中国政府信息公开质量注意力研究——基于政策文本的分析 *

李函珂[1,2]　何　阳[3]

（1. 清华大学高校德育研究中心　北京　100084；2. 清华大学马克思主义学院　北京　100084；
3. 云南大学民族政治研究院　昆明　650091）

［摘　要］政府信息公开是政府治理活动的重要环节，关注政府信息公开质量注意力问题，提升政府信息公开质量，有助于推进政府治理体系和治理能力现代化进程。基于注意力理论，文章采取规范分析和文本分析相结合的研究方法，选取“客观性”“规范性”“便民性”作为政府信息公开质量检视的重要维度展开研究。研究发现，以《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布为起点，中国政府信息公开注意力研究主要经历了波动上升阶段（2007—2010 年）、迅速增长阶段（2011—2014 年）与平稳上升阶段（2015—2019 年），但政府信息公开发展历程中存在政策绝对数量不足，任务不具体以及客观性、规范性、便民性各维度资源投入不均等问题，未来应提升政府信息公开相关政策绝对注意力，细化质量注意力具体事务以及重视客观性、规范性与便民性资源投入的平衡。

［关键词］政府信息公开　质量　注意力　政府治理　文本分析

［中图法分类号］G258.6

［引用本文格式］李函珂，何阳．中国政府信息公开质量注意力研究——基于政策文本的分析 [J]. 图书馆，2021（8）：25—32.

政府信息公开事关政府治理现代化，其可规范政府自身行为，促进中国经济社会发展。自 2007 年《中华人民共和国政府信息公开条例》（下文简称《条例》）颁布以来，政府信息公开在各级政府文件中被频繁提及，也在实践中对之提出了更多要求，由每年政府工作报告观之，以《条例》颁布为界，之后政府工作报告中提及“信息公开”之处比颁布前明显增多。大力推行政府信息公开，健全政府信息发布制度，“阳光行政”已经成为当今政府发展的必然趋势。文章着眼于中国政府信息公开质量注意力问题，以中国国家法律以及中央层面的各项政策文本为研究样本，使用定性与定量方法相结合以探究中国政府公开信息质量绝对注意力与相对注意力情况，并根据优化政府信息公开质量注意力的现实可能，提出政策建议。

1 文献综述

近年来，随着各级政府和有关部门各领域政府信息公开工作实践的不断探索，政府信息公开主要依靠自我约束，怎样提升中国政府信息公开质量是当前亟待解决的问题。故而，政府信息公开的质量问题受到了学者们的普遍关注，当前学界主要从内涵解析、指标评价、问题揭露和对策建议四个方面对政府信息公开质量展开研究。在内涵解析方面，莫祖英等学者认为政府信息公开的信息质量与政府信息的公开质量是两个相互关联又存在区分的维度，故而选择两大方面分别探讨政府信息公开质量的内涵[1]151-155。而指标评价方面的论文更显多样，白清礼在政府公开信息的质量文化、法律规范、科学性的质量评估指标设置原则指导下，

* 本文系四川省软科学项目“智慧社会驱动下‘三调联动’机制创新研究”（项目编号：2020JDR0152）研究成果之一。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

提出了由信息本体、集成、效用与服务质量4项一级指标与真实性、准确性、精炼性与可理解性等18个二级指标构成评估指标体系[2]55-60；而张建彬则是参考国外与中国有关的政府信息公开质量政策规定，构建了质量指标，并应用案例进行实际评估检验[3]29-33，同时，他还对信息公开质量问题展开研究，认为其在信息资源、公开服务以及制度机构监督的软环境方面均存在问题，这些问题导致了中国政府信息公开质量有较大提升空间[4]。在对策探索方面，王云娣则建议健全中国政府信息公开质量保障机制，从优化法律制度、健全监管制度、建立评估制度、完善救济制度四个方面构建了整套体系，以此可倒逼政府信息质量意识提升[5]。

通过对已有研究成果的梳理，我们发现，这些研究已为中国政府信息公开质量问题的探讨打下了良好基础，但迄今为止却缺乏对中国政府信息公开质量注意力的相关探讨，而在十余年中，中国政府信息公开质量的注意力到底经历了何种过程值得我们关注。考虑到既有视角的不足，文章以政府信息公开质量为研究对象，以政府信息公开质量注意力为研究议题，尝试讨论中国中央政府对政府信息公开质量的注意力分配演变及其未来提升可能。

2 核心概念与理论基础

2.1 概念界定

据《中华人民共和国政府信息公开条例(2019修订)》(下文简称新《条例》)规定，政府信息指行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息[6]。而政府信息公开又称“行政公开”或“行政资讯公开”，是指政府在利用公共资源与行使公共权力的阶段里得到的信息(非法律规定保密的)，依照公众方便接收的途径与方式进行公开，而公民、法人和其他组织则可通过各种形式对公开信息进行了解、掌握和保存。文章以政府政策文本为载体，通过研究《条例》颁布以来的政府信息公开相关政策，来论述中国政府信息公开质量注意力分配情况和演变规律。

“质量”初为描述事实而不做价值判断的词汇，后期具有了“优秀等级”含义，故而可以说质量定义中渐有追求优异的意味。对政策文本政府信息公开质量注意力分配进行研究须以明晰优质的政府公开信息的相关特性为基础。从《条例》、新《条例》和国务院办公厅所颁布的二十项政府信息公开文件中可以看出中国政府对信息公开基本从“公正”“规范”“便民”等层面展开要求：2008年5月1日开始施行的《条例》中第五条与第六条明确规定行政机关公开政府信息，遵循公正、公平、便民原则，且应当做到及时、准确；而国务院办公厅在2013年和2014年的政策文本中均特别强调了规范信息发布，注重建立起一套关于政府信息公开的严格制度规范；而2015年与2016年的《关于政府信息公开期限有关问题的解释》和《关于政府信息公开处理决定送达问题的解释》则对带有及时、便民相关要求的时限内容做出具体阐释，使得政府信息及时公开要求的操作性得以加强；2019年修订的新《条例》中特别提到对政府信息公开做出监督和提出意见的权利[6]，通过监督促使政府信息公开实现更高质量，同年颁布的《关于规范政府信息公开平台有关事项的通知》则提出政府应当加强政府信息资源规范化、标准化、信息化管理，使得参与的低成本性惠及民众[7]，为方便群众办事对公开平台维度也有了新要求。

学界对于政府信息公开实践中质量的要求主要包含“真实性”[1]151-155“准确性”“完整性”[2]55-60“一致性”“实用性”“及时性”[3]29-33等。有学者认为，信息公开质量在不同主体看来是不同的，如信息提供者对高质量信息的要求体现在信息如实反映事物本身，而信息管理者会认为必须按照一定标准、格式进行信息公布，信息接收者则要求信息公开必须是服务用户本身的，体现回应性信息才有接收效率[8]。值得注意的是，以上内容与中国《条例》、新《条例》和国务院办公厅出台的政策文本核心要求相一致，故而文章在梳理其要求的基础上，选取“客观性”“规范性”“便民性”作为政府信息公开质量的主要度量维度与研究方向。

2.2 理论基础

“注意力(Attention)”这个基本概念最初来自心理学，主要指一种人的意识分配和集中于特定事物的能力[9]，而在发展中逐步被引入应用到管理学领域。诺贝尔经济学奖获得者西蒙(Herbert A .Simon)发现，由于注意力有限，管理者会依据自身选择对某些方面给予较多关注而忽略其他方面，西蒙在对注意力进行阐述的基础上提出了“有限理性决策理论”，认为管理者在处理信息时是有限理性的，只能在有限理性的涉及范围内进行选择与决策，注意力选择的驱动才会决定政府决策，这个选择与决策过程就是注意力分配(Attention Allocation)过程，注意力的有限性使得管理者面对全面事物时无法做到面面俱到，所谓真正稀缺的因素并不是信息，而是注意力[10]，而管理者需要对注意力进行管理才能达成较佳效果，这些有限理性研究为管理学领域进行注意力研究提供了重要理论前提。在后期阶段，布莱恩·琼斯(Bryan D. Jones)将注意力与政策选择结合在一起，认为政府决策选择是在考虑将注意力分配到何处，而注意力分配则会影响政府对某一方面资源的配置[11]。延续前人研究，奥卡西奥(William Ocasio)

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

阐明了自己的注意力基础观[12]，认为注意力体现于过程，在这个过程中管理者会对某一问题和对策进行资源投入，而从政府机构注意力分配里可以看出资源投入和未来预期。

当前学界对于中国政府注意力的研究情况既包括较为宏观的政府决策注意力资源情况探索[13]，也存在从具体事件中对其配置与议题识别进行探讨[14]。值得注意的是注意力作为一个较为抽象的概念，很难通过测量直接获取。当前，众多学者选择经由政府工作报告、政策文本等文字材料来分析政府机构的注意力相关情况，具体涉及生态环境[15]、海洋管理[16]、科技人才[17]、基础研究[18]等诸多主题，以上研究具体方法各不相同，但都能为文章提供逻辑依据与方法路径。

3 数据来源与研究设计

3.1 数据来源

文章选取中国国家法律以及中央层面的各项政策文本为研究样本，将“政府信息公开”作为主题词放入中央人民政府网站、中国法律资源数据库、北大法宝数据库进行检索，也存在极少数政策文本来源于其他网页，用以补充前者未包括和收录的政策文本。由于我国自 2007 年《条例》颁布开始才陆续出现以“政府信息公开”为主题的政策，而新《条例》于 2019 年颁布，故而最终筛选 2007 至 2019 年的 13 年间与政府信息公开质量相关的 512 项中央层面政策文本，并对之进行分析，政策文本总字数达 155.47 万字。

3.2 研究设计

政府颁布的政策文本中存在某些具有指向性的关键词，不同政策文本关键词的词频能反映管理者对于某一政策问题的重视程度，而对其进行分析能探究中国政府对于某一领域的注意力强度，对不同时期所使用的关键词词频变化进行研究可以探索中国中央层面对于某一政策问题的认知程度。

文章运用 ROSTCM 6 进行文本数据处理，使用内容分析法对中国政府信息公开相关政策进行文本分析，通过比较关键词频数以了解中央层面的绝对或相对注意力分布情况，将定性与定量方法相结合以探究中国中央层面政府公开信息质量的绝对注意力与相对注意力分布情况。

4 中央政府对政府信息公开质量的注意力

4.1 中央政府对信息公开质量的注意力变化

为探讨相关政策文本信息公开质量注意力问题，文章构建了信息公开质量相关词表，随后对中央政府政策文本颁布数量以及信息公开质量相关词频进行时间分析，中央政府有关政府信息公开政策文本发布量如图 1 所示。

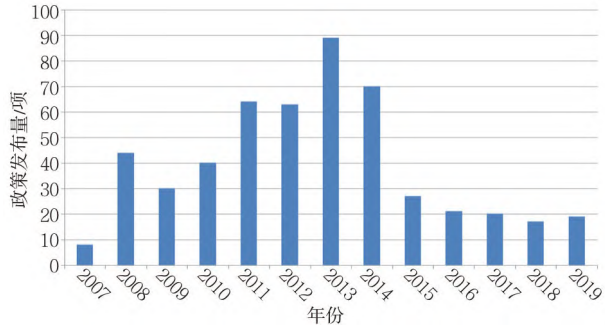

图 1　政府信息公开政策文本发布量

由图 1 可以看出，中国政府信息公开相关政策文本发布量有其特点，自 2007 年起开始颁布，到 2008 年往后五年左右呈现出波动上升态势，到 2013 年达到峰值 89 项，后自 2015 年起，数量逐渐稳定在每年 20 项左右。考虑到文章议题为政府信息公开质量注意力，故以每年颁布的政策绝对数量作为参考，还需依照政府信息公开质量相关词表进行词频统计。

表 1　政府信息公开政策数与质量相关词频数

年份	政策数量	相关词频
2007	8	179
2008	44	1144
2009	30	900
2010	40	1280
2011	64	3008
2012	63	3402
2013	89	6380
2014	70	5355
2015	27	2106
2016	21	1869
2017	20	1820
2018	17	1564
2019	19	1710

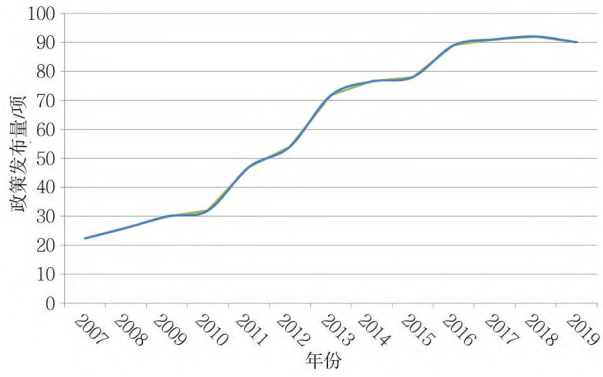

图 2　平均每项政策击中信息公开质量内容的频次图

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

文章通过年度“政府信息公开质量相关词频数量 / 政府信息公开政策数量”来计算每年平均每项政策击中信息公开质量内容的频次，以勾勒中央政府对政府信息公开质量的绝对注意力强度变化趋势，如图 2 所示。

由图可观之，中国政府政策文本中对信息公开质量的注意力变化有其自身规律：信息公开政策文本中对信息公开质量的注意力关注度整体呈现出“先激增，后稳定”的态势，自 2007 年起政策文本中呈现出对信息公开质量的注意力，2011 年开始呈现出注意力急剧上涨态势，到 2015 年后稳定在较高水平，由此可将政府信息公开质量注意力水平阶段划分为：2007—2010 年注意力波动上升阶段，2011—2014 年注意力迅速增长阶段与 2015—2019 年注意力平稳上升阶段。

注意力波动上升阶段为 2007—2010 年。这一阶段共颁布政府信息公开相关政策 122 项，在此阶段中 2007 年为政府信息公开的准备和蓄势阶段，《条例》正式颁布，国务院办公厅也颁布了《关于做好施行条例准备工作的通知》，民政部、司法部、交通运输部、国土资源部、国家文物局、国家税务总局、国家宗教事务局、工业和信息化部、国家发展和改革委员会等中央部委均出台了关系自身的《政府信息公开实施办法》，为信息公开持续发展打下了良好基础。2007 年《条例》中提出“公正、公平、便民”原则，而“提高政府工作透明度、权力公开透明运行”“阳光行政、权力在阳光下运行”的工作目标也频频出现，2008 年《关于施行条例若干问题的意见》中，加入了信息部分内容涉及国家秘密的情况，应经法定程序解密删除涉密内容后予以公开，而随后强调规范依申请公开办理，要求相关部门严格按照法定程序和时限给予答复，都能反映出注意力开始集中于程序。而 2009 年《财政部政府信息公开工作报告》中，推进财政部门户网站建设，畅通政府信息公开渠道进行咨询反馈，听取群众意见建议，解疑释惑成为亮点，2010 年《国家旅游局贯彻落实条例的实施办法》中，严格对问题纠正的要求，旗帜鲜明地将信息公开工作情况纳入干部年终考核重要内容。

但值得注意的是在此阶段，虽于政策文本中可找到体现政府信息公开质量要求的相关文字，但是四年年均每项政策击中信息公开质量内容的频次分别为 22、26、30 和 32，且提到信息公开质量的文字在每项政策文本中占比不高，这一阶段政策更多地以关注搭建各中央部委政府信息公开的制度框架为重点，从政府信息公开的原则、目的、范围、方式和程序，到公开的监督、保障与补充，可看出中央各部委政府信息公开的准备工作在如火如荼地进行，总体而言，政府对信息公开的注意力相较过去有了从“0”到“1”的突破，但政府对其信息公开质量的注意力还处于初始阶段，仍有较大上升空间。

注意力迅速增长阶段为 2011—2014 年。这一阶段共颁布政府信息公开相关政策 286 项，此阶段政策数量总和约为前一阶段四年政策文本总数的两倍，同时，与信息公开质量相关的词频更是激增，年均每项政策击中信息公开质量内容的频次分别为 47、54、71 和 76。这一阶段的关键词有着较强的针对性，且出现了许多上一阶段没有的质量相关词，2011 年《国家邮政局 2010 年政府信息公开年度报告》中提及加强政府信息公开工作监督检查，建立政府信息公开纠错机制与权利救济制度，而随后在中央层面强调了“加强统计数据审核工作，确保填报的数据真实、准确、完整”，把“纠错”这一指标栏目放入政府信息公开情况统计指标填报说明中，使得表明政府公开信息“客观性”工作逐步日常化、制度化，形成长效机制。2011 年《住房城乡建设部 2010 年政府信息公开工作报告》中表示要拓宽政府信息公开内容，推进财政预算公开透明，2012 年国务院办公厅印发的《当前政府信息公开重点工作安排》中也提到，不断扩大公开信息量以更好地满足相关人员的信息需求，这都体现出对信息公开质量的要求从中央各部委实践上升为国务院统一安排。

这一阶段中央政府对政府信息公开质量的注意力得到了强化，政府信息公开政策文本数量和有关信息质量的相关词频均呈现出激增态势，增长率十分可观，体现出政府对信息公开质量注意力的提升，这一阶段出现了很多上一阶段没有的关键词，关键词种类和词频都有新突破，继续推进政府信息公开制度建设，提高信息公开工作质量与实效是大势所趋。

注意力平稳上升阶段为 2015—2019 年。这一阶段共颁布政府信息公开相关政策 104 项，虽然较前两阶段而言政策文本颁布总量并不多，但对信息公开质量的注意力强度仍在提升，2017 年 91 次，2018 年 92 次，2019 年 90 次。2015 年出台了《国家中医药管理局政府信息公开办法》等相关政策 27 项，年均每项政策击中信息公开质量内容的频次为 78 次；2016 年出台了《公安机关办理政府信息公开行政复议案件若干问题的规定》等相关政策 21 项，平均词频达到 89 次；2017 年出台了《国家宗教事务局政府信息公开办法》等相关政策 20 项，相关词频达 91 次；2018 年出台了《交通运输部办公厅关于印发进一步推进重点领域政府信息公开工作实施方案的通知》等相关政策 17 项，词频达 92 次；2019 年出台了《民政部政府信息公开工作规程》

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

等相关政策 19 项，词频为 90 次。这一阶段政策具体性得到了很大加强，众所周知，政府信息公开工作年度报告是《条例》确立的法定监督保障制度，涵盖行政机关日常工作诸多方面，是从政府信息公开角度对机关工作的一次系统梳理和全面报告，《中华人民共和国政府信息公开工作年度报告格式》中指出，政府信息公开工作年度报告相关情况和数据做到应报尽报，全面准确，确保内容“统得出、报得准、可核查”，充分考虑报告专业性，确保政府信息公开工作质量。2015 年《政府信息公开工作要点》明确要求建立健全政府信息公开申请接收、登记、办理、审核、答复、归档等环节的制度规范，明确工作标准，做好解疑释惑，严格按照法定时限履行答复程序，制定统一规范的答复格式，推行标准化文本，而新《条例》中更是规定了 7 大类答复形式，有利于中央各部委依照类型制定自身的政府信息公开答复模板，确保答复内容、答复形式合法合规。在 2019 年政府也专门出台了《关于规范政府信息公开平台有关事项的通知》，促使政府信息公开工作机构自觉找准政府信息管理员的角色定位，协调推动机关内设机构规范化工作，充分发挥政府信息公开对政府工作的监督、规范作用。

这一阶段 104 项政府信息公开相关政策文本中大都提及信息公开质量相关问题，年均每项信息公开质量相关的词频数持续增长，篇幅重、内容实，体现出近年来信息公开质量问题受到政府的高度关注，注意力水平较高，且重点关注信息公开的规范性，明确专人负责，严控公开与答复时限，显示出具体性加强特征，使得政府信息公开监管工作更具操作性，有助于提升信息公开质量。

4.2 政府信息公开质量注意力分配

政府信息公开的“客观性”主要关注信息是否全面反映客观事实，是否存在夸大或缩小的过程，会否因人的主观意愿而被篡改；政府信息公开的“规范性”关乎政府信息是否按照相关法律法规，依据相应标准进行公开，是否分类有序、程序恰当等；政府信息公开的“便民性”则是考量信息公开以公民为中心的程度，政府所公开的信息是否做到了及时公布、动态更新，信息服务能力的强弱等。在使用 ROSTCM6 进行政策文本深度挖掘后，筛选出主要词语见表 2。

将上述主要词语代入政策文本中进行解读，由于考虑到如“依据规章制度、有关相关规定、按照法定规定、按照要求、依法依规、依照法律、按照法律、法律依据”等词表达的意思具有一致性，故将其分为不同类别进行词频统计，所得结果及分析见表 3。

表 2　主要词语分类

政府信息公开客观性	政府信息公开规范性	政府信息公开便民性
数据审核，程序公开，监管信息公开，阳光政府、阳光施政、阳光行政、（权力）在阳光下运行，资料全面，扩大公开范围、扩展公开范围、丰富信息公开内容、拓展公开内容，覆盖面、覆盖率，过程公开、制作过程、全过程，准确一致、准确性，不准确、信息更正，客观，真实、如实、真实性、全面真实、客观真实、可核、核对，谎报瞒报，作假，纠错、错误，资料全面、完整，抽查，透明度、透明运行，现场调研、实地调研、专项调研，追溯、信息来源，公正	依据规章制度、有关相关规定、按照法定规定、依法依规、依照法律、法律依据，公开目录，工作流程，归档，答复告知，答复形式、格式、语言，按照规定、法定、按照要求、审查机制、审核机制，规范化，保密审查、审查机制、审核机制、国家机密、商业秘密、个人隐私，栏目设置，标准化、规范化，国家机密、商业秘密和个人隐私，第三方意见、第三方权益、第三方合法权益，示范，细化公开，说明理由、注明，年报、年度报告、清单，规程、格式、标准	服务平台、服务事项，及时公开，年度报告，公众关切，方便群众，新闻发布，答复期限，新闻媒体、新媒体、新闻发布会，宣传力度，告知申请人，公告栏，公众获取、申请人获取，咨询服务、公众咨询、电话咨询，答复期限，网上服务、网上办事、网上公布、网上发布、网上咨询、网上受理，公开指南，工作动态、动态调整、动态更新，征求意见，查询服务、查询系统，热点问题，互动交流，解释说明，方便公众、方便群众办事、宣传报道、定期公布、定期发布、规定时限

表 3　客观性关键词类频数表

序列	关键词类	频数	序列	关键词类	频数
1	程序公开类	936	11	信息更正类	96
2	公开范围类	508	12	阳光政府类	90
3	准确一致类	479	13	覆盖程度类	83
4	透明运行类	472	14	过程公开类	81
5	资料全面类	339	15	真实可靠类	41
6	数据审核类	326	16	核实核对类	37
7	公平公正类	218	17	客观要求类	29
8	实地调研类	166	18	信息来源类	23
9	监管信息类	109	19	谎报瞒报类	4
10	抽查检查类	101	20	其他相关类	163

在客观性关键词类中，“程序”被提及最多，类别次数达到了 936 次，程序公开是客观性方面的重要内容。政府信息公开质量的客观性体现在不仅要结果公开，还要程序公开，公开范围呈现出不断扩大的趋势，在“准确一致类”中涉及较多的主要为各机关拟公开的政府信息涉及其他机关的情况，应与其协商确认以保证公开政府信息准确一致，这种机构政府信息的统一性对维护政府形象有积极的促进作用，而公民、法人或者其他组织若能证明与自身相关的信息不准确，可要求行政机关更正，但政策文本中也存在很多涉及“准确”之处，只提出了要求，但并没有强调未达

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

到准确要求后的结果。而在“透明运行类”中，透明度这个关键词出现频率在类别中比例较高，达到了 263 次，是类别词频总数的一半有余，能够看出政府对提高工作透明度的重视。“数据审核类”中强调审核是一个十分重要的程序，领导的审核同意十分关键，有领导负责的传统意味延续，“纠错”“错误”的关键词出现频率相对较少。由表 3 可知，“真实可靠类”频次总数为 41，更多地与统一领导、分工负责、严格依法、全面真实、及时便民等原则连用，信息核实与核对则要求信息拥有部门按照相关要求和国家有关规定对拟公开的信息内容进行审查、核实并提出公开的建议。而“谎报”“瞒报”相关词频仅有 4 次，体现较为明显的是在《国家安全生产监督管理总局 2011 年政府信息公开年度报告》中生产经营单位瞒报谎报事故行为的相关查处办法。可见在客观性方面，中国的政策文本中体现的注意力并不均衡，在高词频的类别组中，最高达到 936 次，最少仅 4 次，政府注意力主要集中在对“程序公开”的强调和“公开范围”的界定，而对“核实核对”“信息来源”“谎报瞒报”的注意力程度略低。

表 4　规范性关键词类频数表

序列	关键词类	频数	序列	关键词类	频数
1	依照规定类	2322	11	第三方相关类	312
2	年度报告类	1211	12	细化公开类	275
3	公开目录类	1195	13	梳理文件类	168
4	规范行为类	1071	14	有序排布类	137
5	保密审查类	1025	15	公开清单类	126
6	栏目设置类	722	16	工作规程类	104
7	标准情况类	544	17	相关格式类	93
8	程序法定类	436	18	任务示范类	78
9	说明理由类	398	19	具体程序类	31
10	答复形式类	327	20	其他相关类	503

在规范性关键词类中，“依照规定”类别次数为 2 322 次，可以看出政府信息公开特别强调对法律法规的遵从，政府信息公开必须在法律框架的基础上进行，而“年度报告”的提及频率也较高，但仅约为前类的一半。由政策文本可知，年报的内容较为丰富，是总结该年度部委政府信息公开的主要形式也是监督政府的重要抓手。而类别频次达到 1 195 的“公开目录”也为政府信息公开的规范性做出了很大贡献，在互联网如此普及的当今，依照公开目录增添结构化属性数据，能方便信息使用者按照索引号、发布机构、日期以及文号等信息属性进行查找浏览。而“保密审查”类也被较多地提及，如何正确处理公开与保密的关系，应对治理信息的泄露风险 [19]，完善信息公开保密审查机制，是将政务公开工作不断推向深入的必然要求。而格式语言、文档编排等政府网站信息公开栏目设置的规范性和完善性也会影响到群众能否有效获取政府信息。“说明理由”类别则出现了 398 次，主要体现在当申请人申请公开的政府信息属于不予公开范围的，须按规范告知其不予公开的理由，公文报批程序也要求单位注明信息公开与否，如注明公开，则须及时在门户网站上对外发布。而在众多部委的各年《政府信息公开工作年度报告》中政府信息依申请公开答复格式、答复形式、答复语言的规范性都得到了强调。值得注意的是，“任务示范”类和“具体程序”类的频次较低，分别为 78 次和 31 次，任务示范主要集中于各类服务事项示范文本、各地政府信息服务示范项目等能够起到指示、引领作用的规范标准，具体程序则涉及有关公开办理具体步骤，如申请受理、要件审核、分发办理、追踪协调、信息提供和资料归档等规范化工作流程。由此可见，在规范性方面，政府将更多注意力投入到“依照规定”的要求、“年度报告”“栏目设置”的质量，同时也相应地关注到“答复形式”“公开清单”等，但仍体现出对“任务示范”与“具体程序”类的注意力存在的些许欠缺。

表 5　便民性关键词类频数表

序列	关键词类	频数	序列	关键词类	频数
1	宣传报道类	2051	11	答复期限类	489
2	及时公开类	1894	12	查询服务类	487
3	申请人相关类	1753	13	公众咨询类	440
4	服务事项类	1599	14	热点问题类	431
5	公众关切类	865	15	定期发布类	383
6	征求意见类	816	16	在线访谈类	271
7	动态调整类	747	17	反馈送达类	192
8	公开渠道类	676	18	开通平台类	182
9	网上服务类	640	19	解释疑惑类	125
10	公开栏目类	531	20	其他相关类	766

在便民性关键词类中，“宣传报道”类别次数为 2 051 次，这意味着政府重视综合运用门户网站、新闻发布、媒体报道、在线访谈、微信平台等多种形式做好政府信息公开宣传解读引导工作，加大宣传推广力度，提升社会对政府信息公开的认知水平。而“及时公开”也得到了强调，及时发布政府权威信息，向社会公开政策实施范围、标准、申领条件、审批流程、政策时限等信息。而在“服务事项”类别中，首先提出了对公共服务事项进行全面梳理，明确各部委提供的不同类别服务事项，按统一标准公布了服务指

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

南、审查细则和审批服务规范，列出具体服务事项目录、编制办事指南并实行动态调整，随后则是整合便民服务事项，争取做到一个窗口受理、一部电话对外，同时实现线上线下统一。而召开研讨会，向社会各界征求意见，搜集来自系统、高校、企事业单位和社会公众的有效反馈意见也是其便民性的体现。在“动态调整”的权威要求中提到政府应建立信息动态调整模式，通过对不可公开的信息进行审查来确定社会经济变化态势下的信息是否公开。“热点问题”类别次数为 431，主要要求进一步丰富公开形式、拓宽公开渠道，对社会热点问题和政策法规提前予以关注，拓展服务内容，以便第一时间满足服务对象需求，为其提供更多的帮助。相对而言，“反馈送达”“开通平台”“解释疑惑”的类别频次则相对较少，对于涉及群众利益的措施与项目，决策制定前要征求广大群众意见与建议，并反馈相关事物，也要关注政府信息公开的政策解读和宣传引导，对于重要活动、重要文件要及时、全面、主动公开相关信息，通过解释疑惑来方便公众开展行为规划。由此观之，在便民性方面，政府更多地将注意力投入“宣传报道”“及时公开”“申请人相关”“服务事项”中，其频次均达到了 1 000 以上，但值得注意的是，由于其他相关词频有限，其与后面如“公众关切”“征求意见”“动态调整”等高频词类别词汇出现了断层现象，且相对而言，“反馈送达”“开通平台”“解释疑惑”的类别频次则相对较少，但也均达到了 100 次有余，与“客观性”“规范性”方向的频次最低类别相比仍占优势。

5 结论与建议

文章依据总体词频和分类别词频对政府信息公开质量展开绝对注意力和相对注意力分析。研究发现，自 2007 年中国第一项包含政府信息公开质量内容的中央政策文本颁布以来，2007—2010 年为注意力波动上升阶段，2011—2014 年为注意力迅速增长阶段，而 2015—2019 年为注意力平稳上升阶段。十余年间，中央政府通过出台一系列相关政策文本来强调信息公开质量，将更多注意力投入政府信息公开质量。在实践中，相关框架得到确立，公开形式、公开渠道得到丰富，公开时效性、针对性、科学性、权威性得到提高。

为使政府信息公开取得更高质量发展，应将注意力分配到以下三个方面：

第一，提升政府信息公开相关政策绝对注意力。根据文章研究可知，第三阶段与第二阶段划分的主要依据在于政府信息公开质量相关政策文本的绝对数量，在 2015—2019 年注意力平稳上升阶段，虽通过年度“政府信息公开质量相关的词频数量 / 政府信息公开政策数量”计算平均每项政策击中信息公开质量内容的频次数据处理方式有其科学性，但此阶段相关政策数量较上一阶段有所下降也是事实。同时，第三阶段的政府信息公开质量注意力没有达到上一阶段政策数量与类别频次的“双提升”效果，不可否认这与中国政府工作的整体规划有关，但强调政府信息公开质量仍是国家治理体系与治理能力现代化的题中应有之义。

第二，细化政府信息公开质量注意力具体事务。根据文章对政府信息公开质量相对注意力的考察，发现其呈现出以制度框架为重，细节把握不足的特点，如提到“公开”“公平”“公正”等词汇频数较多，但是很多是原则性、方向性表述，这种制度性原则的建立值得肯定，但在建立起相关制度与原则之后，应进一步考虑具体实施问题。此情形在“客观性”方面体现较为明显，如“准确性”这种原则相关词汇词频达 479 次，而“追溯”“信息来源”这类具体操作词频仅 23 次，其中“追溯”这种重要内容也只得到 2 次强调，但追溯的重要性不言而喻，环节责任全程可追溯无疑是做到“客观”的重要抓手。信息来源相关则一般提到扩展信息来源，仍未达到明确指出“按照信息来源等进行分类检索”等操作层面要求。由此可知，当前“客观性”“规范性”“便民性”已经成为中国提升政府信息公开质量的实践重点，而其相关要素如何进行分解和落实是下一步须考虑的重点。

第三，重视客观性、规范性与便民性资源投入平衡。文章对三者进行类别统计时发现，客观性关键词类总频数为 4 301 次，规范性关键词类总频数为 11 078 次，便民性关键词类总频数为 15 338 次，客观性与规范性关键词类频数加总才能与便民性关键词类总频数大体持平。且值得注意的是规范性关键词类总频数大约是客观性关键词类总频数的三倍，这意味着此三者得到的政府注意力是不同的，当然这与“规范性”“便民性”体系发展偏早和易于实践有关，而“客观性”方面政府政策文本注意力的特征主要包含“公开”“公平”“公正”“准确一致”的原则性要求与“行政机关应当建立健全政府信息公开审查机制，明确审查的程序和责任”所体现出的注重政府自身形象，却有实践体系不完善，实践有效性存疑的可能。倘要实现更好发展，保持三者之间注意力平衡是未来发展趋势，而关注三者耦合也是未来政府信息公开质量研究趋势。

（来稿时间：2021 年 1 月）

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

参考文献：

1. 莫祖英，白清礼，马费成．“政府公开信息质量”概念及内涵解析 [J]. 情报杂志，2015，34（10）：151-155，116.

2. 白清礼．中国政府公开信息的质量评估指标体系构建 [J]. 图书馆理论与实践，2016（11）：55-60.

3. 张建彬．政府信息公开的信息质量研究 [J]. 情报理论与实践，2012，35（11）：29-33.

4. 张建彬，黄秉青，隽永龙，等．政府信息公开服务质量面临的问题与对策 [J]. 现代情报，2016，36（5）：41-46.

5. 王云娣．中国政府信息公开质量保障机制研究 [J]. 浙江师范大学学报（社会科学版），2016，41（6）：81-87.

6. 国务院．中华人民共和国政府信息公开条例 [EB/OL].[2020-08-30]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm.

7. 何阳，娄成武．流动治理：场域转换的治理机遇、风险及规制路径 [J]. 山东社会科学，2020（8）：85-91.

8. Klischewski R, Scholl H S. Information Quality as a Common Ground for Key Players in E-government Integration and Interoperability[C].Proceedings of the 39th Haw aii International Conference on System Sciences. Piscataway: IEEE，2006：72-82.

9. 徐光远，王旭海．注意力经济研究的新视角 [J]. 思想战线，2013，39（3）：115-119.

10. Simon H A. Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization[M]. New York: Free Press,1997：124.

11. 王家峰．认真对待民主治理中的注意力——评《再思民主政治中的决策制定：注意力、选择和公共政策》[J]. 公共行政评论，2013，6（5）：144-154.

12. Ocasio W. Towards an attention-based view of the firm [J]. Strategic Management Journal, 1997, 18（1）：187-206.

13. 黄健荣．政府决策注意力资源论析 [J]. 江苏行政学院学报，2010（6）：101-107.

14. 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.

15. 徐艳晴，周志忍．中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，2020，41（4）：33-39.

16. 王刚，毛杨．海洋环境治理的注意力变迁：基于政策内容与社会网络的分析 [J]. 中国海洋大学学报（社会科学版），2019（1）：29-37.

17. 陈星平，毕利娜，吴道友．中国政府推进科技人才创新创业的注意力测量——中央政府工作报告（1978—2017）文本分析 [J]. 科技进步与对策，2018，35（23）：155-160.

18. 王楚君，许治，陈朝月．科技体制改革进程中政府对基础研究注意力配置——基于中央政府工作报告（1985—2018 年）的话语分析 [J]. 科学学与科学技术管理，2018，39（12）：54-66.

19. 何阳，汤志伟．互联网驱动的“三治合一”乡村治理体系网络化建设 [J]. 中国行政管理，2019（11）：69-74.

Attention Research on the Quality of Chinese Government's Information Disclosure: Based on the Analysis of Policy Texts

Li Hanke[1,2]　He Yang[3]

(1.Moral Education Research Center, Tsinghua University; 2.School of Marxism, Tsinghua University;
3.Institute of National Politics, Yunnan University)

〔Abstract〕 Government information disclosure is an important part of government governance activities. Paying attention to the quality of government information disclosure and improving the quality of government information disclosure will help promote the modernization of the government governance system and governance capabilities. Based on the attention theory, we adopted a research method combining normative analysis and text analysis, selected "objectivity", "standardization" and "convenience" as important dimensions of the quality inspection of government information disclosure to conduct research. It is found that starting from the promulgation of the Regulations on Disclosure of Government Information of the People's Republic of China, the attention of Chinese government information disclosure has mainly experienced a period of rising volatility from 2007 to 2010, a rapid growth period from 2011 to 2014 and a steady rise from 2015 to 2019. However, in the development process of government information disclosure, there are problems such as insufficient absolute number of policies, unspecific tasks, and uneven resource input in all dimensions of objectivity, standardization, and convenience. In the future, the absolute attention of government information disclosure policies should be increased. Attention should also be paid to detailing the quality of attention to specific matters and the balance among objectivity, standardization and convenience of resource input.

〔Keywords〕 Government information disclosure　Quality　Attention　Government governance　Text analysis

〔作者简介〕李函珂（1998—），女，清华大学马克思主义学院硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化；通信作者何阳（1990—），男，云南大学民族政治研究院副教授，研究方向：政治学理论、行政改革与社会治理。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net