

从经济政策到社会政策的历史性转变

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月6日 王绍光

从1978年开始到1990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。在上世纪80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：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；在整个80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；直到90年代初，中国的改革是种全赢游戏 *w i n - w i n g a m e* 。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90年代，情况开始发生变化。如果说80年代的改革还是全赢游戏的话，90年代的改革越来越像一种“零和游戏” *Z e r o - s u m g a m e* ：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90年代中期，中国的总体基尼系数已上升到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，90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%。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，城市贫困问题凸现出来。

在农村，90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，多重税费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年的26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800美元的小康标准。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”。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”。

到90年代末期，出乱子迹象越来越多。在这种大背景下，中国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。

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，政治学里通常讲政策的“惯性”，政策的“路径依赖”。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，我们需要考察中国的汲取能力与政策过程发生了什么样的变化。

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。从上世纪80年代初开始，中国的汲取能力一路下滑，到90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。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10年，很明显分税制取得了巨大的、超乎预料的成功。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10年中从不足8000亿猛增至近37000亿，翻了近5倍。

综合财政收支占GDP比重也大幅提高。在1978—1995年间，这两个比重从30%—40%跌至16%—17%。1994年财政体制改革见效后，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，社保基金收入接近7000亿，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。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。

如果说上世纪90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。

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。

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。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。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。

与其他五种模式相比，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，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。这时的关键是议案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，他们对多数公共议题的注意力往往是短暂的；一般大众很少长期执著地卷入某项争议。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。

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他模式长。

第三，由于头两个特点的存在，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。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里调整政策取向。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*。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。

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。尽管早在上世纪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，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，但不惜一切代价追求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。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。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。

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。

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，地方政府则为了追求GDP高增长率而不惜一切代价。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。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。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。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，十六届四中全会没有出现“效率优先，兼顾公平”的提法。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”。

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。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。

与过去相比，今天在公共政策议程设置过程中，传媒、利益相关群体和民间大众发挥的影响力越来越大，议程设置已变得日益民主化了；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。

（作者单位：香港中文大学政治与公共行政系）

文章来源：中国经济时报 （责任编辑： zfy）