

中国公共政策议程设置的模式

王 绍 光

任何社会在任何时候都面临着各式各样的挑战，但政府应付挑战的资源是有限的。在制定公共政策时，政府往往不得不对优先处理哪些挑战有所取舍。能否影响决策过程固然是权力的一面，能否影响议事日程的设置则是权力更重要的另一面。因此，在讨论政策制定时，我们必须首先了解：议程是如何设置的？什么人影响了议程的设置？本文依据议程提出者的身份与民众参与的程度区分出六种政策议程设置的模式，重点讨论这六种模式在中国的实现形式和发展趋势。观察议程设置模式的转换有助于我们领会中国政治制度的深刻变迁。

关键词 公共政策 议程设置 政治变迁

作者王绍光，1954年生，政治学博士，香港中文大学政治与公共行政系教授。

参与选举决策者固然重要，但这种参与几年才有一次机会。在一些所谓“民主”国家，大多数民众对政治的参与仅局限于这一种方式。每过几年，他们在选举热潮的裹挟下过一把“当家作主”的瘾，此前此后，他们只是一板一眼地当顺民，对政治不闻不问，要问也不知从何入手。然而，决策者上任以后的所作所为对民众的生计、国家的前途影响甚大。因此，决策决不应该是决策者们的禁脔，哪怕他们是老百姓选举出来的。真正的民主体制必须给民众参与政策制定全过程的机会。

谈到政策制定，一般人都把注意力集中在决策过程本身，而忽略了一个至关重要的问题：为什么有些事情被提上议事日程，而另一些却没有？任何一个社会都面临各种挑战，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，政府不得不做出抉择，对处理哪些挑战有所取舍。1962年，美国政治学家巴查赫(Peter Bachrach)和巴热兹(Morton Baratz)发表了一篇文章，题为“权力的两方面”。^①这篇短短六页的论文之所以很快变成政治学的经典之作，是因为它指出了个显而易见、但人们往往视而不见的简单事实：能否影响决策过程固然是权力的一面，能否影响议事日程的设置则是权力更重要的另一面。有学者曾比较过美国两个城市，甲污染严重，但当地政府与民众很少讨论污染问题；乙情况好得多，不过当地政府与民众却十分重视如何减少污染。究其原因，才发现甲城有势力强大的利益集团操控着议程设置，千方百计避免污染问

① Peter Bachrach and Morton Baratz, Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol. 56, no. 4 (Dec. 1962), pp. 947—52.

题引起当地老百姓和政府官员的注意。^① 试想，一个被严重不平等困扰的社会，政府却从来不处理公正问题；无论在这个社会里其他问题的决策过程有多么民主，我们还是可以看到一只若隐若现的黑手在幕后操控着议程设置。因此，在讨论政策制定时，我们必须首先了解：议程是如何设置的？谁参与了议程的设置？为什么有些问题拿到台面上讨论、另一些问题却被排斥在外？

议程设置是指对各种议题依重要性进行排序。为了便于分析公共政策的议程设置，我们可以将议程分为三大类：传媒议程、公众议程和政策议程。传媒议程是指大众传媒频频报道和讨论的问题；公众议程是引起社会大众广泛关注的问题；政策议程是指决策者认为至关重要的问题。这篇文章的重点是政策议程设置，但这三种议程的设置可能是互相关联的。例如，西方国家的实证研究发现新闻媒体可以引导民众把关注点集中在某些议题上。在那里，传媒要影响公众议程的设置，往往不是通过直截了当地告诉民众哪些议题重要、哪些议题不重要，因为这样做常常适得其反。更有效的方法是对某项议题进行反复报道，并把这些报道放在引人注目的位置或时段。研究传媒议程设置的鼻祖之一科恩（Bernard Cohen）有句话说得很到位：传媒如果对受众“怎么想问题”指手画脚，恐怕很难成功，但它对受众“想什么问题”的控制却易如反掌。^② 正因为传媒议程对公众议程设置具有毋庸置疑的影响，近几十年来，在传媒学中，探讨传媒议程与公众议程的关系已变为一门显学。^③ 近年来，有些西方传媒学者更进一步，开始讨论传媒议程与政策议程的关系。^④

不过，传媒并不是影响大众舆论的唯一原因，政治动员、社会运动、突发事件，以及其他很多因素都可能导致民众转变对公共事务的看法和情绪。无论公众议程是如何形成的，它与政策议程的设置关系更为密切。既然本文的侧重点是政策议程设置，我们将不会详细考察传媒如何影响公众议程，而是径直把注意力集中在公众议程与政策议程的关系上。

如上所述，公众议程是社会大众认为政府应该关注的问题。尽管人们的看法不尽相同，但假如定期进行民意调查的话，从对“什么是最紧迫的社会问题”的回答中就能描绘出公众议程变化的轨迹。哪怕没有民意调查，公众议程也会以其他方式表现出来。考察民众关心的问题与政策制定者关注的问题呈现什么样的关系，可以为我们确定政治制度的性质提供一个新的视角。不少人把官员的产生方式作为划分政治制度的唯一标准，这是把形式凌驾于实质之上。更关键的是，什么人在政策议程设置的过程中扮演怎样的角色、民众关心的问题是否被提上决策者的议事日程。如果政策议程的设置被统治者或少数精英分子把持、民众关心的问题与政策制定者关注的问题南辕北辙，哪怕官员是民选的，这种制度也不配被称为“民主”的。反之，如果公众议程能够对政策议程产生直接的影响、后者能切实反映前者的内容与排序，即使官员并非由直选产生，把这种制度斥之为“不民主”也显得过于简单化。换句话说，通过考察公共政策议程设置，我们可以透过表象、更深入地认识政治制度运作的逻辑。

基于上面的分析，我们依据政策议程提出者的身份与民众参与的程度区分出六种议程设置的模式（见表1）。^⑤ 这篇文章将分别讨论这六种模式在中国的实现形式和发展趋势，其目的是通过观察议程设置模式的转换来揭示中国政治制度的深刻变迁。

① Matthew A. Crenson, *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

② Bernard C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963, p. 13.

③ Maxwell McCombs and Donald Shaw, The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, 1972, pp. 176—87.

④ John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 1995.

⑤ 科比（Cobb）及其合作者认为议程设定有三种模式，相当于我们这里所说的“外压”、“动员”和“内

表 1 公共政策议程设置的模式

		议程提出者		
		决策者	智囊团	民 间
民众参与程度	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

关门模式

这是最传统的议程设置模式。在这种模式里，没有公众议程的位置；议程的提出者是决策者自身，他们在决定议事日程时没有、或者认为没必要争取大众的支持。在传统社会里，当一般老百姓没有什么政治参与意识时，这是议程设置的主要模式。在当代中国，这种议程设置模式也没有完全消失。1988 年的“物价闯关”也许可以算得上一个例子。

从计划经济转型到市场经济，价格改革当然是题中应有之义，但价格从由政府管制过渡到由市场供需决定的难度可想而知。1980 年代初，邓小平曾警告，价格改革必须如履薄冰。^① 直到 1985 年，他还认为“理顺生活资料价格恐怕要用三年，加上生产资料价格的改革，需要的时间更长”。^② 从 1985 年到 1987 年，随着物价改革缓步推进，居民消费价格指数开始上扬，出现 1950 年代初以来从未见过的通货膨胀率。^③ 到 1988 年 2 月初开会分析经济形势时，中央政治局清醒地认识到，当时物价上涨幅度过大，超过了老百姓的承受能力。为了稳定物价，国务院出台了一系列控制社会集团购买力、压缩固定资产投资的措施。在做了这些铺垫后，国务院 4 月初决定调高部分农产品的收购价格，并对城市职工的补贴由暗转明。尽管如此，全国随即掀起了一波抢购狂潮。在这种情况下，价格改革理应放缓一点。但当时中国实际最高领导人邓小平认为，价格改革刻不容缓。在 5—8 月会见外国访客时，他反复强调，“物价改革非搞不可，要迎着风险、迎着困难上”，希望闯过物价改革这个难关。^④

在此背景下，6 月 9 日，《人民日报》发表了评论员文章《改革有险阻 苦战能过关》。虽然文章作者很清楚，物价改革会暂时损害不少人的利益，但他相信，人民对这种冲击可以承受。基于这种乐观的估计，中央政治局于 8 月中旬讨论并原则通过《关于价格、工资改革的初步方案》，确定价格改革的总方向是，少数重要商品和劳务价格由国家管理，绝大多数商品价格放开，由市场调节。8 月 19 日，该方案一经披露，立即在全国范围内引起新一波抢购狂潮，甚至出现挤兑未到期的定期存款来抢购商品的情况。

在物价闯关这个事件中，议程设置完全没有民众参与。决策者下决心快速推动价格改革后，甚至没有做出争取民众理解和支持的努力，只是一厢情愿地假设民众会明白决策者的苦衷。结果 1988 年全年，居民消费物价指数飙升 18.8%，造成民众普遍不满。事后，邓小平从这个事件中汲取了一个深刻教训：“制定一切政策，要从实际出发。只要注意这一点，就不会犯大错误。如果发现错误，要赶快纠正，不要掩饰，不要回避”。^⑤

① “参”模式。受他们的启发，再结合中国的实际，我提出议程设定有六种模式，而不是三种模式。见 Roger Cobb, Jennie Keith Ross, and Marc Howard Ross, *Agenda Building as a Comparative Politics Process*, *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1 (March 1976), pp. 126—138。

② 福建省地方志编纂委员会：《福建省志·物价》，http://www.fjsq.gov.cn/ShowText_nomain.asp?ToBook=181&index=32&。

③ 邓小平：《抓住时机，推进改革》（1985 年 7 月 11 日），《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 131 页。

④ 国家统计局编《中国统计年鉴（1999）》，中国统计出版社，1999 年。

⑤ 人民网：“中国共产党大事记（1988 年）”，<http://www.people.com.cn/GB/33831/33835/2527651.html>。

⑥ 邓小平：《保持艰苦奋斗的传统》（1989 年 3 月 23 日），《邓小平文选》第三卷，第 288 页。

动员模式

与关门模式一样，动员模式里的议程也是由决策者提出的；与关门模式不同的是，在动员模式里，确定一项议程后，决策者会千方百计引起民众对该议程的兴趣、争取他们对该议程的支持。也就是先有政策议程、后有公众议程。在什么样的情况下决策者会放弃关门模式而采取动员模式呢？首先，广大民众具有了强烈的参与意识，关门模式的正当性遭到普遍的质疑。其次，所涉及的议程执行起来需要得到民众普遍、自觉的合作。再次，决策者缺乏实施该议程所必需的资源。在这三种情况下，决策者会希望用某种方式动员民众参与议程设置，以减少执行阶段的障碍；但他们同时又不希望、或不放心民众主动参与议程设置。

中国人民非常熟悉动员模式。在毛泽东时代，从土改、三反五反，到总路线、大跃进、人民公社，再到四清、文革，几乎每一次重大的、战略性的议程设置都采取了这种模式。动员模式一般包括五个阶段：首先是“运动开始，发出文件”。文件既可采取中共中央、国务院文件的形式，也可采取人民日报社论、评论员文章的形式，甚至还可采取“毛主席最新指示”的形式。第二阶段是“层层传达、普遍宣传”。传达往往是先党内、后党外，先干部、后群众，要求做到家喻户晓、人人皆知。需要强调速度时，则要求传达不过夜。第三阶段是“认真学习、深刻领会”。学习是指学习文件、社论、辅导材料之类，其目的是让大众吃透中央精神，包括为什么要提出新议程，什么是新议程的“精神实质”，以及落实新议程的步骤、方法等。第四阶段是“抓住典型、以点带面”。典型既可以是正面典型，也可以是反面典型。典型的意义在于用实例向广大群众展示新议程的必要性、可行性和优越性。最后，通过以上几个阶段的工作，动员模式希望能统一思想、形成共识，从而达到贯彻落实新议程的目的。

美国政治学者林德布洛姆曾将政府获取民众服从的手法归纳为三大类。第一是压服，即在暴力威胁下，民众不得不服从；第二是收买，以恩惠来换取民众的服从；第三是说服，通过教育动员，让民众内化官方的意识形态，将政府意图转化为自觉行动。毛泽东时代常见的动员模式便属于第三类，其优点是比压服和收买成本低，但缺点是难以持续、长久地奏效。^①

改革开放以后，中国在议程设置方面采取动员模式的频率大大降低了，但并未放弃。例如，在以下政策的议程设置中，这个模式依然在起作用：提倡一对夫妇只生一个孩子（1980年），在个体经济中开辟就业渠道（1981年），在农村全面建立家庭联产承包责任制（1982年），开展“五讲四美”活动、清除精神污染（1983年），加快城市经济体制改革（1984年），推行国营企业职工工资改革，破除大锅饭（1985年），改革劳动制度、打破铁饭碗（1986年），反对资产阶级自由化（1987年），深化企业劳动人事、工资分配、社会保险制度改革（1992年），深化企业职工养老保险制度改革（1995年），对公有制企业实行大规模减员增效、下岗分流（1997年），在全国范围内进行城镇职工医疗保险制度改革（1998年）。^②

内参模式

在内参模式里，议程不是由决策者提出的，而是由接近权力核心的政府智囊们提出的。形形色色的智囊通过各种渠道向决策者提出建议，希望自己的建议能被列入决策议程。他们往往不会努力争取民众的支持，而更看重决策者的赏识；他们有时甚至不希望所讨论的问题变成公众议程，因为担心自己的议案可能招致民众的反对，最终导致决策者的否决。在这个模式里没有民众与决策者的互动，只有智囊们与决策者的互动。

① 查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场：世界的政治—经济制度》，王逸舟译，上海三联书店，1992年。

② 人民网：“中国共产党大事记”，<http://zg.people.com.cn/GB/33835/index.html>。

在毛泽东时代，大部分重要决策都是由毛泽东、周恩来等最高领袖亲自决定的。^①那是一个伟人的时代，但这并不意味着完全没有内参模式的地位。以下三个例子从时间上跨越了1950年代初到1970年代初，从中可以看出当时内参模式的特点。

案例一：1950年6月下旬朝鲜战争爆发，到8月初，朝鲜人民军已经解放了朝鲜90%以上的领土。当时社会主义阵营普遍以为朝鲜统一指日可待。中国领导人却没有盲目乐观。8月23日，在总参作战室工作的雷英夫等人经过反复研究最新情报后做出判断：美军可能很快在仁川登陆，切断朝鲜人民军的补给线，形成南北包围和夹击人民军主力的态势，使朝鲜战局发生逆转。他们进一步预测，9月15日是大潮，美军这一天登陆的可能性最大。毛泽东得知后说：“这些判断有道理，很重要”，“很快结束战争是不可能了，战争肯定是持久的、复杂的、艰苦的”，并随即作出应对部署。^②雷英夫的报告直接影响了最高领导人的战略决策。

案例二：1956年6月，波兰波兹南的工人为增加工资、改善生活状况而举行示威，保安部队进行镇压造成很大伤亡，在全国引起很大的震动和愤慨。8月，曾因“右倾民族主义错误”而被解除统一工人党总书记职务的哥穆尔卡再度出山，并要求当时担任波兰国防部长的苏联元帅罗科索夫斯基返回苏联。10月17日驻波苏军出动坦克部队包围华沙，企图进行镇压。波兰人民群情激昂，波苏军队互相对峙，形势非常紧张。在整个事件中，中国驻波兰大使馆一直强调问题的核心是波兰的反苏情绪，把波兰事件定性为“反共事件”。但通过深入采访，新华社驻波兰记者谢文清的判断截然相反。他在10月12日的电文中说，问题的症结是苏联的大国沙文主义。苏军出兵后，谢文清又在10月22日发回的密电中写到，“华沙的调集军队之举是不够明智的，引起人民强烈的不满”。^③当时，中央有关波兰的信息主要只有大使馆和新华社两个来源，中央后来接受了谢文清的意见，批评了大使馆的看法。受到毛泽东、周恩来高度赞赏的谢文清调研材料在一定程度上影响了后来中共中央对苏联的立场。^④

案例三：1969年3月，中苏之间发生武装冲突，从而引发了对苏联战略的讨论。有人认为，苏联的战略将会东移，进攻中国；有人认为，苏联仍是向西，同美国争夺欧洲。国内最担心的则是美苏是否会联合反华。1969年底，经过深入调查研究，新华社驻西德记者王殊以翔实的材料和数据证实，欧洲是美苏争夺的重点，苏联的根本利益在欧洲。对于发展中德关系，王殊认为，首先要破除西德是“军国主义”、“复仇主义国家”的老框框。通过广泛采访，他得出结论，在西德占主导地位的是和平主义。同时，西德经济发展很快，有扩大国际市场的需要。如果加强两国的贸易关系，对双方都会有好处。王殊因而建议中央考虑先邀请西德反对党领导人访华，以推动执政党更积极地发展两国关系。看了王殊的报告后，毛泽东、周恩来大加赞赏，并于1972年7月下旬单独召见了王殊；外交部也破例数次对他发出内部通报表扬。王殊的报告对最高领导人确立中国的全球战略产生了相当大的影响。后来中德关系果然发展神速，于1972年9月29日草签两国建交联合公报，其中王殊功不可没。^⑤

由上面三个例子可以看出，毛泽东时代的内参模式有三个特点。第一，内参发挥作用的领域主要与国家安全有关；第二，内参主要不是来自研究机构，而是来自参谋和情报收集机构。

① 例证见中央档案馆《党的文献》编辑部编《共和国重大决策和事件述实》，人民出版社，2005年。

② 雷英夫：《抗美援朝战争几个重大决策的回忆》，《党的文献》1993年第6期。

③ 沈志华：《一九五六年十月危机：中国的角色和影响——“波匈事件与中国”研究之一》，《历史研究》2005年第2期。

④ 王殊：《一位讲实话的记者同事》，《大公报》2005年7月19日。

⑤ 王殊：《中德建交亲历记》，世界知识出版社，2002年。

第三,内参往往是个别“智囊”的作品,而不是“智库”的成果。中华人民共和国成立之后面临着险恶的国际环境,如何让新生的共和国自立于世界民族之林是当时中国最高领导人不得不优先考虑的问题。很显然,这三个特点都带有鲜明的时代痕迹。

改革开放以后,内参模式更为常见,究其原因,最关键的是,中国面临的历史任务发生了深刻的变化。如果说毛泽东时代首先要解决的是自立问题的话,那么改革开放要解决的问题是如何使中国自强。发展现代经济涉及广泛的领域,其复杂性超越了任何个人的能力。这就要求对决策辅助机制加以改造。过去那种依靠个别智囊的体制已经很难适应现代决策需要,必须代之以决策咨询群体。正是在这个时代背景下,中国在改革开放之初便提出了决策科学化的口号,并着手逐步建立健全思想库体系。

最早出现的思想库可能是1980年形成的“中国农村发展问题研究组”,其成员是一批具备“通天”关系的高干子弟及知识分子子弟。在中央书记处研究室和中国社会科学院的支持下,该组成员四处调研,并把报告直接送到中央领导人办公桌上,为1981年中央农村工作会议准备了系统全面的第一手调查数据。后来,他们又参与了中央关于农村的几个“一号文件”的制定,形成一支有实力的决策研究力量。后来,发展组成员分别进入中国经济体制改革研究所(简称体改所)等研究机构。^①随着改革向城市和工业方向推进,体改所的作用日益凸显,成为1980年代中国最有影响的思想库。这种状况一直持续到1989年。在此前后,另外一些智囊机构也应运而生,包括国务院内设立的若干个研究中心(后来整合成为国务院发展研究中心)、中信国际研究所等。^②

1990年代以后,随着经济活动越来越复杂,研究领域的专业分工也越来越精细。因此,中国科学院、中国社会科学院、各部委办、各重点高校属下的研究机构开始越来越积极地卷入政策研究和咨询工作。^③即使在以前被视为非常敏感的外交领域、两岸关系领域,近年来也出现了几十个大大小小的思想库。^④除此之外,高级知识分子聚集的各民主党派也不甘寂寞,纷纷利用其“直通车”的便利向政府高层建言、反映社情民意。^⑤与此同时,中央领导人还从各领域特选了一小批所谓“中央直管专家”,作为最高决策的咨询对象。这些与中央保持直接联系的智囊对中央决策的影响当然更大。^⑥

上述思想库一般都会出版诸如“简报”、“参阅”之类的内部报告。这些发行量很小的内参,往往可以直达天庭。最高领导人则几乎每天都会圈阅、批示、转发一些报告。^⑦在正规渠道之外,部分研究人员还凭借自己的学术声望和人脉关系通过非正常程序向最高当局递交密札或进谏。^⑧

2002年末,新一届中央领导人上任以后对决策科学化、民主化更加重视,并作出了表率。

① 黄锜坚:《王小鲁:十年》,《经济观察报》2005年4月21日。

② 邹蓝:《中国智囊机构对政府管理决策过程的影响》,中国改革论坛网,2004年2月18日, <http://www.chinareform.org.cn>。

③ 林双川:《中南海倾听“科学思想库”进言》,《半月谈》2004年第20期。

④ 孙哲:《中国外交思想库:参与决策的角色分析》,《复旦学报》2004年第4期。

⑤ 洪绂曾:《开创参政议政、社会服务工作的新局面——在九三学社中央参政议政和社会服务工作会议上的讲话》(2003年10月23日), <http://www.93.gov.cn/ldyl/ldjh/ldjh9.htm>。

⑥ 玉米:《易纳入选中央直管专家》,南方网,2005年3月15日, <http://www.southcn.com/finance/zhixing/200503150885.htm>。

⑦ 谌彦辉:《内参揭秘》,《凤凰周刊》2005年第14期(总183期)。

⑧ 例如原中国社会科学院研究员、现全国政协专职委员何新曾将自己写的每个报告同时复印7份,送报邓小平、江泽民、陈云、王震、李鹏、李先念、王任重等高层领导,并向一些领导人当面进言。见何新《我在中国政治中的风雨二十年》, <http://www.hexinnet.com/documents/qcth/1.htm>。

从2002年12月26日到2006年5月26日,新一届中央政治局已经举办了31次集体学习活动,请哲学社会科学和自然科学方面的专家讲课,平均40天举办1次学习活动。^①同时,新一届领导班子十分重视思想库、智囊团的建设。^②为此中国科学院提出要“充分发挥国家科学思想库作用……增强对国家重大发展战略的咨询能力”;^③中国社会科学院也要求各研究所“努力担当思想库和智囊团的重任,更好地为党和国家决策服务”。^④可以预见,未来在议程设置上,内参模式还会扮演相当重要的角色。

借力模式

在内参模式中,政府智囊们只关心自己的建议是否会得到决策者的青睐。借力模式的不同之处在于,政府智囊们决定将自己的建议公之于众,希望借助舆论的压力,扫除决策者接受自己建议的障碍。无论中外,一般而言,政府智囊们都希望直接影响决策者,而不是采取迂回的方式;不到万不得已,政府智囊们不希望因诉诸舆论而得罪当权者。那么,他们为什么会偶尔出此“下策”呢?恐怕最主要的原因是,智囊们深信自己的建议有强大的民意支撑,而政府内部却存在反对的声音。

在中国,借力模式并不常见,但最近却有一个很好的例子。从1990年代起,中国开始市场导向的医疗体制改革。根据1993、1998、2003年三次国家卫生服务调查,改革后城乡居民的医疗费用支出越来越高,而享有社会性医疗保险的人比例越来越小。^⑤2003年的非典危机暴露了公共卫生体制改革的缺陷,也顺带引发了人们对医疗体制改革的反思。^⑥但此后仍有政府官员公开声称,必须进一步推行市场化的医疗体制改革,让“国有资产逐步退出公立医院”。不过,在2005年春,国务院发展研究中心社会发展部和世界卫生组织“中国医疗卫生体制改革”合作课题组却发表了6份专题报告和1份总报告,证明医改是“不成功”的,甚至是彻底“失败”的。由于这些报告刊登在内部刊物上,它们最初并没有引起人们的注意。2005年6月底,情况突然急转直下。国务院发展研究中心社会发展部副部长葛延风在接受媒体采访时,透露了总报告的内容。他指出,未来中国医疗卫生体制的改革应该坚持两条原则:一是追求公平,要确保所有社会成员都能够得到基本的医疗卫生服务;二是要强调卫生投入的绩效,即在有限的全社会卫生投入水平下,使全民族的健康水平获得最大限度的提高。而市场化改革不可能达到这两个目的。^⑦几乎同时,卫生部政策法规司司长刘新明也在《医院报》上说出了“市场化非医改方向”的话。^⑧

这两则报导一面世便在媒体上和民众中引起轩然大波:媒体上一时间出现大量有关医改的报导和讨论;而民众则几乎一边倒地同意“医改不成功”的判断。^⑨虽然有些市场派的学者坚称,医改不能走回头路;^⑩虽然卫生部希望回避关于医改是否“不成功”的话题,^⑪但潘多拉的盒子已经

① http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/29/content_3849521.htm。

② 李长春:《从“三贴近”入手改进和加强宣传思想工作》,《求是》2003年第10期。

③ 齐彬:《中国科学院学部正在积极构建国家科学思想库》,中新社北京2004年6月2日电。

④ 张车伟:《努力发挥思想库和智囊团的作用》,《中国社会科学院院报》2004年2月24日, <http://www.cass.cn/webnew/file/2004022412838.html>。

⑤ 王绍光:《政策导向、汲取能力与卫生公平》,《中国社会科学》2005年第6期。

⑥ 王绍光:《中国公共卫生的危机与转机》,《比较》2003年第7期。

⑦ 张冉燃:《医改“会诊”结论:从总体上讲,改革不成功》,《瞭望新闻周刊》2005年6月28日。

⑧ 杨中旭:《中国医改思路出现重大转折》,《中国新闻周刊》2005年第24期。

⑨ 唐勇林:《调查显示九成公众不满意10年来医疗体制变化》,《中国青年报》2005年8月22日。

⑩ 胡舒立:《谨防医保改革刮“共产风”》,《财经》2005年第16期。

⑪ 李宗品:《高强:不要争论医改成功与否》,《新京报》2005年11月29日。

打开,如果政府医改的思路不作重大调整,民众是难以接受的。^① 看来,智囊们借力之举相当有效。

上书模式

这里的“上书”是指给决策者写信,提出政策建议,不包括为个人或小群体作利益申述之类的行为。上书模式与内参模式十分相似,都是有人向决策者提出建言,不同之处在于建言人的身份。在内参模式里,建言人是政府的智囊或智囊机构;在上书模式里,建言人不是专职的政府智囊。不过,建言人也未必是一介平民,他们往往是具有知识优势、社会地位的人。只有这种人才拥有某种“话语权”,才了解上书的管道,提出的建议才可能被重视。其实,即便是精英们的上书,往往也是石沉大海,毫无反响。清朝不断“上书各中堂、各大人、各先生”的龚自珍在《送南归者》中不是发出过这样的感叹吗:“布衣三十上书回,挥手东华事可哀”。一般民众,人微言轻,他们的上书往往在秘书那里就被挡住,很难送到决策者跟前。无论古今中外,由平头百姓一纸上书影响议程设置的案例简直是凤毛麟角。

上书模式固然很少出现,但并不意味着当代中国完全没有这样的例子。2003年7月3日,怒江、澜沧江、金沙江的“三江并流区”被联合国教科文组织正式批准为世界自然遗产。几乎同时,2003年8月中旬,国家发展与改革委员会通过了怒江流域水电开发方案。怒江兴建水电站的决定马上引起一批环保组织的反对。一方面,他们通过各种方式动员媒体发出反坝的声音,争取舆论支持;另一方面,他们上书国务院领导,要求停止怒江水电梯级开发。2004年2月中旬,在发改委上报国务院的报告上,国务院总理温家宝亲笔批示:“对这类引起社会高度关注、且有环保方面不同意见的大型水电工程,应慎重研究,科学决策”,暂时搁置了一度箭在弦上的怒江水电工程。^② 2005年7月,温家宝总理赴云南考察工作期间,地方官员向他反映怒江水电建设停工已久,地方不知如何进退,希望中央能尽快定夺。温总理回京后,即指示发改委、环保总局、水利部等有关部门“加紧论证研究,尽快拿出自己的意见”。由于担心怒江工程重新启动,61个环保组织和99位个人又于2005年9月起草一份公开信,并将它呈送国务院、发改委、环保总局等有关部委。^③ 与此同时,支持开发怒江水电的人也上书中央领导,希望该工程早日上马。^④ 正反两方面的上书形成拉锯战,使中央到目前为止还没有对怒江工程定案。民间组织的活动与上书如此影响中央政府的决策,这在中国恐怕还是第一次,成为一个标志性的事件。

随着社会自由度的加大,社会地位不同、立场各异的人将会更积极地运用自己的发言权。因此,上书今后有可能变成影响中国议程设置的主要模式之一。

外压模式

与上书模式一样,在外压模式里,议程变化的动力来自政府架构之外。它与上书模式不同之处不在于“外”,而在于“压”。在上书模式里,议程的提出者希望通过给决策者摆事实、讲道理来影响议程设置;在外压模式里,议程的提出者虽然不排除摆事实、讲道理的方式,但他们更注重诉诸舆论、争取民意支持,目的是对决策者形成足够的压力,迫使他们改变旧议程、接受新议程。在上面提到的怒江水电一案中,我们已经看到了外压模式的影子。在一般情况下,外压模式有以下几个特点。

① 这可以从胡舒立的文章和高强的讲话发表后引发的批评潮看出一斑。

② 曹海东、张朋:《怒江保卫战幕后的民间力量》, <http://finance.sina.com.cn/g/20040524/1237774903.shtml>。

③ 胥晓莺:《NGO“怒江保卫战”逆转?》, <http://www.businesswatch.com.cn/ArticleShow.asp?ArticleID=1253>。

④ 郭少峰:《两院士上书建议开发怒江水电》,《新京报》2005年10月23日。

第一,只有在初始阶段,外压模式里的议案倡导者是可以确定的。随着议案影响力的扩大、议案支持者的增加,会越来越难分辨谁是倡导者。这时的关键是议案的民意基础到底有多广,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,但他们对公众议题不仅十分关心,而且相当了解。他们对议案的支持有助于防止议案滑出舆论的焦点圈。后者是大多数人,他们对多数公众议题的注意力往往是短暂的,很少长期、执着地卷入某项争议。正因为如此,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,公众议程最可能变为政策议程。^①

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众议程,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众议程,要最终进入政策议程的话,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他模式长。

第三,由于头两个特点的存在,研究者很难准确断定外力通过什么方式最终影响了议程的设置。他们能做的无非是在时间的先后顺序上将外部压力的演化与政府议程的变动联系起来。

上述三点是一般情况下外压模式的特点。但也有特殊情况,即突然出现所谓“焦点事件”(focusing events),引起社会的普遍关注,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,它们会对某一群人的利益造成现实的伤害、对其他人的利益产生潜在的伤害。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。^② 注意焦点的集中有助于打破已往的力量平衡,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,迫使决策者在短期内调整政策取向。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)。^③ 由于焦点事件的影响是直接、快速、容易确定的,不少研究者都把注意力集中在它上面。^④

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1980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,^⑤直到1990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,可以从两方面考虑:压力从何而来?压力为什么会产生影响议程设置的效果?

先看压力的根源。虽然中国经济在过去四分之一世纪里高速增长,但不惜一切代价追求高增长率也带来一系列严重问题。到1990年代末,有些问题已变得触目惊心,包括环境危机、贫富悬殊、缺乏经济与社会安全等。与此同时,社会分化程度越来越高。在改革初期,由于社

① Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1975, pp. 107—108.

② Thomas A. Birkland, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1997.

③ John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives and Public Policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins, 1995.

④ Paul C. Light, *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter (with Notes on Ronald Reagan)*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982; Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press, 1989; Frank Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agenda and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993.

⑤ 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。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》,http://www.cssm.com.cn/web/news/displaynews/displaymod/mod1.asp?id=562。

会分化程度低,哪怕某些人必须为改革付出代价,他们也往往愿意牺牲短期的个人利益,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,改革的金字招牌脱落了。^①那些在前期改革中利益受损的阶层对新推出的改革不再毫无保留地支持,而是对带有“改革”标签的举措疑虑重重,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到了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压力呢?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。

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,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。1980年代中期以前,中国存在地区差距,但问题并不突出。其后,由于国家政策明显向东部倾斜,导致东西部差距迅速扩大。^②1990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。^③邓小平也主张应等到“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。^④不过,落后地区不愿再等了。这时,在每年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倾斜政策的不满。面对内陆省份越来越大的压力,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:要坚持区域协调发展,逐步缩小地区差距。可惜,具体政策措施力度不够。因此,1990年代后半期,对政府区域政策的批评不绝于耳。在这个背景下,1999年中央提出了西部大开发战略,国务院并于次年成立了西部地区开发领导小组,正式进入西部大开发的实施阶段。^⑤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”。^⑥

再看非政府组织的卷入。在过去20年里,中国目睹了一场前所未有的社团发展。截至2006年3月底,全国共有各类在民政系统注册的社团近17万个。^⑦事实上,在民政部门登记注册的组织仅占社团版图的一个角落。大量组织选择注册为商业机构,或者干脆不注册。^⑧更容易被忽

① 孙立平:《改革共识基本破裂》,2005年9月20日,<http://www.cul-studies.com/jiangtan/jianggao/200511/3077.html>。

② 《中国西部开发政策的战略转变:访国务院发展研究中心市场经济研究所副所长陈淮研究员》,<http://www.chinatalents.gov.cn/xbkf/index9.htm>。

③ 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。

④ 邓小平:《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》(1992年1月18日-2月21日),《邓小平文选》第三卷,第374页。

⑤ 吕书正:《实施西部大开发战略》,中国网,2002年10月18日,<http://www.china.org.cn/chinese/archive/219330.htm>。

⑥ 吴冬艳:《“振兴东北等老工业基地”国策出台始末》,新浪网,2003年11月24日。

⑦ 民政部公布的2006年一季度民政事业统计数据,<http://admin.mca.gov.cn/mztj/yuebao0603.htm>。

⑧ 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的非政府组织工作,因为社团的注册门槛设得太高了。

略的是,按照中国法律,县以下的草根组织根本无需注册,如那些在企业、机关、学校、街道、乡镇和村落内开展活动的社团。加上未注册的组织,全国至少有50万以上的社团。^①

大多数社团对公共政策没有兴趣,但有一类社团最大的关注点便是公共政策,即倡导性社团。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。1990年代以前,中国也有环保社团,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。1990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,涌现出一批民间环保NGO。^②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,并呈逐年增加的趋势。据不完全统计,全国现有2000多家环保NGO。^③它们的经费主要靠自筹(相当大的比重来自境外)。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。^④上面提到的怒江水电工程便是一例。

环保NGO数量不多,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。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,进而影响到政策议程的设置与调整。传媒的议程设置功能有三个层次:报导或不报导哪些“议题”,是否突出强调某些“议题”,如何对它强调的“议题”进行排序。^⑤这里说的不是指某几家传媒机构的某几次报导,而是指传媒整体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,1980年代的煤矿事故比现在更普遍、更严重,但当时并没有成为公共议题。1990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。^⑥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,如果传媒对一系列“议题”的报导呈现一定排序的话,也会影响公众对这些议题重要性的判断。

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。^⑦为什么党的喉舌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?这是因为媒体的量和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。^⑧质的变化更为深刻。从1980年代开始,传媒便开始市场化,这个进程在1990年代以后加快。现在,国家仍掌握电台、电视台、报纸和一些刊物的所有权,但失去了国家财政拨

① 王绍光、何建宇:《中国的社团革命:中国人的结社版图》,《浙江学刊》2004年第6期,第71—77页。

② 吴晨光:《婴儿期的中国环保NGO》,《南方周末》2002年1月7日。

③ 洪大用:《民间环保力量成长机制研究》,自然之友论坛,2004年6月, <http://www.fon.org.cn/forum/printthread.php?threadid=5806>。

④ 唐建光:《中国NGO:我反对!》,《中国新闻周刊》2004年第24期。

⑤ 陈力丹、李予慧:《谁在安排我们每天的议论话题?》,《学习时报》2005年11月22日。

⑥ 王绍光:《煤矿安全生产监管:中国治理模式的转变》,《比较》第13辑,2004年。

⑦ 新闻出版署:《报纸管理暂行规定》, <http://www.jincaio.com/fa/law14.02.htm>。

⑧ 国家统计局编《中国统计摘要(2006)》,中国统计出版社,2006年,第196页。

款的传媒机构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、机关刊物的自由度比较小，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 世纪经济报道》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，不断拓宽言论边界。影响所至，已经波及广播和电视媒体。

在竞争的压力下，媒体往往会主动“三贴近”，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。

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 日中国正式进入互联网之日算起，中国进入网络时代不过 10 余年。然而，互联网的发展可以用“爆炸性”来形容。1997 年初，全国的互联网使用者不过区区 62 万人；到 2006 年 1 月，这个数字已经暴增至 1.11 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波波巨大的舆论浪潮。无怪乎这一年后来被人称作“网络舆论年”。^①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，网络舆论对公众议程设置的影响越来越显著。

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，传播范围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。^②

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，公众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，政府通过控制传媒机构来影响议程设置相对比较容易。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）变为公众议程的一部分。例如，在宝马车撞人、孙志刚被打致死、农民工讨取欠薪、医疗体制改革失败、郎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众议程的力量，因为所有这些问题都

① 张玉洪：《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。

② “全球互联网项目”通过比较各国资料发现，其他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 2004 年 4 月 26 日郭良在耶鲁大学法学院的演讲：《中国互联网的发展及其对民意的影响》，http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3329。

触犯了民众十分关心的公平正义原则。

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。^① 近年来，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。^② 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。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，使它迅速变为公众议程的一部分。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。^③ 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》深度报道记者陈峰的注意。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。^④ 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很快风平浪静。然而，借助网络的威力，这个事件导致舆论哗然，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，不仅在中国、即使在世界上恐怕也是空前的。

除了像孙志刚案这样的“焦点事件”外，在多数情况下，舆论影响公众议程的设置、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众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。^⑤

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，^⑥ 地方政府则为了追求 GDP 高增长

① 林双川：《中央领导高度重视网络舆论，民意汇入中南海》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-04/10/content_4404242.htm；董瑞丰、杨桃源：《网上议政催生民意生产力》，《瞭望》2006 年第 11 期。

② 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>。

③ 李艳红：《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。

④ 陈峰：《孙志刚事件采访记》，《今传媒》2005 年第 3 期。

⑤ 李异平：《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。

⑥ “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

率而不惜一切代价。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。面对舆论压力，中央决策层不得不作出回应。为了缓解批评，2002年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。^①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（如老板、经理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。^②2003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，但其已被“以人为本”的“科学发展观”大大冲淡。到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。^③2005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”。^④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。^⑤

在今日中国，六种公共政策议程设置模式依然并存。但与毛泽东和邓小平时代相比，强人政治的色彩已近销声匿迹。在议程设置过程中，随着专家、传媒、利益相关群体和人民群众发挥的影响力越来越大，“关门模式”和“动员模式”逐渐式微，“内参模式”成为常态，“上书模式”和“借力模式”时有所闻，“外压模式”频繁出现。用执政党自己的术语来说，议程设置已变得日益“科学化”和“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”。^⑥虽然“科学化”和“民主化”的程度未必尽如人意，但从这个角度观察，我们可以看到，中国政治的逻辑已经发生了根本性的变化，而西方舶来的“威权主义”分析框架则完全无力把握中国政治中这些深刻的变化。在过去几十年里，这个标签像狗皮膏药一样往往被随处乱贴。中国政治在此期间发生了翻天覆地的变化，贴在中国政治上的标签却一成不变。如此荒唐的概念与其说是学术分析工具，不如说是意识形态的诅咒。现在已经到了彻底摆脱这类梦呓的时候了。

〔本文责任编辑：李存娜〕

- ① 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。
- ② 江泽民：《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，《人民日报》2002年11月18日。
- ③ 刘国光：《把“效率优先”放到该讲的地方去》，《经济参考报》2005年10月15日。
- ④ 《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。
- ⑤ http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm。
- ⑥ 吴金勇、商思林：《重思改革》，《商务周刊》2005年第22期；仲伟志：《2005中国改革交锋录》，《经济观察报》2005年10月10日；赵瀚之：《改革年演变成为质疑改革年：2005进退退话改革》，《赢周刊》2005年12月12日。
- ⑦ 《温家宝主持召开座谈会征求“十一五”规划意见》，<http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-02-10/8/688742.shtml>。

(5) An Empirical Study of Government Purchasing and Resident Consumption in China*Pan Bin Luo Xinxing Xu Xuanhua* • 68 •

This paper aims to examine the impact of China's fiscal policy on the real economy by exploring the relations between government purchasing and resident consumption. Estimations are made using time-series data and urban and rural household data for 1995–2004, with the addition of a generalized common income model of government purchasing, and the results are compared. In particular, the time-series data variables are taken as a non-stationary stochastic process, and possible co-integration of variables, over-sensitivity of social consumption and significant structural changes in the disposable income coefficient are taken into account. The empirical results show that government purchasing expenses and residents' consumption are complementary, on the basis of both time-series and household data. The coefficients of complementarity are between 0.32 and 0.38, suggesting a similar degree of complementarity in both directions.

(6) Information Rent Seeking and Regulation*Cao Heping* • 77 •

This paper explores the post-entry behavior of multinational enterprises (MEs) in China. With the introduction of the MEs' two-stage growth in China, the author presents a dynamic principle-agent model to capture the information rent-seeking mechanism of MEs. It is concluded that there exist two types of rent-seeking behavior. One is benign and can promote economic growth; the other is malign and would exhaust the potential welfare of an economy. A regulation that encourages the benign while prohibiting its transformation into the malign through institutional designs is proposed.

(7) Public Policy Agenda-setting Patterns in China*Wang Shaoguang* • 86 •

In any society, the number of potential public issues almost always exceeds the capabilities of the government to process them. Issues thus must compete for a place on the decision-making agenda. While it is certainly a dimension of power to influence the decision-making process per se, it is perhaps even more important to have a say in setting the agenda. This paper first proposes a typology of agenda-setting models and then traces how those models have evolved in contemporary China. It concludes that only by grasping subtle yet significant paradigm shifts in agenda-setting can one fully appreciate the extent to which China's political system has transformed.

(8) Structural Barriers, Institutional Transformation and Resource Differentials: The Chinese General Social Survey Report*Bian Yanjie Li Lulu Li Yu Hao Dahai* • 100 •

Under the redistributive regime, work units and place of birth were the two structural barriers against occupational mobility, maximizing resource differentials among work units and localities while minimizing socioeconomic differences between occupations. The 2003 Chinese General Social Survey demonstrates that these structural effects continued but were reduced by market-oriented reforms with the rise of the non-state sector. The results show that income returns to occupational status are significantly higher in the non-state sector than in the state sector, both strengthening the status meaning of occupation and increasing the socioeconomic inequalities among individuals and families. To what extent do people view the increased socioeconomic inequalities as legitimate? How equal or unequal are opportunities for socioeconomic mobility? These are the important sociological questions implicit in the present research.

(9) Marketization and State Regulation: Income Distribution in the Urban Labor Market during the Period of Transition*Liu Jingming* • 110 •