

政府政策注意力：我国多层级政府工作报告（2003—2023年）的议题与演化*

◎李智超（上海交通大学 a.国际与公共事务学院；b.应急管理学院，上海 200030）

【摘要】在议题识别和政策设计过程中，如何合理地分配政府政策注意力资源，直接关系到政府的决策结果与行政效能。本文以2003—2023年我国多层级政府工作报告为研究对象，将注意力基础观与国家治理的实际逻辑相融合，立足我国政府的横纵向府际结构与动态治理情境，构建了一个全面覆盖议题、层级、时间、地区等维度的政策注意力分析框架，从而全面刻画政府政策注意力的分布与变迁。采用LDA主题模型和多种统计方法，通过对6,086份政府工作报告进行分析，研究发现：经济发展议题在政策注意力分配中占据主导地位，绿色发展议题和公共服务议题的关注度也在稳步提升；不同政府层级间的政策注意力表现出显著的共变趋势，且随着层级升高，其动态变化幅度更为显著；在特定议题的间断期内，焦点议题对其他议题的政策注意力存在明显的挤出效应；政策注意力在地区分布上呈现出明显的异质性，部分议题还显示出邻近效应。

【关键词】政策注意力；注意力基础观；政府工作报告；LDA主题模型

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2024.06.015

【中图分类号】D63-31

【文献标识码】A

【文章编号】1005-460X(2024)06-0082-11

一、问题提出

改革开放以来，中国取得了举世瞩目的治理成就，政府在这一进程中发挥了不可或缺的作用。立足注意力基础观，政策注意力指的是在政策制定过程中，决策者选择性地关注或者忽略某些信息^{[1][2]24-32}。政策注意力作为衡量政府效能的关键因素，一直是政府在确定目标、分配任务和执行政策时必须谨慎分配的宝贵资源。在众多政策议题和治理任务的激烈竞争中，如何合理地分配这一稀缺资源，以提高政府履职的质量和效率，已成为公共管理研究的一个核心议题。

注意力这一概念最早源于心理学，描述了个体在面对多项任务和目标时进行有效权衡和信息处理的选择性认知过程。西蒙将这一概念引入管理学，通过有限理性决策理论强调了注意力作为一种稀缺资源，在组织事项选择、决策和执行过程中的重要作用^{[2]45-51}。因此，理解组织行为的关键在于掌握如何

*感谢吴悦嵘同学（上海交通大学国际与公共事务学院）为本文做的数据统计工作。

【收稿日期】2024-07-31

【基金项目】国家自然科学基金面上项目“级联灾害的城市应急合作治理网络研究：结构、绩效与优化”（72374132）；上海市教育委员会和上海市教育发展基金会“曙光计划”项目“智慧城市的多元主体协同与合作治理网络演化研究”（21SG49）；本研究得到城市复杂风险防控与韧性治理上海市应急管理重点实验室（上海交通大学）的支持

【作者简介】李智超，上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理院长聘副教授，博士研究生导师，从事应急响应与决策、城市风险治理、社会网络与制度变迁研究。

引导和配置决策者的注意力。自此,跨学科的研究围绕注意力展开,覆盖了管理学、组织学、政策科学等多个领域。

目前,尽管政策注意力的相关研究已较为丰富,但大都局限于静态和单一的政府层级或政策议题,在一定程度上忽略了我国政府的横纵向结构和动态治理情境。因此,本文将政策注意力置于多议题、多层次、长时段且地域范围广泛的中国国家治理大背景下,对以下核心问题进行回答:在众多政策议题中,政府是如何分配政策注意力的,哪些政策议题更能得到政府的关注?政策注意力在议题、层级、时间、地区等维度的演化变迁呈现出何种样貌与规律?背后的治理逻辑为何?区别于以往研究,本文尝试搭建一个全面覆盖议题、层级、时间、地区等多维度的政策注意力分析框架,探讨政策注意力在不同维度的分布形态和规律,并结合政府工作报告进行大样本实证检验,以揭示这些规律背后的国家治理逻辑。

二、文献回顾、研究假设与分析框架

(一)文献回顾与研究空间

近年来,政策注意力研究蓬勃发展,研究领域不断拓展,学者们正致力于将经典注意力理论与中国特色政策环境相融合,在特定的政治体制和社会背景下,探讨政策注意力的多维特性。目前,该领域的研究沿着以下三条主要且相互交织的学术脉络展开:首先,相关研究集中在政策注意力的测量与描摹方面。学者们利用政府工作报告、政策文本等资料,作为政策注意力的体现和表现形式,通过定量分析揭示政府关注的政策议题,并探究这些议题在公共服务^[3]、环境保护^[4]、大数据治理^[5]、基层治理^[6]等领域的样态特征及其演化过程。其次,研究者们探究了影响政策注意力的多种因素。政策注意力被视为组织环境中诸多要素,包括环境、规则、资源、结构、程序等共同塑造的结果。从不同维度出发,研究揭示了官员特征^[7-8]、激励制度^[9]、科层组织结构^[10]、社会与大众诉求^[11]、议题类型^[12]等因素如何共同影响政策注意力的形成。最后,相关研究聚焦于政策注意力在政策执行中的作用机制。基于对政策注意力配置的效率及其对政策实施能力影响的关注,现有研究阐释了政策注意力在财政预算^[3]、政府机构变迁^[13]、政策要素组合^[14]、政策执行波动^[15]、试验性治理^[16]等方面如何发挥作用,进而影响政府管理绩效和政策执行效果。这些研究不仅丰富了学界对政策注意力形成机制的认识,也为理解政策在不同领域中的实际运作提供了宝贵的视角。

现有研究主要关注政策注意力的特征、影响因素及其对决策的影响,但仍存在一定的不足。一方面,现有研究多集中于单一主体的政策注意力,而对政策注意力在政府间关系中的特征和规律探讨不足;另一方面,目前的研究多聚焦于某一特定政策领域的注意力,未能充分反映政府在复杂治理环境中的实际运作,这种局限的研究视角容易受外部效度的质疑。因此,本文力图超越传统研究的局限,构建多维度的全景分析框架,描绘政府政策注意力在议题、层级、时间、地区等多维度演化变迁的样态与规律。

(二)研究假设与全景分析框架

1. 政策偏好的经济绩效导向与新兴议题

政府偏好哪些议题?激励理论提供了重要的分析视角。为获得政治晋升的宝贵机会,地方政府官员置身于紧张且充满竞争的角逐中,其晋升与否往往取决于他们在政绩考核中的相对表现和成绩^[17-18]。在多任务“委托-代理”关系框架下,强烈的激励机制对政策注意力具有不可忽视的吸引力^[19],政府势必更多的注意力投入经济议题中,这一偏好驱动着地方政府致力于提升辖区市场竞争力,从而创造更加优异的经济绩效。

在经历了经济高速发展期后,基于对高质量发展的追求,中央多次强调“不能简单以GDP论英雄”^①,但全球经济的波动、贸易保护主义的兴起、新冠疫情的冲击,都使经济发展依然处于注意力的焦点。基于此,提出如下研究假设:

H1-a:政策注意力在经济发展议题上呈现出强烈偏好(经济偏好假设)

①参见:关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知, https://www.gov.cn/jrzq/2013-12/09/content_2545183.htm。

长期以来,注重 GDP 的晋升激励深刻影响着政府治理和中国经济,导致其他社会效益显著但考核权重较低的议题往往被边缘化。这种情况反映了在多任务“委托-代理”情境下,政府考核机制可能导致的激励扭曲现象^[20]。面对经济议题单向度发展带来的“政府失灵”和“逐底竞争”问题^[21],政府的考核激励机制正在不断调整,对可持续发展与社会服务的重视日益增加。这种转变标志着从单一经济导向的竞争逐渐过渡到多领域竞争的体系,这也预示着政府将更多地关注绿色发展和公共服务等议题。因此,提出如下研究假设:

H1-b:政策注意力在绿色发展议题上的偏好逐渐增强(偏好演变假设 1)

H1-c:政策注意力在公共服务议题上的偏好逐渐增强(偏好演变假设 2)

2. 行政层级中的注意力共变与动态调整

在行政层级链条中,如何面对信息不对称造成的注意力失焦?地方政府在自下而上的信息传递中,为争取上级的关注和认可,倾向于强调那些上级政府关心和偏好的政策议题^[22]。这种做法不仅传递了更有效、更清晰的信息,而且体现了地方政府对上级的忠诚以及自身的努力;相反,在自上而下的管理过程中,上级政府为降低信息不对称和管理失控的风险,通过以财政分权和官员晋升为主的激励机制^[23],确保下级政府与之目标一致。地方政府因此优先关注那些可能带来财政收益和晋升机会的任务,同时在压力型体制下的问责体系与“一票否决”剩余控制权的保留,也防止了地方政府政策注意力的偏移和扭曲,确保与上级期望和偏好保持同步^[24]。基于此,提出以下研究假设:

H2:政府的政策注意力在纵向府际结构中反映出共变逻辑,各层级政府的关注重点保持同步(共变逻辑假设)

我国纵向府际关系展现出独特的“行政发包”链条结构^[22],其中,中层政府在政策细化过程中扮演了关键角色^[25]。中央政府的注意力图景更加注重顶层设计与宏观导向,具有基础性、战略性的意义,变动幅度较小,而地方政府所关注与偏好的议题则更具动态性,需要根据上级的指令与反馈、自身的执行情况以及组织系统外不断变化的环境及时调整重点,可能呈现出相对不稳定的情形。基于此,进一步提出以下研究假设:

H3:政策注意力在不同层级政府的动态性存在差异,中央层级的政策注意力动态性较低,地方政府的政策注意力动态性较高(动态性差异假设)

3. 政策注意力的挤出效应与议题间断

治理的连贯性通常能够确保政策注意力水平保持稳定或仅发生渐进式变化。然而,在突发事件发生时,政策系统作为一个集中封闭的稳态结构,其均衡状态易受到冲击,导致某些政策议题迅速上升为焦点^[26-27],这种非线性的间断现象打破了政策注意力的既有平衡。特别是在公共卫生领域,如流行性传染病的暴发和传播,常使疫情防控任务因其高风险性和关键性而成为首要关切,这种紧急状态在政策注意力的图景中占据了显著位置。

在间断期内,常规任务的注意力配置为突发事件所挤占,原本的关注重点和节奏被迫改变。政府通过紧急的行政动员、资源调配和专班工作等多种方式,动员一切可能的注意力资源来应对这些非常规任务^[28]。由于注意力资源本身极为稀缺,这种运动式治理往往需要牺牲或暂缓其他事务的处理,从而对其他议题的关注度产生了挤出效应。在这种竞争中,常规议题的注意力被迫降低。基于此,提出以下研究假设:

H4:在政策议题的间断期,焦点议题的政策注意力对其他议题存在一定的挤出效应(挤出效应假设)

4. 地区异质性与议题集聚的邻近效应

面对各地显著的地方性差异,如经济发展水平、资源禀赋、社会文化等方面的差异,上级政策很难全面照顾到所有地区的具体情况。在这样的背景下,如何在中央的统一领导下充分发挥地方的治理能力成为一个关键问题。在我国特有的中央与地方分工体系中,地方政府拥有一定程度的自由裁量权,能

够根据实际情况灵活调整治理策略^[22]。这种因地制宜的治理方式导致了不同地区对相同议题的关注程度存在明显差异,反映出决策的统一性与执行的灵活性之间的动态平衡^[29]。基于此,提出以下研究假设:

H5:政策注意力在地区分布上呈现异质性特征(地区异质性假设)

地理位置邻近的区域往往在经济、自然条件和社会文化等方面具有相似性,这可能使这些地区政府关注的议题类型也趋于一致。此外,地理邻近性降低了府际交流成本,促进了更频繁的互访与合作,从而加强了观点和信息的交流^[30]。再者,发达城市的政策方向和实践往往会对周边地区产生影响,促进区域间的要素溢出^[31],进而牵引着邻近地区的政策注意力相互交织、跟进与模仿,形成一种联动效应。因此,政府倾向于密切关注邻近地区所重视的政策议题,如科技创新,并采纳相关先进制度,以促进知识和经验的吸收与应用。进而寻求府际合作,实现政策创新和效益最大化,提升治理能力和发展水平。地理邻近性可能导致某些议题的政策注意力出现集聚性,且这种集聚性可能随着地理距离的增加而减弱。

与正向激励的议题(如经济发展、科技创新)不同,具有负向风险属性的议题,如防灾减灾,也可能在地理位置上表现出类似的分布特征,但其背后的治理逻辑则不尽相同。西部地区由于气候和地形条件,自然灾害频发,导致当地政府对相关安全议题的关注度较高。自然灾害的多发性和严重性可能使某些地区成为议题关注的中心,基于邻近地区的风险感知和防范逻辑,这些地区的政策注意力水平也可能出现扩散性的邻近效应。基于此,提出以下研究假设:

H6:政策注意力在地区分布上存在邻近效应,即政策议题的高注意力水平地区较为集聚,其注意力随着与注意力中心的地理距离增加而下降(邻近效应假设)

综上,基于注意力基础观,结合对中央与地方关系及公共政策过程的分析,构建出涵盖议题、层级、时间、地区的全景分析框架,如图1所示。接下来,本文将政府工作报告作为数据来源,对提出的研究假设进行实证检验。

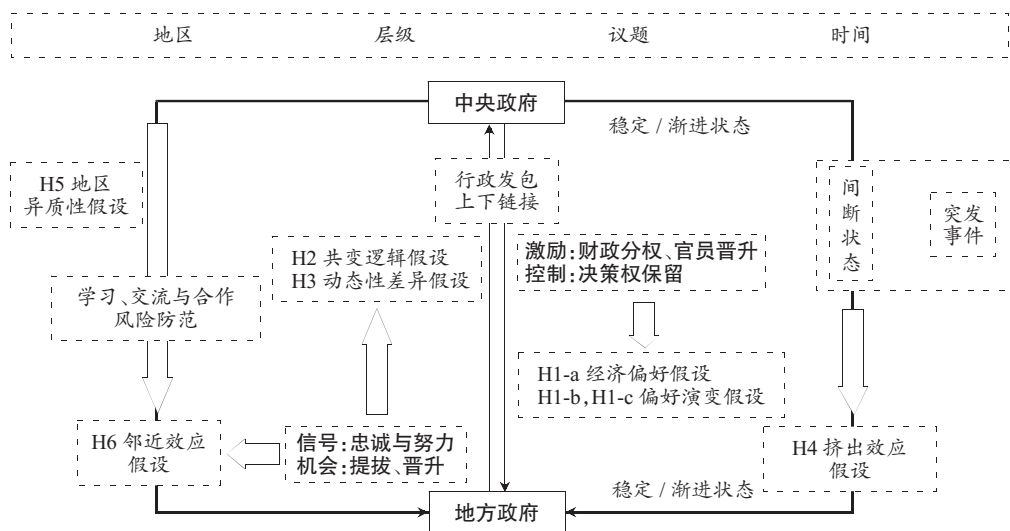


图1 政策注意力多维度全景分析框架

三、数据来源与主题识别

(一)数据来源

政府工作报告作为政府施政的蓝图,明确了国家或地区的发展方向和政策重点,具有纲领性与权威性,已经成为政策注意力的重要观测依据^{[3][6]}。本文究从政府官网、文库网站、报刊等进行手工搜集与整理,获得跨度为2003—2023年,涵盖中央、省、市三级的政府工作报告共6,086份,作为本文的政

策文本数据。

(二)主题模型与数据编码

本文使用潜在狄利克雷分布(Latent Dirichlet Allocation, LDA)主题模型来识别政府工作报告中的各项政策议题。LDA作为一种概率模型,能够深入地挖掘文本内容的内在结构,已经在公共管理领域得到了较多应用^[32-33]。考虑到传统LDA主题模型参数化问题存在的偏差与缺陷^[34],本文参考卢良栋等学者的做法,使用开放平台上Familia开源项目提供的LDA_News模型进行分析^[35]。相较于传统的LDA主题模型,该模型利用了百度新闻的大规模数据集进行训练,对文本主题识别具有更高的准确性。

使用LDA_News模型对政府工作报告文本进行分析后,本文参考Bryan Jones和Frank Baumgartner等创立的比较政策项目(Comparative Agendas Project, CAP)编码本^①以及统计获得的高频词语列表、分层随机抽样所得的20篇报告文本,进行进一步筛选和编码,归纳出市场与企业生产、农业农村、科技创新、交通与城市建设、社会保障与民生、绿色发展、应急管理、财政与宏观经济、基层治理、劳动就业、教育发展、行政改革、人口生育、其他议题共14项政策议题类型,每项议题中都包括至少20个关键词,形成了原创的政策注意力议题词典。根据议题词典,本文计算出每篇报告中每项议题关键词频次总和的所占比例,以此衡量该议题在该年度、该地区政府的政策注意力水平。

四、实证结果与分析

(一)议题样态:经济议题的优先聚焦

分析我国政府政策注意力的演变,本文首先关注政策制定中的焦点议题。在我国政府政策注意力2003—2023年的总体议题图景中^②,市场与企业生产议题占据了政策注意力的核心位置,其占比高达26.27%,显著超越其他议题。这一显著的比重不仅验证了本文提出的经济偏好假设(H1-a),也反映出改革开放以来,我国始终坚持“以经济建设为中心”的战略。进一步分析央地治理的理论与实践,可以发现,经济发展议题之所以受到如此高度的重视,部分原因在于其强大的激励效应。基于经济绩效的政治晋升机制在全国范围内普遍存在,经济分权与政治晋升的结合,促使各级政府将大量注意力投入市场与企业生产的领域。

与此同时,农业农村议题在政策注意力分配中占据了显著的位置,其比例达到12.72%,仅次于市场与企业生产议题。这一高度关注反映了中央政府对“三农”问题的持续聚焦,恰如中央一号文件历来所强调的。农业农村的发展不仅关乎国家安全,更是保障民生和粮食安全的关键,因此成为政府长期高度关注的领域。此外,科技创新议题也占据了超过10%的政策注意力。科学技术的发展以及国家创新体系建设,有利于生产力进步,增强综合国力^[36]。在经济全球化和国际竞争日益激烈的背景下,科技创新已成为我国实现国家治理目标的关键因素之一^[37]。因此,科技创新议题也是政策注意力聚焦的重点。

(二)层级差异:注意力的同步与分化

在分析了政策注意力的总体分布之后,本文进一步观察不同行政层级间的差异性。图2呈现了中央、省、市三级政府在不同议题上的政策注意力分布。市场与企业生产议题在所有层级中均占据了超过20%的注意力资源,无可争议地成为最受关注的焦点,这一结果进一步验证了经济偏好假设(H1-a)。此外,农业农村、科技创新、社会保障与民生、绿色发展和应急管理等议题在各级行政层级间显示出相似的关注度,反映出在府际结构中各层级政府关注重点的高度同步性,这在一定程度上支持了共变逻辑假设(H2)。

与此同时,市场与企业生产、财政与宏观经济、交通与城市建设等议题在不同行政层级间的政策注

①CAP编码本详见网站:<https://www.comparativeagendas.net/>。

②本文对每一项议题类型在每一份政府工作报告中的政策注意力配置占比进行均值计算,从而得出每一项议题在2003—2023年的总体占比情况。其中,“市场与企业生产”占比为26.27%，“农业农村”占比为12.72%，“科技创新”占比为10.86%，“交通与城市建设”占比为8.60%，“社会保障与民生”占比为8.08%，“绿色发展”占比为8.07%，“应急管理”占比为5.98%，“财政与宏观经济”占比为4.38%，“基层治理”占比为4.22%，“劳动就业”占比为3.59%，“教育发展”占比为2.13%，“行政改革”占比为1.83%，“人口生育”占比为1.02%，“其他议题”占比为2.26%。由于篇幅局限,结果并未在正文中进行可视化呈现。

意力存在显著差异。可能的解释是：中央政府倾向于更加宏观和战略性地关注财政与宏观经济议题，而省、市级政府则更侧重企业生产、产业建设和市场监管等具体事务。这种差异同样适用于交通与城市建设等公共服务实施议题。此外，关于图2中的“其他议题”，其特殊性（如国际外交议题）及不同行政层级政府的角色和功能定位是导致层级差异的主要原因。

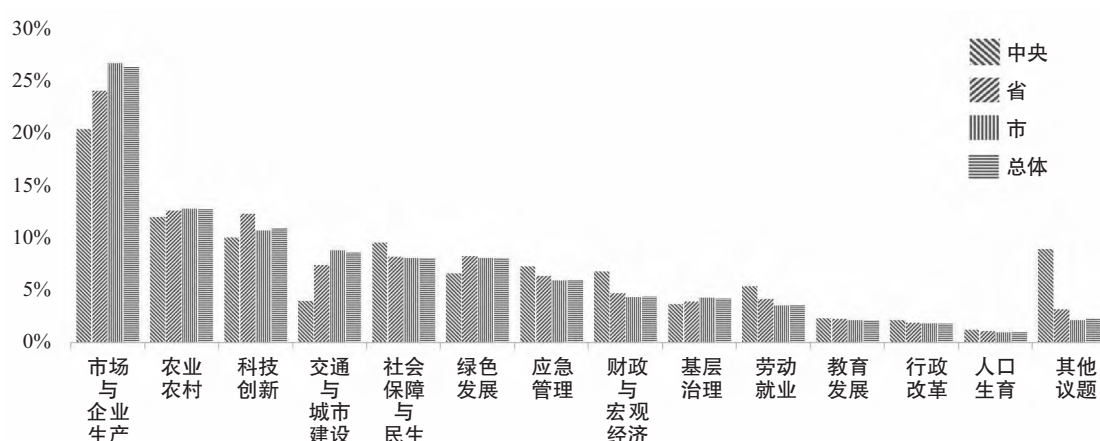


图2 多层级政府政策注意力议题占比状况

借鉴以往研究的方法^[38-39]，本文将数据应用于稳定性公式，通过计算稳定性数值来衡量政策注意力随时间的变动幅度，从而评估政府对不同议题关注的动态性差异。图3揭示出省、市级政府的政策注意力变动幅度相对平稳且相似，而中央在不同议题上的变动幅度则较大，这一现象与动态性差异假设(H3)的预期相反。进一步按区域划分，对省、市级数据进行分类检验，结果再次确认了政策注意力分布中的这一不寻常现象^①。

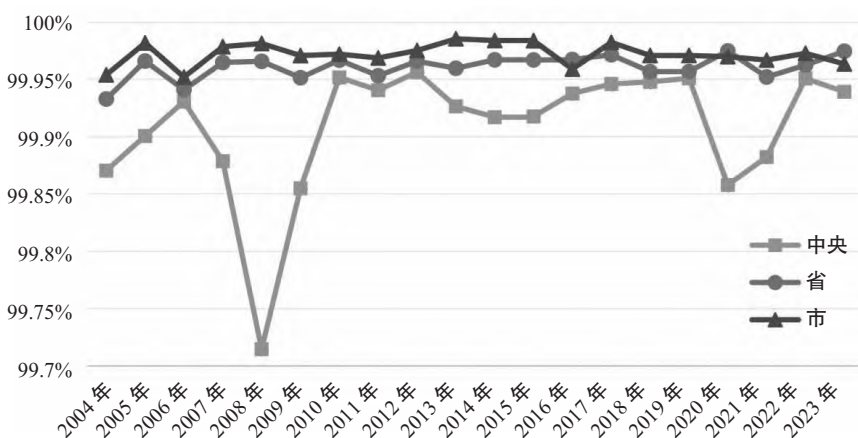


图3 多层级政府政策注意力稳定性变化状况

本文认为可能的原因如下：

首先，治理规模。从组织学视角来看，规模是影响国家治理效能的关键变量^[40]。中央政府须统筹辽阔的疆域和庞大的人口，面临的挑战和负荷远超省、市级政府，其治理任务的复杂性和不确定性程度也更高。相比之下，省、市级政府的辖区较小，内部同质性较强，因此在人口、民族、经济、文化和地理环境等方面变化不大，这使地方政府能够更专注于特定议题，政策注意力变动幅度相对较小。

其次，治理模式。结合“分散烧锅炉”的上下分治治理结构^[41]和例外原则(Exceptional Principle)^[42]，中央层级最可能关注到“例外”，对在不同领域突出的正负面现象更为敏感与关注（如正面现象可能有科技政策的地方性创新、医疗保障制度的改革典范等；负面现象可能有地方性自然灾害、事故灾难和公

①由于篇幅所限，各分区检验结果未在文中呈现，需要的读者请与作者联系。

共卫生事件等),其关注焦点容易受各地特殊状况影响,政策注意力视域的变动幅度明显大于省、市两级。

最后,政府角色定位。中央政府不仅代表国家意志,还须关注省、市级政府较少涉及的事务,如民族团结、国防军事以及跨地区协调工程等。在对外议题上,中央政府还须处理外贸、外交和国际组织事务,这些事务的多样性和复杂性进一步增加了中央政府政策注意力的变动幅度。

(三) 时间演化:议题间的挤出与波动

审视政策议题随时间的变化,图 4 揭示了政策注意力在不同议题上的逐年分布^①。绿色发展、社会保障与民生、交通与城市建设等议题的比重逐年上升,这一现象与 H1-b 和 H1-c 偏好演变假设相吻合。这背后反映的是一种观念的转变:从单一追求 GDP 增长率的评价体系,转向更加注重社会建设、分配公平和环境保护的可持续发展模式。随着公共责任的强调和多元领域竞赛的兴起^[21],政府的政策焦点也随之扩展和深化,“唯 GDP 论”逐步向经济与社会建设并重转变,对环保和公共服务议题的关注度随之持续攀升。

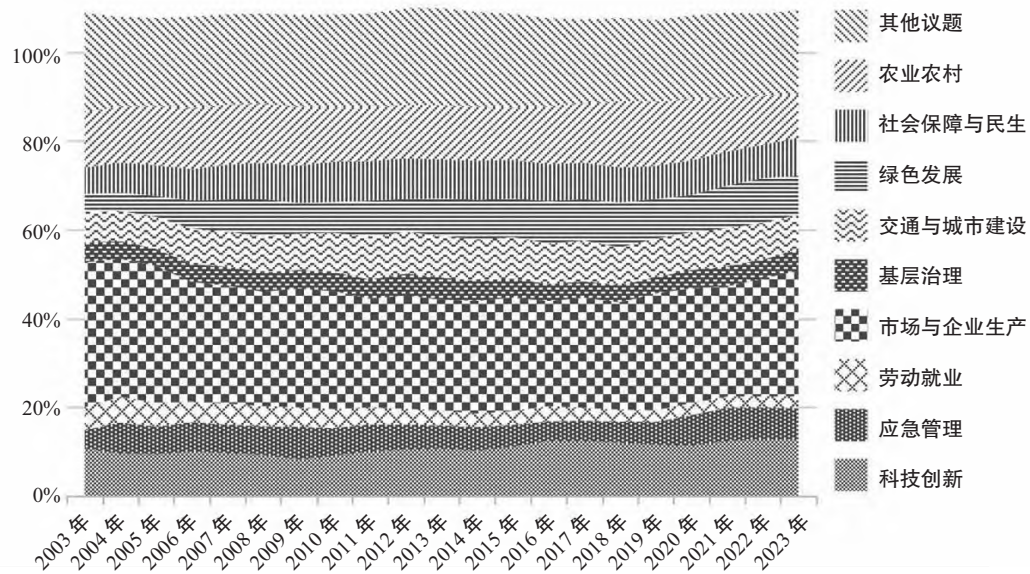


图 4 政策注意力时间演化状况

当我们将关注点转向应急管理议题时,可以发现 2004 年、2009 年和 2020 年这三个特定年份的政策注意力出现了显著的高峰,与前一年相比呈现出突变的现象,而其他时间则保持稳定状态。这种波动与均衡的交替,呈现出“间断-均衡”模式,其间断期的急剧上升与其他议题的相对下降形成了鲜明对比,这在一定程度上支持了 H4 提出的挤出效应假设。这三个高峰分别对应了非典、甲型 H1N1 流感和新冠疫情等重大公共卫生事件。由于这些病毒的高度传染性,它们对公共健康、日常生活和社会运行构成了巨大威胁,迫使政府将有限的资源和注意力集中投入这些紧急问题上。这种政策注意力的快速转移,反映了政府在应对突发公共卫生危机时的策略调整。

(四) 空间分布:地区差异与邻近效应

我们将研究视角转向地区维度,表 1 从空间分布视角出发,展示了各项政策议题的注意力配置水平相对较高的省级行政区^②。可以发现,不同地区的政府关注点和偏好领域各有侧重,这一现象直观地支持了 H5 提出的地区异质性假设。在统一体制与向上负责的组织形式下^[24],各地发展水平、社会状况、治理资源的差异导致了政策注意力在地区上的多样性和丰富性,体现出决策的统一性与执行的灵

①本文关注的是政府政策注意力配置水平较高的议题,为集中研究焦点与方便分析,此处将财政与宏观经济、人口生育、行政改革、教育发展等占比较低的议题一同纳入“其他议题”当中。此外,需要说明的是,由于议题的注意力占比数值由搜集到的 6,086 份政府工作报告计算而来,因此将所有议题占比相加结果可能并未完全等于 100%,但与 100% 相近。

②在该考察方式中,比较的对象为其他省级行政区,即对于某些议题,该省(自治区、直辖市,下同)对其关注程度在所有省级行政区中处于最高或较高的水平,比较对象并非该省份自身关注的其他治理议题。若比较方式为后者,则在所有省份的政策注意力配置中,绝对值最高的领域皆为市场与企业生产,这也再次并更加深入地印证了本文提出的经济偏好假设(H1-a)。需要指出的是,占比 5% 以下的边缘议题并未纳入考量。

活性之间的平衡与调整。

表1 政策注意力议题空间分布状况

政策议题	省级行政区
市场与企业生产	黑龙江、吉林、辽宁、河北、湖南、湖北
应急管理	新疆、西藏、四川、云南、福建
科技创新	上海、广东、天津、山东、江苏、安徽
绿色发展	江西、重庆、山西、青海、内蒙古、江西、河南、广西、陕西
农业农村	贵州、甘肃、宁夏
社会保障与民生	北京、浙江、海南

举例来说,在应急管理议题上,新疆、西藏、四川、云南、福建等省份表现出较高的关注度,这些省份地形复杂,自然灾害频发,抗灾能力相对较弱^[43],因此政府须持续投入大量资源,以强化防灾减灾和应急管理机制建设。与此同时,科技创新议题的高关注度省份主要集中在东部沿海地区,该区域具有优越的地理位置、坚实的经济基础和开放的政策环境,这些区位优势为创新提供了良好的土壤。政府为提升区域竞争力和推动可持续发展,也倾向于在这些领域投入更多的注意力资源。此外,从政策注意力议题分布中可以看出,多项议题的空间分布具有一定的集聚性,这一现象启发本文进行进一步的探究分析。

根据莫兰指数(Moran's I)^①计算结果,“农业农村”“科技创新”“社会保障与民生”“应急管理”等议题均显示出显著的自相关性,表明它们在空间上的集聚现象(莫兰指数大于0.25,p值小于0.01)。选取政策注意力最高的省份作为中心,计算其他省份与中心省份的距离,并分析这一距离与政策注意力的相关性,发现“科技创新”和“应急管理”议题的关注度与地理距离呈现显著的负相关性,这进一步证实了H6提出的邻近效应假设^②。

特别是在京津冀、长三角、珠三角等沿海发达地区,科技创新议题的政策注意力表现出明显的邻近效应,这些区域也是我国重要的区域性城市群。这表明,科技领域的府际合作与政策注意力之间可能存在密切的联系。以长三角城市群为例,从2003年的《沪苏浙共同推进长三角创新体系建设协议书》到后续的一系列政策文件,长三角地区的科技创新合作不断深化,其“朋友圈”的扩大与科技创新议题的注意力邻近效应的增强呈现出正相关性。对于应急管理议题,可能由于自然灾害的多发性和严重性,加上邻近地区的风险认知,也表现出类似的区域集聚性和邻近效应^③。

五、结论与讨论

政策注意力作为政策议程的反映与外显,对国家治理具有深刻的影响和作用。本文从注意力基础观出发,提出相关假设并构建多维度的全景分析框架。在我国纵向府际关系中,政府绩效考核的激励属性引导着政策注意力在经济发展、环境保护与公共服务等议题中不断演化。在多层级行政发包结构下,各层级政府的政策注意力呈现出共变逻辑,并在动态性上存在差异。在地区维度,政策注意力的差异体现出决策统一性与执行灵活性之间的动态关系,并且基于学习与合作以及风险防范与避责等不同逻辑,部分议题存在邻近效应。

本文基于2003—2023年间的6,086份政府工作报告,运用LDA主题模型和多种统计分析方法,揭示了政策注意力在议题、层级、时间和地区等维度的分布特征和演化规律。在议题维度,本文验证了政策注意力对经济议题的偏好以及对绿色发展议题和公共服务议题偏好的逐步增强;在层级维度,研究证实了政策注意力在纵向府际关系中的共变逻辑,显示各层级政府关注重点的同步性;在时间维度,政策注意力的“间断—均衡”现象明显,焦点事件的冲击导致议题间的挤出效应;在地区维度,政策注意力的分布呈现出差异性、集聚性以及部分议题的邻近效应。尽管动态性差异假设未获验证,但本文从治理规模、治理模式和政府角色定位等角度对可能的原因进行了分析。

我国的政府治理体系中,央地关系构成了核心结构。中央政府在经济发展、社会变迁中扮演着基础性和引领性的角色,深刻影响着其他层级政府在资源投入和政策制定上的注意力配置。从对经济议

①莫兰指数(Moran's I)可用于衡量空间相关性,数值范围为-1~1。若数值为正,则表示要素呈现集聚状态;若数值为负,则表示要素呈现分散状态。
②由于文章篇幅所限,莫兰指数与Pearson相关系数计算结果未在文中呈现,需要的读者请与作者联系。
③科技创新议题的政策注意力与城市群府际合作程度之间的联系和背后的因果关系,以及应急管理议题邻近效应产生的逻辑机制,还有待后续进一步探究与验证。

题的重视,到对可持续发展与公共服务议题的日益关切,中央政府对于不同议题偏好的演化变迁影响着地方政府的任务调整与资源分配,体现出政策注意力在不同层级政府间的共变逻辑;同时,在国家大政方针下,地方政府结合实际治理情境,实现自身的调整优化,对不同政策议题的关注程度体现出地区异质性与邻近效应,不仅体现出中央顶层设计的全局性,也展现了地方治理因地制宜所蕴含的弹性与活力,有效揭示了何以实现总体部署与有效治理的有机耦合。

与此同时,研究结果促使我们对央地治理和政策制定进行更深层次的反思。在纵向府际关系中,政策注意力的转向、层级间的共变逻辑和动态性差异,反映了央地“委托-代理”关系中激励、控制和信息等多重组织逻辑的相互作用与调整。政策注意力在地区上的差异、集聚和邻近效应,则提供了一个重要的观测视角,可以洞察地方政府在复杂的府际关系中的空间策略。政策注意力的邻近效应与府际交流合作的确切联系是什么?政策议题的跟进是基于绩效的主动学习,还是基于合法性的被动模仿?基于政策注意力的研究发现,如何构建更具韧性和可持续性的治理体系?这些问题仍须进一步探究。

政策注意力的挤出效应,为我们提供了一个重要的外部环境视角。面对政策系统外焦点事件的冲击,政府必须在不同议题间作出权衡,以有效应对突发事件和紧急任务。政策注意力的研究为理解和解决运动式治理带来的组织问题提供了新视角。本文期待未来能构建一个更具韧性和可持续性的治理体系,以更好地应对各类突发状况。本文也存在局限,如数据主要来源于政府工作报告,可能未全面覆盖政策制定的全过程。未来的研究可以考虑采用更多样化的数据来源,如政策文件、领导留言板等,并可通过案例追踪的方式,从内部视角深入揭示政府政策注意力的运作机制。

【参考文献】

- [1]文宏,杜菲菲.注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J].行政论坛,2018(2):80-87.
- [2]SIMON H A. Administrative behavior:a study of decision-making processes in administrative organizations[M].4th ed. New York:The Free Press,1947.
- [3]文宏,赵晓伟.政府公共服务注意力配置与公共财政资源的投入方向选择——基于中部六省政府工作报告(2007—2012年)的文本分析[J].软科学,2015(6):5-9.
- [4]徐艳晴,周志忍.我国政府环境信息质量注意力研究——基于政策文本分析[J].内蒙古社会科学,2020(4):33-39.
- [5]王长征,彭小兵,彭洋.地方政府大数据治理政策的注意力变迁——基于政策文本的扎根理论与社会网络分析[J].情报杂志,2020(12):111-118.
- [6]李婷,杨宏山.城市基层治理改革的注意力变迁——基于1998—2019年北京市政府工作报告的共词分析[J].城市问题,2020(3):79-87.
- [7]陈思丞,孟庆国.领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究[J].公共行政评论,2016(3):148-176+189-190.
- [8]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[J].公共管理评论,2022(1):78-105.
- [9]赖诗攀.强激励效应扩张:科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010)[J].公共行政评论,2020(1):43-62+196-197.
- [10]练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究,2016(4):1-26+242.
- [11]曾润喜,黄若怡.地方政府对网络问政的信息注意力分配的层级差异研究[J].情报杂志,2021(8):127-135.
- [12]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(4):85-102.
- [13]CHEN S,CHRISTENSEN T,MA L. Competing for father's love? The politics of central government agency termination in China[J].Governance,2019,32(4):761-777.

- [14]李智超,卢婉春.生活垃圾分类政策执行的差异性研究——基于注意力视角的定性比较分析[J].经济社会体制比较,2020(5):132-142.
- [15]王惠娜,马晓鹏.政府注意力分配与政策执行波动——B制革区企业整合重组政策的案例分析[J].公共管理与政策评论,2022(3):130-140.
- [16]李婷,杨宏山.中国试验治理的注意力转变与制度发展[J].甘肃行政学院学报,2020(3):63-72+126.
- [17]周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J].社会,2018(2):1-45.
- [18]SUN J, COLE M, HUANG Z, et al. Chinese leadership: provincial perspectives on promotion and performance[J]. Environment and planning C: politics and space, 2019, 37(4): 750-772.
- [19]HUANG Y. Inflation and investment controls in China: the political economy of central-local relations during the reform era [M]. New York: Cambridge University Press, 1999: 124-129.
- [20]HOLMSTROM B, MILGROM P. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. Journal of law, economics, & organization, 1991, 7: 24-52.
- [21]周黎安.从“双重创造”到“双向塑造”——构建政府与市场关系的中国经验[J].学术月刊,2023(3):5-21.
- [22]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [23]LÜ X, LANDRY P F. Show me the money: interjurisdiction political competition and fiscal extraction in China[J]. American political science review, 2014, 108(3): 706-722.
- [24]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+243.
- [25]李侃如.治理中国:从革命到改革[M].北京:中国社会科学出版社,2010:213-221.
- [26]JONES B D, BAUMGARTNER F R. A model of choice for public policy[J]. Journal of public administration research and theory, 2005, 15(3): 325-351.
- [27]GIVEL M. Punctuated equilibrium in limbo: the tobacco lobby and US state policymaking from 1990 to 2003[J]. Policy studies journal, 2006, 34(3): 405-418.
- [28]周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.
- [29]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102+5.
- [30]锁利铭,陈斌.地方政府合作中的意愿分配:概念、逻辑与测量——以泛珠三角为例[J].学术研究,2021(4):58-67.
- [31]锁利铭,马捷,李丹.“核心-边缘”视角下区域合作治理的逻辑[J].贵州社会科学,2014(1):52-57.
- [32]WALKER R M, CHANDRA Y, ZHANG J, et al. Topic modeling the research-practice gap in public administration[J]. Public administration review, 2019, 79(6): 931-937.
- [33]张楠,黄梅银,罗亚,等.全国政府网站内容数据中的知识发现:从注意力分配到政策层级扩散[J].管理科学学报,2023(5):154-173.
- [34]ISOAHO K, GRITSENKO D, MÄKELÄ E. Topic modeling and text analysis for qualitative policy research[J]. Policy studies journal, 2021, 49(1): 300-324.
- [35]卢良栋,徐正健,魏玖长,等.纵向府际关系视角下的政府生态治理态度与注意力配置[J].资源科学,2023(4):706-720.
- [36]胡鞍钢.中国式科技现代化:从落伍国到科技强国[J].北京工业大学学报(社会科学版),2023(2):1-19.
- [37]王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界,2020(12):1-13.
- [38]SIGELMAN L, BUELL E H. Avoidance or engagement? Issue convergence in US presidential campaigns, 1960-2000[J]. American journal of political science, 2004, 48(4): 650-661.
- [39]DOWDING K, HINDMOOR A, ILES R, et al. Policy agendas in Australian politics: the governor-general's speeches, 1945-2008[J]. Australian journal of political science, 2010, 45(4): 533-557.
- [40]周雪光.国家治理规模及其负荷成本的思考[J].吉林大学社会科学学报,2013(1):5-8.
- [41]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+243.

[42]TAYLOR F W.The principles of scientific management[M].New York:Harper & Brothers Publishers,1911:24-31.

[43]高庆华.中国自然灾害的分布与分区减灾对策[J].地学前缘,2003(S1):258-264.

[责任编辑:于丽春 刘安然]

Government Policy Attention: Issues and Evolution of Multi-level Government Work Reports(2003-2023) in China

LI Zhichao

(a.School of International and Public Affairs;b.School of Emergency Management,Shanghai Jiao Tong
University,Shanghai,200030,China)

Abstract In the process of issue identification and policy design,how to rationally allocate policy attention resources is directly related to the government's decision-making results and administrative effectiveness. Using multi-level government work reports from 2003 to 2023 in China as the research object,this study tries to integrate the attention base view with the actual logic of national governance,taking into account the horizontal and vertical inter-governmental structure of China's government and the dynamic governance situation,and attempts to construct a policy attention analysis framework that comprehensively covers the dimensions of issue,level,time,and region,to comprehensively portray the distribution and change of policy attention.By analyzing 6,086 government work reports,LDA topic model and various statistical methods are used.The results show that economic development issues dominate the distribution of policy attention,and the attention to green development and public service issues is also steadily increasing.Policy attention across different levels of government shows significant covariation trends,and the magnitude of dynamic changes is more significant as the level rises.In the intermittent period of a particular issue,there is an obvious crowding out effect of the focus issue on the policy attention of other issues. In addition, the regional distribution of policy attention shows obvious heterogeneity,and some issues also show proximity effects.

Keywords Policy Attention,Attention Base View,Government Work Report,LDA Topic Model