

基层治理“伪创新”的生成逻辑： 一个注意力的分析视角

陈 宇，罗天正，孙泉坤

摘 要：基层治理创新是将国家制度优势转化为治理绩效的核心环节和重要机制，然而在基层治理实践中“为创新而创新”的“伪创新”现象层出不穷，破坏了基层治理的生态。本文以注意力为分析视角，构建“注意力分配—注意力竞争—注意力持续”的三维分析框架。采用案例研究方法，通过对 X 区治理实践的深入剖析，揭示基层治理“伪创新”的生成逻辑。研究发现，基层治理中存在创新泛滥的状况。基层治理方式的转变使得领导注意力的分配方式发生了变化，呈现由强确定性变为弱确定性的特点。诱发创新主体注意力竞争性的变化，由弱竞争性变为强竞争性，而基层治理资源的不足难以支持创新主体注意力强竞争性的要求。同时，领导注意力持续性的间断性变化导致了对“伪创新”的制度性包容，最终导致了基层治理“伪创新”的产生。

关键词：基层治理“伪创新”；生成逻辑；注意力分配；注意力竞争；注意力持续

中图分类号：F124.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2023)01-0147-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20221219.003

一、引 言

基层治理是政府回应民众诉求、解决社会问题的核心机制，也是民众感知政府服务效能的有效途径和“神经末梢”。2021 年中共中央和国务院联合下发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，“基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，要进一步推进基层治理创新”。进入新时期以来，各地方政府积极开展创新实践，一时间，基层治理创新呈现“星火燎原”之势，地方政府的创新举措推动了基层治理方式的转变，提升了基层治理绩效，成为将国家制度优势转化为治理绩效的重要机制。然而，在基层治理创新长足发展和繁荣的背后，在一些局部地区、领域却出现了众多“为创新而创新”的“伪创新”现象。例如忽视实质行动的“造词式”创新，忽视基层实际和民众诉求的“复制式”创新，追求政绩邀功的“亮点式”创新，等等。根据人民智库的调查，超过六成的基层干部表示基层治理中频发“伪创新”现象^[1]。“伪创新”的出现不仅造成公共资源的浪费，加剧基层治理的内卷化，而且降低政府的公

基金项目：国家社会科学基金重大项目“基于大数据驱动的公共服务精准管理研究”（20&ZD113）

作者简介：陈宇，管理学博士，北京信息科技大学公共管理与传媒学院讲师（北京 100192）；罗天正，管理学博士，北京建筑大学城市经济与管理学院讲师（北京 102616）；孙泉坤（通讯作者），北京师范大学政府管理学院博士后，sxk027@126.com（北京 100875）

信力，抑制民众参与基层治理的积极性。因而对基层治理“伪创新”进行深入研究，对基层治理的有效性、持续性具有重要意义。

在学界掀起的对基层治理创新的研究热潮中，部分学者也注意到基层创新实践中的偏差行为。通过对实践的观察提出“伪创新”问题，并围绕“伪创新”的概念、特征、表现和动机等展开讨论。从概念界定上来看，学者们多采用经验归纳的方式对“伪创新”进行总结，将其视为基层治理内卷化或基层形式主义的具体表现，如范逢春认为所谓的“伪创新”就是以创新之名行非创新之实的形式主义，其类型主要有“有面子无里子的创新、有想法无行动的创新、有开头无结尾的创新、有盆景无风景的创新”四类^[2]。也有学者将基层治理“伪创新”视为与“实质创新”相对应的概念，其核心内涵是基层政府在政绩目标的驱动下，利用政策模糊的弹性空间，以创新之名实施偏离基层治理创新价值目标的偏差行为^{[3][4]}。从特征属性来看，学者们认为“伪创新”主要具有失范性、破坏性、隐匿性和过程性的特点^[5]。在具体实践中“伪创新”表现为以下几个方面：创新目的与创新手段的倒置^[6]、注重政策制定而轻具体落实^[7]、追求名词标新立异而忽视实际行动^[8]。从产生动机来看，学者们从宏观制度结构、中观治理环境和微观个体动机等方面展开了分析。因循宏观制度结构路径的学者认为，制度结构紧张和管理制度脱耦是诱发基层治理创新的主要诱因^{[9][10]}，如彭勃等认为，由于地方创新任务的膨化和自主探索空间收缩导致了制度结构紧张，从而诱发基层治理“伪创新”。从中观治理环境层面出发的学者认为，复杂的治理环境是基层治理“伪创新”的“催化剂”。如有学者认为，社会问题的复杂性、冗长的协商沟通提高了创新的成本，从而催化部分基层干部选择“伪创新”^[11]。在微观个体层面，学者们分析了基层干部在伪创新过程中“趋利避害”的复合动机。一方面，趋利动机诱发部分基层干部在晋升锦标赛中对实质性创新进行过滤筛选，采取标签化、简单化的创新举措谋取政绩红利^[4]，另一方面，避害动机诱发部分干部由竞争谋利向责任规避转向，视“伪创新”为规避风险和责任的屏障^[12]。

上述研究深化了对基层治理“伪创新”的认识，但现有研究对“伪创新”生成逻辑缺乏系统和深入的分析，宏观制度、中观治理环境和微观个体诱因的分析视角，均无法揭示基层治理“伪创新”产生的深层机制。本研究以注意力为视角，构建分析框架，通过对X区治理实践的深入剖析，探究基层治理“伪创新”的生成逻辑，为地方政府制定反伪举措提供借鉴。

二、分析框架：注意力分配—竞争—持续的三维框架

（一）注意力与政府行为

“注意力”一词最早在心理学领域得以运用，用来描述人们对特定对象的指向和集中能力，忽略其他感知信息的认知和行为过程^{[13](P24)}。此后注意力逐渐被引入到经济学、社会学、政治学、管理学和政策科学等不同学科。在企业管理领域，学者主要从认知科学的角度探究了管理者的注意力如何影响企业行为，如奥卡西奥（Ocasio W.）认为，管理者的注意力分配是影响企业战略选择和发展变革的核心因素，注意力的聚焦性、注意力的情景性和注意力的结构分布是理解企业行为的重要因素^[14]。在公共管理领域，西蒙（Herbert A. Simon）和马奇（James G. March）是对注意力进行系统研究的拓荒者，他们认为管理者在决策时要面对纷繁复杂的信息，注意力难以关注所有的信息。因而，管理者的注意力是一种重要的稀缺资源，在决策过程中会有选择地关注某些因素，忽略其他因素^[15]。据此西蒙提出了有限理性假设。鲍姆加特纳（Frank R. Baumgartner）和琼斯（Bry-

an D. Jones) 在西蒙的基础上将注意力引入到政策议程的研究中,探讨注意力如何影响政策议程的转换。他们通过对美国政策议题的长期观察,发现政策议程呈现出明显的间断-均衡特征,并基于西蒙的有限理性决策理论构建了一个政策议程选择模型。该模型主张在政策议程变化过程中政府注意力的转换是决定性因素^[16],因此,领导者注意力驱动了政府的决策。近年来,基于中国情景的注意力研究受到了众多学者的关注,他们亦认为领导者注意力和政府行为选择之间存在逻辑关系,领导者的注意力对政府行为选择起到了重要的作用^[17]。政府行为选择的不同很大程度上是由于领导者注意力分配不同导致的。例如,刘志鹏等^[18]认为,在治理实践中经常出现的“运动式治理”,便是领导者在短时间内将注意力聚集于某一方面的工作,以促使治理绩效提升。杨宏山等^[19]认为,“中国式”政策实验的效果亦是由决策者注意力的调整分配造成。陈思丞等^[20]认为,领导批示作为我国政府运作和决策的重要方式,其背后的基本逻辑正是领导人注意力的变动。孙柏英等^[21]甚至提出了“注意力分配+本土化现象”的注意力研究议题。

(二) 分析框架构建

注意力作为一种如同财政资源、信息资源、人力资源的重要稀缺资源,对政府决策具有重要影响。因而,近年来注意力被众多学者视为研究政府行为的新视角^[22]。基层治理“伪创新”作为一种政府行为无疑受到政府注意力转换的影响,本文结合前人的研究构建以注意力为核心解释变量的分析框架。同时,需要明确的是在治理实践中“伪创新”依然披着创新的合法外衣,因而在从政府角度构建分析框架的过程中,必然会涉及“伪创新”与创新之间的转换。

注意力作为一种资源存在于各级政府之中,它既可以投入到本级政府事务之中,也可以投入到自己辖区范围内的下级政府之中。显然,这就使得注意力具有了分配性和竞争性的双向作用机制。注意力的分配性强调的是注意力在同级政府间的横向流动以及在不同层级政府间自上而下的流动;竞争性则强调下级政府领导者为获取上级政府领导者的注意力而主动采取的行为举措。练宏^[23]认为,注意力分配本质上是领导者对公共事务关注而产生的注意力效应,而注意力竞争则是为争取产生注意力效应而采取的策略,无论是注意力分配还是注意力竞争其目标是一致的,都是为了最大化注意力效应。那么,究竟什么是注意力效应呢?在中国的政治体制中,领导者在官僚体系中具有特殊的地位,领导者的注意力变动直接影响着中国的治理实践和政策过程。“领导重视”成为推动中国社会改革和政策进程的核心动力,即领导关注成为政府对社会议题的反馈,以及政策制定和执行的主要推动力^[24]。一旦一项工作受到领导重视便会成为政府工作的“当务之急”,从而得到大量的政治和行政资源,这种由于领导重视而引发政府行为变化的效应便是注意力效应,领导的层级越高注意力效应就越发显著。因而,在基层治理过程中,如果一项工作、一个部门甚至一级政府受到领导重视,便会吸引到大量的资源分配,产生明显的注意力效应。更为重要的是,对于下级政府领导者而言,如果受到上级政府领导的关注和注意力分配,则意味着自己有了政治晋升的可能。因而,作为理性的下级政府领导者,便会为了争夺有限的资源和可能的晋升机会而展开注意力的竞争。

如果说注意力分配和注意力竞争是注意力在时间维度上的横向配置,那么注意力持续则是其在时间维度上的纵向配置。刘易斯(Lewis J. David)等^[25]认为,注意力在时间维度上的横向配置只能解释政府注意力集中的问题,是议程选择的聚焦过程,无法解释政府决策执行的差异。例如,某项工作在进入政府议程之后,在一段时间后发生偏移、中断、闲置甚至消失。在此过程中,领导者的注意力能否随着治理实践和政策执行同步跟进,保持持续性至关重要。琼斯^{[16](P101)}亦认为,注意力持续性与政府执行效果之间存在密切关联。因此,探究注意力对基层治理创新的影响不仅涉及注

意力的分配和竞争，还涉及注意力的持续性。基于此，本研究构建了“注意力分配—注意力竞争—注意力持续”的三维分析框架。如图1所示。那么注意力的不同维度究竟如何导致了基层治理“伪创新”的产生，则需结合具体的基层治理实践进行剖析。

三、研究方法

（一）案例选择

本研究采用案例研究方法，通过对本土案例的深入、细致描述，获取基层治理“伪

创新”的清晰图景，提炼、总结基层治理“伪创新”的生成过程及逻辑，进而使得从注意力视角构建的分析框架得以解构和呈现。在具体案例选择上，本研究选取了X区区政府办和X区Z镇党政办两级政府部门作为研究对象，同时，笔者在当地进行了为期两个多月的田野调查。X区位于我国中部内陆省份，于2014年撤县改区，下辖1个街道、6个镇、8个乡。Z镇位于X区西南方向，其经济发展水平和社会治理能力在X区内均处于中等水平。将X区区县镇两级政府部门作为分析样本主要是基于如下考量：首先，区政府办和镇党政办在基层治理过程中均扮演着重要角色，对这两个部门进行深入观察，可以清晰地看到区各政府部门和各乡镇政府围绕上级任务和社会问题所采取的各种治理行动和回应策略；其次，在中国的基层治理体制和治理实践中，各级政府部门并非独立运作的，事实上，基层治理活动往往是在各层级政府互动的过程中得以实现的，因而只有将基层治理实践放在层级互动过程中进行考察，才能管窥基层治理“伪创新”生成逻辑的完整链条；最后，本研究是从政府内部注意力的视角分析基层治理“伪创新”的生成，而X区区县镇（街道、乡）两级政府部门无论是在行政职能、机构设置和权力配置等方面与全国绝大多数区县并无二致，因而样本与分析视角具有契合性、代表性。

（二）资料来源

案例研究遵循的基本逻辑是从事实证据出发，通过一定的方法和逻辑，提炼出解释人类行为和现象的理论^[26]，因而有关案例的事实材料就显得至关重要。为加强研究数据的信度，依据三角印证原则，本研究采用了多样化的资料来源，具体而言主要包括以下四个方面：一是深入访谈获得的资料。通过对区政府办相关副职领导、工作人员和镇党政办相关工作人员进行正式与非正式的半结构化访谈，获得了大量一手资料，有助理解基层治理实践的制度逻辑和行为逻辑；二是从区政府办和镇党政办OA系统获得的2020年全年的区常委会议纪要和区委书记专题会议纪要等，虽然OA系统无法提供全部的治理实践材料，但这些材料能在很大程度上体现出基层治理的实践过程、领导的个人偏好等信息，有助于分析领导注意力的变化；三是田野观察日志。在田野调查期间的观察日志能够较为客观地还原事件发生的场景、过程，以及在治理实践中各行为主体的互动方式；四是多元途经获得的二手资料。主要包括政府网站、新闻媒体对X区治理实践的相关宣传和报道，微博、微信公众号和自媒体等发布的相关信息等以及学者的专著等。

（三）资料分析

本研究属于归纳式案例研究，遵循典型的归纳逻辑，通过归类并分析浮现出的概念和思想^[27]。

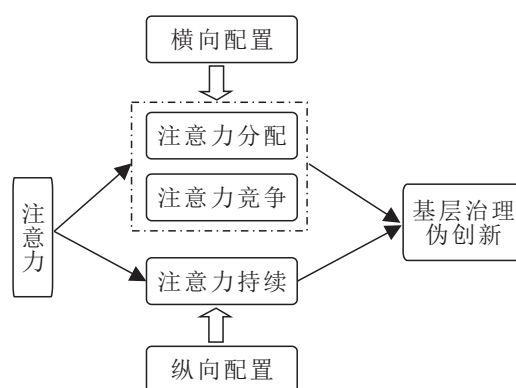


图1 基层治理“伪创新”生成的初步分析框架

资料来源：作者自制。

在资料分析之前删除了重复和缺乏多元验证的二手资料,从而保障资料分析的信度。在此基础上,本研究采用3名成员分别对资料进行分析的方式,具体步骤如下:首先,成员从质性资料中分析出与研究主题相关的资料,对原始资料进行提炼概括,归纳出与注意力相关的概念;其次,在概念分析结束后,选取第三方专家(相关领域的教授、副教授)对3人的相关争议进行总结梳理,并反馈给3人,不断进行比对从而达成共识;最后,将概念表述理论化,并将其与初步的分析框架进行比对,形成最终的理论模型。

四、案例分析

(一)“创新”泛滥:基层治理实践中的不良现象

创新工作方式、方法是提升基层治理绩效的重要机制,然而在X区调研的过程中,承担具体事务的工作人员对上级要求的创新都比较抵触,包括工作内容、工作形式甚至包装材料等方面的创新。一旦向上级汇报工作时就要绞尽脑汁总结现有工作与之前工作的不同,提炼创新之处。而如果没有创新,就只能通过“写”的方式体现创新。一位工作人员表示,“基层工作本身任务琐碎并且十分繁重,常规工作都已经够多了,哪有时间、哪有精力进行创新”(访谈记录-CY20210701)。然而,在具体开展工作向下级传递和布置任务时,他们也往往只给原则、方法,要求下级创新性地开展工作。以区政府办给乡镇党政办下达的任务为例,其主要工作分为两类:一类是基础性工作,包括规定开展的日常工作,如提高部门工作效率的“六比六看,结对竞赛”活动、提升农村年轻党员比例的“三会一课”活动、关爱农村留守儿童的“爱心妈妈”活动等;另一类则是创新工作,区政府办列出了十大重点、难点工作,各乡镇部门要根据当地实际情况选择其中的两到三项完成。而在具体执行的过程中,区政府办要求的创新工作,到乡镇一级就变成了基础工作、规定工作,并且还要提炼出自己的创新点。实际上,无论是基础工作还是创新工作,区域内各乡镇之间在具体做法上并无本质差异,只是提炼方式上存在差异,提炼到位的就是创新。

创新对于领导而言就是“亮点”,而领导恰恰抓的就是亮点。创新能够使得领导获得上级领导的注意力,一方面能够为本辖区内争取一定的资源,另一方面,也是领导展示自己的机会,从而为自己获取政治上晋升的可能。述职是领导获取资源和展示自己的重要方式,在X区内乡镇党委书记述职采取的现场观摩方式,由区主要领导分片区到各乡镇现场观摩,观察乡镇治理实践是否与当地实际情况相结合,此时乡镇领导必须拿出创新性的“亮点”才能给区领导留下深刻印象。同样,区领导也要向市级领导述职,从而获取市级领导的注意力。于是乎,在基层治理实践中,区领导希望区各政府部门都能够有亮点,区各政府部门希望各乡镇有创新,各乡镇则希望村一级创新。反过来,从下往上看,基层各级政府、各部门都在想方设法制造亮点,以吸引上级领导的注意力,形成“创新”在基层泛滥的现象。

(二)注意力转变的逻辑起点:过程管理取代结果管理

那么为何现在各领导都需要“亮点”,而过去不需要呢?这与县域内治理方式由结果管理向过程管理有很大关系。十八大之前县域的治理方式主要采用结果管理,县级党委政府或部门在制定治理目标后,下级政府部门只需根据工作性质对目标任务进行拆解,以转变为下级单位可操作性的目标,并根据目标的完成情况对这些单位进行考核、评价和奖惩^[28]。这一治理方式赋予了执行部门很大的自主性,但有可能导致过程中的偏差行为,进而无法取得预期结果。为防止偏差行为的产

生,近年来县域治理过程管理的特点日益凸显。其基本逻辑是在制定目标之后,加强对过程的监管和控制,使得治理中各主体和资源要素互相配合,自然就可以输出设定的结果,过程管理实现的重要前提和基础是考核方式细化和转变^{[29](P141)},通过强化考核实现对过程的监管。

以X区为例,年终综合考核是主要的考核方式。综合考核根据工作内容的不同分成了若干大类,每个大类下面有若干小项,每个项目都赋予了不同的分值,根据项目性质的差异,可以将其大致分为加分项和扣分项两类。加分项是在固定的分值下,对标得分,达到了某一类的标准就得某一档的分数,若超过一定的标准则会有一定的浮动加分。比如说GDP增量,若某乡镇达到了区里制定的最低标准就得分,超过就适当加分。扣分项不是达标项,以是否出现问题作为评分的标准,只要日常工作不出现大的纰漏或者在领导检查时未发现问题就基本上可以得满分。比如没有出现安全生产事故,没有出现重大的负面网络舆情等。过往的治理实践在这种既定的考核结构下,加分项就成为了各级领导推进的重点工作、中心工作,而与加分项无关的工作,领导则关注的较少,成为边缘部门。近年来随着治理方式的转变,过程管理特征的凸显,每一项工作都被纳入到了综合考核中,稀释了加分项的重要性。工作人员表示,“区里各项考核的分值差距太小了,项目之间拉不开距离,丢掉一分根本不能在其他项目上找补,因而没有一项工作是不重要的,都不能轻易丢分”(访谈记录, SXK-20210922)。这就导致各部门无法通过综合考核来凸显自己的政绩,领导也无法通过综合考核评价下级部门的工作优劣。因而制造“亮点”就成为了各部门之间凸显自己差异的主要途径,过去造“亮点”是加分项中的“锦上添花”,现在则是加分项、扣分项“无效”情况下的“雪中送炭”。最终诱发的结果就是,各部门为竞争上级领导的注意力要靠“亮点”,而“亮点”不再是过去加分项上的“亮点”,各部门、各岗位都可以创造“亮点”,“亮点”肯定是越多越好,恨不得所有的工作都是“亮点”,要有“亮点”工作就必须得有创新。

(三) 注意力内卷:注意力的三维变化

领导需要治理实践有“亮点”,下级工作就要有创新。在此过程中就涉及领导注意力的分配与竞争,领导的注意力分配到哪些工作上,哪些工作就会成为重点工作、中心工作,从而产生注意力效应,带来更多的资源和更大概率的政治晋升机会。因而下级就要为争夺领导的注意力而展开竞争,竞争的策略有很多,比如向领导游说、阐述工作的重要性,以及将工作做好,做出“亮点”。一旦吸引到领导的注意力就会受到领导的重视,甚至亲自推动。通过对X区的调研发现,在加分项主导综合考核时,领导的注意力分配是确定的,主要集中在加分项上,领导会紧盯加分项的工作部门和工作,推动资源向其集中从而向上级展示自己的良好政绩,而对于这些部门或工作而言,他们也无需去竞争领导的注意力,而只需要做好资源整合推动工作的顺利完成即可。而那些未受到领导关注的部门或工作,由于他们本身不属于加分项,自知无论采取何种策略也无法吸引到领导的注意力,因而也不会去竞争领导的注意力,这就意味在治理实践中,当领导的注意力分配是强确定性时,下级各部门对领导注意力呈现弱竞争性的特点。

近年来随着治理方式由结果管理向过程管理转变,在综合考核中加分项和扣分项的工作都成为了基本工作,成为了同等重要的工作。领导的注意力也呈现出平均分配的趋势,尽管如此,领导为了凸显自己的政绩,其有限的注意力资源依然要有所侧重,但侧重哪些工作却是不确定的,这就表明领导的注意力分配由强确定性向弱确定性转变。既然领导的注意力分配在哪些工作、哪些部门不确定,这就意味着所有的工作和部门都有同等的机会去竞争领导的注意力。因而,无论以前是重要部门还是边缘部门都会参与到对领导注意力的竞争中,希望通过制造“亮点”吸引领导的关注和重

视。如一位工作人员所说,“我们部门之前是边缘部门,所做的工作只要不出现大的纰漏和失误,领导一般很少会关注到我们,但是现在只要有亮点、有创新就能够得到领导关注”(访谈资料, SXX-20210828)。也就是说当领导注意力分配是弱确定性时,下级对领导注意力的竞争就变强了,这在一定程度上提升了各部门的竞争意识,激发了体制活力,但是也加剧了各部门对有限资源的竞争。

长期有效的跟进和监督是杜绝“伪创新”的重要举措,然而在实践中,由于注意力毕竟是一种稀缺资源,领导难以维持对一项已经成为“亮点”的治理机制长期关注,而是一直需求新的“亮点”。如Z镇为解决老年群体数字融入问题,助推老年群体跨越数字鸿沟,领导提出了帮助老年群体的“夕阳慧计划”。在执行初期由于领导的关注,重点放在了对老年群体数字技能的提升上,之后随着领导注意力的转移,基层人员逐渐将政务服务APP的安装作为重要的考核指标,不少留守老人由于缺乏智能机的使用技能,基层工作人员只能辗转求助于老人在外务工的子女,反而增加了老年人和工作人员的负担。这种看似“高大上”创新逐渐演变为有名无实的“伪创新”,但却依然披着创新的合法外衣存续了下来。而这恰恰是领导注意力的间断性特点为“伪创新”提供了存在的空间。加之我国官员的升迁和流动制度,前任领导关注的创新领域、创新方法未必符合现任领导的偏好,进一步加剧了注意力的间断性特征。最终诱发的结果就是领导注意力的转变并未导致治理绩效的提升,反而导致许多工作并未做实,领导注意力出现内卷。

(四) 基层治理“伪创新”产生:有限的治理资源与注意力转变的张力

在基层治理实践过程中,创新是需要创新主体进行大量的人力、物力等资源投入的,而基层政府往往资源有限,尤其在各级政府、各部门注意力竞争由弱变强的过程中,有限的治理资源显得更加捉襟见肘。对于中国的绝大多数乡镇而言,最重要的治理资源就是工作人员,充分调动和合理分配其人力资源,是基层政府落实上级政府任务、进行治理创新的关键^{[29](P154)}。在调研的过程中,基层工作人员存在“分工不分家”的特点,针对具体的事务会调动不同的工作人员,形成灵活的工作机制。X区的工作人员基本上都面临超负荷运转的情况。注意力分配的弱确定性和注意力竞争性的增强,使得各级政府、各部门的每一项工作都有了创新的需求,都不能怠慢,都要顶格处理并对标完成,这无疑成倍增加了基层工作人员的工作量;同时,创新治理的政治色彩加强。工作人员表示,“现在的创新被赋予了很多政治色彩,我们的自主性空间是非常小的,很多事情都要按章办事,要走更多的程序、整理更多的材料,做更多的整改,还要保障有足够的亮点”(访谈资料, LTZ-20210811),这无疑进一步消耗了基层有限的人力资源。更为重要的是,创新政治性的增加使得很多工作带有了“一票否决”的性质,如环保、党建、扶贫等每一项工作都不能出岔子。这导致基层领导面临很大的精神压力,当“一票否决”项目少的时候,主管领导还可以通过集中有限的治理资源开展工作,防止事故的发生,但当项目过多时,有限的治理资源就难以支撑,出事的概率就会升高。虽然领导的注意力分配由强确定性变为了弱确定,但领导的注意力毕竟是有限的,这样一来,各级政府和部门就只能通过搞好形式,将形式主义做到极致实现“创新”,如“X区内出现的复制式创新,由于‘河长制’‘林长制’的流行,在X区辖区内出现了以‘长’为荣的现象,治理马路有‘路长’,环境治理有‘环长’,综合治理有‘综长’,这种创新只是搞好了形式,而未采取任何实质性的工作举措”(观察日志, CY-20210928)。因而,在领导注意力转变和有限资源钳制的张力中,基层政府陷入到既要积极推动各项治理创新,又要面临有限治理资源难以支撑的两难境地。投入不多、难度不大、社会显示度高的“伪创新”自然就不可避免。

五、结论与讨论

基层治理“伪创新”不仅阻碍治理效能的实现、破坏基层治理生态，更会消解民众、社会对政府的信任，阻滞国家制度优势向治理绩效转化，因而迫切需要认清基层治理“伪创新”的生成逻辑。本研究以注意力为分析视角，通过对 X 区治理实践的深入剖析，构建出解释基层治理“伪创新”生成逻辑的理论框架（如图 2 所示）。

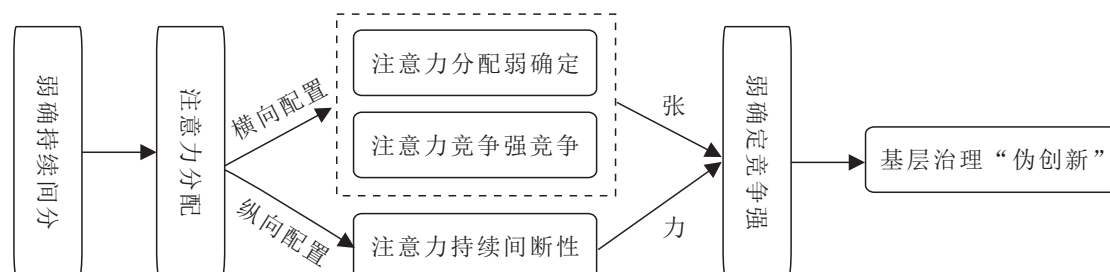


图2 基层治理“伪创新”的生成逻辑

资料来源：作者自制。

首先，基层治理方式的转变诱发了领导注意力的变化。近年来，随着治理实践的复杂化和治理重心的下沉，基层治理方式发生转变，结果管理导向的方式日渐式微，过程管理的方式日益凸显，考核方式随之发生改变，基层治理中各项工作都需要“亮点”的呈现，导致基层治理“创新”现象泛滥，进而诱发了领导注意力的转变。

其次，领导注意力方式的转变呈现出“内卷化”的趋势。从注意力的横向配置来看，领导注意力分配呈现由强确定性向弱确定性转变，在领导注意力强确定性时，各项工作有轻重、缓急、主次，可以通过抓住重点工作推动全局工作的开展。基层通过资源集中的方式推动社会治理效能的实现，但同时也会导致一些未被领导关注的事情无法得以较好地处理。在领导注意力弱确定时，各项工作都可以通过竞争成为领导关注和重视的事情，使得创新主体注意力竞争性发生变化，由弱竞争性变为强竞争性。诱使各部门、各岗位都要进行创新，这在一定程度上能够激发体制的活力，但是创新是需要大量的治理资源投入和领导注意力的持续跟进。然而从注意力的纵向配置来看，领导注意力呈现出间断性的特点，领导难以维持对一项已经成为“亮点”的治理机制长期关注，同时在我国官员特殊的流动和升迁制度的叠加效应下，即便创新已经扭曲变形却依然能够披着合法的外衣而存在，领导注意力的间断性特点对“伪创新”形成了制度性包容。结果是，领导注意力作为一种稀缺资源，在总量是既定的情况下，导致其关注的越多，各项工作的实际绩效越不好，注意力出现内卷。

最后，有限的治理资源与注意力转变之间的张力诱发了“伪创新”的产生。基层治理创新需要调动大量的治理资源，而基层治理资源往往有限，但领导注意力的转变使得各项工作都需要创新，这导致基层政府陷入到既要积极推动各项治理创新，又要面临有限治理资源难以支撑的两难境地，最终导致投入不多、难度不大、社会显示度高的“伪创新”产生。

本研究的意义在于：

1. 丰富了政府“伪创新”行为的解释视角，以往研究政府“伪创新”行为的解释因素多聚焦

于宏观制度因素或微观的个体因素,如经济发展水平、制度安排、治理结构和公务员个体心理等。注意力为探究政府层级互动提供了新的视角,从领导注意力分配、注意力竞争、注意力持续的探究政府“伪创新”行为,为政府“伪创新”行为研究开辟了新的视角。

2. 弥合了宏观制度范式、中观环境范式和微观个体范式研究路径的割裂,政府的“伪创新”行为本身就是微观个体在宏观制度和中观环境下的行为体现,注意力的研究范式关注个体如何在制度和环境下做出理性选择。

3. 为警惕、避免“伪创新”产生,构建“伪创新”的熔断机制提供了新视角。领导在基层治理中扮演着重要角色、发挥着重要作用,从领导的角度出发,建立、完善合理的领导激励和约束机制能够有效避免“伪创新”的产生。

参考文献

- [1] 贾晓芬.当前基层干部干事创业动力与信心调查报告[J].国家治理,2020(38).
- [2] 范逢春.警惕“玩概念”式的基层伪创新[J].人民论坛,2020,(14).
- [3] 黄巡晋.地方政府“创新悖论”的机制及警示[J].领导科学,2017(31).
- [4] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4).
- [5] 姜晓萍,吴宝家.警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J].中国行政管理,2021(10).
- [6] 谷志军,黄卫平.“上下联动”:地方政府创新可持续性的影响因素分析[J].学术研究,2018(10).
- [7] 沈承诚.地方政府伪创新的机理探究及反伪举措——基于新制度经济学视角的考量[J].理论与改革,2006(2).
- [8] 臧雷振,张一凡.理解中国治理机制变迁:基于中央与地方关系的学理再诠释[J].社会科学,2019(4).
- [9] 彭勃,赵吉.折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J].探索与争鸣,2019(11).
- [10] 金太军,袁建军.地方政府创新博弈分析[J].江海学刊,2005(5).
- [11] 刘然.政策失灵与避责机制——决策科学化和民主化进程中的责任悖论[J].浙江社会科学,2020(11).
- [12] 李晓飞.行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治[J].中国行政管理,2019(10).
- [13] [美]托马斯·达文波特,约翰·贝克.注意力经济[M].谢波峰,等译.北京:中信出版社,2004.
- [14] Ocasio, W. Towards an attention-based view of the firm[J]. *Strategic Management Journal*, 1997, 18(summer special issue).
- [15] 竺乾威.公共行政理论[M].上海:复旦大学出版社,2012.
- [16] [美]布莱恩·琼斯.再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策[M].李丹阳,译.北京:北京大学出版社,2010.
- [17] 章文光,刘志鹏.注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析[J].公共管理学报,2020(4).
- [18] 刘志鹏.常规开展的“运动”:基于示范城市评比的研究[J].公共管理与政策评论,2020(4).
- [19] 杨宏山,李沁.政策试验的注意力调控与适应性治理[J].行政论坛,2021(3).
- [20] 陈思丞,孟庆国.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[J].公共行政评论,2016(3).
- [21] 孙柏瑛,周保民.政府注意力分配研究述评:理论溯源、现状及展望[J].公共管理与政策评论,2022(5).
- [22] 代凯.注意力分配:研究政府行为的新视角[J].理论月刊,2017(3).
- [23] 练宏.注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J].社会学研究,2015(4).

- [24]贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5).
- [25]Lewis,J. D. ,A. J. Weigert. The structures and meanings of social time[J]. *Social Forces*,1981(2).
- [26]陈宇,张丽,王洛忠. 网络时代邻避集群行为演化机理——基于信息茧房的分析[J]. 中国行政管理,2021(10).
- [27]毛基业. 运用结构化的数据分析方法做严谨的质性研究——中国企业管理案例与质性研究论坛(2019)综述[J]. 管理世界,2020(3).
- [28]田先红. 从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J]. 探索,2020(4).
- [29]杨华. 县乡中国:县域治理现代化[M]. 北京:中国人民大学出版社,2022.

Generation Logic of “Pseudo-innovation” in Grassroots Governance: An Analytical Perspective of Attention

CHEN Yu, LUO Tian-zheng, SUN Xiao-kun

Abstract: Grassroots governance innovation is the core link and important mechanism for the transformation of national institutional advantages into governance performance. However, in grassroots governance practice, “pseudo-innovation” for innovation’s sake emerges endlessly, which destroys the ecology of grassroots governance. From the perspective of attention, the three-dimensional analysis framework of “attention distribution-attention competition-attention sustainability” is constructed. The case study method is adopted to reveal the generation logic of “pseudo-innovation” in grassroots governance through in-depth analysis of governance practices in X area. The study finds that there is an epidemic of “innovation” in grassroots governance. The change of grassroots governance makes the distribution of leaders’ attention change from strong certainty to weak certainty, which induces the change of innovation subject’s attention competition from weak competition to strong competition. Furthermore, the lack of grassroots governance resources is difficult to support the demand for strong competition of innovation subjects’ attention. Meanwhile, the intermittent changes in the sustainability of leaders’ attention lead to institutional tolerance of “pseudo-innovation”, which ultimately leads to the emergence of pseudo-innovation in grassroots governance.

Key words: pseudo-innovation in grassroots governance; generation logic; attention distribution; attention competition; attention sustainability

(责任编辑 周振新)