权}}{\text{财政支出分权}} \times (1 - \text{地方政府财政自给缺口率})$$

$$\text{财政收入分权} = \frac{\text{地方政府公共预算收入} / \text{地方总人口数}}{\text{地方政府公共预算收入} / \text{地方总人口数} + \text{中央公共预算收入} / \text{全国总人口数}}$$

$$\text{财政支出分权} = \frac{\text{地方政府公共预算支出} / \text{地方总人口数}}{\text{地方政府公共预算支出} / \text{地方总人口数} + \text{中央公共预算支出} / \text{全国总人口数}}$$

$$\text{地方政府财政自给缺口率} = \frac{\text{地方政府公共预算支出} - \text{地方政府公共预算收入}}{\text{地方政府公共预算支出}}$$

对我国 31 个省、自治区、直辖市 2007—2020 年财政纵向失衡程度的测度结果如图 1 所示。财政纵向失衡表现出了明显的地区差异特征。从总体来看,东部地区财政纵向失衡程度明显低于中西部地区。此外,财政纵向失衡也与地方经济发展水平密切相关,并不是所有的东部省级行政区财政纵向失衡都处于较低水平,河北、辽宁、海南虽地处东部,但相较于其他东部省级行政区,其经济水平较为落后,财政纵向失衡程度较高,甚至与部分中西部省级行政区程度相当。可能的原因是,分税制改革后的财权上移和事权下移使得中央“多收少支”,而地方“少收多支”,地方政府财政收支缺口进一步扩大,需依赖中央政府转移支付弥补缺口以维持正常运转。东部较发达地区经济发展水平较高,财政收入增长潜力较强,相比高度依靠转移支付、财政收入相对歉收的中西部欠发达地区,财权事权匹配差距缩小,财政纵向失衡程度得以控制在较低水平。

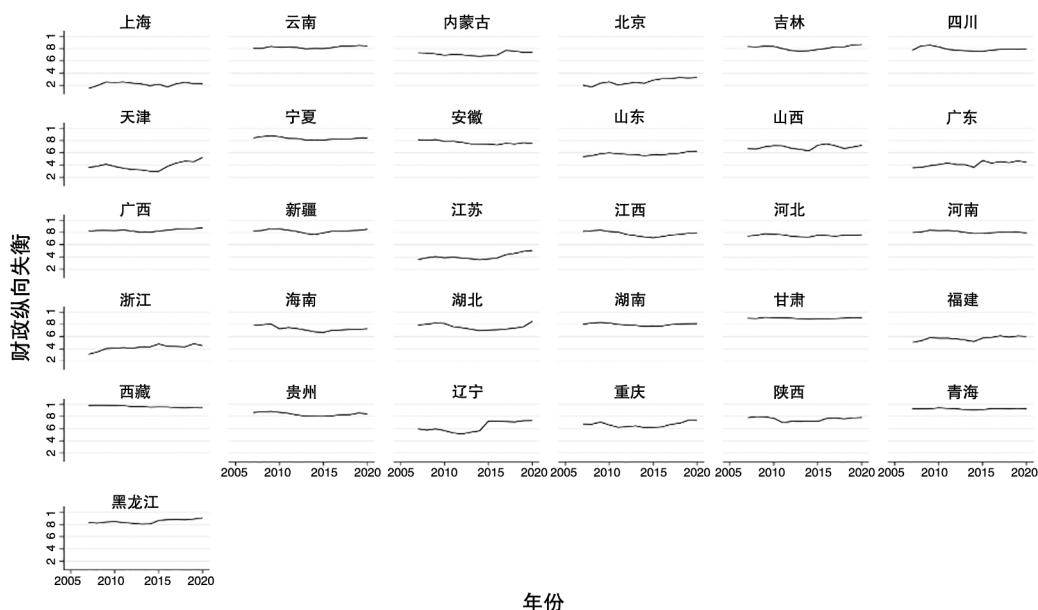


图1 我国2007—2020年财政纵向失衡省域测度结果

资料来源：作者自制。

3. 控制变量

除上述主要研究变量之外，为控制其他可能影响政府公共服务注意力的因素，本文还借鉴了闫坤和黄潇（2022）、唐天伟等（2022）、储德银和迟淑娴（2020）等学者的研究，选取了以下控制变量：（1）经济发展水平。经济发展水平较高的区域，地方政府可能会因转移支付资金的注入而促进地区公共服务发展。（2）人口增长率。人口增长率的提升可能会给地区公共服务带来较大冲击，当公共产品供不应求时，政府会响应不断增长的公众社会需求。（3）产业结构。这一指标反映了地区政策导向、经济水平、技术发展和资源禀赋等方面的信息，地方政府在做出关于公共服务的决策时可能会受到影响。（4）市场化程度。市场化程度的提升会推动地方经济增长，地方政府财政收入增加的同时会优化公共服务供给。（5）预算软约束。预算软约束效应与地方自主财政能力息息相关，可能会进一步作用于地方政府对提供公共服务的意愿。（6）城镇化率。城镇化率的高低显然会影响地方政府改善基本公共服务水平的意愿和能力。（7）人力资本水平。人力资本对于地方经济增长具有拉动效应，可能会对基本公共服务配置产生间接影响。（8）人口结构。人口结构是衡量人口特征的重要指标，而人口特征会影响公众对地方政府公共服务的关注度。各变量的具体定义如表1所示。各变量描述性统计结果如表2所示。

表 1 变量定义

变量类型	变量名称	变量定义
被解释变量	地方政府公共服务注意力	关键词词频数占政府工作报告文本总词频数的比重
解释变量	财政纵向失衡	$1 - \text{收入分权} / \text{支出分权} \times (1 - \text{财政自给缺口率})$
	经济发展水平	人均生产总值取对数
	人口增长率	人口自然增长率
	产业结构	第三产业增加值与第二产业增加值的比值
	市场化程度	市场化指数
控制变量	预算软约束	地方政府本级财政支出预算数与自有财力决算数的差额占地方政府本级财政支出的比重
	城镇化率	城镇人口占地区总人口的比重
	人力资本水平	人均受教育年限
	人口结构	指标 1：14 岁及以下人口比重 指标 2：65 岁及以上人口比重

资料来源：作者自制。

表 2 描述性统计

变量	N	平均值	标准差	最小值	25%分位	中位数	75%分位	最大值
地方政府公共服务注意力	434	0.070	0.008	0.040	0.065	0.070	0.076	0.092
财政纵向失衡	434	0.694	0.195	0.149	0.586	0.761	0.827	0.982
经济发展水平	434	10.612	0.565	8.980	10.252	10.642	10.986	12.013
人口增长率	434	4.987	3.019	-3.071	2.720	5.000	6.970	11.780
产业结构	434	1.134	0.647	0.500	0.757	0.944	1.279	5.297
市场化程度	434	7.499	2.118	-0.161	6.061	7.577	9.019	11.934
预算软约束	434	0.607	0.211	0.083	0.474	0.640	0.732	1.243
城镇化率	434	55.357	14.209	21.500	46.010	54.000	62.600	89.600
人力资本水平	434	8.875	1.202	4.222	8.348	8.878	9.403	12.782
人口结构 1	434	16.849	4.124	7.559	13.694	16.952	20.064	27.224
人口结构 2	434	10.029	2.415	4.824	8.298	9.748	11.499	17.415

资料来源：作者自制。

(三) 模型设计

为了检验假设, 本文将地方政府公共服务注意力作为被解释变量, 财政纵向失衡作为解释变量, 引入相关控制变量建立双向固定效应回归模型, 如式(1)所示:

$$\begin{aligned} \text{地方政府公共服务注意力}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{财政纵向失衡}_{it} + \beta_2 \text{经济发展水平}_{it} + \\ & \beta_3 \text{人口增长率}_{it} + \beta_4 \text{产业结构}_{it} + \beta_5 \text{市场化程度}_{it} + \beta_6 \text{预算软约束}_{it} + \beta_7 \text{城镇化率}_{it} + \\ & \beta_8 \text{人力资本水平}_{it} + \beta_9 \text{人口结构 1}_{it} + \beta_{10} \text{人口结构 2}_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

式中, i 代表省份, t 代表时间, β_0 为常数项, β_1 — β_{10} 为各变量对地方政府公共服务注意力的影响系数, μ_i 为省份固定效应, λ_t 为时间固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。

四、实证结果与分析

(一) 基准回归分析

在进行回归分析前, 研究先对模型进行 Hausman 检验。检验结果表明, 使用固定效应模型比随机效应模型更为恰当。表 3 列 (1) 展示了模型 (1) 的多元线性回归结果。模型的 R^2 为 56.8%, 说明拟合优度较好。研究在同时控制省份和时间的情况下, 财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的回归系数为 -0.043, 且在 1% 水平上显著, 表明财政纵向失衡的加剧会导致地方政府公共服务注意力的下降, 前文假设得到验证。这可能存在以下两方面原因: 第一, 财政纵向失衡的加剧意味着地方政府财政收入与支出责任之间缺口的扩大, 进一步导致地方政府为获取更多要素资源而进行地方保护和横向税收竞争, 且地方政府在分权制下的财政自主权较高, 这会使地方政府倾向于将有限的预算资金投入短期经济效益更加可观的生产建设项目, 将发展地方经济置于比公共服务更优先的地位。第二, 地方官员为获取晋升机会容易受“锦标赛”的激励而选择将财政支出偏向于经济建设投资领域, 对公共服务的关注度会相对降低, 进而可能造成“轻民生, 重经济”的局面。此外, 财政纵向失衡也会加剧地方政府对中央转移支付资金的依赖, 而财政资金被其他项目过多占据进一步弱化了转移支付对公共服务领域支出的激励作用, 地方政府的公共服务注意力因而有所减弱。

表 3 财政纵向失衡与地方政府公共服务注意力的基准回归结果与稳健性检验结果

变量	基准回归	滞后一期	2SLS		替换被解释变量	模型替换法	处理异常样本
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	地方政府公共服务注意力	地方政府公共服务注意力	财政纵向失衡	地方政府公共服务注意力	地方政府公共服务注意力 2	地方政府公共服务注意力	地方政府公共服务注意力
L. 财政纵向失衡		-0.026** (-2.121)					
L2. 财政纵向失衡			0.262*** (5.336)				
财政纵向失衡	-0.043*** (-2.838)			-0.082* (-1.823)	-0.025*** (-3.317)	-0.038*** (-3.178)	-0.049*** (-3.291)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
常数项	0.104*** (2.753)	0.047 (1.099)	0.753*** (3.518)	0.109 (1.624)	0.060*** (2.750)	0.098*** (7.277)	0.118*** (3.215)
省份固定效应	是	是	是	是	是		是
时间固定效应	是	是	是	是	是		是
N	434	403	372	372	434	434	434
R ²	0.568	0.607	0.990	0.593	0.481	0.329	0.581

注：***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 。括号中数据为 t 值。

资料来源：作者自制。

(二) 稳健性检验

1. 内生性处理

(1) 滞后一期。由于政策对国家或地方经济的影响需要时间 (Yang, 2016)，财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的影响可能也具有延后性。因此，参考刘亮亮和贺俊 (2022) 的研究，本文对财政纵向失衡进行滞后一期处理后检验基准回归结果，检验结果见表 3 列 (2)。滞后一期的财政纵向失衡仍对地方政府公共服务注意力具有显著的负向影响，验证了前文结论的稳健性。

(2) 两阶段最小二乘法 (2SLS)。考虑到财政纵向失衡和地方政府公共服务注意力之间可能会存在互为因果的内生性问题，本文利用两阶段最小二乘法 (2SLS) 以缓解内生性问题带来的影响，并参考 Bover 和 Arellano (1997)、闫坤和黄潇 (2022) 的做法，选择将滞后二期的财政纵向失衡 (即 L2. 财政纵向失衡) 作为工具变量。从相关性来看，滞后二期的财政纵向失衡与当期财政纵向失衡具有一定的相关性；且采取滞后二期变量可避免与模型中的扰动项相关，地方政府公共服务注意力不会影响滞后二期的财政纵向失衡，满足外生性要求。回归结果见表 3 列 (3) 列 (4)。表 3 列 (3) 第一阶段回归结果表明，L2. 财政纵向失衡系数显著为正，即选取的工具变量与本文的解释变量高度相关，不存在弱工具变量问题。列 (4) 第二阶段回归结果显示，财政纵向失衡的回归系数显著为负，这表明在控制互为因果的内生性问题后，检验结果仍与基准回归

结果具有较强的一致性。

2. 更换被解释变量衡量指标

参考文宏（2014）的研究，本文按其对本公共服务领域和关键词的划分，重新对地方政府工作报告进行文本分析和关键词词频统计，用重新统计的关键词词频数与政府工作报告文本的总词频数的比值（即表3的“地方政府公共服务注意力2”）衡量地方政府公共服务注意力，对模型进行稳健性检验，结果如表3列（5）所示。财政纵向失衡仍与地方政府公共服务注意力显著负相关，研究结果具备相对稳健性。

3. 模型替换法

为了检验结论的稳定性，本文还借鉴了张慧智和孙茹峰（2023）的思路，使用随机效应模型替换对基准回归使用的双向固定效应模型，检验结果如表3列（6）所示。结果显示，财政纵向失衡仍然对地方政府公共服务注意力具有显著的负向影响，研究假设再次得到经验证据的支持。

4. 处理异常样本

为减轻异常样本对实证结果的影响，本文借鉴唐天伟等（2022）、张慧智和孙茹峰（2023）的做法，对所有连续变量采用1%双侧缩尾处理后进行回归，回归结果如表3列（7）所示。可以看出，财政纵向失衡的回归系数显著为负，说明本文回归结果不受缩尾处理设定的影响，在处理异常样本后仍支持前述假设，研究结论具有可靠性。

五、进一步分析

（一）调节机制

在分权体制下，财政纵向失衡的加深促使地方政府注重对经济增长的追求，却忽视了社会民生需求，可能逐渐偏离社会福利最大化的目标。相关研究表明，财政自主权的提高会使地方政府获得更多的收入补贴，更多的资源在分配到经济建设领域的同时，社会性支出也会明显增加（余泳泽、夏龙龙，2022），公共服务供给水平能够得到显著改善（陈硕，2010）。财政自主权是地方政府在面临外部冲击时能够灵活做出相应调整和反应的保障（Chapman，2003），对于财政资金使用效率、公共服务供给效率和居民公共服务满意度的提高具有重要作用（Boyne，1996；高琳，2012）。当享有财政自主权时，地方政府会加强对基本公共服务的关注和聚焦，有利于公共服务的社会福利效用最大化。因此，本文进

一步检验财政自主权是否能抑制财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的负向影响。参考唐天伟等（2022）的做法，本文利用地方税收收入占地方财政总收入的比值来衡量地方政府财政自主权，在式（1）的基础上加入财政纵向失衡与财政自主权的交乘项，即财政纵向失衡×财政自主权，以及财政自主权，建立式（2）进行检验。

地方政府公共服务注意力_{it}=β₀+β₁ 财政纵向失衡_{it}+β₂ 财政纵向失衡_{it}×
财政自主权_{it}+β₃ 财政自主权_{it}+β₄ 经济发展水平_{it}+β₅ 人口增长率_{it}+β₆ 产业结构_{it}+
β₇ 市场化程度_{it}+β₈ 预算软约束_{it}+β₉ 城镇化率_{it}+β₁₀ 人力资本水平_{it}+
β₁₁ 人口结构 1_{it}+β₁₂ 人口结构 2_{it}+μ_{it}+λ_{it}+ε_{it} (2)

表4列（1）的回归结果显示，财政纵向失衡×财政自主权项系数在10%水平上显著为正，即财政自主权对财政纵向失衡与地方政府公共服务注意力之间起负向的调节作用，表明财政纵向失衡在造成地方政府忽视民生需求和基本公共产品供给时，享有更高的财政自主权能够使地方政府提高对基本公共服务的注意力，上述分析得到验证。

表4 调节效应和异质性分析检验结果

变量	调节效应	地区异质性		环境异质性	
		东部地区	中西部地区	市场化程度高	市场化程度低
		(1)	(2)	(3)	(4)
		地方政府 公共服务注意力	地方政府 公共服务注意力	地方政府 公共服务注意力	地方政府 公共服务注意力
财政纵向失衡	-0.044 *** (-2.869)	-0.058 *** (-2.678)	-0.040 * (-1.875)	-0.037 ** (-2.083)	-0.065 * (-1.876)
财政纵向失衡×财政自主权	0.068 * (1.778)				
财政自主权	-0.014 (-1.616)				
控制变量	是	是	是	是	是
常数项	0.125 *** (3.185)	0.112 * (1.740)	0.156 *** (3.404)	0.052 (0.972)	0.206 ** (2.472)
省份固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
N	434	154	280	217	217
R ²	0.575	0.624	0.576	0.624	0.548

注：***、**、* 分别表示 p<0.01、p<0.05、p<0.1。括号中数据为 t 值。

资料来源：作者自制。

(二) 异质性分析

1. 地区异质性

各地区由于经济基础水平、发展环境、产业结构等方面的差异会造成政府

财政收支结构与资源配置的不同(闫坤、黄潇, 2022)。前文测度结果已经表明, 地区间财政纵向失衡程度存在明显差距, 本文认为财政纵向失衡对政府公共服务注意力的影响也可能存在地区差异。因此, 本文将样本数据按省份所在地理位置划分为东部和中西部两个地区^①, 分类回归结果见表4列(2)列(3)。结果表明, 东部地区财政纵向失衡的回归系数为-0.058, 在1%的水平上显著, 中西部地区回归系数为-0.040, 在10%的水平上显著, 说明无论是东部地区还是中西部地区, 财政纵向失衡均会对地方政府公共服务注意力产生负向影响。对比各地区回归系数绝对值和显著性的大小, 研究发现东部地区财政纵向失衡与政府公共服务注意力的负相关性更大且更显著。这可能是因为东部地区的经济发展状况处于我国领先水平, 基本公共服务也有一定的规模和基础, 因此中央对其转移支付的力度和规模较小, 且东部各省份间的经济与财政竞争更加激烈, 地方政府会优先将有限的财政资金用于经济性支出, 财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的制约作用更强。而中西部地区基本公共服务的供给能力相对较低, 为达到全国基本标准、实现政策目标, 中央会通过大规模的转移支付对其进行援助和支持, 专项资金对相对落后地区的保障作用能有效帮助当地政府加大对公共服务产品的提供。因此, 中西部地区即使财政纵向失衡程度更高, 其对地方政府关注基本公共服务的影响效应也相对较弱。

2. 环境异质性

不同省份所处的市场环境有所不同, 市场化推进程度的不同会影响地方财政政策、财政竞争等(林春、孙英杰, 2019), 进一步对财政纵向失衡带来的后果产生影响。基于此, 本文参考He等(2017)、林春和孙英杰(2019)的做法, 利用《中国分省份市场化指数报告》中的市场化指数衡量市场化程度, 以市场化指数中位数为界限分组, 市场化指数大于中位数的样本归为市场化程度高的一组, 其余归入市场化程度低的一组。表4列(4)列(5)展示了分组后模型(1)的回归结果。结果表明, 无论市场化程度高与否, 财政纵向失衡的加剧均会使地方政府降低对公共服务的注意力。但对比回归系数的绝对值大小可以发现, 市场化程度高的地区财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的抑制作用更小。这可能是因为, 市场化程度越高意味着地方政府宏观调控的干预程度就越低(林春、孙英杰, 2019), 那么政策扭曲导致的资源错配程度也会降低(韩剑、郑秋玲, 2014), 从而使更多的财政资金被合理地分配到基本公共服务

^① 参考国家统计局公开信息中对我国地区的划分方法, 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省级行政区, 中西部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆20个省级行政区。

领域，财政纵向失衡对政府公共服务注意力的负面影响会被削弱。

（三）财政纵向失衡的门槛检验

为进一步探究不同的财政纵向失衡程度作用于地方政府公共服务注意力的负面效果是否存在差异，本文选择财政纵向失衡作为门槛变量，借鉴 Hansen（2000）的研究构建面板门槛回归模型进行分析。研究采用“自举法”（Bootstrap）反复抽样 300 次后得到的检验结果如表 5 所示，财政纵向失衡在 10% 的水平上显著通过了单门槛检验，双门槛和三门槛检验结果均不显著。因此本文认为，财政纵向失衡存在单门槛效应。此外，研究对门槛估计值和置信区间的检验结果显示^①，门槛值为 0.8550，与似然比函数趋势图（见图 2）中所显示的基本一致，并处于 95% 的置信区间范围内，证明了门槛效应的真实有效性。

表 5 门槛效应检验结果

检验类型	F 值	P 值	临界值		
			10%	5%	1%
单门槛	11.37*	0.0967	11.1935	13.4294	18.7223
双门槛	9.90	0.1933	12.8926	15.5842	20.2901
三门槛	8.63	0.3233	17.3089	20.2912	24.6673

注：***、**、* 分别表示 $p<0.01$ 、 $p<0.05$ 、 $p<0.1$ 。
资料来源：作者自制。

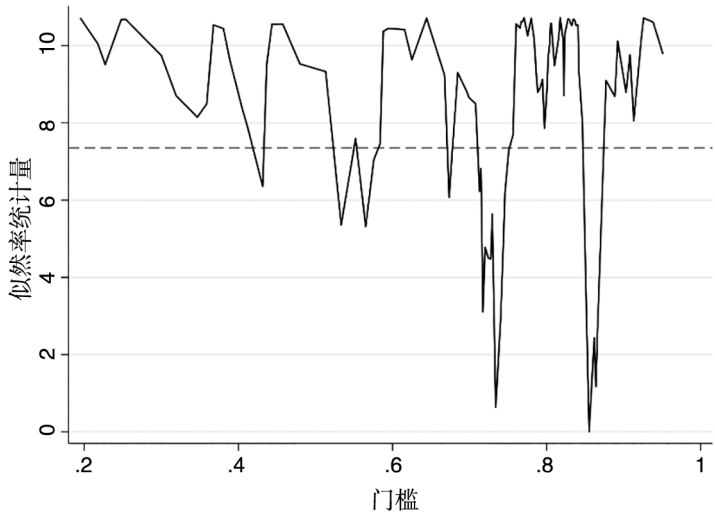


图 2 财政纵向失衡的单门槛似然比函数趋势

资料来源：作者自制。

^① 受篇幅所限，表格未展示，作者备案。

单门槛模型的回归结果显示^①,当财政纵向失衡低于门槛值 0.8550 时,其对地方政府公共服务注意力的回归系数为-0.044;当财政纵向失衡高于门槛值 0.8550 时,回归系数为-0.049。两个区间内系数均在 5%的水平上显著为负,表明财政纵向失衡与政府公共服务注意力的负相关关系具有稳健性。但在财政纵向失衡程度更高的区间内,回归系数的绝对值更大,这表明随着财政纵向失衡的加剧,其对政府公共服务注意力的抑制作用增强。原因可能是当财政纵向失衡达到一定程度时,地方政府面临的巨大财政压力会助长其在收支偏好方面的短视性,重视经济效益的同时忽视了基本公共服务供给,转移支付的“援助之手”可能会变成地方政府的“攫取之手”(李兴文等,2021),政府运行效率受到严重制约,对当地民生发展形成更大的桎梏。

六、研究结论与建议

财政纵向失衡是影响公共服务供给水平和社会资源配置效率的重要因素。目前的研究多集中于公共服务的投入与规模,而公共服务注意力是地方政府对于基本公共服务供给重视程度的直接体现,更能从本质上反映地方政府的公共服务水平,因此二者之间的关系在公共管理领域值得被进一步探讨。本文选取 2007—2020 年中国 31 个省、自治区、直辖市的平衡面板数据,通过构建双向固定效应模型进行实证研究,详细探讨了财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的影响。研究得出以下结论:财政纵向失衡是降低地方政府在基本公共服务方面注意力的重要原因,在经过一系列稳健性检验后,该结论依然成立;但是,地方政府享有更高的财政自主权,能够减弱财政纵向失衡对公共服务关注度的抑制作用。本研究通过异质性分析发现,财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的负面影响在不同地区 and 环境下存在差异,在东部地区和市场化程度更低的地区影响更为强烈。此外,随着财政纵向失衡程度的加深,财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的负向影响存在递增的单门槛效应。

研究结论为地方政府矫正财政纵向失衡、优化公共服务供给和推动区域均衡发展提供了有益参考。基于上述结论,本文提出以下四点政策建议:第一,优化财权事权责任划分,严格控制财政纵向失衡度。中央和地方政府要进一步优化各自的财权、事权划分格局,推进央地政府财权事权的科学划分和地方政府财权事权最大限度的匹配,明确央地政府在各基本公共服务领域、财政收支等方面的事权与支出责任,合理控制财政纵向失衡维持在较低水平,通过提升

^① 受篇幅所限,表格未展示,作者备案。

地方政府财政自主权等正向激励方式矫正分权体制下因财政失衡招致的一系列问题。第二，完善财政转移支付机制。优化中央转移支付资金分配制度，加强预算管理，实行差异化财政政策，综合考虑占地面积、人口规模、年龄结构、经济基础等各方面因素，衡量地方政府财政收支缺口并确定转移支付资金数额，规范划分转移支付的使用范围，同时优化对地方政府转移支付资金使用情况的监管机制和披露体系，充分发挥转移支付对地方公共服务供给的支撑作用，加强对公共预算的规划并拓宽地方财政收入渠道，避免地方政府过度依赖中央救助引发的“公共池效应”。第三，因地制宜。根据区域间所处地理位置、经济发展水平、市场化推进程度等的不同，制定符合各地区实际发展情况的差异化的财政政策和转移支付分摊制度，以调节财政收支缺口和公共服务供给差异，促进地区间公共服务均等化发展。对经济发展相对落后的地区，实行转移支付弥补财政缺口，对经济发展水平高的地区，鼓励其拓宽收入渠道。第四，经济与民生并行，提升地方政府对基本公共服务的关注度。地方政府要深刻意识到社会性支出对于地区整体发展的关键作用，彻底转变“轻民生，重经济”的短视思想，在传统“晋升锦标赛”的考核机制中提高民生性考核指标所占比重，建立多维度、深层次的政绩考核评价体系，激励地方政府将发展的目光更多聚焦于公共服务建设，进一步推动经济增长与民生改善的激励相容，提高居民生活福利水平和对基本公共服务的满意度，加快推动国家治理现代化。

本文在研究方法的使用上仍存在一定的局限性，异质性分析的结果只是探讨地区和环境对主效应影响的间接证据，并不能直接说明财政纵向失衡对地方政府公共服务注意力的影响在不同组别下存在明显差异。后续研究可以选择构建财政纵向失衡与地理位置、市场化程度的交互项解释变量，使用调节效应揭示更复杂的变量关系，提高模型的解释力。

参考文献

- 布莱恩·琼斯 (2010). 再思民主政治中的决策制定：注意力、选择和公共政策. 李丹阳, 译. 北京：北京大学出版社.
- Jones, B. (2010). *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. (Li, D. Y. Trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 蔡庆丰、陈熠辉 (2023). 财政纵向失衡、地方激励异化与企业投资. 管理世界, 39(5): 25-40.
- Cai, Q. F., & Chen, Y. H. (2023). Financial Vertical Imbalance, Local Incentive Alienation and Enterprise Investment. *Journal of Management World*, 39(5): 25-40. (in Chinese)
- 陈硕 (2010). 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给. 经济学 (季刊), 9(4): 1427-1446.
- Chen, S. (2010). Tax-share Reform, Local Fiscal Autonomy, and Public Goods Provision. *China Economic Quarterly*, 9(4): 1427-1446. (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 2614 Written Directive from Mao Zedong Chorology Biography. *Journal of Public Administration*, 9(3):

- 148-176+189-190. (in Chinese)
- 储德银、迟淑娟 (2018). 转移支付降低了中国式财政纵向失衡吗. 财贸经济, 39(9): 23-38.
- Chu, D. Y., & Chi, S. X. (2018). Does Transfer Payments Mitigate the Vertical Imbalance in China? *Finance & Trade Economics*, 39(9): 23-38. (in Chinese)
- 储德银、迟淑娟 (2020). 财政纵向失衡对地方经济增长的非线性影响及其转换特征. 经济研究, 55(11): 50-66.
- Chu, D. Y., & Chi, S. X. (2020). Non-linear Effects of Vertical Fiscal Imbalances on Local Economic Growth and Transformation Characteristics. *Economic Research Journal*, 55(11): 50-66. (in Chinese)
- 储德银、邵娇 (2018). 财政纵向失衡与公共支出结构偏向: 理论机制诠释与中国经验证据. 财政研究, (4): 20-32.
- Chu, D. Y., & Shao, J. (2018). Vertical Fiscal Imbalance and the Structural Bias of Public Expenditure: Interpretation of Theoretical Mechanism and Empirical Evidence in China. *Public Finance Research*, (4): 20-32. (in Chinese)
- 储德银、韩一多、张同斌、何鹏飞 (2018). 中国式分权与公共服务供给效率: 线性抑或倒“U”. 经济学(季刊), 17(3): 1259-1288.
- Chu, D. Y., Han, Y. D., Zhang, T. B., & He, P. F. (2018). Chinese Fiscal Decentralization and Efficiency of Public Service Supply: Linear or Inverse U-Curve. *China Economic Quarterly*, 17(3): 1259-1288. (in Chinese)
- 高琳 (2012). 分权与民生: 财政自主权影响公共服务满意度的经验研究. 经济研究, 47(7): 86-98.
- Gao, L. (2012). Livelihood under Decentralization: An Empirical Study on the Impact of Local Fiscal Autonomy on Citizens' Satisfaction with Public Services. *Economic Research Journal*, 47(7): 86-98. (in Chinese)
- 龚璞、杨永恒 (2017). 财政分权、政府规模与公共服务成本效益——基于 2002—2012 年省级面板数据的实证分析. 公共行政评论, 10(5): 144-170+219.
- Gong, P., & Yang, Y. H. (2017). Fiscal Decentralization, Government Size, and Public Service Cost-Effectiveness: An Empirical Study Based on 2002-2012 Provincial Data. *Journal of Public Administration*, 10(5): 44-170+219. (in Chinese)
- 郭爱君、张娜、邓金钱 (2020). 财政纵向失衡、环境治理与绿色发展效率. 财经科学, (12): 72-82.
- Guo, A. J., Zhang, N., & Deng, J. Q. (2020). Vertical Fiscal Imbalance, Environmental Governance and Green Development Efficiency. *Finance & Economics*, (12): 72-82. (in Chinese)
- 韩剑、郑秋玲 (2014). 政府干预如何导致地区资源错配——基于行业内和行业间错配的分解. 中国工业经济, (11): 69-81.
- Han, J., & Zheng, Q. L. (2014). How Government Intervention Leads to Regional Resource Mismatch: Decomposition Based on Intra-and Inter-Industry Mismatch. *China Industrial Economics*, (11): 69-81. (in Chinese)
- 李兴文、杨修博、梁向东 (2021). 财政纵向失衡、收支偏好与地方政府公共服务供给. 江汉论坛, (12): 5-14.
- Li, X. W., Yang, X. B., & Liang, X. D. (2021). Financial Vertical Imbalance, Revenue and Expenditure Preferences and the Provision of Public Goods by Local Governments. *Jiangnan Tribune*, (12): 5-14. (in Chinese)
- 林春、孙英杰 (2019). 纵向财政失衡会影响经济波动吗——来自分税制改革后的中国省级证据. 广东财经大学学报, 34(3): 67-77.
- Lin, C., & Sun, Y. J. (2019). Will Vertical Fiscal Imbalances Affect Economic Fluctuations: Evidence from China's Provinces since the Reform of Tax-sharing System. *Journal of Guangdong University of Finance & Economics*, 34(3): 67-77. (in Chinese)
- 刘亮亮、贺俊 (2022). 财政纵向失衡会抑制区域创新效率的提升吗. 当代财经, (7): 27-37.
- Liu, L. L., & He, J. (2022). Will Vertical Fiscal Imbalance Inhibit the Improvement of Regional Innovation Efficiency. *Contemporary Finance & Economics*, (7): 27-37. (in Chinese)
- 唐天伟、刘文宇、江晓婧 (2022). 数字经济发展对我国地方政府公共服务效率提升的影响. 中国软科学, (12): 176-186.
- Tang, T. W., Liu, W. Y., & Jiang, X. J. (2022). Influence of Digital Economy Development on Local Government Public Service Efficiency Promotion. *China Soft Science*, (12): 176-186. (in Chinese)
- 韦东明、顾乃华、魏嘉辉 (2021). 财政垂直失衡、公共支出偏向与经济高质量发展. 经济评论, (2): 23-43.
- Wei, D. M., Gu, N. H., & Wei, J. H. (2021). Fiscal Vertical Imbalance, Public Expenditure Bias and High Quality Economic Development. *Economic Review*, (2): 23-43. (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 of Humanities and Social Sciences*, 54(2): 20-26+171. (in Chinese)
- 文宏、赵晓伟 (2015). 政府公共服务注意力配置与公共财政资源的投入方向选择——基于中部六省政府工作报告(2007—2012年)的文本分析. *软科学*, 29(6): 5-9.
- Wen, H., & Zhao, X. W. (2015). The Configuration of the Attention of Public Services and the Option of the Investment Directions of Public Financial Resources: A Text Analysis Based on the Government Work Reports of the Six Central Provinces(2007—2012). *Soft Science*, 29(6): 5-9. (in Chinese)
- 闰坤、黄潇 (2022). 中国式分权、财政纵向失衡与基本公共服务供给研究. *经济学动态*, (12): 37-50.
- Yan, K., & Huang, X. (2022). Research on Chinese-style Decentralization, Vertical Fiscal Imbalance and Supply of Basic Public Services. *Economic Perspectives*, (12): 37-50. (in Chinese)
- 余永泽、夏龙龙 (2022). 城市财政自主权能提升技术创新水平吗——来自城市和工业企业的证据. *当代财经*, (1): 40-52.
- Yu, Y. Z., & Xia, L. L. (2022). Can Urban Fiscal Autonomy Improve the Level of Technological Innovation? Evidences from Cities and Industrial Enterprises. *Contemporary Finance & Economics*, (1): 40-52. (in Chinese)
- 张慧智、孙茹峰 (2023). 政府环境注意力如何影响区域绿色技术创新——基于政府治理视角的研究. *科技进步与对策*, 40(7): 12-22.
- Zhang, H. Z., & Sun, R. F. (2023). How Does the Government Environmental Attention Affect Regional Green Technology Innovation? A Study from the Perspective of Government Governance Capability. *Science & Technology Progress and Policy*, 40(7): 12-22. (in Chinese)
- 张坤鑫 (2021). 地方政府注意力与环境政策执行力的倒U形关系研究. *公共管理评论*, 3(4): 132-161.
- Zhang, K. X. (2021). An Inverted U-Shaped Relationship Between Environmental Attention and Local Government Policy Implementation. *China Public Administration Review*, 3(4): 132-161. (in Chinese)
- 张维刚、欧阳建勇 (2023). 财政纵向失衡、公共财政支农偏向与农业高质量发展. *当代财经*, (3): 41-54.
- Zhang, W. G., & Ouyang, J. Y. (2023). Vertical Fiscal Imbalance, Public Finance Supporting Agriculture Bias and High-Quality Development. *Contemporary Finance & Economics*, (3): 41-54. (in Chinese)
- 朱俊明、李博峰 (2024). 基础设施、市场主体与地方财政影响: 来自铁路提速的证据. *公共行政评论*, 17(1): 121-139+198-199.
- Zhu, J. M., & Li, B. F. (2024). Infrastructure, Market Entities, and Local Fiscal Impact: Evidence from the Speed Increase of Railways. *Journal of Public Administration*, 17(1): 121-139+198-199. (in Chinese)
- Bover, O., & Arellano, M. (1997). Estimating Dynamic Limited Dependent Variable Models from Panel Data. *Investigaciones Economicas*, 21(2): 141-165.
- Boyne, G. A. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 33(4-5): 703-721.
- Chapman, J. I. (2003). Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties. *State and Local Government Review*, 35(1): 15-25.
- Hansen, B. E. (2000). Sample Splitting and Threshold Estimation. *Econometrica*, 68(3): 575-603.
- He, Q., Xue, C., & Zhu, C. (2017). Financial Development and Patterns of Industrial Specialization: Evidence from China. *Review of Finance*, 21(4): 1593-1638.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46(2): 237-243.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.
- Stevens, R., Moray, N., Bruneel, J., & Clarysse, B. (2015). Attention Allocation to Multiple Goals: The Case of For-profit Social Enterprises. *Strategic Management Journal*, 36(7): 1006-1016.
- Yang, Z. (2016). Tax Reform, Fiscal Decentralization, and Regional Economic Growth: New Evidence from China. *Economic Modelling*, 59: 520-528.

责任编辑: 王秋石

理论综述

财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述

陈 馨*

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

【关键词】 削减管理 预算支出调整 公共财政管理 财政可持续

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0173-23

一、引言

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

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

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

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

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

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

二、特征和理论框架

（一）研究脉络

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

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

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

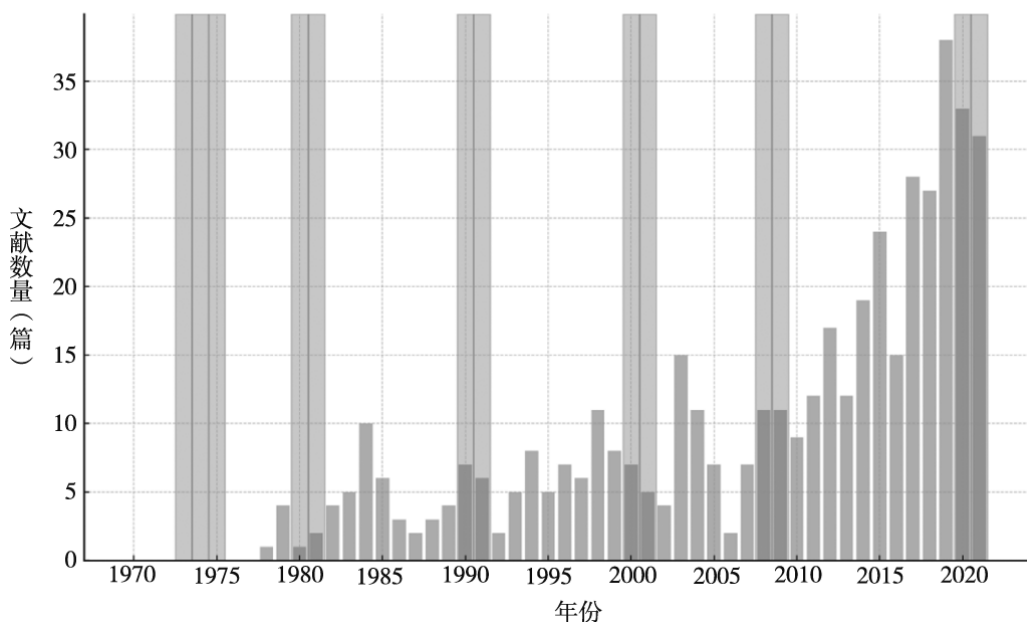


图1 在 Web of Science 上削减管理主题的文献数量

注：图中阴影年份代表欧美经历经济衰退的年份。

资料来源：作者自制。

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

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

（二）核心概念与内涵辨析

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

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

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

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

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

（三）理论视角

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

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

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

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

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

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

三、削减策略与实践

（一）预算调整和削减

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

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

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

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

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

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

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

（二）人力资源削减

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（三）公共服务外包

除直接削减和调整政府支出之外，政府还可以通过优化公共服务供给方式

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

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

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

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

四、削减管理的决策方式

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

（一）财政压力特征与决策

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

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

（二）内部管理因素与决策

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

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

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

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

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

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

五、削减管理的作用和影响

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

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

（一）削减管理与内部管理变化

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（二）削减管理与政府绩效

1. 政府财政绩效

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

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

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

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

2. 公共服务绩效

近年来，越来越多的研究开始关注削减管理对公共服务绩效的影响，尤其

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

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

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

六、总结与讨论

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

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

经过数十年的发展，削减管理已形成一個研究内容相对丰富的、较为明晰的分析框架。然而，该领域仍具有广阔的发展空间，存在一些值得深化的问题。在此基础上，笔者认为目前研究的不足至少包括以下两个方面。

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

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

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

参考文献

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

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

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

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

责任编辑：张雪帆

英文目录与摘要

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

●SYNOPSIS: Artificial Intelligence and Government Trust

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

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

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

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

..... Siqi He & Bingsheng Liu

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

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

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

●ARTICLES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

..... Yuan Zhang & Lijun Liu

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

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

●THEORETICAL REVIEWS

Cutback Management under Fiscal Pressure: A Literature Review

..... Xin Chen

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

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

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA)采用严格的匿名评审制度,致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台,营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域,以聚焦公共管理领域为征稿标准,以学术品质为用稿标准,向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: jpachina@163.com

稿件具体要求:

一、稿件形式

以研究性论文为主,定量研究文章不超过 15000 字,质性或规范研究文章不超过 18000 字。同时,欢迎理论综述(不超过 2 万字)、书评(2000 字以内评论单本新出著作的资讯型书评;1 万字左右评论 2 本及以上相关主题著作的深度、学理型书评)和博士学位论文摘要(2000 字以内)。书评栏目欢迎就海内外,尤其是国内的本学科优秀新书展开评述,博摘栏目欢迎海内外近 3 年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排;如打印,请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、1.5 倍行距编排,页边距上、下、左、右均不小于 2.54 厘米。

2. 稿件首页包括:中文标题、作者有关信息(包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件,以及 300 字以内的作者简介,多人合作可以明确“通讯作者”,可署多个单位和支持项目)。

3. 稿件次页包括:中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词(3~5 个)、英文摘要及英文关键词(3~5 个)。稿件获基金、项目资助,须注明(包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下:一级标题为“一、二、三……”,二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1.2.3.……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表1……”“图1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1:

表 3 自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
（常数）	-0.553 *** (0.098)	1.912 * (0.123)
自变量		
.....		
F 统计值		
R ²		
调整后的 R ²		
	N = 298	N = 298

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0.10水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2019 年美国心理学会出版的 APA 手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948:25-27）

例 3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为 3 行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进 4 个字符。段落字体为 5 号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例 4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.

Ma, J. (2010). Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*, 5:103-120. (in Chinese)

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。与正文括号注不同，文

末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运行机制分析. 社会学研究, 5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例 9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例 10：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html>. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息者，可自行处理。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

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

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.4
Published in August 2025

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

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

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

Sponsors Sun Yat-sen University

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

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

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

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

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

Distributed by China International Book Trading Corporation

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



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258