



中国专家的政策参与可以分为四种行为模式。分别是“迂回启迪模式”、“直接咨询模式”、“外锁模式”和“社会行动模式”。

# 政府决策的专家参与模式

■朱旭峰

1986年,时任国务院副总理的万里关于《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话被《人民日报》全文刊出,标志着中国以科学决策民主决策为目标的体制改革的开端。

在公共政策学科体系里,学者们主要探讨的是政策变迁是否以及在多大程度上受到了来自专家的影响,而对“政策变迁反过来是否会影响到专家参与?”这一问题鲜有讨论。

中国专家的政策参与可以分为四种行为模式。分别是“迂回启迪模式”、“直接咨询模式”、“外锁模式”和“社会行动模式”。

## 迂回启迪模式——新城镇医药卫生体系

迂回启迪模式的损失者嵌入性强,而知识复杂性高。专家如果仅仅通过直接渠道向决策者递交建议,将会面临来自政策网络内部的强大阻力。他们只能采取间接策略。又由于这类政策很复杂,他们的策略将是向专家身份向公众公开研究成果,以启迪公众对复杂政策问题的理解,通过舆论对政府施加压力以打开“政策之窗”,最后可能启动政策议程。议程一旦启动,由于政策的知识复杂性,决策者仍然需要专家帮助他们作决策。但又由于不同政策方案往往造成对利益相关者的不同影响,此时会形成许多支持不同政策方案的专家意见同时进入决策层的局面。专家此时的行动模式是“迂回启迪”,但决策者的最终决定可能是一个相对平衡的方案。

以新城镇医药卫生体系为例。在建立新城镇医药卫生体系的过程中,卫生部是最大的利益损失者。卫生部不仅在改革启动之初备受批评,而且在改革过程中不断被削减权力。另外,

与新城镇医药卫生体系相关的其他部门对改革方向也有利益关切。同时,和推广新型农村合作医疗制度类似,建立新城镇医药卫生体系也是一个知识复杂性很高的政策工具的选择过程。政策决策者需要通过专家了解国内实际情况和国际经验,而且还需要专家对公共卫生和管理等的技术性和专业性的问题加以设计。

## 直接咨询模式——新型农村合作医疗制度

直接咨询模式的损失者嵌入性弱,而知识复杂性高。专家可以比较顺利地通过直接渠道向决策者提供专业分析,揭露问题,打开“政策之窗”,从而启动议程。议程启动后,决策者需要专家帮助他们决策,因此决策者往往通过邀请专家或组建专家咨询团队,以获得直接来自专家的咨询意见。

以新型农村合作医疗制度为例。在政策制定过程中,卫生部是最大的受益者,而其他相关部委以及地方政府的利益几乎没有损失。特别是卫生部通过“部际联席会议”机制负责推广新型农村合作医疗制度建设的日常事务。同时,推广新型农村合作医疗制度又是一个知识复杂性很高的政策工具的选择过程。决策者一方面不了解农村卫生保健工作的真实情况,另一方面

还需要专家通过实地调研和对政策工具的试验以了解不同政策工具的效果和可行性。

在试点推广新型农村合作医疗制度的过程中,专家的直接咨询成功推动了政策变迁的议程,并且没有马上对外公布研究成果;在方案选择阶段,卫生部组建了专家技术指导组和研究中心以帮助政府作决策。

## 外锁模式——经济适用房新政

外锁模式的损失者嵌入性强,而知识复杂性低。政策相对简单,决策者知道怎么作决定。同时由于受损失的政策利益相关者影响力大,阻碍了专家的建议发挥作用,专家事实上被锁在门外。专家虽然可以在各种场合发表意见,但决策者不会采纳他们的建议。决策者在方案选择过程中关注的是如何平衡利益相关者之间的利益。一旦利益关系得到妥善处理,决策就是简单的,专家的技术性支持并不是必要的。由于专家既不能影响政府也不能影响公众,为寻求自己的生存空间,专家在这种情景下最有可能被强势的利益相关者俘获。此时的“专家”已经不是笔者所讨论的“专家”了,而成为了利益集团的一分子。他们的言论也最容易被公众识破而广受公众的批评。

以经济适用房新政为例。专家关于取消经济适用房制度和中央投入财政资金兴建经济适用房的建议的利益损失者都是嵌入于决策网络的有关政府部门、地方政府和体制内人员。相反,经济适用房的政策工具主要包括涉及财政投入、土地供应和购房机会的分配三个方面。这些政策工具的专业复杂度不高,而且政府掌握着与这些政策工具有关的关键信息。此时,决策者并不需要专家的帮助就能进行决策,而决

策者首先需要考虑的是如何平衡嵌入政策网络的利益相关者的利益。

在经济适用房新政中,专家的主张主要分成两派:希望取消城市经济适用房政策或加强中央财政投入。但专家的建议都没有太多作用,中央政府面对这两种声音,既没有取消城市经济适用房政策,也没有加强中央财政投入。但当全球金融危机的爆发使城市经济适用房建设重新被定义为拉动内需的工具时,中央政府迅速决定,投入大量的财政资金支持经济适用房建设。

## 社会行动模式——取消收容遣送制度等

社会行动模式的损失者嵌入性弱,而知识复杂性低。政策相对简单,同时政策变迁又和政策网络中的利益相关者没什么联系,因此决策者对专家建议漠不关心。如果专家想影响议程,他们就需要采用更加激进的行动策略。有时候专家可能成为社会运动的动员者和参与者,此时专家的“专家身份”无关紧要,重要的是专家的行动模式是否引起足够的媒体关注。一旦议程被启动,决策者能轻松制定方案,专家咨询在此过程中并不是必要的。

以取消收容遣送制度为例。在国务院取消收容遣送制度的政策变迁过程中,专家选择放弃了自己的专家身份,而以普通“公民”的身份投身于一场社会运动之中,而当取消收容遣送制度的议程启动后,政府非常迅速地制定了新政策。随着这次尝试的成功,专家的这种社会运动的参与模式被不断效仿。在孙志刚事件之后的若干年里,很多专家发起或参与了多个创新性的社会运动,以求影响政策变迁和公共决策。(作者系清华大学公共管理学院教授)

“一个运作良好的思想市场,培育宽容,这是一服有效的对偏见和自负的解毒剂。在一个开放的社会,错误的思想很少能侵蚀社会的根基,威胁社会稳定。”



# 「钱学森之问」的延伸

■舒化鲁

著名科学家钱学森院士晚年在各种场合不止一次提出的问题:“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才?”世界著名经济学家科斯教授在他亲自倡议和主持召开的“中国经济制度变革三十周年国际学术研讨会”上,延伸了这一问题。他在研讨会上给中国的第九个忠告——中国经济面临着一个严重的缺陷:即缺乏思想市场,应该说这是对“钱学森之问”延伸问题的解答。

科斯认为:“一个运作良好的思想市场,培育宽容,这是一服有效的对偏见和自负的解毒剂。在一个开放的社会,错误的思想很少能侵蚀社会的根基,威胁社会稳定。”相反,“压制思想市场会导致更坏的结果。”应该说他的建议是中肯的。

没有思想市场的存在,或者说没有竞争性的思想市场,只有官方一家作为思想市场的买方,加之用官方思想来统一、压制和消除不同的思想,所能有的思想也就只是官方的思想了。尽管马克思说过:“统治阶级的思想在每一个时代都是占统治地位的思想。”但是,如果没有与统治阶级的思想相异的思想存在,通过竞争迫使不断完善发展,统治阶级的思想也就难免成为发展停滞的腐朽、落后思想,甚至成为没有思想的粗糙信仰。腐朽、落后的思想和没有思想的粗糙信仰怎么能成为引领世界的思想,没有引领世界的思想,哪来的世界级的原创性思想家。所以,竞争性的思想市场,是世界级的原创性思想家产生的前提条件。

但仅仅有思想市场,哪怕是完全竞争的思想市场,也不能保证产生世界级的原创性思想家。

人口众多的日本,至少从上世纪中叶以来,已经有了近乎完全竞争的思想市场,任何一种观念和思想都可自由表达,对立的观念都可自由地碰撞,并且也都能找到受众,但日本也没有产生引领世界的思想和世界级的原创性思想家。相对于世界级的原创性思想家的产生,思想市场的作用只有两个:一是通过竞争完善其思想和思想体系;二是通过竞争获得受众后得到研究所需经济资源的支持,思想家必须有时间和精力思想。而它同时也存在一个固有的局限:思想者的研究探索受市场俗利驱动,导致研究探索行为的功利化和短期化。

日本没有世界级的原创性思想家的产生,其原因就在于此。日本是一个自然灾害频发的岛国,缺少持久的安全感,其思考也就必然是现实而功利性的。仅仅围绕一己之利思考,变得短视。

“钱学森之问”延伸问题存在的原因也与此有关。我国的科研管理方式粗暴,把科研当作生产一样管理,科研成果按照论文、课题、论著的数量、级别以及分艇式的评奖进行考评,对应有分评聘技术职称,授予荣誉称号,进而对应用技术职称和荣誉称号给予物质报酬和社会地位。如此的管理表面上似乎很精细,其实是违背科研发展规律的粗暴管理,其后果是直接加剧科研行为的功利化和短期化。完成的课题、论文、专著,在数量上我国是世界第一,但大都仅仅是作为敲门砖存在的,职称、荣誉一到手,研究成果就只能到纸厂化浆池里去继续发展。所以这才有报刊发表论文的思想和课题申报的研究者选拔被腐败污染的现实,所以这才有原铁道部运输局局长、副总工程师张曙光承认受贿上千万用于院士参评,雇佣枪手完成著作的荒唐。思想的价值不是论斤卖的,论斤卖的思想只能是中世纪罗马天主教会出售的赎罪券。任何一个引领世界的思想巨作,都是其作者数十年全神贯注,不断探索探索的结晶,甚至为了其研究成果还要像斯宾诺莎一样,蒙受众叛亲离、遭人追杀等身心折磨。所以,超越市场俗利,确立慈悲普济人生、追求终极真理的大愿,也是世界级的原创性思想家产生的一个重要条件。

因此,我建议国家的科研管理在整体思路上要作一些调整:一是对于人文社会科学的研究,废弃课题申报管理制,代之以根据成果的质量和数量给奖;二是废弃人文社会科学评奖的专家审阅制,采用论辩的方法,以此鉴定研究成果的优劣;三是废弃人文社会科学评奖的定期组织;四是废弃教授、博导、院士的第三方评选制,代之以专业领域内专家的基础上论辩择优确定,让腐败无法侵入这块圣洁之地。(作者系山东财经大学教授)



我国目前的生育状况是人口素质与出生率成反比,即素质越高的人群出生率越低,一旦生育政策放宽,原本被压制的超生欲望就会像火山一样爆发出来,进一步加剧人口素质的恶性循环。

# 中国最需要人口素质红利

■刘彦

面对养老压力与劳动力短缺,不少人担心“中国正丧失人口红利”。其实很多人对所谓“人口红利”理解有一定的片面性,即把“人口红利”理解为“人口数量红利”。这种理解说到底是一个靠大幅度增加出生人口数量来解决劳动力短缺与养老难题的老思路。从长远看,中国面临深刻粮食供应危机,我们应以史为鉴,对此保持清醒的认识。

中国曾被近代西欧学者称为“饥荒的国度”,上世纪20年代至40年代,中国不止一次发生饿死数百万上千万人的大饥荒,其中1929年黄河流域各省大旱一次就造成灾民3400万人,陕西88个县饿死250万人,甘肃58个县饿死140万人;1920年至1921年华北四省区旱灾和饥荒饿死1000万人……以至于民国时的美国驻华大使司徒雷登称1949年前中国平均每年有300万人至700万人死于饥饿,人口学者侯杨方统计的婴儿死亡率高达17%至20%。

纵观两千多年中国封建史及1949年以前的民国史,粮食供应充足或供需大体平衡的盛世顶多占四分之一。从古代中国到改革开放前,中国人一直为填饱肚子发愁,所以才有了一句西方人理解为“中国特有的问候语‘您吃了没?’”中国历史上粮食长期短缺一方面是人多增长太快,另一方面应归罪于我国恶劣的自然条件,可耕地偏少,人多粮少的根源是人多地少。我国国土辽阔,但不适合农耕的青藏高原、沙漠戈壁、草原、山区及严重缺水地区占了

国土的3/4,所以像江南水乡、东北黑土地那样适合农耕的肥沃土地并不多,自然条件决定我国粮食产量的增长始终滞后于人口增长。所以粮食短缺一直是困扰我国的一大难题。改革开放前中国的历史就是一部饥荒史,即使是正常年景,粮食也仅能勉强糊口。

时至今日,在贫困地区仍有上亿中国人为埋饱肚子而苦苦挣扎,严重超生与生存条件恶劣,人多地少是主要原因。

笔者曾从报上看到一马八女的真实报道,讲的是在西部某一贫困山区,一农户为了生一个儿子当男劳动力,竟然连生了八个女儿,文盲夫妇不会给女儿取名,只好按大小顺序用数字给女儿取名,即马大女、马二女、马三女……马八女。生了马八女后,夫妇年龄大了,生不出来了,否则生马九女、马十女都有可能,总之,不生儿子誓不罢休。为此,家庭和社会都付出了很大代价。

在贫困地区教书的青年志愿者一个普遍感受是当地农村学校孩子特别难教,特别是学习数学等对抽象思维能力有一定要求的理科课程非常吃力,一些并不复杂的知识教很多遍也弄不懂,初三学生仍不会做初一的数学题很常见。如按大城市学校的标准,这里的学生有一多半存在着严重学习障碍(即相当于所谓的“差生”),这样的学生别说考大学,连把他们培养成合格的农业劳动力,掌握一些农业科技知识都感到十分困难。

笔者认为解决劳动力短缺与养老两大难题

不是靠增加人口数量,而是靠提高人口素质,因为一个高素质的人所创造的社会财富或者说“人口红利”会比十几个上百个低素质的人所创造的社会财富多得多,这不妨称之为“人口素质红利”。从经济发展角度讲,过去我们过度依赖沿海大量的“血汗工厂”来搞劳动密集型产品的加工出口,只有这些“血汗工厂”才存在所谓“民工荒”,中国经济要转型升级就必须坚决抛弃这些“血汗工厂”,更多依赖劳动力素质的提高,也就是说中国经济转型升级依靠的是“人口素质红利”,而不是传统的“人口(数量)红利”。

从养老上分析,笔者主张依靠“人口素质红利”进行“素质养老”,而不是依人口数量的增加进行“数量养老”,“人口素质红利”是解决养老难题的唯一选择,所以必须从严格执行现行计生政策,降低人口数量,有利于提高人口素质。

从“素质养老”与“人口素质红利”角度分析,表面上看,严格计生政策造成养老难与“人口(数量)红利”下降,但通过严格计生政策来提高人口素质,反而有助于解决养老难;有助于以新增的“人口素质红利”来弥补传统的“人口(数量)红利”的下降。

但现在一些人口专家似乎已忘了数千年来中国人为了填饱肚子而苦苦挣扎的历史,也忽视了目前上亿贫困人口为填饱肚子而苦苦挣扎的现实。他们极力主张放宽人口政策,希望通过增加人口数量而不是提高人口素质来确保“人口红

利”不下降。

但我国目前的生育状况是人口素质与出生率成反比,是典型的“逆淘汰”,即素质越高的人群出生率越低,北京、上海等人口素质最高的大城市,生育政策再宽,他们也不愿多生,要么热衷于组成丁克家庭,要么害怕当“孩奴”。而在人口素质较低的偏远贫困地区,超生欲望十分强烈,现有的从严计生政策对他们多少有一定约束,一旦生育政策放宽,就会上面开小口子,下面开大口子,原本被压制的超生欲望就会像火山一样爆发出来,进一步加剧“越穷越生、越生越穷”与人口素质(劣胜优汰)的恶性循环。

不知这些人口专家是否想到,难道我们能指望贫困地区数量庞大的“马八女”之类的低素质人口来为养老与经济转型升级做出贡献?无情现实是他们连养活自己,养自己的老都很困难,更不可能产生所谓“人口红利”。反而得靠国家养他们,国家得给他们提供大量的救济粮、救济款,还得为他们提供饮用水、衣服被褥等日常生活用品,让他们过上温饱生活。

放宽现行生育政策必然导致“马八女”之类低素质人口恶性膨胀,反而不利于“素质养老”与经济转型升级。要想使今后的中国人不再为填饱肚子而苦苦挣扎,必须实现从“数量养老”到“素质养老”的转变,为经济转型升级提供更多的较高素质的劳动者。

(作者系西南政法大学经济学院制度经济学研究所客座教授)

对事物的近似认识不是不科学的表现,从粗略的近似到精确的近似,是认识的必由之路。

# 近似与精确的关系

■方勇



质运动和接近光速的高速运动上却不适用。所以牛顿力学只是对客观规律的近似反映,它是相对论力学的一个特例。既然人的认识不可能绝对正确,从而也就没有绝对的精确化,近似是精确的必由之路。

由于人类认识工具的局限,使认识也不可能绝对精确。如对物体的测量,由于系统误差和偶然误差的存在,测量值只是物体真值的近似。不同的测量仪器有不同的精度,随着实验仪器的不断改进,测量的精确化程度逐渐提高。但即使测量精度能达到小数点后一百位,还是对真实值的近似,只不过是高度精确的近似。仪器与主、客体的相互作用,又使认识的问题更加复杂。在一百万伏或更高的电子显微镜下观察生物样品,被观察的活体由于受到太强的电子束辐射,会变成死体或者发生不可忽视的变化,这种情况下实验结果就不是对事物的本来反映了。

事物的模糊性也对精确描述提出了挑战。如好与坏、美与丑等的区分就没有一个绝对精确的标准,而只能作近似的描述。1965年美国数学家查德发表了论文《模糊集合》,从而开创了一门新学科——模糊数学。模糊数学首先改变了传统集合论的元素属于集合的概念,它把元素属于集合模糊化,变绝对的属于概念为相对的属于概念。查德用隶属度来度量事物类属关系的模糊性。给定论域U上的模糊集合A,对U中的每个元素,以I表示完全隶属于A的元素的隶属度,以0表示完全不属于A的元素的隶属度,以区间[0,1]上的不同实数表示以不同程度属于A的元素的隶属度,较大的数对应于对A隶属程度较大的元素,较小的数对应于对A隶属程度较小的元素。这样得到的一个从U到[0,1]的函数叫做模糊集合A的隶属函数。隶属函数刻画了元素由不属于集合到属于集合的渐进过程。模糊集合论是模糊数学的基础,模糊数

学是对模糊性进行数学和逻辑分析的工具。

事物的复杂性越强,对它作出精确性描述的程度就越低。查德指出:“当系统的复杂性日益增长时,我们作出系统特性的精密然而有意义的描述的能力将相应降低,直至达到这样一个界限,即精密性和有意义变成两个几乎互相排斥的特性。”也就是对高度复杂的系统,我们不可能作出既精确又有意义的描述,这时精确性已经从对人有价值的因素转化为没有价值的因素。

对事物的近似认识不是不科学的表现,从粗略的近似到精确的近似,是认识的必由之路。科学研究应该遵循客观规律,在无法精确计量的领域要善于运用近似方法。应用近似方法要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,只求与客体的主要因素、主要关系、主要过程的相似,而撇开可以忽略的次要因素、次要关系、次要过程。(作者系中国教育科学研究院研究员)

马克思主义哲学认为,任何客观真理都是绝对真理,又是相对真理。“相对真理是不依赖于人类而存在的客体的相对正确的反映;这些反映日趋正确。”任何真理的存在都有一定的条件和适用范围,超出这个条件和范围,真理就会转化为谬误,任何真理都只是对客观世界的部分的、阶段的认识,它是带有近似的性质,还有待进一步加深和精确化,认识的范围也有待进一步扩展。人类认识的发展过程,就是一个不断从相对真理走向绝对真理的过程。

人类对自然界的认识就是一步步深化、逐渐完善的过程。17世纪牛顿力学成功地把天上物体和地上物体的运动规律统一起来,完成了物理学上的第一次大综合。牛顿力学不仅准确地预言了彗星的回转,而且帮助人们发现了新的行星。人们由此对牛顿力学推崇备至。但是随着人类认识的发展,人们发现牛顿力学只是对宏观物体的低速运动规律的反映,而在微观物