

社会问题与公共政策

(代序)

李凡

一、关注地方问题、关注公共政策

世界与中国研究所是一个民间的公共政策研究所，也可以称之为民间智库，民间智库关注的一个重要问题就是公共政策的问题。所谓的公共政策就是政府在制订政策的时候不仅要考虑到政府政策的目标，也要考虑到政策对社会产生的影响是什么，因此政策的过程应该是开放的，允许社会公众对政策表达自己的意见并起到一定的作用。在市场经济的条件下，政府的政策特别是经济和社会方面的政策一定会影响到许多社会人士，影响到广大公众的利益，因此这一类会对社会公众产生重大影响的政策就是公共政策。对于公共政策来讲，由于影响到公众的利益，因此它的制定过程、政策效果和政策的反馈，就不仅需要政府考虑公众的利益，同时也需要公众的参与。政府政策不再是政府单方面的事情，而是涉及到一个政策的相关方的共同利益，所以，一个公共政策的过程也是社会参与的过程。

我们世界与中国研究所关注中国公共政策的研究，就是要让公共政策的利益相关方在政策的制定中广泛的表达自己的利益需求，而且能通过自己利益和其他人的利益冲突而调整并形成成为大多数人能接受的政策。在这个过程中，政府也只是一个利益的相关方面，因此它的利益也需要和其它相关方面加以协调和理解，而不是强加在其它相关方之上。因此，这样的一个公共政策的产生过程，也就是我们推动地方公众进行公共政策研究的目的。我们希望广大的公众和利益相关方能够关注地方问题、关注政策问题，而这些对于地方问题和地方政策关注的方法，实际上是培养中国公民的参与意识并进入到决策过程中的一个有意义的方式。从这样的角度讲，我们推动公共政策研究的目的，就是希望广大的公众能够对自己周边的事务加以关注，不但表达自己的意见，而且提出解决问题的方式，这些解决问题的方式，可以是多种多样的。实际上一个问题的解决可以有多种方式，因此，广大公众对于公众事务的关注，以及他们所提出来的解决问题的方法，可以给地方政府提出解决问题的公共政策提供一个参考，这对于地方政府和公众之间对所出现问题的互相理解是一个比较好的办法。而同样在这个过程中，地方公众和地方政府也可以学会如何互相理解和合作。多年来，我们研究所提倡建立政府和公众之间的对话系统，以缓和彼此的矛盾、加强彼此的了解，让广大人民群众介入到政策的制定过程中，使得政策越来越为公众的利益进行服务而不是只为政府的利

益进行服务，从而推动中国民主的发展。在这样的发展目标之下，让公众对于周边事务进行广泛而深入的调查研究，了解实际情况，并在此基础上提出各自的解决问题的办法，最终这对于政府制订政策是有帮助的。公共政策和公民的参与实际上是分不开的，没有公民广泛深入的参与就不可能有一个良好的公共政策的出现。多年来，中国地方政府的官员习惯于自己在办公室里或者为了适应上级的需要而制定政府政策，这些政策不一定符合公众的需要也不一定符合当地的实际，可能会给地方的经济社会建设带来不好的结果。我们提倡公共政策就是希望广大的公民能够积极的参与到政策的制定过程中，让政府在政策的制定中认真听取公民的意见，并在公民意见形成为公共意志的时候制订公共政策，这是符合地方大多数人的需要的。

二、中国的社会问题

30 多年改革开放的历程，表明了中国经济能够有一个持续发展的动力，因此推动了经济的不断高速增长。但是从实际的结果来看，随着经济的高速增长，社会问题却没有得到有效的解决，而且从宏观上看，似乎问题越来越多越来越复杂。公众和地方政府之间的矛盾，在这几年中是在增加而不是在减少，冲突的规模也在扩大，这样就在中国的经济增长之中把中国的社会问题越来越突出出来，成为中国发展阶段中下一个主要要解决的问题。

中国的经济为什么能够得到高速增长而社会问题却又如此之多难以解决呢？一个简单的解释是中国采取了一个发展主义的模式。所谓的发展主义就是以经济增长为所有发展的重中之重，以经济的增长来带动其他所有社会领域的发展。这样的发展主义就是以政府为主导力量全力推动经济的增长，全部社会资源和政策都以经济增长为核心内容。在这样的发展主义模式之下，中国的各级政府成了经济增长的火车头，他们全力以赴的利用各种各样的资源推动经济的发展，这是中国改革开放 30 年经济能够持续增长的一个很重要的原因。在这样的发展主义模式之下，政府不但大办国有企业推动国有企业的发展而且实际上自己也成了一个企业，直接进入市场，并且牟利。政府直接进入市场虽然可以推高经济增长的速度但是也带来了相当多的问题，这些问题包括政府忽视社会问题的解决，把一切需要花钱加以解决的问题，例如贫富差距问题、农村建设问题、弱势群体问题、环境问题、社会福利问题、教育问题等等民生问题加以忽略和搁置。近年来，中央虽然在不断提倡科学发展观，但是实际上各级政府仍然沾沾自喜于发展主义模式，所谓的科学发展观仍然没有摆脱以经济增长为第一位的发展主义模式，政府仍然在各地卷入经济发展、与民争利并且忽略社会问题的解决。

这一问题目前看来比较难于解决，关键在于在目前世界经济危机的大局之下，中国以经济增长为优先的发展主义模式似乎得到了世界的认可，中国的各级政府也沾沾自喜于这样的

经济增长，所以在这样的环境之下，让中国改变以经济增长为中心的发展主义模式，没有一个地方会这样做。但是这样的以经济增长为中心的发展主义模式，从发展趋势来看，似乎社会问题有可能变得越来越严重，因此，如何解决中国日益严重的社会问题，应该成为中国公众所关注的问题。正是从这样的角度出发，我们研究所想利用自己微薄的力量推动各地公众研究和关注社会问题。要理解社会问题的由来、现状和有可能出现的趋势，为此要进行广泛的社会调查，我们更寄希望于广大的公众能够积极的参加到对周边事务的关注和地方政策的制订之中，关注自己的周边事务，了解事物发展的原因和由来，并在此基础上提出有效的解决问题的办法，这就是我们开展社会问题和公共政策研究的出发点。我们认为，只有广大的公众才会真正的关心自己的周边事务，我们也希望各种不同社会阶层能够发出自己的声音，讲出自己所面临的处境，提出政策意见要求政府加以解决，并在这样的基础之上和其他社会不同的阶层能够互相理解互相帮助，共同制订有效的公共政策，解决社会问题。其实，从中国的实际出发，真正的社会问题的解决，必须依靠各地的公众对于公共政策进行积极的参与。只有广大公民的积极参与，才有可能出现有效的解决社会问题的公共政策。所以，从中国的实际出发，公共政策的出现应该从社会问题开始，因为这是大家耳濡目染日常生活中的问题，并且也涉及到各家各户的利益的。我们在本书中所委托各地地方进行的公共政策的研究就涉及到许多的社会问题，这样的问题还有很多，这个研究中并没有完全的涉及到，我们希望以后各地的公众能对这个问题继续的加以关注，我们也将继续推动这方面的研究。

三、民间公共政策研究机构的作用

中国的政策历来是由政府制定的，公众无从参与。中国的媒体被政府控制，代表的不是老百姓的意见而是政府的意见，而政府的政策在市场经济越来越发达的情况下，已经越来越不能反应整个社会的意见，在相当多的情况下只是它们自己的意见。中国实际上能够反应公众意见的地方是在互联网上。目前，互联网已经在某种意义上成为公众发表意见的地方，在这里，既有中肯的有意义的建议，也有偏激的甚至是荒唐的意见。这些意见反应了不同的社会阶层的声音，是中国社会的一个公众意志、公众需求的表达窗口，也是公众不满的出气口。也正因为如此，从目前来看互联网难以成为公共政策形成的地方，因为公共政策的形成不仅需要广泛的公众参与和不同的声音，同时也需要形成比较专业的专家意见。公共政策的制订，不仅需要广大公众的声音和意见表达，而且由于政策所涉及的面既比较广也比较深，在某个方面一定需要这个领域的专家意见，因此互联网可以表达公众意见，但是不能成为公共政策形成的机构。

中国有着非常多的政府办的政策研究机构，从中央到地方，几乎每一个部门都有政策研

究室，也有相对应的研究所研究院等，但是从事实来看，这些官办的政策研究机构代表的是政府的意见，而且许多代表的只是部门的意见。许多政府部门为了争部门利益，对于与其有利的政策进行了反复的探讨并印刷了大量的政策研究报告，这些政策研究都不能认为是公共政策，因为他们并没有代表社会公众利益。

代表社会公众意见的民间智库近年来出现了一些，但是力量薄弱，目前也难以形成有效的对于公共政策制订所需要的影响力。它们表现在几个方面：首先是资金力量薄弱，这些民间机构不能像政府的政策研究结构一样几百万几千万的从政府手里拿钱，研究经费少制约了这些机构的研究；其次，更为重要的是专业人员少，相比于国家的政策研究机构来讲，这些民间的政策研究机构难以解决研究人员的一系列问题，例如职称、福利问题等等，因此许多有专业素质的人员难于到这些民间机构工作，也制约了他们对于政策研究所起的作用。尽管如此，一些民间智库在公共政策的研究上仍然走出了很重要的一步，代表民间的需要也进行了一些相关政策的研究，这些政策的面也很广，涉及的问题也很广泛同时也有一定的深度。它们的研究成果除了个别的一些被政府采用之外，大部分并没有成为政府的政策，但是在民间和政府内却有广泛的影响，实际上也起到了公共政策的作用。其中没有成为政府政策的一个重要原因在于中国的各级政府还不适应民间参与公共政策的方式，也难以认同一些问题的意见和解决问题的办法。

但是从发展趋势来看，中国的民间政策研究却有很好的发展前景。首先，这是社会发展的需要，随着社会问题越来越多，中国的公众确实需要有足够的平台表达他们的意见，特别是对于政策的声音，多年来被忽略的公众利益，越来越变成社会的主流声音，希望政府能够加以解决，而在政府能够解决之前，可以先由民间智库提出政策意见，并通过媒体和互联网交流表达，形成社会意见，并最终形成为公共意志，促使政府采纳为政府的政策。中国社会中的公共意见的出现可以成为中国民间智库研究的出发点。第二，越来越多的专家由于退休、就业、归国等各方面的原因而散布在社会，民间智库可以利用这些人力资源进行公共政策的研究，虽然中国民间智库的发展还不能像美国等发达国家一样利用政府——民间智库——政府的杠杆作用起到对于政府政策的影响，但是越来越多的专家级人士进入民间智库，对于民间智库向专家层次的发展是有好处的。第三，随着社会财富的不断增加，社会的资源已经不能由政府所垄断，各种形式的基金会、企业捐助、私人捐助、合作项目等也开始帮助民间智库筹集资金，随着这个趋势的发展将有可能逐步解决民间智库的资金问题，使得它们能够进行更好的研究。在这样的发展趋势之下，民间公共政策研究机构将会在中国公共政策的研究中起到越来越大的作用，这是可以预期的。中国民间智库的发展最终离不开的就是社会公众的支持和广泛的参与，这是民间智库赖以生存和发展的基础。因此我们希望广大的公众积极参与到公共政策的过程中来。