

费孝通有关决策咨询思考 对新型智库建设的启示

◇ 丁元竹

“学以致用”与当代中国知识分子的使命

（一）架起学者和政府之间的桥梁

在中国现代学术史上，费孝通是较早探索科学研究和政策制定之间关系的学者之一，他对这个问题的最早思考始于20世纪30年代。费孝通从20世纪30年代开始踏上社会研究征程，这恰恰是中国现代学术史上的革命时代。五四运动以来的文化和科学运动唤起了无数中国人对民族、文化、科学和发展等重大问题的重新思考，探索中华民族的出路成为中国人的共同价值取向和行为选择。到20世纪30年代，这种自我反思由表层深入到内部，由一般表象深入到内在规律，人们不倦地去寻找中国所特有的发展道路和发展趋势。20世纪初以来，一辈辈先贤坚守“天下兴亡，匹夫有责”的学术信念，以“学以致用”的治学方法实现着民族复兴的梦想，学术研究和政策探索成为中国知识分子身上流淌的血液，体现了中华民族生生不息的动力和活力，其背后就是中国知识分子所特有的使命感和历史责任感。

“学以致用”是费孝通治学的基本宗旨，也是他从事社会学研究

的初衷。20世纪30年代，他从东吴大学医学系转入燕京大学社会学系的原因就是，他发现医学仅仅可以治愈个体身上的疾病，而社会学可以从社会入手医治社会问题，根治社会疾病。从此也就开启了他探索中国发展及其出路的长达75年的研究历程。支持费孝通始终如一从中国实际出发来探索中国城乡发展的是，他始终认为中国社会有其独特性。在中国国情下，进行创新和推动中国实现现代化是费孝通倾其毕生精力的追求，“行行重行行”就是其学术思想的生动写照。

1979年，费孝通受命恢复中国社会学。在恢复社会学初始，他就提出了建立迈向人民的社会学和迈向人民的人类学的基本构想，他特别强调社会学和人类学的社会服务功能。研究费孝通有关决策咨询的理论和方法对于当前建设中国特色新型智库工作具有一定参考价值。费孝通是一个学者，也是一个政治家；他是一位教授，也是一位国家领导人和社会活动家。在这样的学术和生活环境中，他把学术研究和政策咨询有机结合起来，并在这方面进行了卓有成效的探索。在他的各类著述中，《小城镇大问题》是费孝通把自己长期的理论思考与中国实践发展有机结合的典范。1983年，《小城镇大问题》的发表，为

刚刚恢复的中国社会学赢得了广泛的社会认同，开辟了迈向人民的社会学和人类学的路径，大大拓宽了这门学科的发展空间。经济学家王于描述道，“1984年上半年，小城镇问题一时成为农村改革领域内的热门问题，其中为人们谈论得最多的便是费孝通教授的著名文章《小城镇大问题》”。1983年，时任中共中央总书记胡耀邦在谈到费孝通的《小城镇大问题》一文时说，费孝通是一位有专长的学者，《小城镇大问题》持之有据，言之有理，能给人以一定的启迪。毫无疑问，30多年过去了，“小城镇”依然是中国城镇化建设和经济社会发展中的大问题。

在现代决策体系中，决策咨询是决策和科研之间的中间环节。费孝通对于小城镇的分析就是建立在综合分析的基础上。小城镇问题之“大”，大在它触及到中国人多地少这个根本性问题。20世纪80年代初期，费孝通做了一系列研究，在对苏南、苏北等地的小城镇进行“卷地毯”式的调查基础上，陆续写出了《小城镇再探索》、《及早注意小城镇的环境问题》、《小城镇的发展在中国的社会意义》、《小城镇苏北篇》以及《小城镇新开拓》等著述，逐步明晰了小城镇的发展脉络和趋势。

(二) 建设新型智库是知识分子新时期的历史担当

智库是由有专长的智囊组成的决策咨询机构。进入21世纪以来,伴随日趋复杂的国际形势和中国的和平崛起,科学决策已经成为中国社会主义现代化的重要议题和学术理论界的重要课题。党的十八届三中全会要求加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。眼下,各高等院校、学术机构和决策咨询机构都在积极探索中国特色新型智库建设问题。打造世界一流智库正成为一些研究机构的建设目标。实现这些目标,有关中国特色新型智库建设理论和方法等重大问题理应提上议程,亟待突破,不能回避。如果说,20世纪初中国知识界对于决策咨询的探索是基于对中国前途命运的深情关注和自觉探索,那么21世纪加强新型智库建设则是在推进实现中华民族伟大复兴中国知识分子必须承担的学术担当和历史使命。

决策咨询是科研和决策之间的一个中间环节

(一) 科研在先,决策咨询在后

1936年,在《社会研究能有什么用吗?》一文中,费孝通对政策研究和学术研究之间的关系进行了初步探索,他提出“研究在先,政策在后,研究者不能供给正确详尽的事实,是研究者的不能尽责。”这要求学者、研究者首先要以科学态度研究清楚事实及其本质规律,为决策提供坚实的事实。

做好决策咨询工作需要处理好一个重要关系,这就是,要理顺

决策咨询和与决策咨询有关的科学事实之间的关系。决策咨询主要是提出对策建议,科学研究主要是发现事实,弄清真相,揭示规律。对策建议是建立在对事实、真相和发展规律认知基础上的。决策咨询建议要求决策咨询的主体,决策咨询研究人员,必须掌握相关的事实。这些事实可以通过自己的科学研究获得,也可以在别人研究基础上通过归纳和概括获得,通过各种途径把握问题的真相和规律,一句话,决策咨询必须建立在坚实的事实基础上。从科学研究的角度看,决策咨询人员需要和科研人员一样,坚持研究中的价值中立,不带有任何倾向性,首先把事实搞清楚,把握研究对象的客观规律和真实面目。通常,决策咨询工作者可以根据大量不同学科对于同一问题的研究进行综合分析,在更高层次上把握事实真相,因此,决策咨询带有宏观性、综合性和概括性。综合性和概括性并不排除决策咨询工作者对于某一问题和事实进行深入分析和实地研究,尤其是实地研究最为重要。概括性和宏观性的研究往往会停留于表层和大势上,而实地研究可以使决策咨询工作者找到问题的根源。决策咨询就是要在了解这个真实世界的基础上按照人们的意志去改变这个世界,告诉人们怎样去解决发展中面临的问题。通常,优秀的决策咨询是带着问题和理论去认识并告诉人们这个真实世界的。尽管决策咨询工作者的工作性质带有概括性和宏观性,但是,新型智库建设要求决策咨询工作者必须具备较高的理论素养和学术功底,必须对现行政策有深刻了解和掌握,对现实问题深入实地研究。只有具

备这些素质和素养,决策咨询者才能敏锐地抓住问题的实质和发展趋势,在大量研究成果中发现决策所需要的事实支撑。这也是为什么习近平总书记要求新型智库向高端性和专业化发展的重要原因。

(二) 决策咨询要综合专门学科的研究

决策咨询要求的科学研究必须全面深刻,不可以偏概全。尤其是要处理好学科研究与全面分析之间的关系。这就要求专门学科把主要精力放在对各个领域具体问题的厘清上,尤其是从自己的专业眼光和视角提出对问题的深刻分析。决策咨询则是对各个学科基础上的知识进行综合和分析。相对于各个专业学科,决策咨询需要决策咨询人员拥有综合素质和综合分析能力。在这点上,费孝通在20世纪80年代的小城镇问题研究中就看得非常清楚,对我们在当前理解学科建设与决策咨询的关系仍有重要意义,他谈道,“实事求是的科学研究不等于消除了可能的片面性,每一门学科的研究,其片面性都是不可避免的。越是专家,其片面性或许会越大”。面对日益复杂的国际国内形势,决策者越来越需要建立在实地研究和大数据基础上的决策咨询支持系统的帮助。推进国家治理体系和治理能力现代化需要对决策咨询的思想方法和研究方法进行研究思考,这是决策科学化、民主化的前提条件。检验决策咨询成果的根本标准是看它们是否能够提出解决现实问题的办法,拿出解决问题的政策措施,并能引导实践沿着正确的方向发展,尤其使政策不仅有现实性,更有前瞻性,不至于为下一代人带来决策障碍和发展难题。这

应当是水平相当高的决策咨询和决策。

（三）决策咨询是科研和决策之间的一个中间环节

综合分析是决策咨询的重要特征。针对现实中提出的问题，在研究和探索中进行理论解释、历史分析、实地验证。通过理论分析来寻求问题的本质解释，通过历史分析来解释同一问题在其他国家是如何解决的，以求得启发；通过实地研究寻求现实中问题的感性理解。把这些要素结合起来，就是决策咨询。兰德公司就是走了一条综合研究的道路。随着美国空军“向兰德指派或提议的任务越来越多，全职职员也日渐增长，使得兰德成为一个以各大学各学科顾问为基础的跨领域研究机构”（（美）亚历山大·阿贝拉：《白宫第一智囊》，新华出版社，2009年，第12页）。但是，兰德公司所取得的成就及其影响又使我们不能不深入研究其方法。兰德作为美国国家决策机构最引人注目和最有争议的方法就是其系统分析方法的使用。在对苏南小城镇的调研过程中，费孝通发现，“为了不使决策陷入片面性，在决策和科研之间应当有一个中间环节。这个中间环节就是综合各个学科对某一事物的认识，进行‘会诊’，然后才向决策机构提出若干建议及论证”。当前，教育部等有关部委正在推动的2011国家协同创新中心建设就是类似的尝试，应当坚持下去，及时总结经验，力争在协同上取得成果，在创新上有所突破，为推动国家现代化发展尽职尽责，为建设新型智库创出一条路子来。费孝通强调决策咨询不仅要把学科之间的认识综合起来，还要把

现实发展中的各种要素有机联系起来。把城和乡有机结合起来始终是费孝通思考和探索的问题，也是他能够抓住小城镇大问题的原因。

中国特色新型智库要研究中国的现实问题

（一）中国特色首先要研究“可以生长出新东西的旧事物”

费孝通强调，“要真正懂得中国的特点，并根据这些特点搞社会主义现代化，就要研究可以生长出新东西的旧事物，甚至要用旧形式来发展新事物，最终使旧的转化为新的”。懂得中国的特点就是了解中国国情。中国的特点，正如费孝通一直强调的，人多地少。要做活人口这盘棋，一是要发展小城镇，二是要开发西部。在发展小城镇问题上，他建议把“离土不离乡”和“离乡不离土”两种方式作为解决中国人口问题的两条具体途径来开展研究。当前方兴未艾的新技术革命赋予这两条道路新的内涵。

“可以生长出新东西的旧事物”就是基于中国的基本国情和固有的历史文化政治经济来推动中国社会主义现代化事业，就是要在基本国情基础上创新，探索中国特色的发展道路。费孝通对于小城镇的认识本身就是一个持续了半个多世纪的过程。这个过程本身就说明了科学研究和决策咨询是一个持续互动的过程，在实践中提出问题并解决问题，又在新的实践中提出更新的问题，这是一个不断积淀的过程，也是决策咨询的基本规律。30多年前，费孝通已经看到，“工业规模越大，越能趋向合理化，这是国别的经验。我们不该不假思索地把它

搬过来。我们首先要考虑到怎样在发展工业中解决广大农村中居民的生活问题，而不应重复西方资本主义国家工业发展、农村破产的老路”。他这里讲的工业规模是指第二次工业革命的特征，机器大生产和规模化经营。在此基础上产生劳动力的集中、人口的集中、生活方式的集中，这就是人们通常理解的城镇化。针对中国特有的问题，费孝通主张中国不要简单重复发达国家的道路和简单借鉴发达国家的经验。中国在自己的发展中始终要以人民的生活为中心，这也是他的成名作《江村经济》的基本思想，对于我们当前建设中国特色的新型智库仍有重要启迪。

（二）新型智库在实践中不断创新

从决策咨询到决策执行是一个系列的、联系的过程。现代决策中，“政策在实践中起到了什么作用，客观事物发生了哪些变化，这又给研究部门提出了新课题，于是上述过程又重复进行。实践、科研、咨询和决策四个环节的循环往复体现了‘从群众中来，到群众中去’的领导方法”。费孝通从20世纪30年代开始研究中国农村问题，经过江村调查、云南调查、以及后来数访江村和对于小城镇的“卷地毯式”的调查，不断发现小城镇发展中的问题，不断提出自己的建议和思考。实践在不断发展，费孝通的研究和认识也在不断发展，他的有关小城镇的思考和建议在实践中不断调整。在现实中，这是一个永无止境的过程。

作者系国家行政学院决策咨询部副主任