

政府注意力配置视角下的省级婴幼儿照护服务政策文本分析

江夏, 赵佳颖, 董雅楠

扬州大学教育科学学院, 江苏 扬州 225002

摘要:目的 了解我国省级政府婴幼儿照护服务政策中政府注意力配置的指向和中心, 揭示当前省级政府对婴幼儿照护服务不同议题的关注特征, 为下一阶段政府注意力合理配置提供依据, 从而优化婴幼儿照护服务的政策资源。方法 选取 2018 年 4 月—2023 年 7 月省级政府颁布的 87 份婴幼儿照护服务政策为研究对象, 主要选择词频分析法、语义网络分析法实现对政策文本的政府注意力配置指向和中心的测量。结果 不同地区婴幼儿照护政策中省级政府注意力配置的指向较为一致, 尤其前十位的高频词均出现了“服务”“托育”“机构”“婴幼儿”“照护”“养老”“健康”这七个词。东部、中部和西部地区注意力配置的中心均为“机构”, 东北地区政府注意力配置的中心与其他地区存在差异, 中介中心度最高的节点为“服务”, “婴幼儿”和“养老”为次中心节点。结论 省级政府注意力配置过于偏重托育机构提供的服务, 需要进一步关注婴幼儿照护服务类型的多元性, 并加强对普惠性婴幼儿照护服务的关注, 东北地区尤其需要创新养老和婴幼儿照护统筹发展模式。

关键词: 婴幼儿照护服务; 政府注意力; 政策文本分析

中图分类号: C913.7; R172 文献标志码: A 文章编号: 1003-8507(2025)07-1263-05

DOI: 10.20043/j.cnki.MPM.202407231

Analysis of provincial-level infant and toddler care service policies from the perspective of government attention allocation

JIANG Xia, ZHAO Jia-ying, DONG Ya-nan

School of Educational Science, Yangzhou University, Yangzhou, Jiangsu 225002, China

Abstract: Objective To understand the focus and central aspects of government attention allocation in provincial-level infant and toddler care service policies in China to reveal the characteristics of provincial governments' attention to various issues related to infant and toddler care services, providing a basis for rational allocation of government attention in the next phase and optimizing policy resources for these services. **Method** A total of 87 provincial-level government policies on infant and toddler care services issued from April 2018 to July 2023 were selected as the research subjects. The study primarily employed word frequency analysis and semantic network analysis to measure the direction and center of government attention allocation in the policy texts. **Results** The direction of government attention allocation in infant and toddler care policies across different regions was relatively consistent, with the top ten high-frequency words including “service”, “care”, “institution”, “infant and toddler”, “care”, “elderly”, and “health”. The central focus of attention allocation in the eastern, central, and western regions was “institution”, while the northeastern region showed a different central focus. The node with the highest intermediary centrality was “service”, followed by “infant and toddler” and “elderly” as secondary central nodes. **Conclusion** Provincial governments have placed excessive emphasis on services provided by care institutions, necessitating greater attention to the diversity of infant and toddler care service types. There is also a need to enhance focus on inclusive infant and toddler care services, with the northeastern region particularly requiring innovative models for the coordinated development of elderly and infant and toddler care services.

Keywords: Infant and toddler care services; Government attention; Policy text analysis

为了应对低生育率时代的危机, 有效缓解家庭育儿负担, 发展婴幼儿照护服务成为近年来各级政府关注的重要议题。然而作为一个涉及多学科、跨领域的

复杂性议题, 婴幼儿照护服务与政府的教育、卫生健康、人口、社会、经济、福利等政策密切相关^[1], 各级政府制定政策时需要回应的公众需要和公共话题众多, 而政府在一段时期里只能选择回应部分议题, 这使得政府的有效决策面临着诸多挑战, 实质上凸显出政府注意力资源的稀缺性。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(21CSH060)

作者简介: 江夏(1986—), 女, 博士, 副教授, 研究方向: 早期儿童政策

通信作者: 江夏, E-mail: jiangxia_1986@163.com

“注意力”作为一个心理学概念,目前已经逐渐扩展至经济学、管理学、政治学等学科。在心理学中,注意力配置本质上是一种选择性认知状态,是个体对环境中各类信息作出差别处理^[2]。以赫伯特·西蒙(Herbert A.Simon)为代表的学者则首先将注意力引入组织决策,布莱恩·琼斯(Bryan D.Jones)则关注到注意力与政府决策之间的关系,认为所有决策一定都会涉及选择性,注意力与决策行为有着密切的关系^[3]。因此,在政策科学层面,政府注意力配置被看做是影响政府决策行为和政策形成的重要因素,是政府治理资源对某一议题或某一类事务的集中关注和指向^[4]。

作为政策过程的起点,政府注意力配置会影响政策资源的分配,进而对政策执行和政府绩效产生重要影响^[5]。但目前婴幼儿照护政策的相关研究中还缺少对于政府注意力配置的关注和分析,已有研究大多从政策工具角度分析婴幼儿照护政策^[6-7],无法揭示政府究竟关注婴幼儿照护服务中的哪些议题。本研究旨在聚焦省级政府发布的婴幼儿照护服务政策,聚焦不同地区政府注意力配置的共性和差异,从而为下一阶段政府注意力合理配置提供依据,从而优化政策资源,促进我国婴幼儿照护服务的健康发展。

1 数据与方法

1.1 数据来源 本研究以“婴幼儿照护”“托育”作为关键词,以 2018 年 4 月 27 日上海市《上海市关于促进和加强本市 3 岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》出台为起点,以 2023 年 7 月 31 日为截止时间。在北大法宝数据库、国家卫健委、31 个省级行政区官方网站(不含台湾省、香港特别行政区、澳门特别行政区)等多个检索平台进行搜集。政策纳入标准:(1)政策标题和政策内容包含婴幼儿照护的具体内容;(2)政策内容为意见、办法、标准、指南等。排除标准:不涉及到婴幼儿照护实质内容的预算拨款通知、优秀案例征集通知等。最终纳入省级相关政策 87 份。

1.2 研究方法

1.2.1 政府注意力配置的测量路径 对政府注意力的有效测量是分析政府注意力配置的重要一环,目前主要形成了政策文本、政府组织行为、个体决策行为三种测量路径,其中基于政策文本的分析是测量政府注意力最常见的路径^[4]。本研究主要测量政府注意力配置的指向和中心,其中政府注意力配置的指向是指政府注意力的分配方向,决策者关注什么问题和不关注什么问题;政府注意力配置的中心也被称作政府注意力配置的强度,是指注意力的聚焦程度,意味着决策者对某议题投入多少注意力^[4]。

1.2.2 政府注意力配置的测量方法 本文主要选择

词频分析法、语义网络分析(semantic network analysis)实现对政策文本的政府注意力测量。其中高频词在文本中出现的频次可以测量政府的注意力指向,指向是政府注意力的分配方向,词汇的频次越高代表着决策者越关注这些问题。语义网络分析则侧重词语与词语之间的关系,以高频词为节点,以高频词组合共同出现的次数反映节点关系^[8],通过计算中介中心度来体现节点在语义网络中的位置,从而反映政府注意力配置的中心。除此之外,对政策发文数量、发文时间等外部特征的统计也能够从侧面反映政府注意力配置的程度。

1.2.3 数据处理路径 首先,本研究使用了 Python 编程语言中的 jieba 工具对收集到的政策文本进行分词,并借助“哈工大中文停用词库”去除停用词,提升分词的准确性。其次,借助 jieba 工具对分词后的文本进行词频统计,提取前 50 位的高频词。最后,借助 Python 编程语言对政策文本高频词构建共现矩阵,在此基础上,借助 UCINET 软件进行语义网络分析,并使用 Netdraw 软件进行可视化,绘制语义网络,直观反映高频词的网络分布情况。

2 结果

2.1 政策文本特征 本文采用《中国统计年鉴》的划分方式,将 31 个省级政府划分为东部、西部、中部和东北地区,揭示婴幼儿照护政策中省级政府注意力配置的空间分布差异。

如表 1 所示,从政策发文数量来看,东部和中部地区省均发布的政策数量要多于西部和东北地区,尤其是上海市和安徽省发布的政策数量远远超出其他省份。从政策发文时间来看,中部、西部和东北地区的政策通常在中央同类政策之后发布,而东部地区的多个政策发文时间早于中央同类政策,政府注意力配置具有前瞻性。例如上海市人民政府早在 2018 年 4 月就颁布了《上海市关于促进和加强本市 3 岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》,除此之外,河北省卫健委、发改委、市场监督管理局于 2019 年 12 月出台了《保教师专业能力要求》,是全国首个制定婴幼儿照护服务人才能力标准的省份。浙江省教育厅于 2021 年 4 月出台了全国首个针对幼儿园托班管理的《浙江省幼儿园托班管理指南(试行)》。

表 1 不同地区婴幼儿照护服务政策的发文数量

地区	regions	
	发文总数(份)	省均发文(份)
东北	8	2.66
西部	29	2.42
中部	20	3.33
东部	30	3.00

2.2 不同地区婴幼儿照护政策中省级政府注意力配置的指向 表 2 显示,东北、东部、西部和中部地区前十位的高频词内容高度一致,都涉及到“服务”“托育”“机构”“婴幼儿”“照护”“养老”“健康”这七个词,符合婴幼儿照护政策的应有之义。从词频中还可以发现在婴幼儿照护服务所涉及的众多内容中,“托育”“机构”等词汇的词频排序靠前,“家庭”“社区”等词汇的词频排序相对靠后,而“亲子”“科学”“养育”“咨询”等涉及到其他形式婴幼儿照护内容的词频排序则在 20 以外。这说明目前在婴幼儿照护服务的众多内容中,政府注意力配置主要指向托育机构提供的服务。

在前十位高频词中均能看到“养老”一词,这反映

出政府并未孤立看待托育服务,而是将其放置于当前人口发展的态势之中考量。“一老一小”目前作为生命周期的重要两端,“老龄化”和“少子化”是相互嵌构的两个重要问题,也是当前迫切需要解决的重要人口问题,获取了政府的共同关注。

不同地区婴幼儿照护政策排序前 20 的高频词均出现了“健康”“卫生”这两个词汇,一方面充分凸显出目前我国婴幼儿照护服务发展工作的牵头部门为卫生健康部门,另一方面也体现出当前我国婴幼儿照护服务政策的重心是保障婴幼儿的身心健康,符合“安全健康,科学规范”这一婴幼儿照护服务发展的基本原则。

表 2 不同地区婴幼儿照护政策前 20 位高频词(部分)

Table 2 Top 20 high-frequency words in child care policies in different regions (partial)

词频排序	东北地区		东部地区		西部地区		中部地区	
	词语	词频	词语	词频	词语	词频	词语	词频
1	服务	640	服务	2 094	服务	1 995	机构	947
2	机构	512	托育	1 930	托育	1 477	服务	812
3	托育	491	机构	1 540	机构	1 458	婴幼儿	743
4	婴幼儿	425	婴幼儿	1 048	婴幼儿	1 369	托育	732
5	养老	407	照护	829	养老	1 364	照护	437
6	照护	297	发展	666	照护	909	健康	353
7	健康	261	养老	635	发展	732	养老	329
8	发展	253	建设	499	健康	626	发展	329
9	卫生	171	健康	435	卫生	469	卫生	286
10	建设	153	支持	431	支持	462	应当	258
11	部门	135	提供	407	建设	450	管理	229
12	职责	135	管理	390	提供	328	工作	210
13	支持	131	工作	365	鼓励	307	建设	192
14	社区	117	加强	350	加强	300	部门	180
15	分工负责	117	指导	340	社区	278	加强	179
16	提供	113	部门	327	部门	276	安全	174
17	备案	104	卫生	322	管理	268	支持	157
18	管理	103	家庭	300	社会	263	托幼	150
19	应当	102	幼儿	297	单位	252	卫生保健	146
20	加强	95	社区	289	职责	242	备案	141

2.3 不同地区省级政府注意力配置的中心 表 3 所示,东部、中部和西部地区中介中心度最高的节点均为“机构”,说明这些地区婴幼儿照护政策中政府注意力配置的中心都是“机构”,从其他次中心节点来看,东部地区婴幼儿照护政策中政府注意力配置主要是围绕托育机构的建设以及服务的提供展开,中部和西部地区政府注意力配置则更加侧重围绕机构的管理展开。

与东部、中部和西部地区不同,东北地区中介中心度最高的节点则为“服务”,且中介中心度达到了 112.216,明显高于其他节点。从图 1 的语义网络中也可以看出,“服务”这一节点最大且位于整个网络的中心位置,说明政府注意力配置的中心为“服务”。除此之外,对于东北地区而言,“婴幼儿”“养老”“加强”“机

构”等节点的中介中心度也较高,从语义网络图来看,这些节点与网络中心节点“服务”的距离更近,联系更紧密,位于次中心位置,说明东北地区的婴幼儿照护政策相比于其他地区更加强调“一老一小”的共同发展,这也反映出东北地区政府注意力配置与其目前所面临的人口问题有着密切关联。

3 讨论

3.1 省级政府注意力配置过于偏重托育机构提供的服务,需要进一步关注婴幼儿照护服务类型的多元性

托育机构提供的服务不能简单等同于婴幼儿照护服务,托育机构只能满足具有送托意愿的家长需要,无法满足在家庭内部照护婴幼儿的需要。目前政府的注意力配置偏向托育机构服务,势必会削弱其他类型婴幼儿照护服务所能够获得的政策资源。按照

策,探索合理的普惠性婴幼儿照护服务定价机制、成本分担机制以及切实可行的质量监管机制,以解决当前普惠性婴幼儿照护服务发展的核心问题,使家庭能够获得真正符合其需要的高质量普惠性婴幼儿照护服务。

3.3 东北地区尤其需要创新养老和婴幼儿照护统筹发展模式 东北地区政府注意力配置的中心聚焦于“服务”而非“机构”,“婴幼儿”和“养老”处于注意力配置的次中心,反映出东北地区相比其他地区更为关注“一老一小”协调发展。从空间上看,东北地区的人口负增长程度最为严重^[11],超低生育水平使东北常住人口增量逐年下降,在全国排名倒数,人口出生率也是全国倒数^[12],与此同时,东北地区是中国老龄化最严重的地区,根据 2020 年第七次全国人口普查数据,辽宁、黑龙江和吉林 60 岁以上人口占总人口比例分别为 25.7%、23.2%、23.1%,排在全国第一、第三和第四^[13]。与其他地区相比,由于城镇化和工业化程度高,东北地区更早面临低生育率和人口严重老龄化的双重压力,所面临的人口长期均衡发展压力要明显大得多。虽然东北地区政府目前已经在关注“一老一小”协调发展,但未来仍需要创新养老和婴幼儿照护统筹发展模式,在空间规划、工作机制、资源支持、机构建设等方面寻求适宜于“老幼友好”的新路径,在积极争取中央财政和政策支持的基础上,结合省域内人口特点探索老幼共托、智慧托养等代际融合的发展新模式。

利益冲突声明 本研究不存在任何利益冲突

参考文献

- [1] 和建花. 关于 3 岁以下托幼公共服务理念的再思考——跨学界视野与跨学界对话[J]. 学前教育研究, 2017, (7): 3-10.
He JH. Review the goals and contents of public care and education service for children under 3 years old from multiple visions [J]. Studies in Early Childhood Education, 2017, (7): 3-10. (In Chinese)
- [2] 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(5): 156-168.
Sun BY, Zhou BM. A review on government attention distribution: theoretical basis, current situation and prospects [J]. Public Administration and Policy Review, 2022, 11(5): 156-168. (In Chinese)
- [3] 李丹阳, 译. 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.
Li DY, Translated. Reconcepting decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy [M]. Beijing: Peking University Press, 2010. (In Chinese)
- [4] 曾润喜, 莫敏丽. 政府注意力分配研究述评: 理论溯源、现状及展望[J]. 华中科技大学学报, 2023, 11(1): 66-73.
Zeng RX, Mo ML. How to measure government attention: Paths, content and prospect [J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 2023, 11 (1): 66-73. (In Chinese)
- [5] 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(4): 94-104.
Yan Y, Xian YF, Yang ZS. Issue-Based politics in local governance in contemporary China: an analysis from the perspective of policy attention [J]. Humanities & Social Sciences Journal of Hainan University, 2023, 41(4): 94-104. (In Chinese)
- [6] 李少杰, 崔光辉, 田原, 等. 基于政策工具的我国省域层面 3 岁以下婴幼儿照护服务政策文本量化研究 [J]. 现代预防医学, 2022, 49(6): 1060-1065.
Li SJ, Cui GH, Tian Y, et al. Quantitative study on the text of care service policy for infants under 3 years old at provincial level based on policy tools [J]. Modern Preventive Medicine, 2022, 49 (6): 1060-1065. (In Chinese)
- [7] 王芳, 刘莉, 刘昊. 政策工具视角下我国 0~3 岁托幼服务政策文本研究[J]. 上海教育科研, 2021, (7): 53-58, 78.
Wang F, Liu L, Liu H. Research on the policy text of 0-3-year-old child care service policy from the perspective of policy tools [J]. Journal of Shanghai Educational Research, 2021, (7): 53-58, 78. (In Chinese)
- [8] 李家新, 黄小冬, 蔡一村. “后浪”眼中的“台湾青年”: 基于哔哩哔哩网站的语义网络分析与情感可视化研究 [J]. 台湾研究, 2022, (2): 42-54.
Li JX, Huang XD, Cai YC. "Taiwan Youth" in the eyes of "Hou Lang": Research on semantic network analysis and sentiment visualization based on Bilibili [J]. Taiwan Studies, 2022, (2): 42-54. (In Chinese)
- [9] 洪秀敏, 朱文婷, 陶鑫萌. 我国 3 岁以下婴幼儿照护的家庭支持需求及群体差异——基于 Kano 模型的构建与分析[J]. 首都师范大学学报: 社会科学版, 2021, (2): 151-160.
Hong XM, Zhu WT, Tao XM. On Family Support Needs and Group Differences in the Care Provided for Infants under the Age of Three in China: Based on the construction and analysis of Kano model [J]. Journal of Capital Normal University (Social Sciences Edition), 2021, (2): 151-160. (In Chinese)
- [10] 童梅玲. 婴幼儿养育照护中早期学习机会的创设[J]. 中国儿童保健杂志, 2024, 32(2): 117-121.
Tong ML. Establishment of early learning opportunities in nurturing care [J]. Chinese Journal of Child Health Care, 2024, 32(2): 117-121. (In Chinese)
- [11] 张丽萍, 王广州. 东北地区人口负增长特征及突出问题研究 [J]. 社会科学辑刊, 2023, (2): 129-142, 238.
Zhang LP, Wang GZ. Study on the characteristics and main problems of negative population growth in northeast China [J]. Social Science Journal, 2023, (2): 129-142, 238. (In Chinese)
- [12] 王晓峰. 以人口高质量发展支撑东北全面振兴[J]. 社会科学辑刊, 2024, (2): 125-131.
Wang XF. Supporting the comprehensive revitalization of northeast China with high quality population development [J]. Social Science Journal, 2024, (2): 125-131. (In Chinese)
- [13] 乔晓春. 从“七普”数据看中国人口发展、变化和现状[J]. 人口与发展, 2021, 27(4): 74-88.
Qiao XC. China's population development, changes and current situation, reference to data of the seventh population census [J]. Population and Development, 2021, 27(4): 74-88. (In Chinese)

收稿日期: 2024-07-13