

“领导重视什么及为何?”： 省级党政决策的注意力分配研究

——基于 2010—2017 年省委机关报的省级领导批示

陈那波 张程*

【摘要】“工作要推进，领导重视是关键”是中国治理过程中普遍存在的一种现象。在中国的党政治理过程中，领导的注意力呈现出什么样的分配特征？批示作为一种制度约束下的治理工具，彰显着中国特色治理的韧性与灵活性，更具有承载与传导领导注意力的重要特征。本文建立了党政领导注意力分配的分析框架——注意力的情境制约框架，对 2010—2017 年间全国 26 个省委机关报所刊登的 2 930 条省级领导批示进行了分析，将批示文本中所包含的多重情境要素做了厘定与掘取。研究发现，议题属性、议题来源、决策执行类型均显著影响着领导注意力分配。我们进一步探究了不同决策空间中治理资源的特征变量，发现治理资源特征起到了重要的调节作用。

【关键词】领导注意力；情境制约；领导批示；议题属性；治理资源

一、问题缘起与研究意义

“领导重视”已成为政府部署工作与推进任务的不二法门，诸如“工作要推进，领导重视是关键”“领导高度重视了，港珠澳大桥能建好；领导要是不重视，乡村公路都修不好”的民间谚语更是从经验层面直白地佐证了“领导重要”之于组织任务的政治意义。“领导高度重视”屡见于文件与会议，成为党政话语体系中的高频用词，领导重视代表着更多的资源、政策落实力量和相随而来的各方面的重视。由此，经验研究上与此逻辑相连的问题是：领导会重视什么？领导所重视的议题会根据什么要素而发生变化？回答这些问题对中国地方政府行为研究而言是相当重要的，它揭示了地方政府领导干部的决策逻辑。

当前对“领导为什么重视”问题的回答多从

地方官员的晋升激励、财政考量、问责压力和层级差异出发，以解释这些领导们为什么会重视某一议题。首先，出于晋升激励，官员作为政治参与人重视与经济绩效相关的可视化硬指标以显露自身的执政能力^[1-2]。晋升激励的大小也影响着地方领导在不同时期形成差异化的注意力侧重点，如当晋升激励较大时，地方官员会将注意力投注在前期 GDP 的高速增长；当晋升激励较小和非本地晋升的条件下，出于谨慎动机，地方官员在任期初期会暂时降低财政补贴，尤其是对民营企业和非重点补贴行业的企业^[3]。其次，出于财税激励，在财政分权背景下，地方政府积极参与经济发展，呈现出经营性和谋利趋向^[4]。在不同的经济发展阶段，地方政府重视并积极参与能够产生巨大经济收益的不同事项，从新中国成立初期的重视发展国有企业到改革开放初期的重点扶持乡镇企业^[5]，再到转型时期的重视经营城

* 陈那波：中山大学政治与公共事务管理学院教授，chennabo@mail.sysu.edu.cn。张程（通讯作者）：中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生，zhangch253@mail2.sysu.edu.cn。基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代县域社会治理能力建设研究”（18ZDA108）。

市、发展土地财政^[6]。再次，出于问责压力，因受末位淘汰与一票否决等规则的影响，官员不得不关注重要的社会综合治理指标^[7]。问责风险的高低还会影响地方政府对治理内容的关注与治理模式的选择，对于弱激励性质的公共服务供给，当上级政府的问责风险较高时，地方政府更重视组织任务的完成，倾向于通过科层制来提供服务；而问责风险较低时，地方政府偏向于选择市场化的方式提供服务^[8]。最后，出于层级差异，上下分治的“管治结构”自然分割着央地政府之间的注意力关注领域，中央政府重视管治官员，地方政府重视辖地内的稳定治理与公共服务供给^[9]。除了央地两级政府，周雪光着眼于三级科层，增加对中间政府（省市）的讨论，进一步区分了基于层级的政府注意力差异：中央政府作为首位委托方重视的是目标设置和检查验收，中间政府（省市）作为管理方关注的是任务如何激励分配，基层政府（镇街）作为代理方关注的是任务如何实施^[10]。同时，自省至县的层级梯度中，政府层级越低，经济增长之于晋升的促进作用越突出，因此县级官员更注重经济功绩的创造^[11]。

来自地方政府行为研究的解释展示了各层级地方政府的整体性考量准则：地方官员在央地关系中统一扮演着代理人的角色，面对相似的激励与问责，不同层级的政府领导形成了总体上一致的决策偏好。然而，这些发现并不能很好地解释实践领域中差异化的党政决策行为。例如，大多数的基层政府官员并非一省一市的主政官员，他们不直接受到作用于财政上的强大激励，其晋升不直接与地方经济发展挂钩，绝大多数的关注事项也并不直接和问责相关联，他们的决策行为又该用哪些变量来解释？又例如，对某地同一层级的官员而言，他们往往面临着相同的官员激励机制、置身于相同的府际关系，然而，我们却无法直接地推断这些官员均有着一致的“重视”考量。这提醒我们，上述研究虽能为我们分析政府行为提供相对稳定的解释维度，但官员所处的政治环境是复杂的，整体性假设无法对真实具体的“领导重视”议题作更深层次的解释。要想打开地方政府决策行为的黑箱，需要先回答“领导重视什么以及领导所重视的议题会根据何种情境要

素而发生变化”这个问题，如此方能突破以往用来解释“领导重视”的总体一致性偏好准则，进而完善对地方官员差异化的决策行为的解释。

“领导重视”作为一种经验式的判断与解读，背后的学理性问题是政府官员的注意力分配研究。海外的有关研究主要聚焦政策属性对决策者注意力分配的影响，通过不同领域的经验研究来抽象政策属性特征，而国内有关研究则更关注具备中国语境特点的“任务属性”对注意力分配的影响，但两者均对注意力分配的情境制约要素着墨不多。此外，在方法上，如何对注意力分配进行准确合适的测度至关重要，主流的三个测量手段——财政开支、文件信号和时间分配在测量效度和层级应用上均有其局限性，再加上经验材料获取的困难，既有研究对省级党政决策者的注意力分配的关注相当缺乏。基于此，本文尝试聚焦省级党政决策者的注意力分配，将其在所在省份的党委机关报上的公开批示作为注意力测量的依据，选取全国各省8年间的领导批示作为分析资料，关注领导所重视的议题和其所受到的情境制约，以此探究省级治理在国家治理体系中的行为角色与逻辑特征，从而推进理解国家治理体系和治理能力现代化的实践要求。由此，本文试图回答“省级党政领导重视什么及领导重视差异化的情境制约机制是什么”这一问题，在理论研究、方法测量和治理实践层面都具备了明显的价值。

二、文献综述：基于注意力分配的理论议题与测度方法

（一）现有注意力分配研究的分析关注：政策属性和任务属性

政府与政治领域中的注意力研究发轫于政策科学领域，其最为关注议程设置与政策选择，侧重于论述政策过程中注意力变化的原因^[12]。现实的党政体系运转往往围绕政策和任务来展开工作，政策和任务是具有目标指向和工作内容的活动集合，包含资源分配序列、重要性优先级等要素，构成政府行为研究中具有实际意义的分析单位。现有研究着眼于政策和任务，借助关注不同的政策属性和任务属性，以更细致地解释政府注

注意力分配的差异。

在政策属性层面，学界形成了相对丰厚的研究积淀，提出了有效的分析框架。经典的政策属性理论（policy attribute theory）系统论述了不同政策属性与执行效果差异之间的关联^[13-14]：当政策具有较高的明确性、一致性、权威性、影响力、稳定性，其在政策执行过程中能获得多元主体的关注。在政策创新扩散领域，相对优势性（relative advantage）、兼容性（compatibility）、复杂性（complexity）、显著度（observability）、试用性（trialability）等属性被证明对政策学习者的注意力产生影响^[15]：相对优势高、兼容性强和显著度高的政策更易于吸引地方政府的关注，并实现高效的空间扩散和政策学习；复杂性高、试验性高的政策却难以捕获地方政府的注意力，扩散性受到抑制。反观中国治理实践，政策执行与扩散领域中所涌现的政府行为也印证“政策属性对政府注意力配置存在影响”的相关命题：地方政府更关注明确性高的政策，重视政策中量化硬性的指标，模糊变通执行非量化性指标^[16]，对于投入成本高、相对优势性低且正溢出效应高的政策，政府往往也重视不足^[17]。同时，政策属性也并非一成不变，政策所属议题领域的更迭往往会引致政策属性的变迁，地方政府注意力会随之改变^[18]。

在中国，政策往往具有一定的非正式特征，任务成为政策泛化的产物，越来越多的任务被用来替代政策，任务型治理逐渐成为一种新的政府治理方式^[19]。故较之政策属性，学界更为关注任务属性，并从任务的绩效可测性、时间压力、重要性、常规性等方面考察了不同任务属性对政府注意力的影响。根据绩效可测性，绩效易测任务对不易测任务性形成注意力争夺，地方政府和官员更关注绩效易测任务^[20]⁵⁰；从任务的时间压力与重要性来看，时间压力大且重要的刚性任务较之软任务更容易捕获地方政府短期之内的注意力。从任务的资源承载属性与常规性来看，当领导小组被大量设置以应对需跨部门协同解决的非常规任务时，下级政府更关注挂帅领导级别最高的专项任务，也就是更重视承载最高领导权威的任务，但这类非常规性任务若过多生产，也易造

成领导注意力的泛化^[21]。又如基层创新性任务的资源承载较低时，既缺乏基层的资源投入保障，上级配套资源又不足，那么上级部门偏向于采取标准化的注意力均化方式来进行创新推广；且如果创新性任务本身未得到上级职能部门的高度认同，该任务也很难得到更高层级领导的关注^[22]。

（二）现有注意力的测量：财政开支、文件信号、时间分配

依托对政策属性、任务属性的分析，党政注意力分配现象得到了丰富的解释。而注意力本身是相对抽象、难以量化的变量，不少研究者企图对其观测性展开探索，尝试找到能够近似描述注意力的代理变量，这也提醒我们要想深入了解注意力分配机制，进行准确合适的测量是至关重要的。从已有研究来看，学者们主要从财政开支、文件信号、时间分配三个维度来审度注意力的分配情况。

1. 财政开支维度

在财力约束下，政府将公共财政视作稀缺资源。财政资源被统筹于各项治理需求之中，这意味着政府注意力在不同治理需求中进行分配。在美国的政治运行中，公众表达的支出偏好和支出倡议者的施压会导致国会注意力分配的变化，进而表现为财政支出的变动^[23]。在中国情境下，伴随着财权逐渐上移、事权不断下沉，财政资源投入成为衡量政府重视度的重要指标，重视度越高，财政投入比例越高。同时，财政维度上的注意力分配还具有竞争性特征，即财政分配的变化揭示着注意力分配的高低增减。如以“三公”经费等一般性支出的压缩来提升各地民生支出的财政占比，各地民生支出占比成为上级考察地方政府是否重视民生的重要指标；政府在公共服务项目中投入财政资金越多，象征着政府对公共服务均等化的注意力投入不断加大^[24]。因此，已有研究常借助统计某个领域、某项任务的财政支出数量或支出占比大小来衡量政府的重视程度以及比较政府在不同领域、任务上投入注意力的变化^[20]⁵³。

2. 文件信号维度

财政维度考察了在年度整体预算约束下，政府对具有资金开支特征的任务所分配的注意力。但在实际的党政运行中，大量决策并非实时体现

于财政开支的增减，而决策所形成的文件（document）却贯穿了治理过程。因此，文件信号维度有助于我们更广泛地对政府注意力进行覆盖与测量。已有不少研究选择政府文件作为重要的经验材料，并运用内容分析法建构出丰富的注意力数据库。这类研究大多基于议程设置的视角，认为议题在有限议程中的分布情况象征着政治注意力的分配模式。西方的政治注意力研究往往选取国情咨文、领导演讲、国会听证、议会决议等文本，关注的是围绕议题竞争而展开议程设置的注意力变迁，具备进行国际比较研究的话语基础^[25]。中国学者则是采用政府工作报告、政策文本等文件类型，选择单个特定的议题领域，考察其历时性的注意力变化。尽管中西方注意力研究选取的文件类型存在差异，但基本的测量逻辑却是相似的：经验上，上述文件类型都具有传递决策主体注意力优先级的信号功能；统计上，其都认为频率某种程度上能够反映决策者对事物的关注程度，通过对主题词、句子（quasi-sentence level）、文本行列（lines or columns）进行关键词句频率统计或者相关议题进入政策议题集的频率可以实现注意力的测量^[26-27]。

3. 时间分配维度

学者从时间分配维度来衡量注意力的分配，实际探究的是组织时间与注意力行为之间存在经验关联。如官员的作息时间表能相对直接地显示出官员工作与闲暇的制度性安排，在帝制中国，唐代京官的作息时间表围绕皇帝运转，体现出万事以皇帝为重的注意力分配模式^[28]。对于现代组织，学者尝试采用社会学的田野调查、访谈等方法来探究多任务情境下的注意力分配，跟踪日志、访谈文本、工作日志成为其分析注意力的重要经验材料^[29]。借助经验材料进行编码统计，不同活动的处理序列、不同任务的占用时长比例得以显现。若某个事项的处理序列越靠前，所占用的时长比例越高，意味着组织成员越重视该事项，这也是时间分配维度下注意力测量的逻辑所在。目前，研究者对注意力测量趋于更精确的统计和更详细的勾勒：针对现代街头官僚，不少学者通过收集工作日志、近距离观察主体的工作过程，以精确地勾勒其基于职位的时间图谱，依据具体职

责事项的耗时占比来界定其所关注的核心任务或以“闲忙”时段的分布来推断其时间压力的周期性，从而实现对基层执行者工作注意力的度量^[30]，以上研究揭示出组织环境对注意力配置的约束。

（三）省级党政领导与批示注意力：一项新的研究议程

以上三个维度的测量手段被差异化地应用到经验研究中，三者在测量效度上也存在差异：时间维度的测量相对直接，能直观反映具体事项占据科层人员注意力的多寡，借助过程观察有助于自然还原注意力分配的细节，效度较高；财政维度的测量提供了总体量化考量的可能，但容易遗漏政府对非资金开支形式任务的关注，效度较低；而文件信号维度虽可以覆盖更多的决策行为，但实际的文件生产较依赖于历年的决策基础，遵循相对固定的结构框架，现使用的诸如党代会报告、政府工作报告等文件不具备注意力分配的即时性特征，效度相对不高。也正因上述测量维度在注意力测量上的效度差别和经验距离，不同手段被应用至不同层级。已有研究中的财政开支、文件信号两个维度多围绕高层级的领导或党政机构展开测量，关注的是领导集体的协商性决策结果。加上从决策者注意力到财政支出、文件生产之间实际存在着较长的逻辑链条，这两个维度的测量很难做到灵敏准确，因此更适合实现概览式的描述。而时间分配维度虽属于相对直接的测量，但考虑到经验研究的准入条件限制，难以使用该方法测量较高层级的政府和领导的注意力，该方法更多是探究基层政府的决策行为。

检视已有方法的效度差别与层级应用，我们发觉已有研究的测量客体呈现出两极化特征，高层级和基层的政府注意力均已得到较多的经验研究，而中层治理主体（省级领导）的注意力研究相对缺失，但省级决策的重要性不言而喻，它体现了国家政策在地方层面的连续性和差异性。因此本文尝试将省级领导确定为此次研究的主体，将其纳入注意力测量的范畴，同时寻找能够相对直接、准确地度量其注意力的载体与方法。

值得注意的是，不同于使用时间维度和财政维度来测量领导注意力的局限性，文件信号维度

的应用范围呈现出扩散趋势：测量范围逐渐由狭义的文件转向宽泛的政府文本，其中最具典型性的是学者们对领导批示文本的挖掘与使用。如果说，文件是通过多番讨论与修改得以形成，最终代表着统治集团的集体意志^[31]，那么批示则是政府决策者对各类报告签署书面意见、表达个人意愿的一种形式，本质来源于制度赋予领导个体的职位决策权^[32]，是一种基于权威基础的信息表达与交流方式，代表着领导对于议题的重要性和优先级的判断^[33]，体现了官员对问题的直接关注。此前已有学者使用中央决策者的批示来分析最高层级领导注意力^[34]，部委各部门所接收的批示数量代表着领导人对部门的政治关注度，政治关注度的高低影响着政府机构在机构改革中的生存概率，这为如何使用批示来衡量决策者的注意力提供了一个例作，但也提醒我们思考使用批示对省级的党政决策进行研究的可行性。从可行性来看，每个省都有对应的机关报，这些正式媒体系统性地记录了主要领导对各项重要事务的批示，这些公开的批示信息为我们提供了基于时序且可进行省际比较的数据。因此，本研究认为，针对省级党政领导决策，从省委机关报摘取的批示文本是相对合适的测量载体。这有助于我们进一步回答：省级领导会在什么情境下对什么议题事务作出批示？

三、情境制约与领导注意力分配： 本文分析框架

（一）情境制约：党政决策注意力分配的一个新的方向

上述的理论辨析从政策层面和任务层面呈现出当前中国党政领导注意力分配的丰富图景，帮助我们看到了该领域巨大的研究空间，但不可否认的是仍有诸多影响党政领导决策的因素未被纳入讨论，例如辖区的社会经济特征、总体的行政氛围等。而党政领导的注意力分配是一个受多要素影响的决策行为，组织决策的情境化背景对决策议题和选择方案起到了调节作用^[35]。在党政领导注意力研究中关注情境实际上就是承认治理的复杂性，因为行为总是产生

于特定情境中的，而情境中的各种要素形塑了党政领导注意力分配的场域空间，进而影响着其注意力的去向与强度。故本文从情境制约的角度，尝试以实证分析的方法来探究省级党政决策中的注意力分配。

关注情境制约，一个重要的任务是在理论上对情境要素作出分类和选择，因为我们在实践上无法穷尽所有的可能变量。本研究认为，议题属性、议题来源、治理资源以及与时间相关的变量构成了决策的情境制约机制（见下页图1），这些要素构成了宏观情境与微观情境的统一、决策过程中空间属性与时间特征的兼衡。议题属性是已有研究文献关注的影响要素，反映了决策者的注意力聚焦所在，与具体内容直接关联；议题来源则强调政策或任务的发出方，揭示同一内容议题背后可能的差异性，表明注意力具有方向性，它衍生于特定的治理结构；治理资源则体现的是决策与辖区空间禀赋存在关联；包括决策时间点与决策执行类型在内的控制变量则反映了决策者对于特定政治时期的考量，以及基于不同决策执行类型的时间压力感知。

（二）研究假设

借助以上情境要素，我们构建了可供测量和检验的假设。首先，议题属性揭示了不同议题的差异性，它和政府部门的注意力分配有着必然的联系。以往虽有大量的文献讨论了任务的抽象属性，包括绩效可测性、常规性、任务的权威承载等，这些抽象属性加深了我们对党政任务的认识，但其忽略了任务的现实特性和信息。在党政机关工作的日常运作中，任务属性首先体现的是政府职能，地方政府的两办（即党委办和政府办）在收发文时也是按照任务所属职能模块将其分送各分管领导，这些关联职能被约定俗成地大致分为：经济金融、社会民生、环境卫生、文化教育、应急防控管理、行政体制改革、工程性基础设施建设、社会公共安全、意识形态宣扬、维权维稳、廉政建设等。因此，本文的首要任务是按照关联职能对议题进行划分，这符合国际研究对议题编码力求全面细致的要求，并考察党政决策在这些职能关联议题上的关注意向，努力在描述统计上体现这些差别。进而，本文尝试对这些

细分的多元议题属性重新进行概念化提炼，以推进新的研究发现，结合已有的中国地方政府研究文献，我们尝试将议题属性划分为业务类与政治类两类，基于以下的考虑：

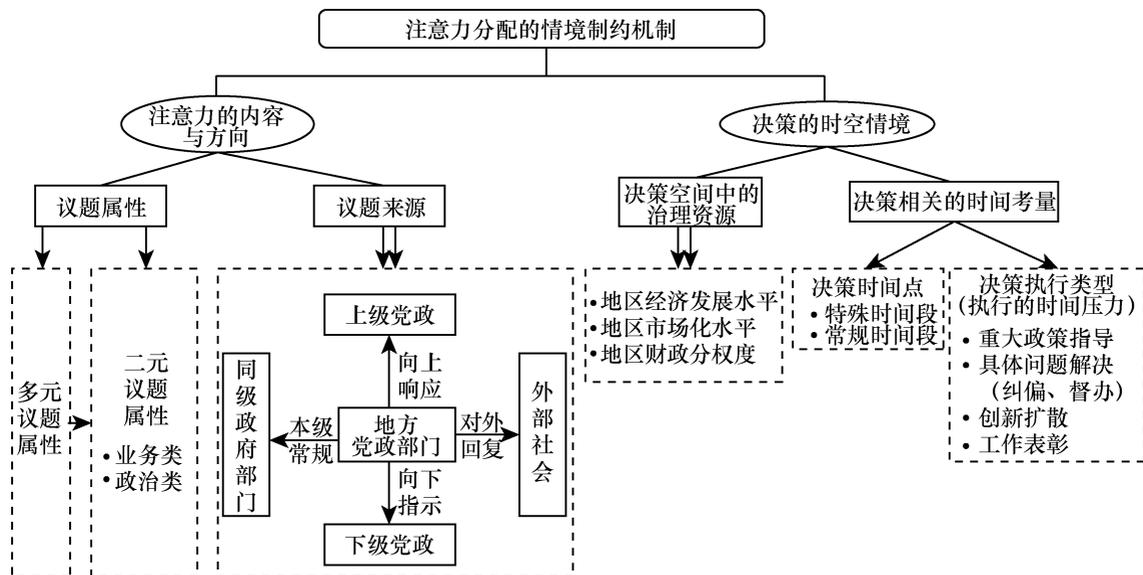


图1 情境制约要素与党政决策的注意力分配

其一，批示往往都具有较强的政治思想性和业务指导性，这呼应了中国政治一直以来存在的“红”与“专”的区分，如魏昂德区分了政治与业务的双重职业路径^[36]，政治忠诚和业务能力成为衡量官员的双重选择标准。围绕“红”与“专”的讨论，实际上对应的是理论文献中的“政治官僚”（bureaucrat）与“技术官僚”（technocrat）^[37]。随着治理的演进，政治与业务的二元划分由官员职位类型扩散到治理内容与议题任务，并呈现出光谱化的特征。其二，在不少的决策研究中，学者们早已提出组织决策具有两大属性，一是技术属性（technical decisions），二是政治属性（political decisions）^[38]。技术性决策侧重业务分工和程序理性，政治性决策更关注最终结果与价值意义^[39]。具体讲，相对于技术性决策，政治性决策需要更大规模的参与以保证政治价值的公平性，也无须过多的流程控制和繁文缛节，但往往会伴随着更高的决策风险。同时，在经验研究中，业务与政治的二分也已有讨论。对于来自公民的议题诉求，地方政府倾向于回应和解决较低复杂度的业务性议题^[40]；而为达到一个政治动员、强化权威的状态，对于侧重政治意义的议题，党政体系会投注大量的资源并

发动运动式执行^[41]。基于此，本研究提出如下研究假设：

假说1：议题属性对省级领导的注意力强度具有显著影响，政治类议题更容易得到领导的关注。

其次，不同的议题来源于不同的渠道与主体，意味着注意力的传导路径是多元的，决策者要接受不同方向的议题带来的信息刺激，并产生不同的回应。因此，议题来源决定着党政体系在什么方向上分配注意力资源，内外部多元主体都影响着位于决策中心的领导向何处分配注意力。地方政府的合法性一方面来源于上级政府的权力授度，另一方面又取决于其对社会的有效管理。具体表现为，我国权威体系虽具有理性科层制的形式，但在具体运行中倾向于政治科层化^[42]：强调对上负责和政治忠诚；同时地方政府还需要有效地回应公民诉求以实现治理的有效性。若考虑到地方政府内部同级官员间的互动关系，特定的一级地方政府是同级但不同部门和官员的集合体，领导班子内部存在着利益平衡与职责分配的现象^[43]。条块之间，身处中心位的领导既需要向上响应，也要向下指示，还需要管理本级、反馈外部社会。因此，注意力分配也是领导对来自

各方面的议题信息作出的响应行为，议题来源支配着地方注意力流转的方向。基于此，本研究提出如下研究假设：

假说2：议题来源对省级领导的注意力强度具有显著影响，向上响应的议题更容易得到领导的关注。

在治理资源上，不同省域存在着区域性差异，对领导而言意味着不同的约束与机会，从而领导对于注意力的分配选择也是不同的。资源往往与能力相关联，经济资源、财力资源和制度资源对地方政府能力具有重要影响，不同的治理资源会导致地方政府在政治社会建设和公共服务供给上产生差异化的治理。已有研究用财政投入或者预算规模来衡量注意力分配的份额，但这两者都受到了地方财力的约束。因此，将包含了发展水平、地方财政实力、制度水平等因素的治理资源纳入影响注意力分配的变量研究，有助于勾勒出地方政府所面临的情境制约，从而解释情境制约之于党政领导决策的影响。具体而言，地区经济水平越发达、市场化水平越高的地方政府越倾向于提高公共服务供给，各级政府在财力不足的情况下，相比关系民生的领域，其更加关注经济发展领域^[44]。市场化水平也会影响地方政府的政策执行，经济发达与低市场化地区更倾向于通过给予企业补贴来鼓励创新^[45]，市场化水平的提高有助于增强地方政府落实产业政策的激励^[46]。以上研究表明，治理资源的充裕水平和发达程度导致地方对待同类型政策实行差异化执行。可以说，议题属性所指的是决策的内容、议题来源受制于科层结构，治理资源则构成了更为广阔的环境约束性条件。那么，将治理资源作为外部因素纳入考量，本研究推断治理资源还会影响议题属性、议题来源之于领导注意力的关系。基于此，本研究提出如下研究假设：

假说3：治理资源在议题属性与省级领导注意力强度的关系中具有调节效应。

假说4：治理资源在议题来源与省级领导注意力强度的关系中具有调节效应。

四、研究设计：测量、数据与模型

（一）数据获取

囿于经验材料的可及性，悉数获取全国各省领导所作全部类型批示的可能性甚低。因此，本文选取全国各省省委机关报^①八年的关联报道（2010—2017）作为领导批示的数据来源，累计摘取2930条批示。省委机关报作为各省最高级别的党报，与领导层的理性偏好高度关联，对重要领导批示进行实时报道，具有“精英导航”“权威指挥棒”的特性，既履行上情下达、政令传递的职责，还承担塑造本省形象的职责；在央地互动中，省委机关报受垂直统领性的媒体结构的影响，展现出学习政治话语的特征。尽管省级党政机关报的批示并非治理过程中领导批示的全部，而仅为其允许刊出或乐于展示出来的治理信号，但这给了我们从特定视角观察省级领导注意力分配特征的机会。这类批示本身虽有局限，但考虑到省级政府面临相对一致的激励约束函数，省级官方报媒追求相对一致的舆论宣传目标、遵循共享相通的内容编辑要求与信息管理规则，选取省委机关报作为批示数据的统一资料来源，一定程度上可以更好地控制额外变量，保障样本数据的组间可比性。

（二）变量测量

1. 因变量

批示主体权威强度和批示内容指向性两个指标的赋分加和值构成领导批示的注意力强度。批示主体即基于不同职位作批示的省级领导，职位权威越高，批示的权威承载越高；批示内容的指向性则是指批示对任务完成的明确性要求，指向性越明确，批示中指导性意见越丰富，意味着领导越重视。将主体权威强度与内容指向性程度加总形成因变量指标，不同的层级权威与不同的内容指向性构成了完整意义上的“主体-行为”的组合，反映出作为整体的省级党政领导群体相对真实的注意力强度，也避免了直接以个体职位权

① 山东省委机关报《大众日报》未被收录于“中国重要报纸全文数据库”，故本文样本不包含山东省；同时因直辖市的特殊性，剔除了四个直辖市，故本文样本涵盖了全国26个省。

威来衡量领导重视程度的单一性。

2. 自变量

自变量分为议题属性、议题来源和治理资源。议题属性变量既有基于职能的多元划分，还包括“政治类”与“业务类”的二元议题判别。其中，多元议题中的经济金融、社会民生、环境卫生、文化教育、应急防控管理、行政体制改革、工程性基础设施的议题均划入“业务类议题”，社会公共安全、意识形态宣扬、维权维稳、廉政建设的议题均划入“政治类议题”，“政治类议题”侧重于意识形态与治理稳定的考量，“业务类议题”侧重专业职能的实践；议题来源变量被分解为本级常规、向下指示、向上响应和对外回复四个源流，印证着实际治理过程中领导受到来自不同方向的信息刺激；治理资源变量关注决策治理所在地区的治理资源，具体被分解为经济资源、制度资源、财政资源这三个维度。其中人均GDP、分省份市场化指数和“地区人均财政

支出/中央人均财政支出”分别是地区发展水平、制度资源成熟度和财政充裕度三个变量的测量指标。

3. 控制变量

控制变量为决策时间特征和决策执行类型：本文用重大党政会议时间作为决策时间特殊性的代理变量，地方往往会提前召开地方两会和地方党代会，再加上考虑到重大政治活动的滞后影响，故将全国和地方性重大会议时间所处的月份以及闭会后的一个月划为决策的特殊时间点。同时，按照具体执行类型大致可将批示划分为四种类型^[47]：重大政策指导、具体问题解决（包含纠偏、督办）、创新扩散和工作表彰，其中“重大政策指导”的执行着眼于较长的时间期限，“具体问题解决”的执行着眼于紧张的时间节奏、“创新”扩散的执行遵循于相对稳定的时间结构、“工作表彰”则属于几乎不受时间压力限制的弱执行。具体变量及其操作见表1。

表1 变量及操作化

因变量	批示注意力强度 <i>Attention</i>		官员权威强度+批示内容的指向性		
	官员权威强度		未提及具体批示主体，用的是“省委领导、省政府”=0；		
			副省长=1；省委常委=2；副省长书记=3		
			省长=4；省委书记=5		
	批示内容的指向性 (多选赋分累加)		未指出明确目标与要求=1，仅提出宏观目标=2， 提出目标并有明确性的指标数值=3（时间要求、目标指标等）， 指定明确的执行主体与责任主体=4		
自变量	议题属性	多元议题属性 <i>Multi-topic</i>	经济金融=1，环境卫生=2，社会公共安全=3，文化教育=4， 廉政建设=5，社会民生=6，维权维稳=7，工程性基础设施=8， 应急防控管理=9，意识形态宣扬=10，行政体制改革=11		
		二元议题属性 <i>Binary topic</i>	政治类议题=1，业务类议题=2		
	议题来源 <i>Structure</i>		本级常规型=1；向上响应型=2		
			向下指示型=3；对外回复式=4		
	治理资源		经济资源	人均GDP: <i>Gdp</i>	
			制度资源	分省份市场化水平: <i>Market</i>	
财政资源			地区人均财政支出/中央人均财政支出: <i>Finance</i>		
控制变量	决策时间特殊性		特殊时间点=1（2月、3月、4月、9月、10月、11月、12月）		
			常规时间点=0（1月、5月、6月、7月、8月）		
	执行类型 <i>Implement</i>		重大政策和战略指导型=1；具体问题解决型（包含纠偏、督办）=2 创新扩散型=3；工作表彰型=4		

(三) 统计模型

本研究提出以下假设模型（见图 2），议题属性和议题来源直接作用于领导注意力分配，治理资源调节议题属性、议题来源对注意力分配的影响。从数据结构层面来看，批示数据来源于不

同议题，不同议题产生自不同的省份，具有一定的嵌套性特征。因此，需要考虑“组内同质、组间异质”的情况是否存在，本研究采用 OLS 回归方法^①，在回归模型中纳入省份虚拟变量并使用聚类标准误，以便考虑到省份层面差异。

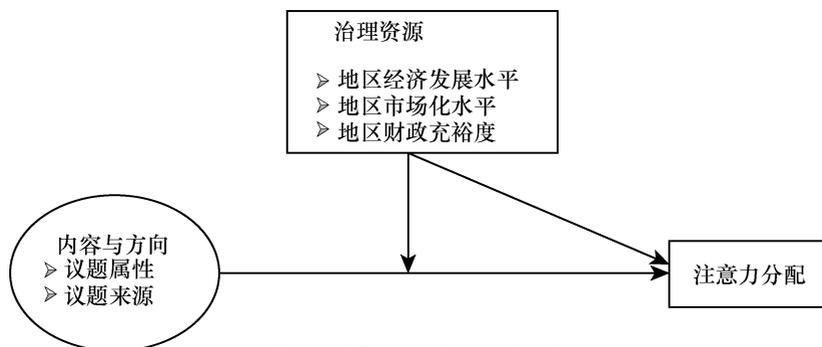


图 2 调节效应检验假设模型

其中，议题属性（*Multi-topic*，*Binarytopic*）、议题来源（*Structure*）、治理资源（*Gdp*，*Market*，*Finance*）是核心自变量，领导注意力强度（*Att*）是因变量，*Z* 是影响领导注意力的一系列控制变量， ϵ 为残差项， β 对应回归变量的系数项。

$$Att = \beta_0 + \beta_1 Multi\text{-}topic + \beta_2 Structure + \beta_3 Gdp + \beta_4 Market + \beta_5 Finance + \beta_6 Z + \epsilon \quad (1)$$

$$Att = \beta_0 + \beta_1 Binarytopic + \beta_2 Structure + \beta_3 Gdp + \beta_4 Market + \beta_5 Finance + \beta_6 Z + \epsilon \quad (2)$$

随后，在此基础上，将人均 GDP、地区市场化水平和地区财政充裕度依次作为交互变量加入模型（2），以探究治理资源在议题属性、议题来源对领导注意力分配的影响关系中起到什么样的调节效应，如公式（3）~（5）。

$$Att = \beta_0 + \beta_1 Binarytopic + \beta_2 Structure + \beta_3 Gdp + \beta_4 Market + \beta_5 Finance + \beta_6 Z + \beta_7 Binarytopic \times Gdp$$

$$+ \beta_8 Structure \times Gdp + \epsilon \quad (3)$$

$$Att = \beta_0 + \beta_1 Binarytopic + \beta_2 Structure + \beta_3 Gdp + \beta_4 Market + \beta_5 Finance + \beta_6 Z + \beta_7 Binarytopic \times Market + \beta_8 Structure \times Market + \epsilon \quad (4)$$

$$Att = \beta_0 + \beta_1 Binarytopic + \beta_2 Structure + \beta_3 Gdp + \beta_4 Market + \beta_5 Finance + \beta_6 Z + \beta_7 Binarytopic \times Finance + \beta_8 Structure \times Finance + \epsilon \quad (5)$$

五、实证结果分析：情境制约下的领导注意力分配结果及解释

（一）领导注意力的分配所在、历时变化

从多元议题属性来看，无论是从总体数量或是强度来看，省级领导对经济金融议题、社会公共安全议题和维权维稳议题都是非常重视的。从均值来看，应急防控管理、廉政建设也是属于“领导重视”之列（见下页表 2）。同样，若对批示主体进行细分关注，省委书记和省长分别作为地方党政系统的两类官员群体，两者在多元议题中

^① 针对连续性自变量，本文模型均做了标准化处理。本文使用 HLM 模型作为稳健性检验，HLM 模型结果与 OLS 模型结果是相对一致的，且鉴于 HLM 模型的（空模型、随机截距模型、随机系数模型）ICC 值都在 0.03 左右，意味着省份层面接近同质，即省份差异仅能解释约 3% 的总体差异，故未采用多层次分析。

所分配的注意力也是有差异的。从产生的批示数量来看，省委书记基于各类议题任务作出了更多数量的批示（见图 3）。当然，这可能与本研究所选取的批示材料来源于各省党委机关报有关。

表 2 议题多元属性的批示分布

多元议题属性	批示数量 (2 930 条)	均值 (强度/数量)	批示强度
经济金融	574	3.94	2 263
社会公共安全	489	4.88	2385
意识形态宣扬	385	3.33	1281
维权维稳	307	4.31	1325
社会民生	239	3.74	894
廉政建设	229	4.33	993
环境卫生	194	3.89	755
文化教育	188	3.80	715
应急防控管理	178	4.41	785
行政体制改革	95	3.86	367
工程性基础设施	52	4.29	223

就二元议题属性而言，“政治类-业务类”议题类型的划分理论源于“官僚政治-技术理性模型”，对于我国省级领导者们来说，只追求政治智慧或只追求业务专业的偏型治理模式在竞争性晋升梯队中是有局限性的。因此，“又红又专”成为各省级领导人的共同选择，也就是注意力在“政治类”议题与“业务类”议题中均有所分配。纵观八年，省级领导对政治类议题的关注始终高于业务类议题，且两类议题关注都呈现出相似性的“V”形波动（见下页图 4），这一现象可能会涉及政治周期的影响。

2012 年和 2013 年属于党与国家机构领导层的更替阶段，值此阶段，无论是自上而下的政治宣传还是自下而上的政治认同都彰显着政治类议题的同步扩散性。但值得注意的是，政治类议题的总强度并不占据高位，相反，在新一届党政领导层正式接棒执政后，各省领导在两类议题上分配的注意力趋于稳定，并不断增强。而由于党体系中的领导换届时间先于政府体系，政治类议题的注意力拐点先于业务类议题出现，一定程度上也体现了省级领导对政治类议题的敏感度相对领先于业务类议题。

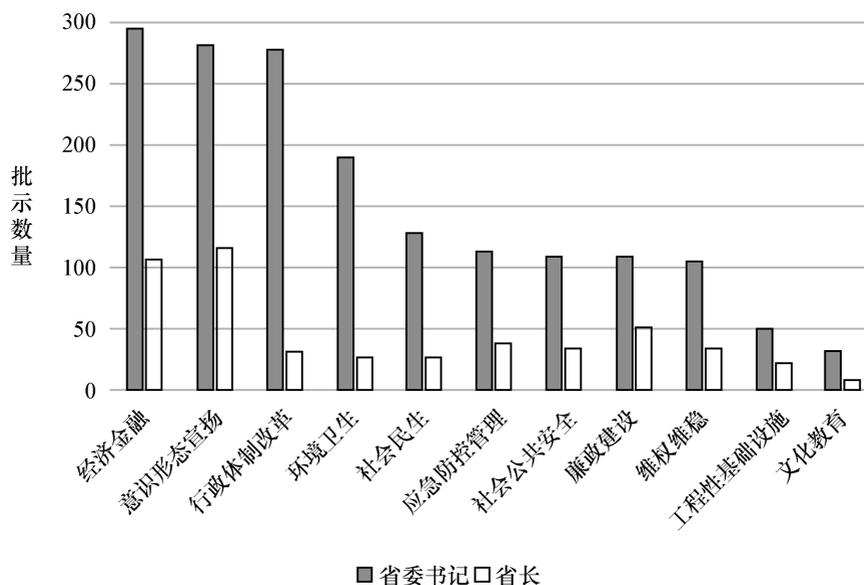


图 3 省委书记、省长基于多元议题属性的批示数量

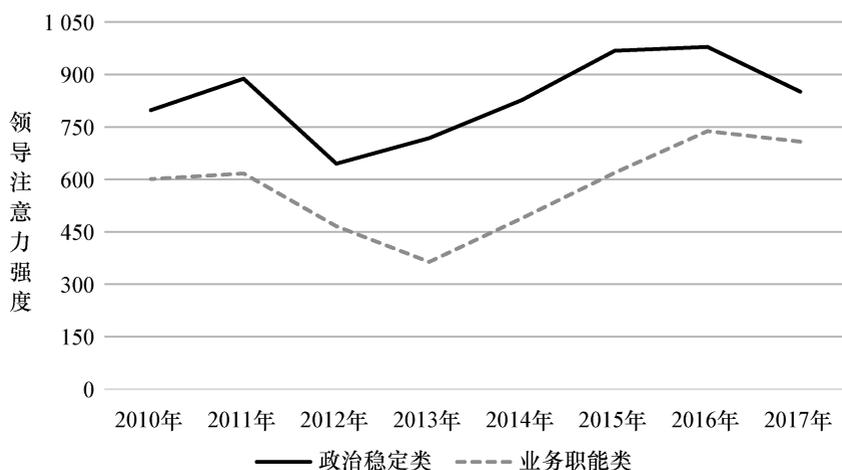


图4 基于“政治类”与“业务类”两类议题的省级领导批示强度

从历年数据来看，向下指示占据了领导主要的注意力，领导对向上响应的重视度逐渐攀升（见图5）。省级领导注意力聚集于“向下指示型”议题，实际上体现了省级党政决策的传导性与自主性的双重特征：既需要将中央指令向下传达，还具有相对广泛的自主制定并指导政策的权限。领导对“向上响应型”议题的注意力增加，反映出在新的政治周期渐趋稳定的过程中，地方对最高级政权认同感的增强。“省级常规型”议

题和“回复外部型”议题的注意力强度体现出平稳的低水平，侧面印证了省级治理作为中层治理的特点：就权力距离而言，省级政府直接受中央监督，组织灵活性有限、稳定性较高，故省本级的治理往往趋于常规，无须借助非常规性的批示工具加以调节。另外，从国家与社会关系来看，省级党政距离社会有一定距离，地方社会中的大量事务实际在市县乃至镇街一级便可得到消解，较少上升至省一级进行回复与解决。

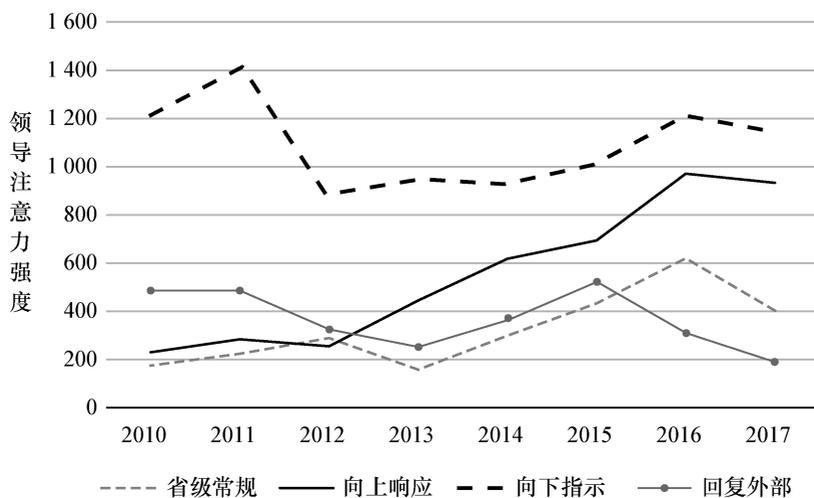


图5 基于治理结构的领导注意力分布

（二）基于批示使用的领导注意力配置策略

从批示的工具属性来看，不同地区的省级领导对于批示的使用呈现出不同的策略组合。单个省份的领导注意力统计取决于领导所作批示的数

量与强度，注意力强度均值表现出单条批示所承载的注意力程度，批示数量体现了该地区领导运用批示工具的频繁程度。领导批示数量少的地区，往往单条批示承载的注意力强度是较高的；

领导批示数量多的省份，单条批示承载的领导注意力强度是较低的（见图6）。通过拟合各省注意力强度与批示使用数量的散点图回归线，可见两者的关系呈现整体递减的趋势（见图7）。因此，尽管注意力强度均值与批示数量间的数值互补关系并未是实时同步的，但在整体策略组合上

表现为“高强度-低数量”和“低强度-高数量”两大类。各省党政领导借此实现了其注意力配置的均衡态势。从这一点，我们推断省级领导对批示的使用是相对审慎的，并非频繁使用批示来承载高位注意力，但也不会完全不使用批示来传导注意力。

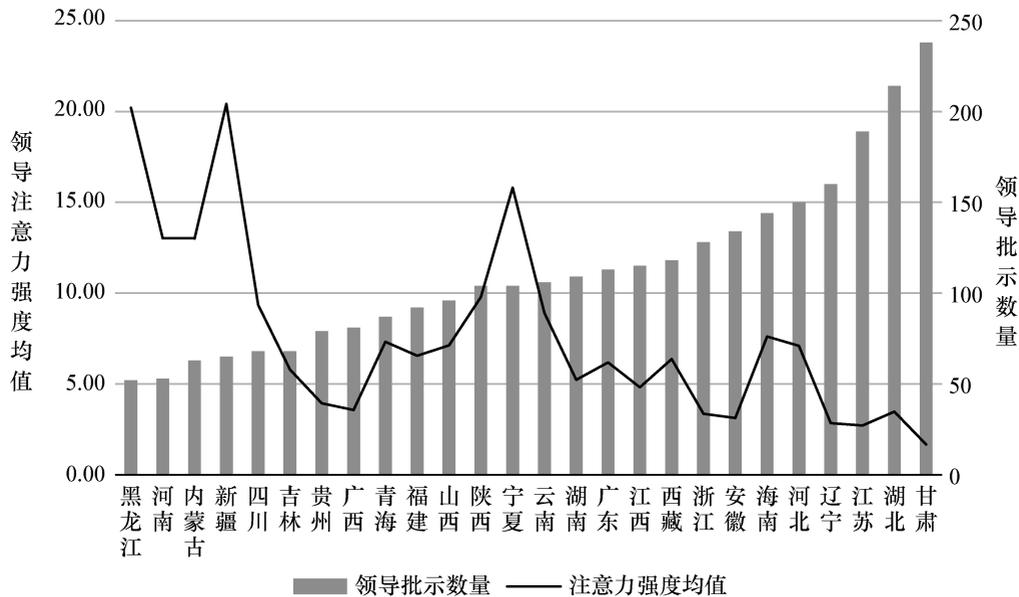


图6 各省基于批示使用的省级领导注意力配置情况

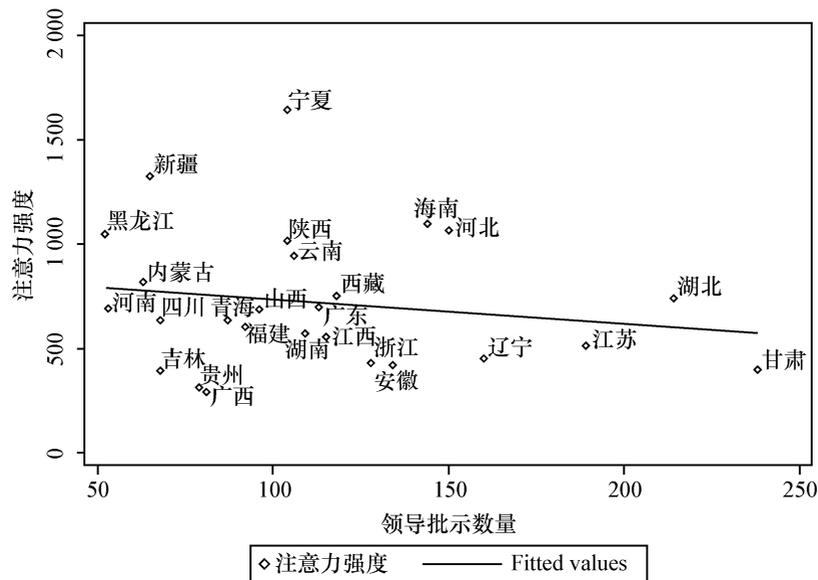


图7 注意力强度与批示数量的关系拟合图

(三) 多元情境因素的直接效应检验

假设 1 和假设 2 得到了证实, 议题属性、议题来源均与省级领导注意力具有显著的相关关系。模型 1 考察了多元议题属性对领导注意力的影响, 以行政体制改革议题为参照, 社会公共安全、维权维稳、应急防控管理这三类议题均对领导注意力有正向的显著影响; 就二元议题属性而言, 以业务类议题为参照, 政治类议题对领导注意力产生正向的显著影响。在议题来源中, 以回复外部的议题为参照, 向上响应和向下指示这两类来源的议题始终对领导注意力的影响呈现正向的显著影响。在治理资源上, 地区经济发展水平对领导注意力具有正向显著影响, 地区市场化水平始终对领导注意力产生负向的显著影响, 地区财政充裕度对领导注意力强度的影响并不显著。同时, 模型表明, 领导注意力与例行的政治事件时期不存在显著关系。而在执行类型中, 以工作表彰为参照, 重大政策指导和具体问题解决这两类执行类型始终对省级领导注意力有正向的显著影响。

(四) 治理资源：重要的调节效应检验

1. 领导注意力情境制约模型中的调节变量

模型 3、模型 4、模型 5 考察了治理资源作为重要的调节变量在情境制约模型中的作用机制: 二元议题属性与治理资源分变量构成的交互项皆不显著, 也就是, 治理资源在议题属性对省级领导注意力的影响关系中不具有调节效应, 故假设 3 不通过检验。但在模型 3 和模型 4 中, 假设 4 得到了证实, 地区经济发展实力、地区市场化水平分别和议题来源构成交互项后, 以“回复外部 * 治理资源”为参照, 其他交互项对在治理结构对省级领导注意力的影响关系中具有显著的调节效应 (见下页表 3)。

2. 治理资源分变量：作为调节变量

以上 OLS 回归模型中的系数估计值反映了多个变量对领导注意力强度影响的大小, 但模型包含了大量的类别变量、交互项, 这对原本回归系数估计值的解释构成了挑战。因此, 本研究决定计算变量的边际效应来比较在不同情况下治理资源对领导注意力强度的调节作用。

在议题来源对领导注意力强度的影响中, 人

均 GDP 具有显著的正向调节作用, 地区市场化水平具有显著的负向调节作用, 财政充裕度的调节作用并不显著: (1) 当议题来源为省本级常规时, 地区人均 GDP 每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著增加 0.683 个单位; 当议题来源为向上响应时, 地区人均 GDP 每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著增加 0.646 个单位; 当议题来源为向下指示时, 地区人均 GDP 每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著增加 0.441 个单位。(2) 当议题来源为向上响应时, 地区市场化水平每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著下降 0.416 个单位; 当议题来源为向下指示时, 地区市场化水平每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著下降 0.615 个单位; 当议题来源为回复外部时, 地区市场化水平每增加一个标准差, 省级领导的注意力强度显著降低 0.816 个单位 (见下页表 4)。

六、结论与讨论

本文是对省级党政注意力分配研究的一次探索性尝试。尽管有关文献从晋升与财政激励、问责压力、政府层级、政策及任务属性等角度分析政府注意力, 为地方政府的注意力分配提供了丰富的解释, 却仍存在一定缺失: 一是整体性的框架无法解释实践领域中差异化的党政决策行为; 二是囿于研究进入的限制, 目前学界也缺乏对省级党政决策行为的具体经验研究作品。另鉴于已有政府注意力测量手段在使用上存在一定局限, 本研究尝试推进一项新的研究议程——省级党政领导与批示注意力, 即借助省委机关报中所报道的批示来分析在不同情境制约下省级领导的注意力分配状况。本文将省级决策带回政府行为主体研究的中心舞台, 围绕由议题属性、议题来源、治理资源等要素构成的多重情境制约进行分析, 得出结论: 议题属性和议题来源决定了省级领导注意力的内容与方向; 辖区治理资源作为影响领导注意力分配的重要情境要素, 调节着议题来源对领导注意力分配的影响; 而议题属性之于领导注意力的影响并不受治理资源的限制, 政治类议题始终捕获党政决策的关键神经。

表 3 基于 OLS 回归的领导注意力的情境制约模型

模型	1		2		3		4		5	
	多议题 (以行政体制改革为参照)		[二元议题] (以业务议题 为参照)		人均 GDP (调节变量)		地区市场化水平 (调节变量)		地区财政充裕度 (调节变量)	
	经济金融	0.063 (0.250)	[二元议题] (以业务议题为参照)		0.616*** (0.090)		0.617*** (0.090)		0.623*** (0.092)	
	环境卫生	0.126 (0.259)			交互项 (议题属性×人均) GDP		交互项 (议题属性×地区市场 化水平)		交互项 (议题属性×地区财政 充裕度)	
	社会公共安全	1.498*** (0.286)			交互项 (议题属性×人均) GDP		交互项 (议题属性×地区市场 化水平)		交互项 (议题属性×地区财政 充裕度)	
	文化教育	0.075 (0.278)			0.066 (0.111)		0.044 (0.102)		0.026 (0.070)	
	廉政建设	0.195 (0.283)			交互项 (议题来源×人均) GDP		交互项 (议题来源×地区市场 化水平)		交互项 (议题来源×地区财政 充裕度)	
	社会民生	-0.146 (0.276)	0.628*** (0.090)		交互项 (议题来源×人均) GDP		交互项 (议题来源×地区市场 化水平)		交互项 (议题来源×地区财政 充裕度)	
	维全维稳	0.524** (0.233)			本级常规 ×人均 GDP		本级常规 ×市场化水平		本级常规 ×财政充裕度	
	工程性基础设施建设	0.935 (0.626)			0.399* (0.195)		0.424** (0.203)		-0.100 (0.091)	
	应急防控管理	1.228*** (0.303)			向上响应 ×人均 GDP		向上响应 ×市场化水平		向上响应 ×财政充裕度	
	意识形态宣扬	0.113 (0.261)			向下指示 ×人均 GDP		向下指示 ×市场化水平		向下指示 ×财政充裕度	

续表

模型	1	2	3	4	5	
议题来源	本级常规	-0.001 (0.177)	0.049 (0.190)	0.035 (0.193)	0.001 (0.186)	
	向上响应	0.874*** (0.199)	0.688*** (0.219)	0.697*** (0.211)	0.703*** (0.199)	
	向下指示	0.540*** (0.147)	0.478*** (0.170)	0.493*** (0.170)	0.475*** (0.164)	
决策时间点	特殊时间点	0.038 (0.093)	-0.012 (0.100)	-0.030 (0.095)	-0.016 (0.099)	
	重大政策指导	0.591*** (0.166)	0.722*** (0.151)	0.717*** (0.149)	0.730*** (0.147)	
决策执行类型	具体问题解决	0.378*** (0.166)	0.758*** (0.133)	0.764*** (0.132)	0.756*** (0.135)	
	创新扩散	0.199 (0.217)	0.316 (0.200)	0.302 (0.198)	0.316 (0.199)	
治理资源	人均 GDP	0.497*** (0.146)	0.479*** (0.137)	0.245 (0.225)	0.488*** (0.136)	
	地区市场化水平	-0.552*** (0.234)	-0.572*** (0.234)	-0.560*** (0.237)	-0.842*** (0.279)	
	地区财政充裕度	-0.075 (0.160)	-0.123 (0.163)	-0.095 (0.163)	-0.099 (0.162)	
省份虚拟变量 控制						
R-squared		0.133	0.099	0.102	0.102	0.101

注：*、**、***表示在10%、5%、1%水平上的显著性。括号内报告的是聚类稳健标准误。

表 4 治理资源在议题来源对领导注意力强度的边际效应

		因变量：领导注意力强度				
调节变量：治理资源		调节变量 (1) 人均 GDP	调节变量 (2) 地区市场化水平	调节变量 (3) 财政充裕度		
自变量	议题来源	本级常规	0.683** (0.231)	-0.392 (0.286)	-0.291* (0.147)	
		向上响应	0.646** (0.166)	-0.416* (0.217)	-0.038 (0.176)	
		向下指示	0.441** (0.135)	-0.615** (0.260)	-0.101 (0.191)	
		回复外部	0.284 (0.202)	-0.816** (0.252)	-0.191 (0.152)	

注：*、**、***表示在10%、5%、1%水平上的显著性。括号内报告的是聚类稳健标准误。

上述研究丰富了我们对中国党政过程与层级治理特征的理解，我们清晰地发现省级决策者对业务、政治呈现双重视重倾向，无论是欠发达地区还是发达地区，省级领导对政治类议题都表现出显著重视，这展现了党的十八大以来中央、省两个层级明显提升了治理目标的一致性水平。省委书记和省长作为党政系统的不同主体，其对辖区内不同议题任务的关注也具有一定的差异性，省委书记的批示行为也更为频繁。经济越是发达的省份，省级决策者更关注省级层面的常规治理；市场化水平越高的省份，省级决策者越不强调以高强度的注意力信号来指示下级政府与纠偏具体问题，也不再依赖频繁使用批示来推行创新扩散和进行工作表彰。这表现出不同维度下治理资源的多寡会使得决策者对不同来源、不同执行类型的议题给予不同程度的关注。同时，批示作为一种制度约束下自由裁量权的运用工具，彰显着中国特色治理的韧性（resilience）与灵活性，其与国家治理现代化的要求并不矛盾。自2013年《国务院工作准则》颁布以来，各级党政系统对批示使用作出了更加规范化的要求，部分领导干部滥用批示的现象得到改观。本研究着眼于批示的工具性，发现总体治理资源越完善的地区，较之治理资源欠缺的地区，越少使用高强度的批示工具，且省级领导对批示的使用呈现策略性，存在着“高强度-低数量”和“低强度-高数量”两种组合策略以实现领导注意力的均衡配置。这表明了发达先进的、财政更自主的省份在决策和执行过程中呈现出从策略式、被动式和运动式的治理形态向规

则型、主动型和常规型的治理形态的转变。可以说，我国省级治理在连接中央治理与基层治理的过程中，不断克制着全面干预与运动治理的冲动，展现出基于层级边界与治理效力的差异化治理特征，这一经验推论与近年来我国不断倡导的国家治理体系和治理能力现代化的进步要求也是相呼相应的。

另外，尽管和财政开支、文件信号和时间分配的测量手段相比，批示更加灵敏准确地体现省级领导的注意力分配，但是本文并不宣称对批示的测量能充分还原省级决策的全过程。党政决策是一个信号与噪声并存的过程，其面临的情境制约机制中存在着大量的潜在变量，且变量间关系也极其复杂。下一步研究期待有更多可行的手段对省级决策过程作出描述和测量，挖掘出更多的情境制约要素，将治理情境的分析趋向于丰富化和系统化，同时也可对不同时期、不同层级、不同官员类型的领导注意力的分配情况进行探究，时间周期的长短与层级差异性都是观察政府注意力发生变化的重要视角，在此基础上，我们拟对领导注意力分配模式进行类型学分析，提炼出具有分析性的概念，这对进一步理解中国党政体系中的府际关系也是有帮助的。总之，伴随着注意力研究在党政决策领域中的发展，“领导重视什么及为何”这个问题的研究意义将不断显现。

参考文献

- [1] MASKIN E, QIAN Y, XU C. Incentives, information and organizational form [J]. The Review of Economic Studies, 2000, 67 (2), 359-378.
- [2] LI H, ZHOU L A. political turnover and

economic performance: The incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of public economics*, 2005, 89 (9), 1743-1762.

[3] 吉黎. 政策不确定性与财政补贴——基于官员谨慎动机的新发现 [J]. *经济与管理*, 2022 (2): 58-65.

[4] 杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权 [J]. *社会学研究*, 2002 (1): 17-24.

[5] Oi J C. The role of the local state in China's transitional economy [J]. *The China Quarterly*, 1995, 144: 1132-1149.

[6] 曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究 [J]. *社会学研究*, 2009, 24 (4): 1-27.

[7] 李国强. 地方政府维稳绩效的前期考核——以T县“矛盾纠纷排查调处”机制为例 [J]. *经济社会体制比较*, 2012 (11): 122-131.

[8] 何彬, 潘新美. 任务压力、问责风险与政府公共服务供给模式的选择——以城市管网巡护为例 [J]. *甘肃行政学院学报*, 2016 (2): 35-44.

[9] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制 [J]. *社会学研究*, 2011, 25 (1): 1-40.

[10] 周雪光. 项目制：一个“控制权”理论视角 [J]. *开放时代*, 2015 (2): 82-102.

[11] 周黎安, 刘冲, 厉行, 翁翕. “层层加码”与官员激励 [J]. *世界经济文汇*, 2015 (1): 1-15.

[12] KINGDON J W. *Agendas, Alternatives and Public Policies* [M]. Boston: Little Brown and Company, 1984.

[13] PORTER A C. National standards and school improvement in the 1990s: Issues and promise [J]. *American Journal of Education*, 1994, 102: 421-449.

[14] DESIMONE L. How can comprehensive school reform models be successfully implemented? [J]. *Review of Educational Research*, 2002, 72: 433-479.

[15] ROGERS E M. *Diffusion of innovations* (3rd ed) [M]. New York: The Free Press, 1983.

[16] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例 [J]. *公共管理学报*, 2015, 12 (2): 93-105.

[17] 周黎安. *转型中的地方政府：官员激励和治理* [M]. 上海：格致出版社，2017.

[18] 朱亚鹏, 丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究 [J]. *社会学研究*, 2016, 31 (5): 88-113.

[19] 沈费伟, 刘祖云. 任务型治理：一种新的政府治理方式 [J]. *公共管理与政策评论*, 2018, 7 (5): 55-64.

[20] 赖诗攀. 强激励效应扩张：科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争（1999—2010） [J]. *公共行政评论*, 2020, 13 (1): 43-62.

[21] 刘军强, 谢延会. 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究（2002~2012） [J]. *政治学研究*, 2015, 4: 84-97.

[22] 黄晓春, 周黎安. “结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制 [J]. *社会*, 2019, 39 (5): 1-38.

[23] MORTENSEN P B. Political attention and public spending in the United State [J]. *Policy Studies Journal*, 2009, 37 (3): 435-455.

[24] 文宏, 赵晓伟. 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 [J]. *软科学*, 2015, 29 (6): 5-9.

[25] 陶鹏, 初春. 府际结构下领导注意力的议题分配与优先：基于公开批示的分析 [J]. *公共行政评论*, 2020, 13 (1): 63-78.

[26] YATES J, WHITFORD A. Institutional foundations of the president's issue agenda [J]. *Political Research Quarterly*, 2005, 58 (4): 577-585.

[27] JENNINGS W, BEVAN S, JOHN P. The agenda of British government: The speech from the throne [J]. *Political Studies*, 2011, 59 (1): 74-98.

[28] 杨联陞. *国史探微：宏观视野下的微观考察* [M]. 北京：中信出版社，2015.

[29] PERLOW L A. The time famine: Toward a sociology of work time [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1999, 44 (1): 57-81.

[30] 黄佳圳. 基层警员执法的注意力与时间分配研究——基于广东省F市S区公安分局的工作日志 [J]. *公共管理学报*, 2018, 15 (4): 52-67.

[31] WU G G. *Documentary politics: Hypothesis, process, and case studies* [J]. *Decision-Making in Deng's China*. New York: M. E. Sharpe, 1995.

[32] 孟庆国, 陈思丞. 中国政治运行中的批示：定义、性质与制度约束 [J]. *政治学研究*, 2016 (5): 70-82.

[33] TSAI W H, LIAO X. Concentrating power to accomplish big things: The CCP's Pishi System and operation in contemporary China [J]. *Journal of Contemporary China*, 2017, 26 (104): 297-310.

[34] CHEN S C, CHRISTENSEN T, MA L. Competing for father's love? The politics of central government agency termination in China [J]. *Governance*, 2019, 32

(4): 761-777.

[35] OCASIO W. Towards an attention-based view of the firm [J]. *Strategic Management Journal*, 1997, 18 (S1): 187-206.

[36] WALDER A. G. Career mobility and the communist political order [J]. *American Sociological Review*, 1995, 60 (3): 309-328.

[37] ZANG X W. *Elite Dualism and Leadership Selection in China* [M]. London and New York: Routledge Curzon, 2004.

[38] THOMPSON J D. *Organizations in Action* [M]. New York: McGraw-Hill, 1967.

[39] BOZEMAN B, PANDEY S K. Public management decision making: Effects of decision content [J]. *Public Administration Review*, 2004, 64 (5): 553-565.

[40] 孟天广, 李锋. 网络空间的政治互动: 公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析 [J]. *清华大学学报 (哲学社会科学版)*, 2015, 30 (3): 17-29.

[41] 徐岩, 范娜娜, 陈那波. 合法性承载: 对运动

式治理及其转变的新解释——以 A 市 18 年创卫历程为例 [J]. *公共行政评论*, 2015, 8 (2): 22-46.

[42] VOGEL E. *Political Bureaucracy: Communist China. Communist Systems in Comparative Perspective* [M]. New York: Anchor Press, 1974.

[43] GAO N, LIANG P H, LI X and XU C L. *Power Struggle and Government Oversizing: Unintended Consequences of Checks-and-Balances in a One-party Regime* [C]. Working Paper, 2015.

[44] 丁辉侠. 财政分权、制度安排与公共服务供给——基于中国省级面板数据的实证分析 [J]. *当代经济科学*, 2012, 34 (5): 105-111.

[45] 赵玉林, 谷军健. 政府补贴分配倾向与创新激励的结构性偏差——基于中国制造业上市公司匹配样本分析 [J]. *财政研究*, 2018 (4): 61-74.

[46] 孙早, 席建成. 中国式产业政策的实施效果: 产业升级还是短期经济增长 [J]. *中国工业经济*, 2015 (7): 52-67.

[47] 朱德米, 杨四海. 领导批示: 个体权力与体制运行 [J]. *中共福建省委党校学报*, 2017 (4): 54-64.

What do Leaders Pay Attention to and Why: A Study of Attention Allocation about Political Decision-making Based on Cross-Provincial Evidence (2010—2017)

Chen Nabo, Zhang Cheng

【Abstract】 “It is crucial to obtain leaders’ attention when there is a task to perform” is a common phenomenon existing in the process of governance in China. What are the features of leaders’ attention allocation during their political decision making? As a particular type of governance tool, political instructions tend to be used under institutional constraints, which represent the resilience of Chinese governance and also have the functional feature of carrying and transmitting the attention of leaders. This paper builds up an analytic framework which focuses on the situational constraints to analyze provincial leaders’ attention and makes an analysis of 2930 pieces of provincial leaders’ instructions (pishi) from 26 provinces in a period of 8 years (2010—2017). We find issue attributes; sources of issue and the implementation methods have a significant impact on the allocation of provincial leaders’ attention. We also find various characteristics of governance resources in different provinces have a critical moderating effect on the causality between variables mentioned and leaders’ attention allocation.

【Key words】 Leaders’ Attention Allocation, Situational Constraints, Political Instructions (pishi), Issue Attributes, Governance Resources