

□ 国家建设与社会治理

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

文 宏

【摘 要】注意力基础观是管理学及组织行为学研究领域的重要理论观点。运用自动文本分析方法，借助 QSR NVivo 9 软件，以中央政府工作报告（1954—2013）为分析文本，通过统计涉及基本公共服务的关键词的句子频数，分析中国政府推进基本公共服务的注意力配置。结果表明，中国基本公共服务的现状水准、供给结构、优先次序以及时代特征，均与政府对此领域的注意力直接相关。研究政府的注意力，可以廓清中央政府对基本公共服务的战略目标，为进一步推进中国基本公共服务均等化提供参考。

【关键词】基本公共服务；注意力测量；中央政府工作报告

【基金项目】教育部重大课题攻关项目（11JZD030）；国家社会科学基金重点项目（08AZZ001）

【收稿日期】2013-12-25

【作者简介】文 宏，兰州大学管理学院公共管理系主任，副教授，法学博士。（兰州 730000）

一、问题的提出

基本公共服务主要指一定社会经济条件下涵盖全体社会公众并满足全体社会公众对最低公共资源需求的公共服务。^[1]当前中国正处于经济社会发展的关键时期，广大民众在解决温饱问题之后，对义务教育、基本医疗、社会保障等公共服务的需求愈加迫切。自十届全国人大四次会议通过的“十一五规划纲要”中首次提出逐步推进基本公共服务均等化的任务以来，在此后党和国家多次重要会议中，基本公共服务均等化均被提及或强调。在党的十八大报告中，更是明确将“人民生活水平全面提高，基本公共服务均等化总体实现”作为全面建成小康社会和全面深化改革的目标之一。由此可见，推进基本公共服务均等化，为社会成员提供大体均等的基本公共服务既是党和政府的战略目标，同时也是党和政府的施政重点。虽然“基本公共服务均等化”作为专有名词在2006年才被首次提及，然而，基本医疗、社会保障、公共安全、义务教育等基本公共服务作为政府的重要职能一直在有条不紊地推进。那么，如何评价政府以往基本公共服务工作的绩效、准确测量当前中国基本公共服务的现实状况，成为政府总结和改进基本公共服务工作的重要前提。

通过梳理相关研究文献，笔者发现，在基本公共服务的测量问题上，当前学界大多以人均数据为蓝本，用财政、转移支付、GDP、居民收入的人均数据进行测量，基本公共服务均等化多被

异化或替换为“人均化”。然而，基本公共服务均等化与人均化并不等同，人均所拥有的基本公共服务数量是否符合均等化的要求，还需考量地域范围、人口密度及民众需求等诸多要素。地域范围较大、人口密度较小、经济发展欠发达的西部地区，当地人均所拥有的基本公共服务与东部地区存在较大的实质差异，无法用较为单一的人均数据涵盖不同地区的自然地理条件、经济发展水平、社会风俗习惯、文化发展程度等方面差异，导致难以评测政府在基本公共服务方面的工作绩效。为此，本文将以历年的中央政府工作报告为分析对象，通过规范的文本分析，挖掘、整理及分析相关的数据，测量中央政府对基本公共服务的注意力，试图为中国基本公共服务的评测提供另一个视角，期望能够得出一些对基本公共服务均等化发展具有参考意义的结论。

二、理论假设与研究设计

在组织行为学和管理学中，决策者的注意力通常被视为一种稀缺的资源，决策行为产生的关键取决于决策者将注意力聚焦在何处，具体决策过程实质也是决策者在无限的信息中，在分析组织的各项影响因素的基础上，持续关注、配置与聚焦注意力的过程。不同的注意力将会引导决策者无意识地关注“注意力”相关的议题选项，从而做出倾向性很强的决策方案。自从赫伯特·西蒙将注意力概念^{[2][210]}引入之后，决策者的注意力如何在管理实践中发挥作用就成为理论研究中的热点问题。20世纪90年代末期，美国学者威廉姆·奥卡西奥提出了注意力基础观（attention-based view of the firm）^[3]，认为组织决策的内容及方向取决于决策者将注意力集中在哪些议题方面；组织关心哪些议题及组织所做出的决策行为，与决策者所处的特定制度环境有关；决策者如何理解特定制度环境，取决于决策者注意力在制度背景中的配置及分布。组织决策注意力基础观为我们理解组织行为提供了一个崭新的视角，不仅可以影响组织行为的政治、经济、文化因素融合至行为机制中，而且有助于解释组织如何分配资源、如何投入精力在不同的议题及目标领域。政府作为公共组织，其注意力的分配及其影响过程，可以用来阐释政府重视某项活动，或是在某项领域投入资源达成目标的驱动机制。因此，本文研究的总体思路是：以中央政府工作报告为分析样本，引入QSR NVivo 9文本分析软件，结合关键词建立节点并进行编码，对其进行研读、归类及分析，依据基本公共服务所涵盖的具体工作事项，测量中央政府工作报告对基本公共服务事项的注意力，据此分析新中国成立之后中央政府对基本公共服务领域的关注度，廓清中央政府对基本公共服务的重视程度和战略部署，进而为推进基本公共服务均等化提出一些建设性的意见。为此，笔者在借鉴注意力与企业行为模型^[3]的基础上，厘定了本文的技术路线，具体如图1所示：

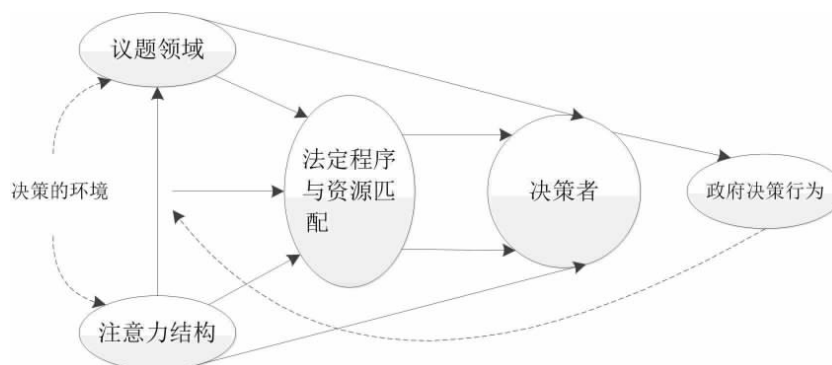


图1 技术路线图

（一）政府工作报告的地位及作用

在中国，政府作为公共管理职能的先天拥有者与公共利益的法定维护者，应当承担起供给基本公共服务的主要责任，应当成为建构基本公共服务体系的主导者。^[4]而《政府工作报告》作为具有法定效力的官方正式文件，既包括对过去一年工作成绩与问题的总结，又涵盖对未来一年政府工作的预期目标，是一个具有施政纲领性质的政策性文本，其中必然涉及政府工作的实施方案及具体安排，是各级政府进行资源配置与精力投入的指挥棒，具有政策性、权威性和纲领性等特点，蕴含着政府及决策者的价值取向、价值判断及价值准则，在很大程度上是在向民众宣告或承诺“政府将重视什么、将向哪些领域投入资源”。因此，选取历年中央政府工作报告中有关基本公共服务均等化的内容，作为评测政府对于基本公共服务均等化注意力的依据，并以其结果作为反映中国基本公共服务均等化发展状况的客观数据，在逻辑上具有可行性。

（二）文本分析方法

文本分析是一种定性和定量相结合的内容分析方法^[5-6]，最初应用于情报学和信息科学，逐渐发展成为现代社会科学领域的重要研究方法。在中国，文本分析方法在管理学科得到广泛应用。在企业管理领域，其通常作为重要工具用来分析企业文件以获得管理者的知觉重点。^[7]其实，组织及决策者行为本身具有无限向度，而语言是人类心智处理过程的反映，人的认知倾向反映在他经常使用的文字中，经常使用的文字处于人们认知的中心地带，反映了其思维中最为活跃的部分^{[8]58-76}，文字使用频率的变化反映了人们对于事物的重视程度与认知的变化^{[9]134-159}。而正式文件作为组织的重要文本，与具体决策存在着非常紧密的关系，文本资料中某些关键词的词频统计可以作为组织及决策者认知集中度或重要性的指示器。根据此原理，我们可以通过抓取关键词语并分析它在所掌握的文件资料中出现的频度、背景等，来分析资料作者知觉重点的所在和转移。^{[10]4-11}

（三）QSR NVivo 9 软件的运用

QSR NVivo 9 软件是一款自动文本分析工具，常用于帮助社会科学研究者解决那些仅靠定量或定性难以解决的问题。^[11]在研究中，QSR NVivo 9 软件，通常认为文本内容会反映当事人对某件事务的价值判断及认知情形，而文本中当事人认知模式的高低变化反映了当事人的价值判断与关注程度。^{[9]134-159}在具体的研究中，QSR NVivo 9 软件通常会用某一特定词汇或句子出现的频数或频率来测量决策者注意力的配置。^[12]人的注意力通常会体现在他所创造的文本资料中，而注意力的配置又与人的决策紧密相关。同样，此种注意力与组织文本之间的关联在政府组织的运作中依然存在。为此，笔者通过 QSR NVivo 9 软件，运用文本分析方法，选择与基本公共服务均等化各个维度相关的关键词进行分类汇总，逐一分析特定词频及其语义环境所隐含的信息，挖掘与之相关的组织行为。在此基础上，通过分析种子词语在文本中出现的频率，测量政府对基本公共服务问题的关注度。研究中将尽可能查找特定词汇的具体语境环境，确保其与决策行为的正向关系，保证研究的信度及效度。

三、研究过程与发现

从样本完整性角度出发，笔者拟选取新中国成立之后历年中央政府工作报告，由于有些特殊年份如 1961—1963 年，1965—1974 年，1976—1977 年政府工作报告缺失，因此，本文的研究文本最终是 1954—2013 年 60 年间的共计 45 篇《政府工作报告》。在研究中，首先，由于中央政府的任期为五年一届，故以每五年为一个分析单位，将政府工作报告进行合并。其次，将合并后的文本档案依次导入 ROST CM 6 分词软件，进行分词后导出分词结果，得出分词的词频排名并与

基本公共服务均等化的研究维度相结合^①，将基本公共服务划分为基本民生性服务、公共事业性服务、公益基础性服务、公共安全性服务等四个方面。再次，分别根据基本公共服务的四个方面，确定就业、社会保障、教育、医疗卫生、基础设施、生态、公共安全等一级关键词，梳理并汇总与之相关的二级关键词，邀请相关专家对此表中的关键词进行评分，将评分结果为6分以上（10分制）的关键词直接纳入最终的关键词表，对评分为4—6分的关键词放置于具体的语境中进行确认，以判定是否进行计数和编码。最后，采用QSR NVivo 9软件，按照最终判定的关键词，建立相关节点进行编码，为其所代表的基本公共服务均等化维度计数。在操作过程中，需要对关键词语义进行判断，当文本中的一个句子出现多个关键词时，每个关键词只编码一次；当一个句子中关键词的含义不同时，则对该语句进行重复计数。最终，本文确定了反映基本公共服务的关键词词表，详见表1：

表1 关键词汇总词表

四个方面	基本民生性服务		公共事业性服务		公益基础性服务		公共安全性服务
一级关键词	就业	社会保障	教育	医疗卫生	基础设施	生态	公共安全
二级关键词	再就业	扶贫	学生	卫生	投资	环境 资源	社会安全
	创业	保险	创新	医疗	财政	节水 发展观	违法 法规
	服务业	城乡	校舍	医院	城镇	枯竭 污染	主权 法律
	高技术	养老	毕业生	疾病	铁路	治理 节约型	法制 减灾
	劳动力	职工	院校	医药	扩建	节能 减排	受灾 暴力
	培训	社保	知识分子	药物		发展观	帝国主义
	工资	住房	高素质	药品		可持续发展	国防 依法治国
	旅游业	住宅					遵纪守法 依法
	艰苦创业						犯罪 法治

在运用QSR NVivo 9软件对历年中央政府工作报告进行编码分析后，统计出反映基本公共服务的句子数目（见表2）。从表2可以看出，中央政府对涉及基本公共服务的各个事项都有所关注。但在不同时期，对不同领域的关注程度存在较大差异，说明中央政府将更多的注意力配置给此领域。

上述研究过程直观地展现了研究的基本数据结果，根据表1所设定的基本公共服务各维度一级关键词的参照点数以及每五年政府工作报告的总句子数，我们计算得出政府对基本公共服务各维度以及关键词的关注度，从而得出每五年政府对基本公共服务均等化各维度的注意力数值（具体见表3），从中我们可以得出以下结论：

（一）中国对基本公共服务的注意力不断上升

从表2、表3的数据中可以发现：随着时间的推移，政府对基本公共服务的各个领域都给予了越来越多的关注，而将政府对基本公共服务各维度的关注度数据汇总，说明自新中国成立以来，政府在基本公共服务方面的注意力，呈现出均速增长的态势。尤其是改革开放以来，政府对基本公共服务关注度的上升更为迅速，进入20世纪90年代之后，基本公共服务更是处于一个相

^① 此处需要梳理有关基本公共服务均等化的相关文献，按照当前研究指向确定基本公共服务的维度，出于篇幅的考虑，笔者将另行文，阐释基本公共服务均等化关键词维度的选取。

对较高的加速度水准（详见图 2）。这既可以得出中国基本公共服务与经济发展呈现高度正相关的结论，同时也可以表明政府对基本公共服务的重视程度与时俱进。

表 2 反映基本公共服务的句子频数统计表

年份	关键词	就业	社会保障	教育	医疗卫生	基础设施	生态	公共安全
1954—1958	参照点数	62	67	156	29	54	12	79
	句子总数	2842	2842	2842	2842	2842	2842	2842
1959—1978	参照点数	20	25	146	11	21	11	135
	句子总数	1871	1871	1871	1871	1871	1871	1871
1979—1983	参照点数	61	113	150	36	117	51	132
	句子总数	2518	2518	2518	2518	2518	2518	2518
1984—1988	参照点数	90	117	127	23	129	55	95
	句子总数	2178	2178	2178	2178	2178	2178	2178
1989—1993	参照点数	88	107	173	36	167	83	122
	句子总数	2559	2559	2559	2559	2559	2559	2559
1994—1998	参照点数	99	194	151	76	233	113	63
	句子总数	2083	2083	2083	2083	2083	2083	2083
1999—2003	参照点数	152	197	198	52	222	226	116
	句子总数	2457	2457	2457	2457	2457	2457	2457
2004—2008	参照点数	182	239	254	180	283	423	138
	句子总数	2787	2787	2787	2787	2787	2787	2787
2009—2013	参照点数	227	384	320	254	287	405	166
	句子总数	2467	2467	246	2467	2467	2467	2467

表 3 政府对基本公共服务各维度的注意力数值表

年份	就业	社保	教育	医疗卫生	基础设施	生态	公共安全
1954—1958	2.18%	2.36%	5.49%	1.02%	1.90%	0.42%	2.78%
1959—1978	1.07%	1.34%	7.80%	0.59%	1.12%	0.59%	7.21%
1979—1983	2.42%	4.49%	5.96%	1.43%	4.65%	2.03%	5.24%
1984—1988	4.13%	5.37%	5.83%	1.06%	5.92%	2.53%	4.36%
1989—1993	3.44%	4.18%	6.76%	1.41%	6.53%	3.24%	4.77%
1994—1998	4.75%	7.58%	7.25%	3.65%	11.18%	5.42%	3.02%
1999—2003	6.19%	8.02%	8.06%	2.12%	9.04%	9.20%	4.72%
2004—2008	6.53%	8.58%	9.11%	6.46%	10.15%	15.18%	4.95%
2009—2013	9.20%	15.57%	12.97%	10.29%	11.63%	16.42%	6.73%

（二）中国对基本公共服务的注意力总体处于较低的水准

虽然新中国成立之后，政府对基本公共服务的注意力不断攀升，但注意力总体偏低。直至目前，政府对各个领域的基本公共服务注意力依然处于不到 20% 的较低水平，大大落后于经济发展等方面的关注度。这既不适应政府承担基本公共服务职能的时代潮流，也不符合政府推行基本公共服务均等化过程中的责任定位。从本质上而言，基本公共服务职能是政府职能转变的核心，基本公共服务职能不到位，经济调节、市场监管和社会管理三项职能也很难到位。^[13] 因此，未来

中国如何建立保障基本公共服务的财政体制，不断提高基本公共服务财政支出的比重；如何创新基本公共服务的供给模式，强化完善基本公共服务均等化的制度约束，全面提升中国基本公共服务的水准还任重道远。

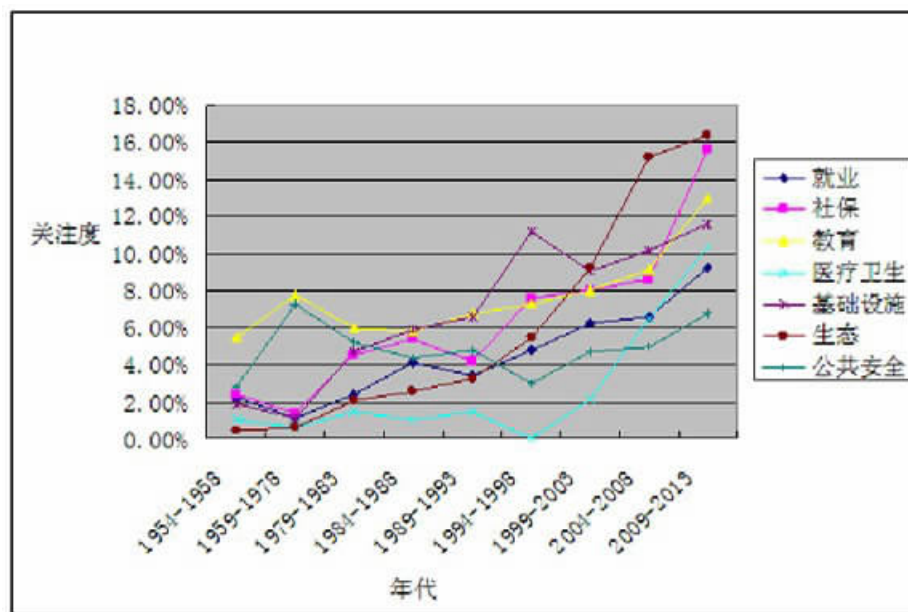


图2 基本公共服务均等化注意力变化趋势图

（三）中国政府在不同时期对基本公共服务的注意力有不同侧重

基本公共服务通常包括基本民生性服务（含就业、社会保障等）、公共事业性服务（含教育、文化、医疗卫生等）、公益基础性服务（含基础设施、生态等）、公共安全性服务（含公共安全等）。上述数据显示，新中国成立之后，政府对公共安全、就业、文化、教育等领域较为重视，其中教育的关注度最高，公共安全次之，对生态的关注度起初较低，后经过大致匀速的上升，成为当前关注度最高的领域；对社会保障方面的关注度，一直保持较高的增长率，成为当前基本公共服务中关注度次高的领域；政府对基础设施建设方面的关注也极具特色，在改革开放以前，政府对此方面的关注度较小，但发展较快。以上这些数据的变化，与中国政府职能转变的目标方向大体同步。

（四）中国对基本公共服务的注意力反映了当时的民众需求

不同的时代，政府对不同领域基本公共服务的注意力分配也存有差异，相应的供给结构具有显著的时代特征。上述数据显示，新中国成立初期，政府关注基本公共服务的注意力总体在教育与公共安全领域；改革开放初期，政府的注意力逐步扩展到生态、基础设施等领域；20世纪90年代，社会保障、基础设施建设的比重大幅上升；进入21世纪之后，生态等领域的关注度提升至前所未有的高度。这些基本公共服务供给的优先次序，既是民众需求导向的指引，同时也是符合不同时代财政支出特性的具体体现。如新中国成立初期百废待兴，国力孱弱与民众需求不足，需要投入更多的资源维护国家政权稳定，使得政府的公共服务关注度更多地放在公共安全与教育领域；改革开放初期，民众对社保的需求剧增，计划经济体制下的单位制受到冲击，社保的财政支出压力过大；20世纪90年代，高速发展的经济受到落后基础设施的束缚较大，国家建设重点转向基础设施建设方面；进入21世纪之后，如何应对人口就业高峰、经济发展带来的污染引起

民众生态意识的强化以及 2008 年金融危机的爆发等，促使政府将更多的资源投入到就业、生态及公共安全领域。因此，基本公共服务供给结构的变化，不仅与政府施政环境及民众需求存在重要的关联，同时也是政府进行资源配置或财政投入的外在显现。

四、余 论

在众多亟须政府处置的社会事务中，政府如何形成相应的政策议程与决策机制，与政府注意力的聚焦过程密切相关。政府在基本公共服务领域的投入，同样可以遵循上述分析过程。《政府工作报告》作为正式的法律文本，是政府注意力的主要呈现载体，《政府工作报告》的相关数据，可以从另一个视角测量和厘清政府在基本公共服务领域的投入状况。当然，本研究的文本是建立在赫伯特·西蒙的注意力概念以及注意力基础观之上的。借助 QSR NVivo 9 文本分析软件，对政府工作报告进行数据分析，测量政府基本公共服务的注意力，这既是文本分析方法在公共管理领域的扩展应用，同时也为基本公共服务均等化水平的测量提供了一种崭新视角。对于公共管理学界而言，这是一种具有启示性意义的新型研究，为深度挖掘大量官方及纲领性文本文件的有价值信息，提供了一个新的思路。当然，任何方法的创新都必须接受实践的检验，笔者将注意力的概念及 QSR NVivo 9 文本分析软件引入公共管理学科领域，还需要接受更多公共管理实践检验。而文本分析和注意力测量的方法，作为一种研究工具，将会为公共管理实践提供一些有益的启示，同时也会为提升公共管理学科的科学化水平做出一点贡献。

〔参考文献〕

- [1] 张贤明 《公正、共享与尊严：基本公共服务均等化的价值定位》，《吉林大学社会科学学报》，2012 年 4 期。
- [2] Simon H A. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press, 1947.
- [3] Ocasio W. Towards an attention-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 1997, 18(1): 187-206.
- [4] 张贤明、薛洪生 《当代中国基本公共服务体系建构的基本思路》，《学习与探索》，2012 年 5 期。
- [5] Woodrum D E. “Mainstreaming” content analysis in social science: Methodological advantages, obstacles, and solutions. *Social Science Research*, 1984, 13(1): 1-19.
- [6] Carley K M. Extracting team mental models through textual analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 1997, 18: 533-538.
- [7] Morris R. Computerized content analysis in management research: A demonstration of advantage and limitation. *Journal of Management*, 1994, 20(4): 903-931.
- [8] Sapir E. *Language: An introduction to the study of speech*. New York: Courier Dover Publications, 2004.
- [9] Whorf B L, Carroll J B (ed). *Language, thought, and reality: Selected writings of Benjamin Lee Whorf*. Cambridge: The MIT Press, 1956.
- [10] 郭玉霞等 《质性研究资料分析：NVivo 8 活用宝典》，台北：台湾高等教育出版社，2009 年。
- [11] Eisenhardt K M, Graebner M E. Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, 2007, 50(1): 25-32.
- [12] 吴建祖、毕玉胜 《高管团队注意力配置与企业国际化战略选择》，《管理学报》，2013 年 9 期。
- [13] 唐铁汉 《健全基本公共服务体系要有硬约束》，《行政体制改革》，2011 年 8 期。

〔责任编辑：刘文山 高 玥〕

On the Modernizing of China's Governance System and Governance Capability

ZHENG Yan , LI Meng (5)

Abstract: The target of promoting the modernization of China's governance system and governance capability is to perfect and improve the socialist system with Chinese characteristics. National governance system means that with the leading of CPC , the relationship and structure of political system and other mechanisms , institutions are harmonious and reasonable. National governance capability means the abilities to manage all the public issues by using the governance system. To modernize the national governance system needs to adapt the change of society by improving the mechanisms , institutions , and laws , and the main target is to institutionalize the governance system. To modernize national governance capability needs to strengthen the consciousness of obeying the laws and rules. The CPC and the government should be good at transfer the advantage of the governance system to the efficacy of administration and capacity of CPC. For realizing the modernization of national governance system and national governance capability , some measures should be taken: strengthening the leadership and changing the governance model of CPC , institutionalizing and legalizing the national governance system , unleashing the guiding function of CPC and government , culturing the society's consciousness and ability of accordance with the laws , institutions and rules.

Keywords: governance system; governance capability; modernization

Constructing Approaches toward Low Costing Interest Expression Mechanism

ZHANG Xian-ming (13)

Abstract: Open and low costing interest mechanism plays an essential role in just sharing of reform and development' achievements. Several serious issues in contemporary Chinese social justice fields such as increasingly expanding gap between the rich and poor and lack sharing of reform and development's achievements , are also closely related to the imbalance of interest expression , for the high cost of interest expression causes specific interest groups especially the social vulnerable groups hardly express their own interests. Low costing interest expression mechanism includes three fundamental segments , which are information obtaining , interest expression , and decision feedback. Therefore , to reduce cost of interest expression and to construct reasonable interest expression mechanism should realize itself through three aspects from promoting public information , ensuring free expression , and expanding democratic decision.

Keywords: social justice; cost of interest expression; sharing of reform and development's achievements

A Measurement of Government's Attention to Basic Public Services in China:

Based on the Text Analysis of the Central Government Work Report (1954—2013)

WEN Hong (20)

Abstract: Attention based view is important theory viewpoint in the field of management and organizational behavior research. This paper uses automatic text analysis method , with the aid of QSR Nvivo9 software , by the central government work report (1954—2013) for text analysis , through statistical sentence frequency of keywords about basic public services , to analysis the government's attention to basic public services in China. The results showed that the basic public service's status quo level , supply structure , priority ranking and time characteristics , are directly related to the government's attention in this field. Research of the government's attention , can clear the strategic target of the central government's basic public services , and can provide a useful interpretation to further promote the equal basic public services.

Keywords: basic public services; the government attention; the central government work report; attention based view

Financial Development , Human Capital and Reducing of Urban-Rural Income Gap:

Based on the Empirical Data of 40 Counties in Western China WEN Tao , WANG Xiao-hua , DONG Wen-jie (27)

Abstract: This paper selects the 40 counties in western China economic data from 2001 to 2010 , by establishing the