

喀麦隆研究成果在政策中的利用*

查理·加布里尔·姆博克 玛利-劳尔·纽-姆佩克
多罗塞·孔 约瑟夫-玛利·贝灵加

如何利用科学研究成果中含有的知识,这是科学共同体应该考虑的事情。1999年在匈牙利布达佩斯召开的联合国教科文组织世界科学大会上强调国际推动,说的就是这个意思。这次大会还通过了《科学和利用科学知识宣言》。随后又有其他国际论坛,如联合国教科文组织社会转型管理项目(MOST)举办的社会科学和治理国际大会(2000年3月)和该项目研究一政策关系的圆桌会议(2001年3月),进一步强调了这一重要任务。本文以喀麦隆为例,论述民族国家在这一国际问题中的状态。

喀麦隆:矛盾之乡

本研究以喀麦隆科研管理的历史及其具体的科学维度为背景展开,这两方面都有赖于所谓治理。总体的情况是,它们逐渐脱离殖民地框架,自主性日渐增强,然而科研并没有完全与政治和社会生活相结合。

喀麦隆科研管理的历史可追溯到50多年前。1935年喀麦隆研究学会(Société d'Études du Cameroun—SECAM)成立,喀

麦隆首次有了科学研究。1945年塞内加尔达喀尔“法国黑非洲研究所”(Institut Français d'Afrique Noire—IFAN)在喀麦隆建立分所。随着非洲的独立,这个殖民机构为了改变形象,拐弯抹角地更名为“黑非洲基础研究所”(Institut Fondamental d'Afrique Noire)。喀麦隆分所由另一家法国殖民机构——法国科研与合作发展研究所(Institut Français de Recherche Scientifique pour le développement en Coopération—ORSTOM)——管理。这家机构专门负责海外,尤其是法国殖民地的科学研究,60多年来垄断了法语非洲的科学研究。在喀麦隆,这种垄断直到独立后还延续了多年。

喀麦隆独立两年后,于1962年创建了自己的第一所大学,喀麦隆联邦大学。此后不久成立了科技研究委员会,负责制定总体研究方向。国家科技研

查理·加布里尔·姆博克(Charly Gabriel Mbock)教授是人类学家,研究主任。他的著作和论文在国际上享有声誉。他担任联合国教科文组织社会转型管理项目(MOST)政府间委员会的喀麦隆代表、非洲副主席和报告人,并当选科学委员会执委。Email: charly-mbock@hotmail.com。

玛利-劳尔·纽-姆佩克(Marie-Laure Ngo-Mpeck)是世界农林中心(World Agroforestry Centre)的研究人员,在湿润赤道非洲地区局工作。她在专业期刊上发表过数篇科学论文,现正在喀麦隆雅温得大学完成关于药用植物的人工培植和当地果树方面的博士论文。

多罗塞·孔(Dorothée Kom)是喀麦隆科技研究部的研究人员。

约瑟夫-玛利·贝灵加(Joseph-Marie Zambo Belinga)是喀麦隆雅温得大学政治学讲师。

究办公室是达到这一目标的技术工具。随后,该机构名称几经更换,目标得到巩固。1979年该办公室更名为科技研究总代表团,1984年再次更名为科技研究部。这些名称说明机构最早的科学目标并没多少改变。

从科学的角度看,在喀麦隆的科研史上,西方研究者从来只依照殖民政权的行政、经济和地缘政治利益确定课题、主旨和研究兴趣。只有**关于喀麦隆和喀麦隆人的研究**,却没有**喀麦隆自己的研究**。喀麦隆大学成立后,第一批研究人员主要是为了获得学术资格而从事研究。这种以获得证书为目的的研究,将喀麦隆最早的研究人员局限于“象牙塔”内,脱离社会和公共现实。不仅如此,关注人民的社会生活和管理者的公共行为,还会被认为“不合时宜”。直到今天,喀麦隆的治理和科学也仍然很难说水乳交融。

长期以来,一届又一届政府为了“新生的国家”压制分析社会问题的学者的言论,企图形成集中、正确、无异议的共同行动。大胆的研究者一律被扣上“颠覆”的帽子。思想审查无时无刻不在,成为巨大的压力,迫使科研脱离活生生的社会现实。1970年,有人指责社会学家过于关注国家的社会问题,随之取消了雅温得大学的社会学和哲学系,科研状况变得更加糟糕。于是,学者们可以思考各自感兴趣的理论问题,但绝不能将理论实际应用于喀麦隆社会。1991年依总统令撤销了人学研究所,情况发展到可悲的地步。至此,社会科学不仅被视为对国家百无一用,而且被统治精英看作(对他们的)威胁。其他学科的命运也强不到哪里去,由于经济危机,研究和教学经费被大大削减。

不过,1984年,科技研究部部长代表政府宣布,为了促进国家的发展,要动员并

合理利用科研力量。1982年,高等教育和科技研究委员会也曾做出决定,保证提高喀麦隆公民的教育质量,因为人力资源“是最宝贵的发展资本”。然而,尽管这一决定要求在科学和公共行为之间建立新的联系,此后成立了6所公立大学、数所私立大学和一批重要的培训学校,委员会却从1982年以来再没有举行过会议。

结果,一方面是成立了许多机构,并赋予它们高难度的科研任务;另一方面,政策制定者却对科研成果心怀疑虑,因为这些成果暴露了公共生活和行为中的某些阴暗面。在喀麦隆,只要仔细观察科研成果在公共政策中的运用,总能看到这样的矛盾。本文所依据的项目就是例子。

个案研究的逻辑

科研成果的利用包含了几个问题:在喀麦隆,科学知识的性质是什么?人们是如何认识科学知识的?这类知识是思辨的还是操作性的?可能在某些行动和决策中使用这类知识的人,是否对利用科研成果有某种预期或概念?在这些行动或决策过程的哪个层面上组织科学知识 with 公共行动的互动比较恰当?公共舆论似乎缺乏认识科学知识的标准。这一问题非常复杂,涉及多部门,因而需要反思喀麦隆公共行动和决策的科学基础。只有先看清这个大环境,才可能面对各政策部门的问题,并获得收益。

这一总体角度提出了5个研究问题:

- 有哪些利用科研的主要部门,
- 委派的研究具有什么特征,
- 利用研究成果的程度如何,
- 利用科研成果时遇到哪些障碍,
- 可以实施哪些机制以优化科研成果的利用。

希福曼(Silverman, 1970)研究组织的心理社会方面所采用的行动主义(actionism),为这项研究提供了理论基础。行动主义的主要论点是,任何组织或系统都是不稳定平衡中的建构,必须由包含许多潜在合作者的各方不断协商。这一理论框架使我们能够进入、修补甚至改变“协商的状态”,因为确定并适时强调相关因素,为达到预期的变化提供了可能性。

本研究抽样包括3类200个行动者:100名研究者,50名决策者,50名投资者或研究委派者。出于技术和资金的考虑,研究主要集中在喀麦隆首都雅温得,这里是政府机构、主要学术机构、研究组织、国际机构和非政府组织云集的地方。抽样在76个机构中进行,有公共的也有私营的,有政府的也有非政府的:35家研究机构(包括3所大学),26家为科研提供资金或委派科研任务的机构(喀麦隆公共机构、双边合作机构、非政府组织),以及13个部(由他们制定喀麦隆的国家政策)。我们尽量从喀麦隆最有代表性的政策部门获取主要资料,并搜集、利用辅助资料,对主要资料和辅助资料进行对比,最后对结果进行横向分析。主要资料来源通过三个相关联的问卷获得,问卷分别以研究人员、政策制定者和资金提供者对象(见表1),并辅以未经设计的非正式访谈。

研究人员对政策研究的看法

抽样中的研究人员,主要来自公共部门,均有较高资质。受访的研究人员中近46%获得法国制博士学位(doctorat),13%获得英美制博士学位(Ph.D),5%获得国家博士学位(doctorat d'État)。35%没有博士学位的人,大都有较高学历或同等资历。研究人员中68%为喀麦隆人,51%隶

属于大学一级的教学机构。抽样中来自研究中心和机构的研究人员占40%,国际非政府组织占6%,国内非政府组织占3%。

单看这些数据,容易让人以为研究和政策有更直接的关联,因为国家的决策者和治理精英可能采用公共或公立机构的研究成果。然而,事实并非如此。尽管大多数研究人员隶属于公共机构,政策对其研究成果的利用却非常有限:受访研究人员中80%认为决策者根本不理睬他们的研究成果。在33项最重要的研究中,研究人员只知道有9项用于决策。而这9项研究仅占1990—2001年120项研究的8%。

人们也许会说,委派的研究除了为决策提供信息,还可能有其他作用:如提供佐证而不是批评,或者满足对研究的“有节制”的兴趣(姑且这么说),或者管理客户关系。资金配置程序能说明一点问题。研究委派机构材料表明,最重要的合同中,52%是竞争性招标决定的,32%是经个人接触后双向选择的。而研究人员对此持不同看法:他们认为重要的研究项目中,26%是招标决定的,26%是经个人接触后的双向选择。而双方所说的不是同一批项目,因此很难做出解释。但是,研究人员认为48%的项目既不是招标决定,也不是通过个人接触决定,似乎可以断定这种不同意见反映出项目分配程序缺乏透明性。然而,这样的数据使我们无法判断任务目标与遴选程序之间有什么联系。

我们注意到研究成果的利用非常有限(这一结论不仅来自受访研究人员的说法),但还需要搞清楚委派研究的性质、目的、时限,及其公布方式。

受访的决策者提到1990年以来他们的机构委派出去的114项研究。这114项研究在各部的分布不同,3个最大的委派研究部占了总数的一半左右(城镇规划与

表 1. 问卷概要

研究者	决策者	投资者
<p>受访者个人及职业信息</p> <p>1990 年以来委派一资助研究项目一览表</p> <p>关于最重要的委派项目(根据研究者的判断): 目标、投资者、资金、授予过程、实施(时间、研究小组成员、技术方法和成果发表)</p> <p>关于最重要的委派项目: 潜在用户、对研究的参与、建议</p>	<p>机构身份</p> <p>受访者个人及职业信息</p> <p>1990 年以来委派项目一览表, 包括研究所要解决的问题和委派过程</p> <p>关于最重要的委派项目(根据受访者判断): 对需求的(未)满足</p> <p>关于最重要的委派项目: 项目是否意味着改革机构的行动计划、结构或程序? 是否发生了此类变化? 项目的成本是否是决定性问题?</p> <p>由机构回答: 描述正常的决策过程, 以及在过程中可能做的调整</p> <p>关于最重要的委派项目: 是否产生了决定? 是否合乎正常的程序?</p> <p>受访者意见: 决策前研究的益处</p> <p>受访者经验: 决策前委派研究的程度</p>	<p>受访者身份</p> <p>描述机构所在地</p> <p>受访者意见: 决策前研究的必要性</p> <p>1990 年以来委派项目一览表</p> <p>关于最重要的委派项目(根据受访者判断): 需要解决的问题、确定问题和委派的程序、服务提供者的身份和资质、对需求的(未)满足</p> <p>关于最重要的委派项目: 目标人群、成果的发表、对目标人群的用处</p> <p>由投资者回答: 决策时对委派研究的采用</p>

住房部 27 项;文化部 20 项;教育部 12 项),没有未做委派的部。由此看来,研究成果的利用不足并不是某一个或一些部门的问题。大多数研究的着眼点是公共行动和发展问题(62%),学术研究仅占 25%,纯理论研究为 9%。

然而,尽管决策者有实用性的目标,而且也想实际应用研究成果,研究者的兴趣却大不相同。研究者用以判断其研究是否重要的标准,包括学术出版(29%)、个人技术的提高(26%)以及对科学界的影响(25%)。只有 13% 的重大课题对决策者产生了影响。那些被认为重要的研究,从其持续的时间也能看出它们不以应用为目标:35% 的项目持续 3 年以下,32% 持续 3—5 年,24% 的项目持续 5 年以上。最后需要注意的是,只有 6% 的受访研究人员提到委派研究的费用。显然,参与委派研究是出于学术职业的考虑。从研究人员最看重的成果发表形式看,可以得出同样的结论:全部研究成果的 82% 以各种方式出版(论文、专著、报告、工作文件、学术会议发言,等等)。

以出版的方式发表研究成果,符合研究者的职业利益,却不能保证成果的真正交流。这并不是说研究者对政策不感兴趣,倒是反映了一种结构性的紧张。研究人员提到 45 位成果使用者,其中决策者或政府占 53%,研究人员占 27%,整个研究共同体占 21%。至此,我们清楚地看到一种矛盾:研究人员一面表达不满,一面以一种无论如何都不利于应用的方式发表他们的成果。于是我们需要思考研究者与科研成果使用者之间的早期联系,以及发布、提供科研成果的策略和方式,并发掘其价值。在 68% 的重大项目中,科研人员称曾有目的地推荐自己的项目,但是采取的形式是递交供阅读的文件。结果,成果的利用很

困难,甚至几乎不可能,因为决策者没有时间通读递交给他们的文件。就这样,由于决策者和研究者之间的交流方式不恰当,没有对话和咨询的空间,喀麦隆的政策与科研相接触时,双方都冷冰冰的,还免不了疑神疑鬼。

决策者与科研

决策者对研究者普遍没有好感,但一致认为脱胎于研究或以研究为先导的政策更有效。对于哪些问题可以通过研究制定解决方案,他们心里非常清楚。他们认为研究的长处尤其体现于进行规划、保持客观、看清问题、参与和治理、节约资源、实事求是和预见未来等方面。政府机构在参照期委派出去的许多项目(87 个)或者国际合作伙伴委派政府机构进行的项目(26 个),都证实了借助已有研究的作用。

这些研究大约 3/4 提议进行结构或程序改革。有些研究还认为行政、审计、立法和监管体系亟待改革。然而,仅有 34% 的研究实际导致了行政改革。这种差异说明利用研究成果的道路上障碍重重,尤其是当这些研究成果对政府本身发生影响的时候。喀麦隆的公共管理决策过程等级森严,思路单一,加之关卡繁多,拒绝以集体同意的方式处理变化,没有灵活的反馈环节,这一切使各种障碍更加根深蒂固。正是在这样一个极端恶劣的环境下,在公共决策和政策中利用科研成果的问题,连带出喀麦隆的治理这一更大的问题。

对于本部门究竟通过何种决策决定立项研究,大部分受访的管理者和决策者都含糊其辞。这不仅使人怀疑决策者表面的一致性有多少可靠性和真实性,而且证实了研究者对其研究成果在决策中的利用情况的不满。决策者的不清晰导致了对变革



喀麦隆雅温得大学。MaxPPP 供稿。

的普遍抵制,人们认为变革必定会危及现状。

事物之间可以互为解释,据投资者说,他们为解决问题而资助的研究,48%是短期的(前面提到研究者视为重要的课题持续的时间,却完全是另一种说法)。由此看来,这些研究不是战略性的或前瞻性的,而只是为了应付燃眉之急。政府中这一类研究非常之多,一方面能够保证短期调整,但也成为人们抵制重大结构改革的一个原因。从决策者的职业角度看,短期研究比长期项目风险要小:短期研究能够很“快”作决定,最为搞政治的人看重,而这些研究也使他们只会苟且行事,没有长远眼光。这就是为什么决策者觉得大部分研究应尽可能短小。但这并不是说长期研究就一定能让决策者不再苟且。还有另外一种方式

也可以对研究成果置之不理,那就是委派遥遥无期的研究。这种做法看似矛盾,实则诱使长期项目中相对独立的组成部分尽快拿出可以作中短期评估和应用的阶段性成果。对这些阶段性成果的评估使委派和投资机构能够估量项目的进展,并作调整。这些调整在一个项目的实施过程中可能是必要的。

投资机构与研究成果

在喀麦隆与决策者和研究者合作的投资机构,26%是国际组织。其中外国政府和非政府组织占36%,私营部门占23%。显而易见,在喀麦隆,为解决国内问题进行的探索,资金主要来自国外或国际合作。在所有研究中,国内投资占比例较大的合作

不到 10%，完全由政府预算支付的研究仅占 6%。这样的投资结构自然要在观念框架和研究范围中反映出来，使得原本就没有什么联系的研究和政策愈加各自为营。

· 尽管如此，78% 的受访者认为行动之前的研究是有用的。但是他们资助的研究中只有 25% 是受本地潜在用户的委托。由此看来，研究工作所要提供的田野知识，并不是本地人的需求。在 75% 的情况下，这些问题由投资人依个人观察(38%)或技术信息(63%)提出。他们就提出的问题与决策者协商，但是在 54% 的情况下，这种协商事后才进行。国内的决策者于是经常发现自己面对的是既成事实，研究范围早已预设好了，他们并不能与外国或国际合作者进行任何真正的协商。

于是就出现了这样一个问题：以这种方式得到资助的研究究竟是为谁做的。研究者的目标受众主要是喀麦隆政府或其他决策者(53%)，而受到资助的近 1/3 的研究项目，主要或完全是按照双边或多边国际合作中国外机构的利益设计的。以国内问题为研究对象的课题，2/3 得到国际组织的积极利用，却遭到国内决策者的冷落。尽管国际合作委托或资助的研究项目需经国内决策者的批准，以便有效、持久地解决国内问题，然而研究的总体趋势是面向国外的，尤其是那些从本次调查中受访投资机构得到资助的项目，因为国内决策者不愿意保证实际利用研究成果。

不过，投资者在服务 and 效率方面的目标，倒是与政策制定者的官方宣传口径一致。调查对象中 78% 的人赞成将研究成果投入使用，决策者在这个问题上更是众口一词。这一差别绝非无关紧要。由于这个问题关乎实际行动，以及计划和政策的实施，这一差别因而非常重要。这一差别说明，在委派研究项目时，投资者与政策制

定者尽管就合作的原则达成了协议，但双方目标并不一致。双方的区别，就在是否愿意有效利用所资助研究成果。

然而，投资者并不对决策者施压，迫使他们在政策制定过程中有效使用研究成果。他们只是不断资助毫无战略眼光的短期研究(占总数的 50%)。这说明投资者对政策毫无批判视角，说得挑剔一点，他们根本不关心现实世界中的问题。其实，投资者也处于国内决策者为之规定的框架中，如果他们胆敢对这一框架提出质疑，就可能被当作不受欢迎的干预。

除此之外，某些机构资助的某些研究，研究者和决策者都认为不现实。而这些投资者则一贯认为，国内决策者批准的这些研究由他们投资，因而他们才是真正的收货人。国内决策者根本与研究成果不搭界，有些研究成果也根本难以应用，让人对研究的真正目的顿生疑窦。当然，决策者自己并不这么看，让人觉得他们是被人利用了。有一些研究成果明显是面向国外的，愈加强化了工具化的印象，加大了喀麦隆研究与政策之间的鸿沟，揭示出这样一种“分工”：无关紧要的决策都由国内制定，战略性选择则微妙地留给跨国公司和国际决策者。不论研究有多重要，也不论研究成果的性质如何，最能说明问题的还是投资模式：喀麦隆人对研究投资没有兴趣，这似乎说明他们对使用研究成果兴趣有限，或根本没有兴趣。

在政策中应用研究成果绝非小事。它关乎对国民生活的管理，其结果直接关系到治理问题，而治理显然与一国如何看待敏感的主权问题密切相关。

结 语

如果起初就把促进科研、重视科研成

果作为目的,那么知识的利用就会顺理成章。这种选择——或相反的选择——表达了一种政策,并使某种(正面的或负面的)治理方式具有实质内容:有依靠知识的治理,有不靠知识的治理,还有对知识本身的治理。最后一种情况是指针对决策目标涉及的知识做出决策。不论哪种情况,决策者总是处于政策和社会生活的核心。在这种体系中,导致可用知识的一系列行动可以建立在对话的精神和分享的意图之上,在设计合理的伙伴关系框架之中。

如本文所证明,在喀麦隆研究的基本趋势是决策者不能及时应用研究成果。造成这种弊端的原因有多种,有些比较隐蔽。决策者普遍在暗中抵制研究成果的利用,这说明参与决策过程的各方缺少协商。而决策过程逻辑地从发现问题走向实施科研

所找到的解决方案。这是一种共同的责任,因此需要一个全国性的机制来协调、跟踪和评估依靠科学研究的公共政策。这应该是一个互动的、部门间的社会管理和治理空间,在这个空间,公共行动的参与者——研究者、决策者和投资机构——能够走到一起,成为伙伴,系统地评价各部门的能力,统一动员这种能力。这种联合将就人们共同关心的问题协调科学和技术,有助于对基于科研的决策所要解决的问题形成统一认识。研究者将由此进入互动的学科交叉,在这种环境里,协商的精神将使学术关注社会工程的实际需要(Mbock, 1999)。

[黄 觉译]

注 释

* 本文在一项调查的基础上写成,为此作者感谢皮埃尔·姆布欧姆布(Pierre Mbouombouo)、阿拉瓦迪·柴劳(Alawadi Zaelao)、苏珊娜·芒嘉(Suzanne Manga)和伊曼努尔·贝霍克(Emmanuel Behok)。

References (参考文献)

MBOCK, C. G. 1999. *Les Sciences sociales au Cameroun: de la recherche académiste à l'Ingénierie sociale.*

Presentation to the First Transdisciplinary Social Science Workshop, Yaoundé, January 27-28.

SILVERMAN, D. 1970. *The Theory of Organizations. A Sociological Framework.* London: Heinemann Educational Books.

内容提要

荷兰社会政策中的知识利用：

以《残疾人保险法》为例

埃里克·德·吉尔 罗杰·汉克

雅克林·维詹

本文讨论就 1967 年《荷兰残疾人保险法》(WAO)所作的研究,以及它对其后政策的影响。《残疾人保险法》由于其技术特征,一直被用作一种隐性失业救济计划,在荷兰成为长期受到批评的一个社会经济问题。自 1980 年代(荷兰处于高失业阶段)以来,政治日程中不断出现改革的争论,也确实发生了一些小变化,并开展了广泛研究。本文对这些研究做一番考察,并选取 3 个案例进行深入分析。研究结果发现直接用于政策的研究非常有限,研究对政策框架并不是毫无观念性影响,但受政治语境的局限,这与标准的知识应用文献中的记载相吻合。然而,评估也指出,政治—行政体系也需要研究作为“润滑剂”和补充。这正是荷兰体系的重要而不寻常的特征,这个体系将极端的协议性、形式主义和极端的实用主义结合在一起,在国际上很罕见。对于国家的“政策风格”与研究—政策交流的关系,还有待进一步研究。

[黄 觉译]

喀麦隆研究成果在政策中的利用

查理·加布里尔·姆博克

玛利-劳尔·纽-姆佩克

多罗塞·孔 约瑟夫-玛利·贝灵加

将科研成果纳入知识的利用,是科学共同体的首要之务。本文将以喀麦隆为例加以论述。该研究以行动主义为理论依据,对 200 个研究人员、决策者和委派研究机构进行了问卷调查,并辅以访谈,获得了 1990 年至 2001 年关于研究委派、评价和成果利用的资料。研究结果表明,研究者、决策者和研究委派机构对现状和成果的最优利用看法不一。这种分歧说明喀麦隆在合宜的学术兴趣、政策前景和研究资金结构之间缺乏联系,以致发现问题与解决问题脱钩。鉴于科研成果在公共政策中得不到充分利用,本文提议进行体制改革,使之激发学界思考社会工程的实际要求。

[黄 觉译]

失业人员最低生活保障制度：

中国大连的个案研究

葛道顺 杨 团

本文总结了中国大连社会福利制度研究的背景、实施情况及影响,该项研究旨在提高失业人员最低生活保障制度的效率与
