

定风与引向：部门网络与政策吹风的议题演进

凌佳亨 翁宗源 刘 伦*

【摘要】在不确定性加剧的背景下,政策预期沟通已成为国家治理的重要任务。政策吹风是中央政府开展政策预期沟通的核心工具,可在一定程度上缓解政策模糊性、减轻信息不对称和预期偏差,并对以“决策删简-执行协商”为特征的政策过程形成补充。基于2015—2023年国务院政策例行吹风会文本的研究表明,吹风会在中央与地方、政府与企业、政府与公民、国内与国外等核心治理关系上的关注重点,随政策周期与社会情境而变化。议题内容一方面持续聚焦市场主体、营商环境、科技创新与产业发展,另一方面动态回应阶段性治理重点,并呈现向跨领域、系统性治理议题拓展的趋势。在沟通策略上,吹风会的时序安排与媒体渠道配置呈现出明显的策略考量:沟通节奏依据议题性质在“长预热”与“快响应”之间切换,并在关键改革领域采用前置吹风以引导预期;媒体参与格局则呈现出境内媒体层级分工与境外媒体地域与功能分化的特征。参与部门形成具有“小世界”特性和高集聚性的合作网络,国家发展改革委等核心部门处于网络中心并扮演关键桥梁角色。研究刻画了政策吹风在中国政策预期沟通实践中的主要特征,为理解不确定性加剧背景下的国家治理提供了经验观察视角。

【关键词】政策吹风;政策预期;预期沟通;主题分析;跨部门合作

* 凌佳亨,清华大学公共管理学院博士研究生,jackonling@qq.com;翁宗源(通信作者),北京大学政府管理学院博士候选人,zongyuanweng@whu.edu.cn;刘伦,北京大学政府管理学院长聘副教授,liu.lun@pku.edu.cn。

引文格式:凌佳亨,翁宗源,刘伦. 2026. 定风与引向:部门网络与政策吹风的议题演进[J]. 公共管理评论, 8(1):147-173.

Cite this article: Ling J H, Weng Z Y, Liu L. 2026. Steadying expectations and guiding direction: The thematic evolution and interagency networks in China's policy briefings[J]. *China Public Administration Review*, 8(1): 147-173. (in Chinese)

一、引言：作为政策预期沟通工具的政策吹风

社会行动的发生过程中存在一系列心理预期,这些预期影响行为主体的策略选择,也塑造其对行动后果的理性估计。经济学家最早系统讨论理性预期并强调其在经济运行中的作用,将其界定为“对未来事件的有根据的预测”(Muth, 1961)。后续研究进一步指出,预期依赖于政策规则,一旦政策规则变动,公众预期亦将随之调整(Sargent et al., 1973; Taylor, 1975)。政策预期作为预期的核心组成部分,指社会成员对正在实施或可能实施的政策带来的收益或损失的判断,其变化直接影响政策认同——行为主体对政策的支持与赞同倾向(桑玉成, 2006)。大国的有效治理离不开政府对社会行动者政策预期的引导与管理,各项政策措施的出台与调整、对社会问题的沟通与回应,都会直接或间接影响行为主体的预期及其对后续政策的判断。基于此,政策预期沟通意指政策制定或执行部门通过信息披露与政策阐释,主动塑造并引导社会预期。通过一系列高效的政策沟通举措及配套政策,政府能够影响并塑造市场主体的预期,进而引导其行为,助力经济平稳过渡并为可持续发展奠定基础(Papadamou, 2013; 陈良源和林建浩, 2024)。当前,伴随着乌卡时代(VUCA)^①的到来,如何稳定和提升社会各界的政策预期,不仅对于我国政府具有重要意义,也成为其他各国政策制定者面临的重要课题。

政策预期的影响是广泛的,其会作用于不同行为主体的行为,包括但不限于地方政府(郭玉清等, 2016)、企业(刘志远等, 2017)、公民(赵茜, 2020)。地方政府对中央的政策预期会影响其行动策略(Zhu and Wang, 2025)。例如,对中央政府的债务救助预期可能会助长地方政府的借贷行为(Plekhanov and Singh, 2006; 郭玉清等, 2016)。此外,预期反映了经济主体对未来经济发展的看法,是影响宏观经济金融系统的重要因素(庄子罐等, 2012; Das et al., 2020; 陈雨恬等, 2024; 杨艳和易伟, 2024)。庇古最早指出“商人们的预期变化构成了产业波动的直接原因或者前导”(Pigou, 2016)。随后,宏观经济学研究进一步指出,宏观经济关系并非稳定不变,而是会随着政策规则的调整而发生改变(钟春平和田敏, 2015)。20 世纪 90 年代,新凯恩斯学派发现,意料之中的政策也能够影响经济周期,此后,发达国家央行货币政策越来越重视与公众沟通(郭豫媚和陈彦斌, 2017),引导市场形成稳定的政策预期。预期沟通的重要方式是信息互动,有助于减少经济波动、缩短经济调整周期,从而降低社会福利损失(郭豫媚等, 2016),并提升经济体系的韧性(陈雨恬等, 2024)。

现代预期管理强调通过制度化沟通引导市场和公众预期,相较于传统的着重“做什么、怎么做”的政策操作,更加重视“说什么、怎么说”的策略(郭豫媚和陈彦斌,

^① 乌卡时代(VUCA)是 volatile(易变)、uncertain(不确定)、complex(复杂)、ambiguous(模糊)四个英文单词的首字母缩写,强调了易变性、不确定性、复杂性和模糊性交织的世界。

2017)。政策信息经由媒体的选择与呈现,在政策调整与公众偏好之间形成重要的传导和放大机制(Wlezien and Soroka, 2024)。在不确定环境下,行为主体通常通过搜寻和学习信息来修正判断,但信息获取与处理受成本及认知能力约束,预期难以建立在“完全信息”假定之上(Cyert and March, 1963; 钟春平和田敏, 2015)。此时,可被共同观察的公共信息的作用尤为突出。相关理论表明,经济主体往往对公共信号赋予较高权重,从而使公共信息具有较强的社会影响力(Morris and Shin, 2002)。国内研究据此探讨通过强化央行信息披露和信号管理提升货币政策有效性的路径(郭豫媚等, 2016)。围绕公共信息的预期沟通实践最初主要集中于财政和货币政策领域:前者从“财政前瞻”视角分析政府支出信息如何通过预期作用于经济活动(Ramey, 2011; Leeper et al., 2013),后者则将央行沟通视为预期管理与政策传导的重要机制,考察通过报告、公告和前瞻性指引引导经济主体预期的效果(Blinder et al., 2008; 郭豫媚和陈彦斌, 2017; 杨艳和易伟, 2024)。在此基础上,预期治理研究进一步将视角从单一政策工具拓展至整体治理体系,强调通过多元主体参与和对未来情境的共同讨论,在当下重组资源并提前采取治理举措,以应对未来的不确定性与风险(朱亚鹏和张丽霞, 2024)。

重要政策解读是中国政策预期沟通的重要实践形式,旨在加强重大政策制定和实施过程中的公众互动,将人民群众的期盼融入党和政府的决策过程,从而提升政府信息公开水平。2015年1月16日,国务院新闻办公室召开首场国务院政策例行吹风会(以下简称“吹风会”),主要解读国务院重要会议、重大部署和相关政策,介绍我国经济社会发展态势^①,自此政策吹风正式成为我国重要的预期沟通实践。在沟通主体的选择上,吹风会强调由政府部门高级官员直接对谈,这符合中国语境下公众对权威信源的偏好。此外,相比于专家叙事,政府官员亲自参与的政策沟通在提升公众满意度方面也更具优势(郭施宏和谭欣, 2025)。吹风会的目的在于向媒体、专家、企业和公众等阐释政策与相关工作的背景、目的、具体措施、实施计划及后续安排,帮助社会行动者更精准地判断政策可能带来的影响,进而塑造政策认同。“吹风”在汉语词典中意指有意识地透露消息,其本质在于政府主动将预设信息“吹”向公众,以取得更好的政策效果。同时,会议通过邀请境内外媒体记者扩大传播范围,实现与公众的充分沟通、互动。在实践层面,吹风会大致可分为两类:一类围绕国务院近期重要工作和会议精神展开,传达并解读中央工作重心及下一步部署,以稳定社会公众的政策预期;另一类针对已出台或即将出台的具体政策,阐释其出台背景、过程与意图,引导公众的政策预期。截至2023年年底,9年间国务院新闻办共召开365场吹风会(见图1),覆盖经济、民生、公共卫生等多个领域。

作为一种政策预期沟通工具,政策吹风能够缓解政策模糊,弥补“决策删简-执

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《国新办举行2014年国民经济社会发展等情况政策例行吹风会》,2015年1月16日, http://www.scio.gov.cn/gwyzelxcfh/cfh/2015n_13993/2015n01y16w/, 2026年1月4日访问。

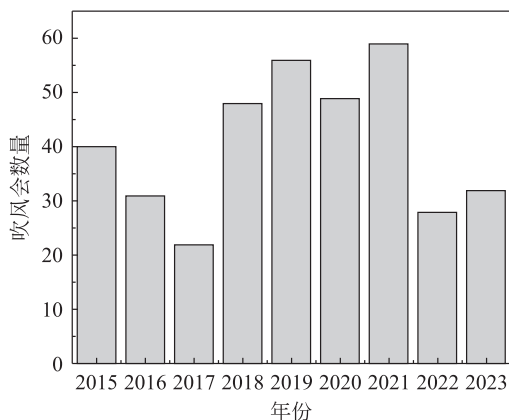


图 1 吹风会召开数量年度分布

行协商”政策过程的不足,减少科层间信息与预期不对称,使政策客体对政策可能带来的收益或损失的判断更为准确。政策模糊是中国公共政策中的常见现象,指决策者用比较含混、不太明确的形式表达政策目标,政策的内容缺乏确定性和清晰性(庞明礼和薛金刚,2017),需要借助政策细化等手段予以明晰,尤其需要根据上级会议、新闻发布会、政策解读材料,从政策制定主体的角度把握政策内容(杜其君,2023)。上级政策设计中的模糊性意味着政策执行者需要在有限的信息基础上进行决策,预判决策者的意图,这又不可避免地导致决策理性的缺失,并造成政策传导过程中信息的耗散,使得政策客体难以精准判断政策可能带来的收益或损失。对此,政策吹风会将抽象的政策文本转化为更具操作性的公开阐释,帮助政策客体在不确定情境下形成更加清晰和稳定的政策预期。在转型期中国公共政策制定过程中,确实存在“决策删简-执行协商”的现象:受时间约束,决策流程被压缩,执行阶段需通过协商来弥补不足(薛澜和赵静,2017)。虽然该模式缩短了决策周期,能快速响应现实问题,但也可能使执行者难以把握决策价值取舍,导致其对决策意图的预期出现偏差。而吹风会在政策出台或即将出台时,将参与决策的技术官僚所拥有的行政权威转化为公共权威,通过释放政策信号并收集社会反馈来探测舆情。地方政府会基于中央政府的行动预期而采取应对措施(Zhu and Wang, 2025),然而层级体系中的信息阻滞仍可能造成政策预期偏差。破解之道在于让下级充分了解上级政策内容及灵活执行空间。为此,吹风会通过高层官员权威解读,形成纵向的信息校准机制,并促进横向的政策解读协同,从而减少科层信息耗散并提升政策预期一致性。

政策吹风并非局限于特定政策领域,而是涵盖一系列需引导社会预期的重大公共政策,是中国政策预期沟通的重要实践。尽管其重要性日益凸显,但学界对其尚未进行系统性考察。鉴于此,本文旨在系统解析吹风会的实践特征,基于吹风会文本数据展开实证分析,明确其议题内容、参与主体及部门合作网络特征,以期丰富中国政策预期沟通工具箱。

二、研究设计

(一) 数据收集

文本分析已成为研究政策沟通的重要方法(刘金全和刘文轩,2023),本研究数据来源于2015—2023年国务院新闻办公开的吹风会实录。本研究结合网络数据采集技术与人工核验方法,从国务院新闻办官网获取原始文本数据,经严格筛选、去重与内容完整性校验,最终构建包含365条有效吹风会文本的数据库。

(二) 政策吹风主题分析过程及方法

为系统解析吹风会文本内容的主题结构及其时序变化趋势,本文构建整合多种自然语言处理技术的分析框架。在界定核心治理关系维度时,研究借鉴国家治理和政策过程研究中关于政府与多元行动者互动的分析视角(何艳玲,2018;赵静和薛澜,2021),并结合吹风会的主要沟通对象,将政企关系、政民关系、国内外关系与央地关系确立为议题内容观察的四个关键维度。这四个维度并非互斥,而是在相同文本上投射的四种分析视角,旨在从不同侧面刻画政策沟通的重点。

本文构建了“语义一致性神经主题模型+基于类的TF-IDF与语义匹配”的两级分析框架。第一层通过神经变分文档模型挖掘吹风会语料的潜在主题空间,并在模型训练中引入语义一致性约束,以提高主题内部词项的语义聚合度;第二层在该主题空间基础上,利用Sentence-BERT生成文档向量表示,结合聚类与基于类的TF-IDF提取可解释的主题及其时间分布,并借助语义匹配技术计算吹风会文本与四类治理关系代表性文本的余弦相似度,对结果进行0~1区间归一化,进而得到每场吹风会在四类治理关系维度上的关联度评分。为减弱样本规模和议题密度随时间波动产生的噪声,本文进一步对按时间聚合后的主题权重与关联度序列进行简单平滑处理,以更清晰地呈现议题的中长期演化趋势。整体分析流程如图2所示^①。

1. 模块一:语义一致性神经主题模型

本研究在神经变分文档模型的基础上,引入语义一致性约束,构建适用于吹风会语料的神经主题模型,在兼顾生成性能的同时提高主题的语义可解释性。

1) 神经变分文档模型

设每篇吹风会实录在词袋空间中的表示为 $x \in \mathbb{R}^{|V|}$ ($|V|$ 为词汇表大小),编码器采用多层感知机将 x 映射为潜在变量 z ,并假定 z 服从高斯先验分布。解码器以 z 为输入生成条件分布 $p_{\theta}(x|z)$,对文档进行重构。模型通过最大化变分下界进行训练,使潜在向量刻画文档在主题空间中的位置,并以困惑度等指标评价其对语料的拟合程度。

^① 具体细节因篇幅所限未予呈现,感兴趣的读者可与作者联系获取。

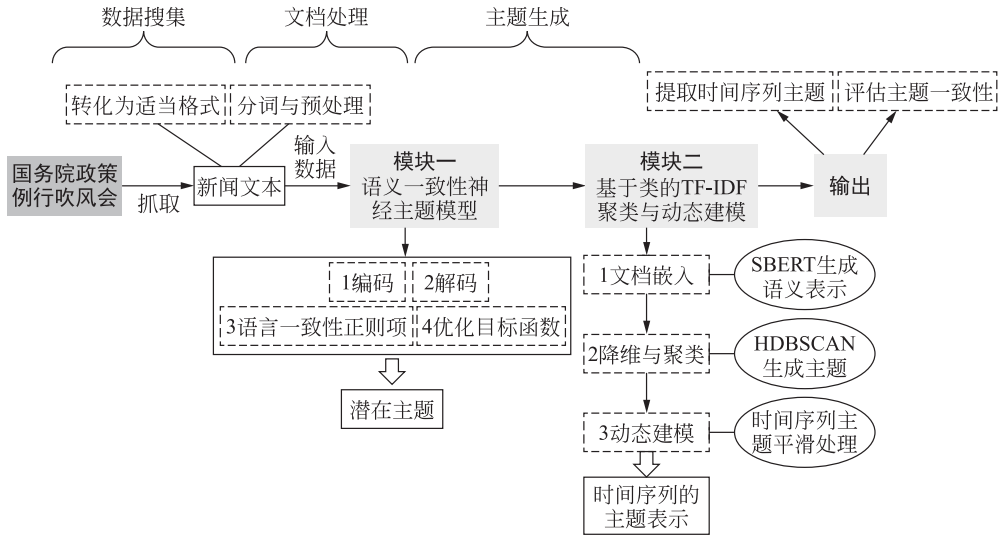


图 2 主题分析过程及方法

2) 语义一致性约束

传统主题模型在高维稀疏空间中学习主题,易出现同一主题内部词项语义距离较大的情况,削弱主题的可解释性。为此,本文利用预训练词向量刻画词与词之间的语义相似度,并在损失函数中引入语义一致性项:对词向量余弦相似度较高的词对给予聚集激励,对语义距离较大的词对施加惩罚,抑制其在同一主题中的高共现概率。训练目标同时包含显式正则化项(直接约束主题词之间的语义相似度)和隐式约束项(通过调整解码器参数间接影响主题分布),在保证模型拟合能力的前提下,提升主题的语义一致性和稳定性。该模块学习到的潜在主题空间,为后续文档聚类与时间序列分析提供语义表征支撑。

2. 模块二:基于类的 TF-IDF 建模与动态主题分析

模块二在模块一学习的潜在主题空间基础上,利用预训练语言模型与聚类算法构建可解释的主题表示,并刻画其时序演化特征。整体思路与 BERTopic 等方法中的“嵌入-聚类-基于类的 TF-IDF”框架相近(赵泽斌等,2024),但在语料划分和时间处理上结合吹风会的制度特点予以调整。

1) 文档表示与聚类

首先,采用在中文自然语言推理任务上微调的 Sentence-BERT 模型,将每场吹风会实录编码为稠密向量,使语义相近的文本在向量空间中相互靠近。随后,对文档向量进行降维,并使用 HDBSCAN 聚类算法将文档划分为若干簇,每个簇对应一个候选主题。HDBSCAN 能够自动识别噪声点并适应不规则簇形状,更适配规模有限但主题差异较大的政策文本。

2) 基于类的 TF-IDF 主题表示

在获得文档簇之后,采用基于类的 TF-IDF(class-based TF-IDF)计算词在类别中

的重要性权重。该权重综合考量词语在某一类别内部出现的频率及其在整体语料中分布的稀疏度,使特定主题下既高频又具有区分度的词获得更高权重。按权重排序即可为每个主题簇生成关键词列表,用以构建主题标签并辅助人工校验。与基于单篇文档的 TF-IDF 相比,基于类的 TF-IDF 更适用于从文档簇层面提取具有代表性的主题词。

3) 动态主题分析与平滑处理

为刻画主题的演变规律,本文采用基于时间切片的动态分析思路:将吹风会文本按时间序列划分为若干时间切片,在保持全局主题空间一致的前提下,分别估计各时间切片主题分布,以观察同一主题在不同时期的权重变化。由于不同年份吹风会数量与议题密度存在差异,按时间聚合的主题序列易出现短期剧烈波动。为减弱样本规模和噪声的影响,本文对聚合后的主题权重与关联度序列采用一阶移动平均法,将某一时期的数值与前一期数值取算术平均,以削弱单期异常对趋势判断的干扰,进而在较长时间尺度上呈现更稳定的主题演进轨迹。

(三) 政策吹风主体分析过程及方法

为识别政策吹风主体,并刻画政策主体间的协同模式,本研究采用社会网络分析法,对吹风会的部门合作网络进行分析。在该网络中,节点代表参加吹风会的各部门及相关机构。当若干主体共同出席同一场吹风会时,在各主体之间建立连边,以共同参与的次数设定边的权重,据此构建基于官方记录的部门合作网络。本研究从网络整体和节点个体两个层面解析该网络的结构特征:在整体层面,通过网络密度、平均度、平均路径长度、聚类系数和模块化指数等指标,评估部门间共同参与的整体紧密性、连接便捷性及社群结构特征;在个体层面,使用度中心性、加权重中心性、接近中心性和中介中心性等指标,考察各部门在合作网络中的结构位置、连接广度、参与活跃程度及连接不同参与方的桥梁作用。上述多层次网络分析有助于识别吹风会的核心参与者及其在合作网络中的结构性特征与参与格局。

三、政策吹风的主题分析

(一) 政策吹风的侧重变迁

本研究首先通过前述主题模型从吹风会文本中提取核心关键词与主题。随后,借助基于语义关联度的量化评估方法,确定每次吹风会在四个核心关系维度上的关联度得分(“评分”,其数值越高,代表该场吹风会内容与对应关系维度的关联越紧密)。图3直观展示了2015—2023年吹风会对各维度的关注及其动态演变特征。

如图3所示,四类关系的沟通强度呈现差异化演变轨迹。其中,央地关系的沟通强度始终处于较高水平,并呈现周期性波动,其时间起伏与国家五年规划关键节点呈显著对应关系。这表明,在国家重大发展规划的制定、部署及关键实施阶段,吹风

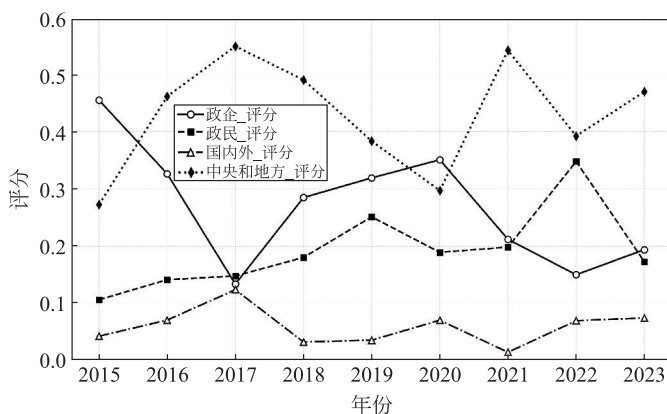


图3 吹风会涉及四类关系的平均得分

会作为中央向地方传递政策意图、协调行动步调的核心沟通机制,在纵向治理中的“校准”功能更加凸显。政企关系评分在初期(2015年为0.455)相对较高,但在2016—2017年明显下滑(2017年为0.134),2018年之后在0.150~0.351区间内波动。其中,2018年的阶段性回升(0.285)与当年政府聚焦优化营商环境的政策导向存在一定对应关系^①。尽管存在波动,但相较于2015年,该维度沟通强度在后续年份整体处于低位,呈现出一定的下行态势。这一变化折射出沟通重心的部分迁移。随着“放管服”改革的持续深化和营商环境相关法规制度的完善,常规性的政企沟通与预期引导更多通过制度化、常态化的渠道进行(廖福崇,2021),而吹风会则逐渐聚焦具有重大战略意义或社会广泛关切的特定涉企议题。在危机情境下,政府官员主动发声的效果要更好(郭施宏和谭欣,2025),因此我们能够看到政民关系评分在疫情期间,尤其是2022年出现明显抬升,从疫情初期的0.189(2020年)上升至0.348(2022年)的峰值,2023年随疫情防控政策的重大调整而回落。这种“危机响应型”沟通也表明,在面临重大公共卫生危机及相关政策密集调整并直接影响民生福祉的特殊时期,吹风会在加强与公众沟通方面的作用尤为突出。国内外关系评分整体处于四个维度中的相对较低水平,其“内外有别”的沟通格局,一方面可能源于涉外信息发布更倚重外交部等专门渠道的制度安排^②,另一方面也可能反映出当前复杂国际环境下,政府在议题选择上采取了更为审慎的策略,以提升对外沟通的灵活性和针对性。

(二) 热点关键词分析

对历年高频关键词的历时性考察揭示(见表1),吹风会的议题选择呈延续性与

① 例如,国务院新闻办公室在2018年就“优化营商环境”议题多次召开政策例行吹风会,包括9月27日的“优化口岸营商环境”吹风会及11月9日的“聚焦企业关切推动优化营商环境政策落实”吹风会,均涉及多个核心经济部门。

② 例如,2017年2月7日国务院政策例行吹风会聚焦国家发展改革委、教育部等部门介绍2016年人大代表建议和政协委员提案办理情况,而同年4月18日外交部则专门就“一带一路”举行了中外媒体吹风会。

阶段性并存的特征,其内容编排紧跟国家治理的优先领域,并动态回应社会关切。

表 1 各年度排名前十五位的关键词

2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
信息 安全	中小 企业	政策 支持	环境 保护	经济 支持	可持续 发展	中小 企业	健康 保障	政策 支持
健康 保障	产业 发展	教育 支持	生态 保护	乡村 振兴	产业 升级	健康 服务	人工 智能	人工 智能
安全 管理	农村 经济	服务 体系	健康 保障	健康 保障	低收入 家庭	技术 支持	可持续 发展	低收入 群体
政策 支持	就业 支持	科技 创新	公共 服务	可持续 发展	低碳 生活	新能源 汽车	国际 市场	技术 创新
环保 措施	政策 支持	个人 信息	可持续 发展	市场 拓展	农产品 供应链	科技 应用	应急 响应	智能 制造
生态 保护	环境 保护	中小 企业	政策 支持	生态 保护	城市 公园	人工 智能	监管	环保 项目
绿色 金融	科技 创新	产业链	数字化	节能 环保	城市 环境	公共 服务	科技 应用	社会 保障
中医药	资源 节约	产品 安全	文化 产业	中小 企业	技术 研发	农业 生产	绿色 金融	社会 救助
产业 协同	一体化 发展	企业 孵化	社会 保障	产业 发展	技能 提升	农村 经济	融资 支持	科技 农业
产业 发展	乡村数 字经济	传统 手工业	资源 管理	健康 管理	政策 支持	可持续 发展	食品 安全	科技 创新
产业 支持	乡村 文化	低碳 出行	中小 企业	农村 电商	教育 支持	技术 创新	乡村 振兴	科技 应用
产品 创新	互联 互通	信息 安全	乡村 医疗	基础 设施	教育 资源	政策 支持	交通 水利	绿色 金融
产学研	产业 升级	健康 保障	乡村 振兴	心理 辅导	数字 人民币	教育 支持	交通 管理	节能 环保
人工 智能	产品 研发	健康 管理	乡村 教育	技术 应用	智能 制造	数字化 转型	代理 规范	预警 体系
企业 合作	企业 融资	储备 管理	交通 管理	教育 支持	清洁 能源	数字 经济	低收入 群体	5G

基于表 1 高频关键词,研究归纳出三个主要议题。其一,市场主体与营商环境,表明对市场主体发展环境的持续关注;其二,科技创新与产业发展,反映了对科技进

步和产业结构调整的持续关切;其三,风险防范与安全保障,早期聚焦“信息安全”(2015、2017 年高频)和“安全管理”(2015 年高频),近年来“预警体系”(2023 年成为高频词)也跻身高频讨论范畴。这些关键词的演变轨迹共同印证了中央在不同时期对相关领域风险与安全问题的重视。这三个议题方向在不同年份的侧重有所不同,但共同构成了吹风会沟通内容的重要组成部分。进一步观察可见,吹风会的议题选择兼具信号传递特征。“人工智能”(2015 年首次提及,并在 2021—2023 年期间持续成为高频议题)等前沿技术议题的凸显,直观印证了国家层面对相关技术发展的持续关注^①。此类议题在吹风会中持续、高频呈现,有助于提升社会对相关新兴领域的认知度和关注度。“农村电商”等具体政策工具的集中提及,精准指向政府就相关创新举措进行政策解释与信息释明的需求。

(三) 吹风会主题与国家治理关系

为进一步考察吹风会议题内容与政企、政民、国内外、央地关系之间的对应强度,本研究选取了各年度讨论频率较高的前 20 个主题,并将其与四个关系维度进行了上述评分机制的匹配。每个主题在特定关系维度上的评分值(0~1,颜色越深表示关联越强),直观反映了该主题在该关系维度上的侧重程度。基于评分的历时性比较,研究揭示吹风会议题焦点在不同治理关系维度上的动态分布与演变特征。本节将以 2015 年、2019 年和 2023 年为例,结合图 4 至图 6 具体分析这种对应关系^②。

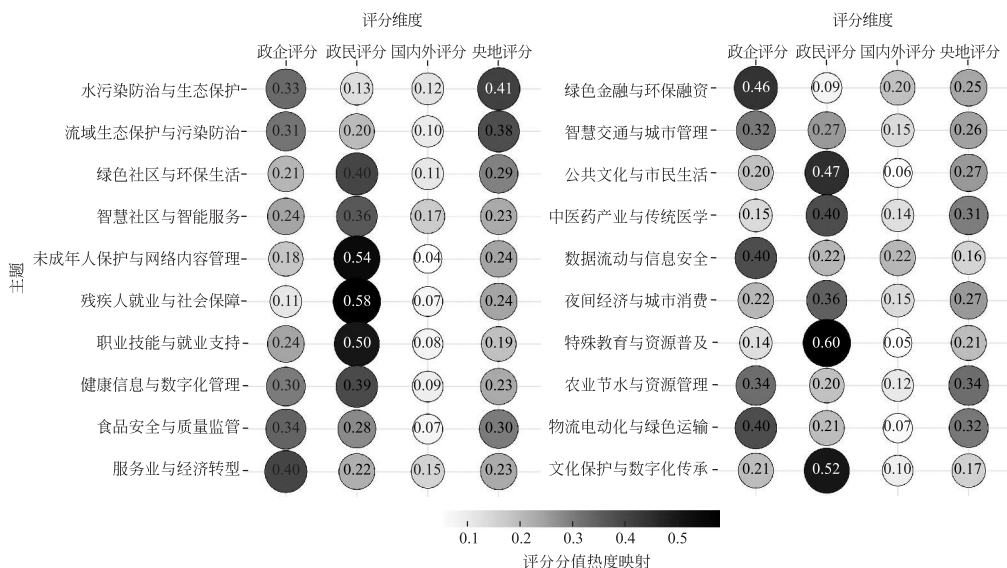


图 4 2015 年主题频率与四类关系评分

- ① 例如,这与中国政府近年来发布的一系列旨在推动人工智能发展的国家级战略规划(如《新一代人工智能发展规划》)的政策导向一致。
- ② 为节约篇幅,本文省略了对图 4 至图 6 的详细文字描述及其他年份的分析结果,感兴趣的读者可向作者索取。

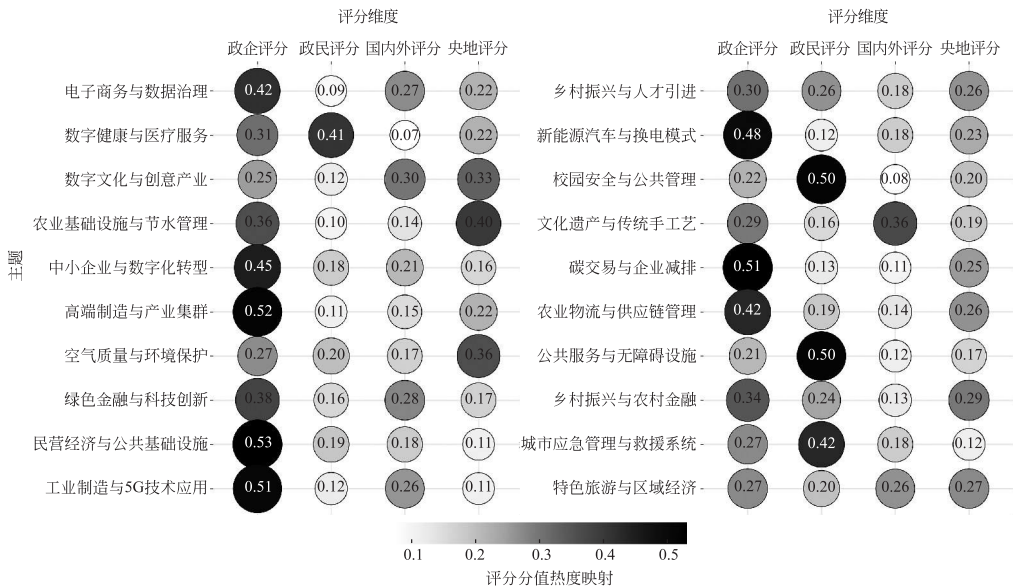


图 5 2019 年主题频率与四类关系评分

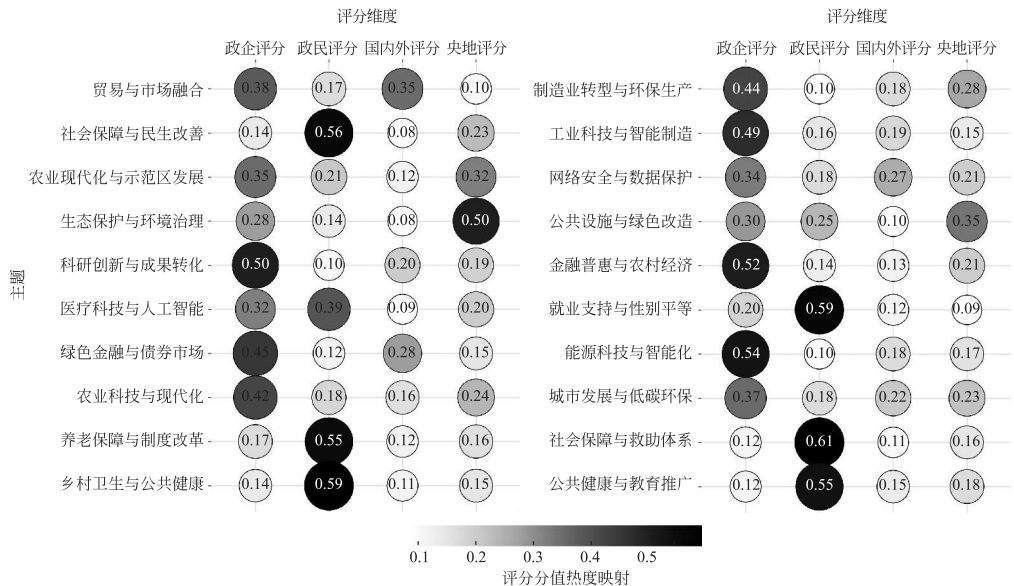


图 6 2023 年主题频率与四类关系评分

基于上述结果,研究发现吹风会在议题侧重上呈现三个特征。首先,议题覆盖范围逐步拓展。早期相对集中于特定经济或社会领域,后续则更多触及跨领域、具有潜在系统性影响的议题。例如,对各类风险的讨论在后期有所增加,“网络安全与数据保护”主题(2023 年)及“预警体系”这一高频关键词(2023 年)的出现,表明沟通内容向更综合的议题延伸。其次,对战略性、前瞻性议题关注度有所提升。在国

家发布重要中长期发展规划时,吹风会更倾向于讨论和阐释新兴技术(如“人工智能”“5G”“数字经济”类高频关键词或相关主题)、绿色低碳转型(如“绿色金融”“生态保护”类高频关键词或相关主题)及国家重大区域战略等具有长远影响的议题。最后,沟通内容与国家治理的阶段性重点呈现出较强的同步性。吹风会的议题演变,在很大程度上反映和记录了中国在不同发展阶段所面临的主要挑战、治理重点及政策工具的调整。例如,从早期对简政放权、市场准入的关注,到中期对脱贫攻坚、污染防治的聚焦,再到后期对高质量发展、促进区域协调与城乡共同繁荣、国家安全等议题的强调,均能在一定程度上观察到与国家不同时期治理议程的呼应。

(四) 政策吹风的渠道与时序

政策预期沟通的效能不仅取决于内容,也与沟通的时序与渠道密切相关。本节进一步探讨了两个核心问题:其一,不同政策主题在吹风会的时序安排上,即相对于政策发布时间呈现何种特征?其二,不同政策主题在境内外媒体渠道中的关注度分布呈现何种特征?

1. 政策吹风的渠道

对吹风渠道的分析基于吹风会官方文本记录中实际获得提问机会并发言的媒体机构。在官方组织的政策活动中,媒体提问环节可能存在一定程度的引导或议程设置。基于此,分析发言媒体有助于观察政府在特定政策沟通中倾向于借助何种媒体渠道传递关键信息、塑造公众认知并引导社会预期。因此,通过构建“主题-境内发言媒体关联度热力图”(图7)和“主题-境外发言媒体关联度热力图”(图8),可考察不同类型的发言媒体在不同政策议题上的关注度分布,并据此探讨吹风会在媒体渠道运用上的特征。

国内媒体在政策吹风会提问与发言环节中呈现出较为清晰的层级分工,中央媒体与地方媒体在发言主题关联上存在差异。实证结果显示,中央级主流媒体中,中央电视台在宏观经济与社会民生等主题上的发言关联度整体领先;在本文划分的15个类主题中,中央电视台在12个主题中关联度最高,另有2个主题并列最高。相较之下,地方媒体整体关联度较低,仅在个别主题上出现局部抬升。除层级差异外,媒体类型与专业定位也会影响其在特定议题中的相对位置。财经类媒体《经济日报》在主题“营商环境优化与市场改革措施”中的关联度为0.15,处于该主题媒体前列;而在主题“全民健康保障与医疗改革推进”中,中央电视台(0.16)、《中国日报》(0.15)和中国新闻社(0.13)的发言关联度较高,表明该主题的提问与发言主要由中央综合媒体与国家级媒体承担。总体而言,国内媒体在政策吹风会报道中有一定的专业分工:中央级媒体集中承担宏观政策和重点民生议题的信息传递,专业媒体在部分对口议题中相对更为活跃,地方媒体参与相对有限。

境外媒体在政策吹风会提问与发言环节中呈现明显的国别和地域差异。国际通讯社与财经媒体(如路透社、彭博新闻社)在金融支持、消费复苏、营商环境与产业

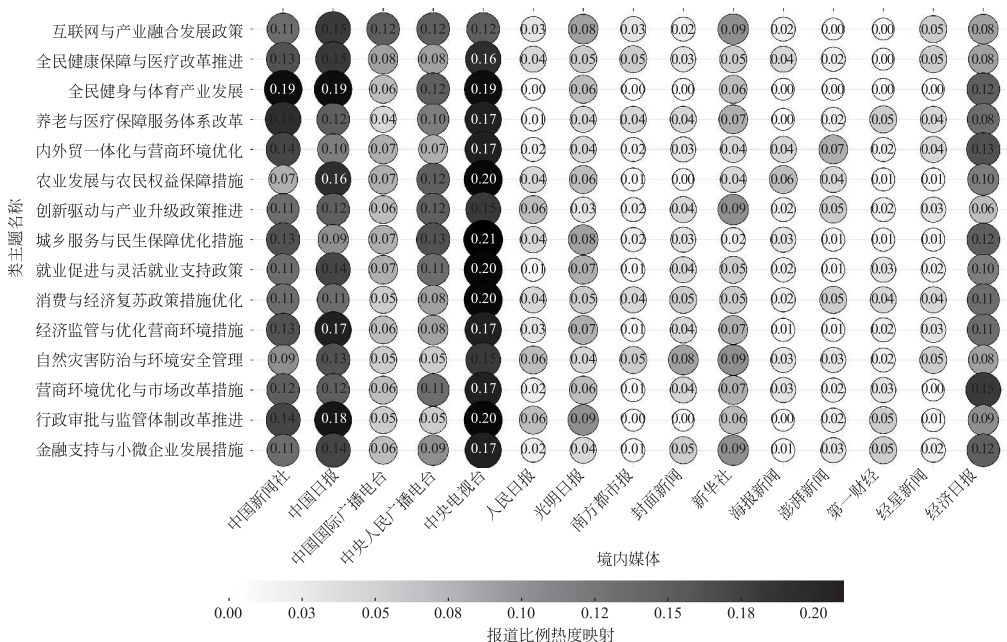


图7 热点主题和境内媒体的关联度热力图

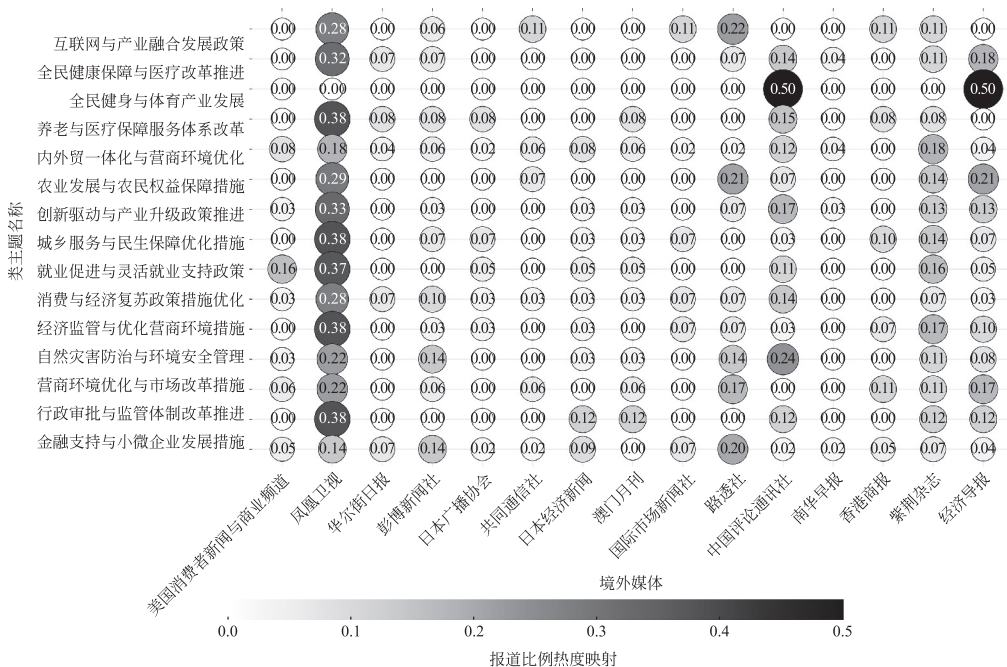


图8 热点主题和境外媒体的关联度热力图

融合等经济治理相关主题上的发言关联度相对更高。相比之下,港澳地区媒体(香港、澳门)在民生保障与公共安全等主题上更容易出现高关联度峰值。以凤凰卫视

为例,其在“养老与医疗保障服务体系改革”(0.38)和“全民健康保障与医疗改革推进”(0.32)两大主题上的发言关联度显著高于其他境外媒体。中国香港媒体中,中国评论通讯社在“全民健身与体育产业发展”(0.50)和“自然灾害防治与环境安全管理”(0.24)等主题上的发言关联度也较高。日本媒体(日本广播协会、共同通信社、日本经济新闻)整体关联度水平不高且分布较为分散,仅在少数主题上出现相对更高的关联度。总体而言,境外媒体在政策吹风会提问与发言中呈现地域分化:国际财经媒体更偏向经济治理相关议题,港澳媒体在民生与公共安全主题上更为活跃,日本媒体参与相对有限。

2. 政策吹风的时序策略

吹风会的召开时点是观察其沟通策略的重要维度。本研究进一步分析政策吹风会的响应时间差,并将其定义为吹风会召开日期与相关政策实际发布日期之间的时间差(单位:天)。相关政策发布日期主要依据国务院及相关部委官方网站公开信息核定^①。

基于 2015—2023 年政策吹风会样本,图 9 呈现了在吹风会召开日期不早于政策实际发布日期(响应时间差 ≥ 0)的观测中,不同主题“响应时间差(天)=吹风会召开日期-政策实际发布日期”的分布特征。总体而言,差值的中位数为 4 天($Q1=2$ 天, $Q3=9$ 天),多数主题的吹风会与政策发布在日尺度上较为接近,但分布存在明显长尾。主题差异主要体现在长尾强度上:例如,“创新驱动与产业升级政策推进”的平均差值为 72.25 天,最大值达 738 天,而其中位数仅为 2.5 天,显示该主题下少数极端滞后观测对均值影响较大。相较之下,多数社会民生与经济稳定相关主题的平均差值较小,如“消费与经济复苏政策措施优化”“全民健康保障与医疗改革推进”均约 7.32 天,“城乡服务与民生保障优化措施”约 5.54 天,“金融支持与小微企业发展措施”约 7.64 天。另有若干主题的最小差值为 0 天,表明样本期内存在吹风会与政策发布同日发生的情形。

研究对吹风会召开早于政策发布情况进一步梳理发现,使用前置沟通策略的议题集中在若干领域。统计结果显示,(卫生医疗保障、内外贸一体化、创新驱动和经济复苏)这四类主题中,前置吹风会的案例各占有前置案例的 11.11%,占比并列最高(见表 2)。其次是“互联网与产业融合发展政策”主题,前置案例占比约 8.88%;而养老与医疗、农业发展、城乡服务、就业促进、经济监管与营商环境等议题各有少量前置沟通案例(占比约 6.67%)。这一分布提示,在对外开放与贸易、行政改革、公共服务等关键领域,政府多采用在政策正式出台前进行媒体吹风的方式,为政策实施预留沟通和反馈空间。总体来看,吹风会时序策略呈“重点领域提前沟通、其他议题紧随发布”的态势,体现了政府在关键政策领域引导社会预期的策略性考量。

^① 部分以阶段性工作总结、近期宏观形势解读为主,未直接指向具体待发布或新近发布政策文本的吹风会,因其难以精确匹配政策发布时间点,故未纳入本次响应时间区间的量化统计范畴,以确保分析的精准性。

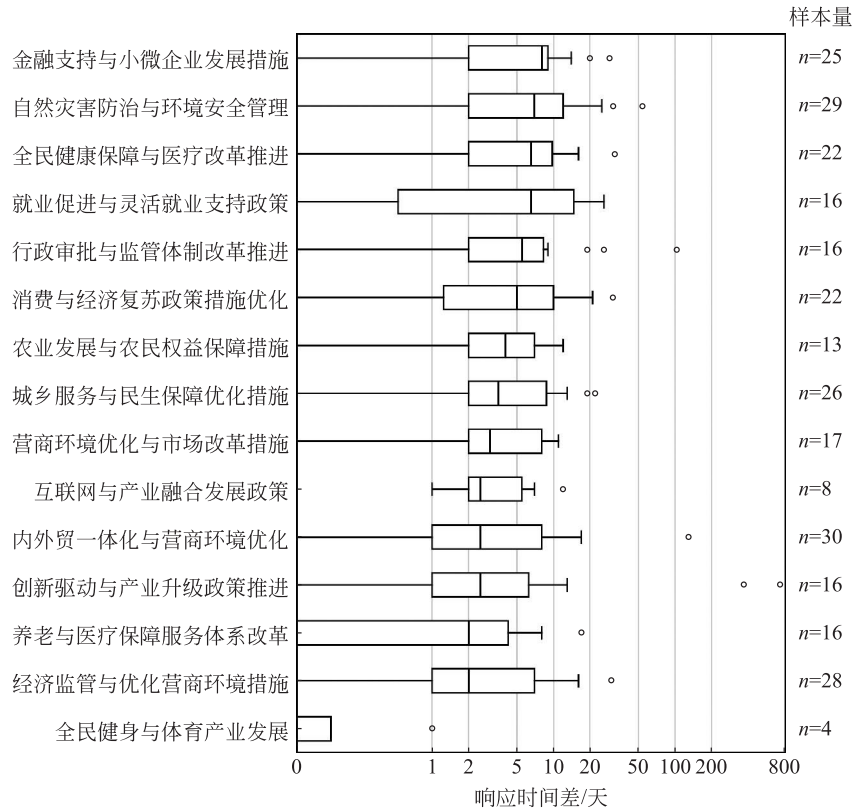


图9 不同主题的响应时间差分布

注：响应时间差（天）定义为“吹风会召开日期-政策实际发布日期”。图中仅纳入响应时间差 ≥ 0 的观测。箱体表示四分位距（ $Q1-Q3$ ），箱内横线为中位数；须延伸至区间（ $Q1-1.5\times IQR, Q3+1.5\times IQR$ ）内的最远观测值（ $IQR=Q3-Q1$ ），圆点为超出该范围的须外观测值（离群点）。横轴采用 symlog 刻度（0~1 天线性，>1 天对数）用于呈现主体分布与长尾观测；类主题按中位数从大到小排序，右侧为各主题样本量 n 。

表2 政策吹风时间早于政策发布时间的主题总结

类主题名称	占比
全民健康保障与医疗改革推进	11.11%
内外贸一体化与营商环境优化	11.11%
创新驱动与产业升级政策推进	11.11%
消费与经济复苏政策措施优化	11.11%
互联网与产业融合发展政策	8.88%
养老与医疗保障服务体系改革	6.67%
农业发展与农民权益保障措施	6.67%
城乡服务与民生保障优化措施	6.67%
就业促进与灵活就业支持政策	6.67%

续表

类主题名称	占比
经济监管与优化营商环境措施	6.67%
营商环境优化与市场改革措施	6.67%
自然灾害防治与环境安全管理	4.44%
行政审批与监管体制改革推进	2.22%

四、部门主体及部门间网络研究

(一) 网络拓扑结构与核心部门

不同部门的共同参与和政策解读的协同性,可能影响公众对政策意图和政府改革方向的认知(郭豫媚和陈彦斌,2017)。基于吹风会官方文本记录中共同出席的部门数据,利用 Gephi 软件构建了一个包含 87 个部门节点和 435 条连接边的部门合作网络(图 10)。在该网络中,边代表部门共同出席同一场吹风会。网络的可视化结果及度数中心性分析显示,各部门节点的连接程度存在显著差异。国家发展改革委、财政部等部门的节点规模明显较大,表明这些部门在吹风会中参与频次较高,且共同出席的伙伴部门也较多,构成了网络中的核心参与者。通过 Louvain 社区发现算法对该网络进行社团检测(Blondel et al.,2008),网络被划分为 8 个主要的部门社团。该社团结构在一定程度上反映了相关部门在特定政策领域内共同参与吹风会解读的常态化组合。

一是风险治理共同体(社团 1)。社团 1 主要由应急管理部、自然资源部、水利部、生态环境部、中国气象局及国家防总、国家减灾委、国家消防救援局等 12 个在灾害防治、生态安全及应急救援领域具有核心职能的部门构成。这些部门在网络中形成了较为紧密的共同参与关系。二是公共服务协同体(社团 2)。社团 2 具有较大规模,包含了国家卫生健康委、司法部、公安部、民政部、教育部、国家知识产权局、外交部、国家网信办、最高人民检察院、国家乡村振兴局等 22 个涉及公共服务、社会治理、法治建设、文教卫生等多个领域的部门与司法机关。社团内部门间的共同参与频次较高,反映了相关政策议题的交叉性和协同解读的需求。三是数字基础设施运营商集群(社团 3)。社团 3 由中国移动、中国电信、中国联通三大电信运营商构成(共 3 个节点)。作为主要由市场主体形成的社团,其成员在“网络提速降费”等相关吹风会中共同参与与解读。四是经济治理中枢(社团 4)。社团 4 是网络中部门数量最多的社团(30 个),覆盖经济发展的多个关键领域。国家发展改革委、财政部、商务部、工业和信息化部、央行、市场监管总局等核心经济管理部门均隶属于此社团,且共同参与行为频繁。该社团还包括国务院国资委、国家电网等央企,以及全国总工会、人力资源社会保障部等涉及劳动力与社会保障的部门。五是地方性政策解读集群(社团 5~

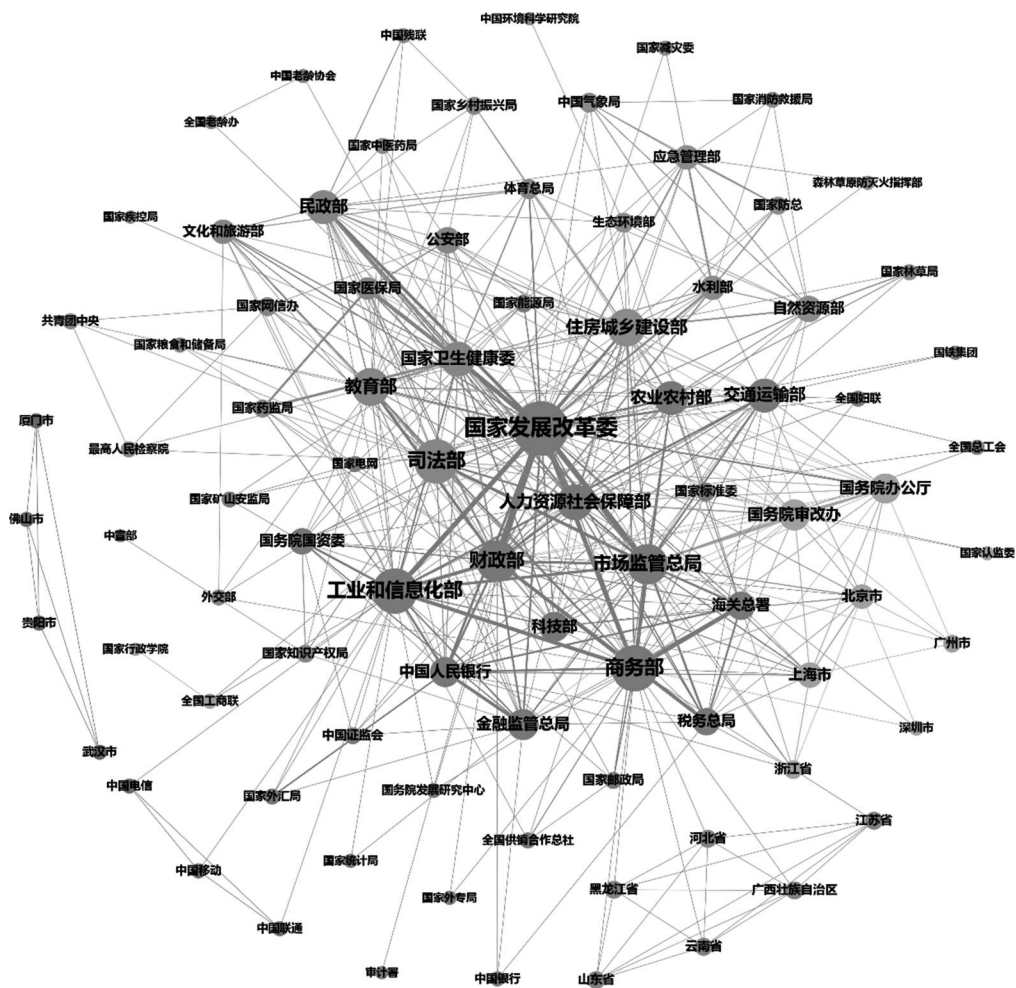


图 10 部门合作网络图

7)。其主要由不同层级的地方政府机构(如直辖市北京、上海,河北省,副省级市厦门)以及少量与之相关的中央部门(如国务院审改办)构成。这些社团的形成,在网络结构上呈现出以地域关联或行政层级为基础的共同参与特征,可能与特定区域性政策议题或地方性改革经验的共同解读需求相关。六是治理效能评估机制(社团8)。社团8由全国工商联与中共中央党校(国家行政学院)两个机构组成。二者在涉及民间投资与创新创业等政策评估相关的吹风会中共同参与解读。

(二) 合作网络的整体特征

对包含 87 个部门节点的吹风会合作网络的整体拓扑结构分析结果揭示了部门间共同参与政策解读的若干宏观特征(见表 3)。网络的整体密度为 0.116,表明部门间的直接合作解读具有选择性。每个部门平均拥有 10 个不同的共同参与伙伴(平

均度为 10),而平均加权重(假设边的权重为部门间共同参与吹风会的次数)则达到 21.379。这一差异显示,部门间共同参与不仅在伙伴选择上存在差异,在合作频次或强度上也呈现异质性,网络中可能并存稳定高频的共同解读伙伴关系与临时性合作。

表 3 政策吹风的合作网络特征

指标	网络密度	连接数量	平均度	平均路径长	平均加权重	网络直径	平均聚类系数	模块化
值	0.116	435	10	2.248	21.379	4	0.791	0.231

从描述性指标分析结果来看,该网络呈现出“小世界”网络的部分特征:平均路径长度为 2.248,网络直径为 4。这表明网络中任意两个部门之间平均通过约 2 个中间部门即可建立间接的关联,这种较短路径可能有助于不同部门在解读复杂政策时实现更广泛、更高效的间接协同。同时,平均聚类系数为 0.791,表明一个部门的合作伙伴之间也倾向于高频共同参与其他吹风会,形成了许多内部连接紧密的“共同参与小组”或“解读集群”,反映在特定政策领域或议题上,部分部门形成了相对稳定和常态化的合作解读模式。

模块化指数为 0.231,表明网络中存在一定程度的社团结构,即网络可被划分为若干内部联系紧密、外部联系相对稀疏的部门子群落。此数值低于典型强模块化网络的模块化指数(Newman and Girvan, 2004),反映了吹风会议题多样性带来的部门合作解读组合的稳定性与灵活性并存的双重特征。网络呈现出相对较低的整体密度(0.116)与显著较高的平均聚类系数(0.791)并存,揭示了部门合作解读模式的复杂性。这种选择性的直接合作可能与吹风会通常由主责部门牵头、相关部门配合的组织形式有关;而高度聚集的局部结构则表明,在特定议题领域内,部分核心部门群倾向于形成紧密的、常态化的共同解读协作网络。这种结构特征可能使得政策解读在核心部门子群内部更为协同,但也可能意味着网络边缘的部门需通过更多中间环节才能与某些核心解读集群建立有效联系(网络直径为 4)。

(三) 合作网络的个体特征

对各部门在合作网络中的个体网络指标(表 4)进行分析,可揭示不同部门在共同参与政策解读活动中的结构位置差异。

表 4 吹风会中合作网络的个体特征分析(Top20)

机构名称	度中心性	加权中心性	接近中心性	中介中心性
国家发展和改革委员会	45	190	0.683	696.568
商务部	36	109	0.621	616.775
工业和信息化部	35	102	0.626	494.756
司法部	34	58	0.626	274.140

续表

机构名称	度中心性	加权中心性	接近中心性	中介中心性
财政部	31	117	0.603	235.011
国家市场监督管理总局	30	118	0.603	121.958
住房和城乡建设部	27	50	0.590	139.453
教育部	27	48	0.586	205.296
人力资源和社会保障部	25	65	0.577	70.634
国家卫生健康委员会	24	74	0.569	280.597
民政部	23	48	0.573	111.683
交通运输部	23	42	0.569	87.168
农业农村部	23	39	0.558	81.353
国家金融监督管理总局	20	44	0.547	91.933
国务院行政审批制度改革工作领导 小组办公室	20	38	0.529	84.727
中国人民银行	19	61	0.547	28.985
科学技术部	19	28	0.547	18.311
国务院办公厅	19	35	0.550	22.691
海关总署	17	46	0.526	29.676
国家税务总局	16	41	0.509	20.666

国家发展改革委在各项网络指标中均表现最为突出(度中心性 45,加权中心性 190,接近中心性 0.683,中介中心性 696.568),表明该部门不仅拥有最广泛的共同参与伙伴,且参与共同解读的总体频次也最高。高接近中心性意味着其能够通过较少的中间环节与其他所有部门建立间接的共同参与联系,而极高的中介中心性则显示该部门在连接不同部门或部门群组的间接共同参与路径中,频繁扮演政策沟通的“桥梁”角色。与国家发展改革委类似,商务部、工业和信息化部、财政部以及市场监管总局等核心经济管理部门,均具有较高的度中心性、加权中心性和中介中心性,是共同参与沟通活动中的活跃主体,拥有较广泛的合作伙伴,并在连接不同参与方时具有重要的“桥梁”作用。

相比之下,司法部的网络特征呈现一定特殊性:其度中心性较高(34),但加权中心性(58)与度中心性的比值(约 1.71)相对较低,表明其多数合作的频次不高。然而,其中介中心性(274.140)却在网络中排名靠前,这可能反映了司法部虽然合作频次不高,但在连接某些部门群体的间接共同参与路径中依然扮演了重要的桥梁角色,这或许与其在政策制定和解读中的特定制度性角色有关。国家卫生健康委也展现出独特的网络模式,其加权中心性(74)与度中心性(24)的比值(约 3.08)相对较高,表明其与部分核心伙伴部门的共同参与频次较高。同时,其较高的中介中心性也反映了其在连接相关部门共同参与解读时的突出桥梁作用,而其伙伴范围则可能

更聚焦职能关联密切的部门。此外,海关总署与税务总局等以政策执行或监管职能为主的部门,其中介中心性相对较低,但加权中心性与度中心性的比值显示其与少数固定伙伴保持了较高频次的共同参与,说明这类部门的合作更聚焦特定专业领域内的稳定解读组合。

五、结论与讨论

本研究探讨了政策吹风作为政策预期沟通工具的内涵及其理论上可能具有的功能,并基于 2015 年至 2023 年间手工整理的 365 条吹风会文本数据,实证分析了政策吹风的主题内容、部门参与特征及其在政策传递与跨部门协作中的关键作用,得出以下结论。

第一,中央与地方关系始终是吹风会沟通的重点,其关注强度在五年规划等特定政策周期节点呈现阶段性峰值。政府与企业关系的关注度在考察期内则呈整体下降趋势,尽管在特定政策背景下会出现短暂回升。与此不同,政府与公民关系的沟通强度在特定公共危机时期表现出显著的“危机响应型”增强。而国内与国外关系在吹风会议题中的关注度则整体相对较低,显示出该沟通机制更侧重于国内治理议题。

第二,吹风会的沟通议题覆盖市场主体与营商环境、科技创新与产业发展、风险防范与安全保障等国家长期战略领域,并通过对“人工智能”“农村电商”等新兴领域的专门讨论,发挥传递政策信号、引导社会关注的作用。此外,其议题覆盖范围呈现出从早期相对聚焦特定经济或社会领域,向后期更多触及跨领域、系统性治理议题拓展的趋势。吹风会的议题选择与国家各时期面临的挑战和政策议程高度同步,无论是经济转型期的产业升级,还是公共危机下的民生保障,抑或是重大规划实施节点的区域协调,均在其沟通内容中得到体现。

第三,吹风会的沟通效能在很大程度上体现在其策略性的渠道配置和时序安排上。在媒体渠道的运用上,境内媒体的参与呈现出清晰的层级分工与专业聚焦格局:中央级媒体主导宏观与民生等全局性议题,而专业媒体则精准跟进其对口领域。境外媒体的关注点则存在显著的地域性与功能性分化,国际财经媒体聚焦宏观经济与贸易政策领域,而中国香港媒体则更侧重社会民生议题。在时序安排上,沟通节奏与政策性质紧密相关:创新驱动等复杂议题拥有较长的预热期以供市场消化,而消费复苏等民生关切议题则倾向于快速响应以稳定预期。尤为重要的是,提前吹风被策略性地运用于对外开放、医疗卫生等关键改革领域,凸显了其作为政策试探与预期引导工具的重要作用。

最后,吹风会的部门合作网络呈现出“小世界”特征与高集聚性并存的特点,整体密度较低,模块化程度中等偏弱,表明部门间的直接合作解读具有选择性,但通过少数中间伙伴即可建立广泛的间接协同合作,且网络中形成了许多内部联系紧密的

“共同参与小组”。中等偏弱的模块化进一步反映出部门合作在保持一定稳定性的同时,也具备应对多样议题的灵活性。个体层面,网络结构清晰地呈现出国家发展改革委等核心部门的突出地位,这些部门不仅拥有最广泛的共同参与伙伴和最高的参与频次,也在连接不同部门群组的间接共同参与路径中扮演着关键的“桥梁”角色。相比之下,部分专业性或执行性较强的部门,其共同参与则更聚焦与少数核心伙伴在特定领域内进行较高频次的合作。

本研究有以下贡献。第一,将预期沟通研究的视角从传统的财政和货币政策扩展到更广泛的政策领域,概念化政策吹风这一在实践中被频繁运用但学界关注不足的预期沟通工具,并系统阐述其功能,丰富了对中国情境下政策预期沟通实践的理论分析。第二,将预期沟通的分析主体从核心经济部门拓展至更广泛的政府职能部门协作网络。通过构建部门合作网络,揭示多部门参与政策预期沟通的协同结构,为理解中国跨部门政策协调机制提供了新的实证视角。第三,在实践层面为完善中国的政策预期沟通工具箱提供了经验参考。吹风会的议题选择、主体参与及策略运用等特征,反映了其在协调多方治理关系、应对不确定性时的适应性调整,为理解中国式现代化进程中的国家治理实践逻辑提供了有益洞见。

从预期沟通转向预期治理是未来公共管理发展的向度,即更为强调政府治理的主动化(朱亚鹏和张丽霞,2024)。在肯定政策吹风价值的同时,也应认识到其内在边界。政策吹风的议题鲜少触及具有高度争议性、涉及利益冲突的领域,也较少涉及对政策失误的反思,其核心功能是降低政策执行中的不确定性,而非激发社会对决策过程的广泛辩论。在现有制度安排下,政策吹风相对而言更偏向一种管理型而非协商型的沟通工具,其主要目标在于巩固既有共识而非在公开辩论中形成新的共识,并提示需对其潜在的局限性保持适度警惕。其一,制度化的政策吹风可能陷入纵向“程序内卷”的风险,如部分地方政府过度依赖中央模板,忽视地方情境特殊性,进而加重基层负担;其二,单一的“政府-媒体”沟通模式难以完全适应专业性、民生性等不同类型政策的沟通需求,未来需探索更多元的差异化沟通机制设计;其三,对信息的策略性披露虽能在短期内有效引导舆论,但长期可能因信息不对称而削弱政府公信力,甚至形成预期沟通层面的“塔西佗陷阱”。同时,本研究仍存在不足,有待后续深化。一是可进一步比较政策吹风、新闻发布会、领导人讲话等不同沟通形式在预期引导体系中的功能分工与协同关系;二是从多元受众视角分析政策吹风的实际感知差异与行为效应;三是聚焦国务院重点工作中未进入吹风议程的议题,以勾勒更完整的政策预期沟通版图。

参考文献

陈良源,林建浩. 2024. 货币政策预期管理的策略选择:模糊沟通与精确沟通[J]. 管理世界, 40(12): 63-78, 94.

Chen L Y, Lin J H. 2024. The strategic choice of monetary policy expectation

- management: Ambiguous or precise communication[J]. *Journal of Management World*, 40(12): 63-78, 94. (in Chinese)
- 陈雨恬, 杨子晖, 温雪莲. 2024. 预期引导、经济韧性与宏观经济治理[J]. 管理世界, 40(11): 66-84.
- Chen Y T, Yang Z H, Wen X L. 2024. Expectation guidance, economic resilience and macroeconomic governance[J]. *Journal of Management World*, 40(11): 66-84. (in Chinese)
- 杜其君. 2023. 政策细化: 一种政策适应性的再生产方式[J]. 公共管理评论, 5(1): 25-44.
- Du Q J. 2023. Policy refinement: A mode to reproduce policy adaptability[J]. *China Public Administration Review*, 5(1): 25-44. (in Chinese)
- 郭豫媚, 陈伟泽, 陈彦斌. 2016. 中国货币政策有效性下降与预期管理研究[J]. 经济研究, 51(1): 28-41, 83.
- Guo Y M, Chen W Z, Chen Y B. 2016. The decreasing effectiveness of China's monetary policy and expectation management[J]. *Economic Research Journal*, 51(1): 28-41, 83. (in Chinese)
- 郭豫媚, 陈彦斌. 2017. 预期管理的政策实践与改进措施[J]. 中国人民大学学报, 31(5): 60-67.
- Guo Y M, Chen Y B. 2017. The policy practice and improvement measures of expectation management[J]. *Journal of the Renmin University of China*, 31(5): 60-67. (in Chinese)
- 郭玉清, 何杨, 李龙. 2016. 救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理[J]. 经济研究, 51(3): 81-95.
- Guo Y Q, He Y, Li L. 2016. Bailout expectation, common pool incentive and governance of China's local government debt financing[J]. *Economic Research Journal*, 51(3): 81-95. (in Chinese)
- 郭施宏, 谭欣. 2025. 政府借助专家发声更有效吗? ——一项自然灾害的调查实验[J]. 公共管理评论, 7(1): 246-268.
- Guo S H, Tan X. 2025. Are Government Communications More Effective with Expert Involvement? An Experimental Study Based on a Natural Disaster[J]. *China Public Administration Review*, 7(1): 246-268. (in Chinese)
- 何艳玲. 2018. 理顺关系与国家治理结构的塑造[J]. 中国社会科学, (2): 26-47.
- He Y L. 2018. The reordering of relations and the formation of a national governance structure[J]. *Social Sciences in China*, (2): 26-47. (in Chinese)
- 廖福崇. 2021. “放管服”改革过程中畅通政企沟通渠道的实证研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 27(2): 183-191.
- Liao F C. 2021. An empirical study on smoothening government-enterprise interaction

- channel in China's administrative reform[J]. *Journal of Central South University (Social Sciences)*, 27(2): 183-191. (in Chinese)
- 刘金全, 刘文轩. 2023. 央行沟通与经济不确定性预期管理——基于大数据文本分析的研究[J]. *中央财经大学学报*, (8): 31-41.
- Liu J Q, Liu W X. 2023. Central bank communication and economic uncertainty expectation management: Based on index construction of big data text analysis [J]. *Journal of Central University of Finance & Economics*, (8): 31-41. (in Chinese)
- 刘志远, 王存峰, 彭涛, 等. 2017. 政策不确定性与企业风险承担: 机遇预期效应还是损失规避效应[J]. *南开管理评论*, 20(6): 15-27.
- Liu Z Y, Wang C F, Peng T, et al. 2017. Economic policy uncertainty and corporate risk taking: Opportunities seeking or loss aversion? [J]. *Nankai Business Review*, 20(6): 15-27. (in Chinese)
- 庞明礼, 薛金刚. 2017. 政策模糊与治理绩效: 基于对政府间分权化改革的观察[J]. *中国行政管理*, (10): 120-125.
- Pang M L, Xue J G. 2017. Policy ambiguity and governance performance: Based on the observation of intergovernmental decentralization reform [J]. *Chinese Public Administration*, (10): 120-125. (in Chinese)
- 桑玉成. 2006. 政策预期与政策认同及其对于社会公正的意义[J]. *吉林大学社会科学学报*, 46(4): 32-37.
- Sang Y C. 2006. Policy expectation, policy recognition and their significance to social justice[J]. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 46(4): 32-37. (in Chinese)
- 薛澜, 赵静. 2017. 转型期公共政策过程的适应性改革及局限 [J]. *中国社会科学*, (9): 45-67, 206.
- Xue L, Zhao J. 2017. An exploration of the type matching and application of policy mechanisms[J]. *Social Sciences in China*, (09): 45-67, 206. (in Chinese)
- 杨艳, 易伟. 2024. 货币政策预期管理的宏观经济效应: 兼论流动性监管的作用[J]. *经济理论与经济管理*, 44(7): 103-118.
- Yang Y, Yi W. 2024. The macroeconomic effects of monetary policy expectations management: Annotation of the role of liquidity regulation [J]. *Economic Theory and Business Management*, 44(7): 103-118. (in Chinese)
- 赵静, 薛澜. 2021. 探究政策机制的类型匹配与运用[J]. *中国社会科学*, (10): 39-60, 205.
- Zhao J, Xue L. 2021. An exploration of the type matching and application of policy mechanisms[J]. *Social Sciences in China*, (10): 39-60, 205. (in Chinese)
- 赵茜. 2020. 外部经济政策不确定性、投资者预期与股市跨境资金流动[J]. *世界经济*, 43(5): 145-169.
- Zhao Q. 2020. External economic policy uncertainty, investor expectations and cross-

- border capital flows in the stock market[J]. *The Journal of World Economy*, 43(5): 145-169. (in Chinese)
- 赵泽斌, 李映洁, 生世玉, 等. 2024. 区域碳减排政策协同的演化轨迹与影响因素——基于网络分析视角[J]. *公共管理与政策评论*, 13(6): 20-33.
- Zhao Z B, Li Y J, Sheng S Y, et al. 2024. Evolutionary trajectory and influencing factors of regional carbon emission reduction policy collaboration: Based on network analysis perspective[J]. *Public Administration and Policy Review*, 13(6): 20-33. (in Chinese)
- 钟春平, 田敏. 2015. 预期、有偏性预期及其形成机制: 宏观经济学的进展与争议[J]. *经济研究*, 50(5): 162-177.
- Zhong C P, Tian M. 2015. Expectation, biased expectation, and its mechanism: Macroeconomics' progress and debates[J]. *Economic Research Journal*, 50(5): 162-177. (in Chinese)
- 朱亚鹏, 张丽霞. 2024. 预期治理: 公共管理研究的新视角[J]. *中国行政管理*, 40(8): 45-55.
- Zhu Y P, Zhang L X. 2024. Anticipatory governance: A new perspective of public management studies[J]. *Chinese Public Administration*, 40(8): 45-55. (in Chinese)
- 庄子罐, 崔小勇, 龚六堂, 等. 2012. 预期与经济波动——预期冲击是驱动中国经济波动的主要力量吗? [J]. *经济研究*, 47(6): 46-59.
- Zhuang Z G, Cui X Y, Gong L T, et al. 2012. Expectations and business cycle: Can news shocks be a major source of China's economic fluctuations? [J]. *Economic Research Journal*, 47(6): 46-59. (in Chinese)
- Blinder A S, Ehrmann M, Fratzscher M, et al. 2008. Central bank communication and monetary policy: A survey of theory and evidence[J]. *Journal of Economic Literature*, 46(4): 910-945.
- Blondel V D, Guillaume J L, Lambiotte R, et al. 2008. Fast unfolding of communities in large networks[J]. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, 2008(10): P10008.
- Cyert R M, March J G. 1963. A behavioral theory of the firm[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Das S, Kuhnen C M, Nagel S. 2020. Socioeconomic status and macroeconomic expectations [J]. *The Review of Financial Studies*, 33(1): 395-432.
- Leeper E M, Walker T B, Yang S C S. 2013. Fiscal foresight and information flows[J]. *Econometrica*, 81(3): 1115-1145.
- Morris S, Shin H S. 2002. Social value of public information[J]. *American Economic Review*, 92(5): 1521-1534.
- Muth J F. 1961. Rational expectations and the theory of price movements[J]. *Econometrica*, 29(3): 315-335.
- Newman M E J, Girvan M. 2004. Finding and evaluating community structure in networks[J].

- Physical Review E*, 69(2): 026113.
- Papadamou S. 2013. Market anticipation of monetary policy actions and interest rate transmission to US Treasury market rates[J]. *Economic Modelling*, 33: 545-551.
- Pigou A C. 2016. Industrial fluctuations[M]. London: Routledge.
- Plekhanov A, Singh R. 2006. How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence[J]. *IMF Staff Papers*, 53(3): 426-452.
- Ramey V A. 2011. Identifying government spending shocks: It's all in the timing[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1): 1-50.
- Sargent T J, Fand D, Goldfeld S. 1973. Rational expectations, the real rate of interest, and the natural rate of unemployment[J]. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1973(2): 429-480.
- Taylor J B. 1975. Monetary policy during a transition to rational expectations[J]. *Journal of Political Economy*, 83(5): 1009-1021.
- Wlezien C, Soroka S. 2024. Media reflect! Policy, the public, and the news[J]. *American Political Science Review*, 118(3): 1563-1569.
- Zhu X F, Wang Y. 2025. Credible signaling to promote local compliance: Evidence from China's multiwave inspection of environmental protection [J]. *Public Administration*, 103(1): 47-65.

Steadying Expectations and Guiding Direction: The Thematic Evolution and Interagency Networks in China's Policy Briefings

LING Jiaheng¹ WENG Zongyuan² LIU Lun²

(1. School of Public Policy and Management, Tsinghua University;

2. School of Government, Peking University)

Abstract: In a context of rising uncertainties, management of policy expectations has become a central task in state governance. This study examines the State Council's regular policy briefings as an important instrument for communicating policy expectations in China. Policy briefings are organized events at which senior officials explain major policies, respond to questions from domestic and foreign media, and provide information about future policy direction. They are designed to reduce policy ambiguities, narrow information and expectation asymmetries, and compensate for a decision-making process that often compresses formal deliberations and shifts some of the coordination to the implementation stage. This analysis, using the full transcripts of 365 regular policy briefings held between 2015 and 2023, builds an integrated research framework that

combines text and network analysis. First, it applies neural topic modeling and class-based TF-IDF methods to identify the main themes in each briefing and to construct topic representations over time. Second, it uses a semantic matching procedure based on a Chinese Sentence BERT model to measure how strongly each briefing relates to four key governance relationships, namely center-local, government-business, government-citizen, and domestic-international relations. A dynamic topic analysis and a simple smoothing of the time series are then used to trace how the salience of themes and relationship scores change across different policy cycles and social contexts. Third, a social network analysis of co-participation is conducted to map the structure of interagency collaboration, whereby the nodes represent ministries, commissions, and other organizations, and the links are weighted by the number of joint appearances in the same briefing. The empirical results show that the relative salience of the four governance relationships varies over time. Center-local relations remain highly salient throughout the period and reach local peaks around the time of the launch and implementation of successive five-year plans, suggesting that policy briefings play an important role in vertical coordination. Government-business communications are strong during the early years and thereafter on average decline, though they still rise during specific reform periods related to the business environment. Government-citizen communications became more prominent during the COVID-19 period, especially when public health measures and social protection policies faced frequent adjustments. Domestic-international relations are less salient on average, reflecting the predominantly domestic orientation of the policy briefings. The analysis of keywords and media questions shows that briefings consistently highlight issues related to market actors and the business environment, science and technology innovation, industrial development, risk prevention, and social security, while also responding to short-term concerns. The study of media participation indicates a clear hierarchical division among domestic outlets, with central state media focusing on macroeconomic and core livelihood issues and specialized outlets covering their professional fields. This reveals a regional and functional differentiation among foreign outlets. The network of interagency cooperation displays a small-world pattern with a high clustering coefficient, whereby core economic agencies, such as the National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance, the Ministry of Commerce, and the Ministry of Industry and Information Technology, occupy central and bridging positions, while the line ministries with specialized mandates tend to cooperate repeatedly with a smaller set of partners. Overall, the study conceptualizes the State Council policy briefings as a useful instrument for managing policy expectations in China, extends the focus of expected communication research beyond monetary and fiscal policy to a broader range of policy domains and government actors, and documents how the

briefing agendas, the media channels, and interagency cooperation combine to guide expectations in a setting of increasing uncertainty.

Keywords: policy briefing; policy expectations; expected communication; topic modeling; interagency cooperation

投稿日期: 2024/12/6 送外审日期: 2024/12/24 首轮外审完成日期: 2025/1/11
录用日期: 2025/8/18 最终修回日期: 2025/12/7