



前言

只要探讨中国政府运作和政策过程，都无法绕开党和国家领导人的批示（以下简称“领导批示”）。领导批示有着三个特点：无处不在、作用巨大并且异常神秘。只要涉及时政内容，无论是电视新闻、网络媒体还是报刊杂志，民众们每天都可以观察到领导批示的存在；作为知识精英，各类专家学者撰写智库报告获得领导批示的数量，是其工作绩效的重要考核；而作为体制内的官员，领导批示则是其开展工作的重心和落脚点；毋庸置疑，无处不在的领导批示有着重要的影响。每当“某某领导作出重要批示”出现之时，与之相伴的往往是重要政策的出台、大量资源的动员和调动，以及人们日常生活中某个方面发生重要的改变。领导批示推动着政策的制定和执行、影响着政策系统，并且时时刻刻都在塑造我们所熟知的世界。然而，无处不在并且作用巨大的领导批示却神秘莫测。无论是学术界还是民众、甚至部分政府官员，对于领导批示都知之甚少。人们知道领导批示的存在，但是往往并不知道领导批示的基本常识，不了解领导批示背后的运作机制，更不了解领导批示变动背后是否有规律可循。

出于种种原因，中国党政机关根据相关规定，对领导人批示件进行严格管理，并逐级保密；越高层级领导人的批示件，保密程度越高。近年来，随着历史资料的开放，世界范围内的政策过程研究都得到重大进展。历史档案的解密，同样为中国领导批示的研究提

供了契机。《中华人民共和国档案法》第十九条，对国家档案馆保管的档案的保密期限进行规定。档案正常大约30年的保密期意味着，自建国以来到1990年代的高层领导人的批示已经向公众开放。在过去的20年，中央文献出版社基于国家档案馆的档案和其他重要资料，先后出版了多位党和国家领导人的系列年谱。这些领导人包括从1950年代到1990年代中国多位主要的决策者，有毛泽东、周恩来、刘少奇、邓小平、陈云、李先念、彭真等10余人。这些领导人年谱揭露中国领导人每天的行政工作，包括他们做了什么，批阅和处理了哪些文件；高层领导批示从中可以得到较为完整的观察。本书通过对14位党和国家领导人2035.5万字年谱的文本分析，搜集了8145段的领导批示段落。基于对相关研究素材的分析，本研究聚焦于回答如下三个问题：（1）影响领导批示变化的基本因素有哪些？（2）领导批示变化背后是否存在着某种普遍的规律？（3）领导批示研究对于国家高端智库建设和国家治理现代化有什么启示？

本研究对于相关资料的文本进行分析发现，领导批示数量变化受到领导人担任的正式职务变化、政治地位稳固程度、身体健康状况和领导人注意力分配机制的影响。其中，正式职务的变化对领导批示的变化影响最为明显。而在正式职务稳定、政治地位稳固和身体健康状况良好的情况下，领导人注意力分配机制值得深入探究。

本研究认为，领导人注意力分配机制是领导批示变化背后的基本规律。在跨学科文献梳理的基础上，本书提出用于分析领导人注意力分配机制的“类乐透球模型”，同时，议题属性、问题严重性和领导偏好影响着领导人注意力分配。问题机制，即不同部门基于议题属性与问题严重性的竞争，是领导人注意力分配的基本机制。议题属性越重要，或者问题越严重的政策都更容易获得领导关注，而议题属性与问题严重性之间某种程度可以相互替代。领导偏好机制，指的是领导人提高对特定偏好议题的优先级的排序，是对问题机制的补充。本书选择议题属性较强的外交和政法议题，以及议题属性较弱的卫生与教育议题；运用多案例研究，证实类乐透球模型中的问题机制与偏好机制，以及议题属性、问题严重性与领导人偏好这三个因素的显著影响。

现在中国的智库建设正在如火如荼地开展,除了原来日渐成熟的体制内智库外,高校智库和民间智库也在蓬勃发展。从批示研究角度,可以对国家高端智库建设提出三点建议。第一,智库管理者要建立注意力竞争的视角——明确决策者所面临的不是单一议题,而是多种议题的竞争,不能够“只见树木、不见森林”,并且短期内要敏锐地观察到决策层的注意力变动趋势,兼顾问题机制与偏好机制。第二,智库要建立好长期的政策储备,深耕于特定的政策领域;有条件的智库应该致力于建立完善的议题门类,尤其需要布局和规划议题属性较强政策的专项研究。第三,不同类型的智库有着不同的优势,应该侧重于不同类型的信息供给——从反馈地方突发事件、提供国内外最新动态的角度,体制内的智库还包括中央办公厅、国务院办公厅等负责信息收集部门,具有无可替代的作用;而依托于高校和科研院所的智库,其在对经济社会发展中的重要问题进行前瞻性的研究并对政策问题进行全局性的分析,对特定的议题提出精心设计的政策解决方案,以及对公共政策的执行效果进行科学评估这三个方面,可以发挥更大的作用。

基于对领导批示基本经验事实的梳理、对领导人注意力分配机制的探究,以及对中国古代的文件政治和美国总统签字声明的比较研究;本研究认为,领导批示的本质是决策者行使制度约束下的自由裁量权,其变化背后存在着普遍和一般的规律。作为制度约束下的决策权运用,批示的运作与国家治理现代化并不冲突——无论治理现代化推进到何种程度,作为政治系统意见综合与利益协调关键环节的批示都将继续存在,不应该将领导批示简单污名化,并且将其当做野蛮落后的标志。与之恰恰相反的是,领导批示是读懂中国故事、讲好中国故事的关键环节,学界应该用更加中立客观的态度去认识中国的治理实践。领导批示是中国政治运作中的核心环节,基于臆想的理论批判和基于自卑心理的“避而不谈”,都是两种应该避免的倾向。从完善国家治理体系角度看,加强和完善领导批示的制度化建设、推行普遍的批示存档和完善的定期公开制度,这有助于从操作层面将批示纳入国家治理框架之中,并成为推动国家治理现代化的必要工具。历史领导批示的定期公开,不仅有利于

决策的科学化和民主化，而且对于讲好中国故事、向国际学术界介绍中国经验，有着重要的意义。

本书分为七章。第一章绪论，介绍中国政治运作中的领导批示若干特点——即无处不在、影响巨大和神秘莫测，并提出本书关注的研究问题。在此基础上，提出从决策者注意力分配视角切入，进行解释分析的研究思路。

第二章聚焦于领导批示基本情况分析。在对中国政策过程中的批示研究、领导批示定义和运作流程进行简要介绍的基础上，本章通过对领导批示数据库进行梳理，提出领导批示数量变化的影响因素。本章基于14位领导人8145段批示的经验数据，证实了领导批示数量的变化受到领导人担任的正式职务、身体健康状况、政治地位稳固程度和注意力分配机制的影响。其中，正式职务的变化对批示注意力影响最为明显。在前三者因素稳定的情况下，决策者的注意力分配机制值得深入探究。

第三章关注决策者注意力变动的理论迷思，梳理了与注意力分配相关的跨学科研究的综述，包括：注意力的认知心理学机制，管理学中的组织结构与个体注意力分配，政治学中的政策注意力研究，和政策科学中的政策注意力变迁研究。本章的文献回顾为随后的理论构建提供基础。

在借鉴跨学科文献的基础上，第四章提出批示注意力中的决策心理模型，即类乐透球模型。该模型由议题属性、问题严重性与领导偏好三个因素构成，有问题机制与偏好机制两种注意力产生机制。与此同时，注意力瓶颈对两种机制的互动产生影响。相比过往政策注意力研究，议题属性与领导偏好是新增加的两个变量。本章还介绍该模型与其他相关模型的兼容性与拓展的可能。

第五章关注批示议题编码与批示注意力变化描述，首先介绍了国际政策议程项目，为注意力编码体系的建立提供基础。随后在借鉴相关研究的基础上，开发出适用于中国批示的议题编码表，同时运用编码表对批示注意力进行编码。编码后的结果初步呈现批示注意力变动的趋势，并为类乐透球模型的实证检验提供基础。

第六章关注批示注意力与决策心理模型检验。本章理清议题属性、问题严重性和领导人偏好的度量，并基于解释变量（议题属性）来选择被检验案例。当选取一个议题属性较强的部门和一个议题属性较弱的部门的时候，由于议题属性的因素被控制住，在区分讨论问题严重性和领导偏好影响时就相对简单。本章选取外交议题和政法议题作为议题强势部门的代表，将教育议题和卫生议题作为议题弱势部门的代表。实证结果显示，在控制住批示注意力其他影响因素的情况下，议题属性、问题严重性与领导人偏好这三个影响因素存在且为正向影响。

第七章为基于领导批示研究的思考与启示。本章首先介绍本书的主要结论、创新点与未来拓展方向；然后基于领导批示研究，对国家高端智库建设提出若干政策建议。最后，本章在梳理领导批示源流和国际上类似的治理实践的基础上，探讨领导批示与国家治理现代化的关系，提出应该以更加客观的态度对待中国的治理实践，并且探讨了未来的研究方向。

关键词：领导批示；政策注意力分配；智库建设；国家治理现代化