

马超. 2022. 建设海洋强国的政治学解释——基于注意力配置的分析. 热带地理, 42 (7): 1201-1213.

Ma Chao. 2022. Political Interpretation of Building a Maritime Power: An Analysis Based on Attention Allocation. *Tropical Geography*, 42 (7): 1201-1213.

建设海洋强国的政治学解释

——基于注意力配置的分析

马 超

(海南师范大学 海上丝绸之路研究院, 海口 571158)

摘 要: 基于注意力政治学的领导人注意力分析框架, 对自2012年以来建设海洋强国这一国家级海洋战略的启动和实施进行分析, 探讨建设海洋强国的作用机制。文章提出: 1) 领导人与政府有限的注意力是国际体系结构变化与国家行为产生之间的中介变量。2) 国际局势变化、地方政府竞争、突发事件刺激和以往的从政经历是建设海洋强国的触发因素, 驱使领导人和政府的注意力发生转移。3) 领导人通过讲话、批示、视察等活动推动政策实施, 这是测量领导人及政府对于建设海洋强国的注意力依据。注意力对建设海洋强国的作用机制体现在: 1) 国家海洋战略重置后, 领导人与政府的注意力继续作用于新海洋战略的实施过程; 2) 领导人通过自身一系列的活动, 如视察、批示, 加快海洋战略的运行; 3) 通过设立高级别机构, 高位推动建设海洋强国; 4) 通过国家媒体对海洋事务的持续议程设置, 固定公众和社会注意力。上述作用机制有效地引导并锁定了中国对海洋事务的关注方向与重点, 改变了传统中国“重陆轻海”的战略文化与社会认知。

关键词: 海洋强国; 注意力; 国家海洋战略; 注意力配置; 海洋事务

中图分类号: D820

文献标志码: A

文章编号: 1001-5221(2022)07-1201-13

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.003510

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



建设海洋强国是中国的重大战略抉择。从党的十八大提出“建设海洋强国”到十九大明确“加快建设海洋强国”, 中国通过实施国家级的海洋强国战略, 有效启动了海洋领域的国家战略动员。已有对建设海洋强国与海洋强国战略的研究围绕概念内涵、目标定位和实施路径等“应然”维度展开了深入探讨(刘中民, 2013; 金永明, 2014; 刘笑阳, 2016; 郑义炜, 2018), 对“实然”层面的施行与运转的研究仍偏少, 建设海洋强国的触发机制、作用机制等仍是学术界有待探索的领域。诸多关键议题待进一步分析, 如为何于2012年始, 中国加强了对海洋事务的关注与海权维护的力度? 哪些国内外因素在影响国家海洋战略的制定、实施? 确保建设海洋强国这一国家战略持续运行的机制是什么? 本文尝试回答上述问题。

建设海洋强国作为一项政策议程进入执政党

与政府的议程视野, 其行动逻辑源自十八大前后领导人和政府注意力的转移, 注意力是作为政策议程的建设海洋强国的作用机制。影响领导人与政府注意力的因素可视为建设海洋强国的触发机制。本文将从新古典现实主义对作为中介变量的领导人及政府注意力2个概念为起点, 通过案例验证本文提出的基本论点——领导人和政府注意力是中国海洋战略重置与运行的关键变量, 以此探究新时代中国海洋战略的作用机制。以期理解国家重大战略决策的影响因素和实施过程提供学理分析, 丰富对国家决策的经验现实研究。

1 领导人注意力

1.1 为什么要关注“领导人”?

权力精英是国际关系中重要研究对象。在国际关系理论的新古典现实主义学派中, 权力精英对国

收稿日期: 2022-03-29; 修回日期: 2022-05-04

基金项目: 海南省哲学社会科学规划基地课题“海洋命运共同体视域下的南海维权新进展及海南担当研究”(JD20-3)

作者简介: 马超(1986—), 男, 河北沧州人, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为南海问题、中国海洋战略, (E-mail)machaocupshnu@qq.com。

际政治的影响得到深刻放大。新古典现实主义将权力精英定义为“外交政策执行者”：包括总统、首相、关键内阁成员、部长、负责实施外交政策与国防政策的顾问（诺林·里普斯曼等，2017）。新古典现实主义学派认为，领导人对世界所持有的认知、态度，即“意象”是一类重要的中介变量，连接起国际体系和国家的外交政策。

领导人意象之所以成为重要的国家中介变量主要基于两方面的原因。一是此类外交政策执行者掌握大众与社会所不知的决策信息，对影响国家安全、发展与外交关系的信息形成垄断；新古典现实主义强调，国家外交政策或大战略的变化，都可以从外交政策执行者的角度寻找合理的解释，外交政策执行者是外交政策调整最重要和最值得关注的群体（诺林·里普斯曼等，2017）。二是外交政策执行者的“意象”能够左右外交政策分析中3个重要干预进程——认知、决策、执行中的第一个进程：“对即将到来的体系刺激的感知”（诺林·里普斯曼等，2017）。领导人意象对国际体系刺激（如安全环境改变、国际压力变化和危机烈度强弱等）的感知包含一系列认知性约束条件。

领导人意象是高度个人化的，基于个人先前经验和价值，“它们代表了核心信仰，而且并不会被轻易改变”（诺林·里普斯曼等，2017）。领导人意象一旦形成，就会形成导致“所有新鲜的外部世界信息都会让领导人在感知外部刺激的过程中产生个人看法和偏见”（诺林·里普斯曼等，2017）的认知过滤，从而左右领导人处理信息的方式。新古典现实主义以此证明“面对国际挑战和机遇，领导人将基于自己的意象内容产生不同的反应”（诺林·里普斯曼等，2017）。领导人意象中包含的领导人个性和特征将影响国家对外部刺激的应答。新古典现实主义将领导人的经验、年龄、性格、童年记忆、家教乃至父母关系等因素，均作为分析其意象的影响因素给予关注，并运用到诸如俾斯麦、德皇威廉二世、伍德罗·威尔逊、林登·约翰逊等大国领导人的外交决策中，以证明“领导人的特征和心理是非常重要的中介变量，影响着领导人回应体系压力的方式”（诺林·里普斯曼等，2017）。

领导人认知影响其对自身国家实力与对手实力的对比评估，以及预期权力趋势的评估。权力如何精准测量？这是国际关系理论多年来始终在探究的一大难题。权力是影响国家及国家联盟对外关系选择的重要变量。然而，美国学者 William·Wohlforth

（威廉·沃尔福思，1987）认为：“因为不可能有一份关于国家实力的系统测量分析可供参考，即便有也不会是客观精确的”，所以各国领导人在面对外交决策选择时，无论对自身实力还是他国实力，都无法进行客观和精确的衡量。

尽管实力测量是主观的，但一国领导人对自身和他国实力的认知仍然是影响和评估自身外交政策方向的重要标准（威廉·沃尔福思，1987）。即领导人认知中自身及他国实力的大小，是领导人在进行外交决策时，感受到的“客观存在”。威廉·沃尔福思（1987）在分析一战前俄国对均势格局下欧洲的权力认知时提出，忽略行为体对权力的认知这一变量，导致国际关系学者即使历经数十年严格理论阐述与复杂的定量测量，仍无法理清权力分配与战争之间的关系。他借此提出，权力若影响国际关系，则必须通过国家决策者的认知过程发挥作用。

外交政策执行者，即领导人，垄断着影响国家安全、发展和外交决策的信息。但与此同时，领导人需要处理的信息是海量且呈几何级增长的，在信息爆炸的时代，领导人所面临的信息更是极大地超越了一个自然人所能处理信息的上限。外交政策执行者为什么选择关注这个问题，而忽视或暂时搁置那个问题？领导人在外交决策中的“倾向”和“偏好”一直是外交决策理论研究中被持续探讨的问题。而在心理学、经济学、管理学、社会学中早已引入的领导人注意力概念，则能成为回答上述问题较为有解释力的新工具。因此，本文认为，尽管来自外界的刺激（如国际体系、国家安全环境、联盟）信息影响外交决策执行者（即领导人）做出决策的行为，但最终影响领导人选择的，是领导人有限的注意力。

1.2 注意力及其在国家海洋战略中的作用

注意力是一个涉及人的认知的概念。基于完全理性行为人假定，经济学将注意力当作在给定约束条件的情况下，决策行为中的稀缺资源以获得最优化求均衡解（陈思丞等，2016）。Herbert Simon（赫伯特·西蒙，2004）最早将注意力概念引入管理学学科，用以解释和分析对组织和管理中最常见、但也最难以观察和研究的决策行为。

将注意力引入政治学学科，并创立注意力政治学的是美国政治学家布赖恩·琼斯（Jones Bryan D）。琼斯将政府注意力称为政策议程（the policy agenda），提出人们受注意力广度有限性的约束无法同时关注许多事物，只能根据事物在自身心目中的

重要程度“评判”(juggle)源源不断袭来的信息,决策制定者最重要的任务是判断复杂决策环境中与决策任务有关的因素(布赖恩·琼斯,2010)。因此,决策者有限的注意力比其收到的海量决策信息更重要。政府决策是分拣出不重要政治议题的过程,决策伴随着选择(布赖恩·琼斯,2010)。政府决策者有限注意力的转移成为政府决策变化的基本原因,政策制定者注意力的变换必然引起政府决策的方向性改变(布赖恩·琼斯,2010)。

注意力与政策决策者的“偏好”和当时政策决策时的“语境”有密切关系。偏好被个人对语境的解读所激活,偏好和语境的结合产生了选择(布赖恩·琼斯,2010)。政治中的语境总是在变化,所以选择也总是在转变。但琼斯强调,人们的偏好并不总是处于变化之中,偏好相对更加稳定(布赖恩·琼斯,2010)。

既然注意力是稀缺的,偏好又是相对较为稳定的,那是什么原因导致领导人的注意力发生变动?琼斯提出政府连续政策转换的4种来源。

首先是2种外生来源:1)重大事件将政策制定者的注意力从冲突的一个维度转换到另一个维度;2)被忽略的政策因素量变过程受到外力刺激产生新的矛盾形式,引起决策者注意力的迅速关注;其次是2种内生来源:1)政策和立法制定者主动回应大众对政治的诉求,制定反映公众诉求的政策;2)现有决策精英之间的共识崩溃,新的利益群体特别是大众被引入决策层(布赖恩·琼斯,2010)。

借助注意力政治学理论逻辑,中国学者对中国政治决策中领导人注意力作用于公共政策产生的影响等给予关注,进一步总结了中国政治决策、政治运行的规律。领导人注意力的产生由问题机制与偏好机制决定,并且是两种机制组合的产物。受注意力瓶颈制约,偏好机制产生的议题会对问题机制产生的议题起一定程度的挤压作用,即领导人会关注自身更“感兴趣”的政策议题(陈思丞等,2016)。注意力政治反映的是一种权威分配关系,尤其是政治权威地位迥异所诱生的注意力竞争行为(练宏,2016)。已有研究通过对案例的观察发现,相较于利用自身业务指导权推动工作,职能部门更愿意借助更高一级党委政府的权威地位推动工作,形成注意力的戴帽竞争而非直线竞争(练宏,2016)。

注意力测量是各个学科在注意力研究中的关键和难点。对领导人注意力的测量由对基于其组织身份的文件、访谈、问卷调查等方式获取(Hansen et

al.,2001)。组织的文件是获得管理者或组织领导人知觉重点、关注事务的有效工具。国内学者将《政府工作报告》作为研究中国政府及领导集体在某一事务上注意力转变的重要对象。中央政府及各级地方政府的《政府工作报告》是一个具有施政纲领性质的政策性文本(文宏,2014)。政府工作报告以年度工作总结、下年工作展望的形式,向公众公开本级地方政府“做了什么”“没做什么”和“将做什么”,不仅涉及到政府政策议题的实施方案和具体安排,在很大程度上还是政府对其所重视的政策议题领域投入资源的政治宣誓(文宏,2014)。

因此,本文选取领导人和政府注意力作为测量中国海洋战略重置的重要中介变量,其中领导人注意力在“加快建设海洋强国”战略中起重要的中介作用。领导人在海洋强国战略施行过程中的讲话、批示、活动等,可以作为评测政府对于海洋强国战略动员机制的注意力依据,并以其运行效果作为海洋强国战略发展状况的客观反映。

本文提出领导人注意力对“加快建设海洋强国”从启动、实施、持续等作用阶段的3个判断。

1)国家海洋战略的重置、启动受到领导人与政府注意力的高度影响。在海洋问题“触发”领导人注意,即领导人注意力发生转移的过程中,外界“刺激物”的压力、领导人个人的偏好、利益集团的推动等起关键作用。

2)领导人和政府注意力对国家海洋战略的运行机制发挥重要影响。通过领导人亲自推动,“戴帽”国家战略以突显重要性,利益集团积极呼应等保障“建设海洋强国”的有效实施。

3)领导人注意力是政策能否持续下去的重要因素。而这有赖于动员能力的强弱,国内共识和动员力较高的国家相较两方面均较弱的国家,其对外政策的有效性更强(钟飞腾,2012)。值得注意的是,领导人注意力的有限性决定必须通过制度的形式将注意力“锁定”,制度才是政策或战略得以持续的关键。

本文认为,领导人注意力的触发机制是国家海洋战略重置与启动的原因,领导人注意力的作用机制影响国家海洋战略的运行效率,领导人注意力的延续性将决定国家海洋战略在长期实施中的实际效果。

2 注意力转移与国家海洋战略重置

进入21世纪,中国周边以海域专属经济区权益

划分、岛礁主权争端为突出特征的海洋问题引起从政策界到普通民众的关注。在沿海地方政府开发、利用海洋,做大海洋经济等利益诉求的推动下,中国领导人和政府对海洋的关注愈加强烈。同时,系列危机事件的爆发,加速了中国海洋战略的出台。领导人自身的从政经历和生活阅历,也推动了建设海洋强国上升为国家战略。

2.1 周边国家聚焦海洋倒逼注意力转移

周边海洋国家加速出台海洋战略的新态势,倒逼中国通过重置国家海洋战略提升海权战略动员效率。

首先,周边国家将经略海洋上升为国家战略,立法明确宣誓海洋作为国家发展基础。与中国存在岛礁与海域争议的越南不断出台国家级海洋战略。在2007年确定《至2020年海洋战略》后,越南提速完善海洋战略的步伐。2012年,越南国会正式通过《越南海洋法》,悍然将属于中国的西沙群岛、南沙群岛列入其领土范围,肆意分割中国领海主权和专属经济区(米良,2015)。一系列国家层面海洋政策的出台,标志着越南明确了海洋战略在其执政党和政府国家战略意志和奋斗目标中的地位(李忠林等,2013)。

其次,设立高层级国家机构统一协调海洋战略的实施,机构权限直面国家元首或政府首脑,成为传统与新兴海权大国的惯例。

以日本为代表,2007年日本正式设立“综合海洋政策本部”,首相直接担任本部长,内阁官房长官与新设的海洋政策担当大臣担任副本部长,全体内阁大臣为本部成员,负责审议涉海政策重要事项,并向首相提出重要意见。截至2022年4月,日本已由首相牵头召开64次综合海洋政策本部会议,议题涵盖海洋态势感知、海洋资源开发、北极政策、偏远海岛管理等领域(日本首相官邸,2022)。这是对其早期设立的海洋开发审议会与海洋权益相关阁僚会议的再次政治升格(高兰,2012)。

再次,海洋大国的海洋战略呈涉及面广、规划远景长的趋势,并注重在世界海洋形势变迁中对海洋战略和规划进行调整,以占据海洋发展的制高点。如俄罗斯,在叶利钦时期相继制定4份涉及全球海洋和北冰洋的海洋战略文件,普京执政后根据世界局势和俄罗斯利益变化,又出台了《2010年前俄罗斯海军活动领域的基本政策》(2000-03-04俄罗斯总统批准)、《俄罗斯联邦政府关于海洋部门的决定》(2001-09-01俄罗斯联邦政府第662号令)、

《2030年前俄罗斯联邦海洋工作发展战略》(左凤荣,2012)等海洋战略文件,以巩固海洋战略的顺利实施。

因此,在注意到周边国家及海洋大国国家战略注意力聚焦海洋后,中国国家领导人作出“人类进入了大规模开发利用海洋的时期”(习近平,2013)的重大判断。

2.2 地方政府竞争推动领导人注意力转移

位于沿海并有较强发展海洋经济动力的地方政府,不断通过多种方式推动中央政府及中央领导人注意力的转移,希望以此获得海洋方面的政策支持。地方政府竞争注意力主要有以下3种方式:

1) 不断呼吁重视海洋,尤其突出海洋经济在地方经济社会发展乃至国家安全中的重要性。如海南省主要领导和海洋渔业部门负责人曾分别在署名文章中将发展海洋经济视为“战略决策”和“长期战略任务”(杜青林,1998);强调南海“资源的丰富性、权益的复杂性、战略区位的重要性”,呼吁“抓住南海国防建设的契机,大力进行海洋经济的建设,使其相辅相成。”(王路,2000)

2) 以政府工作报告中点明下一年度工作目标的方式,向中央报告和对公众宣告本级政府的施政方向和领域(王印红等,2017)。地方政府尤其是省级地方政府在政府工作报告中新增或强调海洋内容,意味着地方政府将自身注意力转移或更多分配到海洋事务上,发挥向中央呼吁,向公众宣告地方政府新发展诉求,引导社会聚焦的作用。

管辖200万 km^2 海域的海南早在2005年就以党委政府联合发文的形式出台海洋经济发展的决定(中共海南省委海南省人民政府,2005)。此后,海南省加大了对海洋事务,尤其是海洋经济的关注度。以十八大前的五年海南省政府工作报告为例,2007—2012年,海南省政府工作报告中涉及海洋事务表述的题眼分别为“发挥海洋资源优势,扩大海洋经济规模”(海南省人民政府,2007)、“培育壮大港口经济”与“大力发展海洋经济”(海南省人民政府,2008)、“加快发展海洋经济”(海南省人民政府,2009)、“积极发展海洋经济”(海南省人民政府,2010)、“积极发展海洋经济”(海南省人民政府,2012)。从内容上看,十八大前的海南省政府工作报告,除2011年无专门论述本年度政府海洋事务工作外,其余年份的论述都涉及海洋事务尤其是海洋经济的各个领域。值得一提的是,海南对开发开放南海旅游一直抱有较高期待,早在2007年

就提出要积极促成开放西沙旅游（海南省人民政府，2007）。在政府工作报告中频繁凸显对海洋事务的关注，反映地方政府渴望从政策层面引起中央和社会注意力转移的强烈意愿。

3) 通过政协的参政议政活动，唤起中央政府及相关部委的注意和重视。

政协委员的各类活动，如在政协大会发言，参加政协全体会议、政协常委会议、政协专题协商会、双周协商座谈会和专题调研，列席同期人大的全体会议，旁听和讨论政府工作报告和“两高”工作报告等，是各级政协委员代表其界别利益或地区利益，表达诉求的主要方式（盛林，2017）。

地方政府在竞争中央政府注意力，争取中央支持方面，非常鼓励政协委员“发声”。首先，通过政协委员的活动推动中央层面重视海洋事务。如曾有全国政协常委通过参加沿海省份调研、专题汇报会和向领导人写信等方式推动海洋强国建设，收到了全国政协领导批示、听取专家汇报、向行政部门转送政协建议等良好效果（陈明义，2012）。其次，政协委员充分利用全国“两会”这一表达利益诉求的重要平台，通过提案、发言等方式推动中央政府及相关部委重视海洋事务。如2009年全国“两会”，有政协常委将大会发言主题确定为“像发展航天事业那样，推进海洋的探测与开发”（陈明义，2012）；2008年全国“两会”，海南、浙江、江苏三省的政协主席及原政协主席，同时在媒体上呼吁关注海洋经济，表示要建设海洋强省（王秋蓉，2008）。再次，政协委员的调研、考察活动及提交的重点调研报告促使并成功地推动党委和行政部门关注海洋事务。2012年，全国政协提案委员会全体委员在海南省就海洋问题专题调研考察，被视为“充分反映了政协委员和全国政协对海洋工作的重视”（路涛，2012）。政协及政协委员们的活动也成功地让中央政府在注意力分配方面，对海洋事务给予倾斜。如十一届政协曾在2009年组织经济委员会委员在沿海8个省份进行海洋经济及可持续发展能力的调研，调研组的意见得到中央政府和相关部委采纳，被写入国家“十二五规划”中（陈明义，2012）。

2.3 突发事件/争端升级刺激注意力转移

当某一议题进入政策制定机构的政策制定程序，意味着这一议题已受到政策机构及领导人的关注。但政策制定机构和领导人每天面对大量的政策信息，在爆炸性的信息场中，政策议题若期望能被

领导人关注到，则此议题需要具有“竞争性”。

在琼斯看来，连续政策转换的一种重要来源是“珍珠港综合征”：重大事件将政策制定者的注意力从冲突的一个维度转换到另一个维度，即“客观环境的急剧变化导致政策制定的急剧变化”（布赖恩·琼斯，2010）。领导人和决策者认知中重要的决策事项与不重要决策事项的位置发生转移，领导人和决策者就会做出新的选择（王家峰，2013）。这种外界“刺激”作用引起注意力转移的例证之一是2012年4至6月发生在中国与菲律宾之间的“黄岩岛对峙事件”，该事件的发生及其对中国海权战略的影响表明，突发事件极大地推动了领导人和政府注意力向海洋事务转移。

首先，事件吸引中国媒体及网络舆论的高度关注。菲律宾试图非法抓扣中国渔民渔船的消息传回国内后，中国舆论界尤其是网络中对黄岩岛的关注呈爆发式增长，沸腾的舆情将该时期国内对外交领域的注意力集中地转移到海洋争端和海权维护上。黄岩岛对峙事件发生后，中国网络媒体中的关于中菲对峙的信息也呈爆发式增长，其中新浪微博中“黄岩岛”词条出现710 891条（赵婷婷，2012）。主流媒体不断通过滚动新闻、时事评论、专家访谈、发布权威消息、新闻背景介绍等方式介入。如人民日报在主要阐释中国对于重大国际热点问题和涉华问题主张的署名评论“钟声”中，细数中国对黄岩岛的领土主权拥有的法理依据（钟声，2012）；军队媒体更是在报道中得到军队高端智库的支持，由专人撰文参与报道（曹瑞林，2012）。

其次，事件引起中国外交、国际法等学界研究群体的集中关注，带动中国智力高层对海疆问题与海权问题的重视。对峙事件引起中国的国际问题学者、周边外交问题学者，尤其是海洋与南海问题研究领域专家的高度关注，纷纷通过媒体撰文、电视访谈、学术作品发表等活动，在学理上支持中国政府合情合理合法的维权行动，用学者专业的素养和扎实的理论向国内外阐述中方在黄岩岛问题上的主张，以此推动国家有关部门对海洋问题研究的关注。就在中菲黄岩岛对峙事件发生的当年，2个聚焦领土主权维护的国家级高端智库相继在南京大学和武汉大学成立，获得中央部委和地方政府的支持（国家领土主权与海洋权益协同创新中心，2012）。

再次，事件引起中国外交、海事部门在内的多部门的关注和参与，将自身资源向海洋领域倾斜。外交与海事部门是中国处理海洋权益争端中亮相与

发声最多的单位,隶属于国家海洋局的中国海监舰只在黄岩岛对峙事件发生时,就进入该海域执行巡航执法,对黄岩岛及其附近海域实施有效控制和监管,在对峙中占据主动地位。中国外交部也充分利用例行记者招待会、外交部声明等方式积极回应对峙中不断出现的新情况和新问题。值得注意的是,此次对峙事件,更多的国家级行政部门也调动大量资源参与其中。如农业部派出渔政执法船前往黄岩岛护渔执法,国防部通过新闻发布会、军队媒体报道等方式保持高介入状态,商务部、海关总署、国家质检总局等部门也运用多种方式参与此次维权行动。

正是黄岩岛争端的升级和中国在对峙中的成功作为,引起中国从政府到学界再到民间注意力的转移,促使中国在海权战略方面发生重大转变,中国进入海权维护和海洋开发的积极有为时期(张洁,2013)。

2.4 以往从政经历驱动领导人注意力转移

注意力政治学认为,人们的偏好是相对固定的,偏好常因个人对语境的解读所激活,偏好和语境的结合产生了选择(布赖恩·琼斯,2010)。新古典现实主义学派也指出,领导人的年龄和经验影响他们发起危机的意愿(Potter,2007)。因此,以心理特征作为表现的领导人“意象”是打开国家外交决策“黑箱”的重要变量,了解领导人的特征和心理,有助于理解国家的外交政策选择(诺林·里普斯曼等,2017)。受成长经历、教育背景、工作经历作用而产生特定偏好的人群也较关注特定的议题,对领导人来说,在成为最高领导人之前,他们的偏好已成固化,并且在他们作为最高决策者期间保持稳定(陈思丞等,2016)。

由于领导人注意力分配过程伴随着问题机制与偏好机制的共同影响,可能存在议题严重偏好较弱、议题严重偏好较强、议题较弱偏好较强、议题较弱偏好较弱4种情况(陈思丞等,2016)。当领导人面对的议题是一个重要议题且处理的紧迫性较高,并属于领导人长期偏好的议题领域时,该议题会获得领导人的高度关注并给予重点倾斜支持。建设海洋强国正属于“议题严重偏好较强”的情况,中国国家领导人始终对海洋强国持有信念和情怀。

1) 持续且强烈的海洋情怀。在地方工作时,习近平同志就曾多次对海洋事业发展做出过重要论述。在福建工作时,他提出发展海洋经济是经济发展必然趋势,也是培育经济新增长点的重要途径,

要建设“海上福州”(戴艳梅等,2017),使得“福州成为习总书记海洋强国战略的发源地和中国梦海洋篇的起航之城”(福州市人民政府,2016)。在浙江工作期间,习近平同志(2003)明确提出建设海洋经济强省,从而“形成了系统完整科学的经略海洋重要思想”(浙江省海洋与渔业局课题组,2018)。在调研、视察工作中对海洋渔业、航海知识的耳熟能详也反映出他对海洋事务早已非常了解(黄晓华,2013)。

2) 对周边海洋局势有较早且持续的深刻认知。在福建任职时,习近平同志就通过历次专家咨询会的方式,持续关注 and 阐述海洋发展的战略思路,强调通过“走出去”的方式让福建成为海洋强省(邱然等,2020a)。在浙江工作时,习近平同志指出,由内陆走向海洋,由海洋走向世界,走向强盛是世界经济发展的历史轨迹。针对海洋时代的新形势,他判断调整海洋政策和发展海洋经济是海洋时代的大国趋势,海洋经济竞争态势将日趋激烈(习近平,2003)。

3) 较早提出综合、协调、可持续的经略海洋理念。对海洋资源开发,习近平同志在主政地方时就强调要坚持综合开发的思路;在海洋治理制度建设上,他较早提出要形成齐抓共管的工作格局,并督促成立了省一级的海洋经济工作领导小组和办公室,理顺海洋管理体制;在处理陆海关系上,他早已形成“陆海统筹”的思想,提出实施海陆同步监督管理的工作理念,要求实施依法治海,增强海洋经济可持续发展(习近平,2003)。

可见,领导人稳定的偏好促成的注意力分配呈现3个特点。1) 连贯性。早在地方工作期间就已对海洋事务高度关注,并延续到其成为党和国家最高领导人。2) 领导人对海洋事务保持高度的专注性,始终聚焦在经略海洋方向上。3) 领导人对海洋事务的注意力受其对海洋问题较为深刻认识的影响,具有全面性的特点。因此,作为党和国家的最高领导人,受“语境”刺激因素作用,偏好对政策议题的注意力迅速得以激活,从而促使建设海洋强国这一国家战略顺利启动。

3 注意力对建设海洋强国的作用机制

领导人和政府将有限的注意力分配到某一议题后,能够调动解决议题所需的资源以推进政策的执行。注意力分配在海洋战略动员实施过程中有多重作用方式,有着鲜明的中国政治运作的特点。

3.1 领导人亲自谋划、部署、推动建设海洋强国

视察、讲话、调研等是中国政治运行中的常态活动。每逢重大国家事务在决策之前，领导人均会通过上述方式进行战略研判分析，表明对政策议程的重视。上述方式在建设海洋强国的行动过程中，也成为领导人分配注意力的主要表现。

首先，是领导人亲自主持召开建设海洋强国议题的会议。以2013-07-30召开的中央政治局第8次集体学习为例。中央政治局集体学习制度是中国政治运行中的一项正式制度，中央政治局集体学习具有许多功能，如“了解某些政策专家就特定主题提供分析和政策建议；为下级官员树立学习榜样；释放中央的政策关注点和意图信号；宣传和推进新的政策与措施；纪念历史事件；在中央领导中形成共识；发现人才；敦促政策执行；塑造形象”等（Lu Yiyi, 2007）。政治局集体学习制度和学习内容反映着执政党决策层对世情、国情、党情变化的认知，承担了向全党和全国释放政策信号尤其是统一的指导思想信号，以促进工作落实的作用（常啸，2016）。

2013年7月的政治局集体学习，正是在发挥释放中央当前政策关注点和政治信号，推进新的政策实施的作用。政治局集体学习通常由党的总书记亲自主持，中央政治局组成人员（政治局委员）与会并就有关问题进行讨论，总书记还将就学习主题发表的讲话作为集体学习总结感悟。就“海洋强国”为主题的政治局集体学习是2012年十八大提出“建设海洋强国”战略后一项具体的落实举措，具有强烈的政治宣示作用。海洋行政管理部门迅速对中央领导人释放的信息作出回应，将该次集体学习解读为“是党中央谋划全局作出的重大战略抉择”，重大意义在于“深刻揭示了为什么要建设海洋强国、建设什么样的海洋强国、怎么样建设海洋强国这一重大理论和实践问题”，重要性在于成为“当前一项重要的政治任务”（国家海洋局，2013）。

其次，是领导人通过视察、批示，保持注意力分配的持续性。视察是领导人宣示政策意图、释放政策信号和表达政策关注方向的一种途径。领导人视察的地域、行业、部门、机构成为观察国家政策导向的重要指标（金发奇等，2018）。

2012年后，新一届中央领导集体在推进建设海洋强国中，多次视察海洋领域的机构、省份、行业。2013年4月，习近平同志视察海南潭门渔港，并接见海上民兵；同年5月，习近平同志会见载人

深潜领域单位和代表。2015年5月，习近平同志视察舟山群岛造船企业及国家战略石油储备基地。2017年4月，习近平同志视察广西北部湾港口建设与红树林生态保护。2018年4月，习近平同志再次到海南视察中国科学院深海科学与工程研究所；两个月后，习近平同志视察山东青岛海洋科学与技术试点国家实验室，明确宣示“建设海洋强国，我一直有这样一个信念”（习近平，2018），并到威海刘公岛考察北洋海军炮台遗址、甲午战争博物馆陈列馆，表达对海洋强国建设的强烈关注。

再次，海军的发展也是领导人关注海洋的重要领域。十八大后领导人多次视察海军部队，对海军建设给予高度重视。2012—2021年，习近平同志先后通过视察海军部队、海军总部机关、批示海军先进事迹、登上辽宁号航母、参加首艘国产航母入列仪式、出席南海海上阅兵、亲临海军建军70周年等活动，表达对海军建设的关注，相关活动高达10余次。

对政策事务进行批示，是领导人表达自身对重大政策和战略方向的个人意愿及行使政策指示权力的另一种具体方式（孟庆国等，2016；朱德米等，2017）。批示，是中国政治运行中的重要政策工具。通过批示，领导人直接反映个人意愿和行使权力（孟庆国等，2016），并通过制度化的党政督促检查运行系统（朱德米等，2017），推动官僚系统对领导人意愿的理解与政策的执行。批示，是观测领导人注意力分配的有效方式，领导人对某项政策或问题作出批示，意味着该项政策或问题已进入领导人或政府的政策议程中；领导人多次对某项政策或问题作出批示，则意味着该项政策或问题受到领导人注意力的持续“锁定”。

在建设海洋强国实施中，领导人批示发挥着重要作用。现有文献显示，习近平总书记多次通过批示，表达对海洋问题的持续关注。如全国政协常委陈明义回忆，2009年后，他研究海洋战略的文章多次得到习近平同志的批示，并在2014年见到习近平总书记本人时，被询问是否还在继续研究海洋战略，得到将海洋战略研究“继续坚持下去”的勉励（邱然等，2020b）。此外，习近平总书记对海军的关心，也体现在多次作出重要批示之上。2013、2014和2016年，习近平总书记分别对海军装备建设、重大任务执行、人员事迹等作出批示，体现了“习近平主席对海军高度重视和寄予厚望”（沈金龙等，2019），这些批示都进一步加快了人民海军现

代化进程和提升了海上维权能力。

上述考察、视察、批示、出席会议等活动涵盖了海洋资源开发、海洋生态环境保护、海洋科学技术发展与海洋权益维护等在2013年第八次中央政治局集体学习时强调的各个部分。政策制定者的政策活动使人们集中关注那些先前没有被重视的问题或价值(布赖恩·琼斯, 2010), 领导人正是通过系列政策活动起到进一步推动全国层面关心海洋、认识海洋、经略海洋, 加快海洋强国建设的作用。

3.2 党政机构“高位推动”建设海洋强国

中国的公共政策执行发生在一个“以党领政”、党和国家相互“嵌入”的独特结构和政治生态中, 形成了中国特色的党主导下的公共政策执行机制, 呈现出“高位推动”特点(贺东航等, 2011)。由于部门和府际之间并无隶属关系, 在社会治理需要大量部门协同甚至是府际协同的决策环境下, 为有效推动一项政策的实施, 需要一个更具有权威性的组织来统筹、协调, 甚至是督促各部门和人员对已决定的政策给予合作与支持、实施和落实(朱水成, 2013)。在中国“具有较高权威性的组织”是各级的党委, 最高权威性的组织是中国共产党中央委员会。练宏(2016)在对政府行为的研究中发现, 职能部门往往选择借助党委政府的权威地位推动工作而非本可利用的自身业务指导权开展工作, 他将此类绕道而为、竞争上级注意力的行为称为“戴帽”竞争。

在建设海洋强国实施中, 采取“高位推动”以促进政策有效实施有3个表现。

1) 中央政府、中央部委和地方省级党委政府“牵头”“挂帅”推进海洋强国建设。这突出表现在从中央到地方, 出台了系列的“海洋强国”“海洋强省”政策文件。中央层面, 除连续两届党的最高代表大会宣示“建设海洋强国”外, 国务院也相继发布《国家海洋事业发展“十二五”规划》和《国务院关于促进海洋渔业持续健康发展的若干意见》等指导性文件; 国家海洋局与相关部委也联合发布《全国科技兴海规划(2016—2020)》《“十三五”海洋领域科技创新专项规划》等政策类文件。地方的响应更加积极。有的地方以党委政府联合发文的形式出台海洋强省政策, 如山东省委省政府2022年印发《海洋强省建设行动计划》; 有的地方以省政府文件的形式规划海洋强省方案, 如浙江省政府出台的建设海洋强省国际港意见等。此类规划文件不断出台, 反映海洋问题已经成为中国各级党委政府

政策规划的核心议题(韩博天等, 2013)。

2) 成立中央层级海洋工作领导小组, 协调推进海洋事务落实。领导小组是中国国家治理的特殊制度形态, 在集中行政资源处理跨部门和区域公共事务上具有高效率的优势(赖静萍等, 2011)。这一制度形态在2012年后更加凸显。中央层级领导小组的建立, 表明党中央已对某议题给予相当程度重视。在推进建设海洋强国方面, 2012年成立了中央维护海洋权益工作领导小组和其办事机构——中央维护海洋权益工作领导小组办公室(简称“中央海权办”)。该机构前期由国务委员担任办公室主任, 2017年起由中央政治局委员担任办公室主任, 机构协调职能和政策重要性得到进一步加强。这个与中央外事领导小组办公室及2000年9月组建的中央国家安全领导小组合署办公的机构(王勇, 2014), 负责对军地涉海部门和机构开展政策协调, 组成人员由相关政府部门负责人兼任(国家领土主权与海洋权益协同创新中心, 2018)。值得注意的是, 在2018年的新一轮深化党和国家机构改革中, 中央海权办被并入中央外事工作委员会, 标志着海洋权益维护上升到中央外事工作和国家安全工作的整体部署层面, 重要性更加凸显。

3) 地方党委政府更加重视海洋治理的协同性与制度化。协同治理已经成为地方政府完善治理体系和提升治理能力的重要方式。地方政府海洋治理权限更多是陆域治理权限的延伸, 管海用海制度建设也体现了陆域治理制度建设的色彩, 即建立有效的省级协同治理决策机构。如2016年, 浙江正式设立浙江省海洋港口发展委员会, 由副省级领导担任党委书记、主任, 并从省政府办公厅、发改委、交通、海洋渔业等部门划入相应职能。2018年, 山东也组建了“省委海洋发展委员会”, 省委书记亲任委员会主任, 两位省委常委和一位副省长任副主任, 以赋予更高的决策权限和规格。

地方海洋治理的制度化还表现出加强涉海基层政权建设的特点, 这以三沙市的设立为代表。建国后及海南建省后, 负责管理南海的“西、南、中沙群岛办事处”先后2次被升格级别, 履行县一级派出机构的行政管理职能(赵红, 2012)。西南中沙群岛的政权组织建设一直是中央政府和海南省在南海维权的重要工作。2012年, 面对日益严峻的南海维权态势, 以及周边声索方加紧采取政权组织建设的方式蚕食南海权益的局面, 国务院决定撤销海南省西南中沙群岛办事处, 设立地级三沙市。一个月

后，海南省四届人大常委会第三十二次会议表决通过《海南省人民代表大会常务委员会关于成立三沙市第一届人民代表大会筹备组的决定》，正式启动组建三沙市政权组织，并在短时间内实现了政权组织向西沙和南沙有居民的岛礁全覆盖（刘操，2016）。

3.3 媒体强议程“固定”公众注意力

在注意力政治学中，关心国家政治议程的公共舆论往往跟随着对政治议程给予较多关注的新闻报道。媒体的议程设置在绝大多数时候跟随着领导人与政府的议程设置而变化，尤其是跟随领导人与政府注意力的变化而变化。媒体的积极关注有力地通过强新闻议程“固定”了建设海洋强国的注意力，确保有效引导、锁定社会公众的注意力关注方向。

首先，国家海洋注意力的转移引起党、政、媒体三方对建设海洋强国的关注，纷纷推出建设海洋强国的宣传、教育、报道政策及活动。公众海洋意识淡薄是社会海洋事务注意力不足的表现。一份中央级别规划在总结中国国民海洋意识时曾提出，“国民海洋意识综合指数仍达不到‘及格’水平（2013年为56.2，指数区间值为0~100）”（《全民海洋意识宣传教育和文化建设“十三五”规划》，2016）。为改变此状况，中宣部、教育部、国家海洋局、新华社等党、政、媒体均在宣传建设海洋强国方面进行重点倾斜。2014年，中共中央宣传部先后就提升全民海洋意识和海权教育出台两项工作方案，教育部和国家海洋局也在2015年编制了重点面向青少年群体的《全民海洋意识教育指导纲要》，明确“编制《纲要》是落实中宣部《关于提高海洋意识加强海权教育的工作方案》的一项重要举措”（孙安然，2015）；作为国家通讯社的新华社发布首个中国海洋发展指数，成立新华（青岛）国际海洋资讯中心，举办海洋国际论坛，与三沙市依托“中国三沙”党政客户端共建“海洋强国”爱国主义教育新媒体基地等方式，提升海洋强国战略的舆论影响力。

其次，十八大后，媒体对建设海洋强国的报道量迅速上升，议题设置更加多样。以中国知网全国重要报纸全文数据库检索为例，以“海洋强国”作为全文检索关键词，该数据库收录的国内重要报刊中，2012年前新闻报道全文中出现“海洋强国”的报纸文献数量最多的年份为2011年（98篇），最少的年份为2000年（8篇）。2012年后“海洋强国”

成为媒体热词，当年报纸全文中出现此字段的媒体报道数量上升为321篇，2013年更是增加至651篇，此后四年的报纸全文中出现“海洋强国”字段的篇数均在480篇以上，年平均篇数为500篇。中央媒体与地方媒体纷纷将报道资源向建设海洋强国各领域倾斜。如解放军报所属的中国军网采用“集束传播”的方式推出“行进中国·精彩故事——南海纪行”系列报道展示中国军队的“新常态”。参考消息报社打造“军事名家的甲午殇思”系列报道，连续刊发来自军队的军事学术研究专家、高级领导干部和一线军事指挥员等28位将校军官的30篇对甲午战争回顾与反思的文章；深圳特区报等地方媒体也与中央级媒体携手策划组织“中国海疆海岛行”大型采访活动等，提高公众对海疆海岛重要性的认识，增强国民的海洋意识。

媒体的强议程设置有效地“固定”了公众对海洋、海洋权益维护、海洋强国建设的注意力，中国国民海洋意识随之提高。国家海洋局调查显示，2017年中国各省（区、市）海洋意识发展指数平均得分达到了63.71，近八成省份达到“及格线”，可见党、政、媒体共同推动的海洋意识宣传教育和海洋文化建设发挥了重要作用（王自堃，2018）。通过议程设置持续对领导人和政府注意力进行报道、解读、追踪，有效地固定全社会对海洋的注意力，改变了中国“重陆轻海”的战略文化与社会认知。

4 结语

“加快建设海洋强国”连接了党、政、军、民、学等国家政治运行中的各行为主体，为“经略海洋”这一自鸦片战争之后，中国政治、军事、经济等领域对海洋的执念寻找到了最大公约数，有效地改变了中国“重陆轻海”的战略文化。在“建设海洋强国”这一国家海洋战略重置与实施中，政策议程的设置非常重要，但正如制度有其惯性，政策的运行也有其强大的惯性。扭转政策执行的惯性，需要较强的外力对政策运行及其背后强大官僚体系施加影响。在中国政治语境下，领导人关注焦点的改变，正是强大的动力之一。

领导人的动员意愿和动员能力，影响政策动员效果。由于领导人具有强大的政治权威与政治信誉，秉持民族复兴强烈历史使命感和现实责任感，赋予了领导人在海权战略动员中强大的政策议程设置能力与动员能力。作为政策运行主体的各级党委、政府及相关部门，在得到领导人和中央政府注

意力转移的信号之后, 会顺势转移对政策的关注方向。此外, 基层政治有其纵向上的运行特点, 也有横向上的政治竞争压力。在海洋强国建设中, 省份、部门、条块为自身利益而展开争取领导人和中央政府注意力的政治活动, 及所展现出的努力争夺资源的“戴帽竞争”行为, 都在一定程度上吸引领导人与中央政府注意力的转移, 推动建设海洋强国的实施。

参考文献 (References):

- 陈思丞, 孟庆国. 2016. 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. 公共行政评论, 9 (3): 148-176, 189-190. [Chen Sicheng and Meng Qingguo. 2016. Exploring the Attention Allocation Mechanism of Chinese Political Elites: Based on the 2614 Written Directive from the Mao Zedong Chorology Biography. *Journal of Public Administration*, 9(3): 148-176, 189-190.]
- 陈明义. 2012. 努力建设海洋强国. 福建论坛 (人文社会科学版), (12): 5-7. [Chen Mingyi. 2012. Strive to Build a Maritime Power. *Fujian Tribune*, (12): 5-7.]
- 曹瑞林. 2012. 从黄岩岛事件看国际热点问题的舆论引导. 军事记者, (7): 19-20. [Cao Ruilin. 2012. On the Guidance of Public Opinion on International Hot Issues from the Huangyan Island Incident. *Military Correspondent*, (7): 19-20.]
- 常啸. 2016. 中央政治局为什么要集体学习? . (2016-04-16) [2021-11-23]. http://www.qstheory.cn/wp/2016-04/16/c_1118636132.htm. [Chang Xiao. 2016. Why Should the Political Bureau of the CPC Central Committee Study Collectively?. (2016-04-16) [2021-11-23]. http://www.qstheory.cn/wp/2016-04/16/c_1118636132.htm.]
- 戴艳梅, 储白珊, 谢婷. 2017. 开放发展 风起帆张——习近平总书记在福建的探索与实践·开放篇. 福建日报, 2017-07-20 (1). [Dai Yanmei, Chu Baishan and Xie Ting. 2017. Xi Jinping's Exploration and Practice in Fujian "Open Chapter". *Fujian Daily*, 2017-07-20(1).]
- 杜青林. 1998. 海南: 建设海洋经济强省. 海洋开发与管理, (4): 22-24. [Du Qinglin. 1998. Hainan: Building a Strong Marine Economy Province. *Ocean Development and Management*, (4): 22-24.]
- 福州市人民政府. 2016. 对接国家战略建设海上福州工作方案. (2016-11-24) [2021-08-12]. http://www.fuzhou.gov.cn/zcfg/dfxf/201611/t20161124_119032.htm#_Toc21177. [Fuzhou Municipal People's Government. 2016. Docking with the Work Plan of National Strategic Construction of Offshore Fuzhou. (2016-11-24) [2021-08-12].]
- 高兰. 2012. 日本海洋战略的发展及其国际影响. 外交评论, 29 (6): 52-69. [Gao Lan. 2012. The Development of Japan's Marine Strategy and Its International Influence. *Foreign Affairs Review*, 29(6): 52-69.]
- 国家海洋局. 2013. 精心谋划建设海洋强国新战略——国家海洋局集中学习贯彻中央政治局第八次集体学习会议精神. 太平洋学
- 报, 21 (8): 2. [State Oceanic Administration of the People's Republic of China. 2013. Carefully Plan the New Strategy of Building a Marine Power: The State Oceanic Administration Centralized Learning to Implement the Spirit of the Eighth Collective Learning Conference of the Central Political Bureau. *Pacific Journal*, 21(8): 2.]
- 国家领土主权与海洋权益协同创新中心. 2012. 中心介绍. (2012-12-09) [2022-04-22]. <http://cictsmr.whu.edu.cn/index.php?id=1471>. [Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights. 2012. Introduction of Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights. (2012-12-09) [2022-04-22]. <http://cictsmr.whu.edu.cn/index.php?id=1471>.]
- 国家领土主权与海洋权益协同创新中心. 2018. 我中心 2018 年理事会暨咨询委员会在京召开. (2018-01-23) [2022-04-30]. <http://cictsmr.whu.edu.cn/index.php?id=2014>. [Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights. 2018. The 2018 Council and Advisory Committee of the Center was Held in Beijing. (2018-01-23) [2022-04-30]. <http://cictsmr.whu.edu.cn/index.php?id=2014>.]
- 赫伯特·西蒙. 2004. 管理行为. 詹正茂. 译. 北京: 机械工业出版社. [Herbert Simon. 2004. *Administrative Behavior*. Zhan Zhengmao. Trans. Beijing: China Machine Press.]
- Hansen M T and Haas M R. 2001. Competing for Attention in Knowledge Markets: Electronic Document Dissemination in a Management Consulting Company. *Administrative Science Quarterly*, 46(1): 1-28.
- 海南省人民政府工作报告. 2007. (2007-11-22) [2022-03-01]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200711/17b4b9af5da64b0682cd117682cf137a.shtml>. [Work Report of Hainan Provincial People's Government. 2007. (2007-11-22) [2022-03-01]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200711/17b4b9af5da64b0682cd117682cf137a.shtml>.]
- 海南省人民政府工作报告. 2008. (2008-02-01) [2022-03-01]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200802/7f0b4c0c21f54933aa52614bcb44b5c1.shtml>. [Work Report of Hainan Provincial Work [Report of Hainan Provincial People's Government. 2008. (2008-02-01) [2022-03-01]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200802/7f0b4c0c21f54933aa52614bcb44b5c1.shtml>.]
- 海南省人民政府工作报告. 2009. (2009-05-18) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200905/75714da2d674427ab6eedce58a1d5396.shtml>. [Work Report of Hainan Provincial [Report of Hainan Provincial People's Government. 2009. (2009-05-18) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/200905/75714da2d674427ab6eedce58a1d5396.shtml>.]
- 海南省人民政府工作报告. 2010. (2010-09-26) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/201009/65e6d519f9b74da59bf37eb70edef9b2.shtml>. [Work Report of Hainan Provincial [Report of Hainan Provincial People's Government. 2010. (2010-09-26) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/201009/65e6d519f9b74da59bf37eb70edef9b2.shtml>.]
- 海南省人民政府工作报告. 2012. (2012-02-09) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/201202/605281dfb8f34daa8bf6ec0c812a0577.shtml>. [Work Report of Hainan Provincial

- People's Government. 2012. (2012-02-09) [2022-03-02]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfgzbg/201810/605281dfb8f34daa8bf6ec0c812a0577.shtml>.]
- 韩博天, 奥利佛·麦尔敦. 2013. 规划: 中国政策过程的核心机制. 石磊. 译. 开放时代, (6): 8-31. [Sebastian Heilmann and Oliver Melton. 2013. The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012. Shi Lei. Tran. *Open Times*, (6): 8-31.]
- 贺东航, 孔繁斌. 2011. 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, (5): 61-79, 220-221. [He Dongqiang and Kong Fanbin. 2011. China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61-79, 220-221.]
- 黄晓华. 2013. 习近平总书记考察海南纪实. 海南日报, 2013-04-13 (1). [Huang Xiaohua. 2013. General Secretary Xi Jinping's Visit to Hainan. *Hainan Daily*, 2013-04-13(1).]
- 金永明. 2014. 论中国海洋强国战略的内涵与法律制度. 南洋问题研究, (2): 18-28. [Jin Yongming. 2014. On the Content of China's Strategy of Maritime Power and Its Legal System. *Southeast Asian Affairs*, (2): 18-28.]
- 金发奇, 张检. 2018. 领导人视察的省级股价效应研究. 金融理论与实践, (6): 92-98. [Jin Faqi and Zhang Jian. 2018. Study on Price Effect of the Provincial Stock by the Leaders Inspected. *Financial Theory & Practice*, (6): 92-98.]
- 布赖恩·琼斯. 2010. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策. 李丹阳. 译. 北京: 北京大学出版社. [Jones Bryan D. 2010. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Li Danyang. Trans. Beijing: Peking University Press.]
- 赖静萍, 刘晖. 2011. 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究. 中国行政管理, (8): 22-26. [Lai Jingping and Liu Hui. 2011. The Balance of Institutionalization and Effectiveness: Research on Leading Groups and Coordinative Mechanism among Government Agencies. *Chinese Public Administration*, (8): 22-26.]
- 李忠林, 刘刚. 2013. 《越南海洋法》解读. 国际研究参考, (2): 8-11. [Li Zhonglin and Liu Gang. 2013. Interpretation of Vietnam's Law of the Sea. *International Study Reference*, (2): 8-11.]
- 练宏. 2016. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会学研究, 31 (4): 1-26, 242. [Lian Hong. 2016. Constructing the Chinese Governance System: History and Reality Competing for Attention in the Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 31(4): 1-26, 242.]
- 刘操. 2016. 三沙岛礁: 基层党组织坚如磐石. 海南日报, 2016-02-02 (A07). [Liu Cao. 2016. Sansha Island Reef: Grassroots Party Organizations as Rocks. *Hainan Daily*, 2016-02-02 (A07).]
- 刘笑阳. 2016. 中国海洋强国的战略评估与框架设计. 社会科学, (3): 19-29. [Liu Xiaoyang. 2016. Strategic Assessment and Framework Design for China's Sea-Power Strategy. *Journal of Social Sciences*, (3): 19-29.]
- 刘中民. 2013. 中国海洋强国建设的海权战略选择——海权与大国兴衰的经验教训及其启示. 太平洋学报, 21 (8): 74-83. [Liu Zhongmin. 2013. The Sea Power Strategy Choice of Constructing a Powerful Maritime Nation for China: The Sea Power and the Experiences and Revelations of the Rise and Fall of Great Powers. *Pacific Journal*, 21(8): 74-83.]
- 路涛. 2012. 建设美丽中国绝不能忽略海洋. 中国海洋报, 2012-12-05 (1). [Lu Tao. 2012. To Build a Beautiful China, We Must Not Ignore the Ocean. *China Ocean News*, 2012-12-05(1).]
- Lu Yiyi. 2007. The Collective Study Sessions of the Politburo: A Multipurpose Tool of China's Central Leadership. (2007-10-15) [2020-09-15]. <https://www.nottingham.ac.uk/iaps/documents/cpi/briefings/briefing-27-collective-study-sessions-of-the-politburo.pdf>.
- 孟庆国, 陈思丞. 2016. 中国政治运行中的批示: 定义、性质与制度约束. 政治学研究, (5): 70-82, 126-127. [Meng Qingguo and Chen Sicheng. 2016. Written Directive in Chinese Political Operation: Definition, Nature and Institutional Constraints. *CASS Journal of Political Science*, (5): 70-82, 126-127.]
- 米良. 2015. 越南海洋法. 南洋资料译丛, (2): 1-14. [Mi Liang. 2015. Vietnamese Law of the Sea. *Southeast Asian Studies*, (2): 1-14.]
- 诺林·里普斯曼, 杰弗里·托利弗, 斯蒂芬·洛贝尔. 2017. 新古典现实主义国际政治理论. 刘丰, 张晨. 译. 上海: 上海人民出版社. [Norrin M Ripsman, Jeffrey W Taliaferro and Steven E Lobell. Proofread by Liu Feng. 2017. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Liu Feng and Zhang Chen. Trans. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.]
- Potter P B K. 2007. Does Experience Matter? American Presidential Experience, Age, and International Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, (51)3: 351-378.
- 国家海洋局. 2016. 全民海洋意识宣传教育和文化建设“十三五”规划. 2016. 中国海洋报, 2016-03-15 (3). [State Oceanic Administration of the People's Republic of China. 2016. The 13th Five Year Plan for Publicity, Education and Cultural Construction of National Marine Awareness. 2016. *China Ocean News*, 2016-03-15(3).]
- 邱然, 黄珊, 陈思. 2020a. “习近平同志对科学决策的重视是一以贯之的”——习近平在福建(二十九). 学习时报, 2020-08-21 (3). [Qiu Ran, Huang Shan and Chen Si. 2020a. "Comrade Xi Jinping's Emphasis on Scientific Decision-Making is Consistent": Xi Jinping in Fujian (29). *Study Times*, 2020-08-21(3).]
- 邱然, 陈思, 黄珊. 2020b. “习近平同志抓住历史机遇, 对福建的改革开放作出了历史性贡献”——习近平在福建(一). 学习时报, 2020-06-15 (3). [Qiu Ran, Chen Si and Huang Shan. 2020b. "Comrade Xi Jinping Seized the Historical Opportunity and Made Historic Contributions to Fujian's Reform and Opening up". Xi Jinping's Experience in Fujian (1). *Study Times*, 2020-06-15(3).]
- 日本首相官邸. 2022. 総合海洋政策本部開催状況. (2022-04-20) [2022-04-26]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kaisai.html>. [Prime Minister of Japan and His Cabinet. 2022. Expediting Status of Ocean Policy Headquarters. (2022-04-20) [2022-04-26]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kaisai.html>.]
- 沈金龙, 秦生祥. 2019. 人民海军: 扬帆奋进70年. 求是, (8): 26-34. [Shen Jinlong and Qin Shengxiang. 2019. PLA Navy: Set

- Sail and Forge Ahead 70 Years. *Qstheory*, (8): 26-34.]
- 盛林. 2017. “两会”与中国特色利益表达机制建设. 理论学刊, (5): 128-134. [Sheng Lin. 2017. The National People's Congress and the Chinese Political Consultative and the Construction of Interest Expression Mechanism with Chinese Characteristics. *Theory Journal*, (5): 128-134.]
- 孙安然. 2015. 教育部、国家海洋局组织编制《全民海洋意识教育指导纲要》. 中国海洋报, 2015-12-17 (1). [Sun Anran. 2015. "Guiding Outline of National Marine Awareness Education" Prepared by the Ministry of Education and the State Oceanic Administration. *China Ocean News*, 2015-12-17(1).]
- 王家峰. 2013. 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》. 公共行政评论, 6 (5): 144-154. [Wang Jiafeng. 2013. Pay Attention to Democratic Governance Seriously: "Rethinking Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy". *Journal of Public Administration*, 6(5): 144-154.]
- 王路. 2000. 海洋意识——海南强省之魂. 今日海南, (8): 26, 31. [Wang Lu. 2000. Marine Consciousness: The Soul of Hainan Province. *Hainan Today*, (8): 26, 31.]
- 王秋蓉. 2008. 三省委员话沿海经济. 中国海洋报, 2008-03-14 (2). [Wang Qiurong. 2008. Three Provincial Committee Members Talk About Coastal Economy. *China Ocean News*, 2008-03-14(2).]
- 王印红, 李萌竹. 2017. 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. 中国人口·资源与环境, 27 (2): 28-35. [Wang Yinhong and Li Mengzhu. 2017. Study on Local Government Attention of Ecological Environment Governance: Based on the Text Analysis of Government Work Report in 30 Provinces and Cities (2006-2015). *China Population, Resources and Environment*, 27(2): 28-35.]
- 王勇. 2014. 国家安全委员会的历史使命与完善之策. 中国党政干部论坛, (6): 47-50. [Wang Yong. 2014. The Historical Mission and Improvement of the National Security Committee. *Chinese Cadres Tribune*, (6): 47-50.]
- 王自堃. 2018. 《国民海洋意识发展指数研究报告(2017)》发布. 中国海洋报, 2018-06-01 (1). [Wang Zikun. 2018. "Research Report on National Marine Awareness Development Index (2017)" Released. *China Ocean News*, 2018-06-01(1).]
- 文宏. 2014. 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. 吉林大学社会科学学报, 54 (2): 20-26, 171. [Wen Hong. 2014. A Measurement of Government's Attention to Basic Public Services in China: Based on the Text Analysis of the Central Government Work Report (1954-2013). *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 54(2): 20-26, 171.]
- 威廉·沃尔福思. 1987. 对权力的认知：一战前均势格局下的俄国//陈志瑞, 刘丰. 2015. 国际体系与国内政治—新古典现实主义的探索. 北京: 北京大学出版社: 219-248. [William C Wohlforth. 1987. The Perception of Power: Russia in the Pre-1914 Balance. In: Chen Zhirui and LiuFeng. 2015. *International System and Domestic Politics: Explorations of Neoclassical Realism*. Beijing: Peking University Press, 219-248.]
- 习近平. 2003. 发挥海洋资源优势 建设海洋经济强省——在全省海洋经济工作会议上的讲话. 浙江经济, (16): 6-11. [Xi Jinping. 2003. Giving Full Play to the Advantages of Marine Resources and Building a Strong Marine Economy Province: A Speech at the Provincial Marine Economy Work Conference. *Zhejiang Economy*, (16): 6-11.]
- 习近平. 2013. 进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就. 人民日报, 2013-08-01 (1). [Xi Jinping. 2013. Pay More Attention to the Ocean, Understand the Ocean Economy and Strategy, and Constantly Make New Achievements in Promoting the Construction of a Maritime Power. *People's Daily*, 2013-08-01(1).]
- 习近平. 2018. 建设海洋强国, 我一直有这样一个信念. (2018-06-12) [2022-04-18]. <http://m. cnr. cn/news/CNRshengman/hyqg/>. [Xi Jinping. 2018. I Have Always Had Such a Belief in Building a Maritime Power. (2018-06-12) [2022-04-18]. <http://m. cnr. cn/news/CNRshengman/hyqg/>.]
- 张洁. 2013. 黄岩岛模式与中国海洋维权政策的转向. 东南亚研究, (4): 25-31. [Zhang Jie. 2013. Huangyan Model and the Shift of China's Maritime Strategy. *Southeast Asian Studies*, (4): 25-31.]
- 赵红. 2012. 设立三沙市能给海南创造新经济增长极. 海南日报, 2012-06-24 (1). [Zhao Hong. 2012. Setting up Sansha City Can Create New Economic Growth Pole for Hainan. *Hainan Daily*, 2012-06-24(1).]
- 赵婷婷. 2012. 微博舆论与国家认同的建构——以“中菲黄岩岛之争”微博舆论为研究视角. 东南传播, (12): 45-47. [Zhao Tingting. 2012. Microblogging Public Opinion and the Construction of National Identity: From the Perspective of Microblogging Public Opinion of "the Dispute Between China and the Philippines over Huangyan Island". *Southeast Communication*, (12): 45-47.]
- 浙江省海洋与渔业局课题组. 2018. 争做建设海洋强国排头兵. 浙江日报, 2018-04-19 (5). [Research Group of Zhejiang Ocean and Fishery Bureau. 2018. Strive to Be the Vanguard of Building a Maritime Power. *Zhejiang Daily*, 2018-04-19(5).]
- 郑义伟. 2018. 陆海复合型中国“海洋强国”战略分析. 东北亚论坛, 27 (2): 76-90, 128. [Zheng Yiwei. 2018. On China's Strategy of Land-Sea Composite Maritime Power. *Northeast Asia Forum*, 27(2): 76-90, 128.]
- 中共海南省委海南省人民政府. 2005. 中共海南省委海南省人民政府关于加快发展海洋经济的决定. (2005-07-08) [2022-02-08]. <https://www. hainan. gov. cn/data/zfgb/2006/02/189/>. [The CPC Hainan Provincial Committee and the People's Government of Hainan Province. 2005. The CPC Hainan Provincial Committee and the People's Government of Hainan Province Decision on Accelerating the Development of Marine Economy. (2005-07-08) [2022-02-08]. <https://www. hainan. gov. cn/data/zfgb/2006/02/189/>.]
- 钟飞腾. 2012. 国内政治与南海问题的制度化——以中越、中菲双边南海政策协调为例. 当代亚太, (3): 94-115. [Zhong Feiteng. 2012. Domestic Politics and the Institutionalization of the South China Sea Issue: Bilateral Policy Coordination in Sino-

- Vietnamese and Sino-Philippines Relations. *Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies*, (3): 94-115.]
- 钟声. 2012. 中国对黄岩岛的领土主权拥有充分法理依据. 人民日报, 2012-05-09 (3). [Zhongsheng. 2012. China's Territorial Sovereignty over Huangyan Island Has a Full Legal Basis. *People's Daily*, 2012-05-09(3).]
- 朱德米, 杨四海. 2017. 领导批示: 个体权力与体制运行. 中共福建省委党校学报, (4): 54-64. [Zhu Demi and Yang Sihai. 2017. Leadership Instruction: Individual Power and Institutional Operation. *Journal of Fujian Provincial Committee Party School of CPC (Fujian Academy of Governance)*, (4): 54-64.]
- 朱水成. 2013. 政策执行的中国特征. 学术界, (6): 15-23. [Zhu Shuicheng. 2013. China's Characteristics in Public Policy Implementation. *Academics*, (6): 15-23.]
- 左凤荣. 2012. 俄罗斯海洋战略初探. 外交评论, 29 (5): 125-139. [Zuo Fengrong. 2012. A Preliminary Analysis of Russian Maritime Strategy. *Foreign Affairs Review*, 29(5): 125-139.]

Political Interpretation of Building a Maritime Power: An Analysis Based on Attention Allocation

Ma Chao

(Maritime Silk Road Research Institute, HaiNan Normal University, Haikou 571158, China)

Abstract: In 2012, with the claimant countries of the South China Sea dispute stepping up their occupation of marine resources and the deep involvement of foreign powers in the South China Sea issue, the surrounding maritime situation became increasingly complex and there were multiple conflicts of interest caused by the continuous erosion of China's maritime rights. In order to effectively exercise sovereign rights and jurisdiction over the exclusive economic zones and continental shelf in various sea areas, including the South China Sea, and shape a peaceful and stable maritime security environment, China has launched a national maritime strategy with the theme of "building maritime power." Current research on the building of maritime power has paid greater attention to the concept analysis, development goals, and implementation path of maritime power, mainly focusing on the "ought" aspect of maritime power, with little attention to the "actual" aspect. Based on the attention analysis framework of leaders in attention politics, this study analyzes the launch and implementation of the national marine strategy of building maritime power after 2012 and explains the mechanism of building maritime power. Given this background, this research shows the following: (1) The limited attention of leaders and governments is the mediating variable between changes in the international system structure and the generation of state behavior. (2) Changes in the international situation, local government competition, emergency stimulation, and previous political experience are the trigger factors for building maritime power, causing the attention of leaders and governments to shift. (3) Leaders promote policy implementation through speeches, instructions, inspections, and other activities, which are the basis for measuring the attention of leaders and governments for building a maritime power. Research on the mechanism of building a maritime power shows: (1) Following the reconfiguration of the national maritime strategy, the attention of the leaders and governments continues to play a role in the implementation process of the new maritime strategy. (2) Leaders accelerate the operation of maritime strategies through their own activities such as inspections and instructions. (3) Building maritime power has been promoted to a high level through the establishment of high-level institutions. (4) Public and social attention should be fixed through the continuous agenda-setting of maritime affairs by the state media. This mechanism has effectively guided and locked the focus of China's attention on maritime affairs, thus effectively reshaping the traditional strategic culture and social cognition that China values land over the sea.

Keywords: maritime power; attention; national maritime strategy; attention allocation; marine affairs