

•体制与结构•

话语运动与议题建构：国家助学贷款政策的议程设置分析

①
濮岚澜，陈学飞
(北京大学教育学院，北京 100871)

摘 要：对作为政策行动者话语登台、互动表现载体的媒介进行内容和语义框架的分析，可考察国家助学贷款政策议程设置过程中各政策行动者可能承担的角色。研究表明，尽管国家是建构这一议题的主导者，但该议题的演化已不完全是国家理性设计的结果，而是由政府有意图主导、媒介市场化改革及更广泛的社会心理氛围共同契合形成的话语运动所推动的。

关键词：国家助学贷款政策；话语运动；议题建构；议程设置
中图分类号：G649.22；G359.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4203(2004)02-0033-05

Discourse movement and issue construction: the agenda-setting of the national student loan scheme in China

PU Lan-lan, CHEN Xue-fei
(Graduate School of Education, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The mass media is a carrier of policy actors' inter-action. The content analysis and frame analysis of media can be used to research the different actors' roles and relationships during the agenda-setting process of the national student loan scheme in China. The evolution of the policy issue wasn't the whole rational design of government, but the result of the discourse movement constructed by the initiation of the government, the unintended consequence of the media's market-oriented reform and the overall psychology of society synthetically, although the government was the key actor.

Key words: the national student loan scheme; discourse movement; issue construction; agenda-setting

一、研究的逻辑起点和分析思路

依据和社会历史背景进行了数量繁多的研究，然而这些研究都基于“社会复制”的隐含前提，其主张均聚焦于社会压力激发了教育变革，却对变革过程本

当前，学界已对国家助学贷款政策相应的理论

① 收稿日期：2003-11-18
作者简介：濮岚澜(1976—)，女，安徽滁州人，北京大学教育学院博士研究生，从事教育政策、高等教育管理与组织制度、教育基本理论研究；陈学飞(1949—)，男，辽宁复县人，北京大学教育学院常务副院长，教授，博士生导师，从事教育政策、比较高等教育研究。

身言之甚少。教育变迁的社会—政治理论认为，任何一个教育变迁要被公认，除特定的社会历史动力因素外，尚需要动员、意识形态影响等多种因素的支持。^[1]在从社会压力到制度形式变化的过程中，政策行动者都竭力运用语义框架界定公共议题，建构特定的政治意象。^[2]议题的阐述框架体现为一个由行动者互动建构形成的话语网络。

具体到我国国家助学贷款政策^①，导致其出台的议题“贫困生入学机会公平尤其是高校收费并轨改革以后的高等教育公平”^②，是被谁、以何种方式建构出来的呢？如果说这一新教育制度形式是国家响应民意的直接结果，那么，国家助学贷款政策的目标受益群体为贫困学生及其家庭，这一群体在社会权力结构中只拥有极其有限的行动资源和话语权，其权利诉求是通过什么渠道提出并聚结的呢？

本文以媒介为话语互动的表现载体，以媒介的内容与框架分析为方法，对其中国家、社会所可能承担的角色进行考察。因为从知识生产过程的角度而言，媒介是知识流通与消费的窗口，同时也是知识生产走向的呈现。一定意义而言，国家治理社会所依凭的最为重要的制度性安排之一，即是对知识生产和传播的治理。^[3]因此，媒介是政治行动者权力结构的体现。

二、议程设置：媒介对重大高等教育政策议题报道的取舍逻辑

陈敦源、韩智先依据政策学者威尔逊 (Wilson) 的论点，以政策“成本与利益”的集中与分散程度，将政策类型分为四类 (见表 1)，并从组织成本与媒体效应的角度分析了媒介对议题报道的取舍逻辑，认为政策报道率排序一般为：企业政治法案>利益团体法案>多数政治法案>客户政治法案。^[4]

表 1 基于威尔逊观点的政策分类

成本 利益	成本集中少数人	成本分散多数人
利益集中少数人	利益团体法案 如教师资格认定与资格证书	客户政治法案 如助学贷款
利益分散多数人	企业政治法案 如治理教育乱收费	多数政治法案 如全面推进素质教育

本文汇集了 1999—2002 年由中共中央、全国人大、国务院、中央教育行政部门发布的主要高教法规政策性文件^③，整理分析了人民日报报系对这些政

策报道的频次情况 (见表 2)。

表 2 人民日报报系报道 1999—2002 年重大高等教育政策的情况^④

时间	政策主题	频次
办学体制		
1999.5	《中华人民共和国高等教育法》实施	20
1999.6	深化教育改革全面推进素质教育	85
2000.6	民办学校党建	1
2001.7	全国教育事业第十个五年计划	3
2001.12	高等学校试办示范性软件学院	4
2002.5	民办高等教育机构招生	1
管理体制 (0 个政策被报道)		
投资体制		
1999.5	面向 21 世纪教育振兴行动计划	115
1999.6	加强高校资助经济困难学生	2
1999.8	助学贷款	1012
1999.9	助学贷款	1012
2001.6	高校招生收费	2
2001.6	治理教育乱收费	48
2001.7	助学贷款	1012
2001.7	助学贷款	1012
2001.12	高等学校招生收费	2
2002.4	国家奖学金	37
2002.5	助学贷款	1012
2002.6	助学贷款	1012
招生留学就业 (19 个政策被报道, 最高报道频次 50)		
内部管理		
2000.1	高等学校后勤社会化改革	5
2001.5	教师资格认定与资格证书	87
2001.8	教师资格认定与资格证书	87
2001.9	学校食品卫生安全管理	5
2001.12	高校后勤社会化改革	5
2002.2	高校后勤社会化改革	5
2002.2	高等学校学生公寓管理	1
2002.6	教师资格认定与资格证书	87
2002.7	高校建立国家生命科学与技术人才培养基地	8
2002.9	学校食品卫生安全管理	5
教学改革 (11 个政策被报道, 最高报道频次 37)		

依照威尔逊的分类架构，选择四组报道频次较高且分属不同性质类别的法规政策进行比较 (治理教育乱收费，48 则次；教师资格认定与资格证书，87 则次；全面推进素质教育，85 则次；助学贷款，1012 则次)，结果发现，作为客户政治法案代表的“国家助学贷款”的报道率不仅未比其他三类政策法案少，反而还远高于其他政策法规。这说明，媒介确实设定了国家助学贷款政策议题的显著性。这隐约透露着

特定议程设定者的着墨痕迹。^[5]因此,本文将对比较媒介库报道率的时序变化,探讨谁是真正的政策议题设置和建构者。

三、议题建构：不同议程设置者的话语互动网络

笔者选择了三类媒介库,一是中国期刊网的学术期刊全文库,代表学术界话语;二是中国资讯网(chinainfobank)中文媒体库,代表中国媒介话语总走向;三是人民日报报系报纸检索库,代表主流意识形态话语。^⑤

通过比较可发现,在从1992年原国家教委提议实行“双轨制”招生制度到1997年全面并轨的整个“双轨→单轨”的转变过程中,媒介对于高校收费问题和贫困生问题的反应相对而言都比较平淡,并不存在由高校收费和贫困生问题讨论引发助学贷款讨论的证据;恰恰是由于国家助学贷款政策文本的发布,把媒介的注意力同时引向了三个相关主题,使得关于高校收费所引发负面效应问题的讨论从零散、游离、私人化的状态,转向大规模的公开表达。

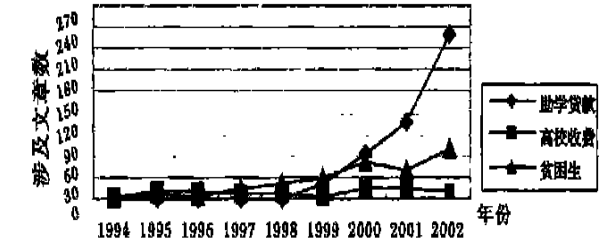


图1 学术期刊对相关不同主题的文章涉及频率

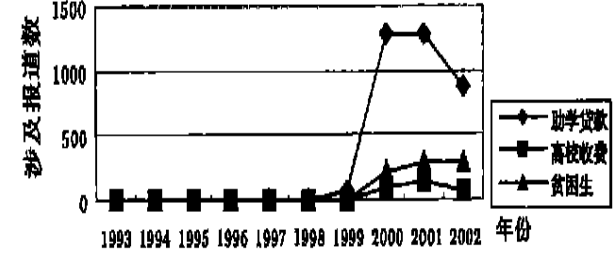


图2 中国资讯网对相关主题的报道频率对比

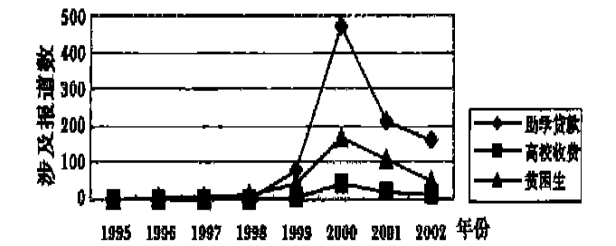


图3 人民日报报系对相关主题的报道频率对比

1. 国家作为政策行动者的话语塑造分析

对比图2、图3可发现,1999年,人民日报报系报道量几与中国资讯网的相关总条目数相当,可以说前者在掀起讨论热潮中起到了中坚作用。这说明,在政策发布初期,中央政府是最重要的议程设置者。事实上,在高校收费政策酝酿期,中央政府已把助学贷款作为配套政策整体进行考虑。如果说国家助学贷款政策议题被提上国家政策议程,其对政府的效用是增加贫困阶层的政治支持和统治的“义理性”,那么这一效用很长时期内在政府偏好次序中并不占优^[6],只是由于1999年前后大的社会氛围变化而被凸显出来。干部调查结果显示:2000—2002年,“保持社会稳定”均是领导干部的首要关注点;中国居民关注国内社会热点问题的调查则表明:1990年代中后期,失业下岗、福利制度等经济领域迈向市场化的改革已引起了公众心理的强烈震动。^[7]高校收费制度的出台只是中国社会整体市场化进程反映到教育界的一个关键点,这种改革必然伴随公众心理的巨大调整,若处理不当易引发社会不稳定因素。因此,对弱势群体处境的考虑在政府偏好中的效用增加。另一方面,尽管公众对于子女教育问题的关注程度大大低于对失业下岗、国企改革、社会保障等问题的关注,并且公众更可能因为非教育问题而出现游行示威等危及社会稳定的现象,但高校收费制度在1990年代中后期的大力推行无疑会对已处于振荡中的公众心理起到推波助澜的作用,这在客观上增强了贫困大学生资助政策对中央政府的效用。所以,尽管单独一个高校收费制度对于整体社会稳定的冲击力有限,但叠加于因经济领域改革所导致的公众心理震动之上,则不能不引起政府的大力关注,并且从一开始就设计了保障其平稳推行的配套政策,以保证在不引致太大社会不稳定因素的情况下实现高等教育收费制度的平稳过渡。无论高校收费政策具有怎样充分的学理依据,其出台无疑会给长期适应免费高等教育的公众带来震动,而国家助学贷款政策的出台则在一定时期内转移了公众对于高校收费政策的抵触情绪,也转移了媒介对于高校收费政策的注意力。

2. 其他政策行动者对话语运动的参与角色分析

尽管国家助学贷款政策最重要的肇始者和推动力是国家,但如果国家助学贷款政策的出台是国家响应贫困生及其家庭直接社会表达的结果,这是令人生疑的。因为贫困阶层虽然人数众多,但分散、无组织,很难形成集体行动,在决策层的代表很少,几乎没有影响力。而且,这一由国家发起,并由政府

扮演核心角色的变革，在发展过程中已经产生了不同于最初设想方式的新内容。对比图 2、图 3 可发现，人民日报报系在 2000 年以后对助学贷款话题的关注热度有所降低，但其他媒介的关注程度却进一步得到上升。这说明政府有意识地通过中央媒体进行宣传，从客观上启动了媒介整体话语对于相关问题的大讨论，但当主流媒介话语有所转向时，媒介整体的后期发展并未随着主流媒介的话语转向而转向，而是出现了不受主流媒介话语设计影响的方向逻辑，仍进一步朝着国家助学贷款政策的纵深方向掀起了一场关爱贫困大学生、关爱弱势群体的话语运动，并从舆论上促使国家对改进国家助学贷款政策的干预不断深入，在该政策出台后的两年间对其作出了若干较大的改动。本文认为，有关贫困生的游离、分散的表达之所以能形成集体性民意，媒介起了重要的构建作用。没有组织关联的参与者们在此利用运动话语的阐述和再阐述达成一象征协商 (symbolic negotiation) 过程，并因此建构“集体身份”，使分散的主体和行为构成一个新兴的社会运动。^[8]

就本文研究的媒介信息库中的信息而言，其语义框架除包含对国家助学贷款政策这一政府行为的正面报导外，还聚焦于贫困大学生的“苦难故事”、好心人热心相助的“侠义故事”的讲述及质疑国家助学贷款政策实行初期缺乏实质进展的批判言论。这是由于 1990 年代后中国媒介市场化趋势的推动，使媒介把更多的注意力转向与日常生活息息相关的事件。舆论学认为，一种公众议题的产生，直接来源于外界的信息刺激，外界刺激一旦与公众的价值观念、历史记忆、物质利益、心理因素发生碰撞，便会激起种种议论或产生多种情绪表现。1990 年代中后期，收入分配差距拉大，社会贫困人群增多，媒介对于“苦难故事”及“侠义故事”的报道正好与公众的心理期待相契合，从而充当了舆论的导火索。

原本话语权困乏的贫困生群体仅能以弃学，乃至自杀等极端的变通方式对权利意愿进行表达，并不具备表达条件，也缺乏主动表达的意愿，是媒介社会精英的推动使他们就制度改革要求作出实质性表达。还有部分贫困生基于“讲述自己的故事→媒介报道→获得资助→求学梦想实现”的集体性记忆的推动，更愿意积极配合采访活动。而媒介关注资源稀缺的群体，其进入成本很低，易塑造“弱者代言人”的社会形象。媒介借助“关注弱势”这一 1990 年代后在中国社会被不断重述和推崇的公众话语氛围，将私人行为转变成具有公共意义的社会行为，使游离、分散的言论无意中被媒介整合，塑造成为政府和

公众头脑中关于民意的集体想象 (collective imagination)， “集体民意”通过象征的软约束过程影响政府决策。由此，一个完全属于政府行为的国家助学贷款政策转变成了一个存在于公共认知中、由更多的社会成员共同参与的关注弱势群体的运动。而由于教育对社会结构复制、社会纵向流动所具有的特殊含义，更增添了此类故事保障社会健康性的象征意义。

故事热潮又进一步作为素材，成为公开讨论的基础，把那些被赋予了诠释特权的专家、决策智囊和社会精英更多地涉入进来。对比图 1、图 2、图 3，学术媒介讨论高峰相对于大众媒介的滞后与后期延续时间长的特点，可从侧面支持这一推演。而媒介先前所塑造的话语框架对于这些后入者尚存在约束压力，使其大多也在媒介建构的话语框架内对特定制度进行诠释，并进一步沿着已有的方向形成推动政策变迁的舆论氛围。

四、结论及进一步讨论的方向

上述分析表明，国家助学贷款政策议题的建构过程与其说是完全由一方有意策划的结果，还不如说是政策行动者话语互动网络的产物，但在这一互动过程中，并不是所有的行动者均具有同等的影响力，仍然存在更具主导性的行动者，且在不同时期会有不同的行动者以多种方式参与进来。政策出台初期，中央政府对整体话语走向几乎起到了完全控制的作用；当其他媒体出于争取更大市场经济效益的驱动而加入舆论构造时，由中央政府所启动的舆论话语就逐步在边缘部分滋生出新的话语逻辑，由多样化的媒介形成了具有不同特点的新一阶段的话语塑造运动，一些与原整体话语不同的声音由此诞生并逐步形成特定的语义框架，构成了具有象征意义的“集体民意”；新一阶段话语运动、讨论热潮的推进把更多的精英阶层吸引进来，基于情感煽动的叙述策略逐步过渡到理性的公开社会讨论，但此讨论基本脱离不开已经存在的语义框架，而社会精英对于理性诠释及提出问题解决方案的优先权却大大提升了民意在决策者心目中的权重，并最终形成可推动政府修正决策的社会表达。

更值得注意的是，话语运动与推动政策变迁的参与者对话语走向并不具有主观的塑造意愿，比如第二阶段大众媒介话语运动的形成似乎就是媒体市场化改革的一种“非意图结果” (unintended conse-

quences)^[9]。而非决策者的次级政策参与者，其对话语的建构之所以能够成功，也在于其所提供的话语框架暗合了决策者（比如中央政府）的效用需求，默许这种自发话语在此成为了决策者的上策。

将上述国家助学贷款的议题建构过程放置于中国社会制度变迁的大背景下，则有更多深远意味。人们究竟应当以一种什么样的方式去认知改革开放以来中国的社会变化，始终是学界争论不休的问题。一种意见认为，中国各领域内的制度变迁是一个逐步展开和深入的人为设计的自上而下的发展过程。另一种意见则主张，改革的发起和发展的根本原因乃在于社会本身的运动。^[10]而从本文案例看，前一范式似乎太过强调国家决策机构或部分决策人物的主动性和预见性，而过低估计了这一过程所包括的随机性和流变性；而后一范式则对现实过于理想化，在一定程度上忽略了普通社会大众行为所受的制度约束，在社会表达推动制度变迁的制度条件尚未充分时，高估了普通大众对于制度变迁的推动力量。

这一案例还将触及沟通途径与制度变迁，尤其是发生在威权社会中的沟通途径功能的一般性理论问题，触及国家与社会关系理论框架中以公共领域的“社会表达”机制推动社会变迁的关键问题。市民社会(Civil Society)^⑥并非只是一个制度性领域，它还是一个有结构的、由社会确立的意识形态，是一个在明确的制度和精英们自我意识到的利益之下和之上起作用的理解网络。要研究市民社会的这一主观维度，我们就一定要承认并集中关注一些特殊的符号性准则体系(symbolic codes)^[11]，关注这一案例话语塑造过程的特点和原因，就可能对中国“国家—市民社会”这一模糊结构的本质、建构过程及意义进行更深入的探讨。

注释：

① 本文探讨的国家助学贷款政策，是以1999年5月颁布的《关于国家助学贷款的管理规定(试行)》为开始标志并在其后不断进行修订的系列政策规定的组合。

② 本文只分析国家助学贷款政策出台的直接原因，即以均等高等教育入学机会公平为目标，不包括其他间接动因。

③ 政策清单参考了“中国教育政策制度变迁”课题组整理的《1978—2001年国家高等教育重要政策法规变化简表》。

④ 检索时间范围为1999年1月1日—2002年12月31日；只包括报道频次不为0的条目，且只列出供比较的四个

政策所在类别的详细报道情况，其余简略表示；报道频次为政策关键词直接检索的毛报道率，未考虑转载重复的情况；同一主题的系列政策归为一组，计算的是一组政策的报道总数。

⑤ 三个信息库的检索时间均截至2002年12月31日，起始时间为各信息库所存资料的最早时间。

⑥ “市民社会”常被含糊地用来指同国家相分离的社会。邓正来认为中国市民社会乃是非官方的公域和私域的合成。私域主要指不受国家行政手段超常干预的经济领域；非官方的公域是指在国家政治安排以外市民社会能对国家立法及决策产生影响的各种活动空间。如在电视、报纸等传媒中表达意见和观点，在讨论会和集会中零散地面对面交换意见等，它们可形成一种广泛承认的社会意见，即“公众舆论”。它不是由国家或政府来阐释的，但对其活动产生影响。本文在“非官方公域”意义上使用“市民社会”这一名词。

参考文献：

[1] Briab Salter, Ted Tapper. Education, Politics and the State: The theory and practice of educational change [M]. Grant McIntype Limited; London, 1981. 50.

[2] Michael Hill. The Policy Process in the Modern State (3rd. edition) [M]. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.

[3] 邓正来. 市民社会与国家知识治理制度的重构[A]. 市民社会理论的研究[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002. 238.

[4] 蔡炯青, 黄琼仪. 公共政策议题的议程设定研究——以“台北市垃圾费随袋征收”政策为例[R]. 台北: 中华传播学会, 2002-06.

[5] Cobb, R. W. & Ross, M. H. Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition[M]. University Press of Kansas, 1997.

[6] 袁连生, 等. 中国义务教育贫困儿童资助制度研究(天则经济研究所第四期政府体制改革最终报告)[R]. 2003.

[7] 国家城市发展研究院. 中国数字白皮书[C]. 北京: 中国时代经济出版社, 2003. 271-272.

[8] 李艳红. 媒介与当代中国消费者权益话语运动研究[EB/OL]. www.CCDC.net

[9] 吉登斯. 社会的构成[M]. 北京: 三联书店, 1989.

[10] 邓正来. 建构中国的市民社会[A]. 市民社会理论的研究[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002. 223-225.

[11] 杰弗里·C·亚历山大. 作为符号性分类的公民与敌人: 论市民社会的极化话语[A]. 国家与市民社会——一种社会理论的研究路径[C]. 北京: 中央编译出版社, 2000. 221.

(本文责任编辑 许 宏)