

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.04.007

欢迎按以下格式引用:邱均平,董西露.高校智库建设的困境与策略[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(4):64-69.

Citation Format: QIU Junping, DONG Xilu. Dilemmas and strategies of the construction of think-tank of universities[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2017(4):64-69.

高校智库建设的困境与策略

邱均平,董西露

(武汉大学 a. 教育科学研究院; b. 中国教育质量评价中心, 湖北 武汉 430072)

摘要:智库是国家的“大脑集中营”,建设一流智库已成为加强政府管理的重要技术支撑,高校智库因具备优质资源等优势已成为中国四类主要智库之一。然而,高校智库并没有充分发挥其应有作用,表现为机构独立性不强、信息渠道不流畅、咨政服务意识不高、成果产出和转化不佳等特征。显然,建设一流高校智库就必须对资源进行整合、激活思想市场活力、科学评价高校智库贡献以及通过多种途径扩大高校智库的社会影响。

关键词:高校智库;资源协同;成果转化;思想市场

中图分类号:G646 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2017)04-0064-06

一、智库与高校智库的内涵

(一) 智库

当前,委托智库对重大国策实施情况开展第三方评估,成为政府管理方式的重大创新。智库是国家的“大脑集中营”,在中国特色社会主义建设中,智库是指由各学科专家组成,以公共利益为导向,对战略性问题和公共政策进行研究,为政策决策者提供最佳理论、策略和方案,并具有高度社会责任感的专业研究机构。显然,为了进一步完善政策决策机制,提高政府科学民主决策质量,加强国际影响力,则必然要求将具有中国特色的智库嵌入国家决策的开放性平台中。诚然,受制于人们之间存在利益共识上的不可通约性,智库的决策不能满足每一个人的利益,但它能够为调解不同利益主体之间的分歧提供平台。通过扩大服务范围 and 对象,智库可以为社会和个人提供决策及咨询,实现多元主体之间利益的最大公约,从而减少社会中的不和谐因素。

(二) 高校智库

上海社会科学院智库研究中心将中国智库分为党政军智库、社会科学院、高校智库和民间智库四种类型。其中,高校智库设立于高校内部,是独立于传统院系,专门从事政策研究的组织,由高校单独或与其他机构、组织协同创建,通过生产政策知识和政策思想,培养政策研究人才,构建知识运用与政策制定之间的桥梁,从而影响政策制定和实施过程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确指出:高校要积极参与决策咨询,主动开展前瞻性、对策性研究,充分发挥思想库、智囊团作用。由于高校智库的研究成果建立在理论创新的基础之上,学术研究成为了决策咨询研究的坚实后盾,通过理论的转化,在不同

修回日期:2017-04-16

作者简介:邱均平(1947-),男,湖南涟源人,武汉大学教授,博士研究生导师,主要从事信息计量与科学评价、知识管理与竞争情报研究,
Email: jpqiu@whu.edu.cn。

程度上影响政策制定者,使其从大多数社会成员的利益出发制定和实施公共政策。

作为组织机构的一种形式,高校智库必须具备三方面的要素:(1)人员要素,包括以学者为主的研究者,以扩大影响力维护信息传播的媒体工作者,以及进行多渠道争取资源和促进政校交流的公关人员。(2)技术要素,具体包括图书馆、实验室、实训室等“硬件”成分,以及高校社会网络关系、跨学科关联等等“软件”成分。(3)价值要素,高校智库要以服务国家、服务社会为目标导向。作为智库的一种类型,高校智库具有非盈利性、专业性和政治性等共性。与官方智库相比,高校智库在确定研究重点和研究内容方面独立性较强,对政府的依附性较弱;与民间智库相比,高校智库的组织机构相对规范,资源较为丰富。总体上看,高校智库具有学科领先、精英集中、资源庞大且综合性强等优势。

二、高校智库的功能

尽管高校内部针对每一个具体的问题充满各种争议并积极参与讨论,但决策者对争议的内容和过程并不感兴趣,在后者看来,争议应该在学术团体内部解决,高校智库提供给他们的是统一和及时的结论^[1]。高校虽处在资源高地,但资源未能得到充分整合,在研究和预测事物未来发展上占据有限地位,无法像高校智库能够凝聚尽可能多的力量服务咨政、启迪民智、发出中国声音。如果说高校教师是知识管理的前端——生产和更新,那么高校智库则是知识管理的末端——转化和传播,构建了知识和行动之间的桥梁,真正打破了“象牙塔”封闭状态。

从功能上看,高校智库的研究路径可以分为两类:一类为应用研究型,这类智库主要集中在综合性大学内,侧重于解决当前的现实问题;另一类为理论研究型,这类智库主要集中在专业性大学内,侧重于长期的理论研究。无论哪种类型的智库,对于高校自身发展都具有重要意义,一方面政治制度决定了中国的高校智库不可能完全独立,另一方面,高校智库的发展为突破自身瓶颈提供了动力。以高校教育智库为例,相比国家政府层面的统筹规划,高校教育智库在研究问题上具有针对性,更贴近教育实际,在一定程度上能够减少国家干预带来的负面作用。近年高校积极建设智库机构,根本动力在于越来越意识到:(1)高校智库能够激励和引领其他类型的智库。公众参与政策制定的积极性不仅反映了国家和社会的民主程度,在一定程度上也体现了政府的公信度,高校智库咨政模式的发展有助于激发民间智库探索其生存和发展,当越来越多的民间智库能够发挥咨政作用时,社会就越民主和谐。(2)高校智库有助于高校真正走出象牙塔。如果说高校和社会之间普遍存在“结构洞”,那么高校智库便是连接两者的桥梁。(3)高校智库能够将知识与权力结合起来。政策的制定基于理论依据和事实依据,科学执政有了科学制政的前提,将有助于改变以往低公信度的局面。

三、高校智库建设面临的困境

目前,大部分高校智库主要对政府决策作进一步阐释,完全由高校智库独立提出的新概念、新战略很少,这是当前中国高校智库转型需要解决的一个根本性问题。在《2014年中国智库报告》专业影响力排名中,北京大学国家发展研究院在经济建设和政治建设专业领域均排名第四,在全面深化改革专业领域排名第五;复旦大学人口与发展政策研究中心在社会发展领域专业排名第四;复旦大学美国研究中心在大国与周边关系专业领域排名第四。在综合影响力排名前十名智库中高校智库占四席,其中,北京大学、复旦大学、清华大学和中国人民大学分别位列第二、第四、第六和第九。可见,高校智库在国内的影响力较大。但是从《全球智库报告2015》来看,全球顶尖智库前100名中,中国进入名单的6所智库机构中仅有北京大学国际战略研究院一所高校智库,这种反差值得我们思考。

(一) 独立性不强

组织机构的独立性是获得公信力的基础,高校现有的智库大多依附于政府或相关部门,缺乏相对的自主性,对出台的相关政策缺乏批判的勇气和责任。高校智库缺乏独立性主要体现在三个方面:(1)机构设置上,没有像胡佛研究所那样在独立的基础上共享高校资源,与一般的研究机构无异,大多数高校智库隶属于高校而存在,不具备法人地位,无法凸显高校智库的地位和重要性,使得一些高校智库身兼数职,从而被边

缘化。(2)资金来源上,主要靠政府拨款生存,通过市场和捐赠等途径获取活动经费较少。(3)选题动机上,受前两项的制约,高校智库在选题上也难以实现独立,往往找“对口”的项目进行研究,难以突破高校原本的知识发展机制。一旦高校智库献言献策后,决策方往往基于自己的需要有选择性地挑选高校智库研究成果,以证明某项政策的合理性,同时过滤那些将会驳倒所选政策的研究成果。根据库恩的范式理论,决策方和谏言方之间存在不可通约性,二者遵循不同的逻辑,高校智库的研究基于真理和科学的追求,而政策的制定基于权力和秩序的维护,这一矛盾导致高校智库难以真正服务于政策制定^[1]。

(二)信息不流畅

高校专家发表的学术论文难以转化为在现实社会中被充分理解进而影响政策制定和实施的成果,其中一部分原因在于,他们在正确理解政策运作程序上存在偏差。相对于决策者,高校研究人员对时间的敏感性较弱,不能及时给出对策,即便提出最佳解决办法,但拟解决的问题和政策条件往往已经发生变化,这种延迟性在一定程度上受政府信息公开程度的影响。根据北京大学公众参与研究与支持中心进行的一项政府信息公开水平测评结果显示,从中央部门到县级政府平均得分无一超过60分(百分制),这一调查反映了在《信息公开条例》施行七年后,中国政府整体透明度状况仍不理想。例如,在217个测评对象中,无法打开网站或官方网站上找不到政府信息公开指南的有37个,占总数的17%。在剩余的180个测评对象中,有72个官方网站公布的信息公开指南中没有包含条例所要求的全部信息,占总数的2/5^[2]。决策咨询研究必须以占有翔实的信息数据为基础,但是高校智库与政府之间的联系不够紧密,难以从政府那里获取第一手信息数据,即便等到数据公开时,已过了研究的前沿期,缺乏及时、全面的官方数据,研究成果的科学性和可操作性自然难以保证。事实上,智库对未来社会发展的检测和预警的使命也强烈要求具备信息获取的便利条件,在智库系统较为完善的国家,智库的作用恰恰在于突破信息在行政体系内部自我循环的封闭空间,将更大范围精英的智慧和普通民众的意见渗入立法与决策过程中。

(三)咨政意识不高

高校人才队伍庞大,根据中国统计年鉴数据,2014年全国共有153.5万高校专任教师;同时,高校可以调动参与课题研究的研究生非常多,作为培养研究生的主力军,高校每年培养的研究生数量占全国研究生总数的97%以上。以2014年为例,研究生在校人数为1 847 689人,其中博士研究生在校有312 676人;此外,高校能够邀请各方面的专家协同互动,形成学术研究共同体,这是其他研究机构和企业所不具备的人才资源优势。另外,在高校研究人员的学历结构中,24.17%和36.87%的研究员分别拥有博士学位和硕士学位,其他研究机构中拥有博士学位和硕士学位的研究员分别为14.58%和29.46%,而在企业中相关数据分别为1.07%和7.33%^[3],这一组数据突出反映高校处在人才聚集的高地。

事实上,高校智库并未因为人才的优势发挥更大的作用,突出表现在两个方面:第一,研究力量强大但相对分散,当面对国家重大理论和现实问题的综合研究时,呈现出明显的机构合力不足、学科合力不足、人员合力不足、研究合力不足,导致研究中各种力量和问题的碎片化现象严重,数量庞大而质量欠佳导致高校智库的影响力远低于应有的程度。如在《全球智库报告2015》世界最佳大学智库排名中,前十名里有6所属于美国,中国仅北京大学的国际战略研究所进入排名。第二,通过统计智库中国网上的数据,列入高校智库的机构共有146所,大多集中设立在重点高校内,其中,北京大学有17个,清华大学16个,复旦大学有13个,中国人民大学有11个,浙江大学有8个,五所高校拥有的智库机构占榜上名单的45%^[4],其余高校智库也大多分布在重点高校内。整体上中国高校智库作用发挥非常不充分,尤其是普通高校在高校智库建设的意识上还比较欠缺。导致这一现象的主要原因在于,中国高校教师职称评定和职务晋升很大程度上是依靠课题完成情况和论文发表数量,高校学术研究的路径依赖导致高校教师的研究兴趣不是解决社会问题,而大都是在自己划定的研究领域“闭门造车”,社会问题研究意识比较淡漠^[5]。

(四)成果转化不佳

根据中国高校人文社会科学信息网的数据统计结果可知,中国高等学校人文社会科学研究队伍庞大,

几乎每年都超过三十万,如图1所示。尽管人员众多,但是成果转化率偏低。2014年高等学校人文社会科学研究与发展方面出版著作数为27 522部,发表论文数为322 274篇,其中在国外学术刊物上发表论文10 903篇;向有关部门提交研究与咨询报告为10 659份,其中有5 138份被采纳。如果将提交给政府部门的咨询报告作为成果产出的能力指标,那么,咨政能力 = $10\ 903 / (27\ 522 + 322\ 274) * 100\% \approx 3.1\%$,如果将被政府采纳的决策建议作为成果转化的质量指标,那么,影响政策能力 = $5\ 138 / (27\ 522 + 322\ 274) * 100\% \approx 1.5\%$,极低的成果产出率和转化率反映了高校在发挥智库的作用方面十分不理想。

高校研究与智库研究的一个重要区别在于,前者是理论范式研究,后者是现实模型研究,二者在思维和研究范式间存在鸿沟,高校智库的研究重在文献综述、比较研究和模型分析上,应该采用田野调查法,考察实际问题,而不是借助思想实验探究理论,缺乏实践维度与实证性会阻碍高校智库的成果转化。与国外普遍存在“旋转门”现象不同,中国高校教师对政府部门决策运作机制了解不深,不熟悉地方行政机构的工作方式,缺少方便快捷的沟通渠道,缺乏向政府决策机构转化研究成果的桥梁,这些因素制约着教育智库成果直接服务于政府决策。

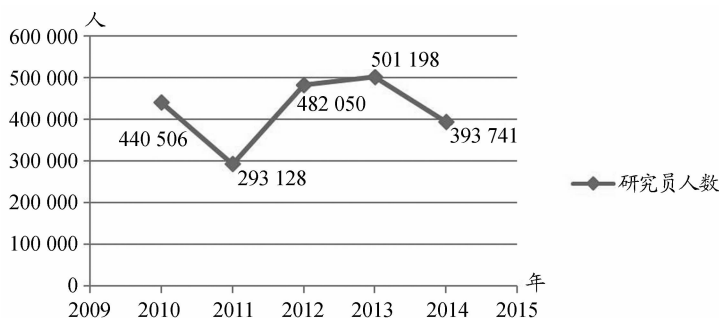


图1 2010-2014年全国高等学校人文社会科学研究人员人数^①

四、多维度提升高校智库建设质量

根据《全球智库报告2015》,中国已经有435家智库机构,是世界第二智库大国。尽管数量上占据优势,但其总体活跃程度相对较低,在全球最值得关注智库排名100强榜单中,中国智库仅4家上榜。上海社会科学院智库研究中心在《2014年中国智库报告》中将活跃智库描述为:常规性的组织和运行方式;广泛和深入地参与公共决策的制定;政策制定者、媒体以及学术界之间的联系较为密切;享有一定的国际、国内影响力。高校作为学术界的主梁,成为智库的重要成员是建设中国一流智库的必然要求。高等教育研究者既有构筑学术象牙塔的本职之责,又有在十字街头摇旗呐喊的社会之任^[6],因此必须将人才培养与咨政服务结合起来。具体来说,建设一流高校智库应从资源、市场、评价和影响等方面入手。

(一) 多层面进行资源协同

资源协同是指资源之间的有序相干,体现了资源在整体运行中协调与合作的能力。各类资源相互协作拉动物力共同前进,产生 $1+1>2$ 的效应。建设一流高校智库必须协同物力资源、人力资源以及社会资源。

物力资源协同是基础。(1)高校具备一定数量的科研机构,以武汉大学为例,目前已经成立重点实验室、中心、研究站、研究基地、校建平台等科研机构105所^[7]。协同各科研机构,一方面可以充分利用各类设备和数据资源,利用信息化手段整合资源,走数据共享的绿色科研道路,从而降低资源的浪费和避免项目的重复建设;另一方面可以借鉴自然科学的研究范式,利用信息技术采集和分析信息,建立决策模拟系统,建立社会科学数据库和实验室,更大范围共建共享资源,达到通过先进的方法和丰富的数据来提高咨政服务质量的目的。(2)高校内建立的图书馆拥有丰富的文献信息资源,是传播文献信息资源的枢纽,高校图书馆通过与国内外多所图书馆和学术机构建立文献交换关系,增强了其文献保障能力,尤其是日益更新的数字化文献信息资源包含了及时反映最新学术成果的图书、会议论文、专利等产品,极大地缩小了信息的传播成

^①根据中国高校人文社会科学信息网(<http://www.sinoss.net/tongji/>)整理。

本,为高校智库提供了丰富的信息资源。

人力资源协同是关键。国外成功的智库具有一个共同点——智库专家大多具备多学科背景、多种工作经历、熟悉政府工作流程和决策程序。建设一个具有独立性的交互式高校智库,促进专家的流动,一方面让各领域专家、交叉学科科研工作者以及政府和企业人员自由平等地展开交流与合作,另一方面推动高校教学、科研、管理、社会服务与文化生活等方面的深度融合与创新^[8]。国际上一流的智库通常采用开放式用人办法,协同管理高校专家与非高校专家。建立高校智库人才网络信息平台,有利于提升智库的知名度,促进智库间的传播与对话,有利于研究者进行相关的统计和研究工作,进一步积累和提升知识。在人才网络信息平台建设上,根据业务进行标准化分类,一类专门进行资金募集工作,使智库专家从繁琐的申请课题和筹措经费中脱身。另一类专门从事政策研究工作,对观点进行整合与汇编,针对性地提交给政策制定方^[9]。

社会资源协同是保障。建设一流高校智库要改变传统高校“象牙塔”模式,走开放互动的发展道路,通过校际联盟、与世界顶级智库建立合作关系等方式,深化资源结构改革和提高利用效率。美国教育政策研究联盟是高校智库联盟的重要代表,作为一个跨校间的合作性教育政策研究机构,美国教育政策研究联盟包括哈佛大学、斯坦福大学、密歇根大学、宾夕法尼亚大学、威斯康星大学麦迪逊分校、哥伦比亚大学和西北大学等七所美国非常知名的大学^[10]。一些院校通过与地方政府建立合作关系,通过积极吸引政府官员加入智库队伍,了解体制内的运作过程,缩短了捕捉最新政策决策动向的时间,政府官员可以利用人际关系调动相关资源,突破智库初创时发展资源的瓶颈。

(二)以竞争激活思想市场

智库无论从事“对政策的研究”还是“为政策的研究”,其立足点都是非赢利性的。具体的说,智库不以赢利为目的,但是不排除它能够获得实际利益。尽管智库是非赢利性组织,但是资金的实力也影响到智库的生存与发展。在资金筹措方面,应按照高校智库成果转化率进行资金分配,形成竞争性的思想市场。第一,建立政府购买服务的机制,按能力分配资源,对于能力越强、被采纳决策越有效的高校智库,国家拨款越倾斜,以此激发思想市场的活力。第二,建立社会力量捐赠机制,鼓励基金会、企业、个人向高校智库捐助,向社会传播智库的重要性,提升智库的社会地位。高校智库之间展开思想竞争,脱颖而出的决策建议在最大程度上实现了民主和共识,较为充分地保障了决策的正当性,起到了凝聚社会共识的作用。

(三)制定科学的高校智库评价体系

任何机构没有科学的管理就没有健康的发展,制定科学的评价体系能够为高校智库的健康发展提供保障。一方面,在评价高校智库专家时,除考核其在学术期刊上发表著作的质和量以外,应将成果的转化率作为评估的重要指标之一,还要关注他们在社会活动中的影响力,例如,在主流媒体上发表的有影响力的文章,接受主流媒体的采访次数,与公众进行的对话程度等,对于高校智库学术成果的评价不能局限于高校内部,要让其置身于社会大环境中接受考验。另一方面,在评价高校时,将其参与智库发展,提升智库水平,发挥咨政作用大小纳入大学评价的重要指标之一,从资源的利用率、成果转化率以及国内、国际影响力方面考察高校实力。对于咨政服务,不能止于提交给政府部门的咨政决策,而要重视对咨政决策执行效果的评价和长期跟踪,研究“智果”在实施中的规律,从而提升智库咨政能力。

(四)扩大高校智库影响范围

首先,扩大服务范围。习近平主席在访问德国时,提出将“智库外交”作为国际交流与合作的第二轨道。宾夕法尼亚大学智库与公民项目的智库报告于2013年1月22日在上海社会科学院发布中文版,英文版随后在世界银行和联合国发布,及时将发布的智库报告翻译成多种语言,将思想传播到全球。高校智库“转知成智”,要发挥高校的语言优势,尽早将智库报告翻译成多种语言,发布到网络上。

其次,高校智库与媒体协同。一流的高校智库除了具有雄厚实力以外,媒体的力量功不可没。利用媒体联络机构、网上发布平台、创办刊物、建立公众号等方式,发布研究报告,与公众碰撞智慧,收集数据,引发新的研究议题和方向,并为智库赢得广泛影响力和更多优质资源。例如,北京大学国家发展研究院、中国人

民大学国家发展与战略研究院、复旦发展研究院等智库已经建立了具有一定影响力的公众号。另外,将媒体力量吸收到高校智库中也是扩大影响力的重要途径之一,以胡佛研究所智库专家的任职经历为例,97.6%有大学工作经历,45.7%曾在政府部门工作,16.6%具有商业组织身份,22.1%是媒体工作者^[11]。

最后,将人才培养纳入智库建设体系中,美国传统基金会每年招募60名左右志愿者或实习生,占工作人员总数的1/3,这样既培养了人才,又节省了开支。全球著名的兰德公司不仅有各类人才和专家,而且还成立了生产智库的机构——研究生院,培养年轻一代的智库力量,这些做法都值得中国高校借鉴。

五、结语

高校智库在发展前期研究资源有限,不可能面面俱到,可以结合自身特色发展重点领域。需要注意的是,借鉴国外经验的同时,也要基于国情,例如,中国的政治体制优势决定了高校智库不可能与国外一样^[12],尤其要注意“旋转门”的使用场所,不能像一些学者所倡导的那样直接“拿来”效仿。同时,研究成果要具备可操作性,国外一流智库的成果往往经过了智库机构多方检验和模拟验证,因此被采纳的几率较高。高校智库的研究不能脱离实际,不论是进行短期研究还是长期研究,都要以解决实际问题为目的。

参考文献:

- [1] 王佳佳,刘涛.教育研究服务于教育决策的可能性及其实现[J].中国教育学报,2015(3):25-29.
- [2] 王峰.学术机构发布行政透明度报告[EB/OL].(2015-09-29)[2016-09-27].http://www.p5w.net/news/gncj/201509/t20150929_1212748.htm.
- [3] 中华人民共和国统计局[EB/OL].[2016-09-20].<http://www.stats.gov.cn/>.
- [4] 智库名录[EB/OL].[2016-07-26].http://www.china.com.cn/opinion/think/node_7210188.htm.
- [5] 文少保.高校智库服务政府决策的逻辑起点、难点与策略——国家治理能力现代化的视角[J].中国高教研究,2015(1):34-38.
- [6] 汤晓蒙.象牙之塔与十字街头——高等教育研究者的社会责任[J].山东科技大学学报(社会科学版),2010(6):94-96.
- [7] 武汉大学科研机构[EB/OL].[2016-10-2].<http://www.whu.edu.cn/kxyj/kyjg.htm>.
- [8] 朱毅凯.交互式智库:高校数字化校园建设中的一种新型组织模式[J].中国电化教育,2012(2):121-125.
- [9] 胡正荣,姬德强.媒体融合时代传媒类高校智库的角色转型[J].中国高等教育,2015(7):14-16.
- [10] 黄忠敬.美国教育的“智库”及其影响力[J].教育理论与实践,2009(13):20-23.
- [11] 沈国麟,李婏.高校智库建设:构建知识生产和社会实践的良性互动[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2015(4):46-50.
- [12] ZHU X. The influence of think tanks in the chinese policy process: different ways and mechanisms[J]. Asian Survey, 2009, 49(2):333-357.

Dilemmas and strategies of the construction of think - tank of universities

QIU Junping^{a,b}, DONG Xilu^{a,b}

(*a. Institute of Educational Science; b. Evaluation Center for Chinese Education Quality, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China*)

Abstract: At present, the construction of first - class think - tank generates echo, and think - tank of universities become one of China's four main kinds of think - tanks since they have advantages of high quality resources. However, this kind of think - tank does not give full play to the role, showing the features of lack of independence, poor information flow, lack of consciousness of consultation, poor achievements transformation, etc. To build first - class think - tank of universities, we should integrate resources, activate the market, scientifically assess the contribution of think - tanks of universities, and expand their influence.

Key words: think - tank of universities; resources cooperation; achievements transformation; marketplace of ideas