

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

●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	

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）。

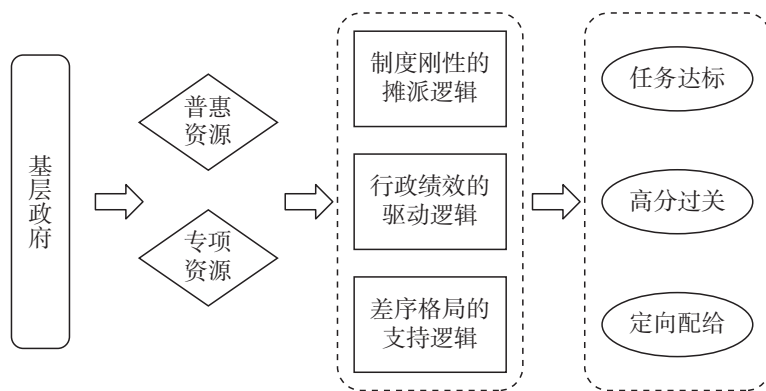


图1 基层政府资源分配的多重逻辑框架

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

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

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