

弥合鸿沟的倡议

[美]李侃如

内容提要 政策界和学术界之间存在明显的差别。相比于政府高层官员而言,学者们对事件背景有更充分的了解,但学者们很少能够理解决策需要可操作的具体措施并在内部达成共识的现实。为了能对政策施加影响,学者们必须学会言简意赅地表达其核心观点,学会意识到问题在政策界的操作范围及其政治背景,并运用媒体作为重要工具吸引决策者的注意力。同时,决策者也需要做出努力,为学者参与对主要问题的讨论提供机会。只有当学者们能更好地理解决策者的需求,而决策者能致力于接近学术团体时,两者才能共同发挥作用。

关键词 国际关系理论 学术界 政策界 鸿沟

我是从一名长期从事学术研究的人的角度写下这些评论的。从1998年到2000年,我有幸担任美国国家安全委员会亚洲事务部资深主任和总统国家安全事务特别助理。美国国家安全委员会资深主任的职位是一种操作人员岗位(不同于

* [美]李侃如(Kenneth Lieberthal):美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中心主任、资深研究员。曾任美国密歇根大学政治学和商学院教授、威廉斯·戴维斯研究所中国项目主任。1998年8月到2000年10月担任美国总统国家安全事务特别助理、美国国家安全委员会亚洲事务部资深主任,负责美国对东北亚、东亚和东南亚的政策。

** 本文经作者及美国国家亚洲研究局授权在本刊发表。原文参见 Kenneth Lieberthal, "Initiatives to Bridge the Gap," *Asia Policy*, No. 1, January 2006, pp. 7-15. Copyright © The National Bureau of Asian Research.

主要进行分析和提供咨询的职位)。^①因此,下面的评论所反映的是白宫高级行政人员层的政策界。尽管我在政府内负责美国对东北亚、东亚和东南亚的政策,但我自身的学术背景主要还是集中在中国,这将在本文大部分的事例中表现出来。

一、学术研究能为政策界贡献什么?

在理解中国方面,政府和学术团体的优势大不相同。政府拥有持续的渠道去获得关于具体发展的信息,这是学者们无法比拟的。这种渠道尤其关注当下的、特定的信息,而它们当中的相当一部分是涉及军事领域的,而且很大程度上涉及经济、国内政治和外交事务的具体行为和个体参与者。决策者们所需的帮助,是把这样的大量信息加工成在制定政策时有用的形式。这就是学者们所能做的重大贡献。

(一) 对背景的丰富了解

学者们有时间、有能力和有动机去形成对事件背景的更为丰富的了解。例如,学术界贡献了远多于政府分析人员的精力,来系统地研究中国政治体制本身的运作方式:它的结构、政策制定过程、官僚主义环境的困境、运作原理、通常的节奏与仪式、文件和其他的通讯制度、各种类型的会议和机构的目的与角色,以及这一体制认识自身的方式。

这类有关中国体制的知识,在不同时期,在理解收到的特定信息是否具有真正重要的意义方面起了重要作用。2001年的一个例子可以说明这一点。国务卿鲍威尔原以为,他已经在钱其琛2001年3月访问华盛顿时与之建立了良好关系。当4月份发生中美撞机事件时,国务卿鲍威尔立即给钱其琛打电话以便能尽早控制这场严重的危机。然而,当钱其琛拒绝接电话时,鲍威尔有点恼火,据说还把这次拒绝视为中国不愿意合作的象征。事实上,在中国的体制下,钱其琛在中共中央政治局常委达成回应危机的共识之前是无论如何也不可能接电话的。美国的体制可以轻易容忍个人在出现问题时主动应对,从而潜在地缓和危机,但新政府并不了解,中国的体制是不允许这种方式的。没有诸如此类的对中国体制的内部运作的了解,决策者有时就会缺少适当的背景,进而得出错误的结论。

中国的大部分问题都有其独特的政治历史背景,还有围绕这些问题所形成的

^① 相比之下,情报分析人员必须刻意避免试图影响决策者的决策。尽管这些分析人员对各种各样的形势已经有了深刻了解,但他们的任务只是提供必要的信息从而使决策者能独立地得出结论。例如,有一次我主动接受一个情报分析人员的采访,他正在从事净评估研究。他直言不讳地向我解释说,“只有当我收到了关于最终结果的简报时,我才能首次真正地进入这种评估过程”——这种解释与情报界和政策界之间的本质区别相符合。

具体决策群体(常常是在中央政府里的局级)。在各种情况下,学者们都追溯到了特定问题的历史(例如三峡大坝建设工程)。追溯了这一历史后,体制中各级主要参与者的言行和持续争论的意义就变得非常容易理解了。然而,政府却很少进行这种深层的历史研究。其实,在高级决策层,问题的出现通常是对具体的决策需要的反应。这种需要在很大程度上妨碍了对相关问题的深入理解,尤其是中国人在这些问题上的态度(例如,三峡工程获得国际贷款的前景)。然而,不从国内政治环境视角看待当下的问题,会使华盛顿在美国立场将如何在中国“发挥作用”中错失良机。

(二) 广泛的履历分析

此外,在过去的二十年中,政府分析人员减少了对广泛的履历分析的关注。另一方面,许多学者不仅密切关注外国政府中谁正在步步高升(美国政府在这方面也做得很好),而且也关注其他广泛领域里的所有变动:主要职位的任命规则、能带来升迁的职业生涯类型、关键的精英群体展现出来的能力的本质,以及深层的历史上的个人网络(即关系),这些都为理解特定的晋升或其他人事变动提供了背景。这类信息不仅对于认识北京权力分配的演变很关键,而且对于理解最重要的精英的态度也很关键。美国政府中所有严肃的政策层面的人对于他们所任职的行政部门都有类似的深入了解,而就我的经验而言,学者们在考察中国的同类现象方面往往比政府做得更好。

(三) 语言能力

学者们还拥有比决策者更高的对语言的敏感性,这是一个不应被低估的事实。许多决策者不会讲他们负责的那些国家的语言。更根本的是,使政府分析人员和决策者应接不暇的信息流量如此之大,以至于实际上没有人有空闲的时间——即使他们有这个能力——去考察其在原始语言中的来源。^①因此,不具名的翻译者变成了大量的信息和政府官员亲眼所见之间的关键中间人。

我想起有一次,当时我非常着急想看到中央情报局标明刚刚收到的一份情报。我被告知,文本将被翻译并会尽快送过来。鉴于时间紧迫,我请求用安全的传真机把原始中文传真过来,这样我就可以事先对问题有所了解。结果让我大吃一惊,因为中情局的人告诉我,他们根本不记得上一次他们被要求提供情报的中文原始文本的具体时间。

任何一个直接使用外语处理大量信息的人,都会意识到翻译过程中有多少细微的差别和意思常被曲解。举一个最近朝鲜的例子,金通(Tong Kim,音译)是昔

^① 我的理解是,越来越鼓励情报官员使用原始语言的第一手材料。

日和朝鲜的所有谈判的顶级翻译者,他于2005年9月25日在《华盛顿邮报》上写了一篇有关因语言差异而造成误解的专栏评论。他举了一些刚刚签署的第四轮六方会谈决议中的例子,其中之一就是“朝鲜承诺‘放弃所有的核武器和现有的核计划’——但它的翻译用的是朝鲜语中的动词 *pogi hada*,它可以被解释为使武器处于适当位置而不是废除它们。”

美中关系史上有一个很有名的例子。在1972年的上海公报中,华盛顿申明美国“acknowledges”中国对台湾的立场。在1979年的中美关系正常化的公报中,美国再次声明它“acknowledges”中国的立场。然而问题在于,在相应的中文版本中,“acknowledges”这个词在1972年被翻译成“认识到”,它具有“注意到”但不承认其立场的含义,而同一个词在1979年又被译为“承认”,带有“接受”了中国立场的合法性的含义。

人们不禁纳闷,华盛顿的那群决策者中有多少人能够意识到这种至关重要的区别。几乎没有学者会忽视这种区别。

二、独特的决策分析环境

简言之,学术界有大量的知识和视角,而这些是政府内部本身不会产生的。然而,学术界在认识问题的方式上的优势,也成为学术分析在政府决策中取得成功的最大障碍之一。学者们谨慎地分析了大问题,例如演变中的中国政府官僚结构、中国政治经济中的基本因素、影响两岸关系的推动力及不同精英群体的起落,旨在理解影响结果的核心问题和力量。尽管此类分析经常产生深刻的洞见,但这种研究方法需要一定的分析水平,而这种水平是政府决策者几乎从未企及的。

事实上,制定政策的需求使高层决策者应接不暇。尽管这听起来也许是老生常谈,但这种说明是极为重要的。体制顶端的政策需求是持续不断的。很多时候都是这样,早上才刚刚出现的问题,下班前就必须得到解决。甚至在那些政策问题相对较少的日子里,也会有意想不到的忙碌事务并确实需要进行决策。

决策者把大量的时间和精力用在理解美国的政策利益及外国政府一方起作用的相关力量上,用在以总统能够接受的方式提出解决问题的建议上,用在采取必要的措施为决策者希望提出的方案赢得必须的官僚们的共识上,最后用在为有效实施相关政策而必须做的各种事务性工作上(例如开始打电话和开会、起草报告、分派各种议题,等等)。

在这种极为具体和忙碌的环境中,会产生一种可以理解的倾向,即通过某个关键的具体政策问题,以及当时具有压倒性的事件来看待所有相关的信息。但事实上,从另一方面看,问题常常是由那些与美国看问题的维度最不相关的力量所推动的。例如,美国把人民币对美元的固定汇率作为美国在双边贸易中出现赤字的核

心问题,这在很大程度上忽视了一个事实(这个事实对中国的领导人而言是显而易见的),即别的问题暂且不论,人民币的大幅升值会加剧沿海省份和内陆省份之间地区性的财富差异。当然,自从胡锦涛执政以来,他的领导班子已经把设法减少地区差异作为其国内政策的中心。把这种更广阔的背景融入到美国对如何改变中国货币政策的考虑中是非常困难的。

事实是,即使是学者头脑中的一个相对明确的问题,在决策者那里也会被分解成许多的问题或更为具体的问题。通常决策者无法悠闲地坐下来询问在未来的一段时间内应该如何最好地处理两岸关系,这对他们是一种奢侈。他或她需要应付的是一系列具体事件——比如在美国政府内部进行磋商和达成共识、每一项活动的预案、参与、参加者的话题、提供给别国政府的相关信息、新闻界的接待、国会关系及各种吹风会。这些步骤中的每一步都受制于一套确定的规则和规范、参与者、必须考虑在内的历史和其他特定的敏感事件的影响。

例如,仅仅为了建立元首热线,我就必须采取一系列步骤:向国家安全顾问阐释我的想法、填写表格说明建立热线的根本原因、得到为总统安排日程的官员(他们要确保总统的时间)的同意、找到合适的人与中国方面联络以便在他们那一边能够让事情运行起来、为总统提供详细的谈话要点(并就这些要点达成必要的内部一致)、再次通过日程安排官员确定通电话的时间(考虑到中国方面的限制)、然后才通知总统可以通话了。所有这些步骤需要大量的时间,并且要和日程安排官员及其他人一起劳神费力。

因此,设法完成上述任务并在正确方向上有策略地前进,总是需要大量的注意力、时间和精力,也有不可避免的疏漏(既有来自外部的疏漏,也有来自美国政府内部的疏漏)和其他问题(例如国会某些成员的行动),它们可能干扰其他人正在处理的议题。

所以,学者看到的可能是一个分析性的问题,而决策者看到的却是数十个具体的操作性议题。能够处理这些各不相同的任务的人当中,有很多迟早会在处理其他并不相关的问题上合作,这一事实显然增加了努力的难度。在那些没有高层决策经验的学者中,很少有人真正理解学术界和政策界的差别有多么深刻。总之,每一方都有另一方很少理解到的议程。

三、把学术界的成果提供给决策界

那么,怎样有助于弥合学术界和政策界之间在思维模式和议程上的鸿沟?如果顺其自然,双方只会互惠甚少。因此,每一方都需要主动行事。

(一) 给学术界的策略

试图影响政策的学者们需要做出具体的努力以吸引决策者,而做这些需要花费时间并抓住(或创造)机会。要影响决策,通常需要从一些公开和私下的说服工作,这样才能使严肃的学术研究在政策上取得相关成果。

学者们应该意识到,大部分决策者没有时间读书,而且很少读学术性文章。他们确实阅读评论专栏,部分是因为他们的上司可能会读,部分是因为他们可能需要回答专栏中所提出的问题。然而,那些从根本上认为决策者一无是处的专栏板块却不可能产生积极的影响,因为在这种情况下,决策者的问题常常就变成了:我要怎样证明这个作者是完全错误的?更可能得到认真对待的是这样一类专栏,它们既意识到了问题的困难及信息的不完全,又为推进值得总统赞赏的目标提出了建议。每一个评论专栏都必须有一个明确的“楔子”,而且必须充分集中于一个要点。一篇无所不包的专栏评论是不可能留下任何印记的(也不可能被刊登)。

想影响政策的学者还应该寻求与出版界甚至广播媒体界的面谈机会。依靠这种努力,各种各样的施展才能获得特别注意,它们提供了良好的机会来表达观点或态度,这可能会增强学术对政策的影响力。

还有许多其他地方可以发表文章,包括为政策界广泛阅读的一小批杂志,它们为政策输入提供了良好的发射平台。《外交》杂志大概就是最好的例子。《亚洲政策》有望成为另一个例子。在一个特定的政府部门中,某智库可能得到特别的关注,从而(通过它的会议和出版物)为那些重要的试图影响决策的人提供了相应的渠道。

那些想私下影响政策的学者们需要意识到成功的政策倡导所必须的基本因素。我自己的简短的清单包括以下几个基本点:

1. 试着去了解行政部门面临的关键的政策困境,也去了解推动决策的具体的即将发生的事件(领导班子的变动、访问、周年纪念日、国内和国际会议、主要演讲等等)。如果可能的话,把你的学术洞见与如何处理和那些具体事件相关的问题的具体建议联系起来。

2. 要意识到如下事实,即如果你的建议意在表明行政部门的政策迄今为止都是十分愚蠢的,这将会导致决策者对你产生厌恶感,他们将不会乐意采纳你的建议并把它们提供给政府。要记住,为了成功,你必须提供积极的帮助来解决决策者面临的问题。

3. 接受这样的事实,即在政府圈,剽窃真的是奉承的最高形式;因此,你的目标是说服决策者去剽窃你的研究发现及其含义。没有行政部门会公开承认它采纳了某个学者提出的观点。你的目标是使这位政府官员在把你的观点作为他或她的观点的过程中感到舒服,你甚至应该希望他或她把建议归功于自己。

4. 通过积极回应短期的获得信息或建议的请求来博得信任。要认识到,如果

具备下面的资历的话,你更有可能被咨询:你的建议一直是可靠的、你不被视为批判政府太激烈的人、你并不执意问太多关于为什么你被要求提供建议的问题,以及没有向其他学者或媒体泄露你提供给决策者的建议。

5. 练习(通过写评论专栏等)把建议归结为清晰简单的、能很容易转化为论题的要点。引用、提及各种相互竞争的理论等等会使你被(轻蔑地)贴上“学者”的标签,即被视为根本不懂政策需要的人。老练的分析可以而且必须不带有学术的外衣。

6. 去拜访你想要影响的官员。如果关键人物不想见你,那么你就去拜访他或她的下级。在离开时要毫不犹豫地留下阐述你的关键见解的纸张。那张纸完全可能成为你的拜访最重要的成果。

(二) 政府的行动

如果行政部门根本上认为某项建议是可疑的或幼稚的,那么学者们即使做出使他们的见解获得接受的最精心的努力,也可能不被理睬。然而,致力于与学术界接近的行政部门会从其努力中获益,这主要是因为咨询学者能获得比在政府日常工作压力下产生的更深刻的理解。这种相互交流还可以带来其他的好处。

例如,在两届克林顿政府期间,我了解到,许多高层决策者(像阿尔·戈尔、劳伦斯·亨利·萨默斯、马德琳·奥尔布赖特、托尼·莱克和桑迪·伯杰)曾经在不同场合邀请学术团体和智库人士参与他们各自部门的会议,讨论美国对华政策中的关键问题。这种讨论往往范围广泛,而那些被邀请参会的人也不必持有与政府一致的立场。这类咨询有助于给体制高层添加新的观点和视角,而且通常紧接着提出需要工作人员去完成的新的任务。我认为,此类接触还有另外一个附带的好处,那就是使参与其中的学者们不再觉得有太大必要去公开批评政府的政策。

结 论

总之,尽管学者和决策者都全心全意地从事着他们的工作,但这些工作却截然不同。影响政策需要学者们通过有意识的努力去理解政策领域,并采取新的举措以建立公开的(通过媒体和杂志)和私人的与政府部门沟通的纽带。良好的学术研究能提供有“附加值”的见解,学者们可以把这些见解带到政策日程上来,但学术研究的成果要能够对决策者发挥影响,就需要与具体问题相关联,并且具有解决问题的价值。希望影响政策的学者必须投入时间、并且学会所需的技巧,以便跨越政界与学术界之间的鸿沟,实现有效的沟通。反过来,决策者如果希望制定出更好的政策,也需要提供机会以便从感兴趣的学者提供的东西中获取教益。

(孙 敏 译 唐士其 校)