

中国发展概念的再定义：走向新的政策范式*

岳经纶**

【摘要】 本文运用彼得·霍尔 (Peter Hall) 政策范式理论, 分析中国发展政策领域的范式变化。自 1949 年以来, 中国的发展政策共经历三个明显的范式阶段: 赶超发展政策范式 (直到上世纪 70 年代末), 单纯经济增长 (GDP 主义) 政策范式 (1978-2003), 以及正在形成的以人为本的新发展政策范式 (2003 年开始)。第一阶段的发展政策主要受到政治意识形态和国家领导人主观愿望的影响, 群众动员和政治强制是主要的政策工具。第二阶段, 自改革开放伊始, 发展政策主要由追求 GDP 数值所主导 (GDP 主义), 权力下放和市场化是主要的政策工具。然而, 自 20 世纪 90 年代中以来, 中国环境、经济和社会领域出现的急剧变化使得 GDP 主义政策难以为继。旧的政策范式受到了挑战, 政策制定者开始寻求新的政策范式。“科学发展观”的形成标志着中国发展政策范式第三阶段的出现。在第三阶段中, 以人为本的发展观正在形成, 预示着中国发展政策的新范式。这个新范式转向经济发展、社会发展和环境保护三者的平衡。

【关键词】 政策范式 范式转移 发展政策 科学发展观 以人为本

过去二十多年市场导向的经济改革虽然为中国带来了前所未有的经济增长, 改善了十亿人民的生活质量, 但同时, 各级政府片面追求经济增长 (GDP 主义) 的政策偏好也带来了不少负面影响, 导致经济发展、环境保护和社会公平之间严重失衡。这种失衡主要表现在不断扩大的贫富差距和城乡分化, 以及日益加剧的地区不平衡。此外, 还有其他一些问题, 如人口膨胀、经济发展与生态环境以及自然资源之间日益尖锐的矛盾、落后的经济增长模式, 以及低下的经济效益和整体经济竞争力。这些不平衡发展, 加上在经济改革过程中利益受损群体的不满, 引发了普遍的社会不安定 (Cheng and Ngok, 2004)。通过反思中国过去二十多年经济快速发展中的矛盾和问题, 尤其是非典 (SARS) 危机所带来的沉痛教训, 以胡锦涛为总书记的中共新一代领导集体开始探索新的发展理念, 并在 2003 年末提出了“科学发展观”。这一新发展观坚持以人为本、全面、协调、可持续发展, 其目的是促进经济、社会和人的

*本研究获中山大学“985”工程二期公共管理与社会发展创新研究基地专项资金资助。本文原为英文, 由研究生彭科同学译为中文后经作者本人校对修改。作者对彭科同学的辛勤劳动表示衷心的感谢。

**岳经纶: 中山大学行政管理研究中心及政治与公共事务管理学院副教授, 主要研究领域为公共管理与公共政策。

全面协调发展（中共中央，2003）。此后，“科学发展观”成为官方媒体使用频率最高的词汇之一。在官方话语中，这个新概念被称为马克思主义发展观与时俱进的产物，它的有效落实将是解决中国社会所累积的各种问题的关键。2005年12月，胡锦涛在贫困省份青海视察时，又进一步阐释了“以人为本的发展观”，指出“发展为了人民、发展依靠人民，发展成果由人民共享”。这是“以人为本的发展观”最简洁的表述。

自上世纪80年代中政策科学进入中国以来，公共政策研究已经成为热门的学术领域。西方学者有关公共政策的概念和理论开始在中国的公共政策研究中得到应用。本文运用彼得·霍尔（Peter Hall）的政策范式（policy paradigm）概念，认为“科学发展观”的提出预示着新的政策范式在中国出现。“科学发展观”的形成不仅反映了中国新的领导集体为修正和重新定义自改革开放以来的发展政策所作的努力，同时还反映了公共政策，尤其是发展政策的一个新方向。从2003年倡导新的发展思路以来，中国政策制定者开始重新审视所面对的政策问题，调整政策目标的设置和采用新的政策工具，甚至实行新的政策制定模式。

本文试图勾勒自1949年以来中国发展政策范式的变迁，并在此基础上分析以人为本的科学发展观所代表的新政策范式出现的原因。作者认为，新中国的发展政策可以区分出三个范式阶段：赶超发展政策范式（到20世纪70年代末为止），单纯经济增长（GDP主义）政策（1978-2003），以及新政策范式正在形成的现阶段（2003年开始）。由于发展政策涵盖的内容十分广泛，很大程度上，发展领域所确认的政策范式完全可以扩展到中国整体的公共政策当中。

政策范式与范式转移

美国科学哲学家托马斯·库恩（Thomas Kuhn）最先提出了“科学范式”（scientific paradigm）的概念（Kuhn, 1970）。所谓“范式”，指的是用来界定某一认知领域的一整套概念。一般而言，范式是一个科学流派或学科据以形成其理论、规律和结论，以及进行相关实验的哲学和理论框架。广义上，任何一个哲学或理论框架都可以称之为范式。虽然每个范式都有其自身的完备性、价值观和假设，但它们并非不会遇到挑战。一个曾经稳定的范式如果不能继续为现有的问题提供适当的解决方法，它就会被弱化。这样，范式转移（paradigm shift）就会发生。库恩将范式转移定义为一个新的概念传统，是在解释中发生的根本改变，据此，科学就以一种全新的以及变化了的观点来看待某一认识和实践领域（Kuhn, 1970）。

建基于库恩提出的科学范式理论，彼得·霍尔在研究公共政策制定的学习过程时率先使用了“政策范式”（policy paradigm）概念（Hall, 1993）。霍尔认为，因应政策变化（policy change）的不同类型，政策学习（policy learning）过程可以采取不同的形式。他将政策制定看作是一

个通常含有三个关键变量的过程：指导特定领域之政策的总体性目标（overarching goals）；为了实现这些目标所采用的手段或政策工具（instruments）；以及这些工具的精确设置（precise settings）（Hall, 1993: 278）。以这三个变量为基础，霍尔区分了政策变化的三种类别：现有政策工具设置的调整，实现政策目标的基本工具的转变，以及政策目标的变化。他进而把这三种变化分别命名为“第一序列变化”（first order change）、“第二序列变化”（second order change）和“第三序列变化”（third order change）。第一序列变化指的是基本政策工具的程度（或设置）的变化，第二序列变化指的是据以实现政策目标的基本技术（工具）的变化，即采用新的政策工具。第三序列变化指的是政策所有三种构成要素的变化，也就是政策目标的改变。霍尔认为，政策制定中的“社会学习”过程包括了这三个层次或序列。

霍尔认为，政策的第一序列变化可能呈现出渐进主义、足够满意与例行公事式决策等通常与政策过程相联系的特点。政策的第二序列变化和新的政策工具的发展则是朝着战略行动的方向前进了一步。第三序列变化是最根本的，因为它代表了政策制定的知识框架的显著转移。霍尔指出，这个框架就是“政策范式”，也就是“一个由各种理念和标准组成的框架，它不仅指明政策目标以及用以实现这些目标的工具类别，而且还指明它们需解决之问题的性质”（Hall, 1993: 279）。

政策范式已经成为政策科学的重要概念。其要点是：那些影响人们理解公共问题及其解决办法之可行性的既定信念、价值和态度是政策内容的重要决定因素（Howlett and Ramesh, 2003）。政策范式代表着“一套通过限定参与政策制定的精英可能认为有用和值得考虑的备选方案之范围以约束行动的认知背景假设（cognitive background assumptions）”（Campbell, 1998；转引自 Howlett and Ramesh, 2003: 232）。它影响到政策制定者们所追求的广泛目标、认识公共问题的方式，以及他们考虑采用的解决办法的种类。理解政策范式的一个简单办法就是将之与“意识形态”这类传统的哲学概念或近期的“话语”（discourses）或“框架”（frames）这类社会学概念联系起来（Howlett and Ramesh, 2003: 233）。正如霍尔指出的，政策范式可被视为整体政治话语的一个特点（Hall, 2003: 290）。

在霍尔的分析中，第一和第二序列变化相当于库恩的“常规科学”（normal science），第三序列变化则是一个完全不同的过程。这个过程的标志是，政策话语中的某些重要术语发生根本变化，而这些政策话语就是与“范式转移”相联系的（Hall, 1993: 278-9）。第一序列和第二序列变化发生在一个相对封闭的政策网络中，这些变化的累积不会导致第三序列变化的出现。第三序列变化有其独特的地方。范式转移是由特定类型的事件，也就是在现行范式中已被证明反常的事件所引发的过程。由于“异常事件”（anomalies）在现有范式下不断累积，政

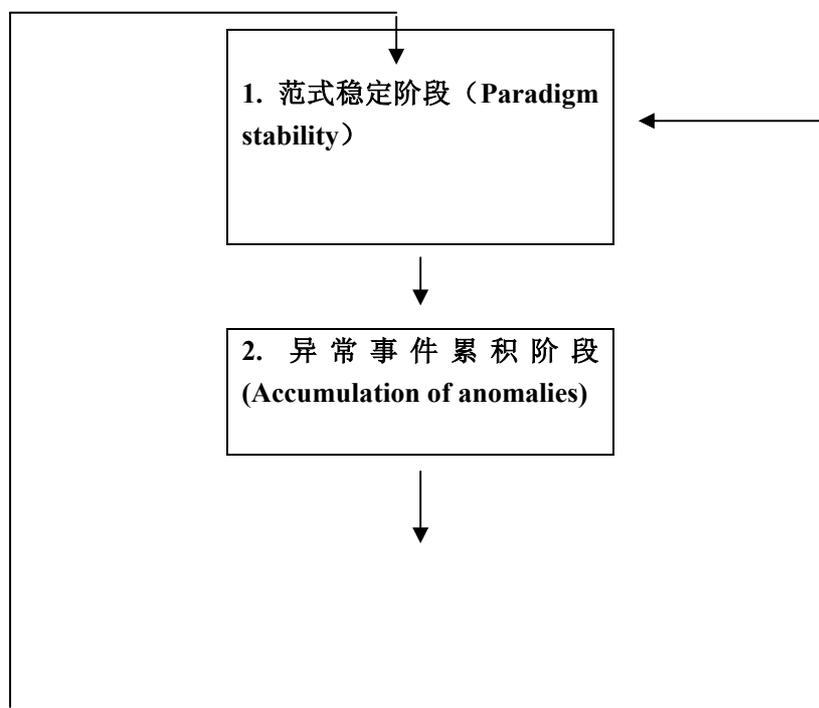
策制定者为了纠正这些问题，就会改变政策工具的设置并试验新的政策工具。如果他们的努力没有奏效，就会出现政策失败，从而削弱旧范式的解释力，并引发人们广泛寻找替代性的范式，以及进行修正政策的试验过程（Oliver and Pembeton, 2003）。“这个过程最重要的内容是政策权威核心（locus of authority over policy）的转移。权威核心的转移似乎是范式转移过程的关键部分。最后，导致这个重大变化的过程不可能局限在国家内部。它最终会受到选举竞争和更广泛的社会辩论的影响”（Hall, 1993:291）。经过一段或短或长的时间，新范式的倡导者获得权威地位，并通过改变现有的组织和决策安排来使新范式制度化。这一过程就是政策范式的转移过程（见图一）。

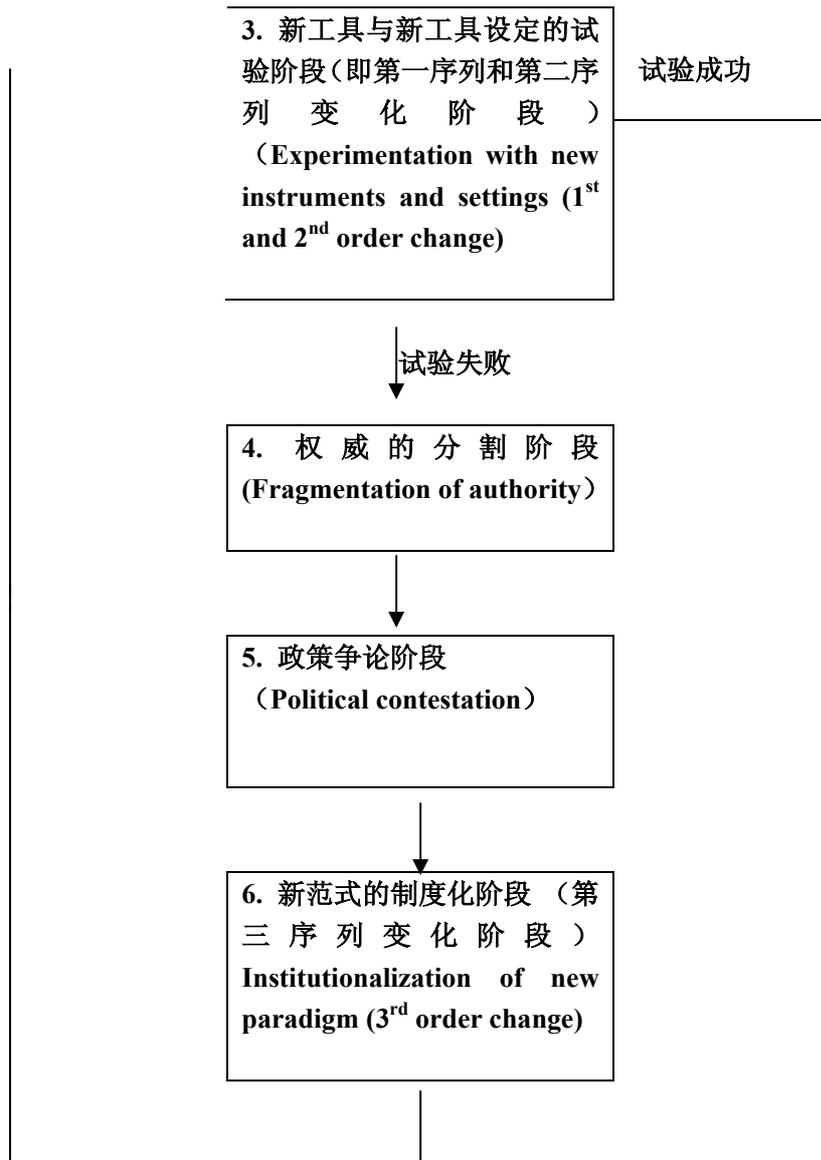
改革开放以来中国发展政策的范式阶段

政策范式可以在一个国家某一阶段总体或特定的政策领域中显现出来。根据霍尔的观点，政策范式是植根于政策制定者头脑中的知识框架（intellectual framework），不仅支配政策目标和政策工具的选择和设置，而且还支配着政策制定者对其想要解决之问题的认识（Oliver and Pembeton, 2003）。政策范式代表着政策行动的框架，可以依据制定者如何设定政策目标、选择政策工具和界定政策问题而加以识别。

本文运用霍尔的范式概念，试图区分出中国发展领域的政策范式。基本上，中国的发展政策可以分为三个明显的范式阶段：赶超发展政策（直到上世纪 70 年代末），单纯经济增长（GDP 主义）政策（1978-2003），以及新政策范式正在形成的现行阶段（2003 年开始）。在识别政策范式时，除了考虑政策目标(policy goals)、政策工具(policy instruments)和政策问题界定(problem definition)的确定之外，我们把其他诸如政策取向(policy orientation)、政策制定风格(policy making style)和政策语言(policy rhetoric)也纳入考虑范围。

图一：政策范式的转移过程





新中国发展政策的第一个范式阶段是赶超发展。表一勾画了该范式的基本特征。自 19 世纪中叶以来，中国人民经历了一段屈辱的历史——贫穷落后、遭受侵略。因此，毛泽东领导下的共产党政府决心建立一个繁荣富强的新中国。在这样的背景下，中国决心以超英赶美为目标，推行国家主导的赶超发展模式（林义夫、蔡昉和李舟，1994）。以各种发展计划为基础，中国政府成功地实现了自己的目标，如消除外国对中国经济的主导和控制，提高经济自主能力，加速工业尤其是重工业的发展，增加就业，对收入进行再分配，发展基础设施等。按照社会主义意识形态，中国采取了各种干预性和政府主导的政策，包括建立国有企业，扩大国有经济部门，对私人经济进行国有化，限制市场力量，管制进出口，管制外汇等。这些政策被用于实现国家发展计划所确立的主要发展目标。然而，当时的中国领导层没有很好地把经济规律与政治热情区分开来，利用阶级斗争和群众运动等政治手段去实现经济增长。中

国人民为赶超战略付出了巨大代价。50年代末 60年代初狂热的大跃进战略造成了超过 4000 万人饿死的灾难。文化大革命进一步破坏了中国经济和社会的发展。最终，赶超政策范式被激进的政治意识形态和残酷的政治运动所打乱。1976 年毛泽东主席逝世时，中国仍然是一个贫穷落后的弱国。人们仍然缺乏生活必需品，很多人受到贫穷和饥饿的折磨。人民对于落后的经济状况和压抑的政治环境的不满在毛泽东主席逝世后达到了顶峰。人民的不满、毛泽东的逝世和随后的领导层更替为 20 世纪 70 年代末中国发展政策范式的转移打开了一扇政策之窗。20 世纪 70 年代末邓小平同志重返政治舞台和 1978 年在全国范围展开的关于真理标准的大讨论标志着新的政治权威核心的形成。

表一： 范式阶段一：赶超发展(1949-1978)

政策范式	赶超发展
问题界定	落后就要挨打
政策目标	以国家为中心 <ul style="list-style-type: none"> ● 提高国家建设能力 ● 提供就业 ● 减少不平等 ● 增强国家能力，建设一个强大的国家
政策取向	国家主导 <ul style="list-style-type: none"> ● 生产资料国有化 ● 优先发展重工业 ● 独立自主 ● 国家提供福利
政策工具	国家中心型的工具 <ul style="list-style-type: none"> ● 建立国有企业 ● 扩大政府机构 ● 抑制乃至消灭市场力量 ● 政治动员和阶级斗争
政策制定风格	政治精英主导 <ul style="list-style-type: none"> ● 国家主导发展计划、发展政策和发展项目的制定与实施 ● 主要领导人控制政策制定
政策语言	红色语言 <ul style="list-style-type: none"> ● 超英赶美 ● 革命 ● 阶级斗争 ● 造反 ● 大跃进

面对经济落后和国有经济的低效益，以邓小平同志为首的新领导层在 1978 年末宣布将

党的工作重点从阶级斗争转移到经济建设，实行改革开放政策。对经济增长的强调标志着中国的发展政策开始放弃赶超战略，采用新的范式（见表二）。在采取开放政策吸引外资和学习先进技术的同时，中国政府也开始以市场导向的改革战略来振兴贫弱的国民经济。为了打破计划经济时代留下的大锅饭传统，非均衡增长理论和务实主义原则取得了合法地位。新的政策口号开始流行，如“致富光荣”、“让一部分人先富起来”、“不论白猫黑猫，抓住老鼠的就是好猫”。经济增长成为国家的最高政策目标和政府合法性的源泉。正如邓小平同志指出的，“发展是硬道理”。

在 20 世纪 80、90 年代，发展的重点放在狭义的经济维度上。结果是，GDP 成了量度发展目标、经济成功、政府绩效和国民福利的首要测量尺度。与分权化的政策相对应，GDP 增长速度和人均 GDP 高低成为决定地方政府在全国发展等级中的经济地位和级别的标准，甚至被用作衡量地方领导人政绩的最重要指标。换言之，GDP 决定了地方官员的升迁。结果，追求 GDP 成为各级政府的中心任务，各级官员们都在参与全国性的 GDP 生产运动。不管以 GDP 作为尺度是多么狭隘、肤浅，甚至存在误导，但它还是被经济学家、政治人物和普通民众用来衡量一个县、市或者省在全国经济中的地位。不难发现，GDP 数字已经成为经济发展的主要指标、社会福利的标志、政策成功的标准，地方领导的绩效，也成为了改革开放时代，特别是 90 年代以来政策辩论的基础。结果，一些不适当的发展政策和战略被用于提高全国的 GDP。

显然，中国自 20 世纪 70 年代末以来的市场转型是与世界范围内新自由主义思潮的兴起并驾齐驱的。20 世纪 80 年代初，在新自由主义市场意识形态和新古典主义思潮主导的全球氛围中，发展中国的政策导向出现了亲市场的根本转移。虽然起点完全不同，中国也走上了这条道路。为了改善极端落后的国民经济和保障人民的温饱，中国在 70 年代末开始采取一系列市场导向的政策，如创立私人市场、国有企业改制、精简政府机构、放松市场管制、贸易和外国投资自由化，以及取消福利补贴等。这些政策变化是为了增加市场竞争、提高经济效率和加速经济增长。虽然政府在政策制定方面仍起主导作用，但是新出现的利益集团，尤其是政治和经济精英也发挥了一定的作用。由于市场制度尚未发育成熟，政治权力仍被一小部分精英垄断，各种利益还没有完全组织起来，因此，政治和经济精英可以利用发展规划去取得经济成就，从而提升政治合法性。

由于市场缺乏透明度和竞争性的买主，高价值的国有资产往往以象征性的低价卖给那些与政策制定精英有密切联系的既得利益者，而无须考虑向公众问责。另外，精简公共部门和减少福利补贴的政策对低收入居民带来了不利影响。政府从教育、医疗、住房等领域的退出

意味着低收入家庭的基本需求难以得到满足。低收入居民，主要包括城镇下岗工人、农民工和农民，他们无力支付教育、医疗和住房等开支。没钱的病人被医院拒绝医治，经济困难的学生不能接受教育。房价畸高，只有小部分富人才能买得起住房。老百姓的基本需求得不到满足，因而社会潜在着许多不稳定因素。从 90 年代末开始，单纯的经济增长范式已经遇到严重的挑战和公众的反对。所有这些都预示着政策范式新的转变已不可避免。

表二：范式阶段二：单纯经济增长（GDP 主义）(1978-2003)

政策范式	单纯经济增长（GDP 主义）
问题界定	短缺经济损害了党和国家的合法性。
政策目标	<p>以商品（Goods）为中心</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 改变经济落后的局面 ● 提高经济效率 ● 加快经济发展 ● 提升竞争力 ● 增加 GDP 总量
政策取向	<p>市场导向政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 减缩政府部门 ● 发展私人经济 ● 解除市场管制 ● 贸易和外来投资自由化 ● 政企分开
政策工具	<p>市场驱动型的工具</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 分权 ● 私有化 ● 放松管制 ● 自由化 ● 市场化 ● 宏观经济控制
政策制定风格	国家机关主导

	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府仍然是社会经济发展的主导者 ● 经济精英在政策制定中的角色地位上升 ● 专家的高度参与，尤其经济专家参与政策制定
政策语言	<p>黄色语言</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一部分人先富起来 ● 致富光荣 ● 国民生产总值 ● 人均国民生产总值 ● 经济增长

经济增长（GDP 增长），社会不公及异常事件的累积

长期以来，官员们用 GDP 作为衡量公共福祉的指标。总体上，一国或地区的 GDP 代表该国和地区一年生产的商品和服务的货币总值。GDP 的明显局限是不能衡量非经济维度的国民福利，而后者却是整体发展的重要部分。此外，GDP 尺度忽视收入分配问题，少数高收入群体所取得的经济利益可能被看作是所有人的经济利益，而且，它也不能区分高速增长所带来的受益群体和受损群体。

在单纯经济增长（GDP 主义）的政策范式内，就 GDP 数量而言，中国取得了很大的成就。从 1978 年到 2004 年，中国 GDP 从 1473 亿美元增至 16494 亿美元，年均增长率达到百分之九点四；外贸从 206 亿美元增至 11548 亿美元，年均增长超过百分之十六；中国外汇储备从 1.67 亿美元增加到 6099 亿美元；农村贫困人口数目从两亿五千万减少到两千六百万(胡锦涛，2005)。然而，单纯经济增长政策加剧了收入不公、社会腐败、环境恶化和生态危机。不仅社会不同群体之间的关系趋于紧张，而且自然环境不断恶化，空气、水污染严重，土地荒漠化，森林被破坏，以及生物多样性丧失。

中国的社会不公平首先反映在收入分配差距上。经济改革之前，中国的收入差距相对较小。但是，自经济改革以来，常用于反映收入差距的基尼系数（0 代表完全平等，1 代表完全不平等）急剧上升，城乡之间、沿海和内陆地区之间的收入差距不断扩大。据一些学者估算，在改革开放的初期，基尼系数是 0.3 (杨宜勇和辛小柏，2002)。根据中国社会科学院经济研究所收入分配研究小组进行的一份家庭调查，全国基尼系数在 80 年代末为 0.382。该小组

2002年进行的另外一项调查显示，全国基尼系数已经接近0.46。两相比较可以发现，中国基尼系数从80年代初的0.3增加到21世纪初的0.46。这意味着中国国民收入差距在过去二十年间扩大一半多（UNDP，2005）。

在反映收入分配的基尼系数排名中，中国在131个国家中位列第90位。根据全国的抽样调查，在1988年，最高收入群体的收入份额是最低收入群体的7.3倍。在2002年的不同收入群体的收入份额中，占总人口百分之一的最高收入群体掌控着全部收入的百分之六.一。占总人口百分之五的最高收入群体掌握了总收入的百分之二十。百分之十的最高收入群体掌握着近百分之三十二的收入。十分之一的高收入群体平均收入是相同比例的低收入群体的11倍。收入差距的扩大，明显地表现在80年代末期的农村收入、90年代初期的城市收入以及90年代末期的城乡收入中（UNDP，2005）。

随着收入差距的增大，中国产生了大约4000万处于社会底层的农村贫困人口和1000万城市贫民。其中，下岗工人、失业人员、退休人员、效益不佳的国企工人、贫困农民、外来工人和失地农民是受影响最严重的群体。虽然90年代中期各地方政府都设立了贫困线，但许多生活在贫困线以下的人并没有享受到政府补贴。1999年的一项官方调查表明，有6%到10%的城市家庭月人均收入低于100元。20%最高收入家庭拥有全国收入的百分之42.4%。20%最低收入家庭只占有总收入的2.2%（杨宜勇和辛小柏，2002）。

虽然经济取得增长，但是中国城乡二元化却一直悬而未决。中国目前的城乡差距是世界最大的，城市人均收入是农村居民的4倍，而全世界这个比例的平均数是1.5。1997年以来农民收入处在下降之中（杨宜勇和辛小柏，2002）。城乡收入差距导致大批农民进入城市，有超过一亿农民（被称为盲流）离开了农村到城市寻找工作。这是和平年代最大的国内人口流动。

沿海和内地，尤其少数民族聚居的地区之间也存在很大差异，一些学者称中国存在“四个世界”：第一世界是最繁荣的城市地区；第二世界是相对发达的沿海省份；第三世界是贫穷的内地省份；第四世界则是最贫困的边远地区和少数民族居多的农村地区（胡鞍钢、邹平和李春朴，2001）。1999年，上海的平均收入（15516美元）是贵州省（第四世界的一个省）（1247美元）的12倍。

不平衡发展导致中国社会的紧张关系不断加剧。自90年代中期以来，对社会潜在不稳定因素的担忧不断增加。2001年，某中央研究机构做了一份关于公众对社会不公、腐败和官员冷漠日益不满的报告。报告指出，因经济、民族和宗教冲突而产生的集体抗议和群体事件不断扩散，而不断增加的社会不公和腐败是不满产生的主要根源。报告警告说，随着中

国贸易和投资市场的开放，可能会带来更大社会冲突 (Eckholm, 2001)。2002 年 8 月，三位著名学者对中国社会危机发出了严重警告。在题为“最严重警告：经济繁荣背后的社会危机”的文章中，作者引用了大量统计资料和数据，认为中国民间的不满越来越严重，社会处于重大危机的前夕。如果处理不当，社会将会失控，政府将失去支持。根据这篇文章的分析，中国社会危机的主要原因包括失业、政治腐败、农民的沉重税负、不断扩大的贫富差距、治安的恶化等等(王绍光, 胡鞍钢和丁元竹, 2002)。

从 90 年代中期开始，为了维持社会和政治稳定，中国政府作了一系列政策调整。在农村，中央政府要求地方和基层政府减轻农民的负担；实现村委会选举，给予了农民更大的权力；政府也推出了一些保护性政策，如设定了农产品最低收购价和回购未能在市场上以最低价售出的粮食；此外，还在农村推行了费改税政策，旨在废除由乡镇政府和村委会征收的各种税费，而代之以不得超过农村居民收入百分之五的国家税。在城市，设立了低保制度，为下岗工人和城市贫困人口提供公共救济，并且加大了中央财政对低保的资金投入。

新世纪的前几年出现了更进一步的政策变化。为了缩小地区差距，政府在 2000 年实施“西部大开发”战略。一年之后，中国加入了世贸组织，以此应对经济全球化带来的挑战。然而，片面强调经济增长的政策范式所带来的日益恶化的发展状况直到 SARS 疫情的爆发才完全为政策制定者所认识。

SARS 危机、领导层换届和新政策范式的出现

2003 年初，中国遭受了一场史无前例的公共危机——SARS 疫症。首例 SARS 病例于 2002 年 12 月出现在广东省，当时并没有引起政府和社会的注意。2003 年 1 月初，地方医务工作者向广东当局报告了 SARS 病情，省委派出专家组进行调查。2 月，SARS 病毒扩散到广州。3 月，北京、陕西、内蒙古和其他省份也出现了 SARS 疫情。虽然疫情扩散很快，但是，疫情真相却没有得到公开报道，有关报道都受到阻止。当时正值“两会”在北京召开，有关部门担心 SARS 疫情引发社会恐慌和动荡，对经济发展造成负面影响。

政府官员最初对 SARS 危机的反应，反映了单纯经济增长范式的局限。为了获得经济发展所需的社会环境，决策者最优先考虑的是社会稳定，任何可能妨害社会稳定的事件都被压制下来。

然而，在全球化时代，国家并不能像过去那样有效地保守自己的机密。SARS 疫情的迅速失控演变成国际性危机。2 月，SARS 传播到香港、越南、新加坡和多伦多。3 月，SARS

疫情在香港大规模爆发。政府隐瞒真相的做法受到了越来越大的国内外反对压力。4月初，美国媒体公开呼吁隔离中国。许多国家宣布禁止中国人入境。4月8日，退休军医蒋彦永向国际媒体揭发政府掩盖 SARS 危机的真相。突然之间，中国政府处于前所未有的国际压力之下。显然，SARS 在中国的大范围爆发是一次严重的政策失误，这个失误沉重打击了当时的政策范式。在这种意义上，SARS 爆发是引发政策范式转移的“触发性事件”（郭巍青、朱亚鹏和李莉，2004）。

在此情况下，以胡锦涛为总书记的新领导层决心推动政策变革。4月17日，政治局常委会召开了一次关于 SARS 的会议。此后，政府政策出现了 180 度的大转弯。政策转变的标志出现在 4月20日，当时，中央宣布罢免卫生部部长张文康和北京市长孟学农的职务。接着，中央政府又采取了另外一些有效的举措：成立了由副总理吴仪任组长的全国抗非典领导小组；取消传统的五一长假；关闭所有娱乐场。一场抗击 SARS 的全国性人民战争开始了。中央领导到全国各地巡视，检查地方政府对 SARS 的应对。成百上千人被隔离，暴发大规模疫情的医院被关闭。同时，政府还起草和颁布了严厉的《突发性公共卫生事故应急管理条例》，规定任何人故意传播非典病毒将判以死刑，抗击 SARS 不力的领导被免职。更重要的是，政府一改过去隐瞒真相的做法，允许和鼓励对 SARS 疫情进行全面报道。党组织和新闻媒体动员全社会应对 SARS 危机。此外，还建立了更加有效的信息通报机制，在中央加强信息收集机制的同时，也要求地方政府及时准确地通报 SARS 病例。

政府不仅积极动员国内力量和资源抗击 SARS，而且积极开展国际合作。中国政府承诺与世界卫生组织积极进行合作，后者在处理 SARS 危机中发挥了重大作用。作为中国愿意与邻国合作的象征，温家宝总理于 4月29日至 30日出席了在曼谷关于 SARS 的特别会议。

所有这些变化都显示，中国的党政领导正在调整其政策风格。不难发现，中国的公共管理和公共政策正在发生一些新的变化：大众传媒的地位上升，并推动了信息透明度的提高；不称职的官员被罢免，显示出公共问责制度的形成；社会弱势群体得到了更多的关注，显示出政策向社会公正转向。同时，政府的公共关系管理能力也得到了大幅度的提升。

中国公共管理和公共政策出现的变化，不只是对 SARS 危机的本能反应。事实上，SARS 危机促使中国决策者思考这样一个问题：如何在经济增长与社会发展之间保持平衡。通过吸取 SARS 危机和环境恶化的教训，新领导层致力于构思中国发展的新思路。2003年10月，中共十六届三中全会召开。会议提出了“科学发展观”这一新的概念。在科学发展观的指导下，中共中央第一次提出了以人为本的发展政策。这是中国发展政策的一个突破。自此，许多新的政治术语在中国政治话语中流行开来，如“以人为本”、“和谐社会”、“执政能力”、

“环境友好型社会”和“节约型社会”等。随着这些新术语的流行，中国公共政策过程发生了新的变化。不仅政策环境变了，而且目标体系和引导政策的工具设置也发生了很大的变化。经济与社会平衡发展，单纯的 GDP 数字不再是政策制定者首要关注的对象。这些新的政策调整标志着中国政府开始积极面对新的社会和经济环境，显示出新的政策范式正在中国出现。

透彻分析 SARS 危机后中央政府所发布的重要政策文件，可以发现发展政策领域逐渐成型的政策范式的主要构成部分。我们将新的政策范式称为“以人为本的发展”（见表三）。在新的范式下，政府从社会公平的视角重新定义政策问题。虽然经济增长仍然被视为重要的政策目标，但社会发展和环境保护也被赋予同等优先权，至少我们可以从官方陈述中看到这个变化。“人”取代“物质”成为政策选择的基础。在政策取向方面，人民的福祉，尤其是社会弱势群体的生活，引起了政策制定者的高度重视。在政策工具选择方面，政府更加重视公民社会和工商界的角色。政策制定过程开始强调自下而上的视角和公共参与。甚至中国的最高政策制定机构——中共中央政治局也定期进行学习，从学术界吸取更多的政策相关知识，从而提升公共政策的质量。这一新的政策范式虽然仍处于构建阶段，但已经成为中国领导人采取政策行动的指导框架。

我们可以通过“十一五”规划的制定来加以说明。2005 年 10 月，中共十六届五中全会通过了《关于制定十一五规划的建议》。与以往关注经济增长的五年计划不同，《建议》把社会发展和人民生活摆在了最优先地位，要求把更多的社会和人文指数纳入新的规划当中。虽然经济建设仍然是重要的课题，但是社会公正和人民福祉也受到了同样关注。新的规划倡导建设和谐社会、节约型社会和环境友好型社会。可以预见，中国未来的政策选择将集中在减少贫困和缓解社会矛盾上(王觉，2005)。实际上，中国高层政策制定者已经将 2006 年定为“转轨年”，表明中国公共政策的方向将从根深蒂固的 GDP 主义范式转向以人为本的发展范式。也就是说，2006 年是转向“以人为本”的发展政策范式的第一年。

表三：范式阶段三 以人为本的发展（2003—）（形成中）

政策范式	以人为本的发展
问题界定	社会不公导致社会冲突
政策目标	以人为本 ● 保持经济增长、环境保护和社会公平之间的平衡

	<ul style="list-style-type: none"> ● 在保持经济增长的同时维护社会公平 ● 建构和谐社会和环境友好型社会
政策取向	<p>国家、市场和公民社会的混合</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加强政府、市场和社会的伙伴关系 ● 提供更多的利益给社会弱势群体
政策工具	<p>混合型工具</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 规制型的政府 ● 公民参与 ● 建立共识 ● 回应性治理
政策制定风格	<p>国家—社会的伙伴关系</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政策过程更多的公众参与 ● 政策制定过程中科学和民主的结合 ● 透明与问责 ● 学习型政治局
政策语言	<p>绿色语言</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 共同富裕 ● 节约型社会 ● 环境友好型社会 ● 可持续发展 ● 社会公正和平等 ● 社会、经济与人的全面发展 ● 合作、友爱与和谐

在回顾了范式转移的过程后，我们可以发现，不同社会群体间不断扩大的收入差距、城乡差别、地区差异、城市贫困人口和生态退化构成了对单纯经济增长的政策范式的挑战。换言之，这些就是库恩所说的“异常事件”。SARS 的爆发是一个“触发性事件”，加剧了所有问题的严重性。正如霍尔指出的，政策范式可能会受到“异常事件”，即不能被旧范式所理解的发展或难题的威胁。处理这些“异常事件”可能要对现行政策路线的进行调整试验。但是，

如果现有范式真的无法解决这些问题，那么，这些试验将会导致政策失败，从而进一步削弱现有范式及其倡导者的权威（Hall, 1993: 280）。

权力交接的完成和新的领导集体的形成是范式转移的关键因素。主要领导人在建立新的政策范式中起到了关键作用。在 SARS 危机爆发初期发生政策失误后，政策制定的权威核心转向了新一届领导层。新的领导层意识到，过分强调 GDP 数字往往掩盖，甚至合理化了不同收入群体和地区之间的不公平，从而恶化了这种不公平。虽然在中国的政治环境中，政策范式没有成为公开的政策辩论的对象，但我们还是可以从 2003 年以来官方政策文件中看出政策范式的变化。

结语

本文描绘了中国发展政策的几个范式阶段，重点介绍了 2003 年 SARS 危机爆发后政策范式的转移。根据政策问题界定、政策目标、政策取向、政策工具、政策制定风格和政策语言等几个方面，文章区分了中国发展政策的三个范式阶段。第一个范式阶段是赶超发展。在赶超发展政策范式阶段，问题界定的重点是国家的贫穷状况，政策目标则是要建立一个强大的国家。为此，选择了国家主导的政策导向和国家中心型的政策工具。由于存在着一个全能型的政府和具有超凡魅力的领导人，公共政策制定过程被最高领导人所主导。作为革命意识形态的反映，政策宣示充满了红色语言，如阶级斗争和造反等。在单纯经济增长的第二范式阶段，政策问题界定突出人民生活水平的落后，政策目标则是要发展经济，满足人民的温饱，从而提升政府的政治合法性。为了达到这一政策目标，采取了市场导向的政策取向和市场驱动型政策工具。随着市场经济的发展和有产阶层的兴起，经济精英开始参与政策制定过程，市场话语（黄色语言，因为黄色是金子的颜色）进入了政策内容之中。第三阶段是以人为本的政策范式阶段。在这一阶段，政策问题的界定围绕着因经济发展不平衡而导致的日益严重的社会不公平现象，政策目标则是减少社会冲突，构建和谐社会。为此，选择了以人为本的政策取向和混合型政策工具。政策制定过程鼓励国家和社会的合作，开始强调公众的参与。为了实现经济、社会 and 环境的协调发展，政策语言中包括了越来越多的环保因素，绿色政策语言越来越流行。

总而言之，本文是将政策范式应用到中国政治环境的初步尝试。因为中国政治体制的低透明度，使得政策范式转移的过程仍不够清晰，主要表现在理念在政策范式形成中的运动与作用未能得到系统的疏理，政治家、官员、政策专家和公众在推动范式转移的社会学习过程的角色比较模糊等。因此不难发现，与彼得·霍尔的理论相比，本文所描述的范式转移似乎不是特别明显，虽然中国的公共政策，无论是在总体，还是在发展政策这一特定领域，都出

现了范式转移，但是这个新的政策范式还没有全面制度化。目前，这个政策范式仍处于初始阶段。在很大程度上，新的政策范式是中共第四代领导集体所发起的政策倡议。由于中国政治制度中复杂的中央—地方关系和地方政府的不断坐大，要让地方政府从根深蒂固的 GDP 主义政策范式转移到以人为本的政策范式，还需要很长一段时间。正如霍尔所指出的那样，现行的制度，如果要想引导出变化的力量，则需要有足以削弱根深蒂固的现有政策范式的外在推动力。如果现行政治体制不进行实质性的改革，要实现面向以人为本的政策范式转移将是中国统治精英面临的艰巨任务。政策范式能否成功转移将对中国未来产生决定性影响。尽管如此，可以肯定的说，中国当前的政策制定者正在朝着正确的方向迈进。

参考文献：

1. Campbell, John L. (1998), "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society*, 27, 5: 377-409.
2. Cheng, J. and Ngok, K. L. (2004), "The Potential for Civil Unrest in China", in Annelies Heijmans, Nicola
3. Simmonds, and Hans van de Veen, eds., *Searching for Peace in Asia Pacific*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2004, pp. 166-180.
4. Eckholm, Erik "Chinese Warn of Civil Unrest across Country", *International Herald Tribune*, June 2, 2001.
- Hall, P. A. (1993), *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain*, *Comparative Politics*, 25, 3: 275-96.
5. Howlett, M and M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Canada: Oxford University Press.
6. Khan, Azizur Rahman and Carl Riskin (2001), *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, New York: Oxford University Press.
7. Kuhn, T. (1970) *The structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. Chicago, IL: University of Chicago Press.
8. Oliver, Michael J., and Hugh Pemberton (2003). *Learning and Change in 20th Century British Economic Policy*. Paper read at The British Study Group, 3 December, at Centre for European Studies, Harvard University.
9. UNDP (2005), *The National Human Development Reports for China*, from: http://www.undp.org.cn/downloads/nhdr2005/NHDR2005_complete.pdf.
10. 郭巍青、朱亚鹏、李莉(2004), "在灾难中学习: 非典危机应对", 白钢、史卫民、陶黎宝华、岳经纶主编 (2004), 《中国公共政策分析年报 2004 年卷》, 北京: 中国社会科学出版社, 第 199-229 页。
11. 胡鞍钢、邹平、李春朴 (2001), "中国经济和社会发展的地区不平衡: 1978-2000", 载汝信、陆学艺、
12. 单天伦主编: 《2002: 中国社会形势分析与预测》, 北京: 中国社会科学文献出版社, 第 167-184 页。
13. 胡锦涛(2005): 在北京财富论坛开幕式上的讲话, 2005 年 5 月 16 日。
14. 林毅夫、蔡昉、李舟 (1994), 《中国的奇迹: 发展战略与经济改革》, 上海: 三联书店与上海人民出版社。
15. 王觉 (2005), "中共十六届五中全会主题讨论建构和谐社会", 《镜报月刊》, 2005 年第 11 期, 第 27-29 页。
16. 王绍光, 胡鞍钢, 丁元竹(2002), "经济繁荣背后的社会危机", 《战略与管理》2002 年 (6 月), 第三期, 第 26-33 页。

17. 杨宜勇、辛小柏(2002),“中国收入分配的现行模式及发展趋势”,载汝信、陆学艺、单天伦主编:《2002:中国社会形势分析与预测》,北京:中国社会科学文献出版社,第 144-152 页。
18. 中共中央(2003),《中国共产党第十六届三中全会公报》,2003 年 10 月 14 日。

Redefining Development Concept in China: Towards A New Policy Paradigm in the New Century

Ngok Kinglun

Abstract: Making use of Peter Hall's concept of policy paradigm, this article aims to deal with development policy paradigms in China. Three paradigmatic phases of development policy may be distinguished in China since 1949: the paradigm of catching-up development policy (until the late 1970s); the paradigm of unilateral economic growth (GDPism) policy (1978-2003); and the current phase (from 2003 onwards) in which a new policy paradigm is emerging, that is, the people-centered development. In Phase I, development policy was mainly pursued for reasons of political ideology and Mao's personal ambition. Mass mobilization and political coercion were the main policy instruments. In Phase II, with the initiation of the reform and opening-up policy, development policy was dominated by the pursuit of the figure of GDP (GDPism). In doing so, decentralization and marketization were the main policy tools. From the late 1990s onwards, however, environmental, economic and social trends in China fundamentally changed the context of GDPism policy. The old policies have been challenged and policy-makers are searching for a new policy paradigm. The outbreak of the SARS epidemics and the formulation of the "scientific concept of development" in the year of 2003 mark the emergence of the third phase of paradigmatic change in China's development policy. In Phase III, a people-centered development is under construction which indicates a new paradigm of development policy. In this newly emerged paradigm, there seems to be a shift to the balance of economic growth, social development, and environmental protection. The main argument of this article is that the "scientific concept of development" (kexue fazhanguan) proposed by the Chinese authorities after the SARS crisis in 2003 represents the emergence of a new paradigm in the development policy field in China.

Key words: Policy Paradigm, Paradigm Shift, Development Policy, Scientific Approach to Development, People-centeredness