

转型期中国公共意识形态政策的议程设置*

——以高校思政教育十六号文件为例

■ 任 锋 朱旭峰

[内容提要]中国公共意识形态政策的议程设置机制是什么?本文以大学生思想政治教育领域的中央十六号文件为典型案例,探讨导致这一类政策出台的多方面因素。通过对于媒体触发、最高领导层意志和意识形态工程三种解释模式的说明和比较,本文发现,政治流中政府意识形态的变化、政策流中专家的调研和建议,以及具有准公共性质的媒体力量在中国公共意识形态政策的议程设置过程中发挥着重要作用。本文最后提出,现阶段中国公共意识形态政策的变迁正逐渐摆脱革命时代的权威强势控制,以一种开明的权威主导模式的面貌出现在公众面前。

[关键词]高校 思政教育 公共意识形态政策 议程设置

Abstract : What is the agenda-setting mechanism in China's public ideological policy? Taking as an example the No. 16 Document of the Central Committee of CPC with regard to the policy of ideological education in the post-secondary curriculum , this essay tries to explore the many factors that lead to the adoption of this kind of policy. By explaining and comparing the three major factors , namely , the triggering effect of the mass media , the will of the highest authority , and the government's ideological engineering , this essay tries to show that , in the chart flow of policy-making , the change of the government's ideology has a decisive impact on the change of policy , while the research and advices of the experts are instrumental in helping the government to find out whether the current policy is out of joint with orthodox ideology and to translate the value of orthodox ideology into policy. In this process , the mass media , which has quasi-public nature , plays a creative and flexible role. Observed from the perspective of the modern transformation of traditional political culture , the change of public ideological policy at the present stage takes the form of gradually throwing off the yoke of the tyrannical authority of the revolutionary era and following the guidance of an open-minded authority.

Keywords : universities and colleges , ideological education , public ideological policy , agenda setting

一、引言

改革开放三十多年来,处于现代化转型期的中国经历了巨大的变化。最为突出的变化显现在经济和社会领域,逐步融入全球化格局的社会主义市场经济迅速发展并且在人们的社会生活中造成深远影响。那么,这一时期的中国政府体制如何应对这种变迁,其政策运作过程产生了何种变化,这些一直是公共政策学者们关心的问题。本文将特别关注一类非常重要但几乎从来没有被公共政策学者深入研究过的政策领域——中国政府的公共意识形态政策,试图透过对其间政策触发机制的初步探讨,来理解转型期中国政策的议程设置机制及其变动趋向。

单纯就管理范围而言,社会主义体制下的公共意识形态包罗广泛,宣传、新闻出版、思政教育、宗教信仰莫不在其中。社会主义转型期的意识形态领域又是一个十分独特的研究对象,现有公共政策领域尚没有合适的理论去解释该领域政策的议程设置和变迁过程。本文发展了当代政策过程的主流理论,提出了一个适合中国的公共意识形态政策的议程设置模型。在实证上,本文将围绕当前重要的政策制定案例,以相关文献梳理为背景,结合对与案例相关的官员和专家学者的调查访谈,尝试对当前高校思想政治教育为代表的意识形态政策的议程设置机制进行初步的阐释,希望为今后更便利条件下的深入研究提供一个基础。

二、意识形态政策的议程设置 对多元流模型的修正

根据政策过程阶段理论,政策议程设置(*agenda setting*)是政策循环的起始阶段,是一项政策议题真正受到政策决策者关注并被他们提上议事日程的阶段。在所有关注政策的议程设定的理论模型中,Kingdon的多元流模型(*multiple streams*)已经成为西方学界最有影响的解释模型。多元流模型认为,相对于垃圾箱模型(*Garbage Can Model*)而言,政府应该是一个相对有序的组织,问题元流、政策元流和政治元流分别通过该组织。问题元流(*problem stream*)是指引起政府官员注意的社会问题,如公路死亡率、发病率和消费价格等的变动、重大事故事件等。政策元流(*policy stream*)是指政策共同体的研究者们会选择其中一个或一些问题提出自己视角下的政策建议。政治元流(*political stream*)是指公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、意识形态在国会中的分布状况,以及政府的变更等因素。每一条元流都有自己的特性,这些元流在一些关键的汇合处耦合(*coupling*)起来,政策之窗就打开了。此时,在政策倡导家(*policy entrepreneurs*)的努力下,政策最可能被提上议程。

多元流模型已经成为解释公共政策议程设置的主流理论。不仅在美国,支持者们将多元流模型用来解释英法德等国家的议程设定过程比较成功,而且,还有不少学者对多元流模型进行了修正和扩展,重要的成果如Zahariadis在研究英国时,将政治元流中的

国民情绪、利益集团、选举结果三个维度整合为一个概念变量——执政党的意识形态；Howlett 在研究加拿大政策问题时，将政策之窗分解为“可预测的”和“不可预测的”政策之窗；Travis 运用定量方法对美国外交援助政策进行了多元流的线性回归分析；Ex-worthy 在研究英国卫生公平问题时则将多元流模型扩展为中央与地方政策之窗对接(join-up)的问题，提出了“大窗口—小窗口”模型。

当借鉴西方理论来研究中国的政策过程问题时，应首先要追问：该理论能推广到中国的政策过程中去吗？多元流模型受到的最大质疑就是三个变量可能存在的不独立。如2005年日本大选被称为“邮政大选”，政治元(议会选举)与政策元(邮政政策的大讨论)的出现具有强相关性。如果一个理论的变量之间不独立，那么模型方法论上就存在缺陷。但是，反对此批评观点的人认为多元流的出现虽然可能不独立，但每个元流都遵循“自身的规律”，其发展变化也是与其他元流互相独立的。从上述学术争论可以看出，判断多元流模型是否适用于中国的标准，最关键的就是要看在中国是否存在独立的三个元流。我们的问题也就转化为在中国，政治、政策与问题三个元流相互独立吗？或者退一步讲，在中国政策过程中，什么情况下三个元流是独立的，而什么情况下则不独立？

对于中国这个政党力量相对较强的国家而言，可以将 Kingdon 的多元流模型中的“政治元”进行拆解，从而考察政治元是否对其他两个元流的控制过于强大，以至于连这两个元流的自身的规律也被打破了呢？Kingdon 将政治元分解为国家意识形态、利益集团、选举结果三个主要维度。因为中国是共产党领导下的多党合作制国家，执政党的换届并不会引起类似于选举制国家那样剧烈的政治格局和执政思路的周期性变化，所以，虽然中国共产党也会换届，但这一维度的变化作用有限，而只有在政治元的其他维度作用较弱的时候，它才能够产生较显著的作用。所以，“政府意识形态”和“压力群体”就是在通常情况下反映“中国政治元”结构的两个主导维度。

笔者提取中国政治元流中的两个相对独立的维度——“政府意识形态”和“相关压力群体”，并将政策的政府意识关注度的强或弱和相关压力群体与政府的联系松散抑或紧密作为分类的标准，把中国所有政策分为四类：限制性政策、公共意识性政策、分配/再分配性政策与体制性政策(如表 1 所示)。其中，“政府意识关注度”强弱的判断标准是，政府

表 1 中国政策的分类模型

| 政府意识形态关注度 | 相关压力群体与政府联系 | |
|-----------|------------------------------------|---------------------------------------|
| | 松散 | 紧密 |
| 弱 | 限制型政策 自然/生态/环境政策 人口政策、公共安全 | 分配/再分配型政策 产业政策、财政政策 福利政策、优先发展地区 |
| 强 | 公共意识形态型政策 宗教政策、文化政策 学生思想政治教育 | 体制型政策 政府机构改革、公务员制度、 国际协议、外交政策 |

在考虑该政策的相关问题时,是否会有意识地将国民情绪或意识形态的因素作为价值判断标准而引入政策决策的函数之中,相关压力群体与政府联系是紧密还是松散的判断标准是,那些受到政策规制的群体在政策制定之前反过来影响政策决策的能力大小。如与政府联系紧密的相关压力群体是产业界、地方政府和中央部委等,而与政府联系松散的相关压力群体有普通市民、农民、学生、农民工、普通教徒或刑事罪犯等。

朱旭峰领导的课题组以此分析模型为蓝本已经分别开展了限制型政策、分配/再分配型政策和体制型政策的实证研究工作,并发表了多篇论文。在限制型政策中,相关压力群体与政府联系相对松散,而政府意识形态的关注度相对较弱。此时政策流和问题流成为了政策变迁的议程设置的主要动力。在对国家废除收容遣送政策和公务员录用体检标准中取消乙肝病毒携带者限制的两个政策变迁过程的调查中,研究者发现当问题爆发时,政策流内的政策倡导家可以根据在现行体制内发现的漏洞,向决策者提出相对激进的技术不太可行的政策建议,以激发决策者实行制度变迁。^①在分配/再分配型政策中,政府意识形态关注度较弱,而相关压力群体与政府联系紧密。因此,相关压力群体的“压力流”和“政策流”成为了政策变迁的议程设置的主要动力。特别是,压力流和政策流之间还存在着一定的相关性。如在从中央到地方自上而下的资源和发展机会分配的发展战略决策过程中,地方政府作为相关压力群体反过来对中央政府的影响是中央政府决策的关键动力。在对中央政府将滨海新区提升为国家战略的决策过程的调查中,研究者发现地方政府领导和代表地方的专家在全国政协会议上的积极倡导,以及中央与地方领导之间的频繁互动,使天津得以获得国家对不同地区发展机会分配方面的优先倾斜政策。^②在体制型政策中,相关压力群体与政府联系紧密,而政府对该政策的意识形态关注度也很高,因此,这类政策的议程设置和变迁过程并不因为问题的爆发而启动,而决定政策变迁的往往是政府对该体制型政策的具有意识形态性质的理念上的变化,从而能够打破来自相对压力群体对政策的阻力。在对中国2008年中央政府机构“大部制”改革的决策过程的逻辑分析中,研究者反驳了来自公共政策过程中“分离的官僚政治模型”关于大部制改革受到来自中央部委利益阻碍的观点,指出中国“大部制”改革的基本动因和决策逻辑其实是由于中央政府对政府机构基本职能向“公共服务型政府”的转变及其落实。^③

本文所研究的问题就是为了解决该分类模型中公共意识形态型政策的议程设置机制。从模型中可以看出,公共意识形态政策的相关压力群体与政府联系相对松散,而政府对该类政策的意识形态关注度强。因此,政治元中的压力群体的力量在该类政策中的作用比较弱,而政治流中的政府意识形态的变化对政策变迁具有决定性作用,同时政策流中专家的调研和建议有助于政府厘清现行政策是否与意识形态相脱节,并帮助政府将意识形态层面的价值观落实为具体的政策安排。

为检验上述理论假设,本研究特别选取高等教育领域大学生的思想政治教育政策作为对象,关注该方面的政策议程设置机制。这一选择并非随意为之,而是鉴于该政策在当前政府意识形态中的高度重要性,而最主要的相关压力群体——高校学生——与政府决

策者的关系又相对松散。因而,该政策变迁过程作为优先的观察案例具有典型意义。另外,这一政策领域内的高层官员与专家也都承认从一种政策科学的角度对这个颇具中国特色的政治现象进行考察有其必要性和价值。^⑭

现有的相关研究多为思政教育领域对策性或规范性的政治文化解读,或从执政党角度总结改革开放时期党对于高校思想政治教育指导的历史经验,^⑮或从思政教育者的视角讨论该领域的发展和问题。^⑯政治科学意义上的经验性、实证性描述和解释几乎是空白,对于具体的政策过程机制进行研究的论著十分罕见。前述对策性总结性的研究偶尔会触及这个问题,^⑰或者从规范性角度探讨教育政策的制定。^⑱在公共政策和教育政策方面,有些相关论述值得注意。如关于义务教育治理模式的研究,有研究者指出领导层刻意塑造的意识形态并不符合现代公共精神,却长期主导着现代中国教育政策的变迁。新世纪以来中央政府治理模式的转变透露出了较强的公共精神。^⑲如通过对中共八大到十四大产生的历次政治报告的研究,研究者揭示出不同历史时段革命话语与公共话语在政策表述形式上的此消彼长。它们受到革命斗争的历史语境、马克思主义的理论语境和当代中国社会利益关系变迁的现实语境的不同制约。总体上现在的政策话语中公共性的比重相对革命话语有了很大的加强。^⑳这两个研究分别从宏观教育治理模式和政策话语形式上表现出与社会利益整体考量相呼应的公共性价值在当前政治和政策领域的凸现,值得注意。

三、社会主义体制下大学生思政教育政策的发展

要了解当前相关政策的演变特征,必须首先对这方面政策的历史发展有所把握。一般看法是将新中国成立以来的思政教育发展划分为两大阶段,即以改革开放为界标的前三十年和后三十年,也有学者将其称为传统思政教育阶段和现代思政教育阶段。^㉑这种划分对应于由改革开放所开启的经济社会之巨变,有其合理性。更有进一步的划分,将改革开放以来的发展分为1978~1984年从“文革”消极影响中恢复的阶段、1985~2004年“两课”形成和发展的阶段,与2004年以来改革深化的阶段。^㉒具体研究的政策变动即是标志着所谓改革深化阶段开启的重要文件即“中发(2004)16号”文件的出台过程。

宏观来看,自新中国成立始,中国共产党领导下的人民政府就对思想政治工作具有明确、强烈、自觉的使命感。毛泽东指出:“思想政治工作,各个部门都要负责任。共产党应该管,青年团应该管,政府主管部门应该管,学校的校长教师更应该管。我们的教育方针,应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者。”思想政治工作是党和政府部门与学校共同管理的重要领域。在这种意见指导下,政府教育部门对该领域密切关注,强调其重要性,如1962年5月,教育部发布《关于高等学校共同政治理论课教学安排的几点意见》,但这时期的政策发展在“文革”时期受到极左路线的强烈干扰,很长时期陷入混乱无序的状态。

改革开放以来大学生思想政治教育政策方面的发展体现出与社会实际进程紧密结合的特征。“文革”结束后,政治社会剧变导致的信仰幻灭曾经在青年学生群体中产生很大的消极影响。1978年4月,教育部办公厅发布《关于加强高等学校马列主义理论教育的意见》;1980年4月,教育部和共青团中央联合发文《关于加强高等学校学生思想政治工作的意见》。这一系列文件对于改变消极状况十分有力,很快恢复了正常的思政教育局面。在改革开放初期,除了经典的社会主义意识形态,比如辩证唯物主义和历史唯物主义教育、共产主义理想教育之外,还加强了适应工作重心向经济建设转移的内容,比如成才教育。

然而,20世纪80年代改革开放给中国带来的全方面冲击给思政教育提出了艰巨的挑战,众多的新问题新现象与传统教育理念和方法之间存在很大差距。1986年北京高校政治理论课的教学改革情况问卷设计结果显示,近三分之一的学生不满意高校的政治理论课,原因就是政治教育课内容空洞并与现实脱节。^{②③}邓小平在20世纪90年代初总结经验教训时认为,“十年最大的失误是教育,这里我主要是讲思想政治教育。”整个十年最大的失误就是教育领域、思想教育的失误,这促使了中央决心要大力加强和改进思政教育工作。比如在政治教育中特别强调了形势政策教育一定要认识到“稳定压倒一切”与反“和平演变”的重要性。而随着“冷战”结束后人权问题越来越成为中国与西方国家外交事务中的重要问题,大学生思想政治教育又开始加强马克思主义人权观的内容。^{②④}

20世纪90年代以来的历届领导和政府都坚持不懈地强调大学生思政教育工作的重要性。中共十五大把邓小平理论确立为党的指导思想,为进一步落实贯彻,以中宣部和教育部联合发布的《关于普通高等学校“两课”课程设置的規定及其实施工作的意见》为标志,确立了“两课”体系的“98方案”。之后随着十六大“三个代表”思想也被共同列为党的指导思想,课程设置进一步调整。1999年9月,中共中央发布《关于加强和改进思政工作的若干意见》。在此之前,以中共中央名义发布或批转的有关高校大学生思政教育的文件包括:1985年8月1日《中共中央关于改革学校思想品德和政治理论课程教学的通知》[中发(1985)18号];1986年5月29日《中共中央、国务院批转〈国家教委关于加强高等学校思想政治工作的决定〉》;1987年5月29日《中共中央关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》;1994年8月31日《中共中央关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见》(教育部思想政治工作司组,2008)。继承这种强化的趋势,以胡锦涛总书记为核心的党中央和政府,在21世纪初期更是把这方面的工作提到了一个前所未有的高度。这表现在2004年3月胡锦涛总书记对大学生思政课程教学状况做出批示,这是新中国历史上第一次由最高领导人做出这样具体的直接批示,对大学生思政课程课程的设置,在程序上也不同于以往由中共中央宣传部和教育部审定,自“98方案”以来都是由中央政治局常委会审定,审议决策的官方规格空前,这个批示发出后,由中宣部和教育部联合组织多家机构对大学生思政状况进行调查,按照试点进行了为期9个多月的广泛调研,这也是新中国历史上最大规模的同类调研活动。这些现象都表明了当前最

高领导层对大学生思政教育前所未有的高度重视。而这种深化阶段的直接政策标志,就是笔者要探讨的中央十六号文件。

四、中央十六号文件的出台动因

2004年8月26日,中共中央和国务院发布了《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》,即十六号文件。为了深入贯彻文件精神,中宣部、教育部印发了《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》(教社政[2005]5号)和《〈中共中央宣传部教育部关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见〉实施方案》(教社政[2005]9号)等二十多个配套文件,并在大规模调研的基础上起草了文件送审稿。经中央政治局常委会讨论,原则同意了送审稿,确定了大学生思政教育课程新设置的“05方案”。2006年6月,中宣部、教育部召开了全国高校思想政治理论课管理工作会议。2008年7月8日,中宣部和教育部又联合召开了“加强和改进高校思想政治理论课工作会议”,以进一步贯彻十六号文件精神 and “05方案”。刘延东在会议讲话中强调,高校思想政治理论课肩负五大职责,即用马克思主义中国化的最新成果武装大学生,推动社会主义核心价值体系建设,帮助大学生正确认识我国国情和改革发展稳定的现实问题,促进大学生提高政治鉴别力,增强政治敏锐性,培养高素质人才等。

如何认识十六号文件这样一个重要政策的出台过程?特别是其间的政策触发过程?有什么因素在这个过程中发挥了作用?其性质和意义是什么?以下笔者将根据初步调查获取到的信息进行剖析。

五、媒体中流传的解释

关于十六号文件的出台过程,目前公众能够接触到的是在舆论媒体中普遍流传的一个解释版本。

由新华社主管的《瞭望东方周刊》于2006年7月的一篇报道中披露,十六号文件的政策触发源自于一批新闻媒体和专家学者的暗访调查。报道这样描述:

此次调整的背景要追溯到2004年3月。总书记在一份《关于高校公共理论课教学情况的调研报告》上作了重要批示。之前,有记者和专家在北京一些高校通过暗访的形式深入高校公共理论课堂,看学生听课状况,并采访了教师和学生,最终形成了这份报告。

教育部社科司负责人说,总书记看了报告后,当即批示中宣部、教育部要深入研究高校公共理论课的教学问题,要本着与时俱进的精神,从培养师资队伍、加强教材建设、改革教学方法、改进宏观指导等方面下工夫,力争在几年内使公共理论课教学情况明显改善。^⑤

根据这个报道,触动最高领导层做出批示进而导致十六号文件出台的直接因素在于部分记者和专家有意避开官方渠道进行暗访而得到的调研报告。这个解释版本通过网络媒体传播到了非常广泛的范围。比如思政教育界的部分研究者也接受了这个说法,将其视作中央领导层采纳意见、强调工作重要性的证明。^{②6}

如何看待和解读这个解释版本呢?它的显见独特之处在于,对政策变动的动因介绍不同于以往的政策解读,即最高领导层主动应对国内外重大事件变化从而做出决断的模式。在最高领导代表的官方意志自觉之外,这个版本引入了一个似乎是由公共领域引导的因素。它刻意避开日常的官方渠道,将现实存在的真实情况自下而上传递过去,使最高领导层意识到问题的严重性,进而触发政策调整的议程。历史上看,关于大学生思政教育的调研多有进行,基本上是由官方组织牵头。如1986年由北京市市委教育部和研究室组织的长达一年多的针对北京地区高校进行的大规模调研,^{②7}以及十六号文件后进行的新中国最大规模的同类调研。而这次媒体报道引出的因素却刻意强调其非官方色彩,并将其与之后的重大政策调整联系起来,这种解释是不同寻常的。就公众的信息接受而言,这个解释突出了媒体和学者代表的“政策元流”与最高领导代表的政治意志之间的良性互动,前者可以被视为新时代下及时反映现实的相对独立的社会管道,后者则体现出了对于多渠道信息的开放容纳。在媒体力量越来越突出的社会环境中,政府治理模式中政策调整的这个取向对于社会公众而言无疑是积极的、值得称道的。

六、官员的解释:来自官方高层的政治意志

然而,上述解释模式在相关政策的高层官员那里受到了质疑和修正。^{②8}一位受访官员对于胡锦涛总书记批示出台前后的两次相关调查评价不一。他认为文件出台之前的调查在方法上是随机的、片面的,以点代线地对当时大学生的思政状况进行了突出消极层面的报道。这种报道并不具有真正的客观性,也容易挫伤第一线教育工作者的积极性。相比之下,批示出台之后的调查研究范围广阔、费时较长、动员层面广,比较具有代表性。另一位受访官员也对前一个调查报告评价不高。关于这份调查报告,官员们说阅读过的人有限,是否得以保存也并不清楚。也有专家向笔者称阅读过这份调查报告,指出调查者在北京的清华大学和中国政法大学等高校进行了调研,详细记录了日常理论课的实况,包括应到多少人、实到多少人、教师讲课效果如何、学生反响如何,对于其中的消极状况记录不讳。^{②9}

官员们对于前一次调查报告的作用也采取了削弱的态度。对于坊间流传颇广的第一种解释,受访的官员们认为这种说法将整个过程描绘得有些传奇化了,过高突出了调查报告在政策议程设置中的作用。有位受访官员讽刺地将其视为新闻记者们的炒作,认为后者过于浪漫地以为自己的报道可以导致重要的政策变动。事实上,他们指出,即使从实际程序上看,日理万机的领导人如何能够具有选择性地关注到这份特别的调查报告,这

个过程绝非外界理解的那样简单,值得深入咀嚼。

在这里,官员们一致倾向于强调最高领导层代表的政治意志在整个过程中的关键作用。一位受访官员强调,不能把十六号文件代表的政策调整看成是突变,而应将之看作是中央政策在继承中的发展和创新。事实上,这与本届领导层对思想政治工作的战略布局密不可分。换言之,政策调整是领导层高瞻远瞩的战略安排中的应有之义。外界的因素只是一个间接的诱因,不能夸大看待。只有当这个因素与领导层的政治意志取向合拍时,才可能发挥作用。

十六号文件出台前后,时任教育部长的周济也透露:“去年(2003年)以来,针对当前大学生思想政治状况,中宣部、教育部和团中央组织了全面而深入的调查研究。当代大学生的思想政治状况到底是什么样?这是大家关心的一个重要问题。”在指出成绩的同时,他承认“当前大学生思想政治教育面临着许多新情况、新问题和新的挑战,问题不少,挑战严峻,大学生思想政治教育亟需进一步加强和改进。”^⑩按照这个说法,官方的调研实际上早在新闻媒体介入之前就在进行了,并且已经看到了这方面存在的问题。如果这个结果早已上达至决策高层,那么最高领导的批示就并非是一个偶发事件导致的政治行为。

这种最高领导层的政治意志并非没有针对性,其加强和改进大学生思想政治教育的政策动向实际上是切合近些年来大学生思想意识的深刻变化,并且特别就这种变化与国家命运之间的关系进行了考虑。对于这一点,高校领导层面的教育官员有较深的会意。比如2004年时任清华大学党委书记的陈希就谈到:

中共中央国务院《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》指出:“随着对外开放不断扩大、社会主义市场经济的深入发展,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,人们思想活动的独立性、选择性、多变性和差异性日益增强。这有利于大学生树立自强意识、创新意识、成才意识、创业意识,同时也带来一些不容忽视的负面影响。”负面影响的一个突出表现,就是向国家重点单位和重点建设地区输送人才遇到了较大的困难。

他结合清华大学的工作实际,认为通过方向明确的思想政治教育,重点大学要“努力培养满足国家战略需求的高层次专业人才和拔尖创新人才,并把他们输送到关系我国经济命脉、国家安全、先进文化建设的重要战线和重点单位。”^⑪可以说,这个例证从侧面说明十六号文件的出台背后有着国家意志的重大推力,高层政策解读者从中道出了内里的命意。

总体上,官员们倾向于强调最高政治意志在政策调整中的决定性角色。这不仅表现在对新闻媒体诱因论的否弃,也表现在对相关方面政策理论研究角色的轻视上。他们认为后者的研究有些脱离实际,对于政策变动很难发挥实质性的指导作用。相应地,他们强调在政策出台过程中相关职能部门进行的大量调研,认为这种充实的经验基础是政策调

整最终得以形成的前提。在这方面,党和政府已经积累了一套多年的行之有效的工作方法,绝非体制外任何力量可以代替。

七、“马克思主义理论工程”和专家对媒体作用的评价

相对于上述分别偏重新闻媒体和最高领导层政治意志的解释,专家学者的看法可以说提供了一个较为均衡性的说明。^②专家总体上认可官员们的解释取向,将十六号文件放在本届领导层的战略部署中来领会。他特别指出,现在的领导层面临着改革深入阶段的强大意识形态挑战,即实现马克思主义中国化的充分学理化。在这种情况下,对于大学生青年精英的思政工作的强调,是2004年年初继提出繁荣发展哲学社会科学之后的合乎逻辑的展开。十六号文件反映出来的,是把对大学生这个特殊群体重视程度提高到了党和国家未来命运的层次,比以前更加鲜明透彻。理论层次上要把大学生作为未来精英培养。

牢固地掌握意识形态的权威,这是社会主义运动的传统。本届领导层在2004年1月发布《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,提出要实施马克思主义理论研究和建设工程。这是领导层第一次用系统工程的方式进行理论的建设。因此,2004年3月胡锦涛总书记的批示、8月十六号文件的提出,都并非偶然、随意的事件。

比如,在《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》中已经鲜明地指出:

要组织编写全面反映邓小平理论和“三个代表”重要思想的哲学、政治经济学、科学社会主义以及政治学、社会学、法学、史学、新闻学和文学等学科的教材,进一步推动邓小平理论和“三个代表”重要思想进教材、进课堂、进学生头脑工作。要增强马克思主义理论课的吸引力和感染力。要抓好马克思主义理论师资队伍建设,着力培养一批中青年马克思主义理论教学骨干。

在十六号文件中,这个指导意见进一步具体化了:

高等学校思想政治理论课是大学生思想政治教育的主渠道。思想政治理论课是大学生的必修课,是帮助大学生树立正确世界观、人生观、价值观的重要途径,体现了社会主义大学的本质要求。要按照充分体现当代马克思主义最新成果的要求,全面加强思想政治理论课的学科建设、课程建设、教材建设和教师队伍建设,进一步推动邓小平理论和“三个代表”重要思想进教材、进课堂、进大学生头脑工作……要加强对思想政治理论课的宏观指导,采取有力措施,力争在几年内使思想政治理论课教育教学情况有明显改善。

可以看出,前后政策之间有很强的纲目之间的一贯性。更重要的是,马克思主义理论

2006年后被升级为一级学科,思想政治教育为下属的六个二级学科之一,这为思想政治教育提供了更有力的学科支撑。

另一方面,新闻媒体的作用并非可有可无。专家指出,开展第一次调查的其实就是新华社的记者。新华社虽然是官方机构,然而在体制内有其特殊角色,即充当领导层与社会之间信息的上下通道。新华社设有多种以“内参”为渠道的官方意见采集机制,它负责向中央最高层汇报新华社记者采编以及学者调查的报告。对于新华社的这个报告,专家并不像官员那样持消极态度。虽然它的确不如后来的调研全面、充分。但这个报告毕竟敢于揭示一部分真实状况,积极地“捅破窗户纸”,使它进入决策者的视野。这种作用是值得肯定的,可以看作介于体制内外之间的一种积极力量。当然,无可否认的是,这种力量的确是应合了最高领导层的政治意向。

八、一种更为平允的解释:开明的权威主导模式

根据上述三种解释,笔者的初步看法是一个较为倾向第三种解释的综合说明。一方面,最高领导层的政治意志,无论是长期战略安排抑或具体政策取向,的确是当前思政教育政策调整的主导性触发因素。这个状况,在六十年来的政策传统中形成了固定模式,而且其力度和深度比以往表现得更为强烈。对于意识形态领域的政策,本届领导逐渐发展出了一个严密强大的系统工程模式思维,这一点有胜于前代。由政治权威来兼任思想意识形态的权威,并为社会成员的意识形态设定发展的方向,由此决定相关政策的导向,这基本上属于一种权威主导的政策模式。

另一方面,随着社会环境的巨大变迁,传统政策过程也相应地出现了调整。民情民意对于治理政策的应变性提出了愈来愈高的期望和要求,政治权威在政策调整上应该对此高度自觉、树立开放良性的形象。以本案例为例,新华社组织的调研活动在新闻媒体的报道中以匿名形式出现,在报道的客观解读效果上造成的是一种带有公共舆论性质的社会联想。这种报道效果,无论是否出自高层的有意导向,其蕴涵无疑是丰富的。至少一种开放开明的政治作风已经得到了普遍的见证。从这种话语效果来讲,也为政策议程的设定和调整建立了一种比较可信的政治合法性前提。相关教育工作者、研究者和学生长期关注考察的问题,经过专家和媒体的调研,再由媒体向观众曝光,使得现实存在的问题具有更高的政治关注价值。结合调研活动实质上的批判意义,可以说新闻媒体在政策议程的设置机制中扮演着“政策元流”的角色。从文本形式上来说,十六号文件第一部分第四小节特别强调大学生思政工作的现实缺陷,多为《瞭望东方周刊》引述的调研报告内容,这也可以看作是对媒体意见的承认。

我们不妨把整个政策议程的设置过程称为“开明的权威主导模式”。这种模式使政府最高决策者能够积极感受到来自社会的价值诉求,而又保持着既有的基本权威模式对意识形态的主导。这与笔者指出的公共政策话语形式的近期变迁趋势是一致的,也与教育

治理模式变迁中的积极趋向相呼应,即政治和政策的公共性精神的逐渐凸现。在这里具体体现为政策议程设置要素的逐步多样化和灵活化,准公共性质的社会力量开始发挥一定的作用。

九、结论:从中国政治文化角度的研究展望

本文系统阐述了转型期中国公共意识形态政策的议程设置机制,并通过对高校思想政治教育政策的十六号文件出台的解释,提出该类政策议程设置的“开明的权威主导模式”。上述分析指出当前中国公共意识形态政策的议程设置机制,具有权威意志主导和政策流相合拍的规律,从而很好地体现了课题组对政策类型四分法模型的预测。对于这种有一定新颖意义的模式,可以将其置于当前中国所处的政治文化大转型中来理解、定位、展望。所谓大转型,包含多重层面,即现阶段相对于传统政治社会、现代转型时代、社会主义旧式体制而言的演变,在政治文化模式下指认其中的延续性与变革性。

传统的中国政治社会是一个以儒学文明为主导特征的政治社会。在与今天思政教育相类同的领域,可参照的是这种政治社会对知识精英即士人阶层的意识形态教育。在模式特征上,自汉代以来形成的儒教社会将政治权威与思想文化权威高度结合为一,君主是这种复合式权威的现实承载者,这是中国传统政治文化不同于西方的一个主要特征,即政权与教权的高度统一。人们对政治权威同时寄予了很高的思想道德期望,后者应该对政治社会的思想道德水平负责。这导致在一个社会的公共意识形态政策方面,君主代表的政治领袖往往是最高的决策者和议程主导者。不过,具体来说,在政策的形成和调整上,往往表现为政治文化精英内部舆论与最高领导者相结合互动的模式。在以儒家经典为基本意识形态纲要的前提下,往往出现一种在士人中逐渐流行的特定思想文化流派(如汉代春秋学、北宋新学、南宋理学),然后经由该流派的朝廷代言人(如王安石这类高层官员和学者思想家结合一体的角色)提出动议,通过君主政府的许可,取代以往的主流意识形态政策,进行新的安排布置。新的有生命力的儒家思潮代表力量与君主权威相结合,是传统儒教社会意识形态政策触发机制的流行模式。如西汉元光元年(公元前134年)董仲舒对策与汉武帝儒学取向的结合导致“罢黜百家,独尊儒术”的意识形态政策确立;又如东汉建初四年(公元79年),汉章帝在白虎观召开儒生和博士参加的经学会议,在讨论基础上由皇帝裁决的《白虎通义》成为意识形态新法典。

19世纪中叶特别是19世纪90年代以来,中国在思想文化上逐渐进入一个由传统向现代过渡的巨大转型时代。儒学慢慢失去其意识形态主导地位,中国开始进入一个激烈的意识形态竞争时期,各种思潮竞相争夺话语优位,思想界出现多元竞争的局面。不过,从20世纪占据主要地位的革命政体来看,在这些政体的意识形态政策仍然表现出政治权威与思想文化权威高度结合的政治文化特征。强调激进变革的革命政体莫不重视思想文化对于中国各阶层的动员功能,因此高度关注相关思想文化政策方面的建设。政治权

威(如政党领袖)往往也上升为思想文化的权威,如孙中山及其三民主义。受苏俄体制的影响,原先传统的政治文化模式特征不仅没有得到消减,而且还有强化独断的取向。党和领袖的意见成为意识形态政策上绝对的决定力量。^③

新中国成立六十年以来的相关政策也基本延续了革命政体的这个基本特征。党及其领袖的意识形态决策者地位不断得到巩固,外在的力量很难在政策调整过程中扮演实质的参与角色。诸如前文提过的国内外重大事件也只是发挥一种刺激、推动的作用,最终促成政治权威决定模式的不断巩固。受传统政治文化影响,人们也往往将思想文化道德方面的要求视为政治权威应该担负的责任。在当前各种社会问题激化的局势中,透过公共意识形态政策来凝聚和指导人心也容易成为社会自身的强势要求。这一点也成为官方解释其在中国国情下之主导地位的重要合理化原因。

在这个背景下来观察本文处理的个案,值得耐心咀嚼的一点就是政治权威之外的新闻媒体(不论其根源动机来自何处)在公共舆论中被视为了一种积极主动的推动因素。它所蕴涵的社会象征意义,逐渐超越了传统政治文化精英与政党高层内部的小范围舆论,开始透露出一种公共性角色的前景。政治权威的意志因而也获得了相当的正当性和合法性,这在其他高度集权体制转型过程中也有迹可寻。^④这是否可以看作是信息社会中执政党与时俱进,进行政策变动的一种实质动向?在更进一步的政治表现与实证材料的获取之前,还很难遽下断语。不过,值得留心的是,如果这构成今后公共意识形态政策议程设定机制的一个实质动向,那么如何处理蕴涵复杂变动性的政策元流与政治权威之间的关系,将是一个需要政治智慧的问题。不能排除的是,在中西学习和交流越来越深化的今天,代表政策元流的官方意见采集机制也可能产生自由多元的公共价值之政策诉求。而这将形成对既有政治文化模式的根本挑战,也势必导致政策变迁模式上的转变。如何应对这种转变,可能才是中国意识形态政策领域的真正转型之肇端。

* 本研究为国家自然科学基金“转型期中国政策议程的触发机制研究”(70673042)的阶段性生活成果。

注释:

参见 Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, New York: Oxford University Press, 1995.

参见 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins, 1985.

参见 Michael, D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, 1972, pp. 1-15.

参见 Jeremy Kendall and Martin Knapp, "The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance", *Civil Society Working Paper* 14, 1972; Nikolaos Zahariadis,

“Comparing Lenses in Comparative Public Policy”, *Policy Studies Journal* 23, 1995, pp. 378–382; Nikolaos Zahariadis, *Markets, States and Public Policies: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995; Nikolaos Zahariadis and Allen Christopher, “Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany”, *Policy Studies Review* 14, 1995, pp. 71–98.

参见 Nikolaos Zahariadis, *Markets, States and Public Policies: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

Michael Howlett, “Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous correlates of Canadian Federal Agenda-Setting”, *Canadian Journal of Political Science* 31, 1998, pp. 495–524.

Rick Travis and Nikolaos Zahariadis, “A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy”, *Policy Studies Journal* 30, 2002, pp. 495–514.

Mark Exworthy and Martin Powell, “Big Windows and Little Windows: Implementation in the ‘Congested State’”, *Public Administration* 82, 2004, pp. 263–281.

Gary Mucciaroni, “The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique”, *Polity* 24, 1992, pp. 459–482.

同注; 参见 Nikolaos Zahariadis, “Ambiguity, Time, and Multiple Streams”, in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford: Westview Press, 1999.

⑪ Xufeng Zhu, “Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of ‘Technical Infeasibility’”, *Policy Sciences*, 41(4), 2008, pp. 315–334.

⑫ Xufeng Zhu and Bing Sun, “Tianjin Binhai New Area: A Case Study of Multi-Level Streams Model of Chinese Decision-Making”, *Journal of Chinese Political Science* 14(2), 2009, pp. 191–211.

⑬ Xufeng Zhu, “The Super Ministry System reform in China: bureaucratic Politics or Administrative Reform toward a Public Service government?”, in Baogang Guo, Dennis Hickey (eds.), *Toward Better governance in China: An Unconventional Pathway of Political Reform*, Chapter 2, Lexington, MA: Lexington Books, 2009, pp. 35–50.

⑭ 朱旭峰、任锋:《2007年5月22日教育部调研(071)》;任锋:《2007年11月教育部调研(072)》;任锋:《2009年7月专家调研(091)》。

⑮ 莫岳云、陈敏:《改革开放以来党对高校思想政治理论课指导的历史经验》,载《思想理论教育导刊》2009年第3期。

⑯ 邱柏生:《试论思想政治教育工作的历史转型》,载《理论探讨》2009年第3期;耿国阶:《目前我国高校公共政治课教学的困境与变革》,载《民主与科学》2005年第2期。

⑰ 王小兵:《高校思政课“05方案”与“98方案”比较》,载《重庆科技学院学报》2006年增刊。

⑱ 葛贤平:《大学生思想政治教育创新·重视教育政策制定》,载《思想政治工作研究》2009年第1期。

⑲ 邵泽斌、张乐天:《从意识形态到公共精神·对新中国60年义务教育治理方式的政策考察》,载《社会科学》2008年第12期。

⑳ 杨正联:《革命话语与公共政策话语:当代中国公共政策话语变迁的历史路径》,载《人文杂志》

2007年第2期。

- ⑲邱柏生：《试论思想政治教育工作的历史转型》，载《理论探讨》2009年第3期。
- ⑳滕立新：《高校思想政治理论课教学改革的回顾与前瞻》，载《理论界》2009年第2期。
- ㉑冯石岗、窦威：《高校思想政治教育的发展轨迹探索》，载《邢台学院学报》2009年第2期。
- ⑳付国锋：《改革开放以来思想政治教育内容发展研究》，载《滨州职业学院学报》2009年第2期。
- ㉓舒泰峰：《胡锦涛亲自批示高校政治课调整 新教材贴近现实》，载《瞭望东方周刊》2006年7月26日。
- ㉔王小兵：《高校思政课“05方案”与“98方案”比较》，载《重庆科技学院学报》2006年增刊。
- ㉕中共北京市委研究室（编）：《新时期大学生思想政治教育研究》，北京师范大学出版社1988年版，第1页。
- ㉖朱旭峰、任锋：《2007年5月22日教育部调研(071)》；任锋：《2007年11月教育部调研(072)》。
- ㉗任锋：《2009年7月专家调研(091)》。
- ㉘周济：《抢抓机遇 乘势而上 加强和改进大学生思想政治教育》，载《中国高等教育》2004年第21期。原文系作者在教育部学习贯彻中共中央国务院《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》座谈会上的讲话。
- ㉙陈希：《为满足国家战略需求培养高层次人才：加强和改进大学生思想政治教育的体会》，载《求是》2004年第24期。
- ㉚任锋：《2009年7月专家调研(091)》。
- ㉛David L. Feldman, “Ideology and the Manipulation of Symbols: Leadership Perceptions of Science, Education and Art in the People’s Republic of China, 1961-1974”, *Political Psychology*, 6(3), 1985, pp. 441-460.
- ㉜Lauglo Jon, “Soviet Education Policy 1917-1935: From Ideology to Bureaucratic Control”, *Oxford Review of Education*, 14(3), 1988, pp. 296-297.

任 锋 南开大学周恩来政府管理学院

朱旭峰 南开大学周恩来政府管理学院

责任编辑 黄柏莉