

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	

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。

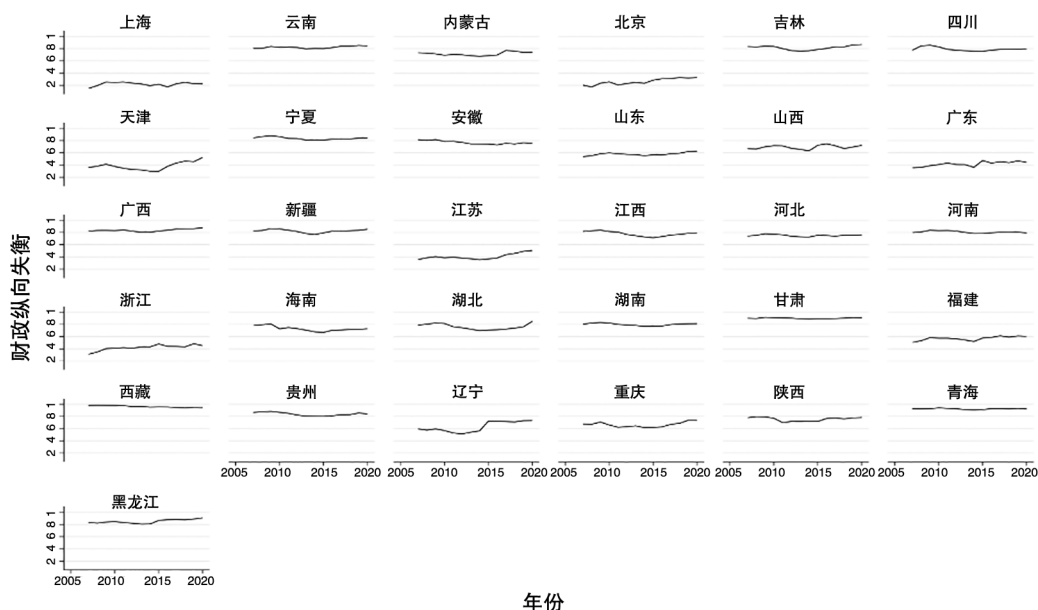


图1 我国2007—2020年财政纵向失衡省域测度结果

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内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

	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	
变量	(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。

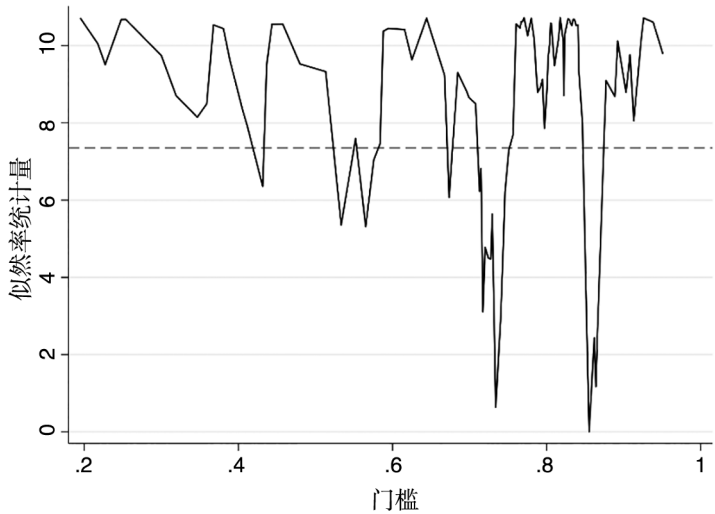


图 2 财政纵向失衡的单门槛似然比函数趋势

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、迟淑娴 (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、迟淑娴 (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)
- 闫坤、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

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