

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

● 武 晗, 王国华

(华中科技大学 公共管理学院, 武汉 430074)

摘要:焦点事件对政策议程的触发作用塑造了当前的“回应型”议程设置模式,这一现象业已引起学术界的广泛关注。现有研究大多聚焦焦点事件成功触发议程的各类因素,忽视了对那些未能进入政策议程,即“失灵”事件的研究。本文基于政府决策的注意力分配、模糊性环境以及决策风险,构建了焦点事件失灵的分析框架,进而通过40个案例的定性比较分析对其进行了验证。研究发现,抽象的议题诉求是失灵形成的必要条件,事件的非政府指向和偶发、单发特性也具有显著的推动作用。焦点事件的失灵不仅与议题的聚焦能力有关,还受到问题界定和议题诉求政治相关性的影响。在此基础上,本文识别并归纳了三类致使焦点事件失灵的政策不作为,并从政府决策的事实和价值层面对上述现象进行了探讨,对进一步改进政策议程设置有所启益。

关键词:焦点事件;议程设置;模糊性;失灵;定性比较分析

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2021)01-0055-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20201204.003

1 问题提出

如果将决策过程视为“如何解决问题”的过程,那么政策议程就是确定“解决什么问题”的过程。所以影响决策固然是权力重要的一面,能否影响政府的议事日程则更为重要^[1]。在一个相对开放的政治系统中,媒体议程、公众议程与政府议程之间的影响、互动与制约构成了政策议程的实质。随着政府对社会需求的有效回应成为当前衡量公共治理绩效的重要标准,公众议程在政治生活中的地位和重要性持续提升,我国的政策议程设置越来越表现出一种“回应型”特征^[2]。

“回应型”议程设置是指政府以回应公众需求,缓解社会压力为目的,直接将公众关注的议题纳入决策程序的一种议程设置过程^[3]。典型的事例包括

“孙志刚案”引发的收容遣送制度终结、“毒疫苗事件”对疫苗管理法出台的促进等,其核心与标志在于外部焦点事件在政策议程中起到的独立作用^①。一般情况下,舆论影响公众议程,进而改变政策议程,要经历复杂的方案论证和多重协商,而焦点事件则凭借聚焦能力,借助互联网等新媒介的传播扩散,短期内形成对政府的巨大舆论压力,将上述过程极大缩短,从而起到一种议程设置“催化剂”的作用。面对突如其来的压力,政府往往将议程设置作为一种平息焦点事件的策略性工具,导致近年来政府的“权宜性决策”和民众“闹大”事件的密集频发^[4]。上述现象业已引起众多学者的关注与反思。

现有研究主要从事件属性、媒体作用、领导重视等方面审视焦点事件对政策议程的触发作用。学者们认为,焦点事件通过聚焦能力暴露社会问题,揭示潜在危害,打破政策平衡,形成“决策契机”^[5]。面对日益提升的媒体曝光与社会问责压力,决策者对焦点事件的影响愈加重视^[6],有研究发现,多起事件的叠加和权威媒体、高层领导人的关注成为焦点事件触发议程的重要条件^[7]。也有学者认为,焦点事件的议程触发作用受到议题领域及传播方式的深刻影响^[8],作为一种特殊的信息传达机制,焦点事件

收稿日期:2020-06-11

基金项目:国家自然科学基金重点项目(71734002)

作者简介:武晗(1991-),男,华中科技大学公共管理学院博士研究生,研究方向:公共政策,E-mail:wh1390378@163.com;王国华(1966-),男,毕业于财政部财政科学研究所,博士,华中科技大学公共管理学院教授,研究方向:公共政策分析、舆情信息研究。

①本文中的焦点事件是指一类突发且不寻常的,能引起民众及政府广泛关注的事件。它通常对特定社会群体造成一定的负面影响或者危害,凸显了政策缺位或政策失败。

能够打破官僚体制的信息垄断,倒逼其解决问题^[9]。以上因素构成了认识焦点事件及其触发机制的主要视角。但是本文发现,上述研究忽视了对问题另一面的分析与探讨——虽然“回应型”议程设置模式近年来赋予焦点事件在公众、媒体和政府之间的独特作用,但并非所有焦点事件都能成功触发政策议程。事实上,从宏观层面看,由焦点事件直接导致的政策变动仍为数不多。因此,本文将那些未能触发政策议程的事件定义为“失灵”的焦点事件,“失灵”现象指的是决策者面对焦点议题没有选择出台政策或其他干预措施,而是采取一种不作为或“冷处理”的应对方式。

本文的研究问题在于,上述失灵的焦点事件具有哪些共性特征?哪些因素导致了焦点事件在这一议程设置模式中的失灵?这种“失灵”现象的背后是否存在着某种持续、稳定的制度性原因?对焦点事件失灵现象的探讨类似于“反事实”论证,其意义在于,从事实或因果关系的反面出发,可能发现被遗漏的原因要素,对既有理论形成补充,同时能发掘形成反面事实的制度性原因^[10]。本文在已有成果的基础上,从“注意力”、“模糊性”和“决策风险”三个维度构建分析框架探讨上述“失灵”现象的原因,并通过多案例的定性比较分析进行验证。

2 文献回顾与分析框架

2.1 相关文献回顾

焦点事件作为一种政治体系的外生性冲击,不仅对政策议程的创建产生了扰动,也改变了传统议程设置的顺序节奏。学界对这一现象和机制的研究已经积累了数量可观的文献。国外的相关研究以构建系统的分析框架为主,如 Cobb、Elder 和 Anderson 等学者提出的理性模型认为,焦点事件通过聚焦能力揭示隐藏问题、凝聚关注并形成外在压力促使问题进入政策议程,其触发议程的概率取决于事件被关注的程度^[11]。柏克兰进一步指出,焦点议题进入议程还须引起决策者的兴趣或满足其某种政治需要^[12]。金登构建的多源流理论则更为关注决策的模糊性环境,焦点事件进入议程是一个非理性的机会性过程,只有那些满足一些基本“幸存”标准(如问题清晰、技术可行、有明确备选方案且价值可接受)的社会议题,才能打破模糊性的限制并最终形成政策产出^[13]。由于议程设置与国家权力的制度化分配方式密切相关,国内的研究通常从议程创建的体制环境入手,在借鉴西方理论的基础上挖掘影

响焦点事件触发议程的本土化因素。如有学者认为,焦点事件通过聚焦和问题界定形成强大的民意压力,迫使决策者改变议程并纠正政策失误,形成特有的“外压模式”^[14]。随着网络时代的到来,许多学者注意到焦点事件的传播属性,认为新兴媒体能放大社会问题,实现舆论的裂变式传播和有效动员,助推其触发议程^[15,16]。也有学者聚焦中国情境下的现实治理方式,例如对“闹大”、“领导批示”等政策现象的关注,将焦点事件界定为社会问题不断政治化的过程。由于官员受到“避责”和“邀功”两种组织激励的作用,那些在官员考核中“一票否决”的事件、高频发生的事件以及凸显政绩的事件更易获得决策者的青睐^[17];而对“政策空转”和“象征性执行”等现象的剖析则表明,具体化的政策目标、政策方案的管理和技术可行性是影响议题能否进入议程的重要因素^[18]。此外,社会抗争领域的研究显示,虽然政府回应与焦点事件的影响力和关注度呈正相关,但决策者会优先处理社会治理方面的议题,政治性议题通常被回避或搁置,因为后者形成了对国家权力正当性的挑战,已有研究对上述观点进行了实证检验^[19]。

可见,现有研究虽对影响焦点事件“失灵”的原因和因素有所提及,但仍相对零散,且并未明确将其作为独立的研究问题进行理论探讨和实证检验。这不仅形成了政策议程研究领域的一个“盲区”,也无法全面地对我国政府回应的方式和特征进行描述总结。从本质上看,无论是理性视角下的挑选择优,还是有限理性视角对机会结构的强调,政策议程归根结底是一个对信息的搜集、评判和利用的过程,即与决策相关的哪些信息是可获得、可操作且具有政治可行性的。这构成了本文建立分析框架和探讨焦点事件“失灵”现象的总体思路。

2.2 分析框架:影响焦点事件“失灵”的三类因素

2.2.1 问题感知:决策的注意力分配

政策议程涉及问题的感知、界定和筛选三个要素,第一步便是感知问题。现实中政府的问题感知受到“注意力瓶颈”影响,集中表现为注意力的稀缺性:由于自身的有限理性,决策者的注意力分配并不均衡,对某一问题的关注是短暂且机会性的。这种注意力分配不均反映了政府对不同问题重要性和紧迫性的认知,通常被视为问题进入议程的驱动力^[20],自然也成为焦点事件“失灵”的重要原因:由于短期内政府对某一议题的关注往往意味着对其他问题的忽视,政策议程呈现为一个时效性很强的

问题排序和筛选过程，这可能导致某些量级低、范围小且缺乏舆论热度的事件无法引起决策者的足够关注。因此，焦点事件能否进入议程被广泛视为一个吸引和争夺有限注意力的过程，这主要体现在学者对焦点事件“聚焦能力”的探讨，其大小直接影响事件能否触发议程。一般认为，事件属性和媒体作用构成了衡量聚焦能力的两个维度。

事件属性是焦点事件本身的构成要素，包括事件的范围、热度、发生频率、时机和类型等。一般而言，事件的影响范围越大、持续时间越久、对公众的刺激程度越大。反之，就无法整合公众与媒体议程，提升聚焦能力^[21]。同时，类似事件的多发、叠加也能显著影响聚焦能力，因为其更易被公众视为制度性的政策漏洞或决策失败，助长了民众要求政府变革的压力^[22]。此外，事件发生的特定时机，如西方国家的周期性选举、我国党和政府的重要会议召开等，也会显著提升焦点事件的影响。如有学者在对“网约车”政策的研究中发现，政策出台前后恰逢党的十九大召开，规范共享经济发展的会议精神提升了决策者对相关焦点事件的重视程度^[23]。除此之外，聚焦能力还受到事件类型的影响。在不同的社会文化体系和政治环境中，公众对不同议题的关注有显著差异。如种族平等、枪支安全等议题在美国受到重视；分配公平、社会法治、环境保护等议题在中国更受关注。而我国独特的官僚体系和政绩考核制度也塑造了地方领导对“问责类”和“政绩类”焦点事件的高度重视。

除事件属性外，媒体作为沟通公众议程与政策议程的桥梁，通过对事件进行有选择的反复报道、扩大冲突和争议，也能显著提升曝光率和关注度，助推其成为社会焦点并进入政策议程^[24]。传统的议程设置理论注重媒体对公众注意力的引导，哪些议题能成为焦点事件、事件影响力的大小都受到大众媒体制约。随着互联网时代到来，网络政治参与赋予了公众象征性的政治主体角色，各类社交平台等新兴自媒体给与公众自主选择议题的权利，放大了焦点事件的议程触发作用，尤其是在制度化参与渠道尚不完备的中国。正如学者指出，当前中国的政策议程正由政府主导向多元互动转变，“自上而下”与“自下而上”的设置模式交替作用。在这一环境下，网络自媒体能见微知著，主动选择议题并孕育焦点事件^[25]。此外，自媒体与传统媒体的互动也能显著增强焦点事件的社会影响，提升其触发议程的机率^[26]。与新兴媒体不同，官方权威媒体作为“组织

喉舌”^[27]，主要社会功能仍是政策宣传，对焦点事件的报道既有传播性质，又有释放政策信息的属性，且对政策议程的影响更为显著^[28]。所以它们对焦点事件的报道和态度往往传递了决策者的某种政策信号，成为观察和预测事件政策走向的窗口。

由上可知，对焦点事件触发政策议程是否会“失灵”，注意力视角提供了事件属性和媒体作用两类可经检验的因素。其隐含假设是：并非事件本身的客观事实，而是公众和政府对事件的关注影响其能否触发政策议程^[29]。这也恰好解释了为什么在回应型议程设置模式下“焦点事件的激烈程度和发生方式往往比议题本身更重要”。然而，对决策注意力的广泛关注却在一定程度上忽视了政府议程选择的理性成分。而且，从解释力上考虑，上述因素也无法解释，为什么一些焦点事件造成了广泛影响，受到了政府关注，却仍出现了“失灵”。这是因为，问题感知仅是议程设置的第一步，它传递了公众要求政府解决问题和改变现状的某种“必要性”，但一项政策的出台，还需考虑政府当下是否具备解决问题的能力，以及解决的主观意愿，即“可能性”的问题。所以，在决策者获取政策问题的相关信息后，还需进一步对这些信息的可执行性、价值可接受性进行界定、排序和筛选。

2.2.2 问题界定：决策中的模糊性

在关注问题之后，决策者需要进一步判断哪些问题是相对“明朗”的，这表现为待解决的问题、目标及政策方案能够被清晰界定。因为一项政策的出台面临着多重预算约束、资源限制和组织协调压力。在有限的时间和资源条件下，只有当问题被清晰界定，政府才会考虑将其纳入议程并进行方案匹配，否则即使政策出台，也极易因目标不明和“选择性执行”导致政策“空转”甚至失败^[30]。所以，议程设置不仅是对冲突的回应，还来源于对社会问题的界定与评判。然而，随着多元社会的发展，公共组织决策越来越受到模糊性困扰。模糊性是指对同一现象或问题有着多种思考方式的状态，不同的思考方式代表相互竞争的解读^[31]，实质是一种理解社会问题的价值争议或矛盾冲突。Kosko认为，模糊性即多元化，是指针对一个议题不只有一个具体、统一的方法，而是存在更多或无限多看似合理的选择^[32]。例如关于核电的应用，支持者认为它是一个高效的环保举措，但反对者则将其建构为一个存在安全隐患的议题。不同于私营组织的营利目标，公共问题本身就具有高度的模糊和不确定性，政府决策面临

众多的含糊、混乱和价值冲突,这从根本上形成了“政策问题和偏好都不清晰”的模糊性决策环境,为决策者界定问题和目标带来了复杂的“技术性困难”^[33]。在模糊性决策环境下,政策议程也相应地被视为一种“认识复杂世界的尝试”^[34]。

所以,结合政府决策的模糊性环境,焦点事件触发议程取决于它如何被定义为问题。首先,焦点事件要与现实存在的问题相结合、与潜在的威胁相结合,同时要产生对问题新的解读和界定;其次,一项议题除了应被广泛关注,还必须包含明确可感知的政策诉求以及一致的价值共识。焦点事件之所以在回应型议程设置中发挥显著作用,一方面得益于聚焦能力带来的多方关注和舆论压力,为政策出台形成必要性条件;另一方面,焦点事件的问题识别作用能帮助决策者界定政策问题,匹配备选方案,为模糊性决策带来靶向效应,为政策出台提供可能性契机。所以,即使决策者关注了某一议题,但如果它的目标和诉求不够清晰、存在价值争议或者缺乏解决问题的可行方案,无法有效降低政府决策的模糊性,那么其触发议程的概率会大为降低,相关的方案筛选、排序也自然无从谈起。

2.2.3 问题筛选:决策中的风险

即使克服了注意力和模糊性等客观因素的限制,焦点事件触发议程仍有可能“失灵”,这通常是决策者基于政治价值和风险评判下的“有为之”。由于面对日益复杂的社会问题,决策过程充斥着政策风险。政策风险是指受主客观因素影响,政策无法达到预期目标的可能性,以及这种可能性引发的负面后果^[35]。理性的决策者在做出任何选择之前都面临着“风险-收益”评判:只有预期收益大于为风险所支付的成本,这项政策才可能是“有效且成功的”^[36]。此外,从风险社会的理论视角来看,决策中的风险是永续存在的,因而政策的本质即是对风险的选择、分配与规避^[37]。

上述风险不仅指决策可能引发的经济或效率损失,相反,在我国当下的信息社会,对政治风险的权衡占据着首要和支配地位。这是因为由决策失误所引发的政治风险直接与政权合法性及社会秩序的稳定相关。正如亨廷顿所言,任何政治体系建立后,都要保持稳定并考虑在构成以后如何使它垂于久远的问题^[38]。由于信息技术带来的赋权效应,传统实体权力的政治垄断逐渐被信息权力所分解,不断发生的网络焦点事件不仅通过舆论造势、共意动员等方式影响着政府决策,也日益解构着主流的政

治意识形态,对政治安全与社会稳定形成冲击。因此,在信息社会,政治风险与政治合法性已成为决策者所考虑的首要问题,反映在“回应型”议程设置模式中:政策议程或政策产出正是作为一种缓解政府压力、规避政治风险,以及消弭政治合法性危机的常化工具存在。其隐含的一个深层逻辑在于,将可能存在的政治风险或即将爆发的政治矛盾转化为利益层面的争端并及早加以解决。

一般而言,焦点事件的政治风险集中反映为它的核心诉求。如果焦点事件的诉求呈现为单纯的物质利益或群体权益争端,并未涉及政治立场或政治情感的表达,其风险是相对较低的,也更易为决策者所接受;相反,如果一项议题本身就包含一定的政治立场或意识形态倾向,具有特定的政治情感表达,以至于政府难以通过利益协调的途径进行调和,此类焦点事件就会带来较高的政治风险,进入议程的可能性也大为降低。其原因在于,高风险的焦点事件触及了政治意识形态的核心层面,当决策者面对这类问题,政策的效率和效能目标被置于次要方面,“底线思维”促使决策者的主要着眼点在于维护政府的核心政治价值与合法性。在此情况下,有计划、蓄意的政策不作为或“冷处理”,不仅是决策者“底线”态度的宣称,同时也是规避政治风险的策略选择。

综上,本文认为,注意力分配、模糊性和决策风险共同构成了焦点事件触发政策议程失灵的三大因素(如图1)。这一现象通常被称为“政策不作为”,具体体现在以下方面:第一,聚焦能力不足。焦点事件的客观属性和媒体的传播效应不足以聚合公众舆论,形成外在压力并引发决策者的关注。这导致议题无法取得议程的优先序位而出现“失灵”。第二,政策目标模糊。焦点事件的指向不清,议题涉及不同社会群体间的利益或价值分歧,在公众间存在争议而不能达成一致。这导致公众议程无法为政府提供“该如何做”的明确指导,存在相互冲突的政策目标。此外,由于各方莫衷一是,往往形成针对决策或政策方案的抵制联盟,它们通过削弱政府的法律、社会 and 财政支持阻碍决策。例如引发关注的玉林狗肉节取缔问题,由于公众之间存在不同取向的价值冲突,对政府所应扮演的角色及承担的责任也存在较大分歧,决策者选择了搁置议题。第三,政策工具模糊。确定政策工具、选定备选方案是决策的关键环节,其选择和使用受到不同政策环境制约。在公共安全、社会治理等公共领域,政府通常能依

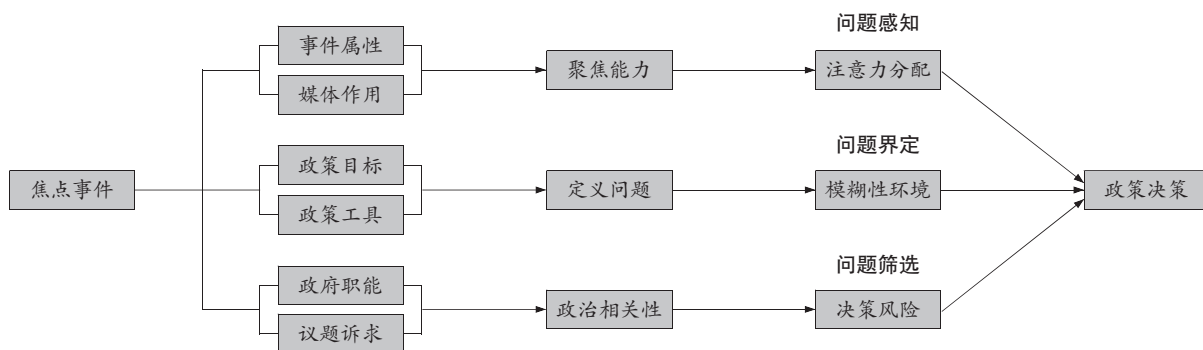


图1 分析框架：影响焦点事件“失灵”的相关因素

据既有经验设计政策工具,进行合理干预。但是,在涉及道德伦理、文化规范的私人领域,由于缺乏清晰的治理指标和绩效标准,政府很难找到恰当的应对手段和令人满意的政策工具。此外,许多问题的公共性和私人性质界限是模糊的,政府在解决这类问题的同时常常也在制造问题,复杂的社会系统受到干预后可能出现更多矛盾^[39],这也造成了政策工具选择的困难,导致政府决策延缓或不作为。第四,决策风险。正如萨托利指出,一切影响集体的决策都涉及内部成本和外部政治风险,风险误判导致的决策失误可能会使政治风险转化为政治危机^[40]。因此,当决策者判定焦点议题的诉求具有一定的政治敏感性,甚至与主流政治价值或意识形态背离,决策风险可能超出了政府当前可承受的范围,为了维护权威形象和合法性,往往也会采用“冷处理”的方式进行应对。这在现实中集中体现为政府维稳优先的政策取向。

上述分析表明,焦点事件在回应型议程设置中的“失灵”不仅与聚焦能力有关,还受到问题界定和决策风险的影响。可见,在公众和媒体议程“倒逼”政府决策的同时,政府自身也在对这些议题进行“挑选”。因此,为了验证上述结论,本文从决策的“注意力分配”、“模糊性”以及“政治风险”出发,按照焦点事件的聚焦能力和问题界定、决策风险提取前因条件,选取案例进行实证分析。

3 研究设计

3.1 研究方法

根据上文的分析框架,焦点事件“失灵”可能是由事件属性、媒体作用、议题指向等多重因素间的组合导致;同时,“失灵”案例中的因果关系并非呈线性或相关性,而是复杂和多因的。以线性因果关系为基础的定量分析方法虽然可以解释不同因素

的显著程度,但难以阐明导致焦点事件失灵的不同组合或作用路径。此外,本研究涉及中小级别样本量,并未达到量化研究的设定标准^[41]。因此,本文选择查尔斯·拉金等人提出并开发的定性比较分析(QCA)作为主要研究方法。作为一种旨在跨越定性和定量分析的方法,定性比较分析的实质是基于集合论的跨案例研究,其分析对象通常具有一果多因的复杂因果关系。与回归分析、相关分析和聚类分析将每个因素看作结果的前因因素不同,定性比较分析可以揭示多个前因因素间的复杂关系对结果的影响,并采用组态视角探究产生结果的充分性和必要性原因。此外,这一方法注重找出案例中包含的前因条件和结果之间的逻辑关系,更加注重某一现象发生的多重原因组合,而并非定量方法重视的相关性^[42]。QCA包含清晰集、模糊集与多值定性比较分析,本研究对前因条件的判定是“存在”或“不存在”、“高”或“低”,结果条件的判定标准是焦点事件的“失灵”或“触发”,皆为典型的定类变量,结合不同类型定性比较分析的特点与适用要求,以及资料特征与研究目标,本文采用的是清晰集定性比较分析(csQCA)。具体的分析和操作步骤如下:典型案例的选取、前因和结果条件的提取及编码、构建真值表和必要条件检测、条件路径组合分析。

3.2 案例选择

本文在界定焦点事件并归纳其在回应型议程设置中作用的基础上,通过查阅期刊文献、新闻报道和公开数据库,选取了2012—2019年间共40起焦点事件作为分析案例,同时满足以下标准:一是典型性和多样性。案例具有一定社会影响和代表性,引起社会各界广泛的关注和讨论,且具有类别、发生地、涉事主体和诉求上的多样性。二是案例的资料可获得性。作为一种面向案例的方法,QCA要求具备多渠道和多种类的资料对案例加以解释支

撑,因此一般选择媒体公开报道过或学术界有研究的当代事件,以获取详实的支撑文本。三是案例结果的可确定性。即能对案例是否出现“失灵”的结果进行判断和定性,且不会出现变化。四是案例数量的适中性。QCA 适宜于对中小样本案例的研究,且案例数量要与前因条件的数量相匹配,否则会出现大量逻辑余项。根据惯例,4~7 个前因条件对应的案例数量为 10~40 个为宜。经筛选后的案例如表 1 所示。

在 40 起焦点事件中,有 27 起触发了政策议程,13 起出现了“失灵”。焦点事件的议程触发率为 67.5%,失灵率为 32.5%,事件类型涵盖了灾难事故、食品药品安全、社会法治、环保邻避、公共安全、时政等六大领域。下面根据前文所述的分析框架,通过理论对话,从焦点事件的聚焦能力、问题界定、决

策风险三个维度选取条件并进行编码。

3.3 条件选择与编码

根据前文的分析框架,受到决策注意力分配、模糊性环境以及决策风险的影响,焦点事件的失灵是聚焦能力、问题界定与决策风险三个维度的因素共同作用的结果。因此,本文基于相关理论,选取舆论热度、叠加效应和权威媒体立场三个因素衡量聚焦能力;选取事件指向、备选方案两个因素衡量问题界定能力;选取政府职能、议题诉求的政治相关性作为决策风险层面的前因条件。相关说明如下:

3.3.1 聚焦能力

舆论热度。焦点事件的舆论热度是反映公众注意力的显著指标,也是聚焦能力的直接体现。政府快速精准回应舆论热点问题,是近年来构建回应型政府的客观要求,也是传统的“民本”理念和执政党

表 1 研究案例

编号	类型	年份	案例名称	相关政策议程	编号	类型	年份	案例名称	相关政策议程
01	灾难事故	2014	上海外滩踩踏事件	《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》	21		2015	天价虾事件	青岛市《关于进一步治理规范旅游市场秩序的通告》
02		2015	“东方之星”客船翻沉	《进一步加强长江等内河水交通安全管理的若干意见》	22		2015	拐卖儿童判死刑引热议	《刑法修正案九》第 241 条
03	食药安全	2012	毒胶囊事件	《药包材和药用辅料关联审评审批申报资料要求》	23		2015	毕节留守儿童自杀	《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》
04		2014	福喜过期肉事件	《食品安全法》修订	24		2015	淮南大学生扶老人事件	/
05		2012	问题疫苗事件	《中华人民共和国疫苗管理法》	25		2016	魏则西事件	《互联网信息服务搜索服务管理规定》
06	公共安全	2014	昆明 301 暴恐事件	《中华人民共和国反恐怖主义法》	26		2016	天价鱼事件	《黑龙江旅游业明码标价规定》
07		2019	民航总医院伤医案	《基本医疗与卫生健康促进法》第 57 条	27		2016	罗一笑事件	《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》
08		2019	高空抛物伤人案频发	《关于依法妥善审理高空抛物、坠物案件的意见》	28		2016	北京校园霸凌事件	行政拘留年龄降低
09		2012	青岛种树事件	官方回应整改	29	社会法制	2017	玉林狗肉节引争议	/
10		2013	官员财产公开引争议	/	30		2016	地铁凤爪女事件	/
11		2014	香港“占中”事件	/	31		2017	红黄蓝虐童事件	《关于进一步加强各类幼儿园管理的通知》
12	时政	2014	机动车环保限行争议	/	32		2017	江歌案	/
13		2016	凤凰古城收费事件	变更标准	33		2017	南京南站猥亵女童事件	《刑法修正案九》第 260 条
14		2016	香港议员宣誓风波	/	34		2018	涪涪良辱华事件	/
15		2016	香港学生侮辱国歌	《国歌法》	35		2018	高铁霸座事件	《广东省铁路安全管理条例》
16	环保邻避	2012	什邡 7·2 事件	取消项目	36		2018	鸿茅药酒事件	/
17		2017	昆明 px 事件	搁置项目	37		2019	滴滴顺风车乘客遇害	《出租汽车服务质量信誉考核办法》
18	社会法制	2012	三亚宰客门	政府公布海鲜批发价格标准	38		2019	奔驰车主维权事件	/
19		2012	温岭幼师虐童案	《刑法修正案九》第 260 条	39		2019	山大留学生伴读事件	/
20		2012	永州唐慧案	《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关劳动教养法律规定的决定》	40		2019	上海迪士尼翻包检查	/

“群众路线”的本质体现。因此,政府偏向于优先回应舆论热度高的议题,那些舆论热度较低的议题,其触发政策议程失灵的概率更高。本文选择百度指数作为衡量焦点事件舆论热度的标准,基于公众搜索行为的百度指数,是公众在某段时间内对议题主观探索和注意力分配的体现,作为衡量指标已被用于多项政治学和传播学研究^[43,44]。此外,有研究表明,社会和政治类焦点事件的热度周期约为50天左右。因此,根据已有经验,本文将发生50天后百度指数平均值低于1000的焦点事件定义为低热度,其更有可能形成失灵效应^[45],编码为1,反之编码为0。

叠加效应。如前所述,一定时期重复发生的焦点事件容易将一种曾被广为忽视的问题由一种“偶然现象”转化为规律性的必然和亟待解决的危机,从而更易被公众和政府视为现有政策的缺失或决策失误。因此,缺少叠加、在所有案例时限内单发、偶发的个例事件更容易造成议程的失灵,编码为1,反之编码为0。

权威媒体立场。在我国,官方权威媒体除了承担一般意义上的新闻报道外,还承担着传递政治话语、意识形态宣传、公共政策普及等政治职能。研究发现,人民日报、光明日报以及新华社等权威媒体的相关报道不仅是增强焦点事件聚焦能力的重要体现,其态度和立场还传达着决策者的政策解读和意义建构,影响着议题的政策走向。官方权威媒体对焦点事件的评论、反思和追责通常是相关议题进入政策议程的前奏^[46]。因此,本文对40起焦点事件的官方媒体态度进行了筛选,将持客观描述性态度的报道编码为1,持追责、反思态度的报道编码为0。

3.3.2 问题界定

事件指向。不宜用公共法规约束的道德、私人领域和需要政府干预的公共领域通常并非泾渭分明,若事件无明显指向性,政府通常对处于以上领域边界的问题持谨慎态度。清晰的事件指向传递了公众议程在利益和价值层面达成的集体共识,通过为政府确立明确的政策目标降低了决策的模糊性,相应也打破了某些利益联盟的政策阻碍。此外,回应公众对公权力的质疑,也是政府信息公开,维护公信力的基本要求。因此,本文认为,焦点事件失灵可能是由于议题并未明确指向公权力,并将此类事件编码为1,反之编码为0。

备选方案。如前所述,明确可行的备选方案为决策者提供了解决问题的工具,是议题打破模糊性,进入议程的重要因素,多源流理论将其视为政策之窗开启的必要条件之一。作为决策者解决问题、达成目标的手段,备选方案集中体现了政策问题是否具有管理、组织和技术上的操作性和实施性,也反映了政府是否“有能力”处理焦点议题。此外,政策议程受到多种稀缺条件的约束,政府通常优先解决那些“已经具有成熟应对经验、措施和方法”的议题。所以,即使意识到问题严重性,但若缺乏解决问题的可行计划,或由于各方利益、价值的冲突无法在备选方案上达成共识,焦点事件也可能出现失灵。因此,将未形成系统政策建议、备选方案的事件编码为1,反之编码为0。

3.3.3 决策风险

政府职能。反映政府职能和行为错位的议题往往对政府形象和权威形成挑战,带来更大的政治阻力和决策成本,同时也容易使民众产生对政府的信任和认同危机,持续破坏民众对公权力的心理感知和一致认同,削弱政府的合法性基础。例如,在2019年末新冠肺炎疫情爆发的窗口期,由于透露“SARS传播”相关信息,地方主管部门对八名医务人员做出了“造谣”的定性和处理,且被权威媒体集中报道。这很可能造成了地方决策者为避免权威受损和上级追责,而坚持“未发现病毒明显人传人”的宣传口径和“内紧外松”的总体策略。因此,从决策风险的角度,反映政府职能错位的议题更有可能失灵,编码为1,反之编码为0。

议题诉求。根据前文所述,直接涉及经济利益、人身安全等具体化诉求的议题进入议程的阻力较小,而涉及社会情感、政治权利等抽象诉求的焦点事件失灵的概率较高^[47]。其原因在于,意识形态和政治价值可以塑造政府有目的的不作为,与物质利益相关的具体化诉求通常很少涉及意识形态的冲突,而抽象的政治情感类诉求因其隐含政治价值与意识形态冲突而具有较高的决策风险,这通常是决策者无法接受的。因此,将含抽象类诉求的事件编码为1,反之编码为0。

本文的研究问题是焦点事件因何失灵,因此,将是否触发政策议程作为结果条件。未能触发议程,即失灵的焦点事件编码为1,成功触发则编码为0。判定标准如下:焦点事件是否引发了相关法律法规的出台及变更,或者促使决策者改变、取消原决策(如表2)。

表 2 条件选择与编码

来源	名称	编码标准(编码为 1)	案例频数
前因条件	舆论热度	事发 50 天后百度指数均值低于 1000	4
	聚焦能力	叠加效应	14
	权威媒体态度	描述性报道	13
	问题界定	事件指向	27
		备选方案	10
	决策风险	政府职能	9
		议题诉求	15
结果条件	事件失灵	议程触发	13

4 结果分析

4.1 单因素必要性分析

在对条件进行筛选和编码后,需构建焦点事件的二分数据表并通过 fs/QCA3.0 软件构建真值表,在此基础上进行单因素的必要性分析。fs/QCA3.0 软件会对每个前因条件与结果条件的一致性做出检测(表 3)。

QCA 认定,在单因素必要性分析中,一致性大于 0.9 的因素可看作事件发生的必要条件,一致性大于 0.8 的因素则视为事件发生的充分条件。如表 3 所示,只有“抽象的诉求”的一致性为 1,这表明,由于此类诉求相对具体诉求更加模糊和难以界定,且面临更大政治风险,因而政治、情感类的抽象诉求成为焦点事件失灵的必要条件。其他条件的一致性均未超过 0.8,表明这些因素都无法独立促成焦点事件的失灵,需要对前因条件的不同组合进行分析,以考察抽象的诉求这一必要条件如何与其他因素共同组成焦点事件失灵的多元路径。

4.2 条件路径分析

QCA 为条件因素的路径组合分析提供了复杂解、中等解和简单解。本文选择复杂解进行路径分

析,能更为完整地反映前因条件间的组合关系并排除反事实路径。如表 4 所示,6 条路径和整体解的一致性(Solution Consistency)均为 1,显示各路径上的原因组合都是焦点事件失灵的充分条件。所有路径的初步覆盖率(Raw Coverage)都超过了净覆盖率(Unique Coverage),表明存在符合多重因果路径的支持案例,且路径的覆盖分布较为平均。通过比较和筛选,本文选择路径 2、路径 3 和路径 6 作为典型组合进行详细分析^①。

路径 2:~单一事件*官媒描述性报道*未指向政府*~政府职能错位*无备选方案*抽象的诉求。此路径表明,尽管焦点事件多次发生,反映了政

表 3 单因素必要性分析

前因条件	一致性	覆盖率
舆论热度低	0.214286	0.600000
单一事件	0.642857	0.600000
官媒描述性报道	0.500000	0.583333
事件未指向政府	0.571429	0.296296
未出现备选方案	0.571429	0.800000
政府职能错位	0.285714	0.444444
抽象的诉求	1.000000	0.875000

表 4 条件路径组合

路径编码	路径组合	初步覆盖率	净覆盖率	一致性
1	单一事件*~官媒描述性报道*未指向政府*~政府职能错位*抽象的诉求*~无备选方案	0.214286	0.0714285	1
2	~单一事件*官媒描述性报道*未指向政府*~政府职能错位*抽象的诉求*无备选方案	0.285714	0.214286	1
3	单一事件*舆论热度低*~官媒描述性报道*~政府职能错位*抽象的诉求*~无备选方案	0.214286	0.0714285	1
4	~单一事件*舆论热度低*未指向政府*~政府职能错位*抽象的诉求*无备选方案	0.142857	0.0714285	1
5	~单一事件*~舆论热度低*官媒描述性报道*~未指向政府*政府职能错位*抽象的诉求	0.142857	0.0714285	1
6	~单一事件*官媒描述性报道*~未指向政府*政府职能错位*抽象的诉求*无备选方案	0.142857	0.0714285	1

Solution Coverage: 0.923077; Solution Consistency: 1

注:“*”表示“且”,指条件同时并发;“~”表示“非”,指条件的反面情况。

^①在有效路径中,净覆盖率最高的路径可以解释更多的案例,反映了条件的必要性。通过比较,路径 2 的解释力最强。此外,根据布尔原则,路径 3、6 分别是路径 1、5 的简化,因此路径 2、3、6 更为典型。

府职能缺位,引发主流媒体的关注,但并未明确指向政府或公权力的使用,同时也并未出现明确一致的、解决问题的备选方案,焦点事件即会失灵,这一路径的决策逻辑可归纳为“争议型不作为”。典型案例包括“玉林狗肉节事件”、“淮南大学生扶老人事件”等。首先,由于事件事实本身的复杂性、模糊性和异常性,上述议题在公众间存在较大争议,含糊的问题归因和对立的价值取向无法在短期内令公众做出明确的是非判断,进而形成对政府决策的一致呼吁和外部压力;其次,事件的问题指向大多为道德规范和公序良俗,虽然也在一定程度上反映了政府职能的缺位,但由于更多地涉及私人决策领域,出于对公权力的自我约束,并不适合通过决策进行强制干预,并且即使干预,囿于价值、偏好和绩效的模糊,很难找到令人满意的政策工具和解决方案。所以,事件事实、政策目标和工具的模糊共同构成了政府不作为的决策逻辑。例如备受争议的“玉林狗肉节”,时任玉林市副市长在接受采访时表示,“民间狗肉节涉及数百万人的生活习惯,政府似乎没有什么依据加以禁止或取缔。最好是不插足不插手,让它在民间争论中存在或消失”。此外,权威媒体《人民日报》对此事也释放了较为模糊的政策信号,提出“狗既是伴侣也是食材,政府的角色应为监管而不是管制。”这也促使地方政府在处理此事上持“划清界限”的态度。

路径3:单一事件*舆论热度低*~官媒描述性报道*~政府职能错位*抽象的诉求*~无备选方案。这一路径表明,虽然焦点事件反映了政府职能缺位并引发了官方权威媒体的归因与反思,且提出了初步的政策建议。但由于事件诉求较为抽象,且并未出现同类事件的多发与叠加,舆论热度较低,政策议程并未触发。相关决策逻辑可称作“权宜型不作为”。典型的案例包括“洁洁良辱华事件”、“奔驰车主维权事件”等。上述事件验证了注意力分配的解释逻辑:作为政府决策的外在压力和基础性因素,特定议题的公众关注度是有时效性且此消彼长的,公众对偶发、单一的事件的关注很有可能被新的热点议题所替代。所以这类事件虽然能在短时间内引发公众关注,但是由于缺乏叠加效应,无法维持较高的舆论热度,从而对政府形成持续性的决策压力,政府也因而采取“权宜之计”、“就事论事”的应对策略(如回避、处罚或约谈),而并非系统性地提上政策议程。例如对“奔驰车主维权事件”,光明网和《法制日报》就刊文称,“缺乏持续性的舆论

关注使这一事件轰轰烈烈地来,静悄悄地去,既没能推动消费者维权能力的提升,更没有带来法治的进步。”

路径6:~单一事件*官媒描述性报道*~未指向政府*政府职能错位*抽象的诉求*无备选方案。这一路径显示,虽然焦点事件存在叠加效应且明确指向政府,但由于涉及政府职能的错位和抽象的诉求,官方权威媒体并未提出归因与追责,焦点事件出现了失灵,这一路径的决策逻辑可归结为“风险型不作为”。典型案例包括“官员财产公示”和“香港占中事件”等具有一定政治敏感性的焦点事件。此类事件的诉求具有某种政治倾向,决策者应对此类诉求首先考虑的是意识形态和政治稳定,而非回应诉求和决策效率。此外,这类事件蕴含较大政治风险,如果时机尚不成熟,仓促决策很可能引发新的政治和社会危机。因此,决策者需要更多的时间、证据和契机来评估事态的发展趋势,或者直接采取拖延、“冷处理”的应对策略。例如“官员财产公示”事件发生后,已有多地开展了试点类的实践探索,但公开范围有限且尚未广泛推广。亦有试点因“维护稳定”和“中央未明确指示”等被上级叫停。这表明此类问题进入议程需要特定条件 and 政治时机,急于推行,可能会削弱执政党的权威及合法性。

5 总结和讨论

本文从注意力分配、决策模糊性和决策风险三个维度,构建分析框架并通过实证检验对“焦点事件因何失灵”这一问题做出了回答,识别出“争议型”、“权宜型”和“风险型”三种类型的政策不作为。研究发现,焦点事件失灵不仅与聚焦能力及其对政府注意力的作用有关,而且受到问题界定及相关决策风险的影响。从具体作用因素来看,首先,抽象的政治、情感类诉求构成失灵的必要条件。这表明,一方面,不同于经济利益、人身安全等实质性诉求,包含抽象诉求的议题,其事实和价值模糊性更强,相关的政策目标、政策工具更加难以被决策者清晰地界定;另一方面,在以“维稳”为目标的治理环境和以“政治意识”为导向的决策理念双重作用下,决策风险及其可能引发的政治影响仍然是政府决策的首要权衡要素。其次,缺少备选方案、事件的非政府指向和偶发、单发特性能够与抽象的诉求组成焦点事件失灵的充分条件。这表明,公众议程的一致性压力、焦点事件所引发的系统性关注也是决策者考

虑的重要因素。可见,随着回应性政府建设和“亲民”形象的塑造,公众议程在政策议程中的影响显著提升,决策者对公共领域的政策问题和系统性频发的焦点事件具有较高回应性。“政府职能错位”这一要素并未对失灵效应造成显著影响,表明政府设置议程并非会为维护形象采取拖延或回避策略,其着眼点在于议题的实际诉求:如果议题反映了具体的政策缺陷且政治敏感性较低,决策者往往会及早加以解决。

本文在以下方面进行了尝试与创新:第一,不同于以往研究关注焦点事件如何成功触发政策议程,本文聚焦我国回应型议程模式中焦点事件“失灵”这一特殊现象,通过“问题感知、界定和筛选”的一般性过程构建分析框架,识别出导致焦点事件“失灵”的多种因素及其背后的制度性原因,拓展了政策议程理论的研究视角。第二,已有研究关注聚焦能力等事实性因素对焦点事件触发议程的作用,相对忽视了对决策过程中价值因素的探讨。由于执政党及政府在决策体系中占据核心领导地位,价值偏好、意识形态和政治风险等因素在我国的政策议程中起到了不可忽视的作用。本文从模糊性和决策风险维度,将焦点事件背后的价值偏好、意识形态等规范性因素纳入考察范围,既深化了对我国政策过程的认识,亦有利于对既有理论进行补充和本土化修正,提升其对中国现实情境的解释力。第三,政策议程的创建反映了特定时期的政治生态,以及政府治理的运行逻辑。通过对“失灵”现象的探讨,本文揭示了政府应对焦点事件可能采取的“不作为”策略,并通过类型划分呈现了政府对议题的“挑选”过程,丰富了政策议程理论的中国经验,并对进一步改进我国的议程设置过程有所启益。

不难发现,我国当前的议程设置虽然不乏主动构建共识的尝试,但仍然主要呈现出典型的“压力-回应”特征,即公众、媒体通过舆论压力“倒逼”政府决策并形成路径依赖。这也是焦点事件发挥重要作用、具有特殊地位的基础性原因。然而,不能忽视的是,在公众和媒体议程制造压力,“倒逼”政府决策的同时,政府自身仍然在对这些议题进行“主动挑选”。由于决策者的有限理性、决策环境的模糊性以及政治风险,这种挑选遵从“事实-价值”的双重逻辑。正如西蒙所说,客观事实与价值排序是决策产生的基础和前提。一项决策首先产生于对问题信息的搜集、识别与判断,在此基础上,再依据特定价值取向对政策目标和方案进行筛选与排序。这也

构成了焦点事件失灵,即政策不作为的两个基础性逻辑:一是问题复杂性和决策者的有限理性导致的事实或价值模糊,通常形成了被动或无意的政策不作为;二是决策者在获得了真实信息的基础上,对某些政治价值和风险的考量超过了基于事实的理性判断,导致了主动或有意的政策不作为。因此,如何在技术上增强决策信息的广泛性、可得性和真实性,以最大限度地降低客观环境对决策的限制;如何在制度上完善公众参与、监督机制以保证决策的价值选择不偏离公共利益,都是亟待进一步思考的问题。

本文仅围绕焦点事件失灵这一现象进行了初步分析,客观上仍存在诸多不足。例如,由于研究方法和信息、数据获取的限制,本文选择了40起具有代表性的焦点事件作为研究案例,体量较小的样本显然不足以穷尽失灵现象的所有原因和政策不作为的真实规律;此外,文章并未对决策主体(中央政府和地方政府)进行层级和逻辑上的划分,因而无法区分不同层级政府决策的差别和特点;最后,相对宏观的多案例研究尚需要深入的单案例深描以对结论进行佐证,这都是后续研究所应着重完善之处。

参考文献:

- [1] BACHRACH P, BARATZ M. Two Faces of Power [J]. American Political Science Review, 1962, 56(4): 947-952.
- [2] 刘伟,黄健荣.当代中国政策议程创建模式嬗变分析[J].公共管理学报,2008,5(3):30-35.
- [3] 赵静,薛澜.回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析[J].政治学研究,2017(3):42-46.
- [4] 韩志明.问题解决的信息机制及效率——以群众闹大与领导批示为中心的分析[J].社会科学文摘,2019(8):28-30.
- [5] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学,2006(5):97-99.
- [6] JUN M. The Rise of Social Accountability in China [J]. Australian Journal of Public Administration, 2012, 71(2): 111.
- [7] 黄扬,李伟权.事件属性、注意力与网络时代的政策议程设置[J].情报杂志,2019,38(1):124.
- [8] 李良荣,郑雯,张盛.网络群体事件爆发机理:“传播属性”与“事件属性”双重建模研究[J].现代传播,2013(2):29.
- [9] 韩志明.信息支付与权威性行动——理解“闹决”现象的二维框架[J].公共管理学报,2015,12(2):42-45.
- [10] 韩逸畴.国际法中的“反事实推理”:作用与局限[J].现代法学,2018(1):168-170.
- [11] COBB R W, ELDER C D. The Politics of Agenda-Building:

- An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory [J]. Journal of Politics, 1971, 33(4): 892-894.
- [12] BIRKLAND T A. Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting [J]. Journal of Public Policy, 1998(1): 53-54.
- [13] KINGDON J W. Agendas, Alternatives and Public Policies [M]. New York: Longman, 2003: 72.
- [14] 杨云舒. 回应性政策议程触发模式: 对我国特有政策议程模式的一种尝试性阐释[J]. 云南行政学院学报, 2020(3): 136.
- [15] 陈娇娥, 王国华. 网络时代政策议程设置机制研究[J]. 中国行政管理, 2013(1): 28-32.
- [16] 郭雄腾, 李伟权, 黄扬, 麦韵妍. 融媒体时代下的政策议程设置: 事件属性, 领导高度重视还是公共舆论? [J]. 情报杂志, 2020, 32(5): 24.
- [17] 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): 93-98.
- [18] 李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J]. 公共行政评论, 2012(3): 66.
- [19] 王国华, 武晗. 从压力回应到构建共识: 焦点事件的政策议程触发机制研究[J]. 公共管理学报, 2019, 16(4): 36.
- [20] 王英伟. 政府注意力差异化配置对公共政策样态的塑造——以中国生育政策为例[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019(7): 143-146.
- [21] 拉雷·N·格斯顿. 公共政策的制定——程序和原理[M]. 重庆: 重庆出版社, 2001: 25.
- [22] 约翰·金登. 政策、备选方案与公共政策[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 27.
- [23] 黄扬, 李伟权. 网络舆情推动下的网约车规制政策变迁逻辑——基于多源流理论的案例分析[J]. 情报杂志, 2018, 37(8): 85-89.
- [24] 马克斯韦尔·麦库姆斯. 议程设置[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [25] 邝艳华, 叶林, 张俊. 政策议程与媒体议程关系研究——基于 1982 至 2006 年农业政策和媒体报道的实证分析[J]. 公共管理学报, 2015, 12(4): 39.
- [26] 李波. 传统媒体与网络媒体的新闻互动传播[J]. 新闻界, 2012(3): 62-64.
- [27] 李良荣. 论中国新闻媒体的双轨制——再论中国新闻媒体的双重性[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2003(4): 1-4.
- [28] 朱亚鹏, 肖棣文. 谁在影响中国的媒体议程: 基于两份报纸报道立场的分析[J]. 公共行政评论, 2012(4): 121-144.
- [29] 侯光辉, 陈通, 傅安国, 田怡. 框架、情感与归责: 焦点事件在政治话语中的意义建构[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 73-82.
- [30] 吕普生, 吕忠. 中国基层执法中的相机选择: 从策略赋权到话语使用[J]. 中国行政管理, 2020(3): 78-86.
- [31] MARTHA F, MARCH J G. Information in Organizations as Signal and Symbol[J]. Journal of Public Policy, 1981, 26(2): 171.
- [32] KOSKO B. Fuzzy Thinking: The New Science of Fuzzy Logic [J]. Quarterly Review of Biology, 1993, 58(3): 384.
- [33] AZMANIAN D, SBATIER P. Implementation and Public Policy [M]. Glenview: Scott Foresman, 1983: 21.
- [34] KARL W E. The Social Psychology of Organizing [M]. New York: Random House, 1979: 132.
- [35] 王凤彬, 李东. 管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [36] 丹尼斯·缪勒. 公共选择理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 178.
- [37] 杨嵘均. 网络空间集体动员的运作逻辑、政治风险及其治理[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2020(5): 76.
- [38] 萨缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 26.
- [39] 肖芸, 赵俊源. 任务模糊性视角下科层制变革的不同走向[J]. 公共行政评论, 2019(2): 166.
- [40] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 北京: 东方出版社, 1998: 32.
- [41] 唐睿, 唐世平. 历史遗存与原苏东国家的民主转型——基于 26 个国家的模糊集与多值 QCA 的双重检测[J]. 世界经济与政治, 2013(1): 44.
- [42] RAGIN C. Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Set and Beyond [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2008: 36-49.
- [43] 孟天广, 赵娟. 大数据时代网络搜索行为与公共关注度: 基于 2011—2017 年百度指数的动态分析[J]. 学海, 2019(3): 42.
- [44] 李明, 曹海军. 信息生态视域下突发事件网络舆情生发机理研究——基于 40 起突发事件的清晰集定性比较分析[J]. 情报科学, 2019(12): 154-159.
- [45] 周俊, 王敏. 网络流行语传播的微观影响机制研究——基于 12 例公共事件的清晰集定性比较分析[J]. 国际新闻界, 2016(4): 26-30.
- [46] 王雄军. 焦点事件与政策间断——以《人民日报》的公共卫生政策议题变迁为例[J]. 社会科学, 2009(1): 45-47.
- [47] ZHANG M, DING X D. Public Focusing Events as Catalysts: An Empirical Study of "Pressure -Induced Legislation" in China [J]. Journal of Contemporary China, 2017, 26(107): 1-15.

(6) Attention, Ambiguity and Risk: How Focused Events Fail in Responsive Agenda Setting

——A Qualitative Comparative Analysis Based on 40 Focus Events

Wu Han, Wang Guohua ·55·

(College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, 430074, China)

Abstract ID: 1672-6162(2021)01-0055-EA

Abstract: The trigger effect of focus events shapes the current mode of responsive agenda-setting, which has attracted wide attention. Most research focuses on factors trigger agenda successfully and ignore events that did not trigger the policy agenda, namely "Failure Events". Based on the attention distribution, risk and fuzziness environment of government decision-making, this paper constructs the analysis framework of focus event failure, and then verifies it by qualitative comparative analysis of 40 cases. The results reveal that abstract appeal is a necessary condition for the failure of focus events, otherwise, the non-governmental direction and the characteristics of occasional also play a significant role in promoting the failure. The failure of focus event is not only related to focus ability of the topic, but also affected by the problem definition and decision risk. This paper identifies three kinds of policy inactions that cause the failure of focus events, which are discussed from the facts and values of decision-making, and it is useful for further improving policy agenda setting.

Article Type: Research Paper

Key Words: Focus Events, Agenda Setting, Ambiguity, Failure, QCA

(7) Local Differences in Economic Recovery in Crisis Response and Their Impact

——An Analysis Centered on the Plight of Local Government Coordination

Qiu Ye ·66·

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan, 430072, China)

Abstract ID: 1672-6162(2021)01-0066-EA

Abstract: The objective of this paper is to illustrate the differentiated economic recovery path that local governments will take in crisis response and its implications. A regional comparative study, involving 100 villages in 97 counties in 10 provinces (autonomous regions), was conducted. Economic recovery in crisis response has characteristics of integrity and timeliness, which constructs a new situation for local governments to coordinate governance. However, under the dual pressure of crisis prevention and control and economic recovery, there are significant differences in the enthusiasm of local governments in economic recovery. The institutional incentive, social pressure and governance ability of economic recovery are the key factors affecting the choice of local governments. The local difference of economic recovery hinders the effective cooperation between local governments and ultimately hinders the systematic predicament of national economic order restoration. This research is mainly based on the experience of county and village level, and the direct experience of province and city level is relatively less. Another limitation is that the study is based on the coVID-19 experience, and whether its findings can be applied to other types of public crises still needs further verification. The theoretical framework is helpful to understand the reasons of insufficient economic recovery capacity in China's crisis response, and provides basic directions and specific policy suggestions for improving this problem. This paper reveals the unique governance situation of economic recovery in crisis response, and provides an analytical framework to explain China's insufficient economic recovery capacity in crisis response from the perspective of local government relations. At the same time, this study emphasizes the heterogeneity of local governments, puts forward the concept of governance differentiation, which expands the current research on the synergy dilemma between local governments.

Article Type: Research Paper

Key Words: Crisis Response, Economic Recovery, Local Governments, Governance Differentiation, Collaborative Dilemma