

巨变时代的中国政治学研究议程

杨光斌

摘要 政治学具有时代性，中美贸易战以及全球新冠疫情标志着世界秩序正在发生巨变，美式社会科学需要一场知识革命。政治学的研究议程需要重新定位，比较政治研究应该从传统的比较政治制度研究转型为比较国家治理研究，比较政治制度研究已经不能为政治学贡献新知，当然以国家治理为中心的比较研究将加大比较政治研究的难度。同时，传统的国际关系学应该转型升级为世界政治学，即研究通过政治思潮所诱发的国内制度变迁而塑造的国际关系和世界秩序。无论是比较国家治理研究还是世界政治研究，都离不开历史政治学的研究路径。

关键词 世界秩序 中国政治学 比较国家治理 世界政治学 历史政治学

作者杨光斌，中国人民大学政治学特聘教授（北京 100872），北京大学国家治理研究院研究员。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)09-0005-10

政治学是时代的产物，因此政治学说史上才有各种说法的“新政治学”或“新政治科学”。遗憾的是，在政治学学科而非政治思想意义上，百年来中国政治学一直缺乏自己的重大议程设置，民国时期的政治学师从欧洲旧制度主义，新中国前 30 年传播的是苏联政治学，改革开放之后美国理性选择主义政治学大行其道。政治学的中国叙事时代应该到来了，这不仅是因为世界秩序正在深刻变革之中，历经百年发展的中国政治学有了学科自觉，而且世界级大国必然会产生相应的政治实践经验需要概念化表述。事实上，基于政治学知识贡献的“国家治理体系与治理能力的现代化”这一政治表述，就是政治学议程设置的一次重大突破。正在发生的世界秩序的深刻变革将进一步彰显这一新议程的世界性意义，而且还将对国际问题研究提出新议程的要求。我们知道，于 2018 年由美国发起的中美“贸易战（科技战）”无疑是世界政治变革中的标志性事件，意味着美国主宰的“自由世界秩序”在自我解构之中；更有甚者，爆发于 2020 年初的全球新冠肺炎疫情让很多人都将其视作是世界秩序的分水岭，基辛格甚至认为疫情将永久性地改变世界秩序。^①如果说中美“贸易战（科技战）”是检验社会科学的试验场，呼唤新的社会科学研究议程，那么新冠肺炎疫情则至少为政治学研究设置了确定性新议程。本文首先总体性反思社会科学的一般状况，然后集中讨论政治学研究的议程设置问题，前者是后者的背景性知识。

^① Henry A. Kissinger, “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order,” *The Wall Street Journal*, April 3, 2020.

一、社会科学的一般状况：需要一场范式革命

正如沃勒斯坦在《现代世界体系》(第四卷)所述,伴随着资本主义世界经济体的形成,论述资本主义合理化的社会科学学科政治学、经济学和社会学也一一出现,到第二次世界大战,英国、德国、法国、美国、意大利等五国提供了百分之九十以上的社会科学知识产品,而且研究对象也基本上是一些国家。^①二战后流行的国际社会科学,更是美国人主导的。那么,“美式社会科学”具有什么内在属性呢?美国人自己指出,战后美国社会科学乃“冷战学”。^②有些人却不认同,认为它们是“科学”。即使是“科学”,也是一种忽略掉历史过程的终端性叙事,将终端模式理论化。如果走进美国人的历史过程,各种真相让人愕然,比如贸易保护主义理论起源于美国、白人对印第安人的事实性种族清洗,不胜枚举。美国企图肢解华为公司的国家行为,也是历史进程中的故事,是明天的“历史”。身处进程之中的我们,自然不能错过这个反思、重建社会科学的千载难逢的机遇。社会科学是一个“大词”,既有社会中心主义的社会科学知识体系,也有国家中心主义的社会科学知识体系,但前者的宰制性地位显而易见,而且美国社会科学的本体论就是自由主义之个人主义假设,贯穿于各学科之中。

(1) 自由民主之政治学。政治学乃是关于共同体善业的学问,但在美国却被简化为作为研究范式的“自由主义民主”,即只要实现了法治下的个人权利(主要是财产权)和个人投票的民主,政治生活就万事大吉了。其理论基础是,古典的人民主权概念被置换为选举式民主,所谓选举等于民主,民主等于选举。在改造民主概念的基础上进一步改造合法性概念,将原来的“合法律性”改造为“选举授权才有合法性”,即以选举置换了合法律性。从此,“选举式民主”和基于选举式民主的合法性概念,就变成了评价一个国家政治制度好坏的标准。^③很多国家因此发生了“民主化转型”,结果又纷纷地因无效治理而出现“民主回潮”,又被美国人冠于“选举式威权主义”(competitive authoritarianism)。^④即便如此,自由民主的优越性对于西方人而言深入骨髓,比如把中国的新冠肺炎疫情当做是制度的结果,认为拥有自由民主制度的西方将不会受到感染。制度偏见和“制度迷信”到如此程度,真是惊天地泣鬼神。

基于自由主义民主政治学而衍生的国际关系理论,去国家化达到了空前的程度。柏林墙倒塌、苏联解体,是对当时流行的以国家为分析单元的结构现实主义理论的致命性打击,取而代之的国际关系理论,是福山一鸣惊人的“历史终结论”所奠定的自由制度主义理论,将个人主义本体论基础的国际制度视为“自由世界秩序”的普世价值。相应地,呼应“历史终结论”的“软实力”“民主和平论”一度成为炙手可热的概念。在这个过程中,全球治理理论诞生了,罗西瑙(James N. Rosenau)等认为可以实现“无政府的治理”,主张的是公民组织的替代性作用。^⑤伴随着英国脱欧公投尤其是特朗普上台后的所作所为,这些以自由主义民主为理论基础的各种概念,让人有种恍若隔世的感觉,自由制度主义,主张美国以“软实力”而吸纳其他国家,却也被特朗普政府的各种“退群”、践踏国际规则所证伪,美国政府对其“软实力”不再抱有信心。但观念的固执性决定了,流行观念并不会随着时代巨变而立刻烟消云散。

(2) 自由市场之新古典经济学。20世纪80年代开始的撒切尔主义、里根主义掀起了新自由主义浪潮,核心是私有化和自由化。这股政治思潮在经济学上体现为新古典主义经济学尤其是其中的新制度经济学,认为只要形成市场化意识形态,政府保护了有效产权即私有产权,国家就能兴旺发达,认为“西方兴起”的奥秘就在于这三要素——国家理论、产权理论和意识形态理论。国家建设是如此多面向的、情境性的宏业,几个要素怎么可能回答国家的兴衰。这种所谓基于经济史而事实上非历史性的学说,其实正是发

① 伊曼纽尔·沃勒斯坦:《现代世界体系(第四卷)——自由主义的胜利:1789—1914》,吴英译,北京:社会科学文献出版社,2013年,第310页。

② Mark Solovey and Hamilton Cravens eds., *Cold War Social Science: Knowledge Production, Liberal Democracy, and Human Nature*, New York: Palgrave Macmillan, 2012.

③ 曾毅、杨光斌:《西方如何建构民主话语权——自由主义民主的理论逻辑解析》,《国际政治研究》2016年第2期。

④ 参见 Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010.

⑤ 詹姆斯·N. 罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年。

展中国家所以不能发展的根源。发展中国家的土地制度大多是世袭制的土地私有制，这种制度到底是有助于发展还是阻碍了发展？土地私有化前后的绩效到底如何？看看墨西哥 20 世纪 80 年代以来的故事就知道了，想想印尼“雅万高铁”项目的流产就应该明白究竟。只要放眼世界政治，就知道这种理论与现实的巨大反差。当然，在新古典经济学那里，历史并不重要，经济学变成了信仰政治。

(3)“投资人民”之社会学说。伴随着政治民主化、经济自由化所出现的治理理论，认为发展中国家不能发展的根源在于无效率的政府，因此主张压缩国家的生存边界，转而“投资人民”，让社会组织和个人担负起治理国家的重任。这种理论流行了三十年之后，发展中国家并没有因此而变得更好。究其原因，在于这种理论根本性地颠倒了因果关系。发展中国家的无效政府，不是政府本身想无效，而是求效能而不得，政府只是众多“强社会”中的一个组织，所谓“强龙不压地头蛇”。发展中国家的国家建设的真正任务是将国家组织起来，在国家权力碎片化的前提下再主张去国家化的社会权利，结果是进一步弱化了本来就很弱的国家权力，治理理论给这些国家雪上加霜。“投资人民”在西方国家的体现，就是在新冠肺炎疫情的关键时刻，生死由己，老百姓甚至可以接受浸透着社会达尔文主义的“群体免疫”之说。

(4) 权利主义之法律思想。鉴于“文革”践踏个人权利的沉痛教训，改革开放后才有的法学必然要反思以国家为核心的工具主义法学，倡导保护人权的权利主义的法学。这是中国法学的巨大进步。但凡事过犹不及，原因很简单，正如孟德斯鸠在《论法的精神》中所言，法律是政体的延伸。也就是说，法律首先是用来保护政权的，用来维护政治秩序，将政治秩序法律化进而制度化，这是法律的首要议程，或者政治功能是第一位的。其次，罗马法传统就是为了捍卫私有财产权，所谓的“自然权利”“天赋人权”等社会契约说，无不是在证成这一点。这是法律的经济功能。政治功能和经济功能就是事实上的工具主义法律观。最后，法律的社会功能是维护基本的治安秩序，保护个人的基本权益。只有明白了法律的政治功能、经济功能和社会功能，才能理解美国宪法所捍卫的政治制度与经济制度、以及经济制度与社会权利之间的巨大张力。为什么美国枪支泛滥而得不到控制以至于每年死伤 3 万人以上，最发达的国家依然有 4000 万人没有医保，单维度的权利主义之法学如何解释？更重要的是，最发达最富有的美国，新冠肺炎病毒感染人数最多而不能有效保护公民生命权，这大概是权利主义法学的新难题。

(5) 美式社会科学需要一场“范式革命”。社会科学是回答一个国家面临的重大社会问题的学说，是对特定国家特定历史时期的特定经验或危机的理论化，因此，所有门类的社会科学必然具有历史的情境性、维度的多面向性以及现实问题的高度复杂性与极端不确定性。在这个意义上，贯穿着自由主义个体权利本体论的政治学、经济学、社会学和法学，可以被视为对以捍卫财产权的资产阶级革命成果的证成，而非一般性的共同体善业的学说，否则，“历史终结论”就已经大功告成。事实上，上述门类的社会科学不但与世界政治的现实发生了巨大的张力，更难以解释特朗普政府滥用国家权力的行为。不但如此，特朗普政府的行为还是对流行的社会科学的一种巨大嘲弄，前述的政治学、经济学、社会学和法学，说到底都是为了“去国家化”，而特朗普政府却将国家权力发挥甚至滥用到极致；而新冠肺炎疫情更是检验国家能力的一把尺子。

特朗普政府非法地对待孟晚舟女士进而试图肢解华为公司的行为，根本性地违反了美国社会科学之精神和使命。具体而言，政治学之个人权利受到法律的保护，但逮捕孟晚舟完全置法律于不顾；国际关系理论中的现实主义，其实依旧是帝国主义世界政治结构中的一个面向的权力政治，并不能反映强国与弱国之间的国际关系；^① 经济学所倡导的有效产权之信仰，被特朗普政府踩在脚下，要知道华为公司可是一家典型的民营企业；社会学之“没有政府的治理”假设，特朗普政府更视之为无物；法学之权利主义，在孟晚舟事件上就是一个历史性国际性笑柄。这一切的一切，都意味着美国社会科学的之精神与美国政府的治国之道南辕北辙。当理论不能解释现实的时候，理论本身就需要反思与重建。

我认为，在根本上，美式社会科学需要一场“范式革命”。以去国家化为目的的的美式社会科学是怎么

^① 杨光斌：《历史政治视野下的现实主义国际政治理论》，《教学与研究》2020 年第 7 期。

来的呢？自由主义社会科学是建立在“理性人”假设基础之上。在霍布斯看来，国家的最基本成分是人，要认识国家，就要首先分析作为国家最基本单元的人，认识“人性”，理解了人性，一切问题就迎刃而解了；而人是自利的利益最大化的“理性人”。二战后，美国人将起源于欧洲的以研究国家为对象的社会科学，降至个体和社会行为研究，主张个体主义的“理性人”假设得以成为整个社会科学的本体论性质的命题。

显然，基于“理性人”假设的“社会科学”完全是非历史的，既偏离了西方自己的固有传统——比如亚里士多德就是在情境性、历史性的前提下探索政体问题的；也不能解释西方国家自己的治理行为——国家是不可或缺的宰制性主体，更与很多非西方国家的政治传统无关，所以才最终出现与现实的对抗。背离历史、有违传统、对抗现实的研究范式，理应被终结，急需一场新的“范式革命”取而代之。范式革命既体现在学科建设的新议程上，也包括新型研究路径。

二、比较政治学的新议程：从制度比较到治理能力比较

我们已经知道，二战后发展起来的美国比较政治学，先是从 20 世纪 50—70 年代的政治发展研究或现代化研究，转型到 20 世纪 80 年代以来的民主化研究或转型学研究。起步较晚的中国政治学自然跟着美国政治学的研究议程而研究，在 80 年代以现代化研究为主，90 年代之后开始研究民主转型与民主巩固问题。其实，无论是现代化研究还是民主化研究，都是比较政治制度研究，这是对美国比较政治学的一个总概括。

当然，在现代化研究的浪潮中，又可以划分为两大流派，一是以阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）为代表的典型的制度学派，其表现形式就是结构功能主义，认为无论什么类型的国家，只要具备了从美国政治制度中提炼出的 7 大功能以及相应的结构，这个国家的现代化就成功了，这一学科史的最大教条主义之作就是 1959 年出版的《发展地区的政治》，^①以结构功能主义范式分析所有不同文化类型的国家和地区。结构功能主义范式在美国流行到 20 世纪 70 年代，其中的大多数学者适时地转型到理性选择主义。可见，制度学派的方法论至上特征显著，或者说方法论就是为了验证某种制度的合理性，这也算是对方法论与政治制度之间关系的一点新认识。现代化研究中的另一大流派就是以巴林顿·摩尔（Barrington Moore）为代表的历史社会学，意在发掘现代国家是怎么发生的，或者称之为国家建设学派，70 年代后走红的查尔斯·梯利（Charles Tilly）、伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）等一大批学者，都在研究这个主题。相对而言，从历史出发的历史社会学，意识形态色彩相对少些，因此其留下的知识遗产更为丰富，其知识体系所造就的话语体系至今仍然影响着国际社会科学尤其是政治学的基本走向。这两个流派的不同命运给中国政治学的重大启示是，政治学的知识来自历史，源自历史研究的政治理论研究是有历史意义的，当然，投身历史研究的工程更为艰巨；相反，用概念或工具丈量现实的方法论至上的制度学派，其研究成果少有经得起历史考验的，多为昙花一现型。

由于周知的原因，到 20 世纪八九十年代，民主的“第三波浪潮”使得上述两大流派合流了，都致力于民主化研究或者说转型学研究，曾经如日中天的历史社会学的大历史研究走向式微，只有极少数学者在苦苦挣扎。民主化研究变成了典型的意识形态推广，致力于国家之“善”的政治学变成了概念修辞学，民主化、国家转型等概念成为政治正确。在民主化研究盛行 30 年后（1980 年代到 2010 年代），终于有美国学者呼唤“转型学的终结”^②，福山也承认“历史终结论”的终结，其中一个重要原因就是大量国家出现的“无效的民主”。^③

二战后兴起的比较政治学一开始就是为美国国家战略服务的，因此具有与生俱来的意识形态属性，这是现代化研究和民主化研究的共同之处。^④但是，二者仍旧存在不同。第一，民主化研究的意识形态色彩

① 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、詹姆斯·S. 科尔曼等：《发展中地区的政治》，任晓晋等译，上海：上海人民出版社，2017 年。

② Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 5-21.

③ Francis Fukuyama, "Why is Democracy Performing so Poorly?" *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1, 2015, pp. 11-24.

④ 参见雷迅马：《作为意识形态的现代化：社会科学与美国对第三世界政策》，牛可译，北京：中央编译出版社，2003 年。

更加鲜明。因为现代化研究中至少还有以知识贡献为使命的历史社会学及国家建设学派，而民主化研究甚至包括晚年的罗伯特·达尔这样受人尊重的大师级学者，已经没有了知识社会学意义的追求。第二，研究维度的差异。民主化研究以有无多党制竞争性选举为标准，维度单一。这是民主化研究受挫的根本原因，因为政治制度的多维度性决定了，竞争性选举只是民主的纵向民主形式，民主还有其他形式比如协商民主和参与式民主；即使研究多种形式的民主，民主也只不过是政治的一个维度，怎么可以以一个维度而取代多维度的政治？比较而言，现代化研究虽然也是意识形态导向的，但至少是多维度的研究，比如政治人的培养与塑造，精英吸纳的渠道、政治沟通的方法，等等，而且还如李普塞特等人，他们念念不忘民主的社会条件，认为社会条件比民主本身更重要。

现代化研究成为历史，民主化研究或转型学范式也正在式微，那么取而代之的研究议程或研究范式应该是什么呢？笔者曾经主张，比较政治研究应该是“国家建设—政治制度—公共政策”的三位一体的知识体系，当然研究各有侧重。三者之间的关系是：以人体做比拟，国家建设是整体性的躯体，政治制度是支撑躯体的骨骼，而公共政策则是躯体内流动的血液。^①这是对流行的以转型学为范式的制度比较的一种反思，力图寻找比较政治研究的新出路。

今天看来，这个反思依然有需要补充之处。比如比较国家建设，事实上不仅是西方历史社会学视野下的战争与国家的诞生的关系。战争所制造的“民族国家”是欧美人的事，因此查尔斯·梯利等开辟了“战争制造国家”研究范式。许多海外华人的有关研究，比如许田波、赵鼎新对古代中国的分析，其实都是在与梯利对话，并最终将中国作为案例来丰富这个命题。^②但是，对于中国而言，战争制造国家发生于两千多年前了，人们更感兴趣的是两千年来这个国家为什么能一以贯之地延续下来。“中华帝国”显然不能以民族主体性即不能以“民族国家”来衡量，因为不同民族的统治者都是“中华帝国”的一个部分，不存在“新清史”所说的满族非中国性的臆想，“新清史”完全是“民族国家”的话术。那么，如果不能以“民族国家”来套中国的国家建设，中国是一个什么样的国家呢？或者说中国性是什么呢？“文教国家”大概是一个好的概括，只要信奉这个儒家之“文教”，不管是什么宗教的人和什么民族的人，都是中国人。这样，“国家建设”在中国语境的意义就是“文教国家”的传承与延续问题，“文教国家”的当代意义，而非“战争制造国家”。可见，比较国家建设研究离不开历史政治学的路径，不同的历史有着完全不同的政治理论意义，抽象的国家建设历程，一个抽象出的是“民族国家”概念，另一个则归纳出“文教国家”概念。

关于比较政治制度研究，我在《比较政治学：理论与方法》中指出，几乎没有不同制度之间的比较了，都是不同国家如何走向“历史的终结”。因此我主张，不但要研究代议制民主政体，还要把民主集中制政体放在与代议制民主政体同等重要的位置加以比较研究。不但如此，即使做政体比较，也要弄清楚政体的含义到底是什么，不能把竞争性选举当做政体的唯一标准，否则就不能解释为什么转型为竞争性选举制度的国家依然是无效治理甚至国家失败。政治学是用来搞建设的，即实现共同体的善。把共同体组织起来的维度是多方面的，只顾一个维度的政治学肯定不是求治的政治学，或者说达不到“善”之终极目标。

比较公共政策置换为比较国家治理能力更为恰当，这不但是因为政策的制定与执行是治理能力的核心指标，更重要的是治理能力能直接衡量政治制度的效能，即我们常说的制度的优劣需要依靠治理绩效去衡量。我们经常看到的现象是，不同国家的同样一个政策产生完全不同的效果，政策与效果之间的中介机制就可能是因为治理能力的差异。因此，治理能力不但是比公共政策更能揭示政策背后的条件性因素，同时也满足了因果关系的解释。

将比较政治研究的重心从制度研究转移到国家治理能力上来，不但是理论和概念层面的推演，更是大时代的呼唤。2020年初爆发的全球新冠疫情是对各国治理能力的一次大检验，一个百年不遇的比较研究大案例，因为这是发生在同一个时间段、同一性质的主题，最具可比性，而之前的很多案例比较，牵强附会

^① 杨光斌，《比较政治学：理论与方法》，北京：北京大学出版社，2016年。

^② 许田波：《战争与国家形成：春秋战国与近代早期欧洲之比较》，徐进译，上海：上海人民出版社，2018年；Dingxin Zhao, *The Confucian-Legalist State: A New Theory of Chinese History*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

的成分很大。比如，制度转型之比较，对“制度”本身的理解就存在很大差异，因此同样是选举式民主，有的被称为“竞争性威权主义”。再比如，反贫困的比较研究，事实性拥有土地和不动产的中国农村贫困户，和南亚、南美的贫困户的内涵有很大不同，不同含义上的“贫困”难以比较。但是，新冠疫情的标准是确定的，感染率和死亡率也是确定的，对经济的威胁程度也是确定的，对教学的影响程度也是确定的。面对共同敌人的共同威胁，感染率、死亡率、经济复苏能力、替代线下教学的线上教学的普及率，都是衡量制度效能即治理能力的直观标准。在这些意义上，我们说全球新冠疫情是比较政治学研究的百年不遇的大案例，它将根本性地终结以制度为中心的“转型学”。如果说此前的“转型学的终结”是因为转型国家的乏善可陈而发出的理性声音，那么这次的新冠疫情则直接冲击了被视为历史终点的西方国家的制度自信。当疫情在武汉爆发时，西方主流媒体归之为非自由的制度，而自由民主国家可以高枕无忧。制度优越论背后是“白人优越论”，甚至认为这是黄种人才会染上的病毒，白种人不会被传染。现实无情地打击了西方的制度优越论和种族优越论，不是形式上的制度而是实质性的治理能力决定了不同的结局。

在新冠疫情期间，我们发现以下几种现象：第一，不同的制度，比如中国和美国意大利之间，有着不同的治理能力；第二，不同的制度，比如中国和韩国之间，有着类似的治理能力；第三，相同的制度，既有相同的治理能力比如韩国和德国，也有完全不同的治理能力比如韩国日本和意大利美国。这几个现象告诉我们，简单的制度比较未必有效，政策分析也没有说服力，因为相同的政策产生不同的结果，只能用终端性的结果即治理能力作为最大公约数变量去进行比较研究，用治理能力比较反向解释制度差异、文化差异，这样对于比较政治学的研究更有落地感。我认为，制度分析相当于演绎法，用一个一般性概念为分析变量而研究不同的国家，这些国家的人民的福祉到底如何，不是比较制度研究的重点；而治理能力比较相当于归纳法，用事实说话，从结果性事实去比较制度的差异、文化的作用和政治领导力的差异。

观察发现，不同国家治理能力的根本原因在于社会与国家的合作能力。国家—社会关系是比较政治研究的重要路径，但往往以“二元对立”世界观来服务于比较政治制度研究，强调的是社会独立于乃至于对抗国家的程度，因此属于比较制度分析的一种从属性方法。本文所指称的社会与国家合作能力，不但是一种宏观制度，更是文化意义上的深层结构（deep structure），更具体地说是一种社会制度，作为基础性结构的社会制度直接反映在政治制度乃至经济制度上。不管什么政治制度，有国家与社会的合作能力或者合作传统，治理能力就强，相反则弱甚至会变成无可奈何的“群体免疫”。东亚国家和地区，包括中国大陆、台湾地区、韩国和日本，欧洲的德国，历史上均存在强大的社会与国家的合作传统，这种政治传统被称为“国家统合主义”，德国日本韩国的经济制度可以被视为社会资本主义或福利资本主义，中国的经济制度被称为社会主义市场经济，都是在强调政治与市场的协调性。相反，英美属于典型的以个人为中心的自由主义传统，其政治制度被称为“社会统合主义”，经济制度被称为“自由资本主义”，强调自由市场的决定性作用。可见，这些异同的根源，都来自作为深层结构或者基础性结构的社会制度。

国家治理能力的变量不但有社会制度意义上的国家—社会关系，还有政治制度上的权力关系与政治过程中的政策制定与执行。政治制度是由权力关系构成的，不但包括根本政治制度即政体，政体还通过央地关系、政治经济关系、民族关系、政党关系等方面而表现出来，如此复杂的、多维度的权力关系随时、到处可能出现“否决点”而让制度运行陷入僵局，形同行尸走肉，荒废了国家治理。因此，要使复杂的权力关系运转有序有效，就需要制度整合能力。在理想类型学的意义上，目前世界上主要有两大政体类型——民主集中制和代议制民主，其各自的制度整合能力又受制于特定的基础性社会结构，比如同样是代议制民主的德国日本韩国，和美国英国意大利的制度整合能力完全不同。

制度整合力决定了一个国家的政策执行力。我们看到，同样的“抗疫”政策，在各国的落地程度差异很大，其中有前述的国家—社会的合作能力，也有政治制度的整合能力，联邦制的美国很难由一个联邦政府下达一个统一的政策；由于市场观念深入骨髓，抗疫物资的配置也是按照竞价方式进行。除此之外，我认为政策执行主体即公务员队伍的素质与使命感，是决定政策制定程度的一个关键变量。

这样，国家治理能力就不再是一个宏大的、不可测量的概念，而是一组变量组合，其中关键者包括衡量国家—社会关系的合作能力、政治制度的整合能力以及政治过程中的政策执行力，这一变量组合堪称

“国家治理能力的一般理论”，也许可以称之为国家治理能力的研究路径或者研究范式。关于这个研究范式的一般特征，在以前的研究中有详细讨论，不再赘述。^①总的发现是，按照这个变量组合去分析，国家治理能力的强弱具有相对性，没有一个国家在所有方面都是强有力的，几乎所有国家的治理能力都面临着程度不同的挑战甚至危机，有学者称之为“治理危机”。

国家治理能力之比较研究一定是抛去各种理论预设的实质性研究，因为各种变量关系都是看得见摸得着的，是实质性结构和实质性结果之比较研究，从结果中归纳出关于国家治理的理论和事关治理的制度设计。比较而言，制度比较更具有形式主义性质，假设一种“好制度”推而广之，以特定制度的几个维度去衡量全世界，因而是一种典型的演绎法研究。比较政治学的演绎法研究根本性地违反了“亚里士多德传统”——政治学的开山鼻祖亚里士多德在比较研究 158 个城邦国家后归纳出政体类型及其优劣，并深刻地指出一个城邦的优良政体在另一个城邦就可能是坏政体。而从制度比较转型到治理能力之比较，又验证了 40 年前亨廷顿提出的命题：国家与国家之间的差异，不在于其政府形式，而在于其统治能力。^②有意思的是，比较政治研究的路径转换自然地影响到国际关系研究的转型升级。

三、国际问题研究的新议程：从国际关系学到世界政治学

在此前的研究中，我们已经呼吁国际关系学转型升级为世界政治学，论证了转型的若干理由和必要性，在此不再赘述。^③在即将出版的拙作《世界政治理论》中，我对世界政治学的定义是：政治思潮诱发的国内政治变迁所塑造的国际关系与世界秩序。这里至少有以下几个含义：

第一，对于中小型国家而言，只重视国家间关系至多是地区政治就能满足国家利益的需要了；但是对于大国尤其是具有跨地区影响的大国而言，大国关系是重要的，但世界秩序这个宏观的深层的结构性问题同等重要。中国变化太快，迅速地从大而不强的国家跻身于大而强的国家。对大而不强的国家而言，似乎没有资格谈论世界秩序——尽管也不乏相关说法，但更关心的是对国内建设有利的大国关系；对于大而强的国家而言，世界秩序就是绕不开的头等重要的问题。从几十年来中国对外关系来看，国际关系学和世界秩序研究都是以中国为中心的，但国际关系研究为的是中国的内倾型发展即为国内经济建设服务，中美关系、中欧关系、中日关系等大国关系才会成为优先议程；世界秩序研究指向中国的外倾型拓展，即为中国经济走出去并扩大中国影响力服务，中国与非西方国家的关系也就成了重要议程，并以我为中心而建立起相应的国际制度诸如亚投行、上海合作组织以及“一带一路”倡议。国际关系学和世界政治学代表了中国在不同时代的不同使命。

第二，这个定义比较性地给出了国际关系和世界政治的发生学原理。我们知道，国际关系学是基于研究威斯特伐利亚体系而诞生的，这个体系是如何形成的呢？国家之间是战争状态或准战争状态，即依靠战争而改变国家间关系并以此为基础而形成世界秩序。研究这个历史的国际关系学因而以讲究“实力政治”“均势”的现实主义为主要线索。沿着这条历史线索而诞生的现实主义国际关系理论也没错，因为从威斯特伐利亚体系到雅尔塔体系，都是国家间战争的产物。可以认为，国际关系是战争手段这样的外在改变的结果，属于外源性强制性制度变迁。

事情早已经有了变化。至少在第二次世界大战之后，虽然战争依然是常见的政治形式，但战争更多地是用来维护既有的世界秩序，很难以战争而建构新秩序，而新秩序的形成更多地是依靠内在改变或内生性制度突变的作用。这就是需要重新书写的世界政治史：第一轮，十月革命根本性改变了已经形成的帝国主义殖民主义世界体系，俄国以改变自己的方式而改变了第一次世界大战的结局并进而改变和重组了世界体系；第二轮，中国革命的成功改变了中国并因此而改变了东亚秩序，与此同时，新兴民族国家的解放运动根本性地瓦解了世界殖民体系；第三轮，中国以改革开放而改变了自己并动摇了冷战秩序，苏联解体终结

① 杨光斌：《关于国家治理能力的一般理论》，《教学与研究》2017年第1期。

② 塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华译，上海：上海人民出版社，2008年，第1页。

③ 杨光斌：《关于建设世界政治学科的初步思考》，《世界政治研究》2018年第1辑。

了冷战，这对当时流行的国际关系理论是一次大地震；第四轮即当下，中国以自己的规模而改变了冷战后美国的单一霸权秩序，而且单极秩序的改变也来自美国国内的认同政治所导致的政治分裂和否决型政治。

上述每一轮国内制度变迁都是由某种政治思潮推动的，可以视为诱致性制度变迁。马克思列宁主义刺激了十月革命，中国革命以及随后的民族独立运动也是由马克思主义和民族主义推动的，推动第三波变迁的则是全球化中的各种思潮，第四轮变迁则源自认同政治和民族主义。

观念塑造了政治秩序，但研究政治秩序的观念学说却忽视了观念本身的作用，实在是一大缺憾，建构主义国际关系理论显然不是在讨论这些推动世界政治变迁的政治思潮诸如社会主义运动和民族解放运动，重视观念与外交政策关系的基欧汉等人也只是局限于观念对于个案性政策的影响^①，而没有宏观历史的世界秩序视野。

理论总是滞后于时代，对于已经发生的如此巨大的变化，国际关系学不能停留在“旧历史”塑造的视野和思维方式上，不能对已经不再是个案的“新历史”漠然处之。研究“新历史”是中国学人的历史责任。

第三，全球新冠疫情是世界政治学形成的关键时刻。如果说观念塑造的政治变迁的“新历史”还不足于让我们重视观念的作用，这次突发性事件必将塑造一代人的观念，而这也必然从反思“旧历史”开始。

基于威斯特伐利亚体系的“旧历史”，国家安全战略目标是在国家之间寻找敌人、制造敌人，从而出现国际安全悖论，越追求安全越不安全，为此就必然要建立国民经济的军事—工业复合体，军备竞赛事实性地成为经济发展的首要目标，于是针对陆地敌人、海上敌人、空中敌人和太空敌人的各式先进技术、先进武器竞相发明出来，各大国的经济最发达部分总是与国防有关的产业。传统的国际关系因此堪称战争状态或准战争状态，而这种状态完全是“旧历史”路径依赖的产物。

“旧历史”不但回答不了“新历史”的问题，更无法面对流行病这种非传统威胁。二战后人类虽然经历了若干次流行病的威胁，但从来没有遇到新冠疫情这样严重的致命威胁。面对这种威胁，各国为应对国家敌人而花巨资建构的国防体系和先进武器几乎完全派不上用场；不仅如此，疫情还瘫痪了美军多艘航空母舰。

这次疫情的后遗症或结果将是多方面的。首先，民族主义政治将更加强化，这必将对全球化的一种反动，而中国可能会成为民族主义政治的受害者，民族主义对于世界秩序的影响有待观察；其次，各国应对疫情的能力将彰显其国家实力和国家治理能力，改写其在全球政治中的地位，中国也因此成为受挫了的全球化中心，或者说以中国为中心的全球化时代将提前到来；再次，反思国民经济体系，过去都是因为国家安全而竞逐富强，但是流行病这种非传统威胁则要求各国以富国养民为基本目的，不同的国家目的决定了各国发展经济体系的不同。进而，这也是对传统的国家理论的反思，传统国家理论的国家首要目的是安全与秩序，指向的都是国家这个外部敌人；现在看来，威胁国民安全和社会秩序的，不但来自他国，还是威胁所有国家的流行病。

二战以来，全人类第一次受到一个共同敌人的威胁，这种政治不再是国家间关系，而是真正意义上的全球政治。国家间关系的敌人各有不同，美国的敌人可能是俄罗斯的朋友也可能是欧洲的非敌非友，但全球政治的敌人却可能只有一个，中国的敌人也是其他国家的敌人。这就决定了，如果说国际关系的目的是寻找差异和国家安全，而全球政治则因为共同敌人的存在而寻求合作和人类共同安全。“人类命运共同体”从来没有像今天这样显得鲜活而且具有迫切性。

第四，世界政治学的难点与希望。寻求合作与人类共同安全的世界政治应该成为一代人的观念，但当下的一代人又是从“旧历史”中过来，而且“旧历史”所建构的利益结构时刻在约束着人的思维和行为方式。我们知道，西方自古希腊以来的历史就走不出“修昔底德陷阱”，国家间的战争或准战争状态是历史常态。这个长时间进程足以建构起思维结构而形成民族性，而且具有民族性的政治心理结构一旦形成就有

^① 朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O.基欧汉主编：《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国译，北京：北京大学出版社，2005年。

超强的稳定性和滞后性。反过来，这种历史进程中所建立起来现状性利益结构又在强化着历史结构。具体而言，美国的军事工业复合体豢养了无数个依附其上的利益集团，不但包括军队、工业集团，还有科研机构 and 所谓的智库。路径依赖中的报酬递增原则决定了，这种主宰美国命运的深层结构必然要把自己的利益最大化，而寻找外部的“国家敌人”一直是最有效的方式。因此，亨廷顿说美国需要适度的外部敌人而凝聚国内；因此，即使倡导“世界政治的思维框架”的亨廷顿虽然开创了世界政治学的典范，最终也不过是为了寻找敌人即“文明的冲突”。对于西方历史文明中的“立法者”而言，他们已经因路径锁定而难以自拔。

世界政治学的命运既取决于美国的情势，也取决于中国的发展状况，因为世界秩序说到底由特定时代的中心国家的国家治理能力决定的。如果形成以中国为中心的全球化，中国在国际组织和观念上的供给能力将对世界秩序有着重大影响。可以想象，以共商、共建、共享为原则的“人类命运共同体”理念将对世界秩序的走向有着毋庸置疑的重要性。不得不说，“人类命运共同体”也是时间进程中的一种自然延续，既是千年天下大同思想的现代表述，也是新中国外交理念的发扬光大。毛泽东时代讲的是和平共处，改革开放之后先是和平与发展，接着是和平崛起，都是“和为贵”，而人类命运共同体则是“和”的最高境界。当然，同样是“和”，不同时代有着不同的内涵，此前之“和”均是致力于建构一种有利于国内发展的国际环境，今天之“和”则是在倡导一种新型世界秩序，是“内向之和”到“外向之和”的演变过程。

四、比较政治学和世界政治学的研究路径：历史政治学

新研究议程需要新研究路径或者研究范式去落地。我们提出的历史政治学，^①既可以用来研究以国家治理能力为主题的比较政治研究，也可以用来研究世界政治学。所谓历史政治学，就是研究历史的情景性（认识论）、方法论上的时间性和本体论上的结构性关系主义而提炼概念和知识，并总结善治之道。历史政治学已经被普遍地认为是中国本土的政治学，是发展中国政治学的一种新路径。这种源自本土的研究路径，因其特别重视历史研究之发现，而世界政治学在根本上是以深层的历史结构而立论的学科，因而历史政治学之于世界政治学具有亲缘性。

（一）历史政治学与国家治理能力比较研究

如前所述，比较政治制度研究主要基于演绎法的逻辑，如著名的“历史终结论”就是根据霍布斯的理性人假设而推演出来的，而政治学一直强调的历史文化和社会条件被束之高阁。一个常识是，不同的国家实行同样的政体，治理状况天壤之别，比如印度与英国之间、菲律宾与美国之间，这其中的内在逻辑显然不是制度问题，而是治理能力问题。

国家治理能力由国家—社会合作能力、制度整合力和政策执行力构成，其中每一种能力都来自时间进程所积累起来的社会结构之中。每一个国家的文明史都是既定的，而且发展中国家的民族民主解放运动只完成了民族在政治形式上的解放，大多数国家并没有进行以土地革命为核心的社会革命，而且殖民地遗产即分而治之形成的碎片化政治即强社会政治非常普遍，这种时间进程所塑造的社会结构根本性地约束了国家治理能力。

同样，即使对发达国家而言，“先发优势”取决于很多情景性条件，比如美国可以大张旗鼓地对印第安人搞种族清洗，可以殖民地掠夺，可以肆无忌惮地搞不平等条约，等等。今天，这一切都变了或至少改变很大了，而后发国家“逆袭”而上，根本性改变了过去三百年先发的历史情景和社会条件，西方国家和非西方国家可以在一个尺度上比较国家治理能力，可以弄清楚实行西方制度的非西方国家的治理能力是什么状况，也可以发现走自己道路的非西方国家的不同治理能力。

可见，历史政治学几乎是为国家治理能力研究量身定制的一种研究路径。更重要的是，历史政治学的

^① 杨光斌：《什么是历史政治学》，《中国政治学》2019年第2辑；姚中秋：《历史政治学的中国研究议程》，《中国政治学》2019年第2辑；杨光斌、释启鹏：《历史政治学的功能分析》，《政治学研究》2020年第1期；姚中秋：《学科视野中的历史政治学：以历史社会学、政治史、比较政治学为参照》，《政治学研究》2020年第1期。

求善治功能,不但历史地回答了各国国家治理能力之差异,还可以为各国的国家治理汲取智慧。其实,在各个文明体中,不管在政治制度上具有多少形式上的同一性,宏观制度下的中观制度安排、尤其是微观的政治习惯和政治机制,都是本土的。在这个意义上,研究中观—微观层面的制度和行为方式,就是在研究有关国家的历史政治;反之,每个国家的治理实践和治理能力,深深地根植于各自的历史,因而理解各自的历史可以提升对不同国家治理能力的理解。

(二) 历史政治学与世界政治学研究

世界政治学主要讲的是政治思潮所诱发的国内制度变迁和由此而形成的国际关系和世界秩序。这里,“世界政治的思维框架”(亨廷顿语)首先是一种时间进程所建构的深层结构。无论是时间进程还是深层结构的研究,都离不开历史政治学;同时,世界政治学是基于比较政治研究而来的,为国家治理能力比较研究而量身定制的方法论,自然地适用于世界政治学。

笔者在既往的研究中指出,世界政治是一个层次性概念,分为时间进程所塑造的深层结构、国家单元层次构成的现状性结构和社会次单元层次的微观结构,不同的层次有不同的研究单元或者研究路径。^①我们最关心的是历史进程所塑造的深层结构,关于深层结构研究,至少有霍布森的帝国主义论、沃勒斯坦的资本主义世界经济体论、亨廷顿的文明冲突论,每一种研究都是事实性的历史政治学路径。

结语

作为一种研究路径的历史政治学之于新研究议程的重大意义。之所以如此,一个重要原因在于历史就是中国人的宗教,中国学者几乎是与生俱来的“历史学家”,这不但是因为中华文明历史悠久性与连续性,还因为中国历史一直以政治史为主,由此而形成的历史想象力自然是可遇不可求的知识财富和思想财富。世界秩序大变局在某种程度上是治理思想与治理学说诱发的,当一种思想和学说所论述的世界秩序动摇后,必然呼唤新思想新学说的出现,而全球新冠疫情无疑会助推这种转换。中国人可以向世界贡献的最宝贵资源还是自己的历史文明和在此基础上形成的政治思想,历史政治学是这种政治思想的一种学理化、学科性表述。

(责任编辑:王胜强)

The Agenda of Political Science in China in the Age of the Great Transformation

YANG Guangbin

Abstract: The discipline of political science has the distinctive characteristics of the times. The China-US trade war and the epidemic of COVID-19 indicate that the world order is undergoing a great transformation. During such great transformation, the American-style social sciences need a knowledge revolution. As for comparative politics in China, it should be transformed from comparative institutions to comparative state governance. Comparative state governance is much more difficult than comparative institutions, however, the latter could hardly provide new knowledge for political science. At the same time, scholars should turn their attention from international relations to world politics. As an emerging discipline, world politics is a research tradition that examines how the political thought influence the domestic factors and then shape the origin and transformation of the world order as well as international relations. To achieve these goals, the studies of both comparative states governance and world politics can not be without the tradition historical political science.

Key words: world order, political science in China, comparative state governance, world politics, historical political science

^① 杨光斌:《世界政治的研究范式:世界政治的层次性与研究单元的多样性》,《世界政治研究》2020年第1辑。