

从经济政策到社会政策：中国公共政策格局的历史性转变

王绍光*

【摘要】： 从1978年开始到九十年代中期，中国政府坚持“效率优先，兼顾公平”的改革方向，施政重点放在经济政策上，旨在加速经济发展。可以说，在这一时期，中国只有经济政策，没有社会政策。进入新世纪，面对越来越多且越来越严重的社会问题和社会矛盾，中国政府开始将更大的注意力转移到社会政策上来，并将更多的资源投入社会政策领域。可以说，中国的公共政策格局正在出现从偏重经济政策到重视社会政策的转变过程。本文试图从中国社会政治经济转型的大背景下来解释中国公共政策在新世纪之初出现的从经济政策到社会政策的格局改变。本文认为，中国社会矛盾的凸现是出现这种转变的社会经济背景，政府财政汲取能力的增强为这种转变提供了财政基础和必要条件，而中国公共政策议程设置模式的改变则为这一转变提供了内在的动因。

【关键词】： 经济政策 社会政策 汲取能力 公共政策格局 议程设置

从1978年开始到九十年代中期，可以说中国只有经济政策，没有社会政策。自九十年代末期，中国的社会问题和社会矛盾越来越多，也越来越严重。在这种大背景下，中国政府的政策导向出现松动，在坚持“效率优先”的同时，公平的到了更有力的“兼顾”。到2004年召开十六届四中全会时，执政党最终放弃了“效率优先，兼顾公平”的提法。与此相适应，中国政府开始将更大的注意力转移到社会政策上来，并将更多的资源投入社会政策领域。可以说，中国的公共政策格局正在出现从偏重经济政策到重视社会政策的转变过程。这是一个历史性的跨越。为什么中国的公共政策在新世纪之初出现了从经济政策到社会政策这样的改变呢？本文试图从中国社会政治经济的转型中寻求答案。本文认为，中国社会矛盾的凸现是出现这种转变的社会经济背景，政府财政汲取能力的增强为这种转变提供了财政基础和必要条件，而中国公共政策议程设置模式的改变则为这一转变提供了内在的动因。

一、中国社会矛盾的凸现

从1978年开始到九十年代中期，可以说，中国只有经济政策，没有社会政策。在此期间，改革的指导思想是“效率优先、兼顾公平”。说是“兼顾”，其实是不顾。为了追求效率或整体经济增长速度的最大化，不仅没有兼顾公平，也没有兼顾生态环境和国防建设。在八十年代，不仅政府忽略了公平问题，普通民众对这个问题也不太重视。原因有三：第一，改革以前，存在着铁饭碗和大锅饭带来的效率低下问题。提出“效率优先，兼顾公平”与人们的经验判断不矛盾。第二，在整个八十年代，由于大幅度提高农产品收购价格和实行家庭联产承包

*王绍光：香港中文大学政治与公共行政学系教授。

制，农民的生产积极性空前高涨，他们的收入水平也迅速上升。结果，城乡差距和地区差距双双下滑。第三，直到九十年代初，中国的改革是种全赢游戏（win-win game）。所有人都从改革受益，差别只是有些人受益多一点，有些人受益少一点。在这种情况下，即便城市内部、乡村内部和地区内部的收入差距有所扩大，只要差距不是过大，人们还可以接受。

进入九十年代，情况开始发生变化。如果说八十年代的改革还是全赢游戏的话，九十年代的改革越来越像一种“零和游戏”（Zero-sum game）：亦即某些人受益是以其他人利益受损为代价的。到1992年，城乡差距和地区差距已超过1978年的水平。此后，这两类差距更是急剧扩大，尤其是东南沿海与中西部之间的地区差距大幅攀升，达到了前所未有的程度。与此同时，城市内部和农村内部社会各阶层之间的收入差距快速拉开。到九十年代中期，中国的总体基尼系数应已上升到0.45的高度。按照国际通行的标准，已达到严重不平等的地步。

更为严重的是，九十年代中期以后，正规部门（指国有单位和城镇集体单位）就业人数大幅度下降。此前的1978~1995年间，中国正规部门职工人数一直呈上升态势，累计净增就业人数4560万人。但此后趋向骤转：2004年全国国有单位在岗职工数比1995年减少了3908万人，下降了37.8%；城镇集体单位减少了2698万人，下降了76%。两者合计减少6606万人，下降了47.5%（国家统计局，2005：44）。在人类历史上，也许还没有过一个国家在如此短的时间里这么大规模地裁减正规部门的就业人口。随着大量人员下岗失业，城市贫困问题开始凸现出来。

在农村，九十年代后期粮食和其它各类农产品都出现供过于求的情况。“谷贱伤农”，由此造成农民收入总体增长缓慢。在相当多的地区，农民收入不是增长，而是下滑。与此同时，长期困扰中国农村的“三乱”问题进一步加剧，多如牛毛的苛捐杂税压得广大中部农村居民透不过气来，激化了农民与政府之间的矛盾。

以上问题是在中国经济快速增长的背景下出现的。从1979年到2005年二十六年间，中国国内生产总值年均增长9%以上。这么大的经济体能连续这么多年保持高速增长，在人类历史上还没有过先例。2005年中国的国内生产总值已经达到182321亿元，人均近14000元，大大超过了当年邓小平设定的人均八百美元的小康标准（刘铮、何雨欣，2006）。为什么在综合国力大大增强的同时，会出现如此严重的不平等问题呢？机械地坚持“效率优先”大概是一个重要原因。不错，邓小平曾鼓励一部分地区、一部分人先富裕起来。但他说得很清楚，“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了”（中央文献研究室，1998：311）。他还警告过，“如果搞两极分化……民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子”（中央文献研究室，1998：453）。

到九十年代末期，出乱子的迹象越来越多。在这种大背景下，中国政府的政策导向出现松

动，在坚持“效率优先”的同时，开始花更大的气力来“兼顾”公平。如果以前的“兼顾”只是说说而已，这时的“兼顾”终于有了些实质内容（王绍光，2004a）。到2004年召开十六届四中全会时，执政党最终放弃了“效率优先，兼顾公平”的提法。

社会矛盾的凸现是出现社会政策的背景，它只能说明，社会政策迟早会出现，但不能解释为什么社会政策出现在新世纪之初。社会政策不是政府表表态就算数的，每项社会政策都需要雄厚的财政资金支撑。没有财政资金支撑的社会政策不过是空中楼阁而已。另外还有一个因素，那就是政治学里通常讲政策的“惯性”，政策的“路径依赖”问题。从经济政策到社会政策的历史性跨越决不是几个领导人拍拍脑瓜就能完成的，它必然涉及政治体制方面的深刻变化。因此，为了理解这个历史性的跨越，我们需要考察中国政府的汲取能力与政策过程发生了什么样的变化。

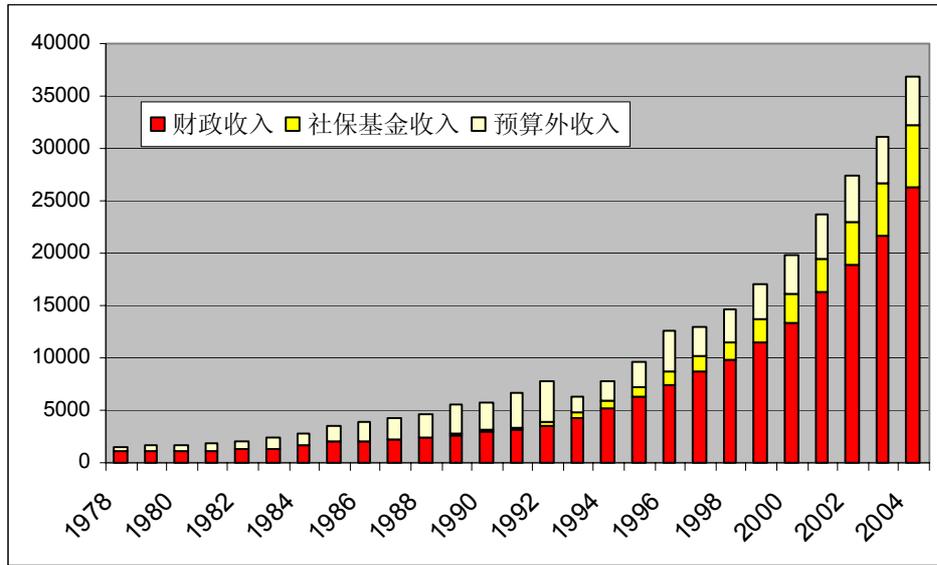
二、政府财政汲取能力的加强

在新世纪里，为什么中国政府开始将更大的注意力转移到社会政策上来呢？这首先是因为财政体制的变革大大提高了国家的汲取能力，使得政府有可能将更多的资源投入这个领域。从八十年代初开始，中国政府的汲取能力一路下滑，到九十年代初已跌入谷底。不要说支撑社会政策，当时连维持国防、治安和政府日常运作的经费都严重不足，到了政治上十分危险的地步。（王绍光、胡鞍钢，1993）有鉴于此，中国政府不得不在1994年对财政体制作出重大调整。回顾过去十年，很明显分税制取得了巨大的、超乎预料的成功。图一表明，1994年以来，政府的综合财政收入（这里定义为预算内收入、预算外收入与社保基金收入之和）飞速增长，在短短十年中从不足8000亿猛增至近37000亿，翻了近五倍。

图二描绘了综合财政收支占GDP比重的变化。在1978—1995年间，这两个比重从30—40%跌至16—17%。1994年财政体制变革见效后，情况迅速改善。到2004年底，这两个比重回升到27%左右。2005年，全国财政收入超过30000亿（谢登科，2005），社保基金收入接近7000亿（崔清新，2006），预算外收入估计在5000亿左右，三者相加约42000亿，约相当于GDP的30%，又上了一个新台阶。另外，据财政部企业财务快报统计，2005年，全国国有企业实现利润9047.2亿元（李丽辉，2006）。如果平均分红率是50%（OECD国家的股份公司平均分红率是50%），那就会给国家财政带来4500亿元额外收入，是一个相当可观的数字。虽然与很多发达国家和东欧转型国家比，中国财政收入占GDP的比重还不算高，但至少与一般发展中国家相比已表现不俗。

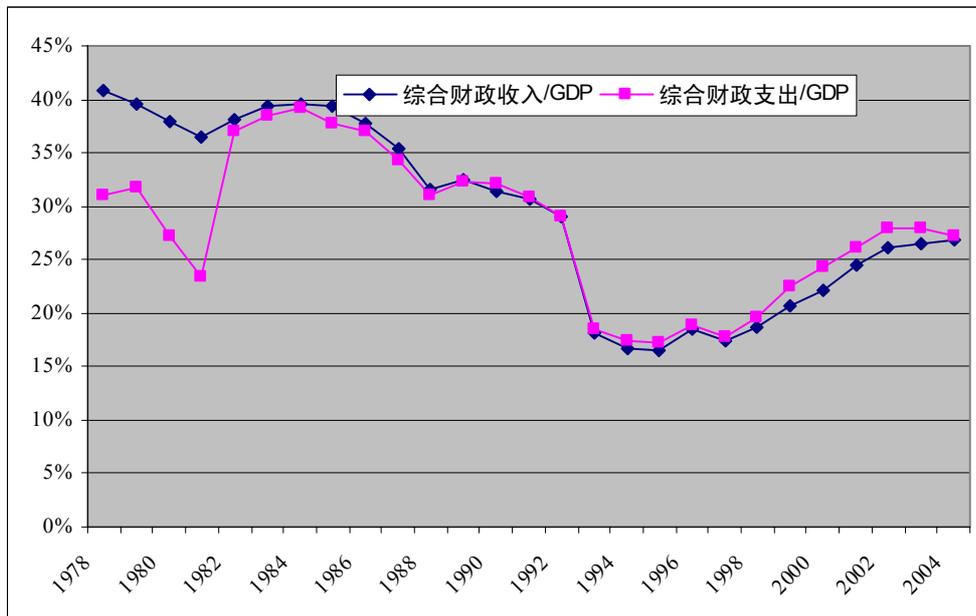
如果说九十年代中国政府未能在社会政策方面有所作为是因为“巧媳妇难为无米之炊”，那么今天政府汲取能力方面的问题已大致解决了，为社会政策的出现奠定了财力基础。

图一：财政收入与社保基金收入的增长速度（亿元）



数据来源：国家统计局，《中国统计摘要，2005》，北京：中国统计出版社，2005年，第68—69，192页。2004年的预算外收入和支出是估计数。

图二：综合财政收支占GDP的比重



数据来源：国家统计局，《中国统计摘要，2005》，北京：中国统计出版社，2005年，第68—69，192页。2004年的预算外收入和支出是估计数。

三、公共政策议程设置模式

不过，汲取能力的提高只是社会政策出现的必要条件，不是充分条件。社会政策的出现，还有赖于政策导向的变化。如果“效率优先”的政策导向不转变，政府完全可能把增长的财政收入投放到发展经济的项目上去，而不是用到与民生相关领域。因此，我们需要从公共政策议程设置的角度去探讨中国政策导向变化的内在动因。

表一：议程设置的模式

民众参与程度	决策者	议程提出者		
		智囊团	民间	
低	I 关门模式	III 内参模式	V 上书模式	
高	II 动员模式	IV 借力模式	VI 外压模式	

议程设置是指对各种议题依重要性进行排序。任何一个社会都面临着各种各样的挑战，但政府应付挑战的资源是有限的，这些资源既包括财政资源、人力资源、信息资源、时间资源，也包括注意力资源。换句话说，在具体决策之前，政府不得不作出抉择，对处理哪些挑战有所取舍。议程是如何设置的？谁参与了议程的设置？为什么有些事情被提上议事日程，而另一些问题却被排斥在外？这些便是研究议程设置要解答的问题。依据议程提出者的身份与民众参与的程度，我们可以区分出六种议程设置的模式（见表一）。过去，在中国，议程设置主要采取前五种模式，即关门模式、动员模式、内参模式、借力模式、上书模式；只是到了最近几年第六种模式—外压模式—才浮现出来。^①社会政策的出现在很大程度上是议程设置模式转变的产物。

与其它五种模式相比，外压模式有以下几个特点。

第一，只有在初始阶段，外压模式里的议题倡导者是可以确定的。随着议题影响力的扩大、议题支持者的增加，谁是倡导者已越来越难分辨，他们的身份已变得越来越模糊。这时的关键是议题的民意基础到底有多宽厚，是否对决策者构成足够的压力。说到民意，我们应该区分两部分民众。一部分是所谓“关切的民众”（attentive public），一部分是一般大众（general public）。前者在数量上永远是总人口的一小部分，但他们对公共议题不仅十分关心，而且相当了解。他们对议题的支持有助于防止议题滑出舆论的焦点圈。后者是大多数人，他们对多数公共议题的注意力往往是短暂的；一般大众很少长期、执着地卷入某项争议。正是因为如此，一旦一般民众支持改变旧议程、接受新议程，对决策者的压力之大是可想而知的。在这种情况下，公共议程最可能变为正式议程（Roger W. Cobb and Charles D. Elder, 1975: 107-108）。

^①有关中国公共政策议程设置的详细讨论，请参见王绍光，“中国公共政策议程设置的模式”，《中国社会科学》，2006年第5期。

第二，外压模式产生作用的前提是少数人关心的议题变为相当多人关切的公共议程，否则压力便无从产生。而这个过程需要时间。即使某个议题已经提上了公共议程，如果它最终得以进入政策议程的话，同样也需要时间。因此，外压模式的一个特点是所需时间一般比其它模式长。

第三，由于前两个特点的存在，研究者往往很难准确地断定外力究竟通过什么方式最终影响了议程的设置。他们所能做的无非是在时间的先后顺序上将外部压力的形成与政府议程的变动联系起来。

上述三个特点是在一般情况下外压模式具备的特点。但也有特殊情况，即突然出现所谓“焦点事件”（focusing events），引起社会普遍的关注，进而迫使决策者迅速调整议程。焦点事件一般都是坏事，如灾难、事故等，它的发生对某一群人的利益造成现实的伤害、对其他人的利益可能产生潜在的伤害。这类事件的发生使得利益群体、政府官员、大众传媒、以及广大公众对现存问题有更深切的认识，希望纠正明显的政策失误（Birkland, 1997）。注意焦点的集中有助于打破已往的权力平衡，使争取议程转换的意见在公众舆论里占据上风，形成强大的民意压力，迫使决策者在短时间内调整政策取向。因此，有学者把焦点事件引发的反应阶段称之为“政策窗口”（policy window）（Kingdon, 1995）。由于焦点事件的影响是直接的、快速的、容易确定的，不少研究议程设置的学者都把注意力集中在它上面（Walker, 1997: 423-445; Light, 1982; Majone, 1989; Baumgartner and Jones, 1993）。

四、外压模式出现的背景

过去，在中国议程设置一般采取的是上面提到的五个模式，外压模式比较少见。尽管早在80年代中期，中央领导人就在提出决策科学化的同时，提出了决策民主化的主张，^①直到90年代后期以来，带民主色彩的外压模式才越来越常见。之所以会出现这样的变化，可以在两方面找到原因，一方面是压力从何而来，另一方面是压力为什么会产生影响议程设置的效果。

先看压力的根源。上面提到，虽然中国经济在过去四分之一世纪高速增长，但不息一切代价追求GDP高增长率也带来一系列严重的问题。这些问题也许在改革初期并不凸显；但随着时间的推移，它们变得越来越引人注目；到90年代末，有些问题已变得令人触目惊心，包括环境危机、贫富悬殊（地区差距、城乡差距、居民收入差距）、缺乏经济与社会安全（大规模下岗失业、就学难、就医难、各类事故频发）等。人们切实体会到经济增长不等于社会进步。与此同时，社会分化程度越来越高。在改革初期，由于社会分化程度低，人们容易形成共识。

^① 1986年7月31日，在全国软科学研究工作座谈会上，时任国务院副总理的万里首次亮出决策民主化和科学化的提法。他强调，领导人要尊重人们充分发表意见的权利，不要害怕别人讲不同意见的话，甚至讲反对自己的话，只有在高度学术自由的气氛中，才能才思泉涌，触类旁通，独立思考，提出真知灼见。邓小平审阅万里的讲话全文后，当即作了“很好，全文发表”的指示。张登义，“邓小平同志与中国软科学”，《中国软科学》，2004年10月。<http://www.cssm.com.cn/web/news/displaynews/displaymod/mod1.asp?id=562>。

那时，哪怕某些人必须为改革付出代价，他们往往愿意为了长远的利益而牺牲短期利益，因为他们相信，改革最终会使所有人受益。随着社会日益分化，曾经让人充满希望的“改革”变得可疑起来。改革的金字招牌脱落了，有关改革的共识破裂了（孙立平，2005）。那些在前期改革中利益受损或受益不多的阶层对新推出的改革不再毫无保留的支持；恰恰相反，他们对凡是带有“改革”标签的举措都疑虑重重，生怕再次受到伤害。这些人仇视滥用权力、中饱私囊的官员，敌视一夜暴富、挥金如土的新贵，蔑视巧舌如簧、发“改革”财的学者。更重要的是，他们普遍感觉到中国的改革已经步入歧途，到了改弦更张、强调经济社会协调发展的时候了！这就是政府面临的社会压力所在。

那么潜在的压力是如何转化为现实的压力的呢？四个领域的变化发挥了关键性作用：利益相关者的施压、非政府组织的卷入、大众传媒的转型和互联网的兴起。

利益相关者的施压

先看利益相关者的施压。当社会分化不太严重时，各利益相关群体往往处于“自在”阶段，缺乏“自为”意识，也不大会为自身的利益向决策者施压。随着社会分化程度提高，各利益群体对自身利益变得更加敏感；随着各利益群体对自身利益变得更加敏感，他们便会产生向决策者施压的冲动。当然，冲动是一回事，能在多大程度上施压是另一回事。这里的关键是利益相关群体的动员能力。在所有利益相关群体中，拥有政治和组织资源的地区无疑最强。

区域政策是利益相关群体施压的一个例子。80年代中期以前，中国存在地区差距，但问题并不突出。“七五”期间（1986—1990年）提出了所谓“梯度发展理论”，1988年更明确提出了“沿海地区发展战略”。这种非均衡发展战略反映了邓小平“两个大局”的构想。他说：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个大局。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定时候，又要求沿海拿出更多的力量来帮助内地发展。这也是个大局。那时沿海地区也要服从这个大局”（邓小平，1988）。

由于国家政策明显向东部倾斜，结果导致东西部差距从80年代末起迅速扩大。（陈淮，2000）90年代初，学者与政策研究者就地区差距展开了一场争论，当时的主流要么认为中国地区差距没有扩大，要么认为地区差距不算太大，不必大惊小怪。^①邓小平也主张“现在不能削弱发达地区的活力”，应等到“本世纪末达到小康水平的时候”，再“突出地提出和解决”地区差距问题（邓小平，1992）。不过，落后地区不愿再等了。从那时起，在每年3月召开的全国人民代表大会上，都有来自内陆的代表公开表示对中央政策倾斜的不满。面对内陆省份越

^① 关于当时的争论，见王绍光、胡鞍钢，《中国：不平衡发展的政治经济学》，中国计划出版社，1999年，第一章。

来越大的压力，1996年八届人大四次会议上通过的“九五”计划及2010年远景目标纲要指出：要坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区差距。可惜，大部分政策措施力度不够，对于缩小东西部差距没有产生明显的效果。因此，90年代后半期，对政府区域政策批评的声音不绝于耳。在这个背景下，1999年3月，当时的总书记江泽民承诺，要研究实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展。6月，他又提出，要把加快开发西部地区作为党和国家的一项重大战略任务。2000年1月，党中央对实施西部大开发战略提出了明确要求，国务院成立了西部地区开发领导小组，才真正进入西部大开发的实施阶段（吕书正，2002）。其后，在全国人大上，面临巨大转型困难的东北三省人大代表纷纷投书，强烈要求中央实施东北振兴战略。2003年9月，“振兴东北地区等老工业基地”终于正式也成为中国政府的“战略决策”（吴冬艳，2003）。

非政府组织的卷入

再看非政府组织的卷入。在过去20年里，中国目睹一场前所未有的社团革命。截至2004年底，全国共有各类在民政系统注册的社会团体近15万个。很多研究中国社团的国内外学者把注意力放在注册社团上，误认为它们代表了中国整个社团领域。但事实上，在民政部门登记注册的组织仅仅是这个版图的很小一块。大量应该在民政部门注册的组织选择注册为商业机构，或者干脆不注册而开展活动。例如，许多为人熟知的民间环保组织就没有在民政部门注册。^① 更容易被忽略的是，按照中国法律，县以下的草根组织根本无需在民政部门登记注册，比如那些企业、机关、学校、街道、乡镇和村落内开展活动的社团。把注册与未注册的社团加在一起，总数至少在50万以上（王绍光、何建宇，2004：71-77）。

大多数社团也许对公共政策毫无兴趣，但有一类社团最大的关注点便是公共政策。它们是倡导性社团（advocacy groups）。人们习惯于把这类社团称为“非政府组织”或“NGO”。在中国各类NGO中，环保NGO最为积极。90年代以前，中国也有些环保社团，但绝大多数是自上而下组建的、半官方的环境科学研究团体。那时中国的环境污染问题还不太突出，民众对此不太关心。因此，那时的环保社团要么研究多于行动，要么干脆没有什么行动。90年代以后，生态环境恶化日渐显著，人们的环保意识也逐步高涨。在这个背景下，1994年3月31日，中国首家民间环保NGO——“中国文化书院·绿色文化分院”在民政部注册、在北京成立，简称“自然之友”。此后，北京又涌现出一批民间环保NGO，如“地球村”、“绿家园”等（吴晨光，2002）。进入新世纪，民间环保NGO（尤其是高校学生团体）开始在各地大量出现，遍布安徽、四川、山东、福建、重庆、广东、河北、云南等省、市、自治区，并呈逐年增加的趋势。

^① 一位上海民政局的原官员告诉笔者，她退休之后就为一家未经注册非政府组织工作，因为社团的注册门槛设得太高了。

势。据不完全统计，全国现有 2000 多家环保 NGO（洪大用，2004）。它们经费主要靠自筹（相当大比重来自境外捐赠），不依靠政府财政拨款。除了开展环保教育、配合政府编制环保计划、担任有关机构环保顾问外，这些环保 NGO 还竭力呼吁改善生态环境，并动员各种力量干预破坏环境的行为、工程和计划，对政府形成巨大的压力（唐建光，2004）。

大众传媒的转型

环保 NGO 数量不大，但能量巨大，原因之一是很多组织与大众传媒有千丝万缕的联系，要么其发起人、负责人和主要成员在传媒机构任职，要么它们在传媒机构有大量支持者和朋友。传媒把环保 NGO 的声音以放大的方式传播出去，无形中加大了它们的影响力。

中国的大众传媒不仅充当了环保 NGO 的“扩音器”，而且近年来在公众议程设置方面扮演着越来越积极主动的角色，进而影响到正式议程的设置与调整。传媒的议程设置功能有三个层次，第一是大众传媒报导或不报导哪些“议题”，第二是大众传媒是否突出强调某些“议题”，第三是大众传媒如何对它强调的“议题”进行排序（陈力丹、李予慧，2005）。我们这里说的不是指某几家传媒机构的某几次报导，而是指整体大众传媒在较长时期里的报导活动。很显然，不进入第一个层次，民众对一些议题就不会感知。例如，研究表明，80 年代的煤矿事故比现在更普遍、更严重，但当时矿难并没有成为一个公共议题。90 年代中后期以来，矿难成为国人关注的焦点之一，主要是因为大众传媒对它进行的广泛报导引起了公众的重视，不仅进入了第一个层次，还进入了第二个层次（王绍光，2004b）。在一个较长时期里，进入第二个层次的议题当然不止一个。这时，如果大众传媒对一系列“议题”的报导进行一定的排序的话，也会影响公众对这些议题的重要性的判断。

近几年来，中国民众对三农、农民工、生态环境、公共卫生、医疗保障、贫富差距等问题的关切，在很大程度上是传媒强调的结果。在中国，媒体的角色一直被定位在“宣传机器”上。例如，新闻出版署 1990 年颁布的《报纸管理暂行规定》第 7 条讲得很明确，“我国的报纸事业是中国共产党领导的社会主义新闻事业的重要组成部分，必须坚持为社会主义服务、为人民服务的方针，坚持以社会效益为最高准则，宣传马克思列宁主义、毛泽东思想，宣传中国共产党和中华人民共和国政府的方针和政策；传播信息和科学技术、文化知识，为人民群众提供健康的娱乐；反映人民群众的意见和建议，发挥新闻舆论的监督作用”（新闻出版署，1990）。那么党的喉舌为什么近年来会变得越来越具有公共性，成为连接政府与民众的双向桥梁呢？这是因为媒体的数量和性质都发生了巨大的变化。

在量方面，与改革初期比，电台的数量增加了三倍，电视台、报纸、杂志的数量都增加了十倍以上（国家统计局，2005：187）。质的变化更为深刻。从 80 年代开始，中国的传媒便开始市场化，这个进程在 90 年代以后加快了。现在，虽然国家仍掌握电台、电视台、报纸和一

些刊物的所有权，但传媒机构失去了国家财政拨款，必须在激烈的市场竞争中求生存。一旦追求利润成为传媒机构的主要驱动力，其日常运作的逻辑便改变了：它们必须考虑如何吸引读者或观众？如何扩大自身的影响力？当然党和政府的机关报、机关刊物自由度比较小，但这些传媒机构在转向传媒产业的过程中，都增设了自由度相对大得多的附属报刊，例如《人民日报》属下的《环球时报》，新华社属下的《瞭望东方周刊》，上海文汇新民联合报业集团属下的《新民周刊》和《外滩画报》，广东省新闻出版集团属下的《新周刊》，以及南方报业传媒集团属下的《南方周末》、《南方都市报》、《新京报》、《21世纪经济报导》等。本来就不属于党报系统的《中国新闻周刊》、《财经》、《商务周刊》、《中华工商时报》等报刊相对独立性也不小。在这些著名报刊的带动下，全国几百家报刊（例如《江南时报》、《大河报》等）纷纷开辟或增加新闻评论和公共事务讨论的版面，不断试图拓宽的言论边界。影响所至，已经波及到了某些广播和电视媒体。

在竞争的压力下，媒体往往会主动“三贴近”：贴近群众，贴近生活，贴近真实，不时报导敏感的新闻事件，评论敏感的时政话题。正是在这种背景下，大众传媒开始更积极主动地为各种利益诉求开辟表达的空间，促使某些民众关心的议题变为公共议题，进而推动国家政策、法律、体制的变革。

互联网的兴起

大众传媒面临的竞争不仅来自传统媒体内部，还来自新兴网络媒体，如互联网、手机短信等，尤其是互联网的兴起迫使传统媒体不得不改变以往新闻和信息的传播格局，并且为公众讨论公共事务提供更开放的空间。

如果从1994年4月20号中国正式进入互联网之日算起的话，中国进入网络时代不过10年之余。然而，如图三所示，互联网发展可以用“爆炸型”来形容。1997年初，全国的互联网使用者不过区区62万人；到2005年7月，这个数字已经暴增至1.03亿，而且增长的势头仍没有放缓的迹象。

2000年前，由于网民数量低于1000万，真正意义上的网络媒体还没有形成。随着网民在2001年突破2500万，情况开始发生变化。2002年，当网民超过4500万时，网络舆论急遽升温。2003年，当网民达到7000万时，网络舆论风起云涌，“黄碟”案、刘涌案、黄静案、宝马案、日本人珠海买春案、京沪高铁案、孙志刚案在虚拟空间掀起一个又一个巨大的舆论浪潮。难怪这一年后来被人称作“网络舆论年”（张玉洪，2003）。此后，互联网成为公众传递信息、表达意见、评论时政、释放情绪的一个主要渠道，网络舆论对公共议程设置的影响越来越显著。

图三



资料来源：中国互联网络信息中心，《中国互联网络发展状况统计报告》，历年。

与传统媒体比较，互联网最大的特点是人人都是潜在的信息发布者，信息多向（而不是单向）传播，信息传播范围扩大到全世界，信息可以瞬时传遍地球每个角落。这些特点使控制信息难上加难，使普通网民拥有了前所未有的话语权，也使公共权力不再可能完全在暗箱中操作。^①

出现具有公共性、开放性、交互性、多元性、瞬时性的网络媒体后，公共议程的设置逻辑也开始发生变化。在传统媒体时代，议程说到底是由屈指可数的传媒机构设置的；而政府通过控制传媒机构来影响议程设置相对来说比较容易。进入大众网络时代，情况就不同了，网民可以通过互动，将他们认为重要的问题（而不是传媒机构认为重要的问题）变为公共议程的一部分。例如，在官员腐败、下岗失业、贫富悬殊、处女卖淫、宝马车撞人、孙志刚被打致死、农民负担过重、农民工讨取欠薪、教育乱收费、医疗体制改革失败、朗咸平批评国企改革等一系列网上讨论活动中，网络舆论都显示出设置公共议程的力量，因为所有这些问题都触犯了民众十分关心的公平正义原则。

^① “全球互联网项目”通过比较各国资料发现，其它国家的多数受访者都不认为“通过使用互联网，人们对政府会有更多的发言权”，只有中国例外，60%以上的受访者同意这一说法。见郭良，“中国互联网的发展及其对民意的影响”，2004年4月26日在耶鲁大学法学院的演讲，http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3329。

由于网络已成为反映民意的渠道，中国的最高决策层对它也越来越重视。在 2003 年“非典”肆虐期间，国家主席胡锦涛和国务院总理温家宝都透露，他们也曾亲自上网，了解舆情。2004 年 9 月举行的中共十六届四中全会指出，“要高度重视互联网等新型媒体对社会舆论的影响”。为此，在传统内参报告以外，国务院办公厅秘书一局信息处最近开始定期编辑《互联网信息摘要》，报送国务院领导。《互联网信息摘要》反映的社会问题非常广泛，近年不少大案，如安徽阜阳假奶粉案、广州农民工讨薪遭打、湖南嘉阳违法拆迁案等都是通过这条渠道迅速上达国务院的（陈亮、董晓常，2005）。从高层对网络舆情的高度关注，可以看出网络媒体的影响力之大。

当然，网络媒体与传统媒体并不是相互对立的，它们的作用完全可以互补的。当某个议题引起网民广泛关注时，传统媒体往往会马上介入，进行采访和深度报导，黄静案、日本人珠海买春案、京沪高铁事件都是这样的例子。反过来，某家传统媒体机构对个别事件的报导可能在网络论坛上引起轩然大波，使它迅速变为公共议程的一部分。在更多情况下，网络媒体与传统媒体交互作用，很难辨别是谁引导谁。“孙志刚事件”就是两者互动的一个典型。在网络普及以前，广州地区的报纸就曾对“收容遣送事件”作过一些调查性或揭露性的报导，仅在 2000 年至 2001 年两年间，这样的报导就有 6 则之多，但都没有引起太大的反响（李艳红，2005）。2003 年 3 月 20 日，湖北青年孙志刚因未带证件，在广州收容所被打致死。3 月底，一位在北京学传媒的研究生在著名 BBS 提供网站“西祠胡同”的“桃花坞”讨论区公布了这个消息。“桃花坞”是全国各地媒体从业者聚集的地方。这则消息于是引起了《南方都市报》深度报导记者陈峰的注意。陈峰与他的同事在采访孙志刚的亲属和有关部门以后，于 4 月 25 日率先在报纸上对此案进行了揭露（陈峰，2005）。其后，别的媒体纷纷转载。但更重要的是，这时中国的互联网已发展到拥有近 7000 万网民，孙志刚事件在网络上引起了强烈反响。如果没有网民的推波助澜，这个事件也许会像以前一样，一时激起层层涟漪，但很快便恢复到风平浪静、水波不兴的局面。然而，借助网络的威力，这个事件造成舆论哗然，形成强大而持续的民意压力，并最终推动政府于 6 月 20 日废止了实行多年的收容遣送制度。网络媒体与传统媒体交叉作用竟能这么快导致一项制度的变革，这不仅在中国、即使在世界上恐怕也是空前的。

五、政策导向的变化

除了像孙志刚案这样的“焦点事件”外，在多数情况下，舆论影响公共议程的设置、进而影响正式议程的设置是一个较长的过程。对比最近几年提上公共议程的话题与政府政策的调整，我们可以看到两者之间存在一条清晰的脉络，包括三农问题、农民工问题、户籍改革问题、义务教育问题、公共卫生问题、医疗保障问题等。在所有这些领域，舆论对原有政策的批评一般都比政策调整要早 3 至 5 年，前者对后者的推动作用毋庸置疑（李异平，2004）。

最初，舆论批评的焦点集中在具体政策领域，但人们逐步认识到，具体政策之所以出现偏

差，是因为中央政府采取了“效率优先”的整体政策导向，^①地方政府则为了追求 GDP 高增长率而息一切代价。于是，近年来在网络和传统媒体上，我们看到对这种政策导向的普遍质疑和强烈抨击。面对舆论的压力，中央决策层不得不做出回应。为了缓解批评，2002 年底召开的中共十六大试图重新解释“效率优先、兼顾公平”的含意，使用了“初次分配效率优先、再次分配注重公平”的提法（江泽民，2002）。但贫富悬殊的残酷现实告诉人们，初次分配中的不公平问题（例如垄断行业与非垄断行业之间的收入差距，老板、经理、干部与普通职工之间的收入差距）同样需要重视，单靠财税等再分配杠杆来调节是远远不够的（刘国光，2005）。2003 年 10 月，党的十六届三中全会虽然仍然沿用“效率优先、兼顾公平”的提法，但其分量已被“以人为本”的“科学发展观”大大冲淡。到了 2004 年，十六届四中全会干脆放弃了“效率优先，兼顾公平”的提法（中共中央，2004）。2005 年底，中共十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》又进了一步，提出未来中国要“更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果”（中共中央，2005）。

指导思想是个纲，纲举目张。指导思想开始调整以后，新一届中央领导集体已经或正在采取一系列重大举措，切实解决生态环境恶化、地区发展失衡、农业基础薄弱、农村发展滞后、农民增收缓慢、城乡差距拉大、工人下岗失业、克扣拖欠工资、国有资产流失、职工权益受损、贫富过于悬殊、矿难事故频发、疾病疫情不断、医疗保障缺失、教育费用高昂、房价上涨过快、征地拆迁野蛮、社会治安不靖等问题（徐京跃、毛晓梅，2003；东仁，2004；孙爱东，2005；陈二厚、林红梅、谢登科，2005）。从“发展是硬道理”、“先富论”、盲目追求 GDP 增长，到“以人为本”、“共同富裕”、“构建社会主义和谐社会”是个历史性的跨越。没有民众对“改革”的质疑反思，没有新兴与传统媒体对公共政策的激烈辩论，没有社会要求重新定位中国改革的强烈呼声，政策导向出现如此巨大的转折是难以想象的（吴金勇、商思林，2005；仲伟志，2005；赵瀚之，2005）。

结 语

1978 年秋，中国共产党召开的十一届三中全会开启了一次伟大的历史性转变。从此，共产党抛弃了“以阶级斗争为纲”的左倾错误方针，将其工作重心转移到社会主义现代化经济建设上来。在改革开放的头二十年里，“效率优先”是一切工作的指导思想。中国政府一直坚持以经济建设为中心，试图抓住一切机遇加快发展，用发展的办法解决前进中的问题。在这些年里，虽然谈到“效率优先”时总会加上一句“兼顾公平”，但在实践中，各级政府（包括中央政府）的主要注意力集中在经济发展或经济增长上。发展一直被看作硬道理，其它一切，包

^① “效率优先，兼顾公平”最初是由周为民、卢中原牵头的“社会公平与社会保障制度改革研究”课题组提出来的，其主报告以“效率优先，兼顾公平：通向繁荣的权衡”为题发表于《经济研究》1986 年第 2 期。1993 年，中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》正式使用了“效率优先、兼顾公平”的提法。十五大坚持了这个提法。

括公平都变成了可以被牺牲的软道理。然而，随着时间的推移，片面强调效率、发展和经济增长的恶果逐渐凸显出来：在社会财富大量涌现的同时，各种不稳定的因素也在快速增加，使得上上下下都感到中国面临着重重危机。现在，越来越多的人认识到，效率也好，发展也好，经济增长也好，它们无非都是提高人们福祉的手段；我们不能本末倒置，把手段当作目的来追求。更准确地说，经济增长的成果必须由最广大的人民群众分享，而不应被一小部分人独享；经济改革的成本必须由社会各阶层分担，而不应仅仅落到普通工农的肩头。

最近几年中国政府及时对自己的政策作出了调整，开始实现从经济政策到社会政策的范式转移。如果说改革开放头二十年中国政府只有经济政策、没有社会政策的话，现在中国政府已经开始将更大的注意力转移到社会政策上来，并将更多的资源投入这个领域。《第十一个五年规划》中设立的公共服务指标甚至超过了经济发展的指标。这个根本变化之所以会出现有两方面的原因。国家汲取能力的大幅提高固然是变化的必要条件，加上政策导向的转变才构成充分条件。而公共政策议程设置模式的转换提供了政策导向转变的契机。与过去相比，今天在议程设置过程中，传媒、利益相关群体和民间大众发挥的影响力越来越大，用中共自己的术语来说，议程设置已变得日益“民主化”了；或用国务院总理温家宝的话来说，议程设置“突出了着力解决经济社会发展中涉及全局和人民群众关注的重点问题”。汲取能力提高和议程设置模式转换都是制度性的变革，而不是权宜之计。从这个角度观察，我们有理由相信中国政府会沿着既定的方向继续走下去。

参考文献：

- 1.陈二厚、林红梅、谢登科，2005，《透视中央经济工作会议：让百姓看得起病上得起学》，新华网 2005 年 12 月 7 日。
- 2.陈峰，2005，《孙志刚事件采访记》，载《今传媒》2005 年第 3 期。
- 3.陈淮，2000，《中国西部开发政策的战略转变》，<http://www.chinataleents.gov.cn/xbkf/index9.htm>。
- 4.陈力丹、李予慧，2005，《谁在安排我们每天的议论话题？》，载《学习时报》。
- 5.陈亮、董晓常，“互联网中国的新民意时代：意见也是‘财富’”，《互联网周刊》，2005 年 3 月 31 日，<http://media.163.com/05/0331/11/1G5T8FDT00141E7P.html>。
- 6.崔清新，2006，《中国 2005 年社会保险基金总收入近 7000 亿元》，新华社北京 2006 年 1 月 19 日电。
- 7.邓小平，1988，《中央要有权威》，载《邓小平文选》第 3 卷。
- 8.邓小平，1992，《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，载《邓小平文选》第 3 卷。
- 9.东仁，2004，《2004 决定中国走向的关键之年》，载《瞭望东方周刊》2004 年 12 月 27 日。
- 10.国家统计局，2005，《中国统计摘要，2005》，北京：中国统计出版社。
- 11.洪大用，2004，《民间环保力量成长机制研究》，<http://www.fon.org.cn/forum/printthread.php?threadid=5806>。
- 12.江泽民，2002，《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面：在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2002 年 11 月 18 日。
- 13.李丽辉，2006，《传递佳音、喜迎新春：去年国企利润突破 9000 亿元》，载《人民日报》2006 年 1 月 28 日，第一版。
- 14.李艳红，2005，《弱势社群的公共表达：当代中国市场化条件下的城市报业对‘农民工’收容遣送议题的报导》，http://mumford.albany.edu/chinanet/shanghai2005/liyanhong_ch.doc。
- 15.李异平，2004，《论媒体维护农民权益的多元化意义：以〈南方周末〉为例》，http://www.chinareform.org.cn/cgi-bin/BBS_Read_new.asp?Topic_ID=3091。

16. 刘国光, 2005, 《把‘效率优先’放到该讲的地方去》, 《经济参考报》2005年10月15日。
17. 刘铮、何雨欣, 2006, 《2005年我国国内生产总值182321亿元增长9.9%》, 新华网2006年1月25日。
18. 吕书正, 2002, 《实施西部大开发战略》, <http://www.china.org.cn/chinese/archive/219330.htm>。
19. 孙爱东, 2005, 《中南海关注民生一年间》, 新华网2005年12月1日
20. 孙立平, 2005, 《改革共识基本破裂》, <http://www.cul-studies.com/jiangtan/jianggao/200511/3077.html>。
21. 唐建光, 2004, 《中国 NGO: 我反对!》, 载《中国新闻周刊》第186期。
22. 王绍光, 2004a, 《顺应民心的变化: 从财政资金流向中国政府近期的政策调整》, 载《战略与管理》2004.2。
23. 王绍光, 2004b, 《煤矿安全生产监管: 中国治理模式的转变》, 载《比较》第13辑。
24. 王绍光、何建宇, 2004, 《中国的社团革命: 中国人的结社版图》, 载《浙江学刊》, 2004年第6期。
25. 王绍光、胡鞍钢 1993, 《中国国家能力报告》, 沈阳: 辽宁人民出版社。
26. 吴晨光, 2002, 《婴儿期的中国环保 NGO》, 载《南方周末》2002年1月7日。
27. 吴冬艳, 2003, 《“振兴东北等老工业基地”国策出台始末》, 载新浪网2003年11月24日。
28. 吴金勇、商思林, 2005, 《重思改革》, 载《商务周刊》2005年22期。
29. 谢登科, 2005, 《今年全国财政收入将突破3万亿大关 步伐加快》, 新华网北京2005年12月19日电。
30. 新闻出版署, 1990, <http://www.jincao.com/fa/law14.02.htm>。
31. 徐京跃、毛晓梅, 2003, 《2003年: 中国发展观创新, 国家踏上全面进步》, 新华网2003年11月27日。
32. 张玉洪, 2003, 《前不见古人的波澜壮阔: 2003年中国网络事件述评》, http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2960。
33. 赵瀚之, 2005, 《改革年演变成为质疑改革年: 2005 进退退话改革》, 载《赢周刊》2005年12月12日。
34. 中共中央, 2004, 《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议公报》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/19/content_1995366.htm。
35. 中共中央, 2005, http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm。
36. 仲伟志, 2005, 《2005中国改革交锋录》, 载《经济观察报》2005年10月10日。
37. 中央文献研究室, 1998, 《邓小平思想年谱》, 北京: 中央文献出版社。
38. Frank Baumgartner and Bryan D. Jones, 1993, *Agenda and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
39. Giandomenico Majone, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.
40. Jack L. Walker, 1977, "Setting the agenda in the U.S. Senate: a theory of problem selection," *British Journal of Political Science* 7.
41. John W. Kingdon, 1995, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. New York: Harper Collins.
42. Paul C. Light, 1982, *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter (with Notes on Ronald Reagan)*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
43. Roger W. Cobb and Charles D. Elder, 1975, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
44. Thomas A. Birkland, 1997, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.

From Economic Policy to Social Policy: The Historic Shift of Chinese Public Policy Pattern

Shaoguang Wang

Abstract: From 1978 to the mid 1990s, aiming at speeding up the pace of economic development, the Chinese government followed the reform principle of 'efficiency first, then equity' and focused on formulating and implementing economic policies. To a great extent, we can say that there were only economic policies in China during this period and no social policy. However, as more and more pressing social problems and conflicts occur at the beginning of the new century, the Chinese government set out to redirect its attention to the issues of social policy and

began to invest more resources in this field. That is to say, the pattern of China's public policy is in the transition from the economic policy orientation to the social policy orientation. Put such a transition into the context of the large scale of socio-political-economic transformation in China, this paper aims to reveal the reasons of such a change in China's public policy pattern. The author argues that the prominence of social conflicts constitutes the background of such a change, the enhanced financial capacity of the central government provides the financial condition for such a change, and finally the changing of China's public policy agenda setting model injects intrinsic impetus for such a change.

Keywords: Economic Policy, Social Policy, Extraction Capacity, Pattern of Public Policy, Agenda Setting