

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbejdxxb.2023.03.008

[引用格式] 郭劲光, 宋宸. 后小康时代扶贫政策转向的逻辑遵循与实践路径——基于政策传播视域[J]. 东北财经大学学报, 2023(3): 86-96, 封三.

后小康时代扶贫政策转向的逻辑遵循与实践路径

——基于政策传播视域

郭劲光, 宋宸

(东北财经大学 公共管理学院, 辽宁 大连 116025)

[摘要] 最令全世界瞩目的中国减贫成绩的取得, 离不开科学且行之有效的、具有中国特色的扶贫政策。本文基于政策变迁理论, 以中国扶贫政策实践及其传播为研究出发点, 选取各省政府工作报告和《人民日报》扶贫报道为研究样本, 运用词频统计方法, 发现中国扶贫政策实践具有时间连续性、空间异质性, 找出中国扶贫政策实践及传播演进的基本规律, 即《人民日报》扶贫政策报道经历政治化—理性化—深度化的转变, 政策议程持续影响媒体议程, 媒体议程仅在一定程度上影响政策议程。并在此基础上, 基于政策传播视域构建面向后小康时代的大众传媒参与相对贫困治理的“问题—发现”“整合—筛选”“引导—收集”“宣传—扩散”“监督—评估”路径。

[关键词] 后小康时代; 政策转向; 政策传播; 相对贫困治理

中图分类号: F323; D601; G206 文献标识码: A 文章编号: 1008-4096(2023)03-0086-12

一、引言

自1978年改革开放以来, 中国社会发生了翻天覆地的变化, 其中中国亮眼的减贫成绩最令全世界瞩目, 作为世界上减贫人口最多的国家, 中国对世界减贫贡献已超过70%^[1], 在2020年完成全面脱贫攻坚任务后, 中国更是提前实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。然而, 这并不代表着中国反贫困事业的终结, 而是由此进入后小康时代^[2]。与绝对贫困相比, 相对贫困反映了人们处于一种“较低”的生活状态^[3]。中国减贫成绩的取得, 离不开科学且行之有效的、具有中国特色的扶贫政策。总体上看, 中国扶贫政策体系经历了由奠基到发展、再到不断完善和创新

收稿日期: 2023-01-16

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“面向农村相对贫困者主体性价值提升的助推机理与政策设计研究”(72274029); 国家自然科学基金面上项目“贫困跨代干预复合架构的机理分析与政策系统设计”(71774027); 国家社会科学基金重大项目“解决相对贫困的扶志扶智长效机制研究”(20&ZD169); 辽宁“百千万人才工程”资助项目“相对贫困救助的社会生态系统SEsRPA及福利改进政策研究”(辽人社函〔2021〕79号)

作者简介: 郭劲光(1976—), 男, 河北唐山人, 教授, 博士生导师, 主要从事福利治理与公共政策研究。E-mail: dl_bright@163.com
宋宸(1990—), 女, 辽宁大连人, 博士研究生, 主要从事政策传播研究。E-mail: songchen@cqu.edu.cn

的继替过程,扶贫工作重点也呈现出明显的差异性和一定的渐进性。进入后小康时代,扶贫政策随之进入过渡期,工作重点由脱贫攻坚逐步转向乡村振兴、解决区域间发展不平衡、缩小城乡之间发展差距、实现农村地区跨越式发展,但中国国土广袤,其整体扶贫实践始终面临着自然环境、地理位置、文化制度等多方面阻碍。因此,本文尝试梳理中国扶贫政策传播与演进历程,探索扶贫政策转向的逻辑遵循,并构建后小康时代相对贫困治理的路径。

现代社会中,人们获得信息的渠道已愈发丰富便捷,公众对大众传媒的关注和依赖程度也越来越高,相对应地,大众传媒对公众的影响力也随之增加,政府部门在公共政策制定的过程中也愈发注重媒体议程的变化,公众、大众传媒和政府形成三方互动的关系,大众传媒不复似过去那般仅仅扮演政府“上情下达”的单向“传声筒”,而是逐步转向“沟通民情、反映民意、汇聚民智的社会传播载体与联结公众和政府的主要媒介”^[4]。作为政府与公众间双向互动的有效渠道,大众传媒传达的内容中包含着特定观念和价值亦成为学者关注和研究的对象,基于公共政策学的学科背景,学者则是通过对大众传媒相关议题的报道进行深度挖掘和讨论,进而对相关政策提出更具建设性、针对性的意见和建议。在中国扶贫政策的运转过程中,传播一直都是极为重要的环节,关系到政策执行的效率以及目标的达成,扶贫政策及其实践传播不仅是透视中国扶贫工作的一个重要方面,也是能够完整观察中国扶贫工作重点及其变迁历程的一个十分重要的视角。

二、文献综述

(一) 公共政策与大众传媒的相关研究

国外学者关于公共政策与大众传媒的研究起步较早,主要集中于以下三个方面:第一,大众传媒作为政策议程的建构者,是促进社会问题进入政策议程的重要渠道。安德森^[5]认为,特别的问题会引起大众传媒的注意,并借助大众媒体的报道,使这些问题进入政策议程,进而引发更大的关注。格斯顿^[6]将大众传媒列为政策议程建立的基本来源之一,认为大众传媒把一度是私人的问题转化为公共问题,扩大了受众的数量,因而改变了政策制定过程的动力。Dye^[7]认为,大众传媒会为政策制定者确定问题并设置政策议程。第二,大众传媒作为公共政策议事日程的设定者,对公共舆论议程具有明显的影响。公众对政府问题的大量关注从踪迹上来看与大众传媒对那些问题的报道密切相关^[8]。戴伊^[9]认为,在政策制定过程中,大众媒体的权力体现在“制造”问题,并将这些问题进行装扮使之变成“危机”问题,使人们开始关注并谈论这些问题,最终迫使政府官员不得不采取措施解决这些问题。第三,大众传媒作为公共政策过程的行动主体,强烈影响着政府和社会在公共问题及其解决方案方面的偏好。豪利特和拉米什^[10]认为,大众传媒是国家和社会之间的关键连接,这使得他们能够强烈影响着政府和社会在公共问题及其解决方案方面的偏好。

国内学者关于公共政策与大众传媒的研究起步较晚,多集中于2012年以后。大多数研究集中于作为“第四权力”的大众传媒在公共政策过程中所起的宣传、监督等作用,基于政治学、行政学或公共政策视角的相关研究主要集中于大众传媒在公共政策过程中的作用与影响上,基于新闻学、传播学视角的相关研究主要集中于大众传媒在公共政策过程中的具体作用、大众传媒参与公共政策过程的背景、大众传媒在公共政策过程中作用的局限性,以及新媒体互联网影响公共政策议程构建的过程和结果。以报道分析为视角的公共政策研究才刚刚起步。郭舒然^[11]以2008—2009年《人民日报》《新华日报》《南通日报》三份党报的新农村报道作为研究对象,深度分析党报新农村报道的内容构成,进而就党报如何更好引导广大农民提出对策建议。洪名勇和张焕柄^[12]以《人民日报》和省级党报的扶贫政策报道数量为研究对象,从“时间连续性”和“空间差异性”两

个视角分析中国不同扶贫战略时期相关政策的实施情况。周春霞和李倩^[13]则基于媒体视角,探索1980—2017年扶贫政策与大众传媒报道之间的关系,他们认为,虽然扶贫政策会对扶贫报道产生一定影响,但从另一角度来说,大众传媒更需要发挥舆论监督功能,共同参与扶贫工作。

综观国内外相关研究,目前以报道分析为视角的公共政策研究中,大多运用内容分析法探讨两个问题:一是大众媒体与政策议程之间的互动关系;二是以新闻学或传播学理论为框架,探讨媒体就某一政策问题进行报道时,采用何种政策框架。尽管洪名勇和张焕柄^[12]的研究更多地关注了中国扶贫政策的整体变迁历程,但其主要通过报道数量的统计为分析依据,而本文则将基于政策变迁理论,采用政策文本计量方法,以期通过词频、高频词共现变化得出更具说服力的结论。

(二) 后小康时代贫困治理的相关研究

2020年脱贫攻坚取得全面胜利,中国的贫困治理整体进入后小康时代,学者围绕后小康时代中国贫困问题的转变以及贫困治理的转型展开了思考,并普遍认为后小康时代中国亟待解决相对贫困问题。侯守杰^[14]认为,相对贫困治理具有分散性、多维性、艰巨性、长期性、系统性五大特征,同时也面临脱贫攻坚成效不稳定、脱贫内生动力不足、政策有效性和文化贫困四大治理难点。邢梓琳和李志明^[15]总结了后小康时代中国贫困问题呈现出相对贫困更加突出、精神贫困逐渐凸显、次生性贫困成为新挑战三个突出特征。因此,应通过构建农村相对贫困的精准识别机制、长效稳定增收机制、社会保障机制、外部合力帮扶机制破解上述问题^[16]。

笔者认为,上述研究是立足于后小康时代中国贫困治理工作的全面认识而作出的分析,而如何在既有治理经验的基础上,对未来相对扶贫政策空间进行调适,完成后小康时代大众传媒参与相对扶贫的路径搭建仍有待进一步探索。

三、研究设计

(一) 扶贫政策文本选择

本文基于政策变迁理论探讨中国扶贫政策实践及传播的演进历程。中国扶贫政策实践及传播是一个不断演进的过程,其在长期渐进式的政策变迁历程中,针对不同阶段、不同地域间差异,扶贫政策文本内容中的扶贫目标、扶贫举措和扶贫保障三个关键要素,也在不断地发生变化。因此,本文主要考虑扶贫阶段、扶贫地域和扶贫政策文本内容三个因素,对扶贫政策的演进历程进行量化分析,以深入探究不同时期和不同地区间扶贫政策内容的演进历程。

X维度:扶贫阶段。从实际情况看,中国扶贫政策演进的主导力量来自于党和国家对政策实施所具有的强制力,而扶贫政策演进的内在动力则源自于不同时期以及不同地区间遵循不同逻辑形成的不同制度要素间的冲突,在这种冲突之下,扶贫政策需依据不同的供需关系以形成新的扶贫政策供给。因此,扶贫政策呈现出明显的阶段性特征,本文依照标志性扶贫政策的公布实施时间,将扶贫工作划分为1978—1985年、1986—1993年、1994—2000年、2001—2010年、2011—2020年五个阶段,力求通过宏观的阶段性划分,深入揭示中国扶贫政策演进的内在规律。

Y维度:扶贫地域。受历史、自然等诸多因素影响,中国的贫困具有明显的区域性特征,针对区域发展不平衡的问题,中国的扶贫工作由整体减贫转向聚焦贫困地区的扶贫战略,确立了有计划、有针对性的扶贫开发政策,这些扶贫政策也具有明显的区域差异,其侧重点亦有所不同。因此,本文将扶贫地域划分为东北地区、东部地区、中部地区和西部地区四个区域,对中国扶贫政策进行量化分析,以期能够对中国扶贫政策进行区域差异性分析。

Z维度:扶贫政策文本内容。政策一般由政策目标、政策对象以及政策措施三个关键性要素

构成。一个好的政策,其政策目标应该明显,政策对象应准确划分,同时还要有行之有效的政策措施,在扶贫举措的执行过程中,需辅之以相应的扶贫保障措施以确保各项扶贫政策能够顺利落实。因此,扶贫政策内容中的扶贫目标、扶贫举措和扶贫政策措施是三个关键性要素,本文将重点考察这三个方面,力求能够较为全面地概括中国扶贫政策的逻辑遵循。

(二) 研究方法 with 样本选择

在词频统计中,为减少人工筛选提炼关键词的工作量,同时增加关键词的准确度和覆盖性,需要预先对文本中的所有词语进行特征抽取,以向量表示。最早的词向量编码被称之为独热编码,虽然可以简单地将词语用向量表示,但有两大明显的缺陷;基于神经网络语言模型,使用 Word2vec 的词向量表征可以有效解决独热编码的缺陷,以较短的词向量学习词语之间的语义关系。Word2vec 模型^[17]有 CBOW 和 Skip-Gram 两种模型。本文基于 Python 的 Gensim 库使用 CBOW 模型,学习目标是最大化对数似然函数 $L = \sum_{w \in C} \log p(w | \text{Context}(w))$ 。其中, w 表示语料库 C 中的任意一个单词。给定上下文词语的条件概率由类 Softmax 函数的形式计算,为降低计算复杂度,基于霍夫曼树使用层次 Softmax 进行优化。CBOW 模型的输入层为每个上下文单词的独热向量,假设单词向量空间的维度是 V ,上下文单词个数为 C 。所有的独热向量分别乘以共享的输入权重矩阵 W ,所得的向量相加求平均作为隐藏层向量,再乘以输出权重矩阵 W' 。最终得到的向量通过激活函数处理后得到 V 维的概率分布,概率最大的位置所对应的单词即为预测得到的中心词。将中心词与真实值做比较,训练模型以减小误差。模型训练结束后,输入层的每一个词语和矩阵 W 相乘得到的向量即为本文中所需的词向量。矩阵 W 也被称为查找表,任何单词直接乘以查找表便可转化为词向量,免去复杂的模型训练过程。

在政策议程的变迁过程中,大众媒体若持续跟进报道,则可说明各项扶贫措施得到了较好的落实。因此,本文以政策视角和媒体视角同时切入,所采用的扶贫政策文本内容亦包括两个方面:第一,自 1978 年以来国务院和各省政府工作报告中包含大量扶贫工作的内容,即政策视角。基于样本的可获取性、政策的时序性和连续性等因素,本文最终确定扶贫政策文本选取样本包括国务院和 32 个省级行政区(包括 23 个省、4 个直辖市以及 5 个自治区)政府工作报告,获取政府工作报告 1 267 篇。第二,《人民日报》中以扶贫为议题的相关报道,即媒体视角。《人民日报》作为国家级媒体,其对扶贫政策的报道记录了中国扶贫开发的历史进程,《人民日报》对扶贫政策的报道,既向公众传达了国家扶贫、治贫的政策及相关信息,同时也成为连接国家和包括贫困人口在内的重要桥梁,既实现国家政策的上情下达,也自下而上地反映扶贫政策执行情况,便于相关部门及时调整扶贫政策。本文选取《人民日报》1979—2018 年关于扶贫报道 4 279 篇。

(三) 词频统计

在统计词频阶段,首先确定需要分析的扶贫维度后制定关键词表。鉴于人工给定的关键词可能有所遗漏,或是与文本实际表述不相符,采用算法自动化寻找同义近义关键词,扩充待统计词频的词汇表。如上文对 Word2vec 模型介绍中所述,如果词语的语义相近,它们在词向量空间中的距离也相近。因此,使用 Word2vec 模型对语料库中文本分词后的所有词语进行建模,将词语基于上下文转换为词向量,捕捉词语背后的语义信息。

本文将各省政府工作报告文本合并作为训练数据集训练 Word2vec 模型。得到所有词语的向量表示后,计算与所有关键词向量若干个最相近的待选关键词。例如,与“旅游”关键词最相关的词语有“景区”“精品”“小镇”“度假”“民宿”等,之后再进行人工筛查和选择,扩充各个分析维度的关键词。绝大部分词语可以直接表达该维度的信息,少量词语如“农民”“巩固”“交流”“考核”等需要结合维度关键词才能保证其指向明确性。在具体操作中,考虑到政府工作报告写作

风格特色和措辞表达方式, 首先定位维度关键词, 在关键词前后五词范围内寻找是否有相关关键词出现。

四、研究结果

(一) 扶贫政策实践具有时间连续性

1. 不同阶段扶贫目标不同, 但关注重点未变

不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫目标词频统计结果如表1所示。由表1可知, 政策议程与媒体议程在不同扶贫阶段中扶贫目标整体上经历了“解决贫困—解决温饱—巩固温饱—全面建设小康社会—全面建成小康社会”的政策变迁过程。尽管不同阶段的整体目标一直在变化, 但农业、农民、农村、生活质量、贫困人口以及实现小康始终是各阶段扶贫工作中的关注重点。中国的贫困人口多集中于农村, 且整体上农村自然资源禀赋相对匮乏, 农民在文化、教育、就业等方面相对落后, 因而在中国整体的反贫困实践中, 关注重点始终围绕农村、农业、农民展开。

表1 不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫目标词频统计结果

扶贫目标	1978—1985年		1986—1993年		1994—2000年		2001—2010年		2011—2020年	
	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本
三农	0	0	1	0	0	0	453	41	236	180
农村	1 247	317	2 137	447	1 880	844	5 672	1 338	3 728	4 355
农民	544	434	1 084	707	978	1 094	2 135	856	1 140	2 487
农业	1 586	553	3 632	296	3 098	509	3 807	339	2 534	1 620
生活质量	0	0	12	0	23	5	19	9	6	26
贫困人口	0	0	8	75	163	811	314	456	543	3 378
实现小康	0	0	13	4	32	12	8	2	0	15
解决贫困	6	32	3	234	1	52	0	57	0	138
解决温饱	2	11	202	357	175	318	13	2	3	50
巩固温饱	0	22	120	33	242	648	583	103	305	274
建设小康	0	0	17	0	6	0	22	105	0	0
建成小康	0	0	0	0	0	0	5	0	58	661
合计	3 385	1 369	7 229	2 153	6 598	4 293	13 031	3 308	8 553	13 184

2. 不同阶段扶贫举措有明显时间连续性、长效性, 关注重点非连续创新性

不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫举措词频统计结果如表2所示。由表2可知, 无论政策文本还是媒体文本, 扶贫举措在整体上具有连续性、长效性和非连续创新性。

政策文本扶贫举措词频统计结果表明, 从整体上看, 不同阶段扶贫举措经历了“科技扶贫—科技扶贫—易地搬迁扶贫—易地搬迁扶贫—整村推进”的政策变迁过程(表2中加粗数字标示)。在改革开放初期, 各地政府十分重视科技扶贫在贫困地区脱贫工作中的重要作用, 对教育扶贫重视程度相对不足; 教育扶贫自1986年起愈发受到政策议程的重视; 1994—2000年和2001—2010年两个扶贫阶段, 以工代赈成为各地政府工作报告中的重要议程; 2002年健康扶贫内容作为政策议程中的重点被提出, 并在后续阶段被持续推进; 整村推进、旅游扶贫在2002—2010年被提出, 在温饱问题已基本解决、基础设施愈加完善的前提条件下, 发展丰富的旅游资源, 兴办旅游经济实体成为农村致富的新途径。网络技术日益发达的背景下, 电商扶贫政策应运而生, 并且前几阶段

教育扶贫的成效开始显现,就业扶贫为农村劳动人口实现就业提供了可能,与此同时,实现贫困地区扶贫开发与生态保护相协调也成为精准扶贫阶段的重要举措。因此,电商扶贫、就业扶贫、生态扶贫和消费扶贫在2011—2020年备受关注,均为扶贫政策创新的结果。

媒体文本扶贫举措词频统计结果表明,从整体上看,不同阶段扶贫政策经历了“教育扶贫—科技扶贫—易地搬迁扶贫—整村推进—整村推进”的政策变迁过程。教育扶贫在2011年以后备受重视,重点关注职业教育,以提升贫困人口自我发展能力;科技扶贫在1986—1993年和1994—2000年的媒体议程中关注度较高,但在2001—2010年的关注度有明显的回落趋势,这一阶段媒体议程中更重视对整村扶贫的宣传和报道;以工代赈同样在1994—2000年成为媒体议程中的重点,媒体议程与政策议程保持高度一致。旅游扶贫在2011年以后报道数量成倍增长,电商扶贫、就业扶贫、生态扶贫和消费扶贫都是精准扶贫阶段提出的重要扶贫举措,媒体议程同政策议程一样都给予了重点关注,创新性的扶贫举措在精准扶贫阶段都得到了较好落实。

不同阶段扶贫举措在政策议程中和媒体议程中略有不同。1978—1985年政策议程更强调科技扶贫,而媒体议程则强调教育扶贫,可见科技扶贫在执行过程中稍显滞后,其他扶贫阶段的媒体议程与政策议程保持高度一致,说明扶贫举措都得到了较好落实。

表2 不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫举措词频统计结果

扶贫举措	1978—1985年		1986—1993年		1994—2000年		2001—2010年		2011—2020年	
	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本
产业扶贫	64	23	141	88	235	220	441	132	470	2 279
科技扶贫	257	59	785	549	568	957	602	178	330	630
教育扶贫	167	103	305	336	197	713	788	1 276	648	4 476
以工代赈			97	57	205	99	453	80	232	437
健康扶贫			294	64	225	351	1 003	459	759	3 556
易地搬迁扶贫					1 142	1 099	1 462	582	1 285	4 615
整村推进							122	2 294	3 467	13 114
旅游扶贫							716	281	909	3 103
电商扶贫									261	1 254
就业扶贫									819	2 342
生态扶贫									927	3 156
消费扶贫									41	250
合计	488	185	1 622	1 094	2 572	3 439	5 587	5 282	10 148	39 212

3. 不同阶段扶贫保障措施呈现多元化、立体化、系统化

不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫保障措施词频统计结果如表3所示。从整体上看,中国扶贫保障措施在各扶贫阶段中处于不断调整的动态变化之中。

在政策议程中,资金管理机制、干部帮扶机制、财政政策、产业政策、土地政策、干部人才政策贯穿整个扶贫工作进程,而扶贫工作机制、重点群体保障政策和评估体系出现时间则稍晚。在扶贫体制机制方面,扶贫资金管理机制在前两个阶段呈现较为明显的上升趋势;在1994—2000年,由于国家层面扶贫战略的调整,部分省份政府工作报告中对扶贫资金的关注有所下降;在2001—2010年,各地政府工作报告中对扶贫资金的关注度有了明显上升;干部帮扶机制在整个扶贫过程中呈现明显的上升趋势,对扶贫工作机制的强调集中在精准扶贫阶段,在扶贫政策支持方

面, 财政政策、产业政策和土地政策贯穿整个扶贫过程, 且在不同扶贫阶段中总体呈现上升趋势; 干部人才政策始终是扶贫工作中关注的重点, 强调干部培训和基层干部的重要性; 金融政策在 1986—1993 年被提出并逐渐成为重点内容; 重点群体保障政策在 2001—2010 年和 2011—2020 年得到高度重视, 通过保障和改善民生提高扶贫效果。在扶贫组织实施方面, 组织领导贯彻整个扶贫进程, 责任体系和评估体系则在 1994—2000 年被提出, 其中责任体系的关注程度逐步下降, 而评估体系则成为政策议程中重点关注内容, 对扶贫效果进行监测、评估成为政策议程中的重点。

在媒体议程中, 总体上与政策议程相一致, 可见各阶段扶贫保障措施都得到了较好落实。各项扶贫保障措施在精准扶贫阶段的报道数量较之前一阶段均成倍增长, 在全面建成小康社会的总体目标下, 国家高度重视扶贫工作, 《人民日报》充分发挥其职能, 对精准扶贫阶段的扶贫保障措施大力报道宣传, 督促扶贫保障措施的贯彻落实以提升扶贫效果, 巩固扶贫成果。

表 3 不同扶贫阶段政策文本、媒体文本扶贫保障措施词频统计结果

扶贫保障措施		1978—1985 年		1986—1993 年		1994—2000 年		2001—2010 年		2011—2020 年		合计
		政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	
扶贫体制机制	资金管理机制	101	141	481	514	275	713	599	141	310	3 564	6 839
	干部帮扶机制	2	2	3	4	5	16	65		98	558	753
	扶贫工作机制								501	521	4 314	5 336
扶贫政策支持	财政政策	96	117	396	517	324	883	561	158	232	2 291	5 575
	产业政策	63	25	272	27	499	79	1 432	11	1 008	1 341	4 757
	土地政策	7	1	12	4	34	3	139	811	144	117	1 272
	干部人才政策	63	133	141	490	113	584	653	123	398	5 674	8 372
	金融政策		1	12	74	63	399	136	361	165	1 128	2 339
	重点群体保障政策					46	95	1 059	239	1 145	3 270	5 854
扶贫组织实施	组织领导	121	144	276	356	96	388	33	225	13	1 248	2 900
	责任体系		612		740	215	947	71	153	122	2 933	5 793
	评估体系		75		141	34	170	54		91	1 316	1 881

(二) 扶贫政策实践具有空间异质性

1. 不同区域扶贫目标与党中央扶贫目标相一致, 但具体关注点不同

不同区域政策文本、媒体文本扶贫目标词频统计结果如表 4 所示。从整体上看, 不同区域政策议程中的扶贫目标和媒体议程中的扶贫目标都与党中央扶贫目标相一致。

在政策议程中, 由于中国的扶贫工作是由政府主导的, 依靠行政组织体系自上而下运作的, 因而整体上讲不同区域在扶贫政策的实践中以党中央制定的阶段性扶贫目标为准, 但各区域关注重点略有不同。东部地区、中部地区和西部地区更关注农业发展, 东部地区强调依靠发展农业解决贫困人口温饱问题, 中部地区和西部地区强调实行农业扶贫开发, 大力发展农业解决温饱, 中部地区在全面建成小康社会决胜阶段尤其强调发展农业的重要性, 而东北地区则主要关注农村的发展, 要求在农村实行扶贫开发方针, 通过农村人口解决温饱来提升扶贫效果。

在媒体议程中, 尽管整体上看扶贫目标与政策议程相一致, 但媒体议程在四个区域的关注重点均为农民。通过解决贫困人口的温饱问题使其生存权和发展权得到保障, 是党和政府在发展人权事业方面取得的最伟大的成果。因此, 在媒体议程中, 更重视不同区域间农民收入、生产生活条件以及社会保障等方面的内容, 强调在扶贫工作中解决农民最关切的现实问题。

表4 不同区域政策文本、媒体文本扶贫目标词频统计结果

扶贫目标	东北地区		东部地区		西部地区		中部地区	
	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本
农村	1 720	219	4 487	593	4 994	1 778	3 594	740
解决温饱	5	10	22	25	162	199	44	69
温饱问题	11	6	48	39	198	135	48	43
三农	38	6	201	15	266	34	187	18
农民	633	258	1 853	717	1 884	1 799	1 589	947
农业	1 479	108	4 373	355	4 996	870	3 930	471
生产生活条件	13	1	82	12	183	73	57	16
生活质量	10	0	31	5	18	8	11	3
合计	3 909	608	11 097	1 761	12 701	4 896	9 460	2 307

2. 不同区域扶贫举措呈现明显差异性

不同区域政策文本、媒体文本扶贫举措词频统计结果如表5所示。从整体上看,不同区域扶贫举措呈现明显差异性。

在政策议程中,由于中部地区、西部地区的贫困程度更深,因而中部地区、西部地区对扶贫举措的重视程度明显高于东北地区 and 东部地区,不同区域间扶贫举措也具有较为明显的差异性。东北地区整体扶贫进程中更加强调教育扶贫;东部地区基于自身优越的地理和自然条件更重视通过实施健康扶贫,防止因病致贫、返贫的情况出现,同时帮助中部地区、西部地区实施健康扶贫;中部地区、西部地区更重视易地搬迁扶贫,改善贫困人口原居住地生产生活条件,拓展贫困人口增收渠道。

在媒体议程中,除了报道数量呈现由东向西逐渐升高的特征外,媒体对各区域间扶贫政策的关注重点也不同,且不同区域间媒体议程与政策议程差别较大,除东北地区媒体议程与政策议程同样关注教育扶贫外,其他三个区域媒体议程与政策议程关注点都不同。媒体议程方面,教育扶贫成为东部地区与中部地区的重要内容,强调教育先行的扶贫理念,通过人才培养实现物质转化。西部地区媒体议程中则大力宣传易地搬迁扶贫政策,通过发挥舆论作用,督促该政策的落实。

表5 不同区域政策文本、媒体文本扶贫举措词频统计结果

扶贫举措	东北地区		东部地区		中部地区		西部地区		合计	
	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本
产业扶贫	111	54	293	254	332	546	619	994	1 355	1 848
科技扶贫	291	106	595	170	556	417	1 120	559	2 562	1 252
教育扶贫	340	121	566	629	465	694	778	1 783	2 149	3 227
以工代赈	75	7	285	27	219	62	419	200	998	296
健康扶贫	328	99	710	304	564	624	832	1 040	2 434	2 067
易地搬迁扶贫	308	22	402	295	630	625	1 680	2 302	3 020	3 244
旅游扶贫	102	42	405	411	415	442	911	1 644	1 833	2 539
电商扶贫	45	37	133	97	132	200	201	461	511	795
就业扶贫	309	69	671	239	537	417	879	759	2 396	1 484
生态扶贫	119	66	522	159	404	427	830	1 260	1 875	1 912
消费扶贫	36	9	48	24	68	27	101	58	253	118

3. 不同区域扶贫保障措施均强调干部人才政策

不同区域政策文本、媒体文本扶贫保障措施词频统计结果如表6所示。扶贫干部是扶贫工作中的生力军,不同区域无一例外都以干部人才政策为关注重点。除此之外,资金管理机制成为东北地区扶贫工作中的重要内容,且在不同扶贫阶段经历了由扶贫资金合理分配、合理使用到扶贫资金监管、公示、绩效考核的过渡。在东部地区、中部地区、西部地区关注次重点则为产业政策。媒体议程也同样对相关内容进行了持续的宣传报道,而媒体议程中对东部地区的关注点则更集中于扶贫责任体系的构建,通过构建职责清晰的扶贫责任体系,确保扶贫责任制的层层落实,尤其针对东部地区整体富裕程度较高的情况,明确要贯彻落实东部地区、西部地区扶贫协作和对口支援,以东部地区带动中部地区、西部地区在产业联动、人才交流等方面的合作。

表6 不同区域政策文本、媒体文本扶贫保障措施词频统计结果

扶贫保障措施		东北地区		东部地区		中部地区		西部地区		合 计	
		政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本	政策文本	媒体文本
扶贫体制机制	资金管理机制	207	295	561	830	599	1 316	1 431	2 499	2 798	4 940
	干部帮扶机制	18	21	74	83	92	226	116	603	300	933
	扶贫工作机制	25	104	300	551	129	621	344	1 686	798	2 962
扶贫政策支持	财政政策	118	69	300	291	318	315	557	675	1 293	1 350
	产业政策	203	42	880	122	905	213	1 266	574	3 254	951
	土地政策	35	1	109	4	89	3	103	30	336	38
	干部人才政策	351	444	1414	208	1 063	2 420	2 001	5 323	4 829	8 395
	金融政策	25	69	117	164	81	235	156	477	379	945
	重点群体保障政策	229	102	618	226	582	468	852	1 051	2 281	1 847
扶贫组织实施	组织领导	121	91	400	352	328	427	591	1 063	1 440	1 933
	责任体系	138	397	596	1 206	402	1 550	919	3 609	2 055	6 762
	评估体系	26	50	46	114	60	161	121	498	253	823

(三) 中国扶贫政策实践与传播演进的基本规律

基于前文研究结果,本文总结中国扶贫政策实践与传播演进的基本规律。第一,《人民日报》扶贫政策报道经历政治化—理性化—深度化的转变。从《人民日报》扶贫报道的话语特征来看,1985年以前,扶贫报道带有明显的政治化色彩,且多以正面积报道为主,大力宣传扶贫政策的成功案例。1985年以后,扶贫报道开始由大力夸赞向理性思考转变,对如何有效减贫、治贫展开理性思考。2000年以后,扶贫报道则逐渐趋于中性、理性,愈发重视通过客观案例反映扶贫过程中尚未有效解决的问题。《人民日报》开始发挥其作为“耳目”的功能,记者开始深入农村进行实地调研,通过客观的报道引发公众对如何解决贫困问题的思考,以新闻报道推动扶贫工作效率的提高。第二,政策议程持续影响媒体议程,媒体议程仅在一定程度上影响政策议程。根据前文研究结果,每当政府发布新政策时,媒体议程均紧密关注,并围绕政策议程展开报道,引导舆论关注讨论,可见媒体议程在很大程度上受到政策议程的影响。反过来,每当媒体议程对扶贫政策在执行等阶段出现质疑声音,政策议程也将在一定程度上受到媒体议程的影响,但持续性较低。这在一定程度上受到中国特殊的媒介管理体制所影响。基于“党管媒体”这一属性,政策议程往往在极大程度上决定了媒体议程,同时,改革开放初期公众对扶贫政策的参与程度较低。随着公众整体文化水平提高,公众获取信息的渠道愈发增多,且更加简单便捷,公众更愿意主动地参与到与自身利益紧密相关的公共政策议程中,积极主动表达利益诉求,并经由媒体汇总发声,《人民日

报》扶贫报道的角度也逐渐展开,但始终围绕政策主导方向,并接受来自行政主管部门对新闻内容的审查。因此,整体上,媒体议程对政策议程的影响小于政策议程对媒体议程的影响。

五、政策传播视域下后小康时代政策转向与路径

结合前文对中国自1978年改革开放以来扶贫政策变迁过程的梳理,以及中国扶贫政策实践与传播演进基本规律的总结,本文基于政策传播视域探索相对贫困治理的基本逻辑。

(一) 后小康时代相对贫困治理的逻辑遵循

历史逻辑:阶段性发展、区域性差异与渐进性创新相统一。在不同扶贫阶段,中国政府及各地方政府通过对经济发展状况和现实因素等方面综合考量,不断对扶贫目标、扶贫举措和扶贫保障措施等进行调适。可以说,改革开放以来中国的扶贫政策实践过程充分显现出党和政府善于在结合中国的自然条件以及资源禀赋的基础上,在不同扶贫阶段循序渐进地提出更具针对性、科学性的扶贫目标和扶贫举措,通过不断加强扶贫保障措施以有效减少返贫,而这些扶贫实践背后的运行逻辑从着力解决贫困地区经济发展滞后问题入手,通过增强贫困地区贫困人口内生动力,有效防止返贫,进而提升扶贫政策效应。

制度逻辑:人人共享社会发展成果,彰显社会主义制度优势。坚持和发展中国特色社会主义,必须坚持人民主体地位,树立以人民为中心的发展思想。一是发展为了人民的价值逻辑。坚持以人民为中心的发展思想,坚持发展为了人民,强调人民主体地位,是制度逻辑的出发点。二是发展依靠人民的运行逻辑。扶贫的主体是人民,因而必须要尊重扶贫对象主体地位,各项扶贫政策、各种扶贫项目的探索创新都必须围绕人民进行和展开。三是发展成果由人民共享的实践逻辑。首先要举全民之力推进中国特色社会主义事业,把“蛋糕”做大。其次要把做大的“蛋糕”分好,让社会主义制度的优越性得到更充分体现,让人民有更多获得感^[18]。后小康时代更应坚持发展成果由全体人民共享的实践逻辑,使脱贫攻坚成果能够惠及全体人民,最终实现共同富裕。

现实逻辑:以高质量持续发展巩固脱贫攻坚成果。在巩固脱贫攻坚成果的基础上,推动全面脱贫与相对贫困治理的有效衔接,并建立治理相对贫困的长效机制是后小康时代相对贫困治理的现实逻辑。应根据实际情况,对政策的相关内容进行调整,发挥扶贫政策的“余热”作用,推动贫困地区乡村振兴战略的实施,加速缩小区域间经济发展差距,在保证政策连续性的同时,也使之更具可持续性,以期最大程度地发挥政策效用。

(二) 后小康时代大众传媒参与相对贫困治理的路径搭建

本文基于政策传播视角,构建后小康时代大众传媒参与相对贫困治理路径。

“问题—发现”路径。从不同方面动态挖掘社会问题,及时发现来自不同渠道的诉求表达。社会中各种需求的声音纷繁复杂,表达渠道众多,往往难以及时被挖掘,这就需要大众传媒充分发挥其舆论“雷达”的功能。第一,充分发挥大众传媒的主观能动性。大众传媒深入并渗透到社会的各个领域,发现相对贫困治理中尚未涉及的问题,并经过汇总及时上传,提高信息资源利用率。第二,搭建及时有效的民意上传渠道,实现公共问题的即时表达,为相对贫困治理工作助力。

“整合—筛选”路径。构建公共问题整合的媒体模式,筛选出更具代表性或更加亟待解决的议题。大众传媒的一个重要功能是对议题的建构,大众传媒在挖掘社会问题后,将问题进行梳理、汇总、整合,在众多“需求”和“支持”中,筛选出更具代表性或更加亟待解决的问题进入议程设置环节,并结合区域间差异性特点与实际情况,形成完整且客观真实的问题,通过媒体平台进行公开化发布,以推动公共问题向政策系统输入,加速制定政策或对既定政策进行科学化调整。

“引导—收集”路径。增强大众传媒的引导作用,收集典型事例进行报道,以营造良好舆论环境。在后小康时代相对贫困治理过程中,大众传媒应加强同政府部门的协同配合,完善“政府—公众—大众传媒”三方协同机制,形成政策引导合力。第一,实现跨大众传媒与政府部门协同联动,加强沟通交流,统筹工作部署,并保障大众传媒价值导向积极正确。第二,收集典型事例及人物,进行公开报道,大力开展主题活动,充分调动公众参与相对贫困治理的积极性、主动性,通过大众传媒的正向引导,将公众的参与热情转化为支持并参与相对贫困治理的实际行动。

“宣传—扩散”路径。加大相对贫困治理的宣传工作,搭建全媒体联合的相对贫困治理政策扩散平台。加大相对贫困治理的宣传工作,使政策对象即广大公众清楚知晓并了解国家及地方相对贫困治理政策,激发公众主动参与积极性;动员更多社会力量参与相对贫困治理,以充分发挥社会力量参与扶贫开发的积极性,凝聚社会共识。随着时代的发展和技术的进步,互联网(第四媒体)也逐渐发展成为政策发布和扩散的重要渠道之一。诸如新华社、《人民日报》等党媒也纷纷建立“两微一端”的网络宣传平台,并对最新的扶贫政策及时发布、解读,提高了政策知晓度。

“监督—评估”路径。建立健全媒体监督反馈机制,建立相对贫困治理效果监测及评估机制。加强对相对贫困治理政策执行环节的监督反馈作用,利用大众传媒深入基层,靶向监督,确保相关政策落实到位;高效整合各级地方政府扶贫政策、信息、数据,通过媒体平台依法予以全面公开,保障公众知情权;搭建媒体数据与政府部门数据对接平台,对扶贫对象的动态数据通过媒体平台实时更新,实现对相对贫困治理对象的动态监管,通过媒体对扶贫成果予以公示,实现双向监管,保证扶贫质量并最大程度降低返贫风险。

参考文献:

- [1] 新华社.中国对全球减贫贡献率超过70%[EB/OL].(2020-10-19)[2022-06-10].http://www.xinhuanet.com/world/2020-10/19/c_1126631416.htm.
- [2] 魏后凯.“十四五”时期中国农村发展若干重大问题[J].经济研究参考,2020(8):110-113.
- [3] 汪三贵,刘明月.从绝对贫困到相对贫困:理论关系、战略转变与政策重点[J].社会科学文摘,2020(12):17-20.
- [4] 李良荣.十五年来新闻改革的回顾与展望[J].新闻大学,1995(1):3-8.
- [5] 詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].唐亮,译.北京:华夏出版社,1990:74-76.
- [6] 拉雷·N·格斯顿.公共政策的制定——程序和原理[M].朱子文,译.重庆:重庆出版社,2001:54-60.
- [7] DYE T R. Understanding public policy[M]. New York:Pearson, 2016: 28.
- [8] JOHN W. Agendas, alternatives, and public policies[M]. Beijing:Peking university press, 2006: 57.
- [9] 托马斯·R·戴伊.自上而下的政策制定[M].鞠芳安,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:136.
- [10] 迈克尔·豪利特,M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006:102.
- [11] 郭舒然.党报新农村报道探析——基于《人民日报》、《新华日报》、《南通日报》的内容构成分析[J].传媒观察,2010(6):19-21.
- [12] 洪名勇,张焕柄.我国扶贫政策实施的时间连续性及空间差异性研究——基于党报报道数量的分析[J].西北师大学报(社会科学版),2017,54(6):20-27.
- [13] 周春霞,李倩.扶贫政策变迁下中国扶贫报道分析——以《人民日报》1980—2017年扶贫报道为例[J].新闻研究导刊,2020,11(5):15-17.
- [14] 侯守杰.后小康时代的相对贫困治理[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(2):36-42.
- [15] 邢梓琳,李志明.后小康时代中国贫困问题转变及反贫困战略转型[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(4):114-119.
- [16] 侯守杰.后小康时代农村相对贫困的现实表征、问题甄别和应对之策[J].社科纵横,2021,36(5):38-45.

- [17] MIKOLOV T , CHEN K , CORRADO G , et al. Efficient estimation of word representations in vector space[J]. Computer science, 2013,9(1): 1-11.
- [18] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(下册)[M]. 北京:中央文献出版社,2018:170-171.

The Logical Guidelines and Practical Direction of the Poverty Alleviation Policy Shift in the 'Post Well-off Era': Based on the Perspective of Policy Dissemination

GUO Jin-guang, SONG Chen

(School of Public Administration, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

Summary: From 1978 to 2020, China has achieved comprehensive poverty alleviation for the impoverished population under current standards, and secured a comprehensive victory in the fight against poverty. China's poverty alleviation work has undergone a process from initial construction to development, and then to continuous innovation and gradual improvement. The poverty alleviation strategy has undergone a significant transformation from mainly relying on external support like a blood transfusion to a more sustained effort from self-motivation, from relief-based poverty alleviation to development-driven poverty alleviation, and from overall poverty alleviation to regional poverty alleviation. On the whole, China's poverty level is gradually deepening from east to west, so more attention has been paid to the central and western regions in the deployment and implementation of poverty alleviation policies. Therefore, from a new historical starting point, it is of great theoretical and practical significance to review the evolution of and sort out the development of China's poverty alleviation policies.

Based on the theory of policy change, this article selects two variables from the perspective of the evolution of China's poverty alleviation policy practice and dissemination: first, the government work reports of various provincial level regions from 1978 to 2020, as policy texts; poverty alleviation reports of the People's Daily, as media text. It constructs a three-dimensional analysis framework through the analysis method of big data, and conducts word frequency and high-frequency word co-occurrence analyses on the policy texts and media texts to study the change of China's poverty alleviation policy practice and dissemination. The research results show that in the overall poverty alleviation process in China, the poverty alleviation measures have continuity and long-term effectiveness in time, and focus on discontinuous innovation. However, the poverty alleviation security measures are increasingly improving, showing a trend of diversification, three-dimensional, and systematization. From the perspective of interregional comparison, both the policy agenda and the media agenda have shown a deepening of attention from east to west, and poverty alleviation policies across regions have shown significant differences. This article proposes the logical guidelines for the relative poverty alleviation policy in the 'post well-off era' from the perspective of policy dissemination, and constructs a path for the participation of mass media in the relative poverty alleviation.

This article extends the previous literature in the following aspects. Firstly, it breaks through the limitations of short stage, single region, and small sample size in previous research on the evolution of poverty alleviation policies. Second, it offers interdisciplinary research perspectives. Third, it starts a new topic. Although the research on China's poverty alleviation policies has always been one of the hot topics in the academic community, no scholars have systematically sorted out the practice and dissemination of China's poverty alleviation policies, so this article makes innovation in the topic selection. Fourth, although poverty alleviation policy, as an important field of public policy research, has received widespread attention from domestic scholars, and has yielded abundant research results, it is not difficult to find that no scholars have conducted research on the practice and dissemination of poverty alleviation policies in China from the perspective of policy text content. Therefore, this article selects the natural language processing method to measure China's poverty alleviation policy texts and media texts, which is a useful supplement to the research related to China's poverty alleviation policies.

Key words: post well-off era; policy changes; policy dissemination; relative poverty governance

(责任编辑: 韩淑丽)