

中央政府生态环境治理政策变迁的 注意力分配及逻辑阐释

高新宇, 杨芷菁

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

[摘要] 政府作为国家公共事务的管理者需要运用注意力这一稀缺性资源实现政府决策。推进生态环境治理已然成为中央政府重要的工作议题,文章以国务院1978—2022年《政府工作报告》为分析样本,基于注意力分配理论,借助ROSTCM6及QSR NVivo 11探究不同时期中央政府生态环境治理政策的注意力变迁。研究发现,注意力整体呈间断上升趋势并具有阶段性特征,大致经历了初步形成阶段——环境保护成为基本国策(1978—1991年)、间歇上升阶段——可持续发展成为国家战略(1992—2001年)、成熟发展阶段——“两型”社会成为长期战略(2002—2011年)以及高度集中阶段——生态文明建设深入推进(2012—至今)四次变迁。政策变迁逻辑遵循以“问题”为导向的因势而变、政府间利益调整下的“渐进式”变迁以及政策理念、焦点事件和公众协同推进三条主线,实现了从追求经济增长到建设生态文明的历史变迁。

[关键词] 生态环境; 环境治理; 注意力分配; 量化分析

[中图分类号] D630.1, X321

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)04-0059-15

改革开放以来,中国经济发展取得了举世瞩目的成就,环境污染问题也随之而来,环境治理仍面临着巨大压力。受经济增长方式、管理体制和机制等方面的影响,环境承载能力濒临上限,生态环境遭受严重破坏,限制了经济社会可持续发展。1978年,第五届全国人民代表大会报告指出:“消除污染,保护环境,是一件关系到广大人民健康的大事,必须引起高度重视。”^[1]这是国家首次对环境保护作出重要指示,环境保护工作开始进入政府重要议事日程。至此,生态环境问题不只是一个经济问题,还是一个社会问题,更是关系党的使命宗旨的重大政治问题。

“环境就是民生。”从环境保护成为基本国策,再到生态文明被纳入“五位一体”总体布局,党和国家已经将注意力重点转向以“美丽中国”为建设目标的现代化发展道路。党的二十大报告明确指出,“要站在人与自然和谐共生的高度来谋划发展,大自然是人类赖以生存发展的基本条件,尊重自

[收稿日期] 2023-03-20

[基金项目] 国家社科青年基金项目“地方政府智慧型环境治理的驱动机制与优化路径研究”(20CSH077);2022年度安徽高校优秀青年人才支持计划重点项目(gxyZD2022041)。

[作者简介] 高新宇(1988—),男,安徽蚌埠人,博士(后),安徽财经大学财政与公共管理学院副教授、硕士生导师,主要研究方向为环境治理;杨芷菁(1999—),女,安徽蚌埠人,安徽财经大学财政与公共管理学院硕士研究生,研究方向为环境治理。

然、顺应自然、保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。”^[2]环境治理作为国家治理现代化的重要内容,已然成为实现中国式现代化以及国家治理能力现代化的内在要求。^[3]

中央政府生态环境治理理念实现了从“环境服务于经济”到“绿水青山就是金山银山”的转变,在不同阶段呈现出工作重心、治理理念随内外部环境的变化做出选择和变动,与之相匹配的注意力分配也呈现出动态变化的特征。因此,对此过程进行研究可以为我们提供一个观察中央政府注意力变迁较为完整的路径。本文基于注意力理论,以1978—2022年45份国务院《政府工作报告》为资料来源,借助ROSTCM6及QSR NVivo 11软件进行文本量化分析,揭示和理解中央政府对生态环境的治理逻辑,阐释政策变迁的注意力分配逻辑。

本文的可能贡献主要体现于:(1)基于注意力理论,考察国务院政府工作报告涉及的所有公共事务中,中央政府对生态环境注意力分配的变化;(2)在构建政府工作报告生态环境高频关键词基础上,采用文本量化的方法分析生态环境各具体事务注意力分配及侧重;(3)尝试解释中央政府生态环境注意力转变的动因和治理政策变迁的深层逻辑。

一、文献综述

注意力是心理活动或意识对一定对象的指向和集中,同时忽略其他信息的过程,是人类一切活动取得成效的重要条件。^[4]⁵⁸对注意力的科学研究肇始于心理学,通过注意力人们得以获取信息。美国学者赫伯特·西蒙将注意力引入管理学领域,阐释了注意力在组织决策中的作用,他认为管理即是决策,关键决策是管理者如何合理高效地配置有限注意力,^[5]并提出有限理性决策模型理论。^[6]因此,管理者需要进行合理的注意力配置来做出最佳决策。威廉姆·奥卡西奥从组织研究相关角度提出了企业注意力基础观(Attention-Based View of the Firm),针对性地研究企业高层决策者注意力分配。^[7]高层决策者的决策行为取决于焦点,这些焦点又受到决策者所处社会情境的影响,最终组织规则体系会决定决策者对外部社会情境产生适应行为。^[8]与西蒙观点相异的是他认为决策者注意力分配并不是个人或社会问题,它是组织环境、制度环境和社会环境的产物。^[9]

托马斯·H·达文波特等人从经济学领域出发,认为注意力是对某些信息的精神关注,是复杂信息的筛选过程。^[10]当各种信息进入人们的意识时,人们会选择性地关注其特定元素,进而决定是否采取相应的行动,只有达到这一水平时,才表明决策者对问题分配了相当比例的注意力。^[11]之后,布赖恩·琼斯和弗兰克·鲍姆加特纳将注意力概念引入政府决策领域,提出所有决策都涉及选择,因为政策分析过程需要对重要程度不同的泛滥信息进行分解和分配注意力。^[12]由于决策者在行政体系中的特殊地位,其注意力的变动往往对政策的产出造成一定程度的影响,当决策者注意力发生变化时,政府议程选择产生变化,进而影响政策选择和行为。这些观点开创了政府注意力和政策议题变迁因素的实证研究。

近年来,国内学者开始关注注意力本土化研究,形成了两条基本研究路径:一是将注意力视作研究政府行为的新视角,探索注意力的生成与演化,强调有限注意力的配置与政府决策行为之间具有强关联。代凯讨论了注意力分配在企业 and 政府行为选择中的区别,构建了解释政府行为选择的分析框架,科层规则、官僚利益及外部压力共同导致政府注意力分配产生变化。^[13]文宏和杜菲菲根据2008—2015年中国政府环境保护政策变化,构建了“注意力—动机—行为”的理论框架,指出政府决策是一个始于政策理念、政策理念形成政策动机、政策动机指导政策行为的过程。^[14]二是以工

具为导向,通过测量注意力来研究政府对于公共事务和政策议题的偏好和变化。陈思丞和孟庆国对领导人批示进行编码,测量注意力的配置,在建立类乐透球模型基础上发现领导人注意力的变动在问题和偏好两种机制下受议题重要性、严重性和个人偏好的影响。^[15]燕阳等对2005—2019年间新闻报道构建了政策数据库并进行了由上自下的“议题政治学分析”,发现省市两级地方政府以及市委书记议题偏好、深度和广度变化明显,但注意力配置仍然存在惯性和路径依赖。^[16]可见,当前有关注意力的研究主体从政府和个体逐步细化为中央政府、各级地方政府、党政部门、领导人和具有政治行为的个体。研究数据对中国本土现实充分挖掘,新闻媒体、各级政府工作报告、政策文件和领导者批示都成为测量注意力的来源。

综上所述,注意力研究已经成为政治学、社会学和公共管理领域的热点研究主题。虽然国内学者通过对注意力研究主体进行不断拓展,研究内容、数据的测量和使用方式多样化,使得注意力相关研究逐步实现对本土情境的充分挖掘并基于中国情境构建了本土化的研究议题和路径,但是对于注意力与政策议题、过程和决策之间的客观关系及生成演变机制仍具有大量的研究价值和空间。

二、数据基础与研究设计

(一)数据基础

为确保数据的科学性与权威性,本文选择国务院官方网站发布的1978—2022年工作报告,共计45份文本,89.7万字。选择其理由是作为最高行政机关,每年政府工作报告涵盖了国家公共事务的总结、计划和预期,是正式、系统并可追溯的客观内容,也是观察政府治国理政的一个重要窗口,^[17]能体现出各公共事务领域的关注程度,是测量中央政府注意力变化的有效样本。其中,提及的生态环境以及相关政策安排,直接表明了国家未来对于生态环境的重视程度及重点发力方向,是对注意力这一稀缺性资源在生态环境领域配置的基本体现。本文通过对政府报告中涉及生态环境内容的表述和关键词及词频的变化,分析出中央政府生态环境注意力的强度及侧重点。

(二)研究设计

在中国的国家治理情境中,政府工作报告已经成为政府高度凝练的话语代表,具备成为观测、分析政府注意力配置的合理样本。^[18]为了提高研究效率及针对性,本文使用ROSTCM6和QSR NVivo 11对所选取的45份国务院政府工作报告进行解读、整理、归纳以及汇总。通过ROSTCM6对文本资料中生态环境相关论述进行关键词检索、筛选后导入QSR NVivo 11软件进行Vivo编码、节点创建及关键词词频统计。在掌握“生态环境”概念的基础上,将一级关键词划分为环境保护、环境污染、资源消耗以及环境修复四个维度,^[19]分析中央政府生态环境整体注意力强度变化特点及趋势后,通过生态环境治理理念、任务和政策差异划分阶段,进一步分析生态环境注意力指向性变化。作为直接介入的分析工具,ROSTCM6和QSR NVivo 11有助于本文以客观中立的态度对事实进行分析并得出结论。

三、中央政府生态环境注意力分配及变化过程

(一)整体注意力测量与强度分析

注意力配额作为注意力分配的一种测量维度,主要用于测量注意力的整体水平。在文献计量中,利用相关内容占整体文本的比例来测量研究对象分配注意力的多寡属于常见的分析方法。首先,运用ROSTCM6功能性分析对45份报告进行分词处理,在此基础上进行词频分析。清洗后导

入 QSR NVivo 11,以词语云和矩形树状图直观展现中央政府对不同领域事务的注意力分配情况。



图 1 1978—2022 年国务院《政府工作报告》高频词词语云

图 1 中,“发展”一词占据“词语云”的主要篇幅及中心位置,表示该词汇在中央政府文本表述中出现的频次最多;“社会”“经济”“建设”“企业”“改革”紧紧围绕“发展”。进行组合匹配后发现这与新中国成立后我国建设社会主义现代化强国道路特征相吻合。

发展	加强	提高	政府	社会主义	农村	农业	支持	全面	基础	稳定	方面	服务		
					教育	基本	努力	国际	实施	重要	文化	实现	群众	
	企业	国家	我国	生产	技术	体制	重点	调整	生活	解决	工业	今年	科技	
经济														
	社会	继续	制度	市场	加快	关系	财政	水平	取得	合作	计划	大力	深化	
	工作		积极	促进	投资	完善	扩大	改善	就业	环境	体系	现代化	实行	
建设														
	人民	推进	增加	坚持	进一步	必须	结构	保障	建立	发挥	金融	产品	逐步	
改革								事业	产业	创新	措施	收入	作用	
										合理	地方	世界	条件	质量
								进行	重大	特别	推动	能力		保持

图 2 1978—2022 年国务院《政府工作报告》高频词矩形树状结构图

通过图 2 可以看出,“经济”“建设”“改革”等围绕经济发展的相关词汇拥有较大矩形面积且置于结构图左侧;过渡词语,如“企业”“社会”“市场”“制度”“农村”“投资”“教育”“财政”“科技”等的出现,表明中央政府围绕经济建设将关注点逐步拓展至社会各个领域。但整体上,“环境”一词从大小或是面积来看仍较小并处于结构图末端。那么改革开放四十余年里,生态环境注意力具体发生了怎样的配置和转变?为进一步分析,继续操作 NVivo 11 软件中的“Vivo 编码”功能分析。

在掌握“生态环境”的相关概念及定义后,运用 ROSTCM6 提取 45 份政府工作报告高频词,并结合研究内容和主题共选取出 84 个高频关键词,具体如表 1 所示。

表 1 1978—2022 年《政府工作报告》生态环境高频关键词

一级关键词	环境保护	环境污染	资源消耗	环境修复
二级关键词	低碳	大气污染	耗能	碧水
	防治	氮氧化物	降耗	草原
	河湖治理	二氧化硫	节能	防护林
	河流治理	废气	节水	防沙治沙
	环保	废水	节约	风沙源

一级关键词	环境保护	环境污染	资源消耗	环境修复
二级关键词	环境法制	化学需氧量	能耗	耕地
	生态保护	温室气体	能源	荒漠化
	环保产业	工业污染	清洁	净土
	环境	固体废弃物	清洁能源	蓝天
	环境保护	黑臭水体	清洁生产	绿化
	环境管理	颗粒物	水资源	农田
	环境监督	垃圾	碳达峰	森林
	环境质量	排放	碳排放	湿地
	环境建设	农业面源污染	碳中和	石漠化
	减排	排污	消耗	水土保持
	江河治理	水污染	新能源	水土流失
	绿色	土壤污染	资源	天然林
	保护环境	氨氮		土地
	生态	尾气		退耕
	生态环保	污染		造林
	生态环境	污染物		植树
	生态建设	污水		种草
	生态文明	雾霾		
	生态系统	重金属污染		
	治理			

对政府工作报告中生态环境相关论述字符数及其占政府报告总字符数的百分比进行统计,能够识别测量出中央政府生态环境注意力配置强度。^[20]根据以上四个维度 84 个关键词为参考点,在此基础上对 45 份政府工作报告中生态环境相关论述内容进行逐一 Vivo 编码,通过占比情况反映中央政府对生态环境治理的重视程度,最终以折线图与柱状图组合的形式呈现(见图 3)。^[21]其中,注意力强度水平与字符数百分比呈正相关,通过注意力比重曲线的变化,可以直观地看出生态环境各年份注意力分配情况,以便清晰展示中央政府对生态环境注意力的变迁过程。

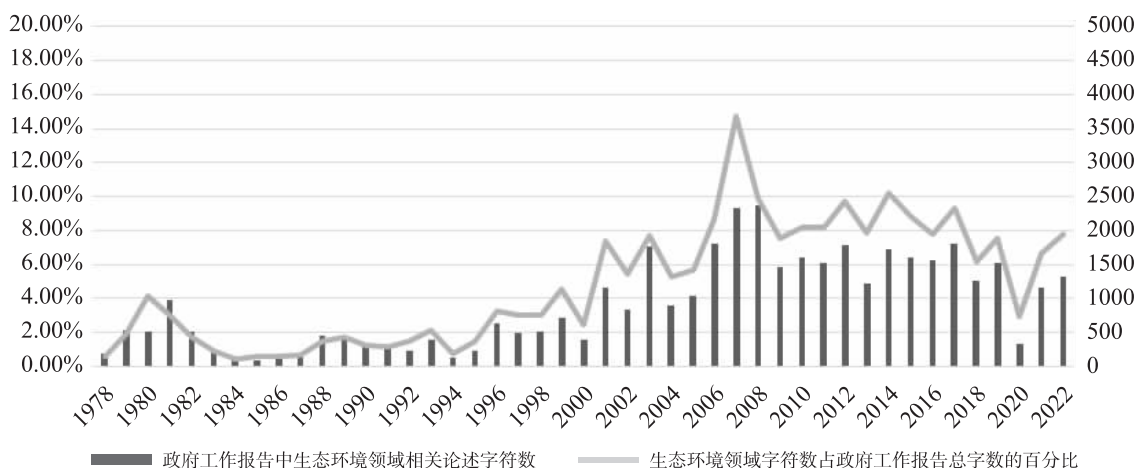


图 3 1978—2022 年国务院《政府工作报告》中生态环境表述字数及其占比

由图3数据可知,中央政府对生态环境注意力的变化呈现出以下两个特征:第一,总体来看,注意力整体呈间断上升趋势。1978年改革开放至1983年环境保护确定为基本国策,揭开了中国环境保护的新序幕。中央政府在探索具有中国特色的生态环境保护机制过程中,对生态环境所分配的注意力强度明显提升。生态环境相关论述占比于1980年达到第一峰值4.16%,其后至1987年,注意力逐步下降进入低谷。自1988年开始,注意力“从无到有”初步形成小幅度波动后,开始进入逐步上升趋势,并于2004年呈现大幅度上升,于2007年达到峰值14.76%。与1984年基准点相比,生态环境相关论述占比增幅达到14.33%。经历了2007年注意力的高度集中后,政府工作报告中生态环境相关论述字符数比例归于常态水平。排除极值整体来看,注意力仍处于不断上升的趋势。第二,中央政府对生态环境注意力分配具有阶段性特征。在整体上升的趋势中,存在稳定期和快速波动期。在1983—1987年及1988—1993年两个阶段内,中央政府对生态环境注意力保持平稳,波动幅度极小。在2009—2017年阶段内,波动频繁但波动范围不大。这些“稳定”阶段表明,生态环境注意力分配在一定阶段内具有的相似性、连贯性。而在1978—1980年、1996—2008年以及2020—2022年三个阶段内,注意力分配表现出明显的大幅度增长态势,尤其是1996—2008年间,呈现“井喷式”特点。正如琼斯和鲍姆加特纳提出的“间断—均衡”理论那样,由于政治系统能力有限,只能在特定时间内处理一定的公共事务和议题,其余将被放置在垄断的场域内,^[22]而顺利进入政策议程的事务可能出现激烈的政策变动。但无论是政策变动还是政策均衡,都会被中央政府注意力的焦点所打破,是其自身所具有的特征。这表明了决策者注意力经常会发生“连续转换”。^{[4]89}

基于45份文本的分析结果表明中央政府对生态环境注意力分配呈现从无到有,从忽视到重视的变化情况。其间,存在一些明显可探究的注意力关键点。为什么在某些年份中央政府对生态环境进行了高度关注?本文根据我国生态环境关键节点、政策变化及重大事件,基于注意力理论,对上述年份中注意力变动因素进行解释,并将中央政府生态环境注意力变化划分为四个时期:初步形成阶段(1978—1991年)、间歇上升阶段(1992—2001年)、成熟发展阶段(2002—2011年)、高度集中阶段(2012—至今),以便进行更为深层次的考察。

(二)阶段注意力变迁分析

1. 初步形成阶段:环境保护成为基本国策(1978—1991年)

在这一阶段,我国人口由1978年的9.56亿增长至11.51亿。此时,推进改革开放和现代化建设以满足日益增长的人口温饱需求是中央政府的主要任务。为推动经济快速发展,中央政府将注意力高度集中于建立一套有效引导经济增长的管理体制机制,经济增长目标的设立就是其中一项重要举措。^[23]在这种以GDP增长速度为导向的政绩观影响下,长时期忽视了对生态环境的保护,因此,注意力水平较低,保持平稳。前期由于“全民炼钢”“农业学大寨”等支援工业发展和生产建设进行了大规模的森林砍伐、梯田扩张、破坏草原,对石油、煤炭等自然资源和能源粗放型的开采、占用,以及工业污水排放造成的官厅水库污染、松花江汞污染等重大污染事件使得环境问题逐渐累积显现。新中国成立初期,我国森林覆盖率仅为8.6%,处于历史最低点;在全国532条受调查河流中,82%的水体受到不同程度污染;全国城市污水处理厂日处理能力仅约为84万立方米,使得92.3%的城镇污水无法得到有效处理;重金属以及石油成为长江、黄河等20余条重点河流的主要污染物。

表 2 1978—1991 年《政府工作报告》生态环境表述年度关键词汇总表

年份	关键词
1978	保护环境;草原;森林;水土保持;污染;造林;植树;资源
1979	草原;环境保护;环境污染;节约;森林;消耗;造林;植树;资源
1980	节能;节约;能源;消耗
1981	草原;耕地;耗能;环境污染;节约;节约用水;能源;森林;水土保持;水土流失;水污染;水资源;污染;消耗;造林;植树
1982	风沙化;防护林;耗能;节约;节约能源;绿化;能源;森林;生态系统;水土流失;消耗;植树
1983	草原;环境保护;节约;节约能源;能源;森林;消耗;造林
1984	节约;消耗
1985	节约能源;消耗
1986	环境治理;消耗
1987	节约;耕地;森林;草原;资源;消耗
1988	草原;城乡环境;大气污染;耕地;固体废弃物;环境保护;环境保护部门;环境建设;江河治理;节约能源;森林;生态系统;水源污染;土地;消耗;资源
1989	防治污染;环境保护;环境污染;江河治理;节能;节约;节约能源;绿化祖国;能耗;生态环境;消耗
1990	城市环境;耕地;环境保护;环境保护法律法规;节约;绿化祖国;三废;生态环境;污染防治;消耗;造林;植树;资源
1991	防护林;降耗;节能;节水;节约能源;能源;消耗

在联合国人类环境会议和环境污染问题日益严重的影响下,1978 年十一届三中全会闭幕式报告中提出“应该集中力量制定……环境保护法”。环境污染及其对社会经济造成的影响引起决策者注意,在决策者自我知觉和价值偏好的共同作用下,环境治理逻辑和理念产生变化,此时投入一定比例的注意力制定相应法律法规可推动环境保护工作落地,因此,中央政府决定对全国的环境污染尤其是工业“三废”对水源和空气造成的污染进行治理。1983 年 12 月,国务院召开了第二次全国环境保护会议,将保护环境确定为基本国策。

在环境污染加剧及决策者认知的双重影响因素下,环境保护成为党中央、政府工作报告的新议题,但经济优先的发展思路仍然具有路径依赖,环境保护认知十分有限,其偏好排序在政府注意力分配中处于边缘位置。在此阶段,中央政府已经开始关注经济发展的不良后果——环境问题,但注意力仍处于初步形成的缺位状态,环境保护还须让位于经济发展。为此,中央政府提出了提高经济效益、节约资源、降低消耗、保护能源的治理理念,与之对应,“节约”“能源”“资源”“能耗”“消耗”成为政府工作报告的关键词。对于开采过度、缺乏保护的“山、林资源”,中央政府提出保护耕地和禁止滥砍滥伐,并开始实施草原建设、植树造林、绿化祖国等一系列生态保护和修复工程。因此,这一时期重点强调“植树”“造林”“森林”“草原”等关键词,但未理顺的经济与环境关系仍使得环境质量状况进一步恶化。80 年代末至 90 年代初期,全国河流受到不同程度有机物污染;85% 的国控水库处于总体富营养化状态,高于 80 年代初的比例 59.5%;在“植树造林”理念下,截止 1988 年底,森林覆盖率提升 0.62%,但全国仍有 600 多万公顷农田被“三废”所污染。

尽管中央政府未将环境问题与经济、政治、文化置于同等位置,但已认识到经济、资源和环境之间相互约束。在这一阶段,生态环境注意力初步形成。在内外因素的共同驱动下,生态环境这一公共事务在注意力场域中得到了新的分配,并随后产出了相应的政策和行为。

2. 间歇上升阶段:可持续发展成为国家战略(1992—2001年)

在这一阶段,中央政府对生态环境注意力初步形成并固定,环境保护工作步入正轨,但环境恶化状况一时难以扭转,社会主义市场经济体制的正式确立给资源环境带来了进一步的压力。随着经济步入高速增长期,“治理”赶不上“污染”,诸如“三高”^①企业重复建设、草场过度放牧导致退化、西部地区圈地开发导致水土严重流失等。在这一阶段,我国大部分草地已经退化或正在退化,全国水土流失总面积为 356 万平方公里。

表 3 1992—2001 年《政府工作报告》生态环境表述年度关键词汇总表

年份	关键词
1992	保护环境;草原;森林;水土保持;污染;造林;植树;资源
1993	草原;环境保护;环境污染;节约;森林;消耗;造林;植树;资源
1994	节能;节约;能源;消耗
1995	草原;耕地;耗能;环境污染;节约;节约用水;能源;森林;水土保持;水土流失;水污染;水资源;污染;消耗;造林;植树
1996	风沙化;防护林;耗能;节约;节约能源;绿化;能源;森林;生态系统;水土流失;消耗;植树
1997	草原;环境保护;节约;节约能源;能源;森林;消耗;造林
1998	草原;城乡环境;大气污染;耕地;固体废弃物;环境保护部门;环境建设;江河治理;节约能源;森林;生态系统;水污染;土地;消耗;资源
1999	保护资源;草原;大气污染;环保设施建设;环境保护意识;节水技术;节水农业;节约用水;清洁生产;森林;生态工程;水土流失;天然林;退耕还林;污染物;造林;植树;资源;资源综合利用
2000	城市环境;封山绿化;耕地;环保;环境整治;荒漠化;节水;生态建设;生态农业;水土流失;天然林;退耕还林;污染;植树;种草;资源
2001	草原;防沙治沙;耕地;江河湖治理;节能降耗;节水工程;节水技术;节水型农业;节水型社会;节约;绿色生态屏障;生态建设;水土保持;水污染;天然林;退耕还林;污染;污水处理;新能源;资源

面对此起彼伏的环境问题,在 1992 年联合国环境与发展大会后,党中央通过了《中国 21 世纪议程》,将“可持续发展”理念贯穿我国社会发展全过程。此时政府工作报告注意力持续作用在“资源”“节约”“节能”“环保”并提出“环境保护意识”,环境问题开始并列于经济、政治、文化、外交等事务。

然而,这一阶段受工业现代化建设进程的影响,水污染、大气污染以及固体废弃物的排放给城市环境带来严重影响,加之广大农村地区垃圾、污水处理滞后,全国环境形势仍然严峻:工业二氧化硫排放量呈增长趋势;排放的废水中化学需氧量平均浓度仍未达到国家污水综合排放标准;大气污染物排放造成酸雨面积占国土面积的 30%。因此,政府工作报告中进一步强化注意力,提出“到 20 世纪末,力争环境污染和生态破坏加剧趋势得到基本控制,部分城市和地区环境质量有所改善”。与此对应,政府工作报告中重点关注“水污染”“大气污染”“固体废弃物”“城市环境”“环境建设”“环保设施建设”。因此,“防沙治沙”“水土保持”“植树”“造林”以及“荒漠化”和“石漠化”的防治等能够预防和治理水土流失、改善生态环境、保障经济社会可持续发展的治理逻辑和理念应运而生,成为中央政府注意力重要关注点。

在这一阶段中,治理逻辑和理念开始强调生态环境保护与经济发展相协调,环境议题在注意力场域得到了更多分配,其排序由边缘位置向中间过渡,注意力呈现间歇上升趋势,生态环境保护法律制度体系初步创建,但立法上仍以原则为主,可操作性不强,且以末端治理为主,治理手段较为单一。

^① “三高”为高消耗、高排放和高污染。

3. 成熟发展阶段:“两型”社会成为长期战略(2002—2011年)

尽管上一阶段中因资源、能源滥用带来的次生环境污染受到了重视,决策层面“可持续发展”理念得到深入推进,但生态环境政策仍处于调整阶段。在逐步走向现代化发展的道路上,社会经济空前发展,工业化、城镇化与污染问题仍相互交织,生态环境成为社会公众强烈关注的敏感问题。随着环境保护议题紧迫性的提高,必须提升其在公共事务中的排序,强化注意力分配,推进议题进入更高层的政策设定。

表4 2002—2011年《政府工作报告》生态环境表述年度关键词汇总表

年份	关键词
2002	环保;环保产业;可持续发展;清洁生产;生态工程;生态示范区;污染物;资源;资源保护
2003	环保产业;环境标准;环境法制;环境管理体系;环境基础设施;环境警示教育;节约;绿地;清洁生产;生态工程;污染物;资源;资源保护
2004	节约;节约资源;可持续发展;清洁生产;生态工程;生态环境监管;污染物;消耗;资源;资源节约型社会;资源利用效率
2005	废弃物;工业污染;环保;环保产业;环保监督;环保执法;节能;节能降耗;节约型社会;可持续发展;可再生能源;农村面源污染;清洁生产;生态工程;生态补偿机制;水污染;消耗;新能源;资源节约;资源开发利用补偿机制;资源综合利用
2006	大气污染;废物;工业废水;环保专项治理;环境友好型;节能;节能降耗;节约;可持续发展;垃圾;农业面源污染;清洁生产;生态工程;生态保护执法;生态环境补偿机制;污染物;资源回收;资源节约型社会;资源综合利用
2007	二氧化硫;化学需氧量;环保标准;环境友好型;节能工程;节能环保;节能环保标准;节能环保法规;节能环保政策;节能减排体系;节能降耗;可再生能源;垃圾;农村面源污染;生态工程;生态补偿机制;水污染;减排;污染物;资源;资源节约型
2008	二氧化硫;化学需氧量;环保;环保产业;环境友好型;节能产业;节能工程;节能减排;可再生能源;农村工业污染;农村人居环境;农村生活污染;农业面源污染;气候;清洁能源;生态工程;生态补偿机制;生态文明;水污染;新能源
2009	二氧化硫;化学需氧量;环保设施;节能工程;节能环保;节能减排;农村环境整治;气候;清洁能源;生态补偿机制;生态工程;水污染;新能源;资源有偿使用制度;资源综合利用
2010	低碳;二氧化硫;废物;国土绿化;化学需氧量;节能产品;节能工程;节能环保产业;节能技术;节能减排;节能降耗;可再生能源;垃圾;农业面源污染;排污权;气候;清洁能源;森林碳汇;生态工程;水污染;新能源;重金属污染;资源环境
2011	大气污染;低碳;二氧化硫;二氧化碳;化学需氧量;节能改造;节能工程;节能环保;节能技术;节能减排;金属污染;垃圾;农村环境综合治理;农村面源污染;气候;清洁能源;“三废”;生态工程;生态功能区;水污染;温室气体;新能源;资源环境

在这一阶段,重化工业高速发展产生、排放的各种污染物,尤其是大气污染,已经从单一型污染向区域性、复合型转变。2001年北京申奥成功,为了更好地展示大国形象,“绿色奥运”理念对大气环境、水环境等生态建设提出了更高要求。十六届五中全会党中央提出了资源节约型和环境友好型社会治理逻辑和理念,将环境问题上升到人与自然的关系并予以高度重视。期间,2006年是实施“十一五”规划的第一年,政府提出必须严格控制污染物排放总量,加快生态环境治理进程,首次制定了污染物排放总量的硬性指标。与2005年相比,2008年全国化学需氧量排放量和二氧化硫排放量分别下降4.4%和5.9%。在这些“刺激物”和焦点事件的共同作用下,2002—2008年,生态环境领域注意力出现明显上扬态势,并于2007年达到最高位。注意力重点围绕“二氧化硫”“二氧化碳”“化学需氧量”“农业面源污染”“减排”,提出“资源利用效率”“资源综合利用”和“资源开发利用补偿机制”新手段。

在这一阶段,政府工作报告注意力指向从“节能”“节约”“减排”“降耗”到“大气污染”“水污染”

“土壤污染”再到“生态建设”“生态工程”“生态补偿机制”等生态环境领域全方位事务,生态环境议题的探讨表现为对“生态文明”思想内涵的丰富与完善。“两型”社会已经成为囊括内容丰富、可以落实的行动策略。在成熟发展阶段,注意力分配均匀广泛,呈“井喷式”特点。

2008年大范围停产减排实现了“奥运蓝”,随着该“刺激”的消失和“短期针对性”防治手段的放松,加之经济危机传导至中国,经济增速出现迅速滑落,中央政府到地方政府迅速调整注意力转向经济领域,其后导致生态环境注意力回落并归于平均水平。

4. 高度集中阶段:生态文明建设深入推进(2012—至今)

2013年大范围重污染天气,使“PM2.5”进入公众视野,“雾霾”迅速升温为热点话题和焦点事件。2014年开展的全国空气质量监测显示,161个城市达标率仅为10%;全国470个城市(县、区)酸雨率为29.8%;在4896个地下水监测点中,水质优良的监测点只有529个。日益严峻的环境污染形势,涉及人民群众切身利益,如何强化环境保护成为政府无法回避的问题。在新闻媒体和公众的诉求下,作为外部因素的两者加速了社会主体环境保护观念上升。“雾霾”“二氧化硫”“氮氧化物”“细颗粒物(PM2.5)”“温室气体”“尾气”等大气污染的来源与政府工作报告关键词对应。在中央政府生态环境注意力强稳定状态下,新环境政策颁布频率极大提高。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,我国环境保护事业迈向了更高层次。

表5 2012—2022年《政府工作报告》生态环境表述年度关键词汇总表

年份	关键词
2012	绿色消费;生态补偿机制;生态功能区;生态建设;生态文明;生态修复;生态工程;碳排放;温室气体;污染;PM2.5
2013	海洋生态环境;大气污染;低碳发展;二氧化硫;化学需氧量;绿色发展;排污权;气候;生态补偿机制;生态工程;生态文明建设;水污染;碳排放;土壤污染;PM2.5
2014	大气污染;二氧化硫;海洋环境;化学需氧量;环境保护税;绿色低碳;气候;生态补偿机制;生态工程;生态文明;生态文明建设;水污染;土壤污染;尾气;雾霾;PM2.5;扬尘
2015	氨氮;氮氧化物;二氧化硫;二氧化碳;工业废物;海洋生态环境;化学需氧量;绿色发展;气候;生态工程;生态功能区;生态建设项目;生态文明;生态文明建设;生态文明先行示范区;水污染;碳排放;尾气
2016	氨氮;氮氧化物;大气污染;二氧化硫;工业污染;海洋生态环境;化学需氧量环境保护督查;节能减排;可持续发展;绿色;绿色发展;绿色改造;绿色建筑;气候;生态安全屏障;生态工程;生态环保;生态空间;生态文明建设;水污染;土壤污染;雾霾;PM2.5
2017	氮氧化物;大气污染;二氧化硫;工业污染;环境保护;环境监督问责;可持续发展;绿色发展;绿色生活方式;气候;生态补偿;生态工程;生态文明建设;生态文明试验区;生态文明体制;水污染;土壤污染;尾气;雾霾;PM2.5;中央环保督察
2018	氮氧化物;大气污染;二氧化硫;固体废弃物;黑臭水体;化学需氧量;环境执法;垃圾分类;绿色发展;绿色制造;生态补偿;生态红线;生态环境管理制度;生态空间;生态文明绩效考评;生态文明体制;生态系统;生态优先;水污染;土壤污染;PM2.5;中央环保督察
2019	氨氮;大气污染;氮氧化物;二氧化硫;固体废弃物;国土绿化;海洋环境;黑臭水体;化学需氧量;可再生能源;垃圾分类;蓝天保卫战;绿色发展;绿色环保产业;绿色金融;气候;生态补偿机制;生态环保督察;生态建设;生态文明;水污染;土壤污染;污水;PM2.5
2020	蓝天、碧水、净土保卫战;大气污染;人居环境整治;生态工程;生态文明建设;生态系统
2021	蓝天、碧水、净土保卫战;臭氧;大气污染;二氧化碳;工业废水;国土绿化;海洋生态环境;黑臭水体;绿色低碳;绿色发展;气候;生态补偿;生态工程;生态屏障建设;生态系统;生态系统碳汇能力;生物多样性;碳达峰;碳排放;碳中和;PM2.5
2022	蓝天、碧水、净土保卫战;大气污染;低碳;国土绿化;减污降碳;节能降碳;可持续发展;绿色低碳;绿色家电;绿色金融;气候;生态文明建设;生态系统碳汇能力;生物多样性;碳达峰;碳排放权;碳中和;土壤污染;PM2.5

2015 年为解决环境突出问题,中央政府从“督查”变为“督察”,开展了中央层面最大规模的督察行动。随着中央政府注意力分配的倾斜,决策者治理逻辑和理念由“先经济后环保”到“经济发展与生态环境辩证统一”,生态环境话语权不断增加。生态环境保护执法力度、公众保护意识明显增强,全社会参与生态环境保护拥有了制度保障。党的十九大强调“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策”,在这一思想指导下,2018 年生态文明被正式纳入宪法。与生态息息相关的“生态文明先行示范区”“生态文明示范区”“生态功能区”“生态空间”“生态屏障”等概念也生根落地。

面对气候变化,中国签署《巴黎气候协定》,并承诺到 2060 年实现碳中和。中央政府随即进行注意力选择和分配,向“碳达峰”“碳中和”“碳排放”“绿色低碳”“绿色发展”方向提出要求。然而,2020 年受新冠疫情影响,中央政府注意力主要集中在应急管理、抗击疫情上,中央提出的“双碳”目标也未能使生态环境注意力持续上升,甚至导致最低位的出现。此后,随着疫情的稳定和好转,社会发展重新步入正轨,中央政府对其注意力逐渐归于平均水平。可见,决策者以及社会因素的共同作用使生态环境新问题迅速进入注意力分配场域,影响政策议程设置。在注意力分配机制下各种因素的互动促进了政策和制度的变迁。

四、中央政府生态环境治理政策变迁的逻辑阐释

注意力对于中央政府是一种宝贵的稀缺性资源,无法平均分配和集中固定于多个目标,且贯穿政策过程始终。用以阐述政府管理过程中问题与难点的注意力研究已经成为公共管理领域的研究热点之一。政府作为国家公共事务的管理者,需要运用注意力这一稀缺性的资源实现从问题识别到政策的输出。

政府目标以多元价值为导向,事务涵盖政治、经济、社会各个领域,其注意力会因各方面因素变化而改变。虽然各种因素复杂交错,但政府能够在注意力场域内对事务进行有限注意力分配来应对现实问题。^[24]通过前文分析,发现生态环境政策变化在政策情境、政策注意力分配以及政策行为选择三方面因素作用下,^[25]实现了以“问题”为导向的因势而变、政府利益调整下的“渐进式”变迁以及政策理念、焦点事件和公众协同推进。

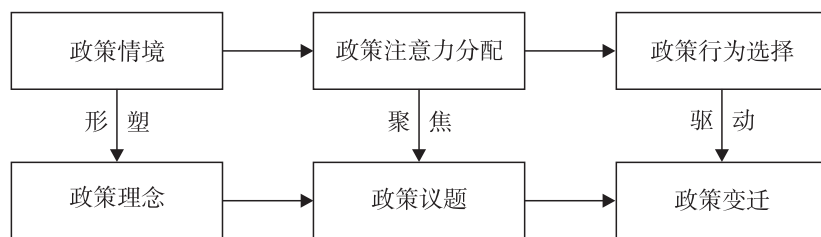


图4 中央政府生态环境治理政策注意力变迁模型图

(一)以“问题”为导向的因势而变

中央政府注意力在内外因素没有发生变化时会较为固定。当环境问题的态势不断发酵成为具有强烈影响作用的事物时,政府会聚焦于当前环境问题,基于现实性、政治性、时效性等问题性质和特征,对其进行注意力分配和政策变迁。

一是经济发展与环境治理既矛盾又统一。伴随经济发展模式调整,环境问题逐渐成为重要的政策议题。在传统的计划经济体制下,盲目追求工业化建设的速度和规模带来了一系列恶果。随

着时间推移,环境保护虽然成为基本国策,却偏向其对经济发展的价值,因此发展理念和发展方式需要从根本上进行转变。从全面协调可持续到人与自然和谐共生,经济体制改革推动了环境政策的变迁。

二是政治体制改革中国家环保部门行政权力的强化和环保机构的改革使得环境政策权力体系发生变化。环境政策文件数量和权威性显著增加,同时从环境保护领导小组到生态环境部,环保机构的7次改革在不断提高行政级别和协调能力基础上拓宽管理领域,为环境政策变迁提供了政治保障。

三是全球生态问题需要各国共同应对,我国积极响应国际生态治理理念和原则。新中国成立以来,国际会议为中国加强环境保护和完善政策提供了借鉴条件,同时国家间利益的冲突也是我国环境政策变迁的推动因素。随着经济的快速发展,中国也面临着来自发达国家和发展中国家的国际压力。尽管如此,中国仍在为全球环境治理作出贡献,尤其是全球气候治理,积极参与《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》,在经济发展与环境保护中找到平衡点,成为推动我国生态文明建设的重要动力。

(二)政府利益调整下的“渐进式”政策变迁

首先,中央政府为了促进地方经济发展会赋予地方政府充分的灵活性,然而这种自由和激励带来了戏剧性的后果:成为“企业家”的地方政府追求经济效益阻碍了政策执行。^[26]将GDP作为核心考核政绩的方式,使得中央与地方政府之间的博弈变得更为明显。环境政策变迁一方面可以充实和完善国家的环境政策体系,同时还可以规范社会发展,提升环境政策的效率,使两者关系维持动态平衡。通过对地方政府利益偏好进行调节,促使其在环境与经济之间做出妥善分配。同时,必须制定相应问责机制,如2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《环境保护督察方案(试行)》,通过中央环保督察组直接下沉督察,加强政府对环保问题的重视程度,扭转了地方领导环保理念。

其次,作为环境政策的执行者和参与者,地方政府和企业之间同样需要利益调整。环境政策同时对二者进行了规制,又使得二者之间保持着动态平衡。在环境治理工作中,企业是被约束对象,而地方政府既要主动约束企业,又被中央监督考核。同时,地方政府和企业的有效合作能够在实现经济高质量发展过程中让环境治理政策有效落实。环境政策的发展是在这两种关系的相互作用中得以实现的。

最后,一项政策的有效执行离不开修订,路径依赖也使环境政策保持继承关系,呈现出一定的稳定性。关键节点和事件成为了政策变迁的动力,同时也体现了环境政策在“渐进式”中变迁。从整体来看,我国环境政策理念的演变始终与经济状况密不可分。环境保护成为基本国策、可持续发展成为国家战略、“两型”社会成为长期战略以及生态文明建设深入推进四个阶段中的环境理念一脉相承。“可持续发展战略”是一个以环境保护为基础的重大战略决策,它的目的就是要将经济发展与人口、资源和环境的关系进行规划。生态文明建设的深入推进是为了促进人与自然和谐共生。因此,在我国环境政策演变历程中,各个时期都具有共性的思想渊源,在对人与自然关系进行探索的理论根源上,形成了一脉相承的环境政策理念。

(三)政策理念、焦点事件和公众协同推进

一是中国场景中,政府换届、领导者更替使决策者主体发生变化,进而公共事务注意力可能产生相应转移。^[27]由于领导人或决策者所处时代背景不同,其环境认知、价值观念和执政理念具有明

显差异。如十一届三中全会之后,邓小平同志关于环境保护提出“发展是硬道理”,强调在发展经济的同时,要注意人口、资源、环境协调发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面加强生态文明建设,提出“宁要绿水青山,不要金山银山”。从“可持续发展”到“资源节约型、环境友好型社会”再到“生态文明建设”,随着时代的发展,决策者治理逻辑、思维理念的转变使政策变迁呈明显变化。

二是当环境问题被公众感知并由社会情景转变为公众议题时,就会通过“触发机制”促进问题成为议题。随着时代发展,新闻媒体作为一种话语资源逐步在公共事务中发挥了沟通国家和社会的作用。这意味着媒体角色不再简单地被视为行动者或话题构建的工具,而是具有了更强的主动性、介入性。实质上,新媒体所构造的焦点事件已经介入到公共政策过程,成为影响国家政治和社会的重要因素。媒体将环境问题或焦点事件与公众相连接,产生相当能量的公众注意力,影响政府决策过程。上世纪90年代,大规模经济建设使淮河全流域水质恶化,百万淮河民众饮水受到影响,造成反响极大的淮河水污染事件。事件发生后,中央政府意识到必须加强管理并开展流域治水行动,重点流域水污染防治制度在1996年《中华人民共和国水污染防治法》中予以明确。2013年首月我国30个省市笼罩在重度雾霾污染之中,北京仅有五天未处于雾霾天气,造成的交通和健康事件直接损失超百亿元。在决策者治理理念、焦点事件和公众的主观反映下,产生注意力分配和政策变迁。

五、结论与讨论

改革开放四十余年来,面对环境污染不断危害公众健康、影响社会稳定、制约经济发展等重大问题,中央政府对生态环境注意力经历了从无到有的历史飞跃。其间,生态环境治理政策的变迁以及背后的演变逻辑,对未来环境治理工作有何借鉴意义,都是值得探究的问题。

本文基于注意力理论,利用ROSTCM6和NVivo 11软件对1978—2022年国务院《政府工作报告》进行分析,得到以下结果:一是注意力整体呈间断上升趋势;二是中央政府对生态环境注意力分配具有阶段性特征,大致经历了初步形成阶段——环境保护成为基本国策(1978—1991年)、间歇上升阶段——可持续发展成为国家战略(1992—2001年)、成熟发展阶段——“两型”社会成为长期战略(2002—2011年)以及高度集中阶段——生态文明建设深入推进(2012—至今)四次变迁。中央生态环境治理理念实现了从“防治污染,经济优先”到“环境保护与经济发展相协调”再到“经济发展与环境保护并重”最后是“生态优先”的深刻转变。治理主体从政府主导、企业治理走向了社会组织与公民参与的多元共治路径。这些变化与中国社会主要矛盾的深刻转变和经济社会的需要密切相关,同时与人民群众对生态环境问题的关切、治理的呼吁相互影响、相互促进。生态环境治理工作已经成为与国家发展、人民关切等息息相关的重要议题。不断赋予中央政府“刺激”效果能够促使其维持对生态环境更稳定的注意力,新时代推进生态文明建设,中央政府注意力分配要有的放矢,跳出“时间延滞”困境,方能更好地推进生态环境善治。

当然,作为一种探索性分析,本研究仅以45份国务院《政府工作报告》为数据进行文本分析来探讨中央政府对生态环境治理政策变迁及其注意力的分配具有一定局限性,且文本分析法在关键词选择、相关表述确定上不可避免地存在一定的主观性,但这种分析方法是一种研究注意力变迁及其规律的有效路径。今后的研究可进一步丰富资料来源,如结合深度访谈、案例分析等方法对中央

及地方工作报告进行深度挖掘和层次分析,探索中国方法论下的注意力分配和政策变迁逻辑。

[参 考 文 献]

- [1] 华国锋. 团结起来, 为建设社会主义的现代化强国而奋斗——一九七八年二月二十六日在第五届全国人民代表大会第一次会议上的政府工作报告[N]. 人民日报, 1978-03-07(1).
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [3] 龚宏龄, 张成博. 中国环境治理模式的演进逻辑分析[J]. 国家现代化建设研究, 2022, 1(01): 158-174.
- [4] 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]. 李丹阳, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [5] Simon H A. Administrative behavior: A study of decision making processes in administrative organization [M]. New York: Free Press, 1947: 210.
- [6] 张文鹏, 周有美, 杨闯建. 改革开放以来国务院《政府工作报告》竞技体育治理的关注度研究[J]. 天津体育学院学报, 2022, 37(05): 525-531.
- [7] Ocasio W. Towards an attention-based view of the firm[J]. Strategic Management Journal, 1997, 18: 187-206.
- [8] 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(04): 69-79.
- [9] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015, 30(04): 215-241.
- [10] 托马斯·达文波特, 约翰·贝克. 注意力经济[M]. 谢波峰等, 译. 北京: 中信出版社, 2004: 23.
- [11] 托马斯·达文波特, 约翰·贝克. 注意力管理[M]. 北京: 中信出版社, 2001: 4-5.
- [12] Jones B D, Baumgartner F R. The politics of attention: How government prioritizes problems[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [13] 代凯. 注意力分配: 研究政府行为的新视角[J]. 理论月刊, 2017(03): 107-112.
- [14] 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(02): 80-87.
- [15] 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(03): 148-176.
- [16] 燕阳, 鲜逸峰, 杨竺松. 当代中国地方治理中的议题政治学——基于政策注意力视角的分析[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2023, 41(04): 94-104.
- [17] 任弢, 黄萃, 苏竣. 公共政策文本研究的路径与发展趋势[J]. 中国行政管理, 2017(05): 96-101.
- [18] 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(05): 177-182.
- [19] 申伟宁, 柴泽阳, 张韩模. 异质性生态环境注意力与环境治理绩效——基于京津冀《政府工作报告》视角[J]. 软科学, 2020, 34(09): 65-71.
- [20] 王洛忠, 李建呈. 生态文明“中国之治”: 历史脉络与演进逻辑——基于新中国成立以来历届党代会报告的文本分析[J]. 山东社会科学, 2020(10): 66-72.
- [21] 文宏. 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[J]. 吉林大学社会科学学报, 2014, 54(02): 20-26.
- [22] 李文军, 朱稳根. 注意力转换、媒体宣传与公共服务型政府建设——基于人民日报(社论)的分析[J]. 社会科学家, 2012(08): 68-71.
- [23] 王凡凡. 经济增长目标对地方环境治理效率的影响——基于我国地级以上城市面板数据的实证分析[J]. 城市问题, 2022(09): 76-86.
- [24] 孙柏瑛, 周保民. 政府注意力分配研究述评: 理论溯源、现状及展望[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(05): 156-168.

- [25] 李青,钱再见. 中国农业政策变迁的注意力分布及其逻辑阐释[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2021(04):108—118.
- [26] 李侃如,李继龙. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J]. 经济社会体制比较,2011(02):142—147.
- [27] 李娉,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(03):63—72.

(责任编辑:蒋萍)

Attention Allocation and Logical Interpretation of the Changes of the Central Government's Ecological and Environmental Governance Policies

GAO Xin-yu, YANG Zhi-jing

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030)

Abstract: As the manager of national public affairs, the government needs to use the scarcity of attention to achieve government decision-making. Promoting ecological environment governance has become an important work issue of the central government. Using the State Council's "Report on the Work of Government" from 1978 to 2022 as the analysis sample, based on the theory of attention allocation, this study explores the changes of attention in terms of the central government ecological environment governance policies in different periods using ROSTCM6 and QSR NVivo 11. The research has found that attention as a whole shows a intermittent upward trend with phased characteristics. It has roughly undergone four changes: the initial formation stage (1978—1991) when environmental protection became a basic national policy; the intermittent rise stage (1992—2001) when sustainable development became a national strategy; the mature development stage (2002—2011) when "two-oriented" society became a long-term strategy; and the high-concentration stage (2012—present) with deep promotion of ecological civilization construction. The logic of policy change follows three main lines: problem-oriented changes with the situation, gradual changes with the adjustment of intergovernmental interests, and the collaborative promotion of policy concepts, focus events, and the public. A historical change from pursuing economic growth to building ecological civilization has been achieved.

Key words: ecological environment; environmental governance; attention allocation; quantitative analysis