



北京大学
PEKING UNIVERSITY

本科生毕业论文

中文题目： “术业”与“专攻”：领导风格何以产生
——来自中国地级市政府工作报告的证据

英文题目： “Major” and “Specialization”:
How Leadership Style Develops
—— Evidence from China’s Prefecture-Level
Government Work Report

姓 名： 叶人豪

学 号： 1900016923

院 系： 政府管理学院

专 业： 政治学与行政学

导 师： 马啸

二〇二三年五月

版权声明

任何收存和保管本论文各种版本的单位和个人，未经本论文作者同意，不得将本论文转借他人，亦不得随意复制、抄录、拍照或以任何方式传播。否则，引起有碍作者著作权之问题，将可能承担法律责任。

摘要

“政治路线确定以后，干部就是决定因素。”伴随改革开放的进程，中国经济迎来了高速发展，以“锦标赛体制”为代表的文献被视为中国经济发展最为重要的政治学解释。但既有文献仍停留在干部群体对于经济发展的整体性政治解释。本文关注地方主政官员将个人意志附着于地方发展之上的实现机制，从理论上对话中国经济发展的政治学解释和中国地方政府与政治等经典文献。本文着眼于地方政府主政官员教育专业背景对领导风格的影响，将领导风格具体化为工作作风和议题注意力分配两个维度。以 2001-2020 年的时间跨度中全国所有地级市历任市长和历年地方政府工作报告为研究对象，本文运用定量研究和质性研究混合的研究方法，首先通过大量的工作报告文本、工作批示和访谈材料形成研究假设；接着运用“自然语言处理”和“机器学习”的方法建立工作报告文本分析的面板数据，结合官员简历信息，采用双向固定效应回归检验假设；最后利用大量主政官员的访谈材料、口述史和回忆录进行机制分析。本文发现：地方政府工作报告是“官员效应”的重要实现机制，市长的学历、专业、职称会深刻影响其领导风格，通过影响政府工作报告的制定发挥个人教育专业背景的作用，进而实现对地方发展的影响。本文的贡献在于，提供了一种“官员效应”作用机制的实证证据，并尝试在官员个人与地方发展之间建立起更为严谨的逻辑链条；同时利用“自然语言处理”和“机器学习”的技术提供了一种将政策文本数据化引入实证研究的新方法。

关键词：地方政府；政府工作报告；自然语言处理；领导风格；专业背景；政治精英

Abstract

“Cadres are a decisive factor, once a political line is decided.” With the process of reform and opening-up, China’s economy has witnessed rapid development. The literature represented by the “Promotion Tournament” is regarded as the most important political explanation of China’s economic development, but the existing literature is still limited to the overall political interpretation of economic development by cadre groups. This paper focuses on the mechanisms by which China’s prefecture-level government officials attach their personal will to local development, and theoretically dialogues with the classical literature on the political interpretation of China’s economic development and local government and politics in China. Focusing on the influence of the educational and professional backgrounds of prefecture-level government chief officials on “Leadership Style”, this paper specifies leadership style into two dimensions: working style and policy priority. Taking the mayors and government work reports of all prefecture-level cities in China from 2001 to 2020 as the research object, this paper adopts a mixed method of quantitative research and qualitative research. This paper first generate research hypotheses through a large quantity of work report texts, work instructions and interview materials; then, applies “natural language processing”(NLP) and “machine learning” to construct panel data for work report text analysis, and tests the hypothesis by two-way fixed effect regression; finally, uses interview materials, oral history, and memoirs to analyze mechanism. This paper finds that the government work report is an important mechanism of “Leader Effect”, as mayor’s education degree, major and professional title will profoundly affect his leadership style. The mayor’s educational and professional background plays a role in affaceting further local development by influencing the formulation of goervnment work report. The contribution of this paper is to provide an empirical evidence of the mechanism of “Leader Effect”, and to try to establish a more rigorous logical chain between individual officials and local development. This paper also provides a new approach to introduce policy texts into quantitative research.

Key Words: Prefecture-level Government; Work Report; Natural Language Processing; Leadership Style; Professional Background; Political Elite

目录

一、引言	1
二、文献综述	4
(一) 公共管理对企业高管-绩效与注意力分配的讨论	4
(二) 中国政治精英经典研究：一个经济发展的政治学解释	5
(三) 官员个人特质与治理绩效	6
三、研究方法、对象与初步分析	9
(一) 研究方法	9
(二) 研究对象	10
(三) 研究假设	14
(四) 2001-2020 年地方政府工作报告	15
(五) 2001-2020 年地方主要领导简历	21
(六) 实证模型	25
四、数据与结果	26
(一) 教育专业背景对工作作风的影响	26
(二) 教育专业背景对议题注意力分配的影响	30
五、进一步讨论	35
(一) 稳健性检验	35
(二) 机制分析	40
六、结论	50
参考文献	52
附录	58
附录 1 访谈提纲及个案对象	58
附录 2 情感分析的实现	61
附录 3 主题分类的实现	63
致谢	65

“术业”与“专攻”：领导风格何以产生 ——来自中国地级市官员专业背景的证据

叶人豪 北京大学政府管理学院

一、引言

自 1977 年恢复高考，以及随后 1982 年干部队伍“四化方针”提出以来，干部队伍的知识化、专业化逐渐受到政策界、学术界乃至社会大众的重视。截至 2020 年 4 月，全国至少已有 29 名“70 后”省部级干部，博士学历在“70 后”省部级干部中占据半数，年轻化和知识化成为干部群体任用的重要特征^①。随着改革开放的进程，中国经济迎来了高速发展，作为中国经济发展最为重要的一支政治学解释，干部个人发展与地方经济发展的“官员效应”（leader effect）关系被大量讨论（Li & Zhou, 2005; Yao & Zhang, 2015）。关注此问题的一个重要现实背景是：当前我国正处在现代化的关键时期，对于干部队伍的知识技能也提出了更高要求。知识储备与专业背景决定了干部看待问题、处理问题的方法与能力，拥有专业技能、丰富工作经验的高学历年轻干部，对于提高干部队伍整体素质、推进地方现代化都具有重要意义。此外，随着中共十八大以来党内反腐败斗争的持续进行，大量地方干部的落马曝光了主政官员腐败行为对于地方规划、治理乃至发展方向的负面影响。正是因为干部在地方发展中发挥的关键性作用，一支拥有高素质的领导干部队伍，对于推动地区协调发展、实现国家治理现代化至关重要。然而既有文献仍停留在干部群体对于经济发展的整体性政治解释，少有文献在中国政治语境下深入探讨主政官员个人特质的差异对于地方全面发展的影响何以可能。基于上述理论背景和现实背景，本文借助对 2001-2020 年全国各地级市政府工作报告的分析，作为对地方主政官员治理理念与政策选择的刻画，试图回答以下中心问题：政治精英的个人特质，尤其是教育专业背景，是否会影响其在治理过程中对工作作风的选择和对议题注意力的分配？

不同于既往研究着眼于经济类数据指标的实证研究，本文运用混合研究的方法，综合统计数据与个案材料进行更为细致的机制分析。首先，本文通过自然语言处理和机器学习

^① 参见人民网 2020 年 4 月 22 日文章《一个月内九名干部履新 “70 后” 省部级干部队伍在“壮大”》，另可参见澎湃新闻 2020 年 4 月 27 日文章《70 后省部级官员已 29 人：年轻干部知识化专业化是基本要求》。

对文本进行主题分类和情感分析，将地方政府工作报告文本本身引入研究。作为地方政府的施政纲领，地方政府工作报告在很大程度上是市委书记和市长共同意志的体现，成为沟通主政官员微观特质和地方政府宏观绩效的桥梁。通过探索工作情感、报告主题等文本分析结果与官员简历面板数据之间的相关关系，更好地深入政治过程，了解主政官员作为微观个体如何通过领导风格的选择影响地方宏观的发展。同时，为了打开政治过程的黑箱，本文通过半结构化访谈 4 位在职市委书记/市长，并结合官员回忆录、口述史等材料，组织起一个覆盖东北、华东、华中、华南、西南五个地区共 7 位主政官员的个案集，对主政官员教育专业背景与工作作风、议题关注等施政理念选择之间的潜在关系进行更为生动的个案分析。这不仅在理论上有助于完善我们对于“官员效应”作用机制的理解、拓展我们对于主政官员在地方发展过程中关键作用的认知，同时在实证上也可以扩展我们对于地方政府分析的可能性。

本文假设，地级市主政官员的教育层次、专业背景、专业工作经历等会影响其对于不同工作作风的选择和不同政策议题的关注。本文的主要发现是：在工作作风上，市长初次接受高等教育的“学历”、具有“基础科学或应用科学”专业背景以及拥有“经济类职称”或“农业类职称”会影响市长在“谨慎、务实、求真的工作作风”和“主动、高效、积极的工作作风”之间的选择；在议题注意力分配上，市长初次接受高等教育的“学历”、“是否毕业于重点院校”、具有“工程与技术科学和人文与社会科学”专业背景、拥有“工程类职称”或“农业类职称”会影响市长在“经济发展议题”、“社会保障议题”和“社会管理与党政工作议题”三大类议题之间的注意力分配。

本文的理论贡献在于，通过大量的政府工作报告、工作批示与访谈材料，深入讨论市长通过何种方式在地方政府工作中发挥影响，从实证上证实了一种最主要的影响方式，即“市长通过领导工作计划的制定发挥个人影响，进而影响地方发展”，补充了中国政治和地方政府研究的逻辑链条。另外，不同于简单的词频统计，本文通过“自然语言处理”和“机器学习”的方法对政府工作报告进行文本分析，提示了一种将政策文本数据化编码引入政治学定量研究的方法，拓展了实证研究的数据来源。

本文余下部分组织如下：第二节将围绕中心问题，回顾有关管理学对领导人特质的讨论、中国经济发展的政治学解释的经典文献以及官员个人特质与治理绩效的新近实证研究，为本文的讨论铺陈理论背景；第三节将详细介绍本文研究对象的选取，以及将政策文本引入实证研究的新方法，并展开初步的描述性分析；第四节将展示以实证数据为主、田野材

料为辅的分析，描述本文的主要结论；第五节将进行多组稳健性检验，并对专业背景和领导风格相关性进行机制分析；第六节将对全文进行总结。

二、文献综述

（一）公共管理对企业高管-绩效与注意力分配的讨论

在管理学的文献脉络中，企业高管对于公司治理的影响已广受关注。自“高层梯队理论”（upper echelon theory）提出以来（Hambrick & Mason, 1984），诸多实证证据表明，企业高管团队成员人口特征多样性，包括性别、年龄、国别、专业背景等，对公司绩效影响存在异质性影响：如性别上，当团队中女性占比高于男性时，女性的绩效表现被评估为高于男性（Pazy & Oron, 2001）；年龄上，团队内部的年龄异质性与内部沟通呈负相关，但似乎与团队绩效无关（Zenger & Lawrence, 1989; Williams & O'Reilly, 1998）；国别上，团队混合文化与绩效存在曲线关系，国籍的高度同质性和异质性相比于中等程度的异质性有助于提高企业绩效（Earley & Mosakowski, 2000）；专业背景上，由专业技能背景导致积极的价值冲突有助于建立牢固的团队关系，提升了团队工作的效率（Tjosvold et al., 2003）。尽管大量研究着眼于团队成员特征异质性展开研究，但结论不尽相同。

组织行为学很早便将“注意力”作为稀缺资源引入了决策过程的研究。赫伯特·西蒙（Herbert H. Simon, 1997）将注意力定义为“在任意时刻人们自觉意识到的充当外部刺激和行为决策中介的一组要素”，并由此提出“有限理性”模型（bounded rationality），强调“注意力”而非“信息”在组织决策中的重要作用。理查德·塞特（Richard M. Cyert）和詹姆斯·马奇（James G. March）等人则指出了注意力分配对组织运行的决定性作用，决策过程中注意力分配的动态演变，影响着决策的方向与结果（Cyert & March, 1992）。有学者则系统提出了“基于注意力的分析视角”（attention-based view），将注意力分配视作个人、组织、环境三者共同作用的多层次过程（William Ocasio, 1997）。组织学的研究提供了“外部信息”之外，对“注意力分配”作为影响组织决策行为重要因素的关注。

在企业管理与组织学领域中，高管团队成员人口特征多样性与企业绩效的研究和组织行为对注意力分配的关注已接近成熟。在此背景下，本文将讨论语境转移至政治学领域，尝试在中国地方政治的情境中展开对政治精英个人特质的相关研究，以期对这一支管理学文献做出补充贡献。

（二）中国政治精英经典研究：一个经济发展的政治学解释

对于中国政治精英的经典研究中，晋升激励、政治关系、任期变动、经济绩效等因素之间的相互作用及关系已经得到大量的讨论。

从中国经济发展的动因出发，“政治晋升激励”与“经济绩效”之间的关系成为最重要的政治学解释。薄智跃（1996）利用 1949-1994 年 30 个省级行政单位领导人的数据，经济规模对领导人的晋升机会具有直接的重大影响，经济绩效和财政贡献作为省级领导人的主要政治动机，糟糕的经济表现更可能会导致领导人的降级使用。周黎安、李洪彬、周飞舟等人将制度主义经济学“合适的激励”和公共管理学“委托-代理理论”引入对地方政府政治关系的讨论之中（North, 1981; Lazear & Rosen, 1981; Rosen, 1986; Easterly, 2005），将经济绩效与政治晋升之间的关系概括为“锦标赛治理模式”（promotion tournament），即中央在经济上向地方大规模放权，通过各种方式激励地方政府在经济指标上展开竞赛，胜出的地方领导人更有可能获得政治晋升。晋升锦标赛将关心仕途的官员置于强激励之下，在促进地方经济增长中产生了重要作用（Li & Zhou, 2005; 周黎安, 2004; 周黎安, 2007; 周飞舟, 2009）。周雪光、周黎安等人进一步将关于交易成本内部化和内部承包制的讨论引入理论框架（Williamson, 1975; Williamson, 1985），提出“行政发包制”（administrative subcontract）的概念作为对政治锦标赛的补充，即中国政府间关系存在央地纵向行政发包和地方横向晋升竞争的基本特征（周黎安, 2008; 周雪光、练宏, 2012; 周黎安, 2014; 周雪光, 2017）。许成钢、曹正汉等人则转向对央地“上下分治”治理体系的讨论，中央政府掌握人事任命权，地方政府掌握经济的运行，并将中国高经济增长率归因于地方领导人之间的竞争（Xu, 2011; 曹正汉, 2011）。

相较于“经济绩效”作为一种显性治理方式（Huang, 2002），有学者指出，改革开放后，在中国地方实际的政治运行过程中，尤其是在省级层面的政治选拔中，并不存在一种与经济指标直接挂钩的考核体系（陶然等, 2010）。由此，干部交流与任期控制作为一种隐性治理方式受到更多的关注，衍生而来的另一支重要文献着眼于“官员任期”、“职务变动”与“经济绩效”的联系。徐现祥、王贤彬等（2007）基于 1978-2005 年省级党政领导人数据，首先明确了官员交流与职务变动的经济意义：从整体上，官员的跨地交流促进了流入地经济增长。张军、杨海生等人进一步证实了官员横向交流制度具有显著的经济促进效应（张军、高远, 2007; 杨海生等, 2010）。此后，跨地横向交流和央地纵向交流之间的异质性（徐现祥、王贤彬, 2010）、官员交流的区域异质性（张平等, 2012）也被大量实证研究

证实。正是由于干部交流制度的存在，任期控制会影响官员的政治激励进而影响地方政府的经济行为，对该领域的研究主要存在“任期”与“绩效”的倒 U 型（Guo, 2009）、U 型（马亮, 2013）、直线型（耿曙等, 2016）等三种理路。虽然中国的官员选拔制度具有选拔、培养和激励三个维度结合的特点，但随着时间的推移，培养变得更加重要，经济表现则不再被视作升迁的显著指标，能力、学历、经验成为一位官员职业生涯的重要影响因素（Yao et al., 2020；姚洋等, 2020）。

此外，“非正式政治关系”逐渐也受到学界的重视。Shih et al. 等人指出，强劲的经济增长表现并不会带来官员的晋升，与高层领导的政治关系、教育背景以及省级税收量发挥了更为重要的作用，政治因素的作用在省级领导人的晋升中更为显著（Oppen & Brehm, 2007; Shih et al., 2012）。不同于地方官员集体通过财政收入的增加寻求政治晋升的政治锦标赛逻辑，有学者指出，在多数省份，一个地级市内的县级行政单位的数量与财政收入之间存在倒 U 型关系，这是因为过多的官员秉持锦标赛逻辑反而会导致缺乏竞争力的官员逃避责任，进而带来税收的降低（Lü et al., 2014）。Jia et al. (2015) 则认为，在政治选择的过程中，“政治关系”和“绩效表现”相辅相成，二者的互补使得现任高级政治家在相对稳定的状态下能够选择有能力的省级领导人。利用 1999-2007 年省、市、县委书记和行政长官的数据，Landry et al. (2018) 发现，当一位官员晋升到更高行政级别时，政治关系而非经济绩效可能更为重要，尽管中央试图在选拔标准中加入多元目标，经济增长——尤其是在低行政级别政府中——依旧是更容易衡量的主要目标。另外，也有新近研究基于锦标赛体制的理论框架，在经济绩效之外，关注环境保护对于政治晋升的重要意义：地方官员有动机对水质监测站上游而非下游的企业实施更严格的环保标准，这一现象只在省级政府明确将政治晋升与环境保护挂钩的地级市出现（He et al., 2020）。

（三）官员个人特质与治理绩效

在英文学界，政治精英个人特质对于经济体的作用已被大量实证研究证实。Jones & Olken (2005) 基于 130 个经济体领导人更迭数据，将领导人的意外去世作为外生冲击，发现领导人对于经济增长具有显著作用；Dreher et al. (2009) 利用 1970-2002 年 34 个国家领导人教育背景数据，指出企业家、科学家与经济学家更具有创新意识，而职业政治家恰恰更不容易选择改变；Besley et al. (2011) 通过分析 1875-2004 年 1000 余位政治家的教育背

景，提出受教育程度高的官员对经济增长的作用更显著；也有学者关注海外教育的潜在影响，利用自 1950 年起接受海外教育学生数据的实证表明，在民主国家接受海外教育的个体会促进本国民主的发展（Spilimbergo, 2009）。而中国地级市层面的政府官员，无疑提供了一个庞大的简历信息库，不仅能够帮助检验这些实证结论在不同场域下的适用性，同时也为发现政治精英个人特质的不同规律提供了可能。实际上，在中国政治的语境中，地方政治精英（即市委书记、市长）的个人特质对地方政府的影响也逐渐受到重视，包括官员的人口学特征、教育背景乃至领导风格等多方面的影响都得到初步的讨论。

从传统的人口学特征来说，不同年龄、民族、性别、籍贯的地方官员对于地方经济的影响存在显著差异：如年龄是影响政治激励的重要因素，同时随着领导者年龄的增长，个人能力对地方经济发展的影响变得越来越重要（王贤彬等，2010；Yao & Zhang, 2015）；女性市长更具有教育支出的倾向，这与我国女性官员更多被安排分管科教文卫工作有关（江依妮、易雯，2017）；中央官员对其籍贯省份的经济增长有显著促进作用，对其曾工作过的省份经济增长的影响则并不显著，促进作用主要通过提高其籍贯地的投资率实现（张平等，2012）。已有实证研究的发现表明，地方领导人在促进地方经济增长的能力水平上存在显著差异，政治精英个人特质与治理绩效之间的关系同样存在于中国政治的场域之中。

从本文核心关注的教育专业背景来说，既有文献的实证结论表明，不同学历层次和专业背景的官员对于地方绩效表现存在“官员效应”。就学历层次而言：市委书记的教育水平对地方政府“城投债”规模的影响显著，学历层次越高，该市委书记任期内“城投债”规模扩张越迅速（龙志和、莫凡，2019）；有研究指出，具有研究生学历的市委书记和市长均倾向于减少所在地级市公共教育支出，表明高学历未能提高主政领导对于居民福利的关注（宋冉、陈广汉，2016），但也有研究得出竞争性结论，认为在中部、东部地区，学历越高的市委书记或市长越倾向于增加教育投入（江依妮、易雯，2017）；来自更低行政层级的实证经验表明，研究生学历的县委书记更有助于百强县（而非贫困县）的经济增长（文雁兵等，2020）。总体来说，学历越高的地方主政官员，越可能关注地方的经济发展，更少社会福利提升。就教育背景而言：不同专业背景显著影响地方政府的支出行为和债务扩张，理工科专业的官员更偏好基础设施等经济建设支出，社科专业的官员则更偏好科教文卫等民生支出（Lu et al., 2019；李洪涛、石宇，2022）；经济学和管理学背景的市委书记/市长并不会比非经管背景的官员更积极地为更高回报和政绩投资建设资金，相反，工程专业背景的市长与城投债的扩张有显著关系（龙志和、莫凡，2019）。社科专业的官员更有利于区域经

济的高质量发展（臧传琴、初帅，2016；李树、许峻桦，2018）；但更为细分的专业检验得出与之相反的结论，医学和理工专业的官员在促进城市发展中作用更明显，人文和农业专业次之，而社科专业的官员效应最不显著（陈思霞等，2017）；对于百强县与贫困县的实证研究表明，经管类专业的县委书记更有助于贫困县（而非百强县）的经济增长（文雁兵等，2020）。概而言之，虽然对具体不同专业如何影响官员的政策选择存在分歧，但毫无疑问地，不同专业背景会影响地方主政官员的议题注意力分配。但遗憾的是，上述实证研究依旧停留在“官员个人特征”与“地方各项指标”数据相关性的层面，没有很好地建立起沟通二者的桥梁并解释其中的作用机制。

另外，由于“领导风格”（leadership style）这一抽象概念操作化的难度而较少受到关注。值得注意的是，Jiang & Luo（2021）通过衡量省委书记接受媒体报道的意愿和执行干部纪律的意愿，区分了“强硬的、高效控制的、强调集中决策的”和“温和的、学院派的、强调内部合作的”两种不同的领导风格，并指出前者往往晋升更快而后者则更少经受纪检风险。但是，该研究没有深入讨论影响政治家选择不同领导风格选择的内生因素。

将“地方官员”这一政治精英群体引入学术讨论，是当下中国经济发展的政治学解释的主流学术脉络。虽然在经验上，中国发展的各种战略、规划、政策均由各级党委政府具体执行，在地级市层面，其效果很大程度上依赖于市委书记和市长的个体作用（文雁兵等，2020）。但是，一方面，上述实证研究都着眼于市委书记/市长的个人与地方经济绩效的相互关系，但对于“官员效应”的实现机制，即“微观的政治精英个体”如何通过对党委和政府工作的领导进而影响“宏观的经济绩效指标”的逻辑论证并不完整，始终缺乏系统性的实证检验。因此，本文的重要目标在于提出一种实现机制，即地方主政官员通过影响对过去工作的评价和对未来工作计划的制定实现对地方经济社会发展的影响，这是文本试图做出贡献之处。另一方面，由于将非经济变量操作化存在难度，无论是锦标赛体制还是对干部交流、政治关系的研究，都将经济变量（GDP 指标、增长率等）放在因变量的位置，即便是讨论其他议题（如民生、教育等），也只能以经济类指标（财政收入、各类财政支出、城投债等）作为替代变量，使得研究的视角难以有效转换到对其他政府议题的讨论之上。但显然，经济激励并不总是引导地方领导人改善社会福利的最佳机制，可能导致牺牲长期福利换取高短期增长率的可能（Yao & Zhang, 2015），对于地方官员在经济增长之外的注意力分配和激励方案的讨论也有其理论意义。因此，本文尝试在财政收支、地方债务等指标之外，通过文本分析找到一种测量地方官员对于不同领域政策议题关注度的新方法。

三、研究方法、对象与初步分析

（一）研究方法

本文开展一项定量方法与质性方法相结合的混合方法研究（mixed methods research）。其中，质性方法主要服务于“形成假设”（hypothesis generation）和“机制检验”（mechanism analysis），定量方法则主要用于“检验假设”（hypothesis testing）。

表 3.1 个案对象基本信息

个案对象编号	基本信息	职务信息	获取方式
HZF-G-230205	男，1970 年代生，重点大学经济系硕士，经济类职称	现任华东某地级市市委书记，曾先后任多地区长、区委书记、市长等职	个案访谈
BJO-L-230302	男，1960 年代生，地方师范专科，农业类职称	曾任西南某地级市市委书记，曾先后任多地县长、县委书记、市长等职	个案访谈
BJO-R-230405	男，1960 年代生，重点大学管理学在职博士学位	现任华南某地级市市委书记，曾任职于省财政厅、省审计厅	个案访谈
BJO-Q-230420	男，1950 年代生，重点大学工科专业本科，工程类职称	曾任华东多个地级市市委书记、市长，曾任大学助教、县委书记等职	个案访谈 口述史
XXR-Z-000000	女，1940 年代生，重点师范本科，无专业职称	曾任东北某地级市市委书记、市长，曾先后任小学教师、中学校长、区长等职	回忆录
XXR-B-000000	男，1940 年代生，重点大学工学专业本科，工程类职称	曾任华南某地级市市长，曾先后任化工厂技术员、厂长、化工部副部长等职	回忆录
XXR-T-000000	男，1940 年代生，地方师范人文社科专业大普，无专业职称	曾任华中某地级市市长、副市长等职	回忆录

资料来源：本文作者整理

具体来说, 质性研究部分, 本文首先开展大量的田野工作, 获得各地级市 2001-2020 年的政府工作报告, 并对文本内容进行分析; 特别地, 在田野调查过程中, 本文作者获得了多份地方政府报告的草稿, 附有当地主政官员对政府工作报告草稿包括议题、用词、篇幅等各方面内容的批示。同时, 考虑到寻找访谈对象(市委书记/市长)存在一定难度, 数量无法达到质性研究所要求的“饱和”(saturation)标准(Morse, 2015), 本文在对 4 名市委书记/市长进行个案半结构化访谈的基础上(访谈提纲及个案信息见附录 1), 搜集大量市委书记/市长相关的人物自传、口述史、回忆录等材料作为补充, 形成一个覆盖东北、华东、华中、华南、西南五个地区共 7 位主政官员的个案集(表 3.1), 访谈部分遵循知情同意、自愿和不伤害原则, 符合一般的学术伦理规范。大量的访谈和批示等资料, 生动地展现了在政策过程中当地市委市政府主要领导发挥的重要影响, 在结合文献的基础上, 这有助于本文形成假设以及展开后续的机制分析。

定量研究部分, 由于市委书记/市长履历信息和历年地方政府工作报告为公开信息, 本文运用官员简历信息建构面板数据, 并通过“自然语言处理”(Natural Language Processing, 简称 NLP)的方法分析政府工作报告文本。利用对政策文本的编码数据, 本文进行固定效应回归分析, 检验主要的假设。

(二) 研究对象

每年全国两会召开前^①, 各地级市会召开当地的人民代表大会, 由市长(空缺时由代市长或常务副市长代替)向大会主席团、与会代表和政协委员宣读《政府工作报告》。政府工作报告一般由“过去一年工作回顾”、“未来一年工作任务”与“地方政府自身建设及其他事务”等三部分组成, 其中“未来一年工作任务”会占据较大篇幅^②。一份地级市政府工作报告的形成主要经历 6 个阶段: 起草准备, 形成讨论稿, 征求意见, 修改完善, 形成送审稿, 人大审议通过。作为政府正式的施政纲领, 政府工作报告所列举的未来一年工作任务会被分解到各职能部门中, 对于观察政府未来一年的政策注意力有重要作用(马亮, 2013)。

① 根据地方人大组织法, 地方一般每年召开一次人大会议, 但也存在一些例外情况: 如, 由于市政府领导班子换届提前或延迟召开, 或是由于汇报五年工作成果与计划而额外召开。

② 根据朱光喜等(2012)对 2006-2010 年省级政府工作报告的分析, 报告的篇幅中对过去一年工作回顾的部分占 28.60%, 对未来一年工作任务的部分占 65.68%。参见朱光喜、金东日: “政府工作报告中的绩效自评——基于 2006-2010 年省级政府工作报告的分析”, 《公共行政评论》2012 年第 3 期, 第 113-143 页。地级市政府工作报告各部分占比同省一级工作报告基本类似。

这一点也在本文作者的访谈工作与田野调查中得到了证实：

每年政府工作报告是开展工作的纲领，不是口头的、形式的文件。我们有自己的点，书记要抓，要帮扶一个县、指导一个区；市委常委每个人要帮一个县，都是具体的。（工作报告的）规划都是分工，会有匹配的工作分解，把工作分配到不同的职能部门，未来一年的工作完全是按照这个规定来的。（BJO-L-230302）^①

在政府工作报告的制定过程，地方党委、政府、人大、政协、秘书机构以及各职能部门等都会参与其中。其中，作为市委核心的书记和政府一把手的市长，无疑发挥着最为重要的作用，因为政府工作报告的宣读不仅仅是“简单的政治仪式”，更是“自己施政绩效与政策纲领的直接体现”，关乎自己的政治前途。由于市委书记是市委领导集体的“一号人物”，而市长必须在市党委会的领导下工作，地区经济政策及效果在很大程度上是市委书记和市长共同意志的体现（朱光喜、金东日，2012；杨其静、郑楠，2013；Yao & Zhang, 2015）。市委书记和市长在一定程度上会根据自己的意志和偏好，选择性地汇报过去一年的政绩并制定未来一年的目标。

因此，不同于将“地方政府工作报告”视作官僚制意义上的“程序性的文件”（*formal written communication*），本文将“政府工作报告”作为“地方主政官员领导风格和施政理念的文本表达”。鉴于既往实证研究中，学界往往难以将“领导风格”这一抽象概念操作化纳入研究之中。不同于简单的词频分析（文宏，2014；邓雪琳，2015），本文首次利用对地方政府工作报告的文本分析，通过“自然语言处理”的方法将“领导风格”（*leadership style*）操作化为“工作作风”（*working style*）和“议题注意力分配”（*policy priority*）两个部分：前者用基于工作报告情感分析（*Sentiment Analysis*，简称 SA）的“情感倾向得分”刻画，后者用基于工作报告文本主题分类（*Text Classification*，简称 TC）的“议题占比”刻画。

一般而言，在法理上，根据《中国共产党地方委员会工作条例》的规定^②，党的地方委员会在本地区发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，党委书记（即市委书记）主持党委全面工作，对党委工作负主要责任，担任政府正职的党委副书记（即市长）主持政府全

① 对个案对象编号的说明以及基本信息详见附录 1，基于学术伦理，完整访谈记录略。后文直接或间接引用访谈内容，均以“访谈记录：个案对象编码”标识。

② 参见《中国共产党地方委员会工作条例》的具体规定：第三条规定，“党的地方委员会在本地区发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，按照协调推进‘四个全面’战略布局，对本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实行全面领导，对本地区党的建设全面负责”；第十一条规定，“党委书记主持党的地方委员会全面工作，组织常委会活动，协调常委会委员的工作，对党委工作负主要责任。担任政府正职的党委副书记主持政府全面工作，组织政府党组活动。不担任政府职务的党委副书记主要协助书记抓党的建设工作，同时可以根据需要协调和负责其他方面工作”。

面工作，组织政府党组活动，坚持民主集中制，实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。实际运行中，一方面，不同于所谓“党政一把手”双头领导模式和“一正一副”的递补模式（景跃进、陈明明、肖宾，2016；马亮、王程伟，2019），市委书记和市长的“正副职”主要是基于领导责任和工作分工：市委书记发挥总览全局、协调各方的核心领导作用，掌握地方的人事任命权，对地方经济发展更多是从宏观方面进行决策；市长在市委领导下主管地方政府的日常运作，经济发展是其首要任务，负责将市委的政策推进落实、具体执行。另一方面，针对政府工作，市委书记和市长的权责边界存在重叠交叉，对地方政府的绩效负有共同责任，共同的政绩目标要求市委书记和市长之间协调合拍、相互协作（访谈记录：HZF-G-230205）：作为地方工作的“领导核心”，市委书记在正式制定政府工作报告前的市委全会上，会明确今后一年的工作重点和目标。在访谈过程中，访谈对象向本文作者强调市委书记在制定政府工作报告中的“核心作用”，即市委书记对政策纲领进行宏观把握并拥有最终决定权：

每一年的两会之前一般都有市委全会[...] 市委全委会就会把今后一年的方向重点，包括指标的要求，都定下来，市政府工作报告更像是市委报告的操作版[...] 最终的决定权或者拍板权在市委，市委常委会通过以后，他（市长）才可以正式到大会上去做报告。（HZF-G-230205）

作为市政府的主要负责人，在市委书记领导的市委常委会的宏观任务目标下，市长对于政府工作的具体执行落实具有较大的主动权。在访谈过程中，市委书记 G 向本文作者提示在制定工作报告的过程中，对市长主动性的发挥：

一般对于“怎么操作”的问题，那就发挥市长的作用，我不要去管的太细。在现有的政治机制下，市长也会很自觉的和市委的要求去对标。[...] 作为市长，是班子当中一员，是副书记，要自觉服从市委的领导，这样才能正常顺利地开展工作，否则工作也很受制约。（HZF-G-230205）

由此，在地方政府工作报告的制定过程中，市长的微观能动作用和市委书记的宏观决策作用已然明晰：市长主要在“形成讨论稿”、“修改完善”的“主体环节”发挥作用，市委书记主要在“起草准备”和“形成送审稿”的“把关环节”施加影响。这些访谈内容和田野材料，生动地展现了在制定政府工作报告的过程中，市委书记作为领导核心与市长作为市政府一把手是如何参与并影响这一政策过程的。

但是，如果将视线聚焦于政府工作，相比于市委书记的宏观领导，市长在领导市政府工作中的作用更为直接。一方面，市委书记作为“领导核心”统筹地方各项工作的同时，市长作为“市政府主要负责同志”，在市政府具体工作上负有具体责任：

市委领导党组是非常明确的，比如说，我明天就要开市委常委会，听取五大党组的汇报，政府、人大、政协、法院、检察院五套班子向我汇报。当然，虽然形式上他要向我汇报工作，那么实际上政府工作的主要负责同志就是市长，具体的政府事务处理市长负责的比较多[...] 书记跟市长可能会对具体的问题产生不同的意见，比如某个项目要不要上，某个指标是不是定的太高，等等。[...] 如果不是原则性的问题，一般就听市长的。（BJO-R-230405）

另一方面，政府工作报告由市政府主要负责同志——即市长——牵头制定并宣读，市委书记并不直接参与工作报告的制定过程，因此政府工作报告更多直接反映的是市长而非市委书记的工作作风与对政府议题的注意力分配。本文作者在田野调查过程中，获得了多份报告的草稿，附有当地市政府主要领导对政府工作报告草稿的批示，展现了市长对政府工作的影响力：对经济指标的修改，

将“全市国内生产总值由 1997 年的 579.2 亿元增加至 2002 年的 928.8 亿元”，
“928.8 亿元”改为“928.2 亿元”（E-S 市，2003，批注 2）

对语言表述的关注，

将“工业经济效益创历史最好水平”改为“创近年来的最好水平”（N-C 市，
2002，批注 1）

删去“满怀豪情地开启了新世纪发展的征程”（E-S 市，2002，批注 4）

“取得辉煌成就的五年”，“辉煌”改为“巨大”（E-S 市，2003，批注 3）

对报告议题的调整，

删去“鼓励党政机关人员兴办个体私营企业”（N-C 市，2001，批注 2）

将“加强农田水利建设，加速改善农业生产条件[...]”两句之间加上“加大治理水土流失力度”（N-C 市，2003，批注 1）

乃至对报告篇幅的建议，

“根据 40-45 分钟的时间形成一个要点式报告。5.19”，“尽可能文字简洁统一。5.15”（E-S 市，2003，批注 1）

因此，虽然在现实政治运行过程中市委书记和市长对地方工作发挥着几乎同样重要的作用，但在具体到政府工作时，本文将研究对象着眼于作为“市政府主要负责人”的市长，主要分析市长的教育专业背景差异对工作报告中反映的领导风格的影响，而将市委书记放教育专业背景作为控制变量加以控制。

（三）研究假设

基于上述文献回顾、经验观察、概念澄清和变量界定，本文认为，地方主政官员的“教育专业背景”会影响其对于“领导风格”的选择。通过“工作作风”和“议题注意力分配”两个维度定义“领导风格”，本文的研究假设体系具体如下。

假设 1：市长的教育专业背景会影响作为地方主政官员的工作作风。

分假设 1.1：市长初次接受高等教育的学校类型和学历会对其工作作风产生影响，市长的学历越高，越可能选择谨慎务实的工作作风。

分假设 1.2：市长初次接受高等教育的专业会对其工作作风产生影响，相比于应用科学，基础科学背景的市长，更可能选择谨慎务实的工作作风。

分假设 1.3：市长拥有专业职称的状况会对其工作作风产生影响，相比于没有专业职称，拥有不同专业职称的市长，会选择不同的工作作风。

假设 2：市长的教育专业背景会影响作为地方主政官员的议题注意力分配。

分假设 2.1：市长初次接受高等教育的学校类型和学历会对其议题注意力分配产生影响，市长的学历越高，越可能关注“经济发展议题”而更少关注“社会保障议题”。

分假设 2.2：市长初次接受高等教育的专业会对其议题注意力分配产生影响，来自不同专业背景的市长，可能会选择不同的议题注意力重点。

分假设 2.3：市长拥有专业职称的状况会对其议题注意力分配产生影响，相比于没有专业职称，拥有专业职称的市长，更可能关注“社会保障议题”。

（四）2001-2020 年地方政府工作报告

1. 政府工作报告的获取

地方政府工作报告的获取是本文进行研究的关键步骤。根据国务院 2007 年公布的《中华人民共和国政府信息公开条例》（下称《信息公开条例》）第十九条、二十条、二十一条的规定^①，政府工作报告属于地方政府应当主动公开的信息，一般可以在地方政府门户网站的“政务公开”栏目查询。但是，由于地方政府门户网站公开程度存在差异，为避免信息遗漏与缺失，本文主要通过以下三种常见渠道，以获取尽可能多的地方政府工作报告。

第一，通过地方政府门户网站逐一查找各个地级市历年的政府工作报告。该渠道适用于遍历式查找各个地级市的工作报告，一般路径为“地方政府门户网站/政务公开/法定公开内容/政府工作报告”。其优点在于各地级市政府工作报告一般按照时间排序，依次查找不会出现遗漏；其不足在于需要不断切换地方政府门户网站，且许多地级市政府工作报告公开不完整，特别是 2001-2005 年间的的历史数据。

第二，通过全国性官方权威网站进行查询。本文涉及的权威网站包括“人民数据网”（<http://data.people.com.cn>）和“国务院发展研究中心信息网”（即国研网，<http://www.drcnet.com.cn/www/int/>）。其中，“人民数据”网站中有“地方政府工作报告”栏目，“国研网”网站中有“政府工作报告”文献数据。该渠道的优点在于数据集中程度高，且对于 2001-2005 年的数据保存较为完整，可以作为门户网站查找后的补充；其不足在于文件虽分省排列，但地级市分类结构混乱，且遗漏较多。

第三，通过地方政府门户网站申请政务公开。根据《信息公开条例》第三十六条的规定^②，可以通过地方政府门户网站申请公开未展示年份的政府工作报告，一般路径为“地方政府门户网站/政务公开/依申请公开”，由地方政府政府办公室或数据信息化部门受理，通过邮件、邮寄、电话等方式，提供文件的文本文档、扫描件或相应查询路径等。该渠道的优点在于更为直接、完整地获得相应工作报告；其不足在于可能因地方政府回应不及时、

① 参见《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《信息公开条例》）的具体规定：第十九条规定，“对涉及公共利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的政府信息，行政机关应当主动公开”；第二十条规定，“行政机关应当依照本条例第十九条的规定，主动公开本行政机关的下列政府信息：（一）行政法规、规章和规范性文件”；第二十一条规定，“除本条例第二十条规定的政府信息外，设区的市级、县级人民政府及其部门还应当根据本地方的具体情况，主动公开涉及市政建设、公共服务、公益事业、土地征收、房屋征收、治安管理、社会救助等方面的政府信息”。

② 参见《中华人民共和国政府信息公开条例》的具体规定：第三十六条规定，“对政府信息公开申请，行政机关根据下列情况分别作出答复”。

已将文件移交市档案馆或因保存不善遗失等原因无法获得。

需要注意的是，直辖市、省直辖县因不属于本文考察的行政层级，故不在搜集之列；盟、地区行政公署因属于上级政府派出机构，不具有制定工作报告的权限，故不存在工作报告；新设地设市，自撤地设市后第二年开始制定工作报告，故从设市后第二年开始搜集；另外，已撤销的地级市（巢湖市、莱芜市）未进行搜集。因此，在本文的研究范围之内，应得地级市政府工作报告 6,620 份，实际获得 5,671 份，其中 9 份仅有“去年工作回顾”部分（无“今年工作计划”部分），获得比例地区间差异不大（图 3.1）^①。

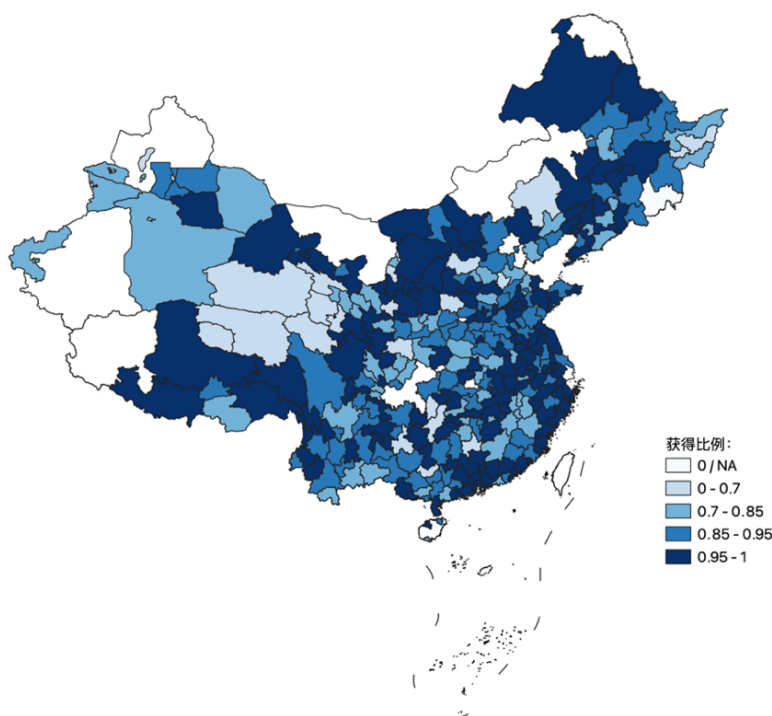


图 3.1 地级市政府工作报告获得比例（2001-2020）注：获得比例是指“某地获得的工作报告份数/某地应有的工作报告份数”的比值，0 表示工作报告缺失，NA 表示不存在政府工作报告（盟、地区）或不属于本文考察范围（直辖市、省直辖县）。

2. 编码工作报告：情感分析

所谓“情感分析”（Sentiment Analysis，简称 SA），即文本倾向性分析，是“自然语言处理”的重要分支，用于对文本的观点提取和情感识别。本文以哈尔滨工业大学社会计算与信息检索研究中心研发的“语言技术平台”（Language Technology Platform）为基础，借

^① 搜集地级市历年政府工作报告时，时值 2022 年下半年疫情形势较为严峻之时。为避免因个人纯粹的学术研究，给地方政府增添不必要的工作，故并未向西北、西南地区部分疫情较为严重的地级市申请公开文件。

助“讯飞开放平台”(<https://console.xfyun.cn>)提供的通用接口,通过“网络应用程序接口”(web api)的方式接入,实现对政府工作报告的文本情感分析(附录2)。对于一份政府工作报告,文本信息可以大致分为事实(fact)和意见(opinion)两类。事实是对某事的客观描述,意见则是包含对主题情绪的主观表达。情感分析可以模型化为分类问题:首先对句子进行“主观性分类”,即分为“主观意见”和“客观事实”;在此基础上,再对句子进行“极性分类”,即分为“正向情感”和“负向情感”(赵妍妍、秦兵、刘挺,2010)。

本文将政府工作报告分为“过去一年工作回顾”(part1)和“未来一年工作计划”(part2)两部分,以“句子级”(sentence)粒度对整篇政府工作报告的句子进行文本分析,得到取值为0-1之间连续的“情感分类得分”(SA score),并以句子长度占全文篇幅的比例为权值加权得到“过去一年工作回顾情感得分”、“未来一年工作计划情感得分”和“政府工作报告总体情感得分”三个变量。本文将政府工作报告的“情感分类得分”作为对主政官员“工作作风”的刻画指标,具体而言:“正向情感”(大于0.7)倾向于肯定性表达,突出发展前景,着眼现有优势,强调过去工作中的成就,更多选择在未来工作中制定较高的目标,定义为“主动、高效、积极的工作作风”;“负向情感”(小于0.3)倾向于否定性表达,突出形势的紧迫感与政府的责任感,重视面临的问题,强调既往工作的不足,更多关注工作方式的改进与问题的解决,定义为“谨慎、务实、求真的工作作风”;“中性情感”(0.3至0.7)主要是客观的经济、财政、民生等数据事实的描述(示例见附录附表2)。

总体的描述性统计如表3.2所示。*part1_score*表示“去年工作回顾情感分析得分”,*part2_score*表示“今年工作计划情感分析得分”,*total_score*表示“政府工作报告总体情感分析得分”。可以看到,由于政府工作报告具有相对固定的格式,总体上呈现“中性情感”;“去年工作回顾”篇幅占比较小,一般在强调成就的同时需要陈述存在的问题与不足,故总体向“负向情感”偏离;“今年工作计划”篇幅占比较大,一般在指出改进方向的同时也会提出更高的目标,故总体向“正向情感”偏离。

表 3.2 政府工作报告情感分析描述性统计

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量	观测值	均值	中位值	标准差	最小值	最大值
part1_score	5,671	0.5694	0.57	0.02978	0.44	0.67
part2_score	5,662	0.6074	0.61	0.02194	0.50	0.73
total_score	5,671	0.5950	0.60	0.02128	0.50	0.66

3. 编码工作报告：主题分类

所谓“主题分类”(Text Classification, 简称 TC), 即根据一个已经标注主题分类的训练文档集合, 利用机器学习(machine learning)找到文本特征和主题类别之间的关系模型, 并利用该模型得出的分类体系或标准实现对新文本主题类别的自动标记(苏金树等, 2002)。本文借助清华大学 THUCTC (Tsinghua University Chinese Text Classification) 中文文本分类工具包训练“政府工作报告”的文本分类模型, 该工具包选取二字串 bigram 作为特征单元, 特征降维方法为 Chi-square, 权重计算方法为 tfidf, 分类模型使用的是 LibSVM 与 LibLinear (孙茂松等, 2016)。

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定, 地方政府的行政工作包括执行国民经济和社会发展规划、预算, 管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等^①。在实证研究中, 对于当代中国地方政府政策注意力的议题组成存在多种分类编码系统: 较为简化地, 有研究将政府议题分为“业务类议题”(即“政务议题”)和“政治类议题”(即“党务议题”), 前者包括经济金融、社会民生、环境卫生、文化教育、应急防控管理、行政体制改革、工程型基础设施等, 后者包括社会公共安全、意识形态宣扬、维权维稳、廉政建设等(陈那波、张程, 2022); 较为复杂地, 有研究分为 10 个一级主题, 包括: 招商引资与工业发展, 基础设施与城市建设, 文化、义务教育与公共医疗, 总体经济指标, 房地产与高附加值服务业, 政治表述, 政府机构, 市场改革社会福利等(Jiang et al., 2022); 也有研究分为 11 个一级主题和 51 个二级主题, 包括经济发展、政治与党务、人大政府政协工作、农业与扶贫、应急管理、生态环境、民生、科技、文体旅游、国防和军队建设等(燕阳等, 2022)。由于政府议题存在复杂性, 难以实现完全互斥的议题分类, 但同时也应当避免议题划分过于细致。结合既往研究的经验, 本文将政府工作报告文本中的政策议题分为经济发展(A1)、财政金融(A2)、民生福利(A3)、生态环境(A4)、医疗卫生(A5)、文旅教体(A6)、应急防控管理(A7)、城乡发展(A8)、科技与创新(A9)、工程性技术设施(A10)、深化改革(A11)、社会公共安全(B1)、党政意识形态(B2)、政府建设(B3)等 14 项议题, 以及包括地方高度相关内

^① 参见《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的具体规定: 第七十三条规定, 县级以上的地方各级人民政府行使下列职权, “(五) 编制和执行国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算, 管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设等事业和生态环境保护、自然资源、财政、民政、社会保障、公安、民族事务、司法行政、人口与计划生育等行政工作”。

容和程序性表述等无分类内容 (C) (示例见附录附表 3)。进一步, 本文将经济发展、财政金融、科技创新、工程性基础设施、深化改革合并为“经济发展议题”(Text_Eco), 将民生福利、生态环境、医疗卫生、文旅教体、城乡发展合并为“社会保障议题”(Text_Insur), 将应急防控管理、社会公共安全、党政意识形态、政府建设合并为“社会管理与党政工作议题”(Text_Poli)。基于上述主题分类, 本文通过训练模型完成对所有工作报告文本的主题分类, 并根据各主题字数在整篇报告中所占篇幅比例得到各主题占比。

总体的描述性统计如表 3.3 所示。不难发现, 经济发展 (18.2%) 与城乡发展 (13.8%) 占据绝对的权重, 政府建设 (8.6%)、民生福利 (6.9%)、工程性基础设施 (6.5%)、党政意识形态 (5.9%) 与生态环境 (5.5%) 也得到一定程度的重视。文旅教体因为包含多项议题, 故主题比例略高。另外, 各政策主题占比随时间存在一定的变化, 这一定程度上是国家性宏观政策变化在地方政策上的反映 (图 3.2)。上述政策主题占比情况, 同对地方政府主政官员注意力分配的经验直觉基本吻合 (访谈记录: HZF-G-230205)。

表 3.3 政府工作报告主题分类描述性统计

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量	均值	中位值	标准差	最小值	非零最小值	最大值
A1	0.182	0.180	0.04007	0.026	0.026	0.352
A2	0.038	0.037	0.01593	0.000	0.002	0.126
A3	0.069	0.067	0.01816	0.013	0.013	0.165
A4	0.055	0.053	0.02441	0.000	0.002	0.155
A5	0.026	0.025	0.01062	0.000	0.001	0.090
A6	0.087	0.084	0.02607	0.018	0.018	0.229
A7	0.010	0.007	0.01233	0.000	0.001	0.271
A8	0.138	0.137	0.03070	0.020	0.020	0.276
A9	0.054	0.051	0.02670	0.000	0.001	0.191
A10	0.065	0.063	0.02280	0.000	0.002	0.203
A11	0.044	0.042	0.01998	0.000	0.001	0.136
B1	0.030	0.028	0.01218	0.000	0.002	0.128
B2	0.059	0.056	0.02092	0.000	0.006	0.409
B3	0.086	0.085	0.02324	0.000	0.003	0.282
C	0.055	0.053	0.01875	0.003	0.003	0.214

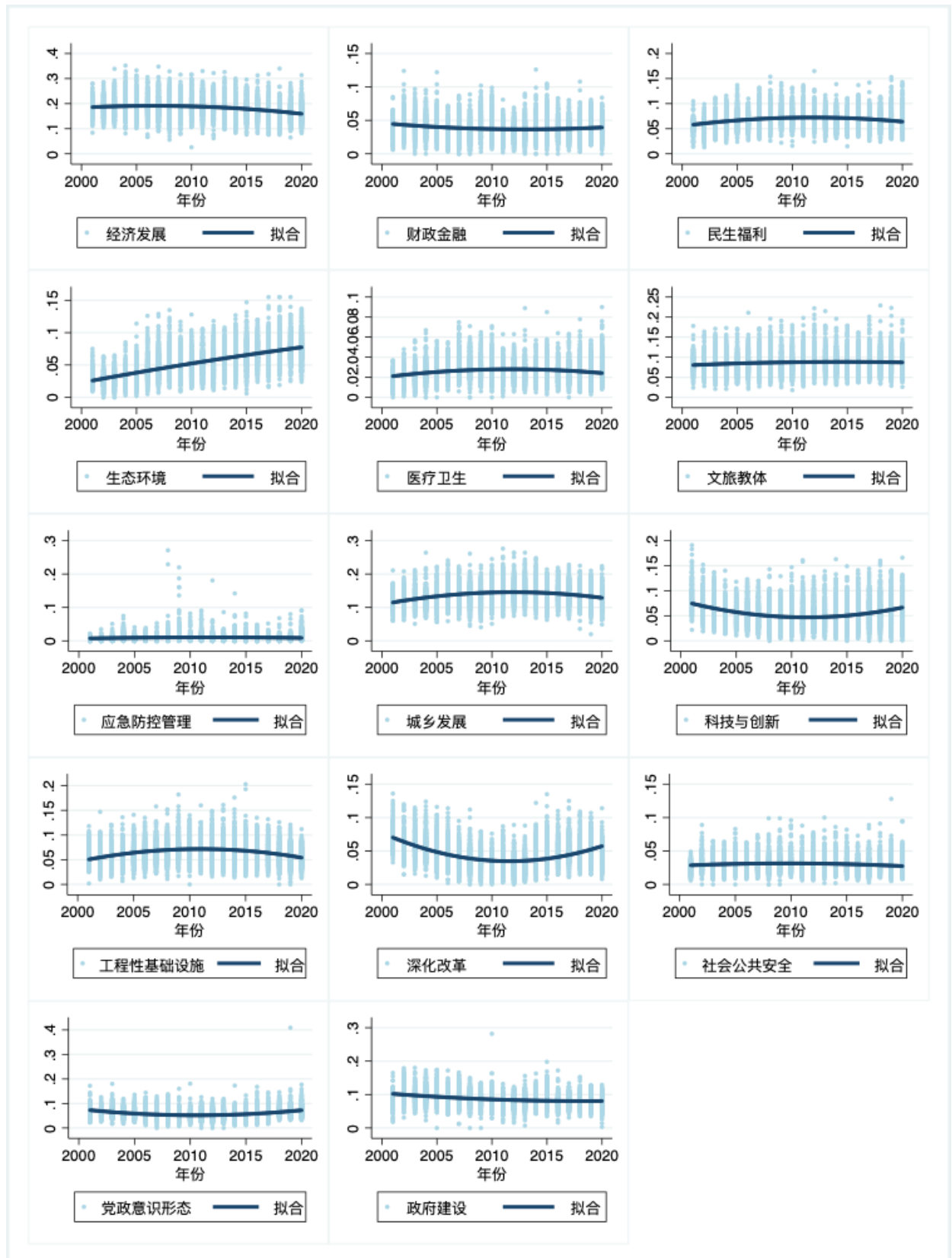


图 3.2 各地政府工作报告各议题占比随时间变化趋势（2001-2020）

（五）2001-2020 年地方主要领导简历

1. 地方主要领导简历的获取与初次编码

对于地级市主政官员的研究离不开对官员简历数据的使用，一份相对完整的简历数据至少应包括个人基本信息（姓名、性别、年龄、民族）、教育背景（学校、专业、学历）、工作经历（时间、职务）等信息。本文根据《中国城市统计年鉴》和中国经济网（<http://www.ce.cn/>）提供的党政领导干部名册，在百度百科中对 2001-2020 年全国地级市委书记、市长的简历进行遍历检索（王思琦、李雪，2022）。根据原始简历，为尽可能多地保留完整信息，本文以面板数据结构对以下信息进行初次编码：任职地级市、任职地所属省份、姓名、上任年月、离任年月、性别、民族、出生年份、出生地级市、出生地所属省份、初次接受高等教育背景（学校、专业、学历）、最高教育背景（学校、专业、学历）、专业职称、海外经历、中央部委工作时间、任职地省级单位工作时间、任职地本地工作时间等。同时，本文参考地市级市委书记及市长数据库（Chen, 2016）、CPED（Jiang, 2018）、CCER Official Dataset（Yao et al., 2020）等既往研究的数据库，对简历信息进行完善补充。

2. 地方主要领导简历的二次编码

对姓名、地名、各类日期等信息，直接保留原始数据。性别（*_gender*）编码为虚拟变量，1 表示“男性”，0 表示“女性”。民族（*_ethnic*）编码为虚拟变量，1 表示“汉族”，0 表示“少数民族”。

地级市-年在任主官的匹配，学界存在多种规则，如以 6 月份前后上任为界划分（王贤彬等，2009；罗党论、余国满，2015）、以地级市-年最后上任官员为主官（Chen, 2016），等等。本文采用 Yao & Zhang 的规则，以地级市-年任职时间最长的官员为主官（姚洋、张牧扬，2013；Yao & Zhang, 2015），具体而言：若地级市-年没有发生官员更替，不进行处理；若地级市-年发生官员更替，选取在任时间超过 6 个月的官员为在任主官；若地级市-年发生多次官员更替，且没有一位官员超过 6 个月，选取在任时间最长的官员为在任主官。

毕业院校（*_school*）编码为虚拟变量，根据入学年份对照相应的重点大学名录^①，1 表示“重点大学”（*_school_key*），0 表示“非重点大学”。另外，编码“党校变量”（*_school_party*），

① 1959 年，《中共中央关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》确定 16 所高校为全国重点大学，后增补 4 所；1960 年，《中共中央关于增加全国重点高等学校的决定》增加了 40 所大学为全国重点大学；1978 年，《国务院转发教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告的通知》确定 88 所大学为全国重点大学，至 1981 年增至 11 所。1995-2008 年，“211 工程”确定 112 所全国重点建设高校，“985 工程”确定 39 所全国重点建设高校。

1 表示“党校”，0 表示“非党校”；编码“师范变量”(*_school_normal*)，1 表示“师范院校”，0 表示“非师范院校”。

专业编码(*_major*)为定类变量，本文采用多种标准加以分类。第一种标准(*_discipline*)根据 2011 年国务院学位委员会和教育部颁布修订的《学位授予和人才培养学科目录(2011 年)》将专业分为哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、军事学、管理学、艺术学、交叉学科 14 个学科门类(按上述顺序以 1-14 编码)。第二种标准(*_major*)根据 2009 年颁布的《中华人民共和国学科分类与代码国家标准》(GB/T 13745-2009)将专业分为自然科学、农业科学、医药科学、工程与技术科学、人文与社会科学 5 个学术门类(按上述顺序以 1-5 编码)。第三种标准(*_science*)将专业分为“基础科学”(basic science)和“应用科学”(applied science)两大类，1 表示“基础科学”，侧重获取对被研究主体全面的知识和理解，大致含括自然科学和人文学科；0 表示“应用科学”，侧重将自然科学(基础理论、抽象原理)的知识，转化为实际应用(解决具体问题)，大致与社会科学、农业科学、医药科学及工程与技术科学的范围相当。

学历(*_degree*)编码为定类变量，1 表示“专科及以下”，2 表示“大学普通班”(即工农兵学员的大普学历)，3 表示“本科”(含全日制、函授、在职等)，4 表示“全日制硕士”，5 表示“全日制博士”，6 表示“在职研究生”(含在职硕士、在职博士)。

专业职称(*_prof*)编码为定类变量，1 表示“经济类职称”(经济师、会计师、审计师等)，2 表示“政工类职称”(政工师等)，3 表示“工程类职称”(工程师、土木工程师、规划师等)，4 表示“教科类职称”(教授、研究员等)，5 表示“农业类职称”(农艺师、农经师等)，6 表示“医学类职称”(医师、药师等)，7 表示“法律类职称”(律师等)，8 表示“传媒类职称”(编辑、记者等)，9 表示“多个专业职称”，10 表示“无专业职称”。同时，编码“经济类职称”(*_prof_Eco*)、“政工类职称”(*_prof_Poli*)、“工程类职称”(*_prof_Engi*)、“教科类职称”(*_prof_Teach*)、“农业类职称”(*_prof_Agri*)和“其他专业职称或无职称”(*_prof_other*)六个虚拟变量。

海外经历(*_foreign*)编码为虚拟变量，1 表示“具有半年以上海外学习、工作经历”，0 表示“没有海外学习、工作经历”。

市委书记和市长(图 3.3)的人口学特征与最高学历分布如下所示。总体来说，市委书记和市长的最高学历均与年龄存在相关性：1960 年以前出生的官员，由于历史原因，最高

学历以本科为主；1960 年以后出生的官员，最高学历中开始出现硕士和博士。官员性别与最高学历之间不存在明显的相关性，但相当比例的女性官员最高学历为在职研究生。另外，根据中共中央组织部对于干部教育培训的相关要求和规定，在职研究生成为多数官员的最高学历。

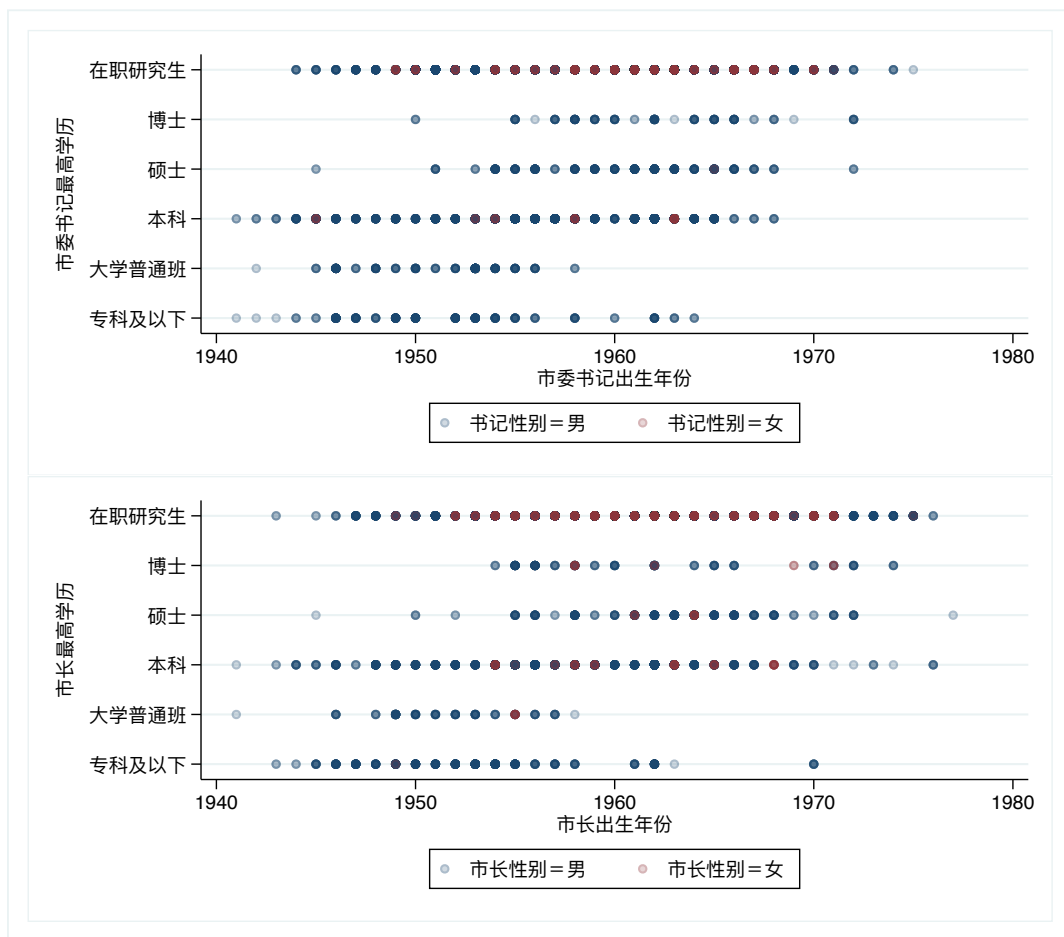


图 3.3 市委书记/市长出生年份、性别与最高学历分布情况（2001-2020）

市委书记和市长的毕业院校、专业分布如图 3.4 和图 3.5 所示。总体来说，在初次接受高等教育的院校中，相当比例的官员毕业于重点大学或师范院校；在初次接受高等教育的专业分布中，大量官员毕业于工学专业（27.5%）和文学专业（16.5%），也有不少官员来自经济学（12.4%）、法学（11.7%）和管理学（8%）专业，表明“工程与技术科学”和“人文与社会科学”是官员主要的专业来源。

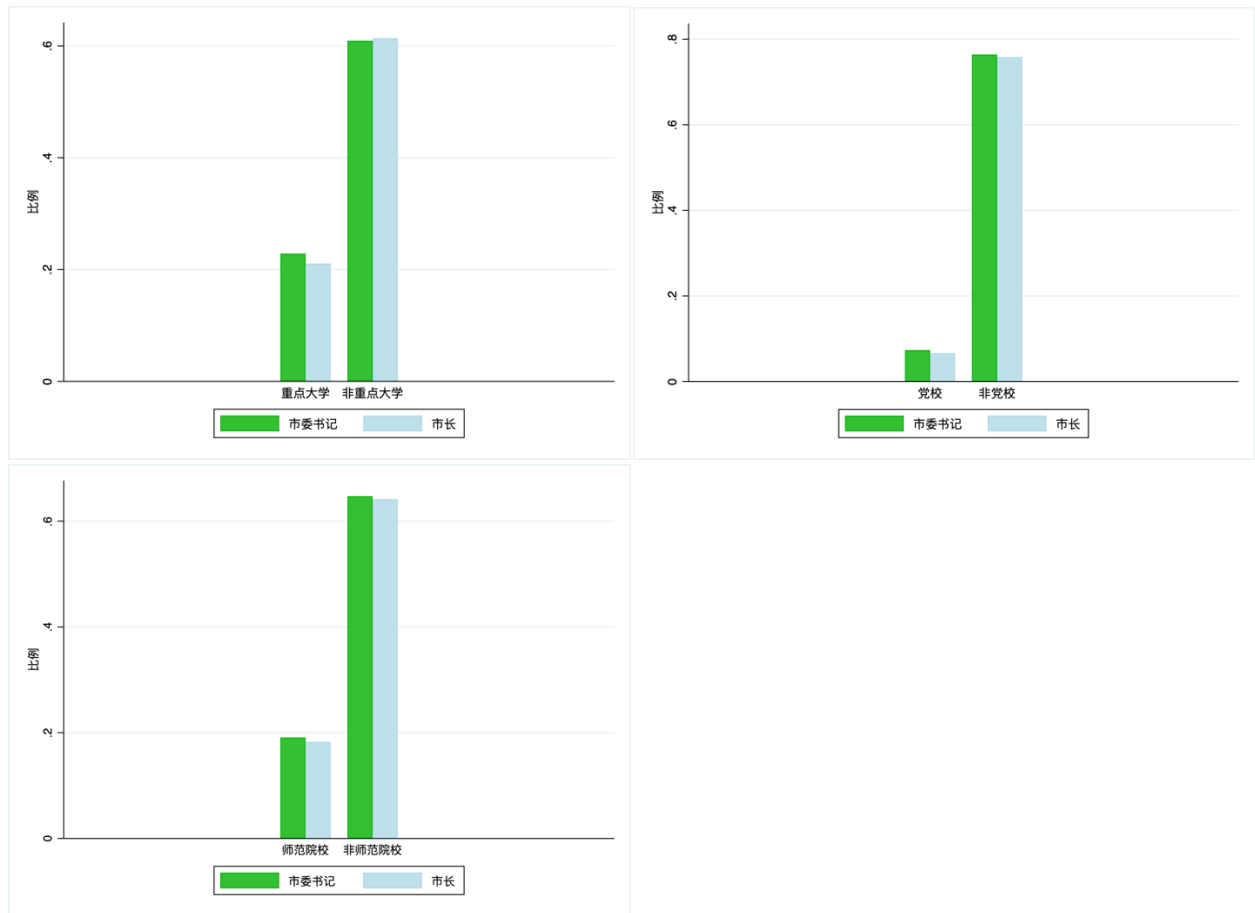


图 3.4 市委书记/市长毕业院校类型比例

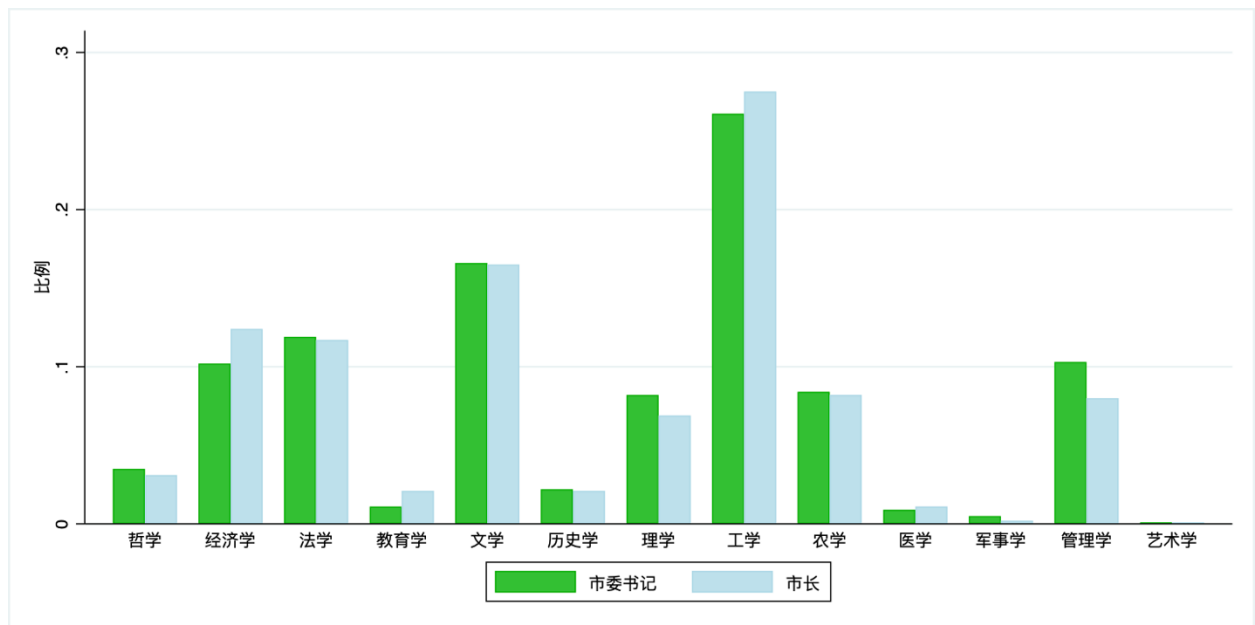


图 3.5 市委书记/市长专业分布比例

（六）实证模型

结合上述文献的讨论与田野材料的分析可知，由于政府工作报告一般直接由市长作为主要负责人进行制定、宣读，因此为验证文章假设，本文以市长为解释变量进行检验。基于官员简历面板数据，本文使用双向固定效应回归方法（two-way fixed effects model）估计主政官员的教育专业背景对领导风格的影响：

$$LeadershipStyle_{i,t,m,n} = \beta_0 + \beta_1 Mayor_i + \lambda_t + \theta_m + \mu_n + \varepsilon_{i,t,m,n}$$

其中， $LeadershipStyle_{i,t,m}$ 为被解释变量，表示市长 i 在 t 年主政地级市 m 时的领导风格，包括工作作风和议题注意力两部分，分别由工作报告情感分析得分（ $score_{i,t,m}$ ）和工作报告主题分类占比（ $classification_{i,t,m}$ ）进行刻画。 $Mayor_i$ 为主要的解释变量，表示市长 i 的专业背景，包括毕业院校（ $mayor_school_i$ ）、专业（ $mayor_major_i$ ）、学历（ $mayor_degree_i$ ）和专业职称（ $mayor_prof_i$ ）等。由于不同地区经济状况存在差异，同时由描述性统计可知政策主题占比随时间存在变化趋势，为避免地区和年份通过“经济社会发展状况—工作报告内容—文本分析数据”的路径影响解释变量，本文通过地区固定效应（ θ_m ）和年份固定效应（ λ_t ）进行控制。另外，借鉴既有文献和访谈材料，考虑到存在诸多个人因素影响市长的领导风格，为排除市长的性别、民族、出生年份等以及海外经历对领导地方政府工作的影响，本文还加入了一系列个体控制变量（ μ_n ）控制市长的人口学特征。 $\varepsilon_{i,t,m,n}$ 表示误差项。

四、数据与结果

（一）教育专业背景对工作作风的影响

为验证市长教育专业背景对于工作作风的影响，本文在回归分析中对于变量进行如下处理。在教育背景方面，根据 2015 年中共中央颁布的《干部教育培训工作条例》相关要求和规定^①，作为组织培养的重要组成部分，干部的最高学历往往内生于职业发展，因此会存在比较严重的内生性和测量误差。因此，本文采用内生性较小的“初次接受高等教育学历”，该学历往往都在工作前获得，将“专科”作为基准组。特别需要说明的是，由于历史原因，相当数量的干部存在“先参加工作，后接受高等教育”的情况，对于这部分干部，本文将其参加工作后接受的第一次全日制（或脱产或在职）高等教育所获得的学历作为初次接受高等学历。

在专业方面，由于首先检验的是市长专业背景对其在“主动、高效、积极的工作作风”和“谨慎、务实、求真的工作作风”两种之间的连续分布情况，因此选择“基础科学”与“应用科学”这一二分变量作为对初次接受高等教育学习专业的刻画，并将“应用科学”作为基准组。

在专业职称方面，本文重点关注具有理论意义的“经济类职称”、“政工类职称”、“工程类职称”、“教科类职称”、“农业类职称”五个虚拟变量，将“其他专业职称”或“无专业职称”作为基准组，同时在主回归结果表中仅报告其中较为显著的变量。

在控制变量方面，控制市长的“性别”、“民族”、“出生年份”以及“是否具有海外经历”四个变量；同时，通过“地级市行政代码”（*id*）和“年份虚拟变量”（*year*）作为地区固定效应和年份固定效应。回归结果如表 4.1 和图 4.1 所示。

在模型（1）中，第（1）至（3）列分别以“过去一年工作回顾情感得分”、“未来一年工作计划情感得分”和“政府工作报告总体情感得分”为因变量刻画工作作风，考察市长教育专业背景对于工作作风的影响。

^① 参见中央政府门户网站 2015 年 10 月 18 日文章《中共中央印发〈干部教育培训工作条例〉》。

表 4.1 市长教育专业背景对工作作风的影响

变量	模型 (1)			模型 (2)		
	去年回顾	今年计划	报告总体	去年回顾	今年计划	报告总体
是否党校	0.002 (0.00)	- 0.002 (0.00)	- 0.000 (0.00)	0.004* (0.00)	- 0.002 (0.00)	0.001 (0.00)
初次高等教育学历 (专科及以下)						
大学普通班	- 0.002 (0.00)	- 0.003 (0.00)	- 0.002 (0.00)	- 0.004 (0.00)	- 0.004* (0.00)	- 0.003* (0.00)
本科	0.000 (0.00)	- 0.002** (0.00)	- 0.002* (0.00)	0.000 (0.00)	- 0.002** (0.00)	- 0.002* (0.00)
是否基础科学	- 0.003** (0.00)	- 0.001* (0.00)	- 0.002* (0.00)	- 0.003** (0.00)	- 0.002** (0.00)	- 0.002** (0.00)
专业职称 (无/其他职称)						
经济类职称	0.005** (0.00)	0.001 (0.00)	0.002* (0.00)	0.003 (0.00)	- 0.000 (0.00)	0.001 (0.00)
教科类职称	- 0.002 (0.00)	0.001 (0.00)	0.001 (0.00)	- 0.004* (0.00)	0.001 (0.00)	- 0.001 (0.00)
农业类职称	- 0.015*** (0.00)	- 0.006* (0.00)	- 0.008* (0.00)	- 0.012** (0.00)	- 0.008* (0.00)	- 0.009** (0.00)
市长人口学特征	是	是	是	是	是	是
书记教育专业背景	否	否	否	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
R ² -Adjusted	0.089	0.096	0.110	0.108	0.117	0.134
N	4685	4676	4685	4079	4070	4079

括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

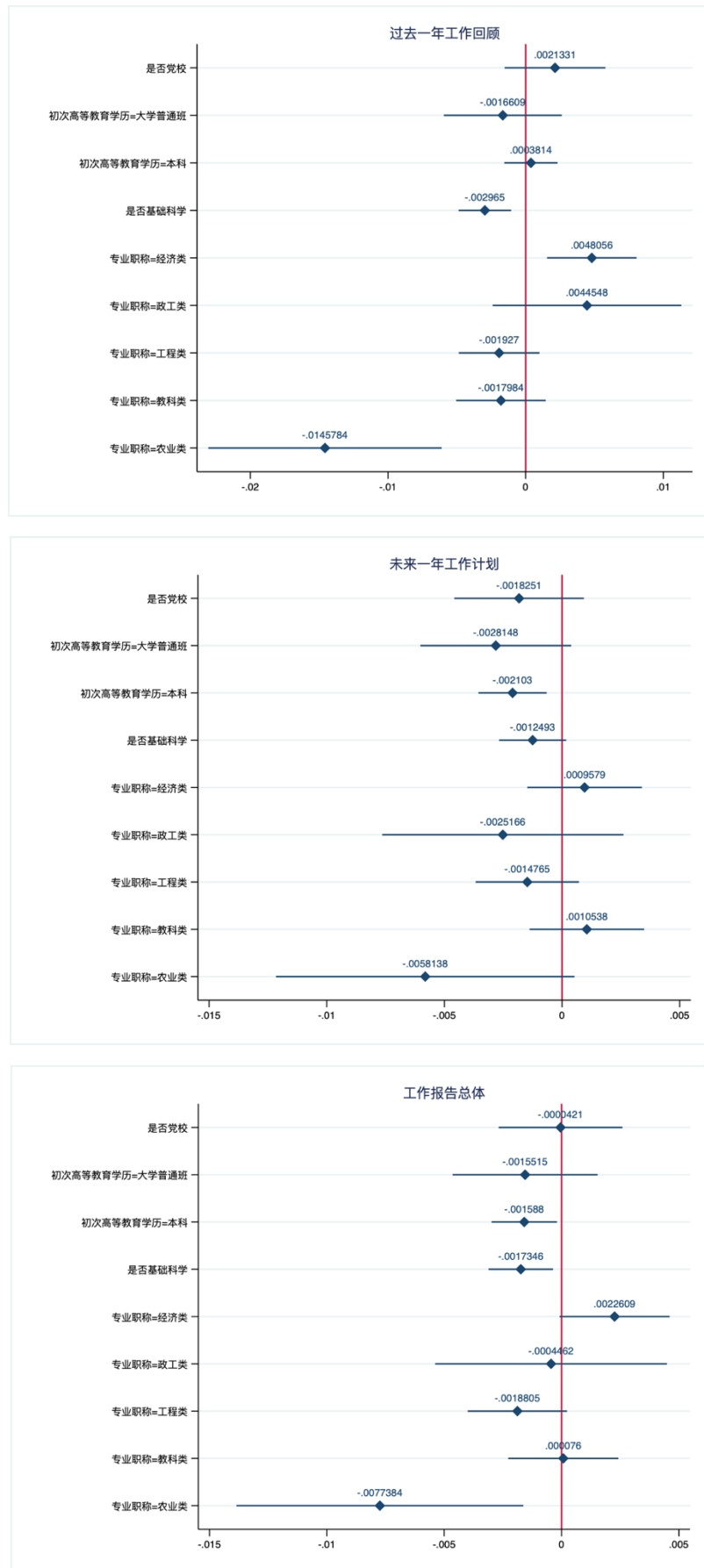


图 4.1 主要结果：市长教育专业背景对工作作风的影响（模型 1）

在学校类型方面，不同类型学校毕业的市长在工作作风上没有明显的差异。在初次接受高等教育学历方面，控制其他条件不变，相较于“专科及以下学历”的市长，“本科学历”的市长在未来一年工作计划上的情感得分低 0.002 ($p<.01$)，在工作报告总体情感得分上则低 0.002 ($p<.05$)。这表明，相比于专科及以下学历，本科学历的市长在制定未来一年的工作计划时更为谨慎，更加关注工作方式的改进与问题的解决。

在专业方面，控制其他条件不变，相较于“应用科学专业”的市长，“基础科学专业”的市长在对过去一年工作回顾上的情感得分低 0.003 ($p<.01$)，在对未来一年工作计划上的情感得分低 0.001 ($p<.05$)，在工作报告总体情感得分上则低 0.002 ($p<.05$)，即：相比于应用科学专业，基础科学专业背景的市长在回顾过去一年的工作时更加重视既往工作的问题与不足，因而在制定未来一年的规划时更加保守与谨慎。这似乎提示我们，基础科学和应用科学不同的学科特点与专业训练会产生不同的工作作风：基础科学的特点在于观察现象，发现问题，探究事物的本质规律，这就使得相关背景的官员具有更加谨慎、求真、务实的工作作风；应用科学则强调与实际生活的密切联系，要求将知识转化为实际应用，服务于人的现实需求，强调效率与产出，需求导向的学科训练使得相关背景的官员更多着眼发展空间，利用现有优势选择在未来工作中制定较高的目标，具有更加主动、高效、积极的工作作风。

在专业职称方面，控制其他条件不变，相较于“无专业职称或其他专业职称”的市长，拥有“经济类职称”的市长在对过去一年工作回顾上的情感得分高 0.005 ($p<.01$)，而拥有“农业类职称”的市长则在同一部分上的情感得分低 0.015 ($p<.001$)。这说明在对过去工作进行评价时，“经济专业”出身的干部持有更加积极的态度，而“农业专业”出身的干部则更加地谨慎。由于具有专业职称的干部在成为市长前大多任职于专业职能部门，故该结论可能提示了“经济口”与“农业农村口”不同工作性质对专业干部工作作风的塑造：具有“经济类职称”的干部大多出自“经济口”，大多毕业于经济、财政、会计等专业，从事经贸、商业、财政等工作，因此在综合岗位上对发展与建设也会有更加积极的态度与预期；具有“农业类职称”的市长则多出自“农业农村口”，教育、工作内容与农业、扶贫、中小企业等方面高度相关，因此在主政一方时也会更多关注工作中问题的分析与解决。

另外，在访谈过程中，多位访谈对象提及市委书记在市政府工作中的重要作用（访谈记录：HZF-G-230205，BJO-L-230302）：市委书记通过领导市委从宏观上把握政策方向，对工作的重点与目标都具有相当程度的决定权。因此，为了排除市委书记教育专业背景在

政府工作中的影响，模型（2）中加入市委书记初次接受高等教育的“学历”、“专业”、“专业职称”和“是否具有海外经历”四个变量，作为对该“地级市-年”在任市委书记教育专业背景的控制。模型（2）的结果基本与模型（1）一致，显著性略有减弱，这表明政府工作报告中反映出市长的工作作风与市长的教育专业背景之间的相关性比较稳定，但市委书记在具体的政府工作作风上同样具有一定的影响力。值得注意的是，控制市委书记的教育专业背景后，在学校类型方面，“党校毕业”的市长比“非党校毕业”的市长在总结过去一年工作上的情感得分高 0.004 ($p<.05$)，表明党校毕业的市长会以更加积极的态度评价过去的工作成绩；在初次接受高等教育学历方面，“大学普通班学历”的市长在工作报告总体情感得分上则低 0.003 ($p<.05$)，似乎进一步提示市长初次接受高等教育的学历层次越高，在决策中可能会更为谨慎务实；在专业职称方面，拥有“教科类职称”的市长比“无专业职称或其他专业职称”的市长在回顾过去一年工作时的情感得分低 0.004 ($p<.05$)，表明教学、科研等工作发现问题、分析原因、找出解决方案的工作性质一定程度上会影响干部在综合岗位上的工作作风。但这三者在政府工作报告中表现的并不明显。

综合来看，市长初次接受高等教育的“学历”越高，越可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”；相比于应用科学，“基础科学”专业的市长，更可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”；拥有不同专业职称的市长，会选择不同的工作作风，拥有“经济类职称”的市长更可能选择“主动、高效、积极的工作作风”，拥有“农业类职称”的市长更可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”。模型（1）和模型（2）的结果基本验证了假设 1。

（二）教育专业背景对议题注意力分配的影响

为验证市长教育专业背景对于政策议题注意力分配的影响，本文在回归分析中对于变量的处理同前一部分保持一致。特别地，在专业方面，由于该部分检验的是市长专业背景对其在“经济发展议题”、“社会保障议题”和“社会管理与党政工作议题”三大类议题之间注意力分配占比的影响，因此选择“农业科学”、“自然科学”、“医药科学”、“工程与技术科学”和“人文与社会科学”的五分类变量作为对初次接受高等教育学习专业的刻画。由于历史原因，观测范围早期有大量的“农业科学”专业背景的干部，随着经济社会的发展，“农业科学”背景的比例显著下降，因此本文将“农业科学”作为基准组。回归结果如表 4.2 和图 4.2 所示。

表 4.2 市长教育专业背景对议题注意力分配的影响

变量	模型 (3)			模型 (4)		
	经济发展	社会保障	党政工作	经济发展	社会保障	党政工作
是否重点	- 0.004*	0.005**	0.001	- 0.004*	0.005**	0.001
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
初次高等教育学历 (专科及以下)						
大学普通班	0.001	- 0.001	- 0.004	0.001	- 0.001	- 0.005
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
本科	0.007***	- 0.007***	- 0.001	0.008***	- 0.007***	- 0.002
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
初次高等教育专业 (农学专业)						
工程技术科学	- 0.007*	0.007*	- 0.002	- 0.006*	0.008**	- 0.004
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
人文社会科学	- 0.006*	0.005*	- 0.001	- 0.006*	0.006*	- 0.003
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
专业职称 (无/其他职称)						
经济类职称	0.003	0.005	- 0.006**	0.006*	0.003	- 0.006**
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
工程类职称	0.000	0.009***	- 0.006**	0.003	0.009***	- 0.004*
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
农业类职称	- 0.012*	0.011*	- 0.003	- 0.019*	0.012*	0.001
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
市长人口学特征	是	是	是	是	是	是
书记教育专业背景	否	否	否	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
R ² -Adjusted	0.235	0.291	0.178	0.237	0.276	0.178
N	4686	4686	4685	4080	4080	4079

括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

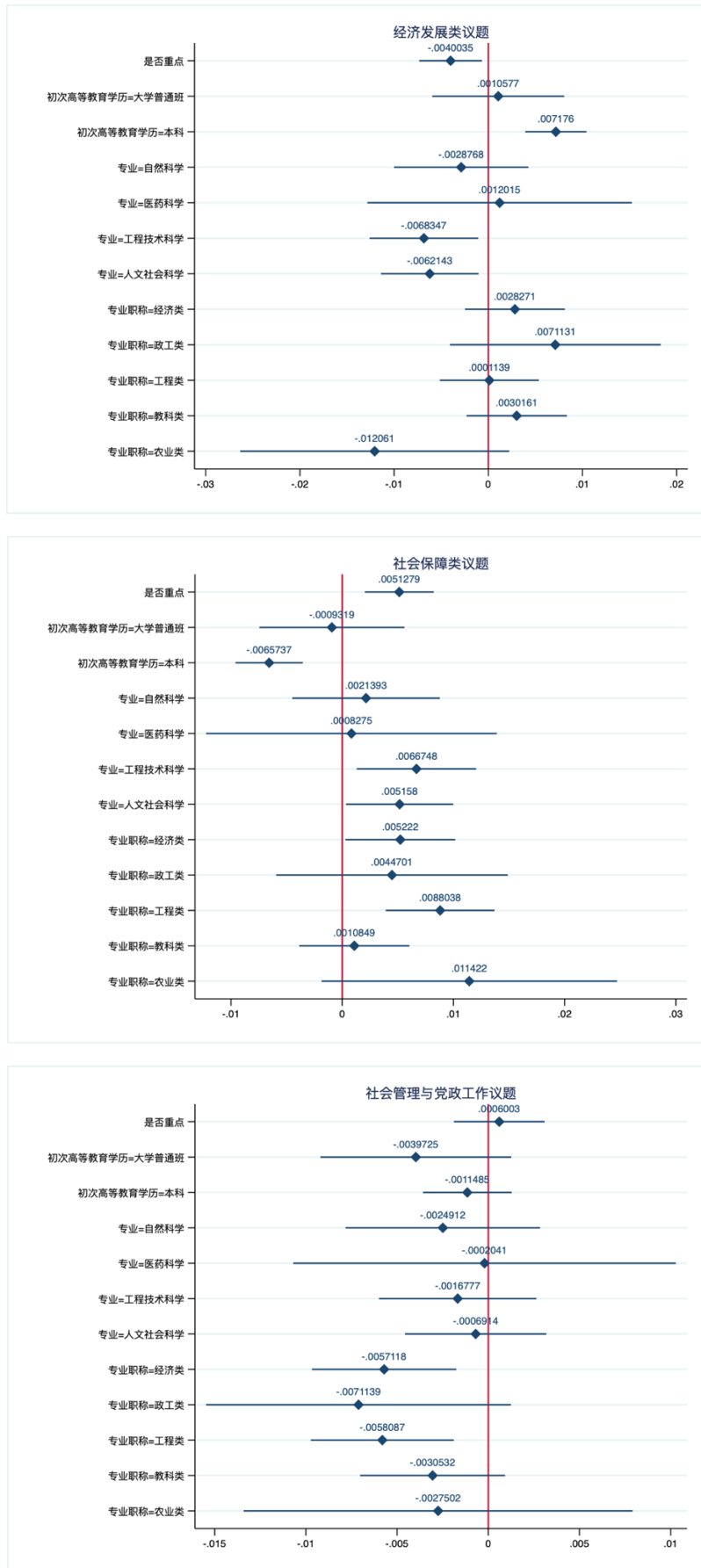


图 4.2 主要结果：市长教育专业背景对议题注意力分配的影响（模型 3）

在模型(3)中,第(1)至(3)列分别以“经济发展议题占比”、“社会保障议题占比”和“社会管理与党政工作议题占比”为因变量刻画议题关注度,考察市长教育专业背景对于注意力分配的影响。

在学校类型方面,控制其他条件不变,相较于“非重点大学”毕业的市长,毕业于“重点大学”的市长对“社会保障议题”的关注占比高 0.50% ($p<.01$),而对“经济发展议题”的关注度则低 0.40% ($p<.05$)。在初次接受高等教育学历方面,控制其他条件不变,相较于“专科及以下学历”的市长,“本科学历”的市长对“经济发展议题”的关注占比高 0.70% ($p<.001$),而对“社会保障议题”的关注占比则低 0.70% ($p<.001$)。上述实证结果表明,高等教育对个人观念的形塑作用和教育层次带来在政治晋升中的激励起着不同的作用:一方面,与既往基于经济财政数据实证研究结论一致地,“本科学历”背景的市长更关注“经济发展议题”,学历优势可能会影响政治资源的获得(宋冉、陈广汉,2016),作为官员在政治晋升竞争中的优势,具有更高学历背景的市长可能会在晋升激励下将相对丰富的政治资源投入到短期回报显著的经济项目以实现个人的政治晋升,而在对任期内更少关注回报周期更长的社会保障项目;另一方面,本文发现,不同于纯粹的晋升激励之外,“重点大学”毕业的市长更加关注“社会保障议题”,这可能源于重点大学注重“通识教育”(liberal education),使得重点大学毕业的市长更可能具有宏观的、全面的、长远的战略眼光和对地方发展高度的个人责任感,从而在决策中对社会福利提升等能够带来长期回报的议题具有更多关注(访谈记录:XXR-B-000000)。

在专业方面,该部分将大学专业分为自然科学、农业科学、医药科学、工程与技术科学、人文与社会科学五个学术门类,并以“农业科学”作为基准组。回归结果发现,控制其他条件不变,相较于“农业科学”背景的市长,“工程与技术科学”与“人文与社会科学”背景的市长均更关注“社会保障议题”(工程技术科学高 0.70%,人文社会科学高 0.50%)而更少关注“经济发展议题”(工程技术科学低 0.70%,人文社会科学低 0.60%),“自然科学”与“医药科学”的专业背景则对市长的注意力分配没有显著的影响。这提示我们,初次接受高等教育的专业背景可能影响主政官员的注意力分配:“工程与技术科学”强调的系统性思维(system thinking)与人本主义思维(humanistic thinking),使得相关背景的市长会更加注重短期发展与长期福利之间的权衡;“人文与社会科学”培养的文化理解能力与人文关怀理念,使得相关背景的市长会更加着意居民福利的提升。

在专业职称方面,控制其他条件不变,相较于“无专业职称或其他专业职称”的市长,

拥有“工程类职称”和“农业类职称”的市长均更关注“社会保障议题”（工程类职称高 0.90%，农业类职称高 1.10%）；拥有“经济类职称”和“工程类职称”的市长更少关注“社会管理与党政工作议题”（经济类职称低 0.60%，工程类职称低 0.60%）；而拥有“农业类职称”的市长则更少关注“经济发展议题”（农业类职称低 1.20%）。与专业职称对工作作风的影响类似，该结论同样提示着专业职称对综合岗位的政策注意力分配存在一定影响：具有“工程类职称”的市长大多出自“工交口”和“城建口”，专业工作经历与工业、交通、邮电、基建、城规、环保等事务相关；具有“农业类职称”的市长多出自“农业农村口”，专业工作经历与、农村、扶贫农业等事务相关；具有“经济类职称”的市长大多出自“经济口”，专业工作经历与经贸、商业、财政等事务相关。因此，由于专业工作经历对知识积累和注意力分配的影响，一方面，拥有“工程类”和“农业类”职称的市长可能会更多关注城乡发展、生态环境、工程性基础设施建设等社会保障相关的议题；另一方面，拥有“经济类”和“工程类”职称的市长缺乏党务工作经历，会更少地关注社会管理与党政意识形态相关的议题。

与验证工作作风异质性类似地，为了更好地验证市长教育专业背景对其政策注意力分配的影响，在模型（4）中加入市委书记初次接受高等教育的“学历”、“专业”、“专业职称”和“是否具有海外经历”四个变量，控制该“地级市-年”在任市委书记的教育专业背景。模型（4）的结果基本与模型（3）一致。值得注意的是，加入市委书记教育专业背景作为控制变量后，模型（3）中结果的显著性均有所降低，这或许表明，不同于市长对市政府工作作风的影响，在政策议题注意力的分配方面，市委书记显然发挥着不可忽视的影响，这也符合在提出研究假设前对市委书记和市长相互关系的讨论。

综合来看，虽然同既往实证结论相一致的，市长初次接受高等教育的“学历”越高，市长会将更多注意力分配于“经济发展议题”；但本文也发现，相比于“非重点”院校毕业的市长，“重点”院校毕业的市长会将更多注意力分配于“社会保障议题”，这与学历的作用相反；来自不同专业背景的市长，会选择不同的议题注意力重点，相比于“农业科学”，“工程与技术科学”和“人文与社会科学”专业的市长，更关注“社会保障议题”；是否拥有专业职称也会影响市长的议题注意力分配，相比没有专业职称的市长，拥有“工程类职称”的市长更多关注“社会保障议题”而更少关注“社会管理与党政工作议题”，拥有“农业类职称”的市长更多关注“社会保障议题”而更少关注“经济发展议题”。模型（3）和模型（4）的结果基本验证了假设 2。

五、进一步讨论

（一）稳健性检验

1. 滞后一期处理

一方面，考虑到政策传导过程可能存在“时滞效应”（time-lag effect），第（ $n-1$ ）年的地方社会经济状况会影响第 n 年对于过去一年工作总结中的情感倾向与议题关注度；另一方面，不同年份之间可能出现市长发生变更的情况，因此第 n 年市长 i 对于过去一年工作的总结很可能取决于第（ $n-1$ ）年市长（ $i-1$ ）对于今后一年工作的计划及落实情况。为了尽可能地排除上述内生性的影响，本文将与市长教育专业背景相关的四组核心解释变量（学校类型、初次接受高等教育学历、专业、专业职称）进行滞后一期的处理。检验结果如表 5.1 所示。出于篇幅考虑，本文仅代表性地展示以“过去一年工作回顾情感得分”、“经济发展议题占比”为因变量滞后一期的模型，并择其要地汇报检验结果。检验结果显示，在模型（2）和模型（4）中，本文关心的核心变量均保持稳健，部分回归系数显著性下降，模型整体解释力略有下降。这表面，在将核心变量滞后一期的情况下，虽然可能会影响“地级市-年”与“主政官员”的匹配关系，但并不影响市长教育专业背景对工作报告反映的工作作风和议题注意力分配的影响。

表 5.1 市长教育专业背景滞后一期的稳健性检验

变量	模型（2） 去年回顾	模型（4） 经济发展
是否党校（滞后一期）	0.004* (0.00)	
是否重点（滞后一期）		- 0.004* (0.00)
初次高等教育学历（滞后一期） （专科及以下）		
大学普通班	- 0.000 (0.00)	0.001 (0.01)
本科	- 0.001 (0.00)	0.007** (0.00)
是否基础科学	- 0.003** (0.00)	

初次高等教育专业（滞后一期） （农学专业）		
工程技术科学	- 0.009**	
	(0.00)	
人文社会科学	- 0.008*	
	(0.00)	
专业职称（滞后一期） （无/其他职称）		
农业类职称	- 0.010*	- 0.021***
	(0.00)	(0.01)
控制变量及固定效应	是	是
R ² -Adjusted	0.105	0.217
N	3995	3997
括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$		

2. 调整主官任期

结合政策过程现实不难发现，将当年任职时间最长的市委书记/市长匹配为该“地级市-年”的在任主官并不能准确反映主官与政府工作报告的对应关系。实际上，自 1989 年全国人大七届二次会议通过议事规则以来，形成了全国人代会在每年 3 月 5 日召开的惯例。在全国两会召开前，各地级市会一般会在前一年的 12 月至当年的 3 月之间召开本市的市委常委会和市两会，总结过去，展望未来^①。因此，本文手动修改地级市-年在任主官的匹配方式，以当年 1-3 月期间在职时间最长的官员为主官，具体而言（示例见表 5.2）：

1. 若 1-3 月内没有发生官员更替，不进行处理；
2. 若 1-3 月内发生官员更替，选取在任时间超过 2 个月的官员为在任主官；
3. 若 1-3 月内发生多次官员更替，且没有一位官员超过 2 个月，以 3 月在任主官为在任主官。

① 参见人民网 2015 年 3 月 3 日文章《全国两会为啥要在 3 月开？惯例始于 1985 年》。

表 5.2 地方主政官员任期调整示例（华北某地级市）

年份	任期	主回归 匹配主政官员	任期	调整任期后 匹配主政官员
2015	2013.2-2016.1	市长 M	2013.2-2016.1	市长 M
2016	2016.10-2017.9	市长 W	2013.2-2016.1	市长 M
2017	2016.10-2017.9	市长 W	2016.10-2017.9	市长 W
2018	2017.9-2020.3	市长 F	2017.9-2020.3	市长 F
2019	2017.9-2020.3	市长 F	2017.9-2020.3	市长 F
2020	2020.4-2020.12	市长 Z	2017.9-2020.3	市长 F

资料来源：本文作者整理

基于主官（*mayor_adjust*）任期调整后的面板，重新进行主回归分析。检验结果如表 5.3 所示。检验结果显示，在模型（2）和模型（4）中，本文关心的核心变量基本在原显著性水平下保持稳健，且模型整体解释力略有上升。这表面，在调整“市长”与“地级市-年”的匹配方式后，能更好地反映“市长教育专业背景”与“工作报告表现出的领导风格”之间的关系，进一步证实了地方主政官员能够通过地方工作报告的制定对地方发展施加个人影响。

表 5.3 调整市长任期后的稳健性检验

变量	模型（2） 去年回顾	模型（4） 经济发展
是否党校	0.004* (0.00)	
是否重点		- 0.004* (0.00)
初次高等教育学历 (专科及以下)		
大学普通班	- 0.004 (0.00)	0.001 (0.01)
本科	- 0.001 (0.00)	0.008*** (0.00)
是否基础科学	- 0.003** (0.00)	

初次高等教育专业		
(农学专业)		
工程技术科学		- 0.006*
		(0.00)
人文社会科学		- 0.004
		(0.00)
专业职称		
(无/其他职称)		
农业类职称	- 0.013**	- 0.018*
	(0.00)	(0.01)
控制变量及固定效应	是	是
R ² -Adjusted	0.108	0.242
N	4054	4055

括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

3. 控制市长工作经历

本文作者在进行访谈的过程中发现，仅仅关注市长的教育专业背景，可能存在内生性的问题：一方面，多位官员强调过往工作经历对于当前工作思路具有重要影响；另一方面，官员的教育专业背景很可能是内生于职务变动的（访谈记录：HZF-G-230205, BJO-L-230302, XXR-B-000000）。因此，本文引入“中央工作经历”（*_central*）、“本省工作经历”（*_provincial*）和“本地工作经历”（*_local*）三个虚拟变量，用于检验市长教育专业背景与领导风格之间相关关系的稳健性。检验结果如表 5.4 所示。出于篇幅考虑，本文仅代表性地展示以“报告总体情感得分”、“经济发展议题占比”为因变量的检验结果。检验结果显示，在模型（2）和模型（4）中，本文关心的核心变量均保持稳健，部分回归系数显著性有所下降，模型整体解释力略有上升。另外，值得注意的是，“中央工作经历”对工作作风的影响显著。这表明，“市长的教育专业背景”对“工作作风”差异的解释依旧有效，但在加入“中央/本省/本地工作经历”后，工作经历一定程度上能够有效解释市长工作作风的差异。官员工作经历对领导风格的影响，有待进一步研究论证。

表 5.4 控制市长工作经历后的稳健性检验

变量	模型 (2) 去年回顾	模型 (4) 经济发展
是否党校	0.001 (0.00)	
是否重点		- 0.004* (0.00)
初次高等教育学历 (专科及以下)		
本科	- 0.002* (0.00)	0.006** (0.00)
是否基础科学	- 0.002** (0.00)	
初次高等教育专业 (农学专业)		
工程技术科学		- 0.006* (0.00)
专业职称 (无/其他职称)		
农业类职称	- 0.007* (0.00)	- 0.025*** (0.01)
中央工作经历 (虚拟变量)	0.003* (0.00)	- 0.005 (0.00)
本省工作经历 (虚拟变量)	- 0.001 (0.00)	- 0.000 (0.00)
本地工作经历 (虚拟变量)	0.000 (0.00)	- 0.001 (0.00)
控制变量及固定效应	是	是
R ² -Adjusted	0.136	0.237
N	4079	4080

括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

（二）机制分析

在这一部分中，本文将运用大量的访谈内容和田野材料，对基于官员简历和政府工作报告文本分析数据回归分析所得到的结论进行更详细的机制分析。

1. 工作作风

从学校类型来说，不同类型学校毕业的市长在工作作风上似乎没有明显的差异。但本文作者在处理数据时注意到（表 5.5），毕业院校“是否师范”和专业“是否基础科学”之间存在强相关性（ $p < .001$ ）：由于师范院校的教学目标是为中小学培养能够胜任教学和相关研究工作的高水平教师，根据中小学课程科目的设置，师范院校主要专业包括语言、数学、物理、化学、生物、历史、地理等基础科学专业，因此师范院校背景和拥有基础科学专业背景的官员在人群上高度同质。因此，“是否师范”这一变量对地方主政官员工作作风的影响可能被“是否基础科学”变量替代解释。

表 5.5 “市长毕业院校（是否师范）”与“专业（是否基础科学）”相关性

	是否师范	是否基础科学
是否师范	1.0000	
是否基础科学	0.4595***	1.0000

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

在初次接受高等教育学历方面，控制其他条件不变，相较于“专科及以下学历”的市长，“本科学历”的市长在未来一年工作计划上的情感得分低 0.002（ $p < .05$ ），在工作报告总体情感得分上则低 0.001（ $p < .05$ ）。这表明，相比于专科及以下学历，本科学历的市长在制定未来一年的工作计划时更为谨慎，更加关注工作方式的改进与问题的解决。

从学历来说，“专科及以下”学历的市长更倾向于选择“主动、积极、高效的工作作风”；相比之下，“本科”学历的市长更倾向于选择“谨慎、务实、求真的工作作风”。该结论在个案材料中得到了证实。同样毕业于师范院校，学习“基础科学”专业，专科学历的市长 L 和本科学历的市长 Z 表现出明显的作风差异。在访谈中，市长 L 强调“执行力”的实现和主观能动性的发挥：

第一是要有执行力，[...] 就是要把党中央、省委的决定执行好，要把他们安排的各项目标任务抓好落实。每个阶段都有每个阶段的任务，[...] 比如国家开始修高速，你就报你的规划；国家开始修民用机场、通用机场，你就报你的规划；国家开始修水

利工程，你就报你的规划。国家开始搞土地改良、棚户区改造、城市建设、科技兴农、教育、卫生、医疗等等，就是要有执行力。

第二，通过执行力产生发展力。你执行以后你就有项目，有项目每年都有发展的任务，把你这个论文写在大地上，把作品展示给百姓看，把成果送到千家万户。通过你的执行力，你平时肯定有作品，作品就产生了发展力。[...] 这些发展力是每个阶段每个时期都发展起来的。[...] 中央要我们“脱贫攻坚”，我们要去执行，执行起来就一项一项去做，通过这些“情真真意切切”、“看得见摸得着”的社会、教育、医疗、农业、生产、住房、饮水、交通等等这些，老百姓看了，认可度越高，我们的公信力就越高。

[...] 这个就是市委书记、市长的统筹驾驭能力，这个靠什么？靠你的组织能力，靠你的指挥能力，靠你的协调能力。比如 K 省原来是对口帮扶，我们要去争取，而且在这个过程中，我们不要“等、靠、要”，我们要去招商引资，叫“外化于行、内化于心”，我们要通过主观能动性，“跑出去、引进来”，搞好投资环境，改变城市发展的面貌，改变城市的形象。(BJO-L-230302)

市长 Z 则在执行政策的过程中选择了更为谨慎的工作方式，通过反复论证、研究、讨论，逐步推进政策的实施：

九十年代末，我以代市长的身份到市政府工作，遇到的第一个问题，就是大量下岗职工是否进“下岗职工再就业中心”的问题。当时省里要求各地成立“下岗职工再就业中心”，对下岗职工进行培训，省里还给发放一定的生活补助费。时任劳动局局长问我：“市长，我有急事请示你，我们的下岗职工是否进中心？如果不进中心，省里不给任何补助，如果进中心，必须马上操作，因为很快就到年末了，年末要向省里报数字。”接着我听了他的情况汇报，又看了有关文件，还给当时的常务副省长打了电话，询问具体情况。副省长当即批评了我：“各市州下岗职工都进中心了，你们为什么迟迟不进，如果再不进，后果你们自己负责。”第二天，我和常务副市长、劳动局局长开了一个专题会议，[...] 在安排下岗职工进中心的过程中，我发现市直企业有很多处于停产、半停产状态，有的工厂停产了一两年，但工人并不来上访，什么原因呢？他们在吃工厂里的机器。面对这种情况，实事求是地说，我必须下大力气才能抓好工业的发展问题。(XXR-Z-000000)

从专业来说，相较于“应用科学专业”的市长，“基础科学专业”背景的市长在回顾过去一年的工作时更加重视既往工作的问题与不足，相应地在制定未来一年的规划时更加保守与谨慎。毕业于地方师范基础科学专业的市长 L 认为，在汇报过去一年工作时要“实事求是找问题”，特别是在民众关切的“民生问题”上，要敢于指出没有完成的目标，分析背后的原因：

第一，对过去工作总结我们实事求是，“成绩不找，问题不大；问题不找，不得了”。所以，对存在的问题，每年都要做政府工作报告，过去五年、过去一年，市委、人大、政府提出来的要求，我们是否完成好，一条一条地对。我们每年有“10 项民生任务”，这些给老百姓承诺了，要一项一项去答复在报告里面。做好的，老百姓是看见了；没做好你说做好了，那是不行的。（BJO-L-230302）

在制定未来一年工作计划时则要“对标对表符合实际”，尤其是在地方基础设施建设等方面，要结合本地具体的发展状况，对标落实好上级文件的精神：

中央每年的政治局会议，中共中央有关文件，比如一号文件是对农业的，还有其他领域的指导文件都有了，那么我们基本上就是要把那些文件的精神落实进我们政府工作的报告里面。刚才我也说了要“对标对表”，你不能自己一个地方政府做一个报告，比方说：人家没有叫你修高铁火车站，你要去修一个多大的高铁火车站，这就是“无中生有”。对标对表，要和国家的十二五、十三五、十四五等等所有的规划对标对表，然后结合我们 G 省的实际，结合市里的实际，哪些东西你是可以做的，哪些东西你是做不了的。[...] 既对标对表党中央，又符合一个市的发展实际。（BJO-L-230302）

相反，“应用科学专业”强调对效率、绩效、产出的应用属性，使得相关背景的市长在开展未来一年的工作时会选择更为主动、积极、高效的工作作风。拥有工科类应用科学专业背景的市长 Q 在谈及“拆违”问题时，就表现出自己雷厉风行的一面，在他的主持和推动下，该市大规模拆违的序幕从一栋政法机关的违建宾馆拉开：

我是 3 月份调到 E-H 市的，2 月份市人代会已经开过了，所以我当时还是“代市长”，我要“代”近一年时间。当时众所周知，E-H 市市区违法建筑肆无忌惮，遍地开花。[...] 我发现 E-H 市许多单位、个人都可以盖违法建筑，几乎所有的公共建筑建成之后，临时工棚全部改成了店面。[...] 我当时下决心要把这些违法建筑都拆掉，但很多人劝我等把“代”字去掉以后再拆。当时违建增加很快，正是高潮期，推迟一年等

“代”字去掉再拆，就要多拆两百万平，各方面的矛盾和损失会更大。我记得当时很多朋友，包括一些关系很好的厅局长，纷纷打电话劝我：“你这样搞，‘代’字还要不要取消啊？”我说：“不取消就算了，‘代’下去嘛就算了。”当年4月份我就部署了这件事，下决心进行大拆违。我们拆的第一座违法建筑，就是某政法机关盖的某宾馆。当时我们去拆的时候，他们连家具都没搬，[...] 其实市政府半个月前就告诉他们了。我们真的开始动手了，他们才开始搬家，一边上面（吊车）扒屋顶，一边下面在搬家。（BJO-Q-230420）

两位市长截然的讲述，展示了不同专业背景的地方官员对不同工作作风的选择。基础科学背景的市长往往更强调发现问题、提出问题、分析问题，但在具体的执行过程中往往更为谨慎；而应用科学背景的市长在找到问题后，往往更加着眼于如何快速地解决问题，强调效率和产出，更加积极地推进工作开展。

从专业职称来说，相比于“无专业职称或其他专业职称”的市长，特别地，拥有“经济类职称”和“农业类职称”的市长在工作作风上具有较大差异。具体在制定工作报告“过去一年工作回顾”部分时，虽然在访谈过程中，本文作者发现，受访者均向作者表示要“同时看到成绩和问题”，但在处理方式上仍存在区别。“经济口”的专业工作更多强调效率、发展、成绩，因此相关背景的主政官员在面向社会回顾过去一年的工作时，会更多突出工作中的成就。拥有“经济类职称”的市委书记 G 认为，对人民群众要多谈“成绩”，内部讨论要多讲“问题”：

（总结过去一年工作时成绩和问题）两个方面都要。对人民群众，一般总是“成绩”讲的多，对外的工作报告成绩要讲多一点，问题少讲一点；对内部讨论的时候，一般就是“问题”讲的多，我们内部干部研究工作的时候，我们说“讲一些关起门来的话”，就是讲一些问题。[...] 两个都要，但讲话对象不同，还是要有所侧重，对老百姓汇报，也不能天天说政府哪里没做好、哪里有难处，这也是不太合适的。（HZF-G-230205）

“农业口”的专业工作则更多强调保障、福利、“兜底”，因此相关背景的官员会更多地分析过去工作中的问题和不足。农业口出身的市长 L 表示，对老百姓要客观公正地汇报问题、承认不足：

要客观公平地找出问题，指出我们的不足。不足的东西尽可能从主观去承认自己没做好。怎么来分析问题？为什么会存在？怎么破解？谁来破解？什么时候破解好？

表 5.6 市长教育专业背景对具体议题注意力分配的影响

变量	经济发展议题				社会保障议题			社会管理与党政工作议题	
	经济发展	财政金融	深化改革	民生福利	生态环境	文旅教体	城乡发展	应急管理	政府建设
是否重点	- 0.002 (0.00)	0.001 (0.00)	0.000 (0.00)	0.001 (0.00)	- 0.001 (0.00)	0.005*** (0.00)	- 0.001 (0.00)	0.001 (0.00)	- 0.000 (0.00)
初次高等教育专业 (农学专业)									
工程技术科学	- 0.004* (0.00)	- 0.003*** (0.00)	0.001 (0.00)	0.000 (0.00)	0.006*** (0.00)	0.001 (0.00)	0.002 (0.00)	0.000 (0.00)	- 0.003* (0.00)
人文社会科学	- 0.005* (0.00)	- 0.002 (0.00)	0.002* (0.00)	0.001 (0.00)	0.003** (0.00)	0.002 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	- 0.002* (0.00)
专业职称 (无/其他职称)									
经济类职称	0.005* (0.00)	- 0.000 (0.00)	- 0.001 (0.00)	0.000 (0.00)	- 0.001 (0.00)	0.001 (0.00)	0.002 (0.00)	- 0.002** (0.00)	- 0.003* (0.00)
工程类职称	- 0.007** (0.00)	- 0.000 (0.00)	- 0.000 (0.00)	0.003** (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.005* (0.00)	- 0.000 (0.00)	- 0.001 (0.00)
农业类职称	- 0.009 (0.01)	- 0.003 (0.00)	- 0.001 (0.00)	0.014*** (0.00)	- 0.008** (0.00)	- 0.000 (0.00)	0.006 (0.01)	0.001 (0.00)	0.004 (0.00)
控制变量与固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
R ² -Adjusted	0.034	0.019	0.031	0.053	0.027	0.053	0.056	0.016	0.029
N	4080	4080	4080	4080	4080	4080	4080	4080	4080

括号中为标准误差 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

这些都要向老百姓汇报，不能说关起门来我们自己消化了，这是不行的。当然有些时候是客观原因造成的，[...] 所以客观上你自己不能把它扛过来，你市委书记、市长你也扛不了。(BJO-L-230302)

总体来说，个案材料基本证实了回归模型 2 所提示的结果。这表明，是否本科学历、是否基础科学背景、是否拥有经济类或农业类专业职称等初次接受高等教育和专业工作经历的状况，很大程度上形塑了官员发现问题、提出问题、分析问题、解决问题的思维过程与方式方法，个体差异在市长领导政府工作时的直接反映即在于对更为积极的或是更为稳健工作作风的不自觉选择。

2. 议题关注度

根据主回归结果所提示的市长教育专业背景对议题注意力分配的影响，本文进一步按照更精细的 14 个政策议题再次进行回归分析，结果如表 5.6 所示。出于篇幅考虑，本文仅代表性地展示较为显著的 9 个政策议题。总体来说，在“经济发展议题”中，市长的教育专业背景主要影响对“经济发展”、“财政金融”和“深化改革”三个主题的关注度；在“社会保障议题”中，该影响主要表现在对“民生福利”、“生态环境”、“文旅教体”和“城乡发展”四个主题的关注度；而在“社会管理与党政工作议题”中，该影响主要表现在对“应急防控管理”和“政府建设”两个主题的关注度。

从学校类型来说，不同于既往研究得出“学历越高越关注经济发展”的单一结论，本文发现，“重点大学”培养了地方主政官员宏观的、全面的、长远的战略眼光和对地方发展高度的个人责任感，从而使得对“社会保障议题”有更多的关注。市长 B 提及母校 T 大学对从政理念的重要作用：

我在 T 大学读了 6 年书，[...] 这也是我一生中非常重要的阶段。我认为中国青年能在 P 大、T 大学读 6 年书，那是一生当中难得的机会，我至今对我的母校很留恋，[...] 我在大学的学习，使我获得了一定的理论知识，为我以后的工作打下了一个良好的、扎实的基础。[...] 我到 S-S 市以后，很快就能进入角色，工作上手很快。[...] 做一个好市长，需要有多方面的知识。首先，他需要懂经济，因为（当时）中国还比较落后，当务之急是发展经济。同时，他要有一点文学知识、历史知识和哲学知识，如果缺少这三种知识，我认为很难当好一个市长。文学可以使人更深刻地看人、认识人；历史可以使人知得失；哲学可以使人睿智，没有哲学知识的人，很容易极端、偏激、片面。所

以在知识结构上他应该是全面的，不能单一，单一就很难成为一个优秀的领导人。此外，他对事业要有坚定的信念、执着的追求，要有献身精神，要有高度的责任感，强烈的爱国主义精神，要爱祖国、爱人民，急老百姓之所急，苦老百姓之所苦，乐老百姓之所乐，只有这样，才能真正为国家、为老百姓办点事情。(XXR-B-000000)

工科背景出身的市长 B，在评价“如何当一名好市长”时，将“文史哲知识”纳入考量，由此不难发现重点大学“通识教育”对官员个人观念的深远影响。正是在“为国家、为老百姓办点事情”的观念驱使下，地方主政官员更有可能关注社会保障和居民福利的提升。

另一方面，从学历来说，同既往研究一致地，本文也证实了在初次接受高等教育时，相比于专科和大学普通班学历，本科学历会成为地方主政官员在晋升锦标赛中的比较优势。在晋升激励的作用下，高学历背景的官员会将更多的资源和注意力投入于能够带来短期回报的“经济发展议题”之中。从客观层面，将“经济发展”摆在首位是由中国经济社会快速发展的阶段所决定的；从官员个人层面，在相对的意义，高学历官员会更加重视经济，反映了个人能力、发展绩效与政治晋升三者的紧密关联。毕业于 F 大学的市委书记 G 提及“业绩”对于官员升迁的重要意义：

（作为市长）主要是关心这么几个：一个政府首先是“抓发展”，一个地方经济发展不上去，其他全是空的，只有经济发展上去才能凝聚人心，才能改善人民群众的生活。[...] 要怎么实现“中国式现代化”，首先头肯定是在“经济建设”，但其他这些东西也要兼顾，不能发生冲破老百姓心理底线的事情，特别是现在经济社会发展的时候，更加要求教育要好、医疗要好，所以一个地方发展这些东西都是不可或缺的，但一般经济建设的分量更重一点，是重中之重。这不是说地方之间有差异，每个地方都是这样。[...] 首先在这个岗位上，大家都想做点事情，否则不是就虚度年华了嘛？再说的更加直白一点，大家都想得到进一步发展的，那么如果你没有业绩的话，怎么发展？如果在这个岗位上三年碌碌无为的，你个人的发展就是停滞了；如果在这个岗位上三年是非常有成绩的，地方经济发展了，表现出你的能力，那么你下次就能更进一步了。这个是第一个。(HZF-G-230205)

虽然，书记 G 强调地方主政官员要懂得“弹钢琴”，兼顾“抓发展”、“富百姓”、“保平安”、“强党建”等各方面议题，但无疑仍将“经济发展”摆在绝对重要的位置。虽然“唯 GDP 论”饱受争议，但“高学历”一定程度反映出地方主政官员较高的个人能力，无疑使得官

员更希望在任期内通过发展地方的同时表现出自己个人的能力，从而实现进一步的个人发展。这使得高学历背景的地方主政官员更有可能关注短期地方经济的快速发展。

从专业来说，不同的学科思维使得不同专业背景的地方主政官员在分析问题、解决问题时会具有不同的思路。相比于“农业科学”，“工程与技术科学”和“人文与社会科学”背景的地方主政官员会更多关注“社会保障议题”，更少关注“经济发展议题”。“工程与技术科学”的系统性思维与人本主义思维，使得相关背景的市长会更加注重短期发展与长期福利之间的权衡。工科专业的市长 Q 在思考城市经济发展的动力时，将“人居环境的改善”和“违法建筑的拆除”摆在了首要的位置，更多关注长远利益和整体利益的实现：

通过人居环境的整治优化，才能提升城市品位。[...] 城市规划建设应是在紧要的地方留白，大量地留白，在规划中留有弹性空间，给未来发展留有余地，这是城市规划学科与生俱来的科学理念和原则。

[...] 我认为，如果违法建筑不拆，会损害社会公平正义。[...] 法治的公平社会不能让强势者或违法者侵占公共空间，因为公共空间是最广大群众的利益所在，如果谁都可以占有，那作为公共空间提供者的政府如何代表最广大民众的利益？决不能让这些挑战法律的违法者占便宜，这是社会公平的应有之义。

[...] 个体利益、局部利益、全体人民的利益跟长远利益、整体利益之间还是有不同之处的，这是常识。但是看问题、做事情都要把眼光放得长远一点，十年、二十年、一百年以后，民众怎么看这个问题。要是老是想着那几张选票，想着一时的叫好，老是考虑自己的位子，是做不好事情的。(BJO-Q-230420)

文科专业兼具作家身份的市长 T 则从“市长”和“作家”的双重身份出发，从“人文情怀”的角度出发，尝试将文化创新和人才引进转化为发展的长期动力：

“我觉得市长和作家两种身份并不矛盾，作家搞创作，作品是小说或散文或诗歌；市长也搞创作，他的作品就是一座城市。作家要深刻地透视社会，了解人民，然后将心中产生的共鸣或奔放的情感写成作品；而市长同样要深刻了解社会，倾听群众疾苦并把自己形成的理性认识和思考倾注到工作中去。如果一个从政者既有政治家的眼光，又有作家的情怀，只要他不是书生气十足，我认为就是很宝贵的。[...] 市长虽然也倾听群众疾苦，但他的表达方式毕竟有限，跟市民们的接触也有限。一般情况下只能在公共场合看到他作报告、讲话。作家就不同了，可以更细腻、更充分地将自己对社会

的认识和生活沉淀、感情波澜通过所塑造的人物告知更多的读者，让人们透过作品了解你的内心世界和生命追求，这样无疑会拉近市长与市民的关系。”

[...] C-C 市的发展，似乎也处处流露着文人市长的思维痕迹。从 2000 年起，C-C 市亮出了一张又一张响亮的文化名片，从而产生了巨大的文化生产力。创新、求索的文化背景成就了 C-C 市浓郁厚重的科教文化氛围，C-C 市已成为中西部地区引人注目的人才基地。(XXR-T-000000)

不同的学科思维培养了地方主政官员不同的“发现问题、提出问题、分析问题、解决问题”的思维模式，进而在解决“发展”问题时，不同背景的市长会选择从不同的议题切入。

从专业职称来说，不同专业职称提示着官员不同的教育专业背景和任职经历。拥有“工程类职称”的地方主政官员大多具有工科的教育背景或曾任职于相关专业部门，具有工业、交通、邮电、基建、城规、环保等专业领域的从业经验。因此，相较于“无专业职称或其他专业职称”，拥有“工程类职称”的地方主政官员会更加关注城乡发展、生态环境等“社会保障议题”，更少关注“社会管理与党政工作议题”。在实现地方发展的过程中，拥有城市规划领域高级职称的市长 Q 着眼于城市空间规划总体布局的调整：

在空间结构方面，E-H 市始终定位不清楚，长期以来只是围绕着 W 湖转来转去，城市多种功能过分在 W 湖周边叠加，造成该区域交通拥堵，人口过于稠密。E-H 市朝什么方向发展？我有个非常强烈的愿望，就是要从传统的以 W 湖为核心的 W 湖时代走向以 Q 江为轴心的 Q 江时代。这步棋如果不走下去，空间合理布局就不能迎刃而解。后来的很多工作，实际上都是为促使城市中心转移而展开的。[...] 围绕这一战略，我们采取了很多举措。第一步，在城市总体规划方向上进行调整，[...] 为了让人们承认 Q 江是城市的发展主轴，看到城市的未来，我们聘请了哈佛大学设计学院，由他们筹资 50 多万美金，编制了 Q 江两岸的景观规划。(BJO-Q-230420)

拥有工程领域高级职称的市长 B 则结合在专业部门的工作经验，在主持地方工作之初，就将环境问题摆在了重要的位置：

我来 S-S 市之前，曾在国家超大型化工企业和化工部任职。化工企业都是用水大户，水资源不仅与百姓民生息息相关，还是制约社会经济发展的非常重要的因素。所以，对水资源问题的格外重视已经成了我的习惯。我来 S-S 市不久，就把水务问题列作工作重点。(XXR-B-000000)

这表明，专业职称反映出地方主政官员在专业领域的知识与经验，官员对从事过相关专业工作的领域具有更多的知识储备与经验直觉，因而在面对地方综合事务时对该专业领域会给予更多的政策注意力。

总体来说，个案材料基本证实了回归模型 4 所提示的结果。这表明，是否本科学历、专业背景、是否拥有工程类专业职称等初次接受高等教育和专业工作经历的状况，很大程度上决定了官员的知识储备、经验积累和注意力分配，这无疑会深刻影响市长领导地方政府开展工作时更加重视经济发展、社会保障或是社会管理与党政工作。

六、结论

本文旨在深入政治过程，探寻地方主政官员是如何将个人意志附着于地方发展之上，从理论上对话中国经济发展的政治学解释和中国地方政府与政治等经典文献，尝试在官员个人与地方发展之间建立起更为严谨的逻辑链条，并对“官员效应”的作用机制提供详尽的实证证据。本文着眼于地方政府主政官员教育专业背景对领导风格的影响，将领导风格具体化为工作作风和议题注意力分配两个维度。以 2001-2020 年的时间跨度中全国所有地级市历任市长和历年地方政府工作报告为研究对象，本文运用定量研究和质性研究混合的研究方法，通过大量的工作报告文本、工作批示和访谈材料形成研究假设，运用自然语言处理和机器学习的方法对工作报告进行文本分析检验假设，并利用大量的访谈、口述史和回忆录材料进行机制分析，本文发现：地方政府工作报告是“官员效应”的重要实现机制。从工作作风方面，在初次接受高等教育学历上，市长的“学历”越高，越可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”；在专业背景上，“基础科学”专业的市长，更可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”；在专业职称上，拥有“经济类职称”的市长更可能选择“主动、高效、积极的工作作风”，拥有“农业类职称”的市长更可能选择“谨慎、务实、求真的工作作风”。从议题注意力分配方面，在初次接受高等教育学历上，一方面，市长的“学历”越高，市长会将更多注意力分配于“经济发展议题”；另一方面，本文也发现，“重点”院校毕业的市长会将更多注意力分配于“社会保障议题”，与学历具有反向作用；在专业背景上，相比于“农业科学”，“工程与技术科学”和“人文与社会科学”专业的市长，更关注“社会保障议题”；在专业职称上，拥有“工程类职称”的市长更多关注“社会保障议题”而更少关注“社会管理与党政工作议题”，拥有“农业类职称”的市长更多关注“社会保障议题”而更少关注“经济发展议题”。总体来说，市长的教育专业背景会影响市长的工作作风和议题注意力分配，这一影响机制在地方政府工作报告中得到充分的体现。

这一发现的主要贡献在于：本文提供了一种“官员效应”最为重要作用机制的实证证据，即市长通过影响政府工作报告的制定发挥个人教育专业背景的作用，从而实现对地方发展的影响。同时，本文通过“自然语言处理”和“机器学习”的方法对政府工作报告进行文本分析，提示了一种将政策文本数据化编码引入政治学定量研究的方法，这一基于自然语言处理的文本分析方法可以被用于分析其他的政策文本，拓展了实证研究的数据来源。

受各方面因素的制约，本文仍存在以下局限之处：定量研究部分，受限于对最新技术

的了解与掌握，仅通过“积极”与“稳健”两个维度刻画政府工作报告的情感分析结果，这无疑大大简化了现实政治运行中所表现出的更为复杂与多元的人性。另外，质性研究部分，由于寻找合适的访谈对象存在一定的现实难度，因此从数量上难以达到“饱和”标准，只能通过二手材料加以补充，这是定性研究部分较大的缺憾。

在后续的研究中，随着机器学习等技术的进步，可以不断优化文本分析的方法，对“工作作风”等较为抽象的概念进行更为准确与多元的分析。另外，本文提供了地方政府主政官员对地方经济社会发展最为重要的影响路径的实证证据。事实上，主政官员还可以通过诸如对专业部门的人事任命与撤换、成立工作领导小组等方式将个人影响施加于地方政府工作过程，这都有待进一步的实证检验。

“政治路线确定以后，干部就是决定因素。”随着深化改革的不断推进和社会经济的不断发展，一支拥有高学历的专业化干部队伍既是经济社会教育发展的必然结果，也是推进国家治理现代化的迫切需求。在中国的政治体制之下，主政官员常常会将个人目标与理想同主政地方发展未来紧密地捆绑在一起，一位市长的个性深深勾连着一座城市的明天。这或许也提示着巨大的决策风险：积极高效与雷厉风行的另一面，是独断专行与理想主义；而谨慎求真与敦本务实的另一面，则是爱惜羽毛与畏缩不前。延续前任官员的政策，可能换来的是一句“平庸无为与无功无过的评价”；寻求变革提出新的政策方针，可能留下的是一座“更新到一半的半拉子城市”。在物质主义狂飙突进的时代过后，追求超高速发展带来的刺激感退去，如何选择一个地方的发展道路，“改变与不改变”（to be or not to be），既是摆在各地焦虑的主政官员面前的永恒抉择，更是关乎一方人民生活空间、情感记忆的长远命题。一任官员能否真正造福一方人民，或许要放在一个更长期的历史时期内经过时间的反复检验才能得到客观、公正的评说，但这对于当下要进行决策的一任又一任地方主政官员，无疑是巨大的挑战。良好的教育专业背景是否意味着良善的治理，选择哪种工作作风，关注哪些政策议题，这或许是当下中国政治体制与社会形态下，必须面对的寓言式命题。

参考文献

1. 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 (1): 1-40.
2. 柴燕菲主编. 浙江改革开放 40 年口述历史 (1978-2018) [M]. 杭州: 浙江科学技术出版社, 2018.
3. 陈那波、张程. “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[J]. 公共管理与政策评论, 2022 (11): 85-102.
4. 陈思霞、周思艺、卢盛峰. 官员专业搭配与城市经济发展: “技能互补” 还是 “认知冲突” [J]. 经济学动态, 2017 (11): 88-103.
5. 邓雪琳. 改革开放以来中国政府职能转变的测量——基于国务院政府工作报告 (1978-2015) 的文本分析[J]. 中国行政管理, 2015 (8) :30-36.
6. 耿曙、庞保庆、钟灵娜. 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学[J]. 经济学 (季刊), 2016 (3): 893-916
7. 江依妮、易雯. 区域差异、地方官员特征与教育支出行为[J]. 广东财经大学学报, 2017 (6): 58-66.
8. 景跃进、陈明明、肖宾. 当代中国政府与政治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
9. 李洪涛、石宇. 官员专业背景、工作经历与地方政府债务扩张[J]. 公共管理评论, 2022 (4): 59-81.
10. 李树、许骏桦. 地方官员的专业背景与农村金融供给——基于西部 XX 市区 (县) 级官员的数据分析[J]. 金融经济研究, 2018 (9): 95-104.
11. 李子彬. 我在深圳当市长[M]. 北京: 中信出版集团, 2020.
12. 刘杨、马亮. 内行领导还是外行领导: 专家型领导对组织绩效的影响——中国城市新冠肺炎疫情防控的实证研究. 公共管理评论[J], 2022 (1): 78-105.
13. 龙志和、莫凡. 官员个人特征对地方政府债务的影响——以 “泛珠三角” 地级市党政正职为考察对象[J]. 软科学, 2019 (7): 139-144.
14. 马亮. 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2013 (4): 28-39.
15. 马亮、王程伟. 政府副职的分管逻辑: 中国大城市副市长的实证研究[J]. 学海, 2019(4): 163-170.

16. 宋冉、陈广汉. 官员特征、经历与地方政府教育支出偏好——来自中国地级市的经验证据[J]. 经济管理, 2016 (12): 149-169.
17. 苏金树、张博锋、徐昕. 基于机器学习的文本分类技术研究进展[J]. 软件学报, 2006(9): 1848-1859.
18. 孙茂松、李景阳、郭志芑、赵宇、郑亚斌、司宪策、刘知远. THUCTC: 一个高效的中文文本分类工具包. 2016.
19. 谭仲池. 市长手记[J]. 长沙: 湖南人民出版社, 2009.
20. 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭. 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界 (月刊), 2010 (12): 13-26.
21. 王思琦、李雪. 编码领导干部: 简历数据收集与整理中的问题及方法[J]. 公共管理评论, 2022 (4): 138-160.
22. 王贤彬、徐现祥、周靖祥. 晋升激励与投资周期——来自中国省级官员的证据[J]. 中国工业经济, 2010 (12): 16-26.
23. 王贤彬、张莉、徐现祥. 什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角[J]. 经济社会体制比较, 2013 (6): 157-167.
24. 文宏. 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[J]. 吉林大学社会科学学报, 2014 (2): 20-26.
25. 文雁兵、郭瑞、史晋川. 用贤则理: 治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据[J]. 经济研究, 2020 (3): 18-34.
26. 燕阳、鲜逸峰、杨竺松. 当代中国地方治理中的议题政治学——基于政策注意力视角的分析[J]. 海南大学学报 (人文社会科学版), 2022: 网络首发.
27. 杨海生、罗党论、陈少凌. 资源禀赋、官员交流与经济增长[J]. 管理世界 (月刊), 2010 (5): 17-26.
28. 杨其静、郑楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J]. 世界经济, 2013 (12): 130-156.
29. 姚洋、张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013(1): 137-150.
30. 姚洋、席天扬、李力行、王赫、万凤、张倩、刘松瑞、张舜栋. 选拔、培养和激励——来自 CCER 官员数据库的证据[J]. 经济学 (季刊), 2020 (3): 1017-1040.
31. 张平、赵国昌、罗知. 中央官员来源与地方经济增长[J]. 经济学 (季刊), 2012 (11):

- 613-634.
32. 赵妍妍、秦兵、刘挺. 文本情感分析[J]. 软件学报, 2010 (8): 1834-1848.
33. 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 2009 (3): 54-77.
34. 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004 (6): 33-40.
35. 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7): 36-50.
36. 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
37. 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014 (6): 1-38.
38. 周雪光、练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012 (5): 69-93.
39. 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 上海: 三联书店, 2017.
40. 朱光磊、李利平. 从“分管”到“辅佐”: 中国副职问题研究[J]. 政治学研究, 2007(3): 52-60.
41. 朱光喜、金东日. 政府工作报告中的绩效自评估——基于 2006-2010 年省级政府工作报告的分析[J]. 公共行政评论, 2012 (3) 113-143.
42. 朱彤. 朱彤文存: 春华秋拾 (忆旧卷) [M]. 长春: 吉林文史出版社, 2012.
43. Besley, Timothy, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol. 2011. “Do Educated Leaders Matter”, *The Economic Journal*, 121 (554): 205-227.
44. Bo, Zhiyue. 1996. “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders”, *Journal of Contemporary China*, 5 (12): 135-154.
45. Chen, Shuo. 2016. “From Governance to Institutionalization: Political Selection from the Perspective of Central-local Relations in China--Past and Present (1368-2010)”, *Department of Economics, Fudan University Working Paper*.
46. Cyert, Richard M., and James G. March. 1992. *A Behavioral Theory of the Firm* (2nd edition). New Jersey: Wiley-Blackwell.
47. Dreher, Axel, Michael J. Lamla, Sarah M. Rupperecht, and Frank Somogyi. 2008. “The Impact of Political Leaders’ Profession and Education on Reforms”, *Journal of Comparative Economics*, 37 (1): 169-193.
48. Earley Christopher P., and Elaine Mosakowski. 2000. “Creating Hybrid Team Cultures: An Empirical Test of Transnational Team Function”, *Academy of Management Journal*, 43 (1):

- 26-49.
49. Easterly, William. 2005. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Boston: The MIT Press.
50. Guo, Gang. 2009. "China's Local Political Budget Cycles", *American Journal of Political Science*, 53 (3): 621-632.
51. Hambrick, Donald C., and Phyllis A. Mason. 1984. "Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers", *Academy of Management Review*, 9 (2): 193-206.
52. He, Guojun, Shaoda Wang, and Bing Zhang. 2020. "Watering Down Environmental Regulation in China", *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (4): 2135-2185.
53. Huang, Yasheng. 2002. "Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective", *Political Studies*, 50 (1): 61-79.
54. Jia, Ruixue, Masayuki Kudamatsu, and David Seim. 2015. "Political Selection in China: The Complementary Roles of Connections and Performance", *Journal of the European Economic Association*, 13 (4): 631-668.
55. Jiang, Junyan. 2018. "Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China", *American Journal of Political Science*, 62 (4): 982-999.
56. Jiang, Junyan, Tianguang Meng, and Qing Zhang. 2019. "From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China", *Governance*, 32 (3): 531-546.
57. Jiang, Junyan, and Zhaotian Luo. 2021. "Leadership Styles and Political Survival of Chinese Communist Party Elites", *The Journal of Politics*, 83 (2): 777-782.
58. Jones, Benjamin F., and Benjamin A. Olken. "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II", *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (3): 835-864.
59. Landry, Pierre F., Xiaobo Lü, and Haiyan Duan. 2018. "Does performance Matter? Evaluating Political Selection Along the Chinese Administrative Ladder", *Comparative Political Studies*, 51 (8): 1074-1105.
60. Lazear, Edward, and Sherwin Rosen. 1981. "Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts", *Journal of Political Economy*, 89: 841-864.
61. Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89 (9-10): 1743-

- 1762.
62. Lü, Xiaobo, and Pierre F. Landry. 2014. "Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China", *American Political Science Review*, 108 (3): 706-722.
63. Morse, Janice M. 2015. "Data Were Saturated...", *Qualitative Health Research*, 25 (5): 587-588.
64. North, Douglas C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton Co.
65. Ocasio, William. 1997. "Towards an Attention-Based View of The Firm", *Strategic Management Journal*, 18: 187-206.
66. Oppen, Sonja, and Stefan Brehm. 2007. *Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China*. Lund: Department of Economics, Lund University.
67. Pazy, Asya, and Israella Oron. 2001. "Sex Proportion and Performance Evaluation Among High-Ranking Military Officers", *Journal of Organizational Behavior*, 22 (6): 595-715.
68. Rosen, Sherwin. 1986. "Prizes and Incentives in Elimination Tournaments", *American Economic Review*, 76 (4): 701-715.
69. Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China", *American Political Science Review*, 106 (1): 166-187.
70. Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (4th edition). New York: Free Press.
71. Spilimbergo, Antonio. 2009. "Democracy and Foreign Education", *American Economic Review*, 99 (1): 528-543.
72. Tjosvold, Dean, Chun Hui, Daniel Ding, and Junchen Hu. 2003. "Conflict Values and Team Relationships: Conflict's Contribution to Team Effectiveness and Citizenship in China", *Journal of Organizational Behavior*, 24: 69-88.
73. Whiting, Susan H. 2000. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
74. Williams, Katherine Y., and Charles A. O' Reilly. 1998. "Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research", *Organizational Behavior*, 20: 77-140.

75. Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
76. Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: The Free Press.
77. Xu, Chenggang. 2011. “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49 (4): 1076-1151.
78. Yao, Yang, and Muyang Zhang. 2015. “Subnational Leaders and Economic Growth: Evidence from Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 20 (4): 405-436.
79. Yao, Yang, et al. 2020. “Selection, Training and Incentivizing — Evidence from the CCER Officials Dataset”, *China Economic Quarterly*, 19(03): 1017-1040.
80. Zenger, Todd R., and Barbara S. Lawrence. 1989. “Organizational Demography: The Differential Effects of Age and Tenure Distributions on Technical Communication”, *Academy of Management Journal*, 32 (2): 353-376.

附录

附录 1 访谈提纲及个案对象

（一）访谈前言

尊敬的书记/市长您好，非常感谢您拨冗接受笔者的访谈。本次访谈主要涉及“地方党政领导干部专业背景、工作经历与工作认知”相关议题。基于社会科学个案研究的匿名化与知情同意的原则，本次访谈所涉及的所有内容均会一般规范和学术伦理进行匿名化处理，相关内容仅用于笔者相关学术研究使用，不会因为任何形式的信息泄露对您的工作、生活产生不良影响；访谈结束后，访谈文字稿内容将会及时发送给您知悉，相关内容的最终解释权均归您本人所有，您的个人权利将得到完全和充分的尊重与保障。再次感谢您的支持与帮助！

（二）个人基本情况

1. 本人的基本信息：如性别、年龄、籍贯、毕业院校、现任职务等。

（三）地方领导干部工作认知

1. 关于职业选择：

- （1）您可以分享一下您是什么时候决定从事现在这份职业的？
- （2）您为什么决定从事这份职业？这与您的教育经历、专业经历是否有关？

2. 关于职业认知：

- （1）您可以谈谈参加工作至今的工作经历吗？
- （2）我注意到您曾经在职能部门任职/在区县一级地方主政，书记/市长等综合性更强的岗位同专业化部门的岗位存在怎样的差异呢？
- （3）您曾经在多个地方担任主要领导人，这几段工作经历中，您的工作模式是否有所变化呢？为什么会有这样的变化呢？

3. 关于工作设想：

- （1）近期各地都在召开两会，在市人大会议上将由市长宣读本年度的政府工作报告。一般来说，整个起草过程会由市府办或政研室牵头，征求各职能部门、各群体意见，经过市政府常务会议和市委常委会议审议通过，基本敲定上会稿。在人大会议上由

您宣读后，结合代表意见进行微调，最后向社会公开。

- a. 在您任职的地方，报告的起草是否也是按照这样的流程？
- b. 作为地方主要负责人，您会更关注起草过程的哪个环节？/您在哪个环节会加入自己的意志和理念？

(2) 对于去年的工作总结，

- a. 您会更注重本市仍需改进完善的部分，还是更注重本市取得的成绩？
- b. 您为什么会更注重这部分的内容？

(3) 对于未来的工作计划，

- a. 您主要会更加关注哪方面的工作？
- b. 您为什么会更加关注这方面的工作？
- c. 这与您曾经的教育、工作经历是否有关？

4. 关于工作分工：

- (1) 您和书记/市长作为地方主要领导，工作上存在怎样的分工？
- (2) 在制定未来一年的工作计划时，您和书记/市长分别承担着什么样的任务？
- (3) 当对于工作的认知出现分歧时，您和书记/市长一般会选择如何解决问题？

(四) 个案对象信息

基于知情同意、资源和不伤害原则，本文对访谈对象采取匿名化处理，仅以编号标识引用，并提供模糊化的基本信息（附表1）。另外，基于田野材料，此处一并列上通过口述史、回忆录等方式获得的个案材料基本信息。对个案对象编号说明如下：

以“HZF-G-230205”为例，前两位字母“HZ”表示访谈地点（“XX”表示非访谈个案），第三位字母“F”表示个案材料获取方式（“F”表示线下面对面访谈，“O”表示线上视频访谈，“R”表示通过田野材料获得），第四位字母“G”表示对受访者的标识，最后六位数字表示访谈时间（“000000”表示非访谈个案）。正文中所有引用个案材料的内容均以该编号标识。

附表 1 个案对象基本信息

访谈对象编号	访谈时间	访谈对象信息	获取方式
HZF-G-230205	2023 年 2 月 5 日 17:00-18:30	男, 1970 年代生, 现任华东某地级市市委书记, 重点大学经济系硕士学位, 曾先后任多地区长、区委书记、市长等职。	个案访谈
BJO-L-230302	2023 年 3 月 2 日 15:00-16:30	男, 1960 年代生, 曾任西南某地级市市委书记, 地方师范专科学历, 曾先后任多地县长、县委书记、市长等职。	个案访谈
BJO-R-230405	2023 年 4 月 5 日 19:00-20:00	男, 1960 年代生, 现任华南某地级市市委书记, 重点大学管理学在职博士学位, 曾任职于省财政厅、省审计厅。	个案访谈
BJO-Q-230420	2023 年 4 月 20 日 15:00-16:00	男, 1950 年代生, 曾任华东多个地级市市委书记、市长, 重点大学工学专业本科, 曾任大学助教、县委书记等职。	个案访谈 口述史
XXR-Z-000000	《朱彤文存》	女, 1940 年代生, 曾任东北某地级市市委书记、市长, 重点师范函授本科, 曾先后任小学教师、中学校长、区长等职。	回忆录
XXR-B-000000	《我在深圳当市长》	男, 1940 年代生, 曾任华南某地级市市长, 重点大学工学专业本科, 曾先后任化工厂技术员、厂长、化工部副部长等职。	回忆录
XXR-T-000000	《市长手记》	男, 1940 年代生, 曾任华中某地级市市长、副市长, 地方师范大普。	回忆录

资料来源: 本文作者整理

附录 2 情感分析的实现

所谓“情感分析”（Sentiment Analysis，简称 SA），即文本倾向性分析，是“自然语言处理”（Natural Language Processing，简称 NLP）的重要分支，用于对文本的观点提取和情感识别。本文以哈尔滨工业大学社会计算与信息检索研究中心研发的“语言技术平台”（Language Technology Platform）为基础，借助“讯飞开放平台”（<https://console.xfyun.cn>）提供的通用接口，通过“网络应用程序接口”（web api）的方式接入，实现对政府工作报告的文本情感分析。其大致原理是通过构建倾向性计算算法，按照句子占文本篇幅给情感强度不同的情感词赋予不同权值，进行加权求和：

$$\bar{E} = \frac{\sum_{i=1}^{N_p} wp_i + \sum_{i=1}^{N_n} wp_j}{N_p + N_n}$$

其中， N_p ， N_n 分别代表表达正向情感和负向情感的词汇数目； wp_i ， wp_j 分别代表正向情感词汇和负向情感词汇的权值。一份文本信息，可以大致分为事实（fact）和意见（opinion）两类。事实是对某事的客观描述，意见则是包含对主题情绪的主观表达。情感分析可以模型化为分类问题：首先对句子进行“主观性分类”，即分为“主观意见”和“客观事实”；在此基础上，再对句子进行“极性分类”，即分为“正向情感”（大于 0.7）和“负向情感”（小于 0.3）。下表所示为接入程序完成后，实现政府工作报告情感分析的示例（附表 2）。

附表 2 政府工作报告情感分析示例

句子 sentence	情感得分 SA score	部分得分 part	得分 total
我们在中共杭州市委的领导下,以邓小平理论和党的十五大精神为指导,以江泽民同志“三个代表”重要思想为强大动力,认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府的各项工作部署,进一步解放思想,抢抓机遇,开拓创新,加快发展,通过全市人民的共同努力,较好地完成了市九届人大五次会议提出的各项目标任务.	0.7097	0.55	0.61
市区居民人均可支配收入 9668 元,农民人均纯收入 4496 元,分别比上年增长 6.4%和 6.8%.	0.515		
从总体上看,我市经济的整体素质不高,产业层次较低;结构调整力度不大,创新力和竞争力不强;城市规划空间布局制约矛盾突出,省会中心城市的辐射和服务功能不强;区域科技优势发挥不够,高等教育发展比较滞后,高素质人才和专门人才紧缺.	0.2335		
坚持“两手抓、两手都要硬”的方针,大力推进精神文明建设和民主法制建设,坚持依法治市和以德治市相结合,把我市建成全国一流文明城市,促进社会健康、和谐、有序地发展.	0.6241	0.63	
进一步确立城市在新世纪发展中的战略地位,按照“拓展空间,优化布局,完善功能,提高品位”的总体思路,积极推进新一轮城市建设与发展,增强中心城市的集聚和辐射功能.	0.8018		
各级政府部门深入开展“思源思进、加快发展”的教育和讨论,认真寻找自身差距,进一步转变工作作风.	0.4522		

资料来源:2001 年杭州市政府工作报告

附录 3 主题分类的实现

所谓“主题分类”(Text Classification, 简称 TC), 即根据一个已经标注主题分类的训练文档集合, 利用机器学习(machine learning)找到文本特征和主题类别之间的关系模型, 并利用该模型得出的分类体系或标准实现对新文本主题类别的自动标记。本文借助清华大学 THUCTC (Tsinghua University Chinese Text Classification) 中文文本分类工具包训练“政府工作报告”的分类模型, 该工具包选取二字符串 bigram 作为特征单元, 特征降维方法为 Chi-square, 权重计算方法为 tfidf, 分类模型使用的是 LibSVM 与 LibLinear (孙茂松、李景阳、郭志芑、赵宇、郑亚斌、司宪策、刘知远, 2016)。下表所示为模型训练完成后, 实现政府工作报告主题分类的示例(附表 3)。

附表3 政府工作报告主题分类示例

句子	主题分类	占比
全市国内生产总值从“八五”末的 638 亿元增加到 2000 年的 1191.5 亿元, 年均递增 13%.	经济发展 (A1)	0.164
进一步增强金融服务功能, 优化信贷结构, 推进金融创新.	财政金融 (A2)	0.014
再就业和社会保障工作取得较大进展, 已有 22.7 万名下岗、失业职工实现再就业, 低收入居民、困难企业职工和特困人员的基本生活得到保障.	民生福利 (A3)	0.066
加强生态环境保护力度, 努力做好污染防治, 建设一批环境与生态基础设施项目, 积极实施绿色工程, 营造“山青、水碧、天蓝、地绿”的生态环境.	生态环境 (A4)	0.032
全面实施城镇职工基本医疗保险、医药卫生和药品流通体制改革, 积极发展农村合作医疗.	医疗卫生 (A5)	0.009
发展文化产业, 组建宁波日报报业集团和市广电集团.	文旅教体 (A6)	0.074
加强预防保健工作.	应急防控管理 (A7)	0.000
中心城市、副中心城市、中心镇、一般镇四级城市体系初步形成, 城市化率达到 45%.	城乡发展 (A8)	0.111
企业技术改造力度明显增强, 技术创新体系建设加快.	科技与创新 (A9)	0.144
沿海国道主干线宁波段、萧甬铁路复线改造、栎社机场二期等工程全面实施, 以港口为中心的集疏运网络不断完善, 经济腹地明显拓展.	工程性技术设施 (A10)	0.080
加大产权制度改革力度, 进一步理顺劳动关系, 健全公司法人治理结构, 建立规范的现代企业制度.	深化改革 (A11)	0.070
完善社会治安综合治理网络, 规范娱乐服务场所管理, 坚决扫除黄赌毒等社会丑恶现象, 狠狠打击黑、恶势力和各类犯罪活动, 严厉打击邪教组织.	社会公共安全 (B1)	0.020
五年来, 全市各级政府和广大人民群众在省委、省政府和市委的领导下, 以党的十四大和十五大精神为指导, 高举邓小平理论伟大旗帜, 解放思想, 实事求是, 开拓进取, 扎实工作, 经受了亚洲金融危机、国内市场格局变化和特大自然灾害的考验, 较好地完成了“九五”计划确定的主要任务, 提前实现了现代化建设的第二步战略目标.	党政意识形态 (B2)	0.087
坚持依法行政, 运用法律手段管理经济、文化和社会事务.	政府建设 (B3)	0.067

资料来源: 2001 年宁波市政府工作报告

北京大学学位论文原创性声明和使用授权说明

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品或成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律结果由本人承担。

论文作者签名：

日期： 年 月 日

学位论文使用授权说明

本人完全了解北京大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，即：

1. 按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；
2. 学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并提供目录检索与阅览服务，在校园网上提供服务；
3. 学校可以采用影印、缩印、数字化或其它复制手段保存论文；

论文作者签名：

日期： 年 月 日