

# 政府注意力分配研究述评： 理论溯源、现状及展望

孙柏瑛 周保民\*

**【摘要】**信息过载的常态化使得注意力分配成为决策研究的核心关切。综合来看，心理学、组织学和政策科学领域的相关成果构成了政府注意力分配研究的三大支柱，分别起到了微观基础、演化情境和框架支撑的作用。然而，当前政府领域的注意力分配研究存在起步较晚、理论匮乏、碎片化等问题。清晰梳理现有知识成果是改进研究现存问题的关键所在。理解当前政府注意力分配研究可从政策、组织、个体三个层次着手，形成三个对应的主题领域，即以注意力分配为要点的政策分析、组织行为中的注意力竞争现象、以注意力分配为核心的官员决策机制。为推进政府注意力分配理论的体系化发展，未来研究可围绕形成本土化理论分析框架、推进各层次研究相互贯通、探索注意力分配优化策略三个方面展开。

**【关键词】**政府注意力分配；政策分析；注意力竞争；官员决策机制

信息过载是当今社会的普遍问题，有限理性致使我们仅能处理环境中的部分信息，决策过程的稀缺资源已从信息转为注意力，能否有效配置注意力资源是影响个人和组织发展的关键。相较于其他组织，政府的目标具有多元价值导向，工作任务涵盖政治、经济、社会方方面面，具有难以比拟的复杂性。就组织内部而言，层级、部门间纵横交错的条块关系，决定了政府运行是一个复杂过程。从组织外部环境看，政府与市场、社会的各类主体互动，时刻应对着错综复杂的治理问题。虽然内外部环境高度复杂，但政府总可以依靠有限的注意力应对无限变化的现实，创造良好的成效。多任务情境下的政府如何分配注意力？政府组织的注意力分配有哪些表现形式？产生了怎样的影响？

这些问题日益成为公共管理研究的重要议题，但当前研究局限于对各种注意力分配现象的零散观察，尚未得到充分归拢，研究存在起步时

间较晚、理论脉络模糊、碎片化等特征。及时梳理现有成果，将有助于呈现研究整体概貌，厘清各类研究间的内在关联，从而促进政府注意力分配的知识再生产及理论发展。

## 一、注意力分配的理论溯源

注意力分配的复杂性在于，它既受到主体的能动性支配，又受到各种结构性因素的约束，仅凭单一视角难以洞悉注意力分配原理的全部内容。为了认识注意力分配的一般性原理，确立分析注意力分配现象的合适路径，理应对相关理论进行系统回顾。

### （一）作为一种心理学现象的注意力分配

注意力分配研究首先要弄清：注意力分配的本质内涵是什么？它有着怎样的构成？心理学研究对此作出解答。James 在开创性定义中指出：

\* 孙柏瑛：中国人民大学公共管理学院教授、博士研究生导师，国家发展与战略研究院、首都发展与战略研究院研究员，sunbaiying@126.com。周保民：中国人民大学公共管理学院博士研究生，zhouhao1236578@163.com。基金项目：中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）“中国特色城市基层社会治理共同体的多元共治模式研究”（202030010）；国家社会科学基金重大项目“中国改革开放创造的治理经验及政府理论提升”（19ZDA125）。

“注意是意识以清晰而迅速的形式，在多种可能性中选取一个物体或一系列想法的过程。意识的聚焦和集中是注意力的本质特征，注意力分配意味着对某些对象的忽视，以便高效地处理其他对象。”<sup>[1]</sup> Lauwereyns 指出，“偏好”是注意力的最大特征，即注意力总用来描述优先处理某件事而放弃其他事情<sup>[2]</sup>。同样，有研究认为：“注意力作为意识过程，关键在于使某个或某些想法变得更加清晰，而牺牲其他想法。”<sup>[3]</sup> 简言之，注意力分配本质上是一种选择性认知状态，是个体对环境各类信息作出差别处理。

有效的注意力分配包括三个要素：（1）正确的方向。主体基于有限理性只能关注部分事务，有效的注意力分配首先要将注意力配置到最重要的领域。（2）合适的强度。表示注意力在某事务上的消耗程度，反映事务的重要性。合适的强度建立在合理评估事务重要性的基础上。（3）必要的持续性。注意力分配通常呈现出波动状态，主体应对重点问题保持持续关注和跟进，对重要性较低的事务要及时转移注意力。

心理学研究以认知科学为基础，探讨注意力分配作为个体心理现象的过程性原理，有限性被视为注意力的本质特征。借助心理学视角，我们可获知个体如何处理外界信息以及在多目标之间做出取舍。然而，个体除自我意义外，通常还扮演着各类组织成员的角色，注意力分配由此在组织中发挥重要影响，需要进一步在组织环境中对其作出考察。

## （二）组织研究对注意力分配的引入

以 Simon 和 March 为代表的学者最早关注到注意力对组织决策的重要意义，开创了组织中注意力研究的先河。Simon 的贡献在于引入注意力作为决策分析的要素，并将注意力的有限性作为组织设计的重要原则。Simon 认为，基于有限理性假设，组织决策缺少的是注意力而不是信息，他将注意力定义为在任意给定时刻人们自觉意识到的一组要素，它们充当了外部刺激和决策行为之间的中介<sup>[4]</sup>。他还发现，组织分工的意义在于将成员的注意力引导并限制在个人工作上，据此实现管理职能的专业化。在组织设计方面，Simon 指出，组织的问题处理能力要与决策任务总量相

平衡，注重对决策者注意力资源的保护，当注意力资源不足时，应按照某种优先规则来处理任务。

March 主要阐释注意力分配如何影响组织决策。在《企业行为理论》一书中，March 和 Cyert 探讨了注意力分配对组织运行的支配作用：由于参与人员构成和组织决策结构不同，决策过程的注意力分配存在不同的动态演变，从而影响决策的方向、频率和结果<sup>[5]</sup>。March 还将注意力分配与搜寻行为结合起来，解释决策的产生过程<sup>[6]</sup>。他认为，决策者并非起初就知道所有可选方案、方案预期结果以及结果分布的概率，为获取这些信息，他们需要不断地搜寻。搜寻需消耗注意力，注意力分配通过选择信息的搜寻过程左右了最终的决策。

Simon 和 March 虽将注意力分配引入组织研究，但并未围绕注意力分配现象发展出一套完整理论，Ocasio 则作出了重要补充。他将注意力分配定义为组织决策者花费时间和精力来关注、编码、解释和聚焦问题以及获得解决方案的全过程<sup>[7]</sup>。通过对企业决策的观察，他创立了注意力基础观理论：将注意力分配视作由个人、组织和环境共同塑造的多层次过程，实现了对注意力分配现象的系统剖析。其中，组织是对注意力进行结构化分配的系统，个体行为并非根据个人特征预测，而是从特定的组织环境和决策者对自身所处情境的认知中得出。

组织研究视注意力为稀缺资源，突破了以往只关注外部信息的决策行为研究方式。然而，受理论成果适用性和研究开展难易程度影响，组织学视角的研究大多围绕企业展开，对政府的关注则显得比较匮乏。考虑到政府和企业间的差异，研究者将视角逐步转向了政治系统以及政府的组织环境。

## （三）政策科学对注意力分配研究的推进

拓展政策过程经典理论是政策科学发展的重要任务，注意力分配在其中充当了关键要素，最具代表性的当属批判传统观点的间断-均衡理论。以往政策过程研究将民主政治看作一个动力反应系统，一端是公民偏好输入，另一端是政策输出<sup>[8]</sup>。由于偏好是稳定的，研究将公共政策视为渐进的变化过程。然而，通过对核电产业、烟草政策、杀虫剂法案等多项公共议题的长期追踪，

Baumgartner 和 Jones 发现, 关注偏好最大化的模型难以解释政策中的剧烈变化情况<sup>[9]</sup>。因此, 他们试图超越只关注偏好的分析框架。Jones 在《再思民主政治中的政策制定》中进一步表述: “政策发生变化的原因并不在于决策制定者改变主意和偏好, 而是决策者开始关注决策情景中先前被忽略的方面。”<sup>[10]</sup> 据此, 他将注意力分配纳入政策议程设定中, 确立了偏好和信息处理并重的分析思路。其中, 偏好用于解释政策稳定的现象, 信息关注则解释不稳定的政策突变现象。

在之后写就的《注意力政治学: 政府如何排序问题》中, Jones 等对注意力分配在政府决策中的作用进行了集成思考<sup>[11]</sup>, 研究采用全球性视角, 涵盖了长历史跨度的各种政策议题, 回答了“信息被如何使用”及“政府如何分配其注意力”等关键问题。此外, 他们基于海量政策数据提出随机过程方法, 试图获知影响所有政策过程的一般性因素。借助对决策者注意力的分析, 间断-均衡理论有效解释了政府机构对公众意见的系统性反应不足和反应过度的表现。

间断-均衡理论在政府注意力分配研究中发挥了支撑作用, 但对理论如何适用于我国的拷问同样关键。Lam 和 Chan 通过对我国香港地区四个阶段政府行为的分析, 认为尽管香港地区与西方国家的政治制度存在差异, 但强调权力集中、等级控制和内部团结的权力配置造成了更强烈的政策间断<sup>[12]</sup>。之后, Chan 和 Zhao 又将研究范围拓展至内地, 发现虽然日常政策过程中很少发生制度摩擦, 但过于长期的政策稳定会使得政策在间断时出现更强烈变革<sup>[13]</sup>。与上述观点不同, 有研究在分析了中央会议信息后指出, 虽然我国政策变化具有间断均衡特征, 但独特的“领导小组机制”扩充了议题容量, 使高层能够及时回应治理挑战, 进而缓解了政策间断的激烈程度<sup>[14]</sup>。总之, 间断-均衡理论的分析路径也为国内研究提供了依据注意力变化探微政策变迁历程的标准范式。

如果说间断-均衡理论借助注意力分配解释了政策为何会保持稳定或发生突变, 那么 Kingdon 的多源流理论则回答了更前置性的问题: 决策者的注意力受什么因素支配形成? 问题源流部分将影响官员注意力分配关键因素界定为指标、

焦点事件和反馈三个方面<sup>[15]</sup>。指标被视为对系统状态变化的体现, 超出常规范围或突变的指标标志着问题发生, 决策者会给予特别关注。对于大多数的政策出台, 立法机构和政府部门往往扮演“救火”而非“消防”的角色, 焦点事件能够使特定领域问题较其他问题脱颖而出, 以获得优先关注。政策变化也可能源于前期政策执行偏差所传递的反馈信息, 如执行不符合上级意图、政策未达成规定目标、项目成本过大等。

总之, 回归决策者有限理性特征、探究微观决策情境是政策科学一大发展方向, 注意力分配分析在其中发挥了枢纽作用, 政策科学发展与注意力分配研究相辅相成。一方面, 政策科学借助注意力分配视角拓宽了政策过程理论空间; 另一方面, 政府部门中的注意力分配现象备受关注, 改善了以往研究关注企业而忽视政府特征的失衡状态。

心理学、组织学和政策科学研究成果构成了政府注意力分配研究的坚实基础, 不同学科关注重点和考察层次的差异提供了多元化分析视角, 这对于分析高度复杂的政府组织无疑十分关键, 图1展示了各学科对于注意力分配研究的作用定位。然而, 理论通常以简洁的命题和模型来描述真实世界, 层出不穷的新现象并非总能在经典理论中获得解释, 要转而从最新研究中总结、提炼政府注意力分配研究的一般经验原理, 为新一轮知识生产奠定基础。

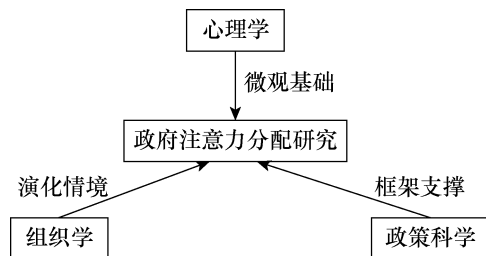


图1 各学科在政府注意力分配研究中的作用定位

资料来源: 作者自制。

## 二、政府注意力分配研究现状: 三个层次的分析视角

当前政府注意力分配研究关注多领域、多层



次问题，但由于缺乏统一理论基础，研究间关联不清晰，呈现碎片化状态。研究综述建构首先需满足准确分类和高度概括的要求。

研究的难点在于，以往有关主体、过程、议题等因素的分类方式难以奏效。原因在于，一是注意力分配的分析主体含糊不清。本文“政府注意力分配”中使用的“政府”概念，是指广义的行使国家权力的所有机关，而非狭义指代的国家行政机关。同时，“政府注意力分配”表示政府中各层次、各类别注意力分配现象，而非单指组织层次的政府的注意力分配。现有研究对基础概念的应用长期存在混杂情况，政府注意力、政治注意力、政策注意力、领导注意力常混同使用，概念之间相互重叠，界限并不分明。同时，政治注意力和政策注意力对主体指代十分模糊，这些表述并不能作为分类依据。二是研究鲜有突出注意力分配过程的特征。一般而言，可以采用政策执行前、执行中和执行后的划分方式，但研究大多并不直接指明具体政策阶段，因此过程视角也不适用。

综观现有文献，注意力分配表现形式的具象化程度存在明显的区分，形成了政策、组织、个体三个分析层次。政策层次将政策文本中的相关表述作为注意力分配的标志；组织层次将一级政府或职能部门的特定选择或行动等同于注意力分配；个体层次则关注官员个人微观决策表现。三个层次的具象化程度依次增加，分别呈现特定的政府注意力分配现象及其理论应用特征。

### （一）政策层次：作为政策分析关键一环的注意力分配

凭借注意力分配特有的分析功能，现有研究不断增进对公共政策原理、理论的认知，呈现出从政策注意力分配前因到结果的完整链条。

政策注意力分配的形成因素来源广泛，研究显示了来自政治体制、公众舆论和媒体引导的多重影响。政治体制为政策注意力分配设置了基础规则。研究发现，在联邦制特征明显的加拿大，联邦和各省府考虑到相互之间的政策协调，通常避免在政府新成立时期公布重大变革，政策注意力变化主要发生在政府稳定时期。而在单一制色彩更强的英国，新当选政党迫切强调自身关注

的问题而忽视前政府的关注议题，变化则发生在政府新成立时期<sup>[16]</sup>。同样，有研究发现多党制下的荷兰执政联盟为维护各党派之间的共识和妥协，在政府新成立时期并不会明显转移政策注意力<sup>[17]</sup>。公众舆论的影响表现为政府依据公众意见对不同议题领域的注意力分配进行差异化调整<sup>[18]</sup>，这种影响也被证明存在于例如欧盟这样的多层次政治系统中<sup>[19]</sup>。媒体则善于改变看待社会问题的语境，使得决策者重新审视之前被忽视部分所具有的价值<sup>[20]</sup>。研究发现，相比于其他渠道，相同信息通过媒体传递会获得决策者的更多关注<sup>[21]</sup>。媒体对问题的密集关注会使政府出于紧迫感而产生快速、短期的解决方案，但随着媒体关注的减弱，政策回应则会趋缓<sup>[22]</sup>。更具体而言，媒体影响下的政策注意力具有非线性的突变特征<sup>[23]</sup>。此外，问题重要性<sup>[24]</sup>、议题地位<sup>[25]</sup>、议题定义方式<sup>[26]</sup>和信息的多渠道性<sup>[27]</sup>等议题本身因素也逐渐得到研究关注。概言之，以政策注意力为中心，研究呈现了在特定的政治系统中，各主体之间如何互动的真实场景。首先，政策注意力需满足政治体制的潜在规则要求，注意力的变化建立在维护政治稳定的基础上；其次，回应性政府应做到对公众诉求的及时响应，政策注意力在各议题领域中的分布要实现动态调整。同时，作为政治参与的重要主体，媒体能够构建社会问题语境，迫使政府做出相应的政策回应。

围绕注意力分配的作用结果，研究形成了特定范式：通过考察政府对某领域注意力分配的变化规律，阐明政策变迁的机理和逻辑。此类研究沿用间断-均衡理论分析框架，认为注意力的持续性决定了政策稳定，注意力转移则造成政策间断，政策演进很大程度上源自政府注意力的波动。国内政策注意力研究大多属此类型，将政府文件中的特定表述作为注意力的衡量依据（例如政府工作报告中关键词频率），借此分析政策注意力的变化特征以及政策变迁的发展脉络，主要包括生态环境治理<sup>[28]</sup>、基本公共服务<sup>[29]</sup>、信息化政策<sup>[30]</sup>、生育政策<sup>[31]</sup>等议题。

相比较而言，国内外相关研究存在显著差异。由于国外研究基于特定的民主政治系统，政策过程带有明显的公共参与特征，其分析框架包括公

众行动、媒体引导、政策正负反馈等要素,政策结果被理解为是多方博弈的产物。国内研究则强调政府的中心地位,政策结果被默认为是政府意志的传递,主要从政府注意力变化的单一视角考察政策变迁过程,而未综合考察多方力量的交互作用。

注意力分配的研究影响力愈发超出政策变迁范畴,延伸到组织变革、公共支出、政策扩散等领域。有研究追踪了丹麦 1953—2006 年国家层面政治议程和政府部门结构,发现由议会辩论时长、政党数量和政府意识形态决定的政治注意力显著影响了机构设置的变迁<sup>[32]</sup>。在我国政治系统中,越受到最高领导人关注的中央机构就越有可能在机构重组中保留下来<sup>[33]</sup>。Mortensen 发现,受外界偏好和倡议影响,美国国会会对相应领域政策作出调整,具体表现在支出变化上<sup>[34]</sup>。国内有研究将政府决策阐释为从政策理念到政策动机再到政策行为的过程,验证了政府注意力与财政预算、决算之间存在显著相关性<sup>[35]</sup>。研究者注意到注意力分配视角下的政策扩散过程。纵向看,决策系统特别关注绩效良好的政策试验,为其提供充分的交流平台,以促进政策传播。反之则会在注意力上予以消解,政策不再具备扩散动力<sup>[36]</sup>。横向看,地方政府对政策的模仿和学习行为的本质可以理解为注意力选择方向和分配强度的差异组合<sup>[37]</sup>。此外,注意力分配与政策执行模式<sup>[38-39]</sup>、政策工具选择<sup>[40]</sup>、政策绩效<sup>[41]</sup>之间的关联也在研究中得到论证。

## (二) 组织层次: 政府行为中的注意力竞争现象

政府组织结构为注意力分配研究提供了另一个重要场域。从注意力分配视角切入,学者们分析了我国上下级政府间、政府与其他主体间的互动行为。研究聚焦于主体间的注意力竞争现象,可概括为“自上而下”和“自下而上”两种模式。

“自上而下”模式是指上级政府(部门)为确保任务落实,会对下级政府(部门)的注意力选择展开竞争和引导。研究沿用“委托—代理”分析框架,强调激励机制的作用,讨论焦点在于:什么是多任务激励强度的决定性要素?一方认为,量化奖惩程度决定了下级的关注重点。周黎安指出,上级在考核下级政绩和能力时,会定

期考察特定的客观量化指标,如 GDP、财税、招商引资成果等<sup>[42]</sup>。由于经济指标在考核体系中所占权重明显大于教育、医疗、环保等公共服务指标,地方政府会更加在意经济发展任务,而对考核力度较小的任务回应不足<sup>[43]</sup>。除权重大小外,可测性也具有重要影响。为了给上级政府的考评留下更好印象,地方政府更倾向为可视性较强的建设工程增加投入<sup>[44]</sup>,如相对于排水工程建设,地方政府更愿将财政资源投到更具显示度的路桥建设中<sup>[45]</sup>。可见,根据发展需要制定的量化奖惩指标,更能发挥让下级跟上级“指挥棒”走的作用。

另一种观点认为,任务委托方的地位至关重要。以计划生育政策为例,常态治理下履行职责由国家计生委主导推进,此时地方政府所获激励有限,出现“条条求着块块做”的局面。而运动式治理下,履职由中央直接推动,明确要求地方党委和政府作为主体责任方,使得地方“块块”全面、迅速介入计生工作<sup>[46]</sup>。同样,当“创卫”工作由非党政“一把手”负责时,各方就未表现足够重视。当工作由市委书记、市长直接推动时,各层级、各部门的重视程度和任务绩效就明显提升<sup>[47]</sup>。练宏对委托方的激励作用提供了一个系统性解释,他认为政府内部多委托方的权威地位呈现出三元差序格局:代表实质权威的党委、代表正式权威的政府和代表象征权威的职能部门。在三元差序格局下,多任务的激励强度首先取决于隶属委托方性质,其次才是量化奖惩程度<sup>[48]</sup>。

上述两种激励模式揭示了科层体系的基本原理,即上级通过量化奖惩指标实现对下级的常态目标管理,当下级短期内面对多头任务时,委托方的权威地位会对下级释放出强大的激励信号,下级将根据任务来源方的地位差异做出优先排序。

一些研究避开两种观点争论,探讨了多种要素的共同作用。研究基于 Ocasio 的理论观点,认为决策者的关注内容取决于所处情境,而情境又受到组织规则、主体间关系等因素影响。研究指出由委托方、任务模式、监督机制和激励机制合并形成的“任务情境”决定了注意力的强化、稳定或衰退<sup>[49]</sup>。也有研究认为,决策环境形成于外部压力、初始禀赋、政策导向以及议题信息

的相互作用，这决定了特定政策议题的注意力分布结构<sup>[50]</sup>。多因素视角着重考察政府系统内部的各种规则机制和互动关系，展示多种影响因素的共同作用，具有较强的解释力。

注意力竞争的“自下而上”模式是指，当弱势方为寻求资源倾斜和问题解决时，会通过特定的行动策略来争取强势方的关注，具体遵循了“戴帽竞争”逻辑：弱委托方依靠自身力量难以推进任务，因此会借助强势委托方的权威地位向其他主体施压，以此实现自身意图<sup>[48]</sup><sup>11</sup>。例如，作为边缘权力部门的妇联，通过引起领导层的重视使牵头工作成为市级政策，进而推动其他部门参与合作<sup>[51]</sup>。究其本质，强化自身权威的动机支配了下级的注意力竞争行为：上级肯定性的注意力分配可以凸显下级经验做法的价值和工作的受重视程度，使下级在推行政策时具有更强的权威性，以获得实际所需的协调力和执行力<sup>[52]</sup>。

“自下而上”模式还表现为公众对政府注意力的争取。以邻避事件治理为例，群众抗议、示威等刺激性事件会使政府注意力出现从发展导向到维稳导向的转移，偏移程度与刺激性因素强弱密切相关<sup>[53]</sup>。值得一提的是，公众如何通过焦点事件触发政府议程<sup>[54]</sup>、公众在互联网场域中如何采取差异化诉求策略争夺各层级政府注意力<sup>[55]</sup>的问题也受到关注。

“自上而下”模式彰显了“科层任务驱动”，而“自下而上”模式的本质则是“解决问题驱动”。前者以压力导向作为动力来源，权力结构表现为向上集中；后者以需求为导向，主张权力向下授予<sup>[56]</sup>。两种注意力竞争模式共同维系着科层体制稳定运行。一方面，下级有义务服从上级命令，但多任务情境中的下级拥有自主分配注意力的空间。此时，不同委托方依靠掌握的激励分配权对下级注意力展开竞争，上下级之间保持“压力/激励传导——竞争注意力——执行任务”的关系模式。另一方面，下级部门和民众也会向上级部门释放寻求资源或政策倾斜的信号，上级部门对此作出回应，此时上下级间关系模式表现为“行动博弈——竞争注意力——解决问题”。两种模式相辅相成，使注意力资源围绕任务落实和问题解决得以配置。

注意力竞争现象已成为研究我国条块关系的重要切口。依据注意力竞争的表现形式，研究者划分了条块互动的多种类型，包括职能部门与党委政府之间的“条”和“块”相互吸引、下级和上级党委政府间“块”与“块”相互吸引、下级和上级职能部门间“条”和“条”相互吸引<sup>[57]</sup>。在治理实践中，由不同主体发起的注意力竞争影响了特定的治理格局形成<sup>[58]</sup>。

不同于传统组织理论研究关注组织架构、权责配置、规章制度等结构性要素，注意力分配视角更注重各主体的站位、认知、利益，这为理解政府内部各主体间、政府与其他主体间的互动行为提供了新思路。

### （三）个体层次：注意力分配与官员决策行为研究

随着行为公共管理研究兴起，个体决策行为背后的心理机制受到普遍关注，注意力分配也随之成为研究焦点。国内外研究都将政治精英如何分配注意力作为核心内容，区别在研究方法和材料选择上。

相比之下，国外研究涵盖的方法和实证材料更为多元。学者借助机器学习标记分析了上百万条政客推文，发现注意力分配在党派、所属议会和性别上的分布均有显著差异<sup>[59]</sup>。有研究考察了美国总统50年间的议题关注情况，发现不同政策工具类型会创造出对应的机会结构，进而引导总统关注特定政策领域中的问题<sup>[40]</sup>。实验方法愈发应用于注意力分配的前沿性研究中，研究者测试了比利时、加拿大和以色列三国的政党领袖、部长及议员，发现强化冲突和政治责任的信息建构方式更容易获得政治精英关注<sup>[60]</sup>。

国内研究主要从领导批示切入，探讨了领导注意力分配的特征规律。批示意指“中国政府中的决策者对上报的各类报告签署书面意见，以表达个人意愿和行使权力的一种工具”<sup>[61]</sup>。不同于正式文件，批示以个人名义书写，直接反映领导个人意愿，是注意力高度具体化的呈现。基于领导批示文本，现有研究增强了对我国议题政治内在机理的理解。陈思丞和孟庆国分析了领导人的两千余段批示，将注意力的产生机制总结为问题机制与偏好机制<sup>[62]</sup>。前者表示各部门



为争取领导人注意力而相互竞争,议题重要性和问题严重性之和较大者才可胜出。后者表示与领导人偏好相契合的议题更容易受到关注。张程将研究聚焦于地级市的行政首长,发现属于上级政府强调的“一票否决”事项和需要跨部门合作解决的问题,能够获得领导情感强度更大的批示<sup>[63]</sup>。陶鹏和初春关注党政和府际结构下领导的注意力分配,展示了所属系统(党委或政府)<sup>[64]</sup>和所处层级<sup>[65]</sup>与议题受重视程度之间的复杂关联。

上述研究借助批示文本洞察我国官员的决策行为,而另一些研究从本土案例出发,探讨了领导重视行为的其他表现形式、价值导向及其关键作用。现实中,官员常到下级单位进行视察、考察和调研,这些“现场主义”活动将领导注意力下沉到政策执行一线,有效推动了政策执行<sup>[66]</sup>。在领导各种重视行为背后,是什么支配着领导的注意力?对地方官员而言,主要受“避责”和“邀功”两种价值导向的影响<sup>[67]</sup>。一方面,地方

官员会对“一票否决”事项、曾发生的历史教训等内容保持高度警觉;另一方面,凸显政绩和更高层级领导重视的事项会被投入大量注意力。在我国治理实践中,领导重视构成了有效治理的关键环节。韩志明指出领导批示和“群众闹大”相互联系,构成国家治理所需的特殊信息机制,能够有效矫治官僚体制中的多种问题<sup>[68]</sup>。换言之,领导重视行为在治理过程中能够快速、准确地锁定问题,并以超越常规科层规则的方式统一思想、集中力量、打破梗阻,以迅速、高效地回应公众诉求。

概言之,个体层次研究特别关注由价值观、动机、习惯、偏好因素构成的决策者个性特征及主观意志对注意力构成的影响,可以把握以往研究忽略的关键细节,为探究行为背后的心理学基础和发生逻辑提供诠释。

#### (四) 当前政府注意力分配研究图景

表1对比上述各个层次注意力分配研究的特征差异,以展示各类研究蕴含的机理和逻辑。

表1 不同层次的政府注意力分配研究特征

研究层次	注意力具象化程度	主要研究议题	注意力衡量范例	对话理论或领域
政策	低	政策议程设置、政策变迁	政策文本中的关键词	政策过程理论
组织	中	注意力竞争	公共支出倾斜、对任务的优先排序	委托-代理理论、条块关系研究
个体	高	官员决策机制	重要讲话、领导批示	行为公共管理研究

资料来源:作者自制。

政策层次研究以政策文本表述作为注意力分配依据,其形式多样、来源广泛,适用于解释不同政治系统中的政策议程设置以及各领域的政策变迁。研究涵盖了从注意力分配前因到结果的完整链条,配合间断-均衡理论建立的政策变迁分析范式,能够为政策过程理论发展注入持续动力。组织层次研究聚焦于注意力竞争行为,注意力常见衡量标准包括公共支出倾斜、优先推进某项工作等。究其本质,注意力竞争是委托-代理关系的一种表现形式。一方面,一个代理方会面对多个委托方。代理方拥有安排任务顺序的自主权,委托方为确保任务得到落实,会借助特定激励手段调动代理方的关注度。另一方面,一个委

托方也会面对多个代理方。委托方掌握的有限资源和授权会使代理方之间产生竞争,进而引发代理方吸引委托方注意的策略行为。进一步而言,科层体系中的注意力竞争表现为条的内部、块的内部、条和块之间的相互博弈,这为条块关系研究提供了生动素材。个体层次研究探讨了官员会对哪些事项施加关注,对注意力的衡量主要依靠官员讲话和批示等个体意志表达内容,研究的方法多样、证据翔实,立足于官员心理情境探讨组织中的管理现象。

下页图2展示了政府注意力分配各层次研究的逻辑链条。从政策层次看,决策者注意力处于政策过程的中心环节。一方面,研究纳入了众多

内外因素，完整讨论了政治结构、多元参与者、问题属性对于政策产出的影响，推动了政策过程理论发展；另一方面，研究尝试将分析框架运用于组织变革、政策执行、政策扩散等方面，极大扩充了注意力分配视角在政策研究中的应用空间。组织层次研究围绕本土化现象展开，呈现了“自上而下”和“自下而上”两种注意力竞争模式。前者展现了“科层任务驱动”逻辑，意为上级借助压力传导和激励机制促使下级完成任务；后者展现了“解决问题驱动”逻辑，表现为下级或公

众依靠特定策略吸引上级关注，进而使诉求得到满足。两种模式相互联结，共同构成了科层体系运行的重要机制。个体层次研究关注了政治精英个体的注意力聚焦过程，试图解答各议题领域受关注程度不同的差异根源。其影响因素包括三方面：一是官员自身，包括个体的身份特征（性别、年龄、政治认同等）以及内在偏好；二是信息特征，常见的有信息建构方式和问题属性；三是互动模式，官员受理性动机驱动，高层注重稳定和冲突化解，地方官员遵循“避责”和“邀功”导向等。

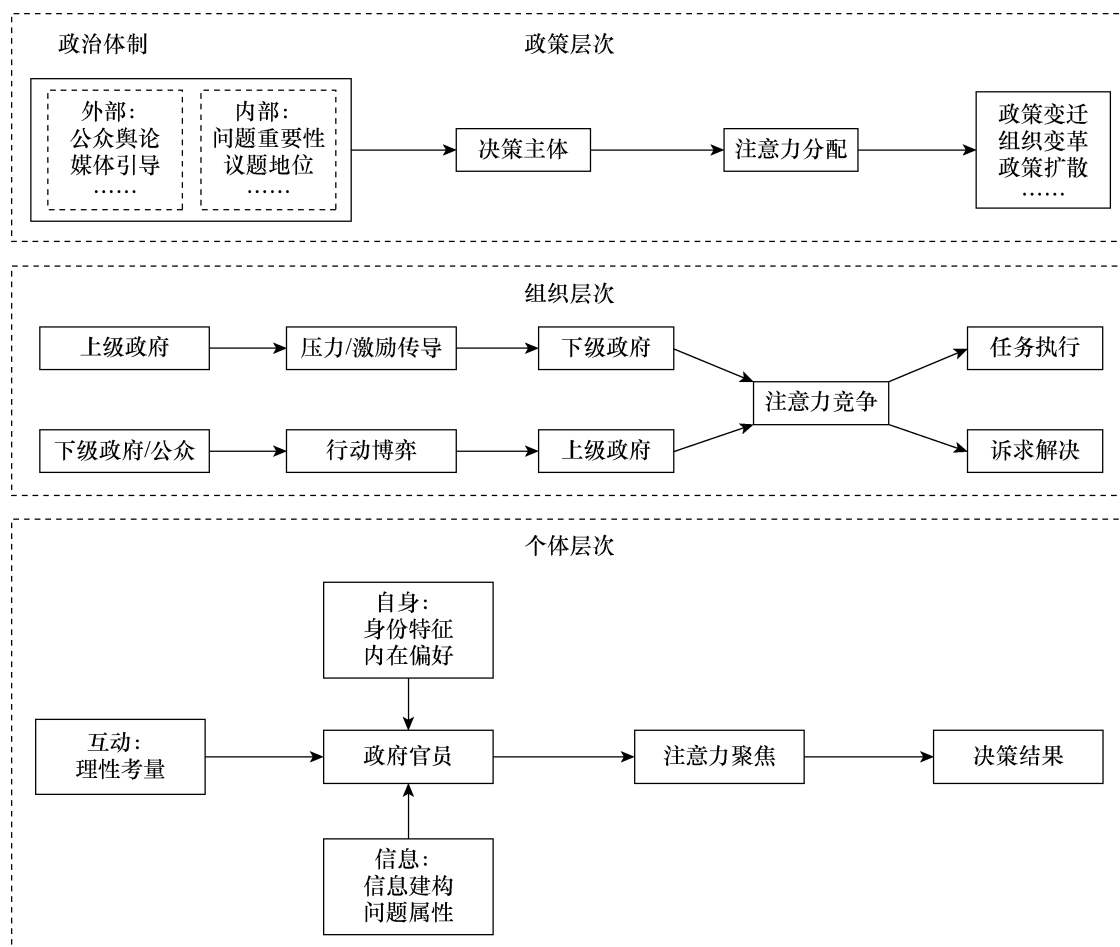


图2 各层次政府注意力分配研究逻辑示意图

资料来源：作者自制。

尽管做出很大努力，但三个层次间尚未显示出明确关联，归根结底，问题症结在于尚未清晰界定组织和个体注意力的关联和整合方式。有研究者基于对三千余名基层警员工作数据的分析，建立了从组织整体到组织内部再到组织个体三个

层次的注意力分配分析框架<sup>[69]</sup>。从整体出发，组织使命决定了信息收集标准和方式，充当了组织注意力分配的核心逻辑；组织内部角度，档案记录、功能结构、规章制度等因素固化了组织的注意力，在一定程度上不受成员变化的影响；而



组织个体维度，成员注意力是基于对工作职责和流程的认知，在制度约束下做出的个体时间分配选择。根据这一逻辑，对于以执行工作为主的个体，注意力分配表现为从组织目标到个体行动的自上而下传递过程，组织的客观环境制约了成员的主观选择。

诚然，该结论只反映了现实的一个侧面。组织领导者往往比其他成员拥有更强的主观能动性，领导者如何认识组织规则并做出行动选择？领导者的主观特征如何影响既定目标和固化的组织注意力？这些问题还需要进一步探讨。从目前研究进展来看，各层次注意力之间的关系说明还处于模糊状态，而这恰恰是贯通各层次研究的基础条件，亟待未来研究的继续发力。

### 三、未来的研究进路

综观现有研究，有关政府注意力分配理论探讨已逐步向体系化发展。根据理论延展态势，本文从其整体分析框架、各层次间关联、实践应用三方面做出一些展望。

#### （一）形成本土化理论分析框架

对我国政府注意力分配的本土化研究而言，关键是深刻理解中国之制与中国之治的本质，讲好中国故事，助力中国特色公共行政话语体系构建。现有研究中，学者从议题导向、主体选择、测量方式等维度对政治注意力本土化产生了方向性指引<sup>[70]</sup>。与之相比，本文的思考角度有相似，但区别在操作化更进一步，着重提出具体的问题范例而非抽象建议，聚焦于以下三点：

首先，党政体制是我国注意力分配研究的逻辑起点。一方面，党政体制是注意力分配实践的发生场景：党政体制的决策主体与过程既要遵循常规的科层运行规则，又要秉承党领导一切的政治原则，要体现党的领导地位和价值追求，因此要从政治权威、价值引导、理性选择、组织规范等多角度来理解决策过程。另一方面，可以从注意力分配视角分析现实党政关系运行。其中关键议题有：党委和政府分别将注意力投向哪些领域？两方之间有着怎样关联？不同层级党委和政府的注意力分配呈现出哪些特点？等等。这让研究具有双重意义，既

能透过党政体制理解注意力分配的本土意涵，又能透过注意力分配理论探索独特的党政关系机理。

其次，国家治理中的本土化现象是注意力分配研究的极生动素材。我国公共治理场域中的治理实践为注意力分配理论解释、对话、拓展提供坚实的支撑，如归口管理、双重领导、专题会议、联席会议、中心工作、任务牵引等<sup>[71]</sup>特有的制度安排和行为选择，都供给了相当丰富的阐释资源，从中产生诸多“注意力分配+本土化现象”的组合研究议题，如受双重领导的部门如何分配注意力？哪些事项会进入专题会议或联席会议的讨论议程？如何兼顾中心工作与其他工作，中心工作是否在注意力分配中具有挤出效应？这成为探求治理运行本土经验与注意力分配理论之间关联的重要切口。

最后，纳入多元主体变量是注意力分配理论研究的创新点。多元主体的分析框架是注意力分配理论解释的应有之义，能够提升理论的完整性。具体而言，分析框架应充分体现党委、政府、公众、媒体等多主体间的互动关系。值得探索的问题包括：公众和媒体内部有怎样的分层和分类结构？各部分如何影响党委和政府的注意力分配？反过来，党委和政府如何引导公众和媒体的注意力？为实现注意力的有效配置，应当确立怎样的主体间互动规则？以此将更好呈现中国公共决策和反馈过程的本质特征，获得阐释全过程人民民主的理论途径。

#### （二）推进各层次研究相互贯通

为回应各层次研究关联不清晰的问题，本文立足几组重要的关系表述，尝试提出一些分析思路。

第一，应明确政策注意力是关键领导、领导层或主导部门注意力投射的本质属性。目前政策注意力研究大多侧重注意力的工具属性，通过抓取关键词文本分析法来衡量注意力变化，以此划分不同的政策时期，解释政策的演变过程，却忽视了注意力分配本质上是主观而非客观的。研究应当超越量化式的政策文本分析，追溯决策者的思考认知过程。对此，可尝试采用案例研究范式。具体而言，研究要扩大证据来源范围，广泛搜集新闻报道、政府信息发布、关键事件记录等资源，

通过严谨推理将碎片化材料按时间发展顺序串联起来，从中寻找决策者注意力的微妙变化，还原政策决策的演变过程。简言之，就是要将政策表现和决策者主观想法联系起来，变浅层观察为深度追踪。

第二，要将组织行为看作领导个体意志的外在呈现。现有研究显示，组织注意力和领导注意力存在相关联论据，但尚有许多问题需要解答。如组织层次的激励机制与领导个体的避责和邀功导向有着相似逻辑，两者之间存在怎样的关联？领导个体的关注内容如何转化为组织的目标和行动？领导个体能在多大程度上影响组织意志？虽然组织的制度结构限制了个体行动，但组织的能动性却是由个体赋予的。研究应重视这一组织内的互动关系，既要考虑组织的目标使命、职能结构、规章制度对个体的基础影响，也要从组织领导 and 成员的认知角度去推演组织的行动逻辑。

第三，需重视既定政策和组织规则对领导意志的约束作用。根据注意力基础观理论，决策者注意力受组织规则、资源和社会关系的调节和支配，这一规则同样适用于政府组织。无论领导身处哪一层级，都会遵循组织规则和所处关系网络的约束，调动有限的组织资源。现实中，集体领导原则具有普遍影响，领导个人意志往往被融合进领导集体的意见表达中，因此可从领导层视角解释决策过程，具体可关注党委全会、常委会会议、政府常务会议、领导班子工作动态等信息。此外，领导决策具有路径依赖特征，既有政策成果也会影响领导的下一步政策选择。因此研究可沿用“行动者-结构”两者并重的思路，在结构性要素框定的背景下分析行动表现和行动逻辑。

总之，官员意志、组织规则、政策产出处于相互作用的循环过程中，任何一方都不会单方面地产生和受到影响。研究需基于系统的视角，细致把握各部分之间的作用力和反作用力，勾勒出各层次要素之间的关系框架。

### （三）探索注意力分配的优化策略

目前，注意力分配研究关注了“是什么”和“为什么”问题，但鲜有涉及“怎么办”问题，即注意力分配的表现形式和机制原理得到充分讨论，而关于如何有效配置注意力尚不明确。面对信息过载和注意力稀缺的现实，回答好“怎么办”问

题将为决策优化提供重要的理论指导。本文认为可以从过程视角的事前、事中、事后三阶段思考：

事前是指对未来一段时间内的注意力分配进行预先规划。政府常见的事前规划包括两个方面：一是上级的考核指标体系；二是本级于年初制定的全年工作计划、工作要点、重点民生工程等任务设定。上级考核指标体系一般包括考核类别、指标名称、考核内容、计分规则以及奖惩措施等。本级任务设定通常涵盖事项内容、负责部门和完成时限。这些制度设计基于职责分工，从整体上划定了政府注意力分配的主线。那么，高效的注意力资源配置就取决于计划本身的科学性以及注意力资源和计划的匹配情况。是故，研究可围绕提升任务规划的设计水平展开，努力提升任务目标和注意力资源之间的匹配度，完善任务规划对注意力分配的价值引导和过程控制，为有效利用注意力资源奠定基础。

事中是指确保注意力资源配置按计划进行。本级计划落实依靠组织的自觉遵守，不存在有约束力的控制机制。确保注意力按计划配置主要表现在上级对下级的控制支配，如考核指标体系依靠权重设定吸引下级优先推进某领域工作、“一票否决”事项促使下级集中精力防止不良事件发生、督查督办机制对任务落实情况实施过程管理。实践中类似的控制机制十分丰富，但尚未有研究验证这些机制和注意力分配之间的关联。据此，研究可围绕上级引导下级注意力分配的实现机制、注意力分配控制机制的实际效力、如何良性驱动注意力资源的合理配置等问题展开。

事后是指当注意力资源未能合理配置时，对此后的注意力分配进行矫治和完善。正如渐进决策理论强调政府决策是一个不断修正、变化并逐渐实现目标的过程<sup>[72]</sup>，政府的注意力分配也并非能一蹴而就地达到理想状态，事后工作的作用在于对多轮次的注意力分配做出渐进优化。注意力分配本质上是一个动态调试的过程，关键在于不断汲取经验教训，关注不必要的注意力耗散点，探索多任务的组合完成方式。由此，研究可应用更先进的研究方法，对注意力分配的全过程展开更详细追踪和记录，实现对政府注意力分配的过程监测和结果评估。

## 参考文献

- [1] 威廉·詹姆斯. 心理学原理 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2019: 440-441.
- [2] LAUWEREYNS J. The Anatomy of Bias: How Neural Circuits Weigh the Options [M]. Cambridge: MIT Press, 2010: 228.
- [3] 让-菲利普·拉夏. 注意力: 专注的科学与训练 [M]. 北京: 人民邮电出版社, 2016: 23.
- [4] 赫伯特·A. 西蒙. 管理行为 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2013: 98.
- [5] 理查德·M. 西尔特, 詹姆斯·G. 马奇. 企业行为理论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 188.
- [6] 詹姆斯·G. 马奇. 决策是如何产生的 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2007: 17-18.
- [7] OCASIO W. Towards an attention-based view of the firm [J]. Strategic Management Journal, 1997, 18 (S1): 187-206.
- [8] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析 [M]. 北京: 华夏出版社, 1999: 37.
- [9] 弗兰克·鲍姆加特纳, 布赖恩·琼斯. 美国政治中的议程与不稳定性 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 55-115.
- [10] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 9-11.
- [11] JONES B D, BAUMGARTNER F R. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [12] LAM W F, CHAN K N. How authoritarianism intensifies punctuated equilibrium: The dynamics of policy attention in Hong Kong [J]. Governance, 2015, 28 (4): 549-570.
- [13] CHAN K N, ZHAO S. Punctuated equilibrium and the information disadvantage of authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China [J]. Policy Studies Journal, 2016, 44 (2): 134-155.
- [14] YAN Y, YANG Z, YUAN C. Political attention in a single-leading-party state: A comparative study of the policy agenda in China, 2003-2019 [J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2020: 1-22.
- [15] 约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 85-96.
- [16] MONTPETIT É, FOUCAULT M. Canadian federalism and change in policy attention: A comparison with the United Kingdom [J]. Canadian Journal of Political Science, 2012, 45 (3): 635-656.
- [17] BREEMAN G, LOWERY D, POPPELAARS C, et al. Political attention in a coalition system: Analysing Queen's speeches in the Netherlands 1945-2007 [J]. Acta Politica, 2009, 44 (1): 1-1.
- [18] JENNINGS W, JOHN P. The dynamics of political attention: Public opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom [J]. American Journal of Political Science, 2009, 53 (4): 838-854.
- [19] ALEXANDROVA P, RASMUSSEN A, TOSHKOV D. Agenda responsiveness in the European Council: Public priorities, policy problems and political attention [J]. West European Politics, 2016, 39 (4): 605-627.
- [20] 仙托·艾英戈, 唐纳德·R. 金德. 至关重要的新闻: 电视与美国民意 [M]. 北京: 新华出版社, 2004: 174-175.
- [21] SEVENANS J. How mass media attract political elites' attention [J]. European Journal of Political Research, 2018, 57 (1): 153-170.
- [22] YANOVITZKY I. Effects of news coverage on policy attention and actions: A closer look into the media-policy connection [J]. Communication research, 2002, 29 (4): 422-451.
- [23] WALGRAVE S, BOYDSTUN A E, VLIEGENTHART R, et al. The nonlinear effect of information on political attention: Media storms and US congressional hearings [J]. Political Communication, 2017, 34 (4): 548-570.
- [24] ENGSTRÖM R, NILSSON M, FINNVEDEN G. Which environmental problems get policy attention? Examining energy and agricultural sector policies in Sweden [J]. Environmental Impact Assessment Review, 2008, 28 (4-5): 241-255.
- [25] JENNINGS W, BEVAN S, TIMMERMANS A, et al. Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas [J]. Comparative Political Studies, 2011, 44 (8): 1001-1030.
- [26] ALEXANDROVA P. Explaining political attention allocation with the help of issue character: Evidence from the European Council [J]. European Political Science Review, 2016, 8 (3): 405-425.
- [27] FAN S, XUE L, XU J. What drives policy attention to climate change in China? An empirical analysis



through the lens of People's Daily [J]. Sustainability, 2018, 10 (9): 2977.

[28] 王印红, 李萌竹. 地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市政府工作报告(2006—2015)文本分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27 (2): 28-35.

[29] 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, 29 (6): 5-9.

[30] 王洛忠, 陈宇, 都梦蝶. 中央政府对信息化的注意力研究——基于1997—2019年国务院《政府工作报告》内容分析[J]. 理论探讨, 2019 (5): 177-182.

[31] 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, 40 (4): 143-152.

[32] MORTENSEN P B, GREEN-PEDERSEN C. Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2015, 25 (1): 165-189.

[33] 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.

[34] MORTENSEN P B. Political attention and public spending in the United States [J]. Policy Studies Journal, 2009, 37 (3): 435-455.

[35] 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, 25 (2): 80-87.

[36] 杨宏山, 李沁. 政策试验的注意力调控与适应性治理[J]. 行政论坛, 2021, 28 (3): 59-67.

[37] 胡冲, 刘振宇. 注意力视角下的政策扩散: 选择方向与分配强度——以长江经济带“水十条”为例[J]. 行政与法, 2020 (2): 10-20.

[38] 丁照攀. “任务决定职能”: 重新发现地方政府的职能履行[J]. 甘肃行政学院学报, 2021 (3): 71-81+126.

[39] 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.

[40] LARSEN-PRICE H A. The right tool for the job: The canalization of presidential policy attention by policy instrument [J]. Policy Studies Journal, 2012, 40 (1): 147-168.

[41] MU R. Coupling of problems, political attention, policies and institutional conditions: Explaining the performance of environmental targets in the national five-year plans in China [J]. Sustainability, 2018, 10 (5): 1477.

[42] 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.

[43] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007 (3): 4-12+22.

[44] 吴敏, 周黎安. 晋升激励与城市建设: 公共品可视性的视角[J]. 经济研究, 2018, 53 (12): 97-111.

[45] 赖诗攀. 强激励效应扩张: 科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010)[J]. 公共行政评论, 2020, 13 (1): 43-62+196-197.

[46] 刘骥, 熊彩. 解释政策变通: 运动式治理中的条块关系[J]. 公共行政评论, 2015, 8 (6): 88-112+187.

[47] 徐岩, 范娜娜, 陈那波. 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例[J]. 公共行政评论, 2015, 8 (2): 22-46+179.

[48] 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, 31 (4): 1-26+242.

[49] 孙雨. 中国地方政府“注意力强化”现象的解释框架——基于S省N市环保任务的分析[J]. 北京社会科学, 2019 (11): 41-50.

[50] 刘琼, 梁风波. 基于注意力竞争理论的地方政府“政策响应差异”分析——以医疗保险支付方式改革为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2019 (3): 39-49+126-127.

[51] 陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013, 28 (6): 1-20+242.

[52] 陶鹏, 童星. 纵向府际关系情境下政治注意力演化的理论建构[J]. 江苏社会科学, 2021 (4): 69-79+242.

[53] 李宇环. 邻避事件治理中的政府注意力配置与议题识别[J]. 中国行政管理, 2016 (9): 122-127.

[54] 武晗, 王国华. 注意力、模糊性与决策风险: 焦点事件何以在回应型议程设置中失灵? ——基于40个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2021, 18 (1): 55-65+170.

[55] 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, 40 (8): 127-135.

[56] 孙柏瑛, 张继颖. 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察[J]. 中国行政管理, 2019 (4): 72-78.

[57] 崔慧姝, 周望. 如何引起重视: 政府职能部门的

注意力吸引行为 [J]. 新视野, 2021 (3): 53-58+66.

[58] 陈辉. 县域治理中的领导注意力分配 [J]. 求索, 2021 (1): 180-187.

[59] HEMPHILL L, RUSSELL A, SCHÖPKE-GONZALEZ A M. What drives US congressional members' policy attention on twitter? [J]. Policy & Internet, 2021, 13 (2): 233-256.

[60] WALGRAVE S, SEVENANS J, VAN CAMP K, et al. What draws politicians' attention? An experimental study of issue framing and its effect on individual political elites [J]. Political Behavior, 2018, 40 (3): 547-569.

[61] 孟庆国, 陈思丞. 中国政治运行中的批示: 定义、性质与制度约束 [J]. 政治学研究, 2016 (5): 70-82+126-127.

[62] 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, 9 (3): 148-176+189-190.

[63] 张程. 数字治理下的“风险压力-组织协同”逻辑与领导注意力分配——以 A 市“市长信箱”为例 [J]. 公共行政评论, 2020, 13 (1): 79-98+197-198.

[64] 陶鹏, 初春. 领导注意力的传播效应: 党政结构视角及环保议题实证 [J]. 公共管理学报, 19 (1):

72-83+170.

[65] 陶鹏, 初春. 府际结构下领导注意力的议题分配与优先: 基于公开批示的分析 [J]. 公共行政评论, 2020, 13 (1): 63-78+197.

[66] 李振. 注意力推动政策执行: 中国领导人的“现场主义”机制研究 [J]. 马克思主义与现实, 2018 (5): 189-196.

[67] 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): 93-99.

[68] 韩志明. 问题解决的信息机制及其效率——以群众闹大与领导批示为中心的分析 [J]. 中国行政管理, 2019 (4): 86-92.

[69] 黄佳圳. 基层警员执法的注意力与时间分配研究——基于广东省 F 市 S 区公安分局的工作日志 [J]. 公共管理学报, 2018, 15 (4): 52-67+151-152.

[70] 陶鹏. 论政治注意力研究的基础观与本土化 [J]. 上海行政学院学报, 2019, 20 (6): 63-71.

[71] 大国善治. 切进和研讨中国特色的治理现象 [EB/OL]. (2021-07-03)[2021-09-08]. <https://mp.weixin.qq.com/s/7AD6OEhrw8BCLpiZT6K9g>.

[72] 丁煌. 林德布洛姆的渐进决策理论 [J]. 国际技术经济研究, 1999 (3): 20-27.

## A Review on Government Attention Distribution: Theoretical Basis, Current Situation and Prospects

Sun Baiying, Zhou Baomin

**【Abstract】** Information overload makes attention distribution a core of decision-making research. In general, relevant results in the fields of psychology, organization science, and policy science constitute the three pillars of the government attention distribution research, which respectively play the role of micro-foundation, evolutionary context, and framework support. However, the current research on government attention distribution has the problems of a late start, lack of theory, and fragmentation. Sorting out the existing knowledge is the key to improving the research of current problems. Understanding the current studies of government attention distribution can start from the three levels of policy, organization, and individual, forming three corresponding subjects: policy analysis centered on attention distribution, the attention competition in organizational behavior, and the politicians' decision-making mechanism based on attention distribution. In order to promote the systematic development of government attention distribution theory, future research can be conducted on three aspects: building a localized theoretical analysis framework, advancing the inter-connection of various levels of research, and exploring the optimizing strategies for attention distribution.

**【Key words】** Government Attention Distribution, Policy Analysis, Attention Competition, Politicians' Decision-making Mechanism