

# 中国公共政策的话语指向及其演化<sup>\*</sup>

——基于改革开放以来历次党代会报告的文本与话语分析

陈振明 黄颖轩

**内容提要** 话语体系构建是中国特色政策科学建设的重要组成部分。文本尤其是重要的政策文件对于政策话语分析具有重要的价值。以改革开放以来的历次党代会报告文本为研究对象,采用文本分析软件进行词汇挖掘,汇总报告中的高频词汇以及各个报告中的高频词汇,对文本及话语的内容进行分析,可以揭示改革开放四十年来中国公共政策的话语指向及其演化轨迹。

**关键词** 公共政策 话语指向 党代会报告 文本分析

习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话提出了加快中国特色哲学社会科学构建的号召。加快具有中国特色的政策话语与理论体系建设,必须立足于中国公共政策的现实实践和历史传统并拓展全球视野。公共政策在很大程度上可以视为执政党的政策。作为中国公共政策的核心主体,中国共产党在我国政策系统与政策过程(包括政策思想的形成、政策目标的确定、政策行动的落实等环节)中起着领导与指导作用。1978年召开的党的十一届三中全会做出了把党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来的重大战略决策,开启了改革开放的伟大历史征程。此后,历次党的代表大会围绕改革开放和社会主义现代化建设的工作重心,进行一系列重大的战略设计与政策创新,成为中国特色政策话语与理论体系构建的最重要的现实基础与文本依据之一。本文拟对改革开放以来的八次党代会(十二大到十九大)报告进行文本及话语分析,揭示改革开放四十年来中国公共政策的话语指向及其演化轨迹。

## 研究的缘起与思路

政策科学(Policy Sciences)或政策分析(Policy Analy-

sis)是“二战”后首先在西方尤其是美国兴起的一个跨学科、综合性和应用性的新研究领域。拉斯韦尔、德洛尔和奎德等人以及以兰德公司为代表的智库或思想库试图将政策科学或政策研究打造成为一门理性的或分析的学科。基于战后政策分析的实践及其经验,政策科学形成了以理性主义或实证主义为主导的研究与分析传统。20世纪70年代开始兴起的后实证主义及后现代主义,在一定程度上改变了这一局面,它强调价值分析、建构主义与语言及话语分析。政策科学研究开始从实证转向建构,要求以积极的姿态去感受、认知、体验和创造世界。20世纪90年代之后政策话语分析的兴起,可以视为实证主义到后实证主义范式的转换。<sup>①</sup>按照弗兰克·费希尔在《重塑公共政策:话语政治与协商实践》一书中的说法,政策话语分析以建构主义、现象学、诠释学为基础,通过对相关政策文本、口头表达、历史事件、辩论等一系列语言和非语言材料的文本研究,展现政策问题的意义和建构过程。<sup>②</sup>

文本分析是一种定性和定量相结合的内容研究方法,最初应用于情报学和信息科学,逐渐发展成为科学研究的基本方法。<sup>③</sup>“人们一般认为,在社会科学领域,思想

\* 本文系国家社科基金“十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略研究专项工程”项目“十八大以来党中央治国理政的政治思想与实践创新研究”(项目编号:16ZZD042)的阶段性成果。

认知相对于语言有明确的独立性,然而思想认知又在语言、文字中得到强烈而直观地反映,语言的结构、语法和文字的使用频率在很大程度上反映了人对于事务认知、重视度和认知度的变化。”<sup>④</sup>因此,通过观察行动者的语言,归纳其行为特征并推测发展趋势是社会科学研究的题中之义。如果正确分析行动者的外在语言,就可以合乎逻辑地推断出其中的内涵或意义。

中国政策科学(政策分析或公共政策学)是伴随我国改革开放的历史脚步而成长起来的一个特殊学科。改革开放四十年来,在学界与实务界的共同努力下,中国的政策科学已经成型,在学科建设、人才培养、知识积累与应用等方面取得了显著进展。但从总体上看,目前还没有真正摆脱对西方政策科学的模仿以及对其话语体系的套用。<sup>⑤</sup>因此,基于我国公共政策的指导思想、政策实践和历史传统并借鉴国外政策科学的话语、理论和方法成果,构建中国特色或本土化的政策话语与理论体系是当前中国特色政策学科建构与发展的首要任务。

近年来,政策科学界日益重视定量分析方法和技术的应用,并关注中国公共政策的一手文献、档案及数据(包括党和政府相关文件、报告、统计资料以及领导人的讲话、批示及著作等)的收集与分析。这是政策研究及政策分析不可或缺的一个方面。有学者认为“政府工作报告能够详细描述现在、过去,并预计政府行为,是一个有前景的研究工具”<sup>⑥</sup>。近十年来,国内的一批学者尤其是青年学者,基于不同的视角或主题,展开了以党和政府的各种报告及文献等文本为数据来源的研究与分析工作。例如,以国务院政府工作报告为对象,测量改革开放以来中国政府职能转变;<sup>⑦</sup>以政策文本为对象,分析1949年以来学校体育政策的演进;<sup>⑧</sup>以党的文献为对象,分析“现代化”概念的演进和语义用法等;<sup>⑨</sup>以党代会报告为对象,分析中国共产党由革命党到执政党的转型。<sup>⑩</sup>换言之,以党和政府报告作为文本来源展开的相关研究覆盖了越来越多的主题领域。

在公共政策研究领域,研究者也开始尝试用不同研究方法与分析框架对中国政策话语与理论体系进行研究。本文作者曾经指出,如何凸显中国政策科学话语体系价值,提升中国政策科学在世界学术上的话语权,是中国特色政策科学建构与发展的一个重要任务。中国政策话语体系的构建需要处理好学术与政治、科学与意识形态、事实与价值、传统与现代、本土化与国际化等方面的关系,并从指导思想(价值维度)、实践维度、传统维度和世界视野等方面着眼来推进。在指导思想及理论基础方面,必须坚持马克思主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论为指导,而在当前特别需要研究提炼党中央治

国理政的政策思想的构成体系与基本主题、实践检验与政策风格、创新价值,凝练学科构建途径。<sup>⑪</sup>从总体上看,目前中国本土化的政策话语与理论体系建构尚未形成成熟的研究范式,更不要说建立起系统的话语与理论体系了。这是一个需要学界与政界长期共同努力的艰巨任务。中国特色的政策话语与理论体系构建首先要立足于中国公共政策的现实实践与历史传统。其中,党和政府的政策文件以及领导人的讲话著述等文本是十分重要的思想资源,是中国特色的政策话语与理论体系建构必不可少的思想支撑与数据来源。

文本尤其是重要的政策文件作为政策话语与理论的重要组成部分,对于政策话语分析具有非常重要的价值。选取改革开放以来历届党代会报告作为文本来源,作为研究中国公共政策话语指向及其演化的依据,并且以五年计划为时间序列间隔的形式,呈现其结果作为中国公共政策话语指向及其变化的客观数据,具有合理性和可行性。因为从某种意义上说,中国共产党的政策话语就是中国的公共政策话语。党的代表大会报告是“施政纲领性质的政策性文件”,包含着丰富的中国特色政策话语、政策思想、政策理论与政策内容,理所当然成为本文分析改革开放四十年来中国公共政策实践变迁与政策话语演化的最重要文件。

历次党代会报告的用词或词汇、命题或陈述、推理与结构都十分严谨规范,其中包含了表明中国政策话语指向的指导思想、政策内容、政策实践和政策创新。报告中的关键词、高频词折射出来的政策话语指向及其变化具有较高的可信度。因此,本文以改革开放以来的历次党代会报告文本为研究对象,采用QSR NVivo 11文本分析软件进行词汇挖掘,汇总报告中的高频词汇以及各个报告中的高频词汇,对文本及话语的内容进行分析,以揭示改革开放四十年来中国公共政策的话语指向及其演化轨迹。本研究的思路及技术路线如图1所示。

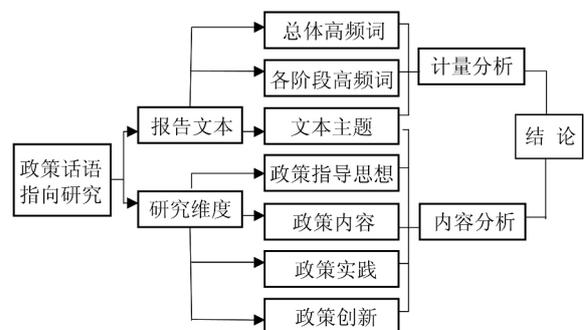


图1 研究思路及技术路线

## 文本内容计量

## (一) 总体高频词汇计量

从研究样本的完整性出发,本文选取了十二大到十九大的党代会报告,计八个文本,合计字数 236405 个字符,采用文本分析工具对高频词汇进行统计,软件设置自动剔除无效词汇,最小词汇长度分别设置为 2、3、4、5 进行词汇挖掘。首先,以最小词汇长度为 2 进行攫取,发现“社会主义”“发展”“改革”“经济”“建设”“社会”等为高频词汇;以最小长度为 3 进行攫取,发现“社会主义”“马克思主义”“现代化”“生产力”“市场经济”“对外开放”等词汇为检索中出现的高频词汇;以最小词汇长度为 4 进行攫取,发现“社会主义”“马克思主义”“市场经济”“对外开放”“毛泽东思想”“发展中国家”“实事求是”“解放思想”“综合国力”等为检索中的高频词汇;以最小词汇长度为 5 进行攫取,发现“马克思主义”“毛泽东思想”“邓小平理论”“发展中国家”“民主集中制”等为高频词汇;合计汇总高频词汇共 410 个。其次,根据汇总报告中得出的总体高频词汇排名次序,与前述的中国政策话语导向的研究维度进行匹配,将相关的总体高频词汇依据研究需要归类到“政策指导思想、政策内容、政策实践、政策创新”四个维度,得到了下列反映中国特色政策话语指向的高频词汇表(见表 1)。

表 1 反映中国特色政策话语指向的高频词

	指导思想	政策内容	政策实践	政策创新
关键词和词频	马克思主义(141)	社会主义(1250)	改革(757)	对外开放(52)
	毛泽东思想(48)	主要矛盾(18)	发展(1638)	现代化(317)
	邓小平理论(70)	物质文明(31)	坚持(635)	创新(200)
	实事求是(24)	精神文明(88)	建设(1272)	战略(171)
	解放思想(32)	市场经济(87)	管理(274)	五位一体(5)
	艰苦奋斗(21)	经济(881)	合作(158)	
	独立自主(26)	社会(759)	农村(125)	
		政治(453)	城乡(92)	
		文化(439)		
		生态(104)		

注:限于篇幅,这里仅列出相关高频词汇。

## (二) 各阶段高频词汇计量

为了研究党代会报告体现的各个阶段的政策焦点,本文对十二大到十九大报告中出现的高频词汇进行挖掘,设定最小词汇长度为 2,将各报告中排名前 150 位的主题词进行汇总,发现“发展”“经济”“坚持”“社会主义”“改革”“基本矛盾”“现代化”等是各个阶段均出现的高频词汇。同时,将最小词汇长度设定为 2,对汇总文本进行挖掘,发现“发展”“建设”“社会主义”“人民”“经济”“中国”“改革”等词汇居于前列。各个阶段和总体高频词汇在设定最小词汇长度为 2 的挖掘过程中,出现的高频词没有太大的差别(见表 2)。

表 2 十二大到十九大党代会报告的高频词汇

届数 单词 排序	十二大			十三大			十四大			十五大		
	单词	计数	加权百分比 (%)	单词	计数	加权百分比 (%)	单词	计数	加权百分比 (%)	单词	计数	加权百分比 (%)
1	社会主义	146	1.27	改革	175	1.46	建设	174	1.76	社会主义	182	1.71
2	建设	139	1.21	社会主义	175	1.46	社会主义	169	1.71	发展	180	1.69
3	人民	132	1.14	发展	173	1.45	发展	156	1.58	建设	141	1.33
4	经济	114	0.99	经济	150	1.25	经济	148	1.50	经济	130	1.22
5	发展	103	0.89	建设	118	0.99	改革	124	1.25	人民	114	1.07
6	工作	90	0.78	必须	100	0.84	中国	103	1.04	中国	110	1.03
7	国家	83	0.72	国家	76	0.64	人民	91	0.92	改革	93	0.87
8	必须	72	0.62	人民	72	0.60	开放	67	0.68	国家	68	0.64
9	我国	72	0.62	工作	71	0.59	基本	61	0.62	坚持	68	0.64
10	领导	67	0.58	社会	68	0.57	加强	59	0.60	社会	67	0.63
11	社会	65	0.56	领导	67	0.56	国家	59	0.60	加强	60	0.56
12	进行	64	0.55	制度	66	0.55	现代化	59	0.60	制度	57	0.54
13	思想	62	0.54	企业	64	0.53	体制	58	0.59	领导	55	0.52
14	问题	61	0.53	政治	64	0.53	坚持	58	0.59	政治	54	0.51
15	中国	56	0.49	管理	58	0.48	我国	54	0.55	实现	50	0.47
16	生活	50	0.43	体制	57	0.48	领导	51	0.52	文化	50	0.47
17	政治	48	0.42	基本	52	0.43	必须	45	0.45	基本	49	0.46
18	教育	48	0.42	我国	51	0.43	政治	44	0.44	民主	48	0.45
19	生产	47	0.41	阶段	51	0.43	国际	43	0.43	阶段	47	0.44
20	加强	46	0.40	进行	49	0.41	社会	43	0.43	企业	44	0.41
21	企业	44	0.38	群众	48	0.40	问题	43	0.43	我国	44	0.41
22	历史	44	0.38	问题	47	0.39	制度	40	0.40	提高	44	0.41
23	实现	44	0.38	开放	46	0.38	路线	40	0.40	体制	42	0.39
24	关系	43	0.37	生产力	46	0.38	提高	38	0.38	邓小平理论	42	0.39
25	事业	42	0.36	实现	45	0.38	市场	37	0.37	完善	40	0.38
26	严重	41	0.36	现代化	45	0.38	建立	36	0.36	现代化	40	0.38
27	方面	41	0.36	中国	43	0.36	思想	35	0.35	统一	40	0.38
28	群众	41	0.36	加强	43	0.36	特色	35	0.35	历史	39	0.37
29	重要	41	0.36	市场	43	0.36	群众	34	0.34	问题	39	0.37
30	革命	41	0.36	提高	43	0.36	加快	33	0.33	特色	38	0.36

续表

届数 排序	十六大			十七大			十八大			十九大		
	单词	计数	加权百分比 (%)									
1	发展	235	2.12	发展	290	2.53	发展	280	2.32	发展	221	1.64
2	建设	156	1.41	建设	189	1.65	建设	192	1.59	人民	199	1.47
3	人民	122	1.10	社会	154	1.34	社会主义	165	1.37	中国	187	1.38
4	社会主义	118	1.06	社会主义	148	1.29	社会	147	1.22	建设	163	1.21
5	社会	106	0.96	人民	139	1.21	人民	142	1.18	社会主义	147	1.09
6	坚持	105	0.95	中国	132	1.15	中国	140	1.16	坚持	132	0.98
7	经济	104	0.94	改革	102	0.89	坚持	108	0.90	社会	109	0.81
8	改革	89	0.80	坚持	93	0.81	制度	99	0.82	国家	108	0.80
9	文化	84	0.76	加强	86	0.75	特色	95	0.79	全面	95	0.70
10	中国	76	0.69	制度	83	0.72	经济	91	0.75	制度	95	0.70
11	加强	76	0.69	经济	81	0.71	文化	87	0.72	政治	90	0.67
12	制度	71	0.64	文化	76	0.66	改革	86	0.71	实现	85	0.63
13	完善	65	0.59	基本	70	0.61	加强	77	0.64	推进	81	0.60
14	思想	62	0.56	完善	70	0.61	体系	76	0.63	特色	80	0.59
15	必须	61	0.55	提高	69	0.60	全面	76	0.63	文化	78	0.58
16	不断	59	0.53	体系	68	0.59	推进	76	0.63	体系	77	0.57
17	工作	59	0.53	特色	66	0.58	提高	73	0.61	伟大	76	0.56
18	领导	59	0.53	推进	60	0.52	基本	70	0.58	加强	72	0.53
19	推进	58	0.52	民主	59	0.52	国家	67	0.56	改革	70	0.52
20	政治	58	0.52	科学	56	0.49	民主	62	0.51	时代	67	0.50
21	国家	57	0.51	国家	54	0.47	完善	57	0.47	经济	63	0.47
22	体制	55	0.50	创新	53	0.46	必须	56	0.46	必须	61	0.45
23	重要	55	0.50	全面	52	0.45	创新	53	0.44	完善	57	0.42
24	提高	54	0.49	体制	51	0.45	推动	53	0.44	领导	55	0.41
25	全面	52	0.47	实现	50	0.44	体制	51	0.42	民主	54	0.40
26	实现	49	0.44	开放	49	0.43	保障	50	0.41	安全	53	0.39
27	民主	47	0.42	政治	45	0.39	加快	50	0.41	创新	52	0.38
28	统一	44	0.40	管理	45	0.39	增强	50	0.41	我国	50	0.37
29	群众	44	0.40	工作	43	0.38	政治	50	0.41	推动	47	0.35
30	基本	43	0.39	教育	42	0.37	服务	50	0.41	现代化	47	0.35

注: 限于篇幅, 这里仅显示前 30 位词汇。

(三) 主题内容计量

党代会是当代中国公共政策话语活动中具有极高合法性效力的输出平台, 其报告的标题最能直观反映当前政策话语的焦点及其变化。通过汇总十二大到十九大报告的标题(见表 3), 发现“社会主义”作为党的各大报告中的高频词汇(如图 2 所示), 其话语地位在历次党代会报告的标题中得到直观体现。围绕“社会主义”一词, 在报告标题中也直观体现出相应的阶段性目标调整。

表 3 十二大到十九大的党代会报告标题

届别	报告主题
十二大	全面开创社会主义现代化建设的新局面
十三大	沿着有中国特色的社会主义道路前进
十四大	加快改革开放和现代化建设步伐, 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利
十五大	高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪
十六大	全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面
十七大	高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗
十八大	坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗
十九大	决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利

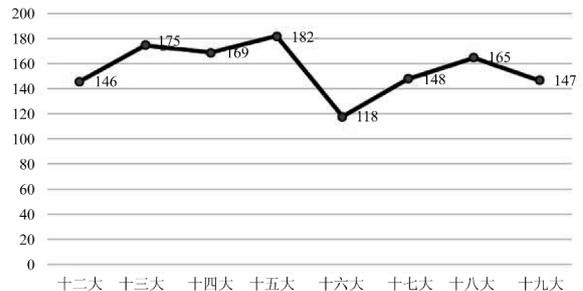


图 2 “社会主义”在历次党代会报告中出现的频次

文本及话语内容分析

(一) 马克思主义是中国政策话语及实践的指导思想

中国共产党自成立开始, 就将马克思主义作为其革命话语构建的语境来源和理论支撑, 形成了集体整合和行动规划功能的政策话语, 并推动新民主主义革命不断走向胜利。<sup>⑫</sup>1949 年之后, 马克思主义成为党和国家的主流意识形态, 在话语上拥有完全的主导地位。从党的十二大到十九大的报告汇总情况来看(参见表 1) 进入改革开放新时期, “马克思主义”作为政策价值引导中的最高词频出现。历次报告的内容实质则是党在不同发展阶段对马克思主义的创造性运用。自党的十一届三中全会以

来,马克思主义作为中国政策话语构建的指导思想,不断与中国的政策实践相结合,成为我国不同发展时期的政策指导思想。十二大报告指出在新的历史条件下坚持和发展了毛泽东思想。十三大报告提出以马克思主义为指导,加强精神文明建设,并形成和确定了党在社会主义初级阶段的基本路线。十四大报告结合马克思主义的中国化实践,对建设有中国特色社会主义的理论作了新的概括,指出马克思列宁主义与中国实践相结合的极端重要性,并将这一理论指导下制定的“一个中心、两个基本点”的基本路线载入党章。<sup>⑬</sup>十五大报告结合马克思主义的中国化新实践,正式确立邓小平理论作为党的指导思想,这是对于过去五年以邓小平理论为指导的中国特色社会主义阶段性成果的充分肯定,也是马克思主义中国化的新发展。十六大提出“全面贯彻‘三个代表’重要思想”,开创了马克思主义发展的新境界。十七大报告提出了科学发展观,并作为同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想一脉相承又与时俱进的科学理论,这是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现。<sup>⑭</sup>十八大报告结合社会主义建设的新实践,高度重视马克思主义话语建设,并从国家、社会和个人三个层面,倡导“富强、民主、文明、和谐,自由、平等、公正、法治,爱国、敬业、诚信、友善”的社会主义核心价值观。特别是习近平总书记发表一系列重要讲话,提出一系列治国理政的新理念新思想新战略,深化了党对中国特色社会主义规律和马克思主义作为党内执政指导思想的认识。十九大报告将习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想,这一思想包含了从“八个明确”到“十四条坚持”等丰富内容,系统回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义”“怎样坚持和发展中国特色社会主义”这一重大时代课题,体现了马克思主义基本原理同中国具体实践相结合的又一次飞跃。因此,在不同时期,党通过对中国特色社会主义建设的探索,不断将马克思主义与中国实践相结合,逐步形成中国特色社会主义的完整理论体系,并成为中国公共政策话语与实践的指导思想。

(二) 中国特色社会主义是中国公共政策话语及实践的核心

中国公共政策话语指向必须深深根植于中国当代政策实践,适应当代中国的基本国情,并能解决中国现实的政策问题。从对党代会报告文本分析中可以发现,党作为核心政策主体对各个发展阶段的总体政策或战略及其话语产生了决定性的影响;报告中也出现了许多新概念、新命题和新观点。可以说,改革开放以来的历次党代会报告的政策话语是围绕“建设有中国特色社会主义”这一

目标来建构与展开的。

“社会主义”是中国共产党一以贯之的政策理念及追求目标。从表2中可以看到,“社会主义”“坚持”“特色”“建设”等为各个阶段出现的高频词汇,并且在各个阶段是围绕社会主义建设这一总目标进行阶段性分解的。尽管十二大报告没有明确提出建设中国特色社会主义的命题,但是其精神实质贯穿其中,并且以实事求是、解放思想作为思想路线,将工作重心转移到经济建设上来。十三大报告首次将“中国特色社会主义”这一词语写入党代会报告标题中,并制定了社会主义现代化建设的“三步走”战略。在十四大报告中,“对建设中国特色的社会主义理论做了新的概括”<sup>⑮</sup>,而中国特色社会主义的建设目标之一是发展市场经济。在十五大报告中,通过对当下改革开放和社会主义现代化建设中的重大问题的分析,形成了社会主义初级阶段的基本纲领。在十六大报告中,以“三个代表”为指导,将全面建设小康社会的奋斗目标主要表述为小康社会的全面建设,具体化为“产业结构优化和经济效益的提高”“社会主义民主的完善”“全民思想道德素质的提升”和“可持续发展能力的增强”等。在十七大报告中,以建设中国特色社会主义为目标导向,围绕全面建设小康社会的阶段性目标,对小康社会的新要求进行了话语阐释,涵盖“民主建设”“协调发展”“人民素质”“生态文明”等方面。十八大报告将“理论体系”“道路”“制度”等作为中国特色社会主义建设的基本内容,提出八个“坚持”“理论自信、道路自信和制度自信”。十九大报告则将“社会主义现代化建设”具体化为两个阶段的战略目标,即“从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化”与“从2035年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。<sup>⑯</sup>“新时代”这一词汇在十九大报告中被37次提到,新时代的主要矛盾则是“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这是党对时代发展的深刻认识与把握,是对新时代中国特色社会主义建设面临的新形势新挑战和新任务做出的明确而全新的判断,深化了新时代如何“坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”等问题的认识。

(三) 改革是中国公共政策话语及实践的主线

作为政策话语、政治话语和国家话语,党代会报告的话语随着世情、国情和党情的变化而变化。在表2的高频词汇中,“改革”“发展”“治理”等高频词汇(其中“改革”一词在八份党代会报告的汇总中出现频次为757次),反映了党在政策实践中关于经济、政治、社会、文化和生态

环境等领域的话语变化。可以说,“改革”这一话语成为中国公共政策话语及实践的主线或红线。

1. 经济领域改革。中国的改革是从经济体制改革以及机构改革开始的。<sup>①7</sup> 十二大报告重申把工作重心转移到经济建设上来,提出进行经济体制改革及机构改革;党的十四大报告提出建立社会主义市场经济体制。围绕所有制结构改革,十三大报告首次把社会主义初级阶段的所有制结构描述为公有制为主体、多种所有制形式并存;十五大报告将非公有制经济纳入社会主义基本经济制度的规定之中。十六大报告提出“既要毫不动摇地巩固和发展公有制经济,又要毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”,而在十六届三中全会中进一步明确“允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域”,为非公有制经济的发展开拓了更为广阔的空间。在2004年宪法修正案中,“以公有制为主体、多种所有制共同发展的社会主义基本经济制度”得到充分体现。十七大报告进一步指出“创造条件让更多的群众拥有财产性收入”。十八大报告提出了全面深化改革、实施创新驱动发展战略、推进经济结构战略性调整、推动城乡发展一体化、全面提高开放型经济水平等诸多方面的行动目标。十九大报告作出了坚持全面深化改革的明确宣示,提出贯彻新发展理念,建设现代化经济体系“加快完善社会主义市场经济体制”;“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”等。历次党代会报告围绕经济体制、所有制结构等方面的改革,提出建立与完善社会主义市场经济体制。

2. 政治领域改革(尤其是党和国家领导制度及机构方面的改革)。党的十一届三中全会已经提出了精简机构的任务;邓小平在1980年8月18日中共中央政治局扩大会议上的讲话中指出,“党和国家领导制度必须改革”;1982年,我国进行了改革开放后的第一次机构改革。在历次党代会报告中的“机构改革”“行政体制改革”“职能转变”“简政放权”以及新近的“党和国家机构改革”等的话语演变反映出党和国家领导制度及机构改革的不断深化,“政府职能转变经历了从渐次改革到整体建构的历程”<sup>①8</sup>。十二大报告在突出经济建设职能的同时,“要求社会主义物质文明和精神文明的提高”;十三大报告提出将“政治文明”建设放到与“精神文明”“经济文明”同等重要的地位,形成了三位一体的职能格局,并提出机构改革要抓住职能转变这一关键,走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。十四大报告提出要形成“经济”“政治”“文化”和“社会”建设四位一体的职能框架,开启了侧重“简政”“权力下放”的行政体制改革。十五大到十七大的报告,围绕“经济”“政治”“文化”和“社会”建设部署进

行相应的体制改革及职能调整。十七大报告开始将“服务型政府”建设作为行政体制改革的目标,还提出“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”“精简办事机构”“减少行政层级”等机构改革的话语。十八大报告将“生态建设”提到前所未有的高度,形成“政治、经济、社会、文化、生态”五位一体的全面职能框架。同时,“依法治国”“完善权力的监督和制约机制”“让权力在阳光下运行”“将权力关进制度的笼子”等中国特色政策话语相继出现,特别需要指出的是,党的十八届三中全会、四中全会分别做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。十九大报告提出“进一步深化机构和行政体制改革”“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”。十九届三中全会做出了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》以及制定了《深化党和国家机构改革方案》。习近平总书记在这次全会的讲话中指出“深化党和国家的机构改革,是坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设的必然要求。”<sup>①9</sup>

3. 社会及文化领域改革。改革开放后的前几次党代会报告更多关注经济和政治领域的改革。从十六大开始,社会改革逐步成为中国公共政策话语的焦点,特别是十六届四中全会明确提出“构建社会主义和谐社会”的号召。十八大报告提出在民生改善和创新管理中加强社会建设,“教育”“就业”“城乡社会保障”“居民健康”等词汇在报告中出现;与之相应,处理好政府与社会的关系、培育社会组织、激发社会活力、政府购买社会服务等话语出现或重现。同时,随着生态文明纳入社会改革领域,社会改革不再是一种单一的经济或者文化进步,更多的是一个混合的社会改革发展概念。十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。围绕解决“主要矛盾”,在社会改革领域提出了“加快民生福祉建设”“加快社会保障体系建设”“脱贫攻坚”“健康中国战略”和“打造共建共治共享的社会治理格局”,将社会治理提到了战略的高度,并涉及“养老”“扶贫”“就业”等一系列政策领域。由此可见,改革开放以来的历次党代会报告中对社会领域改革的关注度不断提升,使其逐步从边缘进入中心,体现出中国经济发展和社会结构的阶段性变化及政策重心的调整。

纵观十二大到十九大的大会报告,围绕政治、经济、社会、文化和生态环境等领域的改革,出现了“实事求是”“发展是第一要义”“改革是根本动力”“权力下放”“职能转变”“五位一体”“体制改革”“机构精简”“依法治国”等

一系列中国特色的政策话语,这也反映了不同时期党和国家在政策实践领域的侧重点变化。

#### (四) 创新是中国公共政策话语及实践的灵魂

“创新是一个民族进步的灵魂。”“创新”是十九大报告中的高频词汇之一,合计频次52次,在所有文本汇总中出现频次为200次。改革开放以来的历次党代会报告围绕经济、政治、社会、文化和生态等领域的改革与创新展开了讨论。十一届三中全会和十二大重新确立了“实事求是”的思想路线。十三大报告提出我国处于社会主义初级阶段,并对社会主义初级阶段进行了全面论述。十四大报告提出创新经济发展,确立了社会主义市场经济体制改革的目标。十六大和十七大坚持全面协调发展与构建社会主义和谐社会相结合;十六大首次将“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的奋斗目标之一,十七大报告指出“深入贯彻落实科学发展观,要求我们积极构建社会主义和谐社会”。这一理念创新与中国古代的“和为贵”理念吻合,在一定程度上党内政策理论创新也是对中国传统文化的继承。进入新时代,围绕需要解决的新矛盾,十九大提出决胜全面建设小康社会的目标,强调各个领域的创新,例如在社会治理领域的创新方面,将“加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定”作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容,并对“打造共建共治共享的社会治理格局”做出新的部署。<sup>②</sup>同时,出现了诸如“产学研”“国家创新体系”“供给侧改革”“创新驱动发展战略”“绿色发展”一类的新政策话语。

总之,通过对改革开放以来八次党代会报告的文本及话语分析,可以发现历次党代会报告的政策话语具有鲜明的时代性、阶段性和导向性等方面的特征。中国公共政策话语指向及其演化充分体现了马克思主义中国化的过程。这大致可以划分为三个阶段:第一阶段(十二大到十四大)。这一阶段中国公共政策话语主导地位开始形成,提出在指导思想上以邓小平理论为指导,围绕“改革开放”将政策实践聚焦于经济建设。第二阶段(十五大到十七大)。这一阶段是中国特色社会主义理论的系统形成和发展时期,围绕“发展社会主义市场经济”的主要任务,践行“三个代表”和“科学发展观”的思想,推进社会主义现代化建设步伐,社会矛盾也得到有效的缓解。第三阶段(十八大至今)。这是中国公共政策话语指向的转折时期,习近平总书记提出了治国理政的一系列新理念新思想新战略,在政治、经济、社会、文化和生态环境等领域进行了重大的战略设计与政策创新,对新时代的政策目标、内容和措施进行了调整。改革开放以来的各次党代会报告也对中国特色社会主义建设目标做了阶段性分解,是对政策实践经验与政策话语及政策理论的总结

与提炼,不断深化新时期“坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”等问题的认识。从政策话语演化的历程看,历次党代会报告中体现的话语、理论、政策与实践的创新,是马克思主义不断中国化的结果,是中国特色社会主义理论体系不断完善 的体现。(本文受到厦门大学“公共治理”一流学科(群)建设平台——“厦门大学公共服务质量研究中心”二期建设项目资助)

- ①参见张海柱《西方公共政策话语研究:回顾与展望》,《公共管理与政策评论》2013年第4期;陈庆云、鄞益奋《西方公共政策研究的新进展》,《国家行政学院学报》2005年第2期。
- ②Fischer F. A., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Lanham, MD: Oxford University Press, 2003, pp. 11 ~ 17.
- ③文宏《中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954~2013)的文本分析》,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。
- ④John B. Carroll, Stephen C. Levinson, and Penny Lee (edited), *Language, Thought, and Reality: Selected Writings of Benjamin Lee*, Cambridge, Mass: The MIT Press, 2012, 2nd edition, pp. 9 ~ 10.
- ⑤陈振明《中国政策科学的话语指向》,《国家行政学院学报》2014年第5期。
- ⑥Thayer R. E., “The Local Government Annual Report as a Policy Planning Opportunity”, *Public Administration Review*, 1978, 38(4), pp. 373 ~ 376.
- ⑦邓雪琳《改革开放以来中国政府职能转变的测量——基于国务院政府工作报告(1978~2015)的文本分析》,《中国行政管理》2015年第8期。
- ⑧张文鹏、王健《新中国成立以来学校体育政策的演进:基于政策文本的研究》,《体育科学》2015年第2期。
- ⑨方涛、罗平汉《“现代化”:历史演进、概念体系与语义用法——以党的文献为中心的文本分析》,《党的文献》2016年第1期。
- ⑩李飒楠《中共一大到十八大党代会报告文本分析——论中国共产党由革命党到执政党的转型》,《传承》2016年第3期。
- ⑪参见陈振明《党中央治国理政政策思想与中国特色政策科学理论构建》,《中国行政管理》2017年第2期;《中国政策科学的话语指向》,《国家行政学院学报》2014年第5期。
- ⑫参见孟令蓉《中国共产党政策话语建构的文本逻辑——以〈关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲〉为中心》,《海南师范大学学报》(社会科学版)2016年第8期。
- ⑬⑭《坚持伟大理论,夺取更大胜利——热烈祝贺党的十四大胜利闭幕》,《人民日报》1992年10月19日。
- ⑮《在中国特色社会主义伟大旗帜下奋勇前进——热烈祝贺中

国共产党第十七次全国代表大会胜利闭幕》，《人民日报》2007年10月22日。

⑩⑪习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日。

⑫蔡继明《从体制改革到制度创新——中国改革开放30年的最大成果》，《中国金融》2008年第7期。

⑬薛澜、李宇环《走向国家治理现代化的政府职能转变：系统思维与改革取向》，《政治学研究》2014年第5期。

⑭《习近平在中共十九届三中全会上的讲话》，人民网，2018年3月1日。

作者简介：陈振明，1959年生，厦门大学公共政策研究院院长，教育部“长江学者”特聘教授；黄颖轩，1987年生，厦门大学公共政策研究院博士研究生。

（责任编辑：陈如勇）

## 《旧唐书》勘误(一)

李鹤丽

1. 《旧唐书》卷一〇五《宇文融传》：“融于是奏置劝农判官十人，并摄御史，分往天下，所在检括田畴，招携户口。”（中华书局1975年版，第3217~3218页）

按“十人”误。《通典》卷七《历代盛衰户口》、《唐会要》卷八五《逃户》载此事作“二十九人”，且详列其姓名。《新唐书》卷一三四《宇文融传》载此亦云“二十九人为劝农判官”。是宇文融此次奏置的劝农官实为二十九人而非十人，但“十人”与“二十九人”，若以为是此“十”字前后各脱一字，则稍嫌迁曲。《册府元龟》卷四八六《邦计部·户籍》载此事云“玄宗开元九年正月二十八日，监察御史宇文融请检察色役伪滥并逃户及籍田，因令充使。于是奏劝农判官数十人，使还，得户八十余万，田亦称是。”作“数十人”，与史实合，也符合史官此处概而叙之的史笔，更由于《册府元龟》所载，初盛唐部分多采自唐代国史原文，而《旧传》亦多采国史《唐书》原文，二者同出一源。是此“十人”上当有“数”字，可据补。《资治通鉴》卷二一二《唐纪二十八·开元九年》载此作“十人”，盖袭《旧传》之误。

2. 《旧唐书》卷一〇五《韦坚传》：“其船皆署牌表之。若广陵郡船，即于楸背上堆积广陵所出锦、镜、铜器、海味；丹阳郡船，即京口綾衫段；……豫章郡船，即名瓷、酒器、茶釜、茶铛、茶椀；宣城郡船，即空青石、纸笔、黄连。”（中华书局1975年版，第3222~3223页）

按“名瓷”误。此段文字叙诸郡船上陈列的各地物产，豫章郡所献为各种名贵器物，但地方特产之命名，却未有以“名”称之者。考其版本源流，点校本的底本是出自清乾隆武英殿刻本的岑建功慎盈斋刻本，殿本的底本则是明嘉靖间闻人诠刻本，今检闻人诠刻本“瓷”上“名”字作“力士”二小字，占一格。又检百衲本，此卷影印底本

为残宋本（即南宋绍兴越州刻本），“名瓷”作“力瓷”。闻人本底本即宋越州刻本，其翻刻时曾从《新唐书》、《文苑英华》等进行过一些文字校订，检《新唐书》卷一三四《韦坚传》，“名瓷”即作“力士瓷”，可知闻人本原从底本作“力瓷”，后又从《新传》挖改作“力士瓷”。殿本文字作“名瓷”既无版本依据，沈德潜氏主持殿本的校刻又多有妄改（见武秀成《〈旧唐书〉点校本承袭殿本臆改例说》，《古典文献研究》第十辑，凤凰出版社2007年版），则此“名”字显为殿本据文义臆改。既为后人臆改，又不合物产命名惯例，则“名瓷”仍当从闻人本作“力士瓷”。此“力士瓷”虽然不能确定是否与玄宗朝高力士有关，但开元时期有以“力士”命名的器物则是可以确定的。李白开元间所作《襄阳歌》有云“清风不用一钱买，玉山自倒非人推。舒州杓，力士铛，李白与尔同死生。”可旁证《新传》作“力士瓷”之可信，宋本盖偶脱“士”字。

又点校本《校勘记》〔二〕云“空青石，残宋本‘石’字作‘绿’，余各本均作‘石’字。《新书》卷一三四《韦坚传》作‘空青石绿’。”今按《唐六典》卷二〇《右藏署》云：“宣、简、润、郴、鄂、衡等州之空青、石碌。”是宣州所产名“空青、石碌”与《新传》合。空青、石碌为两种宝石名，他地亦偶有见之。如北宋李之仪《姑溪居士文集》卷三五《送郑颖叔入京序》云“于一州又有所产之地焉，贵溪是也。凡产于其地者，金银水晶，空青石碌，怪奇伟丽之物，是皆得而用之。”是残宋本非“石”字作“绿”，而是“绿”上脱“石”字，今点校本则当据补“绿”字（虽然“碌”“绿”二字可通，亦可能此物原名作“碌”，但据《新传》可知，《旧传》原文本作“绿”字）。

（作者单位：南京师范大学文学院）

research that is believed as a discipline of “experience”, experience is often understood as the body experiencing process in the specific place. However, under the condition of mass networking, transmission experience, is continually generating and becomes the new experience which influences, guides, and changes the local or present experience. The academic research, no matter what meaning it depends on, needs to reexamine the traditional understanding for experience and its deep changes under the context of networking. Only in this way, could the new experience of human social life be clearly observed and understood.

**(6) Transformation of China's Modernization Mode: From Foreign - Pull - Based Modernization to Endogenous - Drive - Based Modernization** *Wu Zhongmin* • 125 •

Since the reform and opening - up, the great achievement of Chinese modernization construction has changed the foreign - pull - based modernization construction model, and gradually formed an endogenous - drive - based modernization construction model. The endogenous - drive - based modernization construction model is manifested in the following aspects: the autonomy and scientific rationality of the choice of the path to China's modernization construction, the endogenous nature of the motive force of China's modernization construction, and the endogenous - drive - based model is the real modernization construction. In order to ensure the smooth progress of China's endogenous - drive - based modernization, two things at least should be paid special attention to: promoting endogenous - drive - based modernization by opening up to the outside world, and regulating the government actions.

**(7) Discourse Orientation and Evolution of Chinese Public Policy: Based on Text and Discourse Analysis about Reports of National Congress of CPC since Reform and Opening - Up** *Chen Zhenming Huang Yingxuan* • 139 •

The discourse system is an important part in the construction of Chinese policy science. Taking every report paper of the National Congress of CPC since the reform and opening - up as the research object, adopting the text analysis software to deal with the vocabulary, summarizing the high - frequency words in the reports, and analyzing the content of the text and discourse, to reveal the discourse orientation and evolution of Chinese public policy during the past four decades of reform and opening - up.

**(8) Silk and Cotton Cloth Trade on Sea Silk Road During the 16th to 19th Century**

*Fan Jinmin* • 174 •

From the great sea expenditure of the world to the early 19th century, China's silk and cotton cloth were the main goods on the Sea Silk Road. Raw silk and silk were the bulk commodity exported respectively to Japan and Europe before the 18th century, and cotton cloth to the nations in Europe and America, and 1819 saw the climax of cloth trade, reaching over 3 million webs (in other years it reached from 100 thousand to 2 million); To Russia, the late 18th century reached the peak, with 2/3 of Russian import, being the commodity value scale in trade for quite a long time. The Chinese silk and cotton cloth were sold to the world on the Sea Silk Road, leaving an important influence on the Sino - foreign trade history and economic communication history, directly changing the fashion of costume and consumption in the trade countries, and directly promoting or impacting the production of silk and cloth and the social economy in Jiangnan region. The huge amount of silver from Japan and Latin America monetized silver, which leading to the “price revolution” and “consumption revolution”. The one - way flow of the goods and the hard currency caused the nations to draw up the policy of “trade protectionism”, directly influencing the commodity flow direction and flow scale.

**(9) Young Engels and Young Germany: Reflections on Related Issues** *Zhang Yongqing* • 209 •

Considering the integrity of Engels' thoughts and the integrity of his literary theory, it is necessary to re - examine the relationship between Engels as a literary young man and Young Germany, the literary group. From January of 1839 to September of 1859, Engels took different attitudes towards Young Germany when traveling to Bremen, Berlin and Manchester, which can be divided into five stages: preliminary contact, sincere attachment, conscious alienation, deep introspection, and severe critique. The study of the interrelation between young Engels and Young Germany can provide a relatively comprehensive time diagram of Engels' literary thoughts, and help to explore further theoretical space from the overlap of Engels' literary, philosophical, and political ideas as well.

**(10) Construction of Legal Relief System under Cooperation Mode of PPP**

*Shi Youqi Chen Kexiang* • 229 •

When the public - private partnership (PPP) model improves the quality and supply efficiency of public goods and services, it may cause risk and be prone to disputes as well, and the types and attributes of disputes are more complex and diverse. In the solution of the dispute, the demarcation of the scope of administrative agreement is ambiguous, and the government has difficulty in seeking relief in the present legal relief system. It is urgent to push forward the establishment of the response of the legal relief by getting rid of the limitations of traditional theory, guiding the practice of system innovation with theory, perfecting the standards of agreement - accepted cases, establishing the approach of government relief, and removing obstacles of non - judicial relief and so on.