

# 重大公共危机情境下治理效能： 注意力分配转移的关键作用

段哲哲

(深圳大学 政府管理学院, 广东 深圳 518128)

**摘要:**地方干部是理解我国行政系统运转的基础,他们的行为深受行政系统注意力分配的影响。疫情早期受到系统性风险冲击,行政系统功能不彰,可从三个层面理解:面临制度间隙与危机情景,地方干部热衷承担过程性责任,规避结果性责任;传统激励机制惯性牵扯了突变情境新激励机制的效果;行政系统“死机”与疫情信息“黑洞”并存。面临这些挑战,最高决策层通过权力权威、激励与资源配置三种制度化方式引导干部群体注意力分配,有效推动行政系统由“多任务”转变为“危机处理”。结果显示,我国迅速取得疫情防控和复工复产双推进,彰显了“中国制度”的优势。

**关键词:**公共危机;中国之治;注意力分配;COVID-19

**中图分类号:**D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)01-0114-12

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.01.012

## 一、引言

2019—2021年全球肆虐的新型冠状病毒肺炎(以下简称新冠)流行是21世纪最严重的突发性公共卫生危机之一,挑战各国行政系统的韧性与治理效能。我国迅速取得疫情防控和复工复产双推进阶段性胜利,为全球疫情防控作出贡献,彰显了“中国制度”的优势。大量研究基于防疫成效,从宏观和中观层面论述我国国家制度和国家治理体系的优势,如“全国一盘棋”“集中力量办大事”“转化力量办急事”“举国体制”“令出一门”“一方有难,八方支援”以及政治动员模式<sup>[1-2]</sup>。这些研究提供了很多深刻的见解,但大部分研究陷入基于抗击疫情的结果推论我国制度优势的窠臼,只有两端,缺少中间环节,说服力大打折扣<sup>[3]</sup>。本研究认为我国制度优势转化为治理效能的经验很多,但治理效能转化的主

**收稿日期:**2020-12-15

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“新时代完善干部担当作为的激励机制研究”(20ZDA024);国家社会科学基金青年项目“少数基层干部‘空忙’现象及矫治机制研究”(21CZZ036);广东省哲学社会科学规划专项“新时代社会治理现代化视角下深圳城市治理创新实践”(GD20TW05-03);广东省高校党建研究课题“高校健全精准科学选贤任能制度研究”(2020BK035);深圳大学高水平高校二期建设“基层干部选贤任能体制实践、效果与优化研究”项目

**作者简介:**段哲哲,男,深圳大学政府管理学院、城市治理研究院研究员,哲学博士,主要从事政府行为研究。

体基础是广大干部群体,地方干部行为深受行政系统注意力分配的影响。面临突发性公共危机的挑战,各国政府都会调整行政系统的中心任务,但为何我国能顺利引导全国党员干部将工作重心放入“抗疫”工作中,并且有效应对危机?因此,本研究将重点放在干部行为方面,借助注意力分配理论解析应对疫情中“中国之治”的制度成因。

## 二、系统性风险对行政系统带来的挑战

疫情初期,各地应对疫情的表现存在差异,这种差异可从外部因素与内部因素两个维度解释。本研究基于理性选择制度主义理论,认为结构(环境、制度与组织)是规则与诱因的体系,个人在其中试图极大化自身的效用<sup>[4]</sup>。据此,本研究建立“环境-制度-组织-行动者”互动框架(见图1)解析疫情初期我国行政系统功能不彰的原因。

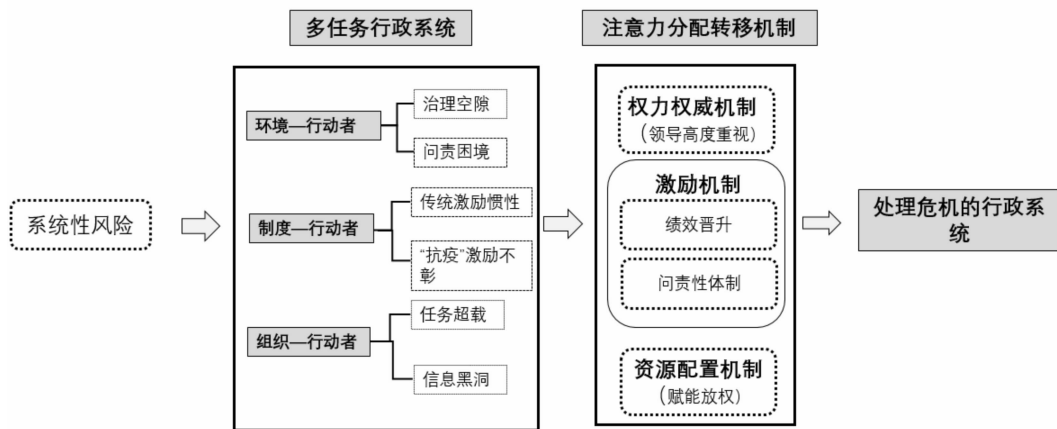


图1 我国行政系统注意力分配转移机制的解释框架

### (一) 环境个人互动层面:地方干部热衷承担过程性责任而规避结果性责任

环境因素包括组织外部环境与组织内部环境。制度主义学者认为,干部行为选择主要由组织外经济与政治环境、组织内组织文化的客观因素决定<sup>[5]</sup>。本研究基于官僚机制与社会关系以及组织与个人关系分析环境-个人的互动。

1. 组织外部看,转型期公共卫生治理体系存在空隙,地方官员有推卸责任空间。疫情暴发及扩散可以从治理结构的缝隙中寻找原因,科层制适用于自上而下决策执行,而信息下传上达过程会被层层过滤,导致地方政府缺乏主动性、治理效能偏低、信息传递滞后,反过来给中央政府造成负担<sup>[6]</sup>。社会转型期政府作用的边界并不明晰,公共问责机制并不完善,导致自上而下政治控制的成本高企<sup>[7]</sup>,监督乏力,因此一些地方干部能够采取降低追责风险的不作为策略,出现干部个体向国家转嫁风险的机会主义行为。疫情初期,一度出现信息公开机制“空转”的现象,卫生管理部门、疾控部门、地方政府之间相互推诿,原因在于疫情信息公布主体的三部主要法律规范责任归属并不一致。《传染病防治法》与《突发公共卫生事件应急条例》将传染病疫情信息发布主体锁定为国务院及省级人民政府卫生行政主管部门;《突发事件应对法》规定县级以上人民政府在疫情突发原因不明的疾病在大规模流行、暴发之前应当履行预警义务。制度间冲突让行为主体有了回避责任的空间,从行政伦理而言,无论是哪个部门,对疫情信息的公布都应遵循“及时、准确”的原则,且“及时”在前<sup>[8]</sup>;但相关机构将疫情发布机制简单理解为“无授权不披露”,没有主动担当作为,造成早期疫情预警信息发布的相对滞后。

2. 组织内部看,“问责困境”下地方干部偏好承担过程性责任而规避结果性责任。责任是指政府

官员所承担的直接责任以及由于其特殊位置所承受的潜在损失<sup>[9]</sup>。党的十八大以来,随着全面从严治党深入推进,出现负向激励多,正向激励少;考核评价多,奖励容错少等激励不匹配情形,地方干部陷入“问责困境”:问责意味处罚,做好任务理所当然,但做错事情就要问责。问责者的功能就是找被问责者的错处;“错”可能是结果,可能是程序;好的结果有时不按程序,太谨守程序可能没有突出结果;结果不容易测量,过程性的过错更容易观察。造成过程性、程序性问责泛化现象兴起。疫情之初,对病毒认知有限,外部环境高度不确定性,任何决策都有问责风险。组织内部规避过程性问责氛围导致文牍主义盛行,地方干部热衷程序性合规与负责,出现层层汇报请示,但不承担结果性责任的现象。部分地区地方政府与卫健部门“层层请示”“层层开会落实”的行为过程性合规,但成效甚微;事后部分地区的卫生管理部门、疾控部门、地方政府、病毒研究机构间相互推诿,其立足点是它们尽了过程性责任,最终由更高层级政府承担结果性责任,部分地方政府呈现一定程度的“有组织的不负责任”<sup>[10]</sup>。

## (二) 制度个人互动层面:传统激励机制惯性拉扯突变情景下的干部行为

这里的制度仅指干部激励制度,包括正向激励制度与负向激励制度。

1. 危机情境下组织中旧的激励模式依然发挥作用,呈现“有组织的无序”。组织常规塑造了权威关系与角色认知,组织建立常规来确保个体行为的稳定性、可信性;但常规导致的行为定势恰恰在最需要主观判断时将其交付于习惯力量<sup>[6]3</sup>。组织日常提供的激励机制为处理可预期的绩效成果,相对封闭决策系统中的成员是适应过去环境的经验汇集;而一旦环境变化,过去经验不再适用,个人如果还是按照组织激励制度安排自己的工作重点、工作节奏与工作方式,决策就可能出现错误。疫情之初,一些地方干部出现决策缓慢、应对缓慢、盲目乐观、重视不足等“有组织混乱”行为,部分负责传染病防治单位研究人员甚至在防疫关键期不断在国际期刊发表论文提升自身学术声誉。这种个体行为与组织要求“需求差距”本质上是日常的激励机制难以承受意外事件的冲击。

2. 新激励标准没有建立,担当作为政绩激励还没发挥作用。传统激励机制基于品位管理的方法使得干部缺乏充分的显性激励,政绩指标多元与不确定性减弱考评体系与“绩效晋升”为主的外生激励机制效应<sup>[11]</sup>;经济增长进入“新常态”可能无法带来足够多的增量利益满足干部隐性与线性诉求<sup>[12]</sup>。根据中央部署,中组部2020年1月底将行政组织任务由“日常事务”变为“防疫抗疫”;但我国干部管理制度为“下管一级”,地方政府全权负责地方干部的人事管理,中央文件落地存在时间的滞后性。疫情早期,部分干部忙于建台账、填表格、搞留痕,“表格抗疫”、文山表海、局部空转等形式主义抗疫泛滥,面临监督考核从严有余而激励保障不足的情境,部分地方干部理性选择了“形式主义”抗疫,既体现“有所作为”回应行政压力,又有效规避高风险任务。

## (三) 组织个人互动层面:行政组织任务“超载”与疫情信息“黑洞”并存

组织对个人的影响主要从组织任务与信息处理两个方面分析。

1. 突发情境下行政能力不足造成行政系统任务“超载”。危机发生后,组织任务急剧上升,一些能力不足的基层组织呈现“行政死机”的状态。行政管理体制处理的是日常事务,海量的救灾物资短期堵塞到某一区域或部门,就不可能按照传统的办法调动起来<sup>[13]</sup>。但早期一些地方政府依然以常规工作方式与运行机制进行危机处理。如武汉市红十字会在疫情期间表现,随着疫情扩散,短期内政府和民间各类物资集中到武汉红十字会,该会正式工作人员才12人,加上一些非专业志愿者。这样的行政能力处理日常的捐赠尚可,但无法应对突发的、重大危机的任务需求,这种能力差距一度造成海量物质拥堵在仓库而无法达到一线医护人员手中的“堰塞湖”效应。

红十字会的困境并非个例,疫情期间科层制使用压力型体制将“抗疫”行政压力逐级层层加码,而组织内部上下级存在严重的权责不对等,各项工作指标不断细化,基层干部工作量以几何级数增长,但承担无限责任,基层组织出现“权小、责大、事多与资源匮乏”的权责不匹配的困局<sup>[14]</sup>。各类任务

指令堵塞在一线,加剧了一线任务“堰塞湖”效应。因此,面临应接不暇上级命令,基层干部注意力分散与长期承受高压重责,他们处理特定事务自主权降低,影响其能力感知与控制感知两个属性<sup>[15]</sup>,出现组织层面任务“超载”与个体层面“不知所措”的现象。

2. 突发情境下信息不对称问题进一步加剧。国家分层治理体制的信息不对称问题无法彻底消除,科层结构利于自上而下的指令传递和执行,但自下而上的信息收集、加工、解释等问题突出<sup>[16]</sup>。处理信息是有代价的,个人收集或使用信息,有节约信息成本的冲动,在熟悉领域附近寻找信息,出现“近邻效应”和路径依赖;而紧急情况下,处理各类信息需要多频次、多角度才能做出科学判断。2019年底,针对某地出现的不明肺炎情况,国家卫健委短期内派出三批专家组赴当地调研:前两批专家组分别在2019年12月31日、2020年1月8日赴武汉调查,但掌握的信息不全,有限调查时间而得出的判断可能并不完全准确;以钟南山为主的第三批专家基于广东省家庭群聚感染的案例信息得出了不同的判断。

### 三、中国之治的密码:行政系统注意力分配转移的制度化路径

组织注意力分配理论把组织视为一个注意力分配的开放系统,并使用注意力分配来解释组织行为。本研究借鉴了该理论,认为我国应对疫情成功的关键包括组织与干部行为的转变,因此使用行政系统(组织与个人)术语来解释这种转变。行政系统同时处理多任务是常态,优先议题会得到倾斜性资源配置。注意力是一种稀缺资源,不同任务间存在注意力争夺,组织注意力分配是一个此消彼长的过程<sup>[17]</sup>。疫情早期,系统性风险冲击下处理日常的、多任务的治理体系面临“环境-制度-组织”等多种挑战;简单而言,早期部分地方行政体系应对并不理想的制度结构成因在于行政系统注意力分散在各类任务中,最后给中央政府造成负担。要解决这种困境的核心在于中央政府能否进行制度设计,重新配置整个行政系统的注意力分配,实现地方政府、干部个人利益与中央治理目标的兼容<sup>[18]</sup><sup>16</sup>。注意力分配理论认为行政系统注意力是一个动态配置过程,但不会自动完成,受组织内外因素的影响,其中内部因素包括权力权威、激励与资源配置机制三种机制<sup>[19-21]</sup>。我国实践中,三种机制对应四种具体机制:领导高度重视、绩效晋升与问责性体制、赋能放权。我国中央政府将“疫情防控”指标嵌入干部激励指标体系中,并加大权重,通过制度化方式引导干部群体注意力分配,成功推动行政系统由“多任务”转变为相对单一的“危机处理”任务。

#### (一) 权力权威机制:最高决策层“高度重视”可以弥补治理体系空隙,触发行政系统注意力分配转移运行机制

权力权威机制是指组织内部管理者借助其权威影响,动员被管理者从日常工作中抽离,集中精力完成管理者安排的紧急任务<sup>[22]</sup>,在我国具体为“领导高度重视”机制。该机制在单一制大国理性官僚制治理框架中客观存在,通过干部激励机制等人事管理手段将压力层层传导,实现权威、人力和财力资源的倾斜性使用,推动行政系统及干部队伍当期注意力分配<sup>[23]</sup>。注意力分配对政府议程设定和政策执行起到了至关重要的作用<sup>[22]</sup><sup>41</sup>,但并不是所有焦点事件都能进入行政系统议程设置环节,而我国最高决策层“高度重视”可以设定与型塑整个行政系统注意力配置。疫情作为系统性风险让最高决策层“高度重视”该议题,领导人注意力配置推动政府社会注意力资源配置到“疫情防控”任务,从而有效应对系统性风险带来内外环境的挑战。

面对突发危机,西方国家最高决策层虽然也将“疫情”议题列为国家优先议题,但西方国家最高决策层对行政系统的影响力并不理想,中央层面政党间政治冲突,中央权威与地方权威间矛盾等都影响了行政系统执行政策的效果。以美国为例,疫情初期,时任美国总统特朗普并不认为新冠疫情严重,并

继续以经济发展与股市涨跌为最优先施政目标;2020年12月美国民主党总统候选人拜登承诺对当前抗疫政策进行“重启”的第一步就是在全美推动强制佩戴口罩,当下就有16名共和党州长声称抵制拜登“口罩令”;2021年拜登就职成为美国总统后,如约颁布了“口罩令”,但2021年3月4日得克萨斯州和密西西比州的州长相继宣布停止必须佩戴口罩的命令。美国决策层对疫情的疏忽以及不同权威间政治冲突会掣肘整个国家行政系统的运作,干扰行政人员执行科学的防疫措施,造成人为的防疫漏洞。我国“领导高度重视”机制通过压力传导与结果导向发挥作用,具体内容如下:

第一,最高决策层持续性“高度重视”可以实现组织内外对地方行政体系有效监督控制,给地方干部增加了主动担当作为的压力,弥补治理体系的空隙。一方面,“领导高度重视”让行政系统传递自上而下的制度性压力。中央领导注意力展示和传递的过程是议题优先性的确立与强化的过程,形塑行政系统的注意力焦点<sup>[24]</sup>。最高决策层“高度重视”事实触发国家层面社会动员机制,从政治、经济、文化、社会调动各方积极性,形成抗击疫情强大合力<sup>[25]20</sup>;最高决策层再使用西方国家没有的“中央治官”的人事管理权限,实现对地方政府的纵向控制,推动权威、人力、物力和财力等行政资源向“抗疫”领域的倾斜性使用,破除技术、环境和资源等要素制约,保证上级政府的优先政策目标有效贯彻,赋予“抗疫”工作更高的价值,激发干部群体内在动力,减少基层组织与干部机会主义行为,激励、引导与约束各级干部投入抗疫工作,弥补公共卫生治理体系存在的空隙。部分受访者表示“抗击疫情无论是对国家还是对人民都具有相当重大的意义(无论何种层面的意义),而(我们)日常的工作(疫情前和疫情初期)都是在应付些无聊的考核或者从事意义不大的事务,虽然很辛苦,但是愿意参与这样的战斗中”(200817HB02)。

另一方面最高决策层“高度重视”可以在组织外部引导民众参与疫情防治工作监督的过程,分散自下而上监督的成本,形成强有力自下而上的监督压力。我国治理脉络下决策者“高度重视”在地方治理、政策执行与干部行为中起着重要作用,中央领导在民众中具有相当高的政治信任度<sup>[26-27]</sup>,最高决策层对防疫工作的重视态度,得到了广大民众的积极回应,可以进行高效且广泛的社会动员<sup>[25]21</sup>,全社会广泛参与可以弥补自上而下治理体系监督的空隙,大大压缩了地方干部卸责的空间。

第二,决策层“高度重视”具有结果导向的特征,促使地方干部为结果负责。“领导高度重视”运行机制具有“结果导向”的特征,任何有碍于事态解决或者敷衍了事行为都可能对结果造成负面影响,干部个人任何投机的行为都可能会对其职业生涯产生负面冲击。在最高决策层“高度重视”下,中组部于2020年1月29日发布《中共中央组织部关于坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神在打赢疫情防控阻击战中积极主动履职有效发挥作用的通知》(以下简称《疫情防控履职通知》)要求“疫情防控作为当前最重要的工作来抓”,将“疫情防控”嵌入干部考核体系。1月25日中央政治局常委会会议决定,党中央成立应对疫情工作领导小组,从成立到2020年3月13日召开了47次会议,“抗击疫情”成为最高决策层最核心任务<sup>[28]</sup>。最高决策层持续性“高度重视”将多任务行政系统转变为处理危机行政系统,“疫情防控”在疫情期间成为干部群体的正向强激励与负向强激励指标。随着“疫情防控”数据变得客观精准,该指标成为一种相对可信度的、强激励的考核指标,有效将行政系统压力层层传导到各级干部身上,可以有效引导地方干部注意力转移,他们心照不宣地明白抗疫工作的重要性,在工作动力和责任意识上明显高于一般事项,实现干部个体理性与组织目标的激励相容<sup>[29]</sup>。

决策层根据疫情发展动态,及时动态调整行政系统注意力分配。以习近平总书记有关疫情的讲话为例(见表1),可分三个阶段:(1)疫情之初不确定阶段。国家领导人就已对武汉疫情工作提出了要求,当时对“新冠病毒”认知还不清晰,决策环境高度不确定性,工作重点是研判“病毒”特性。因此,在2020年1月7日前后,国家卫健委先后派遣三批专家赴武汉了解疫情;各省市(河南、四川)等基于属地责任采取了迅速措施进行预防性防控。(2)疫情扩散阶段。国家领导人关注如何控制疫情,中组部发布的《疫情防控履职通知》使用制度将“疫情防控”指标纳入干部考核指标中,为应对疫情提供了强有力的制度保障与组织基础。(3)疫情高峰后控制阶段。2020年3月4日之后,我国染疫人数的增量与存量降

低,疫情得到初步控制;习近平总书记继续关注“疫情防控”,适时将“经济复苏”纳入考核内容。从全球疫情防控与经济复苏结果来看,我国整体表现优于其他主要经济体,这与决策层“高度重视”的作用与有效动态调整行政系统注意力方向是分不开的。

表1 习近平总书记在疫情期间主要讲话内容

时间	疫情情况	讲话标题	指标内容
2020年1月7日	未知,未知。	中央政治局常委会会议	疫情防控:对武汉新型冠状病毒肺炎疫情防控工作提出了要求。
2020年1月20日	我国现存227,新增60。	专门就疫情防控工作做出批示	疫情防控:“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。”
2020年1月22日	我国现存524,新增131。	直接做出安排	疫情防控:明确要求湖北省对人员外流实施全面严格管控。
2020年2月3日	我国现存19414,新增3233。	在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时的讲话	疫情防控:“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。”
2020年2月25日	我国现存45697,新增411。	在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的重要讲话	疫情防控与生活保障:“疫情防控”“疫苗研发”与“物质供应”。
2020年3月2日	我国现存30096,新增128。	为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑	疫情防控:疫情科研攻关。
2020年3月4日	我国现存25441,新增143。	在中央政治局常委会会议研究当前新冠肺炎疫情防控 and 稳定经济社会运行重点工作时的重要讲话	疫情防控:加强湖北省和武汉市疫情防控工作;经济发展:复产复工、扩大内需、稳外贸、稳外资。
2020年3月6日	我国现存22263,新增103。	在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话。	经济发展:“确保如期完成脱贫攻坚目标任务,确保全面建成小康社会。”
2020年3月26日	我国现存4043,新增118;海外高达50多万。	在二十国集团领导人特别峰会上的发言	疫情防控:国际合作抗击疫情。
2020年3月29日	我国现存3199,新增106;海外高达60多万。	习近平总书记在浙江考察调研	经济发展:了解港口和园区企业复工复产情况。

资料来源:根据人民网、新华网等报道整理而成。

## (二) 激励机制:“疫情防控”指标的强激励特征改变传统激励制度的惯性,为行政系统注意力分配方向转移提供制度基础

组织经济学认为组织注意力结构中最重要就是组织激励制度,注意力分配是一个激励过程,通过良性的激励设计平衡引导人们的注意力分配,实现行政系统注意力的最优分配<sup>[30]</sup>。中国改革开放成功的一个政治解释是中央以经济绩效作为地方官员升迁的标准,从而把地方干部“激励搞对”的结果<sup>[18]7</sup>。委托代理理论认为,多个任务会争夺行政系统注意力分配,而激励系统可以对地方干部注意力分配的产生影响<sup>[31]</sup>;但并非所有组织任务都会受到行政系统同等重视,理性的地方干部会重视硬的、权重大的、可测量的任务,忽视软的、权重小的、非可测的任务<sup>[32-33]</sup>;“疫情防控”成效是可以客观测量的、强激励的硬指标。疫情期间我国政府使用正向激励引导与负向激励约束工具及时让全国干部围绕“疫情防控”指标履行职责,压缩了干部平衡不同目标的空间,使其专注疫情防控任务。

西方很多国家并不能将中央政策目标有效转化为纵向到底的激励机制,行政系统目标设定环节中央政府可能受到地方政府、在野党的反对。以意大利为例,此次新冠疫情早期,意大利中央政府遭遇来自在野党和地方大区政府的双重阻力,当时意大利孔特总理领导的中央政府是由民主党和五星运

动党联合组建的,而北方联盟党作为最大的在野党,牢牢控制着此次疫情最先暴发的伦巴第大区和威尼托大区的行政权。在央地矛盾、党争矛盾的相互影响下这两个大区并未对中央防控部署表现出完全的配合姿态,中央政府宣布对伦巴第大区和威尼托大区部分疫情严重的市镇进行封锁时,威尼托大区主席竟公开反对,部分市镇领导人也表示不可能立即执行相关规定,北方联盟党领导人呼吁政府应当尽快重新开放限制区域以恢复经济活动<sup>[34]</sup>。地方和中央态度截然不同、目标取舍差异以及公开唱反调的做法致使行政系统中公务人员陷入行政伦理困境,任何激励机制都会被政治纷争消解;也令普通民众感到不知所措,甚至出现了反对限制自由的游行示威活动。这种情况在西方国家并不少见。而我国激励机制主要通过正向强激励与负向强激励落地,具体内容如下:

### 1. 正向强激励:“指标替换”与“官帽”激励锦标赛

晋升激励是对干部行为影响最大、最为直接、最为广泛的激励手段,通过干部考核结果的相对绩效识别、选拔出优胜者。绩效标准由上级决定,可以是GDP增长率等经济指标,也可以是其他可度量的指标<sup>[35]</sup>,如疫情防控。晋升激励机制中将权重加大的疫情指标替换传统任务指标,消除旧指标惯性与发挥新指标激励作用,有效调动地方干部抗疫积极性。2020年我国中央政府工作报告中没有设置GDP增长目标,将地方干部“经济增长”业绩指标权重下降,“疫情防控”相关指标成为2020年度干部晋升考核的强激励指标。

第一,“抗疫”“火线”提拔。“火线提拔”是我党考察、识别、选用干部的一种用人举措、激励手段,在特定时期、特定情况下才会使用。中组部发布《疫情防控履职通知》以及各地组织部门制定的实施办法共同构成此次火线提拔的“标尺”,由党中央直接部署“在疫情防控第一线考察、识别、评价、使用干部”,主要用在医院、社区服务、治安管控等最艰险的一线岗位。各地纷纷简化干部提拔程序,使用“官帽”激励干部战“疫”中冲锋陷阵、拼搏奉献,主要有三类:(1)职位激励,平级调动到更重要的岗位。首个适用“火线提拔”的是时任崇阳县天城镇四级主任科员罗浩,2020年2月7日提拔为崇阳县天城镇党委委员。(2)职级晋升,符合各类条件向上晋升一级。时任江汉区民族街党建办副主任饶玥协调各部门完成“双清零”任务,晋升为党建办主任。(3)破格提拔,不符常规提拔条件但获得提拔。时任广西壮族自治区富川瑶族自治县疾病预防控制中心艾防科主任莫新艳,在职大专学历本不符合大学本科标准的提拔条件,报备上级组织部门同意后,晋升为领导职务。这种火线提拔并非个案,是一种成体系、有组织的激励手段。2020年3月,武汉市火线提拔10名干部;山东省在一线提拔115人;安徽提拔35人,其中医护人员13人。这种即时激励措施在紧急情形下对干部群体产生强烈激励效果,如某省直部门受访者表示“要说这么投入(一周都没回家)到基层抗击疫情,没有个人小小的盼头是不可能的,心理还是说期待能好好表现,未来有成长、提拔的可能性”(200817HB01)。我国火线直接提拔将个体理性与组织目标兼容,引导党员干部群体在战“疫”中冲锋陷阵。

第二,职业经历的晋升预期。“职业经历”也被称为官员历练,经历驱动的发展或者“从经历中学习”成为干部个体知识、经验、能力与技巧学习的重要方式,也是组织部门考察选拔优秀干部的重要路径<sup>[36-37]</sup>。火线提拔流程简化,激励范围有限,而“抗击疫情”职业经历可以作为未来干部评价的重要考量。中央指导组副组长、中央政法委秘书长陈一新2020年2月12日在武汉市督导疫情防控工作时提出要“在疫情防控一线考察干部,对奋战在疫情防控最危险的岗位且表现优秀的,今年要作为优先提拔的对象”,为参加“抗击疫情”的干部提供了晋升预期。这种激励方式可以扩大激励范围,为广大干部参与晋升竞争“资格”的心理预期。

### 2. 负向强激励:“靠前指挥”“过程性责任”容错与“结果性责任”问责

问责型体制指一级政府为了“完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”,使用末尾淘汰制、一票否决制、目标层层分解等机制识别出落后者,并强力问责<sup>[38]</sup>。该机制是通过官员的高强度问责对干部行为形成强大的约束力;随着督查人员下沉缓解问

责信息不对称问题,干部渎职行为会以“不作为、慢作为”等理由而被迅速问责。

第一,各层级政府靠前指挥,传导行政压力,减少信息传递的环节。我国行政体制的特征是一旦决策者下了决心,中央政策可以很快执行到基层;各级政府还经常层层加码,执行起来特别高效,而且力度很大。危机期间,各级领导层层靠前指挥,中央下沉到省,市下沉到区,区下沉到街道,处级及处级以下干部要就地就近编入社区基层网格。中央赴湖北指导组的成员中至少有10位来自国务院组成部门的部级干部,其中4位都来自国家卫健委;湖北全省有10995家机关企事业单位包保联系27345个社区(村),58万余名党员干部下沉社区(村),有效缓解基层社区/村任务多、人手不够的矛盾,也让“一线”干部业绩变得可见。规模庞大干部队伍绩效信息不准且处理信息成本高昂,尤其是当业绩信息有赖于代理人提供的时候,具有自主意识和自身利益偏好的“能动者”可能体现在执行任务时采取欺上瞒下,造假应付、替换目标的上下“共谋”行为,这解释了部分地区(如山东监狱)隐藏疫情信息的行为。但是疫情期间各级纪律检查、组织干部等下沉到一线,如武汉市委组织部、纪委监委建立起“火线考察督查制度”,将纪检干部下沉社区,深入一线考察干部、评价干部,日常监督检查与专项督导相结合。他们核心职责是履行疫情督导工作,贴近考察干部,直接观察“一线干部”抗击疫情具体作为与实际成效,缓解了干部考核的信息不对称问题,确保压力传导到基层的下沉干部,解决“形式主义”抗疫的难题。

第二,末尾淘汰制与一票否决制,强化结果性问责。中央政府实质进行了总动员,结合末尾淘汰制与一票否决制并执行严厉问责,让地方干部为结果负责。陈一新在武汉开展工作就是以结果来实施奖惩,提出“挥泪也要斩马谡”,确定疫情防控重点工作内容,且实施考评通报制度:每项重点工作嘉奖前6名、通报批评后3名;对于三次以上受嘉奖表扬的,作为今年武汉市评选“立功单位”的优先对象;三次以上被通报批评的,对该单位负责人要严肃问责。截止到2020年3月15日,湖北武汉已火线提拔干部55人,火线发展党员189名。纪检监察机关共立案查处225人,组织处理局级干部10人、处级干部245人;部分广受舆论关注的“不作为”事件相关干部迅速受到不同形式问责,“垃圾车运肉”事件中负有领导责任的青山区副区长骆蓉受到党纪立案审查,疫情“一问三不知”黄冈市卫健委主任唐志红被迅速免去职务。强制力升级以及精准问责的实施让地方干部感受到政治压力,问责是推动疫情防控责任层层压实的重要保障,成为保证党中央重大决策部署得到坚决贯彻执行的利器<sup>[39]</sup>。

第三,使用“有限责任”机制明确组织与个人风险分担,缓解理性个体的“问责困境”的压力。有限责任机制指上下级、组织与干部共同承担责任,地方干部责任由原来“无限责任”变为“有限责任”,重建组织与个人之间信任关系。疫情期间主要使用了两种方式:一方面,对高问责风险工作进行“事先”容错备案。面对未来不确定性,为了取得“抗疫”成效,组织为干部担当作为提供组织支持。江苏省无锡市设立的“容错备案”干部保护机制,其逻辑是特殊时期“看主流与实绩,限小错与公利”,容错高风险的防疫物资的采购工作。在一级响应启动之初,各地的防疫物资供货分外紧缺,任务有严格“时间窗口”,一线干部“在危险边缘的试探”;“容错备案”干部保护模式可以为一线担当作为的干部“卸下负担”,一旦因备案事宜受到质疑或举报,为其说话撑腰,让干部真正能够放开手脚、大胆工作。疫情期间无锡市纪检监察机关已为党员干部实施容错备案44起、容错纠错3起<sup>[40]</sup>。

另一方面,“抗击疫情”过程性责任“事后”进行“容错”处置。公共选择理论认为官僚是精于利益算计的理性行动者,其行为取决于成本收益考量下最大化的综合效用<sup>[41]</sup>。强力问责处置可能产生“多做多错,不做不错”问责困境,而基于“结果性责任”容错“过程性责任”事后容错机制可降低干部担当作为的成本预期,提升其相对效用。2020年2月9日孝感市临空经济区太平山村党支部书记、村委会主任丁新明得知村民突发重病,为救人擅自将防控车辆通行证借给村民亲属使用;后孝感市纪委监委调查组对其予以免责处理,理由为“对在处置突发事件或执行急难险重任务时,未完全按规定程序办理、及时采取果断措施妥善处置、未造成严重后果等情形”。该干部是典型的“过程性责任”,为“抢救生命”结果担当,得以获得“容错”处置。



总体而言,两种机制从正反两方面有效解决了日常多任务情境下行政系统委托代理结构的激励错配的部分难题,实现干部个体理性目标与组织目标(防控疫情)的激励相容,推动干部群体与行政系统注意力配置转移。

### (三) 资源配置机制:赋能放权机制推动行政资源向“疫情防控”工作倾斜,为注意力分配转移落地提供组织基础

行政系统注意力分配转移必然带来行政资源(权威、人力、物力、财力等)向优先议题倾斜性使用,集中有限的国家治理资源解决突出的公共管理难题是执政党与政府在实用理性主导下、面临资源瓶颈问题的理性选择,也是我国“集中力量办大事”制度优势的体现<sup>[42]</sup>。“疫情”已经成为整个国家、整个行政体系的系统化风险,给行政组织正常运行带来前所未有的挑战。资源倾斜性使用具体通过横向与纵向赋能放权机制实现,该机制赋予或者充实行为主体的权力与能力,增强特定区域(如湖北、北京、石家庄等地)、特定组织层级(基层组织与地方干部)行政能力,解决系统性风险带来组织方面的挑战。

第一,横向上,全国各地“对口支援”特定区域,通过横向转移支付方式提升特定区域医疗、物质等公共服务供给能力。“对口支援”指在中央政府宏观调控下实现省级政府间跨区域资源再配置和利益再分配,具有横向转移支付性质<sup>[43]</sup>。疫情期间中央政府分解任务并考核“对口支援”成效,放权下级政府具体负责资源调度以及执行援助方和受援助方之间沟通协商具体援助方案。该机制有两个作用:一是调动地方竞争模式,援助机制从“统一调度”向“对口援助”的体制转变,压实援助双方责任。二是缓解信息不对称问题,地方官员对当地的情况比较了解,层级越低对当地情况越清楚。应对突发危机的需要高效率地处理大量的重叠信息,地方属地管理应对模式优势明显高于集权式的统一部署模式。

疫情初期,湖北省作为疫情“震中”,面临疫情引发的迸发式需求,省内医疗资源供给能力亦有限,尤其是专业医护人员和医疗防护物资短缺短期内无法通过调用省内资源来解决,需要借助外力。为此,中央统一部署19个省支援武汉以外16个市州及县级市的一一对口支援机制,可以激励各援助省之间的竞争。2020年2月12日各省就陆续调配医疗物资储备、医护人员力量及生活物质到受援城市,“硬核山东”由山东副省长亲自带队,捐赠了蔬菜、口罩、水饺到除菌洗衣机、取暖设备等大量物质;“散装江苏”13个城市各自组团对口支援“黄石市”、湖南省多批次派遣医疗对赴受援城市<sup>[44]</sup>。受援方也有非常强的动机尽快取得“抗疫”成效,如潜江市疫情确诊人数在省内偏低受到媒体广泛关注,向武汉各医院捐赠及供应小龙虾、鸡蛋、新鲜蔬菜等生活物资。一一对应支援关系还让政府内部“布置—落实—考核—反馈”绩效管理链条提供了基础,“绩效竞争”激励机制让对口支援的各地方政府无不充分调动资源,挖掘最大潜能,提供人力物力,把负责区域的控制疫情、保障人民群众生命安全放在首位。

第二,纵向上,通过行政结构调整与行政流程再造,将“人财物”等资源向基层倾斜性投放,赋能基层直接处理疫情能力。(1)各级政府设立指导组与指挥部打破原有行政系统作用边界,走向整体性治理。中央高层自上而下的动员部署,统合“党政军群”一切力量,凸显以人民为中心的治理理念,由专业分工治理走向整体性治理;地方基于突发公共事件约束力,塑造体制联动效应以回应治理任务,寻求社会共识构建和资源支持,调动社会主体参与是整体性治理<sup>[45]</sup>。上级向下级派指导组,并授权其调配政府资源、协调军队与动员社会企业等资源处理在地的疫情,该方式对原有政府行为边界的突破,打破政府、社会与企业三者的传统界限。以四川某县“指挥部”为例,该部门包括工作领导小组、办公室、宣传组、信息摸排组、小区管理组、街面巡查组与工作督查组,将辖区内各种资源进行统一调配,高效应对公共危机的挑战。(2)进行广泛社会动员,人力资源下沉一线。各级政府在属地范围内广泛动员政府、企业与社会组织的“人员下沉”到社区,辅之以纪检人员督察,缓解一线防疫人员任务“超载”困境。2020年2月9日,单单武汉市整合市直机关企事业单位党员干部、职工及高校教师共16739人,下沉到疫情较重的社区,统一编入街道社区工作队,全天候全覆盖参与排查工作<sup>[46]</sup>。(3)技术赋能提升疫情信息管控效率。“信息黑洞”有技术上难题,为了获得准确的疫情信息,社区干部几乎都成为“表

哥”、“表姐”。以本研究调查 H 社区为例,经社区网格内勤岗人员统计,社区所要填的表格对应上级街道超过10个部门(有街道消安办、公共安全办、交安办、网格中心、综治维稳、民政、计生、城管、统计站、派出所等),2021年2至4月间共填报表格约830份。为了缓解一线“数字目”压力,工信部部署运用新一代信息技术支撑服务疫情防控工作,运用人工智能、大数据、云计算等服务疫情监测分析、人员流动和社区管理等,为基层防控筛查提供精细化数据支持<sup>[47]</sup>,开发的“个人健康信息码”逐步从“企业码”“地区码”“畅行码”上升到“国家码”,缓解了基层信息采集压力。

总体而言,中国单一制国家制度保证了中央政府权威和集中统一领导,保证了下级服从上级、地方服从中央的全国一盘棋统筹布局,确保在面对危机时可以迅速调集资源向特定区域、特定层级配置,集中力量办大事。与资源配置对应的是赋能放权机制运作,这种向特定区域与层级行政系统赋能放权,可以极大地培养干部个体能力感知、控制感知,建立行动者与组织心理联系,激发基层干部内在动力,鼓励他们承担角色内外工作内容<sup>[48]</sup>。与此对应的是,西方国家地方政府自治权较大,受到地方民粹主义选举压力影响,地方政府政治人物在遇到危机时考虑问题往往从本地利益出发,难以兼顾整体利益。意大利、英国、美国等都出现部分城市疫情集中暴发、超过当地医疗资源承载力的情况,但是除了中央政府、社会组织提供协助外,各地方政府并没有为“重灾区”提供有组织的支持。西方国家并没有这样的动员与支援机制,面对重大风险,具有自治传统的地方当局处理能力显得不足。而我国自汶川特大地震灾后重建工作的对口支援启动以来,为对口援建救灾常态机制积累了不少非常宝贵的经验,对口支援被经常性地用于应对各种重大灾害,逐步成为一种常态化的资源统筹措施和跨区域救助合作机制,成为我国制度优势之一。

#### 四、总结与讨论

本研究认为,我国最高决策层顺利推动行政系统整体性注意力配置转移是我国取得阶段性成功的关键,部分地区行政体系经历功能不彰到运转正常,体现了中国制度的优势与“中国之治”运作逻辑。早期短暂的“组织混乱”可以从“环境—制度—组织”与行动者互动治理结构中找到原因:人的行为深深嵌入社会结构之中,稳定存在的制度安排和相应的行动机制塑造了结构中个体解决问题的途径和方式,诱导了相应的微观行为<sup>[49]</sup>。突变系统性风险冲击下,基于日常的、多任务的行政系统面临“疫情防控”新任务,地方干部遭遇到的“结构间隙与问责困境、新旧激励制度拉扯、行政能力不足与信息黑洞并存”的挑战;这些环境、制度与组织的激励与约束条件构成了地方干部理性行为指南,他们难免会围绕考核指标与问责预期做出选择,早期部分区域呈现的组织层面任务“超载”与干部层面“不知所措”在突发重大危机情境下是任何国家的行政系统都难以避免的。

问题的关键是经历短暂的混乱后行政系统能否及时处理“超载”的任务?我国行政体系经受了这种考验,我国政府具备快速扩充应对特定问题的行政能力的体制优势。最高决策层使用权力权威机制(领导高度重视)、激励机制(绩效晋升与问责性体制)与资源配置机制(赋能放权)三种注意力转移的机制,通过制度化方式顺利推动行政系统由“日常的、多任务”转变为“危机处理”,引导全国地方干部积极投入抗疫工作中,成为应对重大公共危机的组织基础。从结果看,相较于其他国家的表现(如美国、英国、巴西)尽管还存在一些问题,但整体上我国应对疫情得当,彰显了“中国制度”的优势。

#### 参考文献:

- [1] 房宁. 举国抗疫彰显中国政治制度优势[EB/OL]. (2020-07-10) [2020-11-29]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671807702752478802&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 曾智洪,游晨,陈煜超. 积极型政府数字化危机治理:动员策略与理论源流——以抗击新冠肺炎疫情为例[J]. 电子政务,2021(3):61-72.

- [3] 余敏江. 疫情防治的社会治理根基——兼论社会治理现代化的发展向度[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(4):104-114+124.
- [4] PUSPITASARI N W R N. Rational Choice Theory and Social Solidarity[J]. International Journal of Interreligious and Inter-cultural Studies, 2019, 2(2):75-85.
- [5] JUN J S. Social Construction of Public Administration, The: Interpretive and Critical Perspectives[M]. New York: SUNY Press, 2012:73-75.
- [6] 周雪光. “有组织的无序”, 封闭系统中组织决策的困境[EB/OL]. (2020-03-01[2020-10-29]). [https://www.sohu.com/a/377006407\\_267673](https://www.sohu.com/a/377006407_267673).
- [7] PARK C O, HAN S. Bureaucratic Responses to the Cross Pressures of Political Neutrality in Relation to Cultural Orientation and Role Perception: The Case of Korean Civil Servants[J]. The Korean Journal of Policy Studies, 2018, 33(3):47-71.
- [8] 赵宏. 疫情中的信息公开机制为何“空转”? ——基于对《突发事件应对法》与《传染病防治法》的分析[EB/OL]. (2020-02-01[2020-11-29]). [https://www.sohu.com/a/369871075\\_693202](https://www.sohu.com/a/369871075_693202).
- [9] 倪星, 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究, 2017(2):42-51+126.
- [10] MYTHEN G, BECK U. A Critical Introduction to the Risk Society[M]. London: Pluto Press, 2004:60.
- [11] RITHMIRE M E. China's "New Regionalism": Subnational Analysis in Chinese Political Economy[J]. World Politics, 2014, 66(1):165-194.
- [12] 熊通成, 曾湘泉. 地方财力、分配决策与公务员工资收入地区差距的实证分析[J]. 统计与决策, 2014(19):95-99.
- [13] WANG Z. The Pai-wise Province-to-county Aid Model for Disaster Relief[M]. Washington: IFRRI, 2016:35-68.
- [14] 文宏, 陈路雪. 全面从严治政视阈下干部职业倦怠的形成机理及治理策略[J]. 湖南社会科学, 2018(6):99-106.
- [15] ROTH G, VANSTEENKISTE M, RYAN R M. Integrative Emotion Regulation: Process and Development From a Self-determination Theory Perspective[J]. Development and Psychopathology, 2019, 31(3):945-956.
- [16] CHCHRISTENSEN J G, OPSTRUP N. Bureaucratic Dilemmas: Civil Servants Between Political Responsiveness and Normative Constraints[J]. Governance, 2018, 31(3):481-498.
- [17] BOWER J L. Managing Resource Allocation: Personal Reflections From a Managerial Perspective[J]. Journal of Management, 2017, 43(8):2421-2429.
- [18] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海三联书店, 2019:11.
- [19] 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):215-241+246.
- [20] 练宏. 专栏导语: 中国政府行为的注意力分配研究何以有特色? [J]. 公共行政评论, 2020(1):41-42+194.
- [21] 武晗, 王国华. 注意力、模糊性与决策风险: 焦点事件何以在回应型议程设置中失灵? ——基于40个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2021, 18(1):55-65+170.
- [22] PERLOW L A. The Time Famine: Toward a Sociology of Work Time[J]. Administrative Science Quarterly, 1999, 44(1):57-81.
- [23] 庞明礼. 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019(4):95-101.
- [24] OCASIO W. Towards an Attention-Based View of the Firm[J]. Strategic Management Journal, 1997, 18(S1):187-206.
- [25] 顾保国, 刘安琳. 从疫情防控看中国共产党社会动员强大优势[J]. 党的文献, 2020(4):20-24.
- [26] 郑振清, 苏毓淞, 张佑宗. 公众政治支持的社会来源及其变化——基于2015年“中国城乡社会治理调查”(CSGS)的实证研究[J]. 政治学研究, 2018(3):51-61+127.
- [27] 李振. 注意力推动政策执行: 中国领导人的“现场主义”机制研究[J]. 马克思主义与现实, 2018(5):189-196.
- [28] 央视新闻. 这个领导小组47天开了16次会, 每次都事关战“疫”大局[EB/OL]. (2020-03-29)[2021-03-01]. [https://www.360kuai.com/pc/948a5624445d294a8?cota=4&kuai\\_so=1&sign=360\\_57c3bbd1&refer\\_scene=so\\_1](https://www.360kuai.com/pc/948a5624445d294a8?cota=4&kuai_so=1&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1).
- [29] 毕睿罡, 王钦云. 政企合谋视角下的环境治理——基于官员考核标准变化的准自然实验[J]. 当代经济科学, 2019(4):62-75.
- [30] BARNETT M L. An Attention-Based View of Real Options Reasoning[J]. Academy of Management Review, 2008, 33(3):606-628.
- [31] 曾润喜, 朱利平. 晋升激励抑制了地方官员环境注意力分配水平吗? [J]. 公共管理与政策评论, 2021(2):45-61.
- [32] 梅赐琪. 专栏导语: 地方领导干部的激励机制: 作为管理工具的晋升[J]. 公共行政评论, 2018(3):1-6.
- [33] 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+196-197.
- [34] 徐国冲, 陈泽鹏. 意大利新冠肺炎疫情蔓延的原因分析[J]. 公共管理评论, 2020(2):127-133.
- [35] 尚虎平. 激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思[J]. 中国行政

- 管理,2018(8):85-92.
- [36] O'Regan V R, STAMBOUGH S J. Political Experience and the Success of Female Gubernatorial Candidates[J]. *Social Sciences*, 2016, 5(2):16-27.
- [37] 过勇, 卢文超. 职业经历视角下优秀地方领导干部成长规律研究——以县委书记为例[J]. *公共行政评论*, 2018(3):35-56 + 216-217.
- [38] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. *社会学研究*, 2009(2):61-92 + 244.
- [39] 宋伟. 精准问责:疫情防控责任压实的重要利器[J]. *人民论坛*, 2020(10):62-63.
- [40] 人民网. 无锡容错纠错机制成效初显 干部担当作为无顾虑[EB/OL]. (2020-03-31) [2021-03-05] <http://js.people.com.cn/n2/2020/0305/c360300-33852515.html>.
- [41] FEFFERSEN T J. Rational Choice Theory and The Paradox of Not Voting [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 2004(1):99-112.
- [42] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. *开放时代*, 2007(3):115-129.
- [43] 史晓琴, 樊丽明, 石绍宾. 中国抗击新冠肺炎疫情中对口支援何以发生——公共经济学视角的分析[J]. *财政研究*, 2020(8):12-22.
- [44] 和讯网. 抗击疫情全国一盘棋:对口支援湖北再升级[EB/OL]. (2020-02-14) [2021-03-01]. <http://news.hexun.com/2020-02-14/200294548.html>.
- [45] 陈科霖. “应急管理碎片化”的成因及其消解——基于常规与应急两种治理机制的比较分析[J]. *广西师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2020(6):45-58.
- [46] 新闻晨报. 今天武汉搞了个大动作 16739 人共同行动[EB/OL]. (2020-02-29) [2021-03-01]. [https://www.sohu.com/a/371751257\\_120044982](https://www.sohu.com/a/371751257_120044982).
- [47] 工业和信息化部. 工业和信息化部办公厅关于运用新一代信息技术支撑服务疫情防控和复工复产工作的通知(工信厅信发[2020]4号)[EB/OL]. (2020-02-18) [2021-03-01]. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/19/content\\_5480843.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/19/content_5480843.htm).
- [48] CHEN Y, JIANG Y J, TANG G, et al. High-Commitment Work Systems and Middle Managers' Innovative Behavior in the Chinese Context: The Moderating Role of Work-Life Conflicts and Work Climate [J]. *Human Resource Management*, 2018, 57(5):1317-1334.
- [49] 周雪光, 程宇. 通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J]. *公共行政评论*, 2012(1):46-77 + 180.

## Governance Effectiveness in the Context of Major Public Crisis: the Key Role of Attention Distribution Shift

DUAN Cheche

(School of Government, Shenzhen University, Shenzhen 518128, China)

**Abstract:** Local cadres are the basis of understanding the operation of China's administrative system, and their behavior is deeply affected by the attention distribution of the administrative system. In the early stage of the epidemic, it was hit by systemic risks and the administrative system was not functioning properly, which can be understood from three levels: facing institutional gaps and crisis situations, local cadres were keen to undertake process responsibility and avoid result responsibility; the inertia of traditional incentive mechanism involved the effect of new incentive mechanism in the mutational situation; The system "crash" and epidemic information "black hole" coexisted. In the face of these challenges, the top decision-making level guided the attention distribution of cadre groups through three institutionalized ways of power authority, incentive and resource allocation, and effectively promotes the transformation of the administrative system from "multi task" to "crisis management". The results show that China has made rapid progress in epidemic prevention and control and resumption of work and production, which highlight the advantages of "China system".

**Key words:** public crisis; governance of China; distribution of attention; covid-19



(责任编辑 彭何芬)