

# 从“政学相轻”到“政学相重”

## ——国际关系研究中的理论与政策之弥合

苏长和

**内容提要** 政府与学术界、政策研究和理论研究的相互倚重、紧密结合是现代化国家政学关系生态的一个重要特点,两者的分离既不利于政府的科学决策,也不利于发挥学术研究的社会服务功能。政策研究与纯理论研究各有分工,不可简单地以功效来判断。一个学术大国既应有丰富的政策研究,也应有深邃的基础理论研究。由此,政府决策才会从容有度,政学关系就可良性互动。

**关键词** 国际关系理论 政策研究 理论研究 学术生态 政学关系

2008年初,笔者曾经与上海外国语大学中东所所长朱威烈教授和一位政府官员一起,聊到政府与学术界互动问题。朱教授提到,政府部门这些年在许多重大政策与实践上远远走在学术研究(特指国际问题研究)的前面,而学术界对这些现象与实践反而缺少思考与分析,在研究上裹足不前,与中国社会与外交进步对学者所提出的研究要求相去甚远。

笔者对朱教授提到的现象深有同感。其实不止在政治学与国际关系研究领域,在其他社会科学领域,笔者自己也一直感到当前学术研究在许多方面有些滞后,甚至与时代脱节的现象。每次同一些在政府机构工作的同学聊天时,深感他们

---

\* 苏长和:上海外国语大学国际关系与外交事务研究院教授。(邮编:200083)

\*\* 这篇文章初稿写于2007年底和2008年初,约2000字。感谢北京大学国际关系学院与《国际政治研究》杂志于2009年6月27—28日组织的青年国际关系学者论坛,使笔者有机会丰富此文,并得以发表。

思考的当代中国问题之广度和深度,超出了理论研究者的想象。他们对许多新现象、新问题急于找到学理上的答案,而社会科学研究有时反而与之相去甚远,甚至脱节。一方面,有的研究者一味抱怨政府决策缺乏科学论证与辩论,学者观点被忽视,政学互动不密切;另一方面,政府工作人员和决策者苦于难以获得学术研究足够的智力支持,对已有的学界成果不甚满意。当然,政策研究和理论研究的分离也不容忽视,两者之划分甚至有点泾渭分明,相互轻视绝不少见。是这个世界变化太快了,还是学术研究太落后了,或者是社会科学研究成果的社会转化率太低?这个问题很难回答。无论如何,两者之间存在的脱节现象,说明我们还缺乏一个成熟有效的、服务于现代国家建设的政学关系网络。

当然,理论研究者也不要过于气馁。全世界没有一个国家的社会科学理论研究,发达到政府决策者和政策研究者可以在紧急情况下将其成果转瞬即用的地步。如果那样的话,也不需要决策者的智慧了。如同学生写论文,如果所有材料都为其准备好了或者都很容易就找到,那研究的过程就失去了意义。找材料的过程本身就是学习和研究!所以,不能将理论研究和政策研究相互取代,两者存在一定的脱节属于正常。当然,两者相互轻视,互相瞧不起,则不是健康的政学生态。健康的政学生态下,政府与学术界相互借重,生长与共,学术理论与政策研究貌离神合,彼此倚重,兹从以下三点论明。

## 一、“上”学与“下”学

最好的政策研究总是与坚实的基础理论分不开的。好的理论能够加深对社会规律的认识,对复杂现象做出深刻的解释。社会科学与时代的紧密相合,使任何社会科学理论的创新与发展都离不开它所附着的社会背景。在三大社会科学门类中,政治学、经济学与社会学各有其逻辑与原理,但这些学科每一次理论范式的超越与突破,都与时代变进共生。马克思的《资本论》的基本学说立足于时代,所揭示的资本主义剥削原理,为后来的社会主义革命提供了坚实的理论指导,因而其又兼是最好的策论之作。经济学家凯恩斯,其货币通论既是纯学理著作,也为20世纪初资本主义危机提供了解救药方。这些创造性的理论之“上”学,一是扎根于本土与时代,二是他们针砭谏言的策论,脱离不了理论之“上”学的支撑,否则,没有理论内在地支撑的策论研究,就会流于平庸,过于摇摆。

形而上的是思想性的知识(或者观念性知识)。思想性的知识一旦与政治权力结合,就会产生无比的威力,所谓“有文事者,必须有武略济之”,说的就是这个道理。在现实中,很少有学者不是将其理论研究与时代抱负结合在一起的。有的思想性知识太超前,即便政治家能够接受,但难以形成社会共识,唐突推行必然遭遇社会极大的抵抗,对社会进步不一定是好事。所以,这类思想性知识逻辑上是对

的,但如果与时代太脱离,就可能被束之高阁。不过,一待现实条件成熟,它总有机会被贯彻。这类知识自然会与同时代的政策研究保持相当的距离。有些知识太守旧,即便加以提倡可能会引起部分老百姓的记忆共鸣,但时代已经远远走在其前头,其也不会持久。以前辜鸿鸣主张的大概就属于此,它落后于时代,自然被大部分人所贬抑。最好的形而上的知识,是能够贴近历史和时代,顺应历史和时代之潮流,学者和政治家由此可以顺势而为,这个时候,学术和政治的完美结合,往往会造就伟大的思想家和国务活动家,中外历史,概莫能外。前面提到的马克思及一度帮助资本主义国家摆脱危机的凯恩斯,他们的学说就与政治和政策高度结合,伟人与时代,观念与实践,历史与逻辑,皆契合无缝。

不是每个国家都能够产生这样的观念性知识。有些国家不可能出现大的社会科学理论突破,原因不在于其学者不聪明,科研环境不开放,而在于这些国家缺少产生突破性理论所必须要有的大型复杂国家(社会)才能出现的社会问题,也就是说,重大社会科学理论产生的基础,在于社会要复杂到能够产生独特并且具有一定普遍意义的经验。社会经验、文化自主性、学者自觉性这些因素对“上”学和“下”学都很关键。对于包括国际问题研究在内的社会科学理论工作者来说,中国当代的经验是从事理论研究的一个金矿,需要我们在扎根本土的前提下,吸收人类一切(包括西方)先进的理论成果,对此进行挖掘和探讨。西方的经验能够扎根甚至复制到那些社会相对简单的国家,但是它不大可能扎根于中国这样历史悠久和社会连贯性、复杂性很强的国家。因此,盲目地照搬西方经验,会对社会连贯性造成破坏,且水土难服。当代中国社会科学工作者,应该有强烈的自主性、自觉性和自信心,对新中国社会主义实践经验(包括好的与不好的)进行形而上的总结。这些经验的理论抽象,是个“上”的知识,但是,它却是国家政策制定之纲本,乃重轻之系。

前苏联和俄罗斯是个在科学理论上为世人尊重的一个国家。据说其科学创新和进步,很大原因在于不步美国的科学体系之后尘,不完全跟着美国的科学研究议程走。所以,前苏联和俄罗斯过去和现在都不模仿美国的航空航天科学体系,也不存在去追赶美国的问题,而是一直坚持自己的研究体系和议程,持之以恒,反而成就了前苏联和俄罗斯在世界航空航天科学中的辉煌地位。这对中国经济学者感叹国内经济理论贫弱但是教学中动辄全部使用美国经济学教材的做法难道不是一个启示吗?

“上”学为“下”学之本。然而,“上”学不能从“功效”意义上去评判。一般人判断理论的功效,无非以理论的解释、预测和指导能力为标准。对社会科学理论来说,其解释特别是预测能力是难以事后检验的。为什么这么说呢?社会科学中有一个笔者称为正确预言不可能出现的定理,根源在于人类行为的可调整性会挫败先前可能正确的预言。当一个坚实的研究认为未来十年可能会出现战争,并且决策者也相信这个研究结论,那么领导人就会制定如何避免这个可怕结果的政策,最

终战争可能会避免,预言就会“破产”,哪怕先前预言是“正确的”。所以,有的学者认为国际关系理论失败了,因为没有有一个国际关系理论能够解释苏联的解体和冷战的结束。笔者认为不是国际关系理论失败了,而是持这种观点的学者没有意识到“正确预言不可能出现的定理”和人类行为具有可调整性、可变性的特点。从这个角度讲,有预言比没有预言好,哪怕是失败的预言,尤其是建立在坚实理论基础上的政策研究预言。

## 二、“实”学与“时”学

没有调查就没有发言权,社会科学总是实学与时学相兼,理论与政策共济。实学讲究客观的调查、真实的数据与正确的逻辑,不可以想当然。时学则强调研究必须跟上时代步伐,揭示大范围共生性事件背后的原理,进而使自己的研究产生预测效应,发挥科学研究的政策服务和社会服务功能。

实学讲究以科学求真的态度,对客观事实进行辨识,一是一,二是二,来不得马虎。社会科学理论要有深厚的“上”学,但是也必须要有研究客观事实的“实”学。实学是一项基础性、连续性的积累研究,有时需要庞大的科研队伍共同攻关。笔者以社会科学中的大型数据库与国家安全来说明实学的意义。在复杂性越来越高的现代社会,国家要制定科学的国内和国际公共政策,必然要依赖可靠的独立的数据,说完整、独立的数据是国家主权,并不为过;对于关系国计民生的国内外国情的详实数据,国家必须进行战略性投资,进行不间断地采集、整理和分析。否则,国家的内外公共政策,就可能因为数据匮乏而被其他国家牵着鼻子走。西方能够主导世界这么多年,与其拥有比较完备的世界各国各地区数据分不开,被西方控制的世界银行、国际货币基金组织、民间评级机构甚至联合国下属的一些社会机构,通过定期发布各国各地区经济、社会等“数据”,对这些国家公共政策产生诱导性的影响。有时,看到中国的经济学者利用国际货币基金组织和世界银行的数据研究中国经济问题,觉得不可思议,如果由此形成政策建议,就更为可怕了。所以,客观调查和真实数据不单是社会科学研究,还涉及国家安全。一个大国,没有自己的大规模国内国际数据的实学支撑,公共政策研究的时学结论必定是极不可靠的,甚至会出现错误。中国现在面临着迈向全球性大国的历史性机遇,这一进程尤其需要充足的对世界其他国家和地区的知识积累,需要更多的对当地国国情和区域文明的实学研究,绝不可以以自己对外部世界的简单想象和观感指导时学研究。

实学的最大敌人是经验。理论之实学在于将经验之事理抽象出来,经验如果不能概括为可记载、可传授的知识,经验就容易被忘记,社会实践就会出现不必要的反复,总是吃同样的亏,摔一样的跟头。然而另一方面,过于依赖经验会使实学变得保守和教条,或者脱离实际,不能胜任多变的现实。许多产生质变的社会现

象,是无法从经验推导而出的。泰坦尼克号船长1907年的经验使他驾驶大型船只信心满满,他自信地说他的航海经验从来没有出现险情,但是1912年的事故使后人永远记住了他。这只是个物理现象。1914年爆发第一次世界大战,也在人们的经验之外,当时的自由贸易、繁荣、历史记忆等等经验,都无法让人们相信会爆发如此残酷的第一次世界大战。所以,过于相信经验,会欺骗或误导实学与时学研究,社会科学作为实学,以及与实学相关的时学,其最大挑战可能不是经验,而是如何不断维新以应对难以预知的不确定性未来。

实学的另一个敌人是感觉或想当然。有次在电视上看到一个中国人教美国人包饺子,美国人问中国人一个饺子皮到底包多少克盐、肉、蔬菜,那位中国人有点不耐烦,回答说“看着放差不多即可”。此虽为生活中一小例子,不过,大家真要想想学术研究中这样的粗略估计和判断,其实还真不少。在我国的社会科学研究中,缺少“数目字”传统,说到底,缺少的是“五四”以来一直强调的“科学”精神。中国史书中有关域外知识的记载,往往几百字笼而统之,即便如近代伟大的外交家郭嵩焘,其出使西方国家时所作的使西日记,也多为直觉观感;反观两百年前小司当东记录的马嘎尔尼使华日记,对中国风土人情、植物地貌、城市生活、运河炮楼等记载之完备,至今读来仍然让人惊叹。再说一个例子,20世纪80年代初上海准备和德国大众合资生产汽车的时候,德方坚持汽车喇叭要从德国进口,中方则坚决反对,认为区区喇叭完全可以国产,最后以中方让步告终,因为德国人在上海计算了一辆公交车在5公里长的一条主干道上,驾驶员在不到一小时行驶时间内按了近百次喇叭:答案是这种情况下国产喇叭肯定达不到使用寿命要求。这些小事例告诉我们,对于观察事理的实学研究来说,首要的态度必须是科学,每当“感觉”使研究者有如“灵感”爆发的时候,不妨冷静下来,寻找更多的证据来证明“感觉”是否站得住脚。要知道,许多社会科学理论突破和创新,恰恰是反流行的“感觉”和“直觉”的,研究者不可以被感觉的表象所蒙蔽。

上面所说的实学的敌人,其实也是时学的敌人。如果“上”学与政策研究保持距离尚属合理的话,理论之实学与政策之时学则应该紧密相关;时学一定需要建立在牢靠的实学基础上,想当然的、粗略的、大概的时学真的非常可怕。

### 三、“慢”学与“快”学

政策研究是快学,有的时候甚至是应急之学,哪里起火了首先得把火先灭了,灭火的时候还在讲理论,那是迂腐。政府急于找到应急预案与应急措施,其急迫之情可以理解,但是,社会科学研究要是一味地被应急所牵制,就会少了冷静的判断。因此,政学各有分工,不能相互取代,而是相结合,这是良好的政学生态的一个重要内容。

社会科学基础研究需要比慢,要有“三年不窥园,十年成一赋”的慢功,有慢,才可以对错综复杂的变势保持从容的心态,才能沉着地应对。社会科学研究鼓励竞争,而不是竞赛,短平快的成果可能会救一时之急,但成不了长远之策。良好的政学关系和学术生态,需要支持慢的研究,宽容慢的研究,有个好的制度给予慢的研究以回报,并能承受慢的研究可能产生的失败。政府的课题支持倾向于功用,合情合理,但是也需要支持看上去似乎没有用的基础性研究。有了基础性研究的积累和支撑,政策的应急之学就会不失宏谋远虑,不为事理变化而摇摆,做到相互滋补,相得益彰。

笔者注意到近几年国家社会科学基金国际问题研究类的课题指南更多地以政策研究为主,对学科发展起重要支撑作用的基础研究类课题似乎有减少的趋势。<sup>①</sup>2009年国家社会科学基金总共立项仅34项,占近1700项总数的比例为2%,且在所有学科分类中排名倒数第二;34个最终立项项目名称中,直接带有“对策”、“策略”字眼的课题占到近一半,从课题名称看,几乎所有项目都是政策研究,涉及学科基础理论研究的课题极少。课题指南作为一种制度,具有很强的导向作用,会影响到学者的研究旨趣。笔者认为,课题指南设计该更多地考虑学科基础性课题。作为改革开放以来及中国和平发展过程中日益突出的一门学科,国际政治或者国际关系学科是中国成为全球性大国最需要的一门学科,没有逐步积累的基础性研究,其发展难以得到其他学科尊重;而且,随着越来越多其他学科学者(最近几年特别是经济学、国际法学、社会学、哲学、政治学、历史学等)加入到国际关系研究队伍中,缺少基础性研究支撑的原有国际问题研究队伍,很容易被边缘化;这种后果短期不会显露出来,中长期来说未必不会出现,值得学界思考。

明了快、慢的关系,就可以重新思考重大社会科学创新的动力问题。笔者认为,有两个动力:一个是社会需求;另外一个来自兴趣,学者要能自得其乐,不受干扰地以平和的心态从容地执着于研究。如果学术研究完全服务于社会有用之需求,满足于政策之功效,则学术研究会浮躁易变,贪近舍远,成为无本之末。笔者没有对重大科研创新的动力做过统计,不过并不完全同意将科研创新之母完全归于社会需求的说法。许多“发明”可能与社会需求有直接关系,但是许多重大“发现”往往并不是社会需求的刺激,而是研究者在宁静的学术氛围下不带功利地相互探讨的结果。对于具体的政策研究,当然要问它有什么用,能解决什么问题;对于基础理论研究,则不能完全以功用来评判。人类知识史中的创新,与“悬赏”和“考核”关系不大(西方殖民扩张初期有重金悬赏航海技术发明的例子)!

---

<sup>①</sup> 除此以外,笔者认为国家社会科学基金国际问题研究类课题还有如下几个特点:课题多以双边外交关系为主,对目标国的国内政治、经济、社会、文化(笔者称为“国情研究”)关注较少;对美国、欧洲重视有余,对非西方世界研究重视不足;与其他学科课题数量相比,国际问题类课题数量很低,这与中国和平发展过程中拥有更多世界知识储备的迫切需求不相称。

上面说的“政学”关系虽然讲的多是“政”策研究和“学”术研究之政学关系,其实,也与“政”府与“学”术界之政学关系有关。任何国家的政策研究,大多都是要为国家服务的,即便许多自诩为独立的研究机构,其成果也摆脱不了与国家的关系。至于沉湎于基础性人文社会科学研究的学者,又何尝缺少过济世的情怀,假以时运,难免不跃跃欲试。所以,所谓政学关系,既是政策研究和学术研究之间的关系,也是政府与学术界之间的关系。

政学之分在于彼此各有分工,有所侧重,不能简单地互相取代;而政学之合则在于互相扶持,两相借力。基础理论有它做不到的地方,千万不要夸大理论的实践指导意义,也不能简单地以实践功用评判理论的得失是非,理论有的时候可能就是智力游戏;至于政策研究,多为应急,也不乏中长期考虑,但无论如何离不开“上”学和实学的支撑。毕竟,政策实践为了求稳求全,可以“摸着石头过河”,但是从事基础性研究的学者则不可以“摸着石头过河”,总得拿出个过河的道道出来。

对政府与学术界关系而言,应当承认,这些年来“政学相轻”现象得到很大改变。政府各级决策者渐渐抛去“致命的自负”,能够放下架子,在重大问题决策前礼贤下士,放开言路,广集民智,纳言进而践行,无疑使政府决策更加科学。社会科学研究者通过项目、课题、会议、咨询等各种形式,也间接参与了许多政府重大决策,贡献了自己的心智。另外,政学之间也建立了许多正式和非正式的沟通机制,使多样观点可以相生并存,对完善决策也有很大的助益。这是国家的进步。在一个成熟的现代国家中,政学之间关系紧密,政学相重互存,社会科学在保持独立研究的前提下,兼顾政府思想库的作用。所谓思想库角色,并非说社会科学研究完全附应政府,独立研究内在的纠错功能,有的时候可以对政府不合理政策产生纠正与矫正效应,同样也起到为国家和社会服务的目的。在成熟、畅通的政学关系中,政府决策者需要更多地与学者在一起,养成读书与思考的好习惯;学者则需要打开门户,走出书斋,将自己的研究更多地与人类和国家善治的目标结合起来。

创造性知识依赖个别天分极高者的个人努力,但是,按照自然科学的研究结论,人的智商在空间和时间上是平均分布的,所谓城里人智商高于农村人,现代人智商高于古代人的说法并不可靠。新近的自然科学研究甚至表明,人类知识的进步不是因为人类大脑能力提高的结果,而是与人口密度和人际互动程度相关。因此,个别天分极高的学者固然重要,但是一个国家社会科学理论整体水平的提高,则需要知识在不同群体之间紧密的互动,这也是政学不能相轻而应该相重的道理之一吧。

中国不仅正在成为经济大国,也在成为政治大国,此外,还应该成为满天星光般灿烂的学术/知识大国。要达到这一目标,社会科学研究者需要上下相得、实时共兼、慢快结合,任务不可谓不艰巨!