

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.11.003

欢迎按以下格式引用:郭宝,卓翔芝.智库、智库产品及智库竞争视角下的智库治理研究[J].重庆大学学报(社会科学版),  
2020(3):86-99. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.11.003.**Citation Format:** GUO Bao, ZHUO Xiangzhi. Think tank governance from the perspective of think tank, think tank products, and think tank competition[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(3):86-99. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2019.11.003.

# 智库、智库产品及智库竞争视角下的 智库治理研究

郭 宝,卓翔芝

(淮北师范大学 管理学院,安徽 淮北 235000)

**摘要:**建设中国特色新型智库需要加强智库治理。笔者结合智库内外部治理,提出智库治理的结构模型及影响因素。智库治理包括对智库产品、单一智库以及智库竞争的治理,这三类治理相互影响、相互强化。智库治理问题的本源性问题在于智库产品具有政策导向性、不完全性、难以精确衡量性,而条件性因素在于智库产业环境欠佳、智库人力资源缺乏。可以认为,智库治理应当从内外部两方面入手,围绕建立完善的智库产品及智库评价体系,建立完善公正、公开的多元市场竞争与需求机制,依据相关法律政策,明确智库及智库从业人员的权利、责任、义务、处罚等事项,而培养智库专业人才则应采取多样性、综合性的治理措施。总之,中国智库应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,加强对智库本身及智库产业、市场的治理,才能真正实现为中国的发展蓝图而赋予中国智库的新要求、新任务,真正有力促进国家治理体系和治理能力现代化建设。

**关键词:**中国智库;智库治理;智库产品;智库建设;治理结构**中图分类号:**C932 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2020)03-0086-14

## 一、研究背景及文献述要

### (一)党中央高度重视中国特色新型智库建设

近年来,为了推动中国特色社会主义现代化建设,完善政府治理体系,提升政府治理能力,党中

修回日期:2019-09-16

**基金项目:**国家社会科学基金项目“情报学视野下我国智库运行机制和能力体系建设研究”(15BTQ048)**作者简介:**郭宝(1973—),男,安徽怀远人,淮北师范大学管理学院副教授,主要从事智库建设、技术创新与创新管理研究,Email:guobb@126.com;卓翔芝(1970—),男,安徽灵璧人,淮北师范大学管理学院院长,教授,博士,硕士研究生导师,主要从事智库建设、技术创新与供应链管理研究。

央、国务院对于加强我国智库建设作出了一系列政策安排。2013年4月,习近平总书记作出关于加强中国特色新型智库建设的重要批示,首次提出了建设“中国特色新型智库”的目标。同年11月,党的十八届三中全会提出加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。2015年,中办和国办联合发布《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,同年底又确立了首批25家国家高端智库试点单位。2017年,党的十九大进一步提出要加强中国特色新型智库建设,同时为未来中国实现两个一百年目标描绘了宏伟蓝图,这意味着对中国智库建设提出了新要求、新任务。2019年10月,党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图、要求与阶段目标。而作为国家治理体系和治理能力现代化重要内容的中国特色新型智库当然需要对标《决定》的时间表、路线图,对自身的职能、方向、目标、任务进行细致梳理,加强自身的运营管理以实现智库建设与服务国家治理现代化有机统一、良性互动<sup>[1]</sup>。

需要注意的是,由于我国智库建设及智库治理起步较晚,与发达国家智库在咨政能力、运营管理等方面还存在较大差距,因此,为完成新时代赋予的新要求、新任务,充分履行智库功能,有力支持与促进国家治理体系和治理能力现代化建设,对智库进行治理就是其中一项最重要的基础工作。

## (二) 智库及智库治理研究的学术进展

从学理蕴涵上讲,狭义的智库治理指对智库内部运营管理机制以及对智库人员的行为进行监督、评价,而广义的智库治理则应包括对智库发展有重要影响的外部产业因素进行建设、管理。为此,学术界围绕智库建设与治理问题,尤其是针对智库评价、智库产品评价以及对智库内部管理等问题进行了一系列的研究,取得了丰富的研究成果。

目前已有的宾夕法尼亚大学的 TTSCP 评价标准、中国社会科学院的 AMI 指标体系、上海社科院智库研究中心的 MRPA 评价体系、江苏省委宣传部与南京大学共建的“南京大学中国智库研究与评价中心”的 CTTI 评估体系均立足于对智库进行全面评价,进而加强对智库进行综合治理。在此基础上,陈杰提出应从组织有效性、影响力有效性、多元化有效性、国际化有效性等方面,构建中国特色新型智库建设的有效性评价指标体系<sup>[2]</sup>。高国力指出,目前中国智库评价存在的主要问题是评价机构缺乏专业资质、评价方法不够科学规范、评价对象没有分类区别,造成智库评价缺少权威性和引导性,应建立差别化评价体系<sup>[3]</sup>。李刚认为,应建立包括纵向影响力评价、治理评价和管理评价“三位一体”的评价体系,以及横向智库人才评价、产出评价、项目评价、财务评价、研究咨询评价、传播沟通评价“六要素联动”的纵横结合的智库全层次全要素评价体系<sup>[4]</sup>。卢小宾、王文涛等认为,我们应探索由政府机构、行业协会、智库自身与第三方机构共同参与的智库评价体系<sup>[5]</sup>,智库产品评价要点则包括选题、问题分析、信息分析、策略与验证、风险评估等五个方面<sup>[6]</sup>。韩瑞珍、邱均平提出,高质量智库产品应具有思想创新性、辐射影响性、内容前瞻性与超前性等特征<sup>[7]</sup>。宋圭武强调,应针对自然科学类与社会科学类的智库成果,采用不同的评价方法,且社科类智库成果评价更要注意利益制约问题<sup>[8]</sup>。荆林波指出,中国智库发展存在着公共政策研究能力弱、功能发挥欠佳、管理水平低、国际影响力小等问题<sup>[9]</sup>。张志强认为,应从基本的战略管理层面以及人才管理、产

品研究、资金筹集、传播营销和合作网络等方面建设特色核心能力<sup>[10]</sup>。

学术界关于智库治理的研究,主要探讨了优秀智库或智库产品应具备何种特征或用何种指标来衡量、评价智库,也从内部角度探讨智库竞争力与管理能力的培育性,即分析研究智库管理与运营存在的问题与原因,解决的是智库应具有何种质量或水平的竞争力与管理能力等问题,这对提高智库竞争力与管理能力,以及促进智库治理都具有重要意义。但是,这些研究从某种程度上分离了智库产品、单一智库及智库竞争的关系,也没有从更深层次上探讨为何会存在不符合智库发展指标的智库或智库产品。事实上,这些研究并没有重视智库外部思想市场环境因素对智库成长与发展的影响,而智库思想市场也存在着某种程度的失灵,而无法将资源充分配置到各个智库,无法使智库都能最大程度履行应有的咨政职能<sup>[11-12]</sup>。不容忽视的是,智库思想市场上的供求关系、智库成果质量、相关思想市场规范也同样影响着智库的生存与发展<sup>[13]</sup>。周湘智指出,应当从智库内外部环境建立相应的运营管理机制以促进智库健康发展<sup>[14]</sup>。因此,智库治理研究还应包括:(1)智库的研究能力、管理能力与需求主体的错配性。即,假定智库有较强的研究能力,那么一个重要的问题则是这种研究能力真正为谁服务?有可能智库与某些利益集团相联合,做出有损国家、社会利益而使私人受益的行为。(2)智库的研究能力、资源与研究议题的不适性。即,任何一个研究议题都需要智库具有相应的研究能力与研究资源,但智库之间的研究能力与研究资源差别不一,此时,可能由于种种原因导致研究议题与智库的研究能力、研究资源不相匹配而使各类智库并不能充分发挥各自专长。(3)智库的研究能力与管理能力价值实现的受限性。即,假定智库研究能力与管理能力强大,但是由于内外部各种原因,可能受到隶属关系或大众舆论影响导致智库产品并没有很好地解决实际问题,也可能因为没有充足的需求或良好的智库成长环境而使智库的研究能力得不到最充分的发挥。上述情况都将使得智库存在的价值受到削弱。

鉴于此,笔者力求提供一个结合智库内外部治理两方面因素的治理结构模型,以丰富现有的智库治理研究,尝试为更好地实现智库产业发展、提升智库竞争力提供一种视角。

## 二、智库治理结构模型

一流的智库不仅能提供一流的产品,更重要的是时刻保持独立性、自律性,同时也需要有一流的智库产业提供良好的生存、竞争与发展环境。因此,广义的智库治理主要包括对单一智库、智库产品、智库竞争的治理。围绕着单一智库、智库产品及智库竞争可构建一个较全面的智库治理结构模型(图1)。

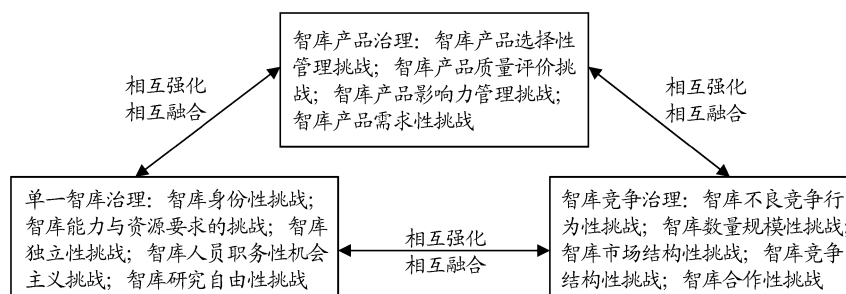


图1 基于智库产品、单一智库、智库竞争的智库治理结构

### (一) 智库产品治理

智库产品包括各种形式的智库产出,比如简报、建议、方案、评论、出版物,等等。目前,由于智库建设热潮迭起,各种形式的智库机构纷纷建立,并借助于发达的新媒体,使得智库产品形式、内容、传播手段呈现出多元化、丰富化、个性化,对大众或决策者既提供了较多的选择和完善了某些思想、观点,同时又在某种程度上制造了智库产品市场的混乱。主要表现为四个基本挑战:(1)智库产品选择性管理挑战。一方面由于不同利益集团的介入,智库可能会提供代表不同利益集团的智库产品,甚至可能在智库产品中写入体现利益集团意志的语言文字,智库产品的倾向性强烈;另一方面政府决策者也可能由于个人偏好、利益诉求不同或组织制度上的不完善,在面对众多智库产品时,即使有明显高质量的智库产品存在,也可能选择本不应选择的智库产品。此外,质量参差不齐,甚至相互矛盾的智库产品大量堆积,更让政策决策者或大众难以作出准确的选择与判断。(2)智库产品质量控制挑战。智库产品研究的主要是社会性问题,问题本身较为复杂多变,几乎无标准答案,而智库产品生产主要体现了研究者或团队的创造力、智慧性,这又带有一定程度上的无形性与个性化色彩,因此,无论是智库产品的评价还是过程控制都无法如标准的工业品一样进行标准化生产、衡量、控制。但是对智库产品的质量控制在评价又是保证智库产品质量,提升智库影响力必不可少的一环。(3)智库产品影响力管理挑战。在日益多元化的智库产品市场上,无论是有意还是无意,总会存在一些智库产品,不利于政府相关部门的正确决策或者不利于大众明辨是非,这就需要政府或社会专业机构采取相应措施提升高质量智库产品的影响力,并降低低质量智库产品带来的负面影响,特别是要关注一些智库或其研究人员发布的非决策类的塑造舆论类的智库产品。(4)智库产品需求性挑战。智库产品解决的多是社会性问题,应当既包括宏观性的国家或地区层次的发展难题,也应包括市县镇村层次的微观发展难题,如果只研究国家层次的问题,一些微观问题被忽视,那么既会积累小问题而引发大问题,也会使大众的思想、观念被其他利益集团所控制,智库也会因无用武之地而浪费资源,智库真正的功能与价值将受到损害。

### (二) 单一智库治理

对单一智库的治理主要是针对智库本身及智库人员的治理,同样面对一系列挑战。(1)智库的身份性挑战。主要指智库的组织属性、类型与法律地位界定问题,这是最为基本的问题。这就要求政府从法律层面上明确界限,即成为一个智库的条件与必备资源、承担的责任与权利,应遵守何种法律政策。目前,我国还没有专门明确针对智库的法律制度,各类型智库的法律地位难以界定,这对智库发展造成了较大障碍。虽然,2017年通过的《关于社会智库健康发展的若干意见》明确了社会智库的地位与管理归属,但是我国还没有专门明确针对智库的法律制度以界定其他类型智库的法律地位,这对智库发展造成了一定障碍。比如,高校智库由于没有身份的独立性而面临财务不能独立核算的尴尬<sup>[15]266</sup>。(2)智库能力与资源如何满足智库竞争、发展及议题要求的挑战。随着智库之间竞争加剧以及社会政治等问题不仅多样而且更加复杂多变,智库本身也要提升自己的能力以应对这些需求。这一方面既要提高智库管理团队本身的运营管理能力、战略管理能力,又要提高智库专业研究人员的研究能力与研究积极性,另一方面也要有较为充足的人力资源、财力资源、物力资源、信息资源以保证智库研究有适宜的研究条件与研究环境。而对中国智库总体而言,除了少数高端智库外,整体上表现为智库资源不足和智库能力落后<sup>[16]</sup>。中国智库需要在人力资源管理、项目



管理、财务管理、研发管理、产品质量管理、对外合作与传播等方面有所突破。(3)智库独立性挑战。智库独立性的核心在于思想独立,即不受外界干扰,包括权力和利益的干扰,不带着先验结论去探究待解问题的本源<sup>[17]</sup>。保证智库的独立性,首先要面对智库人员的机会主义性问题。智库研究人员可能或为私或为智库本身或为其他组织,采取某种形式的机会主义行为,以非客观、非独立的态度人为降低产品质量,通过智库产品及智库政治或社会影响力而实现不正当的利益。比如,智库专家被某些利益集团所操控,对事实、法律、道德毫不忌惮,智库沦为利益集团谋利的工具。比如,社会智库有时会因资金短缺而在一些课题上丧失独立性<sup>[18]</sup>。其次是智库人员的迎合性问题。即使智库人员本身并没有机会主义动机,但是由于受到政治隶属关系或者受到大众舆论或社会习俗等影响,智库人员不得不改变最终研究内容,结果使智库产品与研究表现出非客观性、非独立性。(4)智库人员的职务性机会主义挑战。这常常表现为贪污、挪用智库筹集的资金,或不合理工作支出等;或利用职务之便,利用智库资源扩大自己在非智库领域内的影响力;或利用智库之名,获取不当利益。(5)智库人员的研究自由性挑战。智库既需要承接咨询合同,也需要自主开展议题研究,这是智库独立性的表现之一,也是充分实现智库价值的方式。但是,一些智库专家只凭自己自由意志或个人偏好,或者不顾自己的专业领域所限,常常胡言乱语,只求获得心理或名誉上一时的满足,这无疑会极大地损害智库及从业人员的整体形象,理应受到智库组织或国家法律层面的有效治理。

### (三) 智库竞争治理

对智库竞争的治理着眼于对智库之间的竞争与合作关系,这种治理对智库产业健康协调发展至关重要,需要处理好五类挑战。(1)不良竞争行为性挑战。一些智库事前隐藏对自己不利的信息,事后掩盖对自己不利的行为,利用广泛而强大的人脉关系,甚至利用智库物质资源,通过不正当手段获得项目,或使自己设立的议题得到决策者认可,或使自己的智库产品得到较高的评价,而被相关决策部门采用。一些智库为吸引大众注意而故意抛出一些与常识、科学、道德相悖甚至耸人听闻的智库产品,扩大本智库的影响力。久之,一些真正有研究能力、独立性较强的智库被能力稍次或独立性较差的智库所替代,优质的智库生长环境变得恶劣,优质的智库产品更加稀少。(2)智库数量规模性挑战。目前,各种类型、层次不一的智库大量出现,导致智库之间的竞争出现混乱局面<sup>[19]</sup>,这并不会产生较强创新性与价值性的解决方案,相反,相互抄袭、模仿、内容空洞、无实用价值、失去特色的智库产品层出不穷。同时,智库之名被泛化、被滥用甚至被歪曲,影响智库的总体形象<sup>[20]</sup>。(3)智库市场结构性挑战。这主要指智库产品的需求市场也应有不同的细分市场之区分,应有专长应用之分工,但目前智库往往选择上层最为关注的、也最为风光的宏观议题<sup>[21]</sup>。这使得智库产业的某些细分市场要么拱手让与外国智库,要么不能发挥专业智库的专长。智库产业及智库发展需要中国逐步细分智库市场,促进智库服务专业化<sup>[12]</sup>。(4)智库竞争结构性挑战。这主要指由于历史或领域特殊性等原因,一些国有智库、大型智库、名校智库、名院智库在议题参与、产品发布、资源获取、高端影响力等方面处于垄断或独占地位,而使得其他民营智库、中小智库、无名智库较难以公正地与其进行竞争。而产业内的智库竞争越处于垄断竞争,越不利于产业创新与发展。智库产业的繁荣需要不同层次、不同领域的智库共同和谐发展。中国目前不同智库公平竞争的格局尚未形成,竞争结构呈现“圈层形态”,官方智库居核心地位,其次为高校智库,再次为社会智库,重要性逐次递减<sup>[22]</sup>。除了少量社会智库有一定研究实力,多数社会智库普遍规模小、自身能力欠

缺,难以独立展开竞争<sup>[23]</sup>。(5)智库合作性挑战。智库产业要成熟发达,智库竞争要和谐优化,智库发展要有特色,这都需要智库在独立研究、独立发展的同时,与其他智库、其他组织之间进行适度合作。而目前智库之间、智库与相关支持组织之间并没有形成完善、发达的专业分工合作体系,合作组织较少,竞争多于合作,智库间以及智库同相关非智库组织间的合作要么常见于信息分享、简单任务分包等低层次合作,而没有建立高效运行的合作管理机制,无法深入整合各自资源、能力,要么发生于高端智库、高端科技机构之间,而无法广泛整合社会资源。实际上,大强智库、单一智库无法独自解决所有问题,中小智库之间、大强智库与中小智库之间、智库同相关的组织之间都应进行针对某类研究领域或研究问题的分工协作,才能既适时提供高质量的智库产品,又能提升自己特色的专业领域能力、声誉、影响力。

#### (四)三类治理的关系

上述三类治理相互融合、相互强化。单一智库治理不好则会削弱智库管理能力、创新能力,强化智库人员的机会主义行为,也很难提供高质量的观点独立客观、充满智慧性的智库产品,更易使智库采取不合适的竞争行为以打击竞争对手而获得政府及大众的支持,加剧智库产品及智库竞争的治理难度。对智库产品的治理越放松,优质的智库产品越易被忽视,越易刺激智库人员的偷懒行为、机会主义,智库及智库产品越易代表利益集团、个人的利益,智库人员也越易利用职权、身份获得不合法收入,从而要么失去建设一流智库的雄心抱负,要么依靠利益集团、社会关系,获得智库资源与智库项目。而一旦不能对智库的竞争与合作进行监督、引导,不能有效合理地配置智库相关的资源,扩大智库需求的领域、范围,那么面对稀缺的智库议题、资金资源、人才资源,部分智库将可能依赖利益集团或者采用不正当的竞争手段而不是依靠自身的竞争能力、研究能力获得最合适的研究项目以及竞争优势,久之,这些智库将失去提高自身管理能力、创新能力的动力,更不愿意花大量时间与资源去研究智库议题,或者只能代表利益集团的利益,提供没有公信力的智库产品。更为严重的是,其他智库包括更多新建智库也会相互模仿,从而加剧智库产品与智库人员的治理难度。

### 三、智库治理问题溯源

智库治理的一系列问题主要形成于两大类因素,一是本源性因素,主要指智库产品的特殊性,二是条件性因素,主要指智库产业环境因素及智库从业人才因素(图2)。

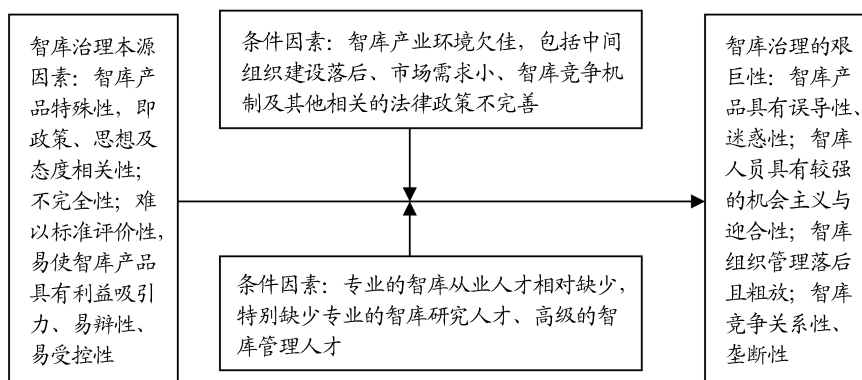


图2 智库治理问题的本源性因素模型

### (一) 本源性因素: 智库产品的特殊性

一般而言,智库产品具有三个特殊性质:一是政策、思想及态度的相关性。任何一种智库产品总与某种政策或思想或态度的形成与改变密切相关。智库产品能够引导舆论、塑造观点、传播思想,从而能够改变大众对政策类别、政策价值、政策实施的态度、期望、理解以及影响政策决策层的决策思路、决策评价、决策选择。而从更深层次上讲,智库产品本身含有的或想要塑造的政策、思想、态度最终影响的是个人、组织、国家、社会之间的利益分配与和谐发展。二是智库产品的不完全性。这种不完全性指无论何种政策出台或者某种思想性观点出现,由于人的认知能力局限、信息不对称、各种沟通障碍等原因,事前智库产品不可能完美无缺,事后也总是难以较好地解决所有问题,难以使所有人满意。三是难以标准评价特性。一方面,智库产品是一种特殊的知识产品,是智库研究人员的智慧产出。它的生产具有无形性、个人或集体智慧推动性,难以用标准的工业产品生产程序与标准来控制智库产品的生产,尤其是基于网络或移动终端的种种智库专家评论,因此,智库产品的生产性控制难度增加。另一方面,智库产品往往解决的是与大众或地区或国家发展密切相关的问题,其制定与实施所涉及的因素较多、较复杂,并且这些因素动态性较强,其效果更多体现出无形性、长期性、心理性、事前难以预料性。这都使智库产品的过程性及结果性评价与控制难度上升。

智库产品的政策、思想及态度的相关性使得智库产品易将思想、观念转化为执政之策、解决方案或者引领舆论与思潮而使部分人群或利益集团受损或受益,这使得总有重要的利益相关人群力求要从智库及智库产品上入手,从政策源头开始构思获取有利于己的政策、方案。这种特性使得控制智库产品或智库人员具有强大的吸引力;智库产品的不完全性使得智库产品具有事后容易辩解的特性,这会使部分智库人员及相关利益集团总会找到似乎是冠冕堂皇的借口来掩盖或突显或解释自己的偏见或错误主张,也使部分智库人员为自己不尽心、不尽力或决策者为选择错误的智库产品寻找到合适的理由。这种特性更易促使智库人员或决策人员为私利或仅凭个人喜好而大胆冒险;智库产品难以标准评价特性使得事前难以评价而选择出最优的智库产品,事后难以评价而难以认定责任而这也使得智库产品之间的竞争易于被人为操控,而处于不良竞争状态或者易迎合重要的相关利益人的偏好而改变智库产品内容。这一特性也同样刺激了智库人员或决策人员的机会主义动机,弱化了对这些人员的有效约束效果。

### (二) 条件性因素: 智库产业环境欠佳及人才缺失

其一,智库产业环境欠佳。智库产业环境因素主要包括智库产业的中间组织因素、智库产业的需求因素、智库产业的竞争机制以及其他相关的法律政策。这些因素的欠缺或不完善也将增加智库治理的难度。对于智库产业的中间组织建设而言,当下智库产业缺少充足且可信任的智库及产品评价机构、信息加工采集机构、智库协会、智库协作平台、各种能为智库提供资金的基金或金融组织,这将导致智库声誉与智库产品的质量难以区分,导致智库无法获得有价值、真实、精确、全面、及时的信息与情报,导致智库间的合作难以展开,使得智库产业内强者越强、弱者越弱,形成某种程度上的垄断,导致智库没有资金来源而难以摆脱最基本的生存危机。最终,中间组织的缺失将使得智库不当的竞争与合作行为趋于无行业自律化,智库创新能力与管理能力难以提升。就智库产业需求而言,充分的市场需求是智库产业发展的前提,但目前我国智库思想市场存在智库的“供给”和政府的“需求”脱节问题,有效需求没有被充分挖掘出来<sup>[22]</sup>。就智库产业的竞争机制而言,需要建立



一个政策思想同行评审和同行竞争的机制,一个能够让多种政策主张公开辩论的平台<sup>[24]</sup>。目前,民营智库很难受到政府的信任而被“委以重任”,研究成果得不到足够的重视,缺乏向上送达的内部渠道<sup>[25]</sup>,无法与其他智库进行公平竞争。就其他与智库产业的相关法律政策而言,我国在这方面的法律政策几乎是空白,比如不能清晰界定智库组织的法律地位,不能清楚界定智库或智库人员的权利、责任、激励及惩罚标准,以及各种处理智库竞争问题的法律政策依据<sup>[26]</sup>,也没有制定并形成完善的智库思想产品评价、定价、交易及监管制度<sup>[13]</sup>,从而必将加剧智库人员、利益集团的机会主义,以及弱化智库管理人员对提升智库管理能力的激励。智库产业环境欠佳这一问题最终易导致我国智库类型较少、专业特色不足、研究领域狭小、智库间专长分工不明,智库产品市场没有充足的供给者与需求者,智库产品之间难有最充分的竞争比较,智库之间难有充足的交流、争论、探讨,加剧了智库治理的难度。

其二,专业的智库从业人才相对缺少。目前,我国智库人才严重缺乏,对智库精英人才,包括高端智库人才、独立研究型人才、新型综合型人才的需求十分强烈<sup>[15]271</sup>。现有的非民间智库除了少数高端智库外,大多由相关咨询部门或行政部门或者大学某些机构转变而来。这些机构角色容易转变,组织结构容易调整,牌子也容易挂出来,但难寻高层次、复合型的智库管理人员。一些具有专业特长的研究人员未必有高超的管理经营能力,这使得智库运营能力、战略管理能力难以在短期内提高。一般性研究人员好找,但是若要提供高质量的智库研究论文与研究报告,智库研究人员既要有较强的理论与学术功底,又要有相当的智库研究领域的研究技能与经验,还要熟悉政策制定流程与面临的各种困难,因此,高层次、综合型、创新型、实务型研究人才难觅。研究人员工作好调整,但有志于、心无旁骛、怀有高尚道德情操与抱负而从事智库研究的人员难寻。其他一些民间智库、中小型智库也在相当大的程度上存在类似问题。

事实上,一旦智库产业没有充足的高质量研究人才与管理人员,那么人才的稀缺性就将突显出以下问题:(1)既有的智库人员竞争性不足。这使得这些人员进取性降低,保守性增强,难以主动提升自己的管理能力与研究能力。(2)智库人员选择性不足。在难以寻觅高质量人才的前提下,一些机会主义较强的人员将进入到智库研究与管理中,或者不适合进行智库研究与管理的人员也被选择进入智库研究与建设中,或者一些利益集团会乘虚而入,削弱智库的独立性。(3)智库内部管理建设性不足。这体现为智库内部无法进行管理能力的提升,特别是难以有效进行智库人力资源管理。(4)高质量的智库产品供给不足。高质量的智库产品主要来自高创造性研究人才的智慧性的脑力劳动,没有合格的研究人才,研制高质量的智库产品将失去可能性。此时,智库研究更易趋于一般化、功利化、资本化、利己化,智库间的竞争更会倾向于垄断性、不当性,智库内部发展目标也会趋于短期性、无特色性、定位模糊性。

综上所述,智库产品的本性因素使得智库治理天然具有一定的难度,再结合智库产品产业环境欠佳、专业人才稀缺这两种条件性因素,更使得智库产品具有一定的误导性与迷惑性,优质智库产品被劣质智库产品所挤占,使不应获利的群体获利,使社会或国家受损而使某类群体受益,智库从业人员更具有机会主义,也更趋于迎合性,智库组织管理易陷入粗放化和落后状态,智库竞争易趋于关系竞争、垄断竞争。显然,在条件性因素得到改善时,智库产品本性因素产生的对智库治理的破坏作用也就会得到较大的削弱。



## 四、案例:美国的智库治理

### (一)对智库竞争的治理

依据《联邦政策咨询委员会法》《美国联邦所得税法》《美国税法》,美国禁止智库从事实质性的宣传活动或其他影响立法的活动,禁止智库进行“立法游说”,不允许智库通过影响公众来表达对立法的意见,或通过与立法机构的雇员或政府官员交流来影响立法<sup>[27]</sup>。禁止智库从业人员,包括智库内的前政府官员利用原职权利与老同事拉关系、套近乎、摄政、干政、扰政。严禁智库成为结党营私、拉帮结派的政治组织<sup>[27]</sup>。不合格的智库,比如有党派性,妨碍政治选举等也会被依法清除出智库市场<sup>[28]</sup>。除此,美国也通过智库评价来规范智库竞争<sup>[28]</sup>。而高度发达的市场经济和规范的社会体制为美国智库产业的发展提供了扎实的基础,美国社会中的企业、单位、组织、团体都面临多样性的挑战与决策,大量咨询服务类需求从第三产业中分离出来<sup>[29]</sup><sup>88</sup>。相应地,美国智库市场高度细分,研究的问题大到国家安全、对外关系和发展战略,小到退休金、社区卫生乃至儿童午餐都有智库参与或影响决策<sup>[15]</sup><sup>3</sup>。目前,美国已经形成了一个以政府决策需求为导向、多学科研究的多样化智库产品的智库市场,官方智库与民间智库互相补充、互相竞争、互相合作,不断淘汰、凝练、完善、打造优质的思想产品,使政府可以倾听到不同智库的声音,获得可供参考的或者更具价值、更加及时的决策建议<sup>[28]</sup>。

### (二)产品的内外部治理

#### 1. 产品外部治理

首先,注重建设公共政策决策咨询制度。美国联邦、州、市(县)都较重视决策咨询制度中的专家咨询与公众咨询,特别是必须通过各级议会批准和公众支持的政策,都有明确的法定程序让公众对公共政策有全面知情权和参与政策制定过程并发表意见的权利<sup>[30]</sup><sup>5</sup>。其次,美国政策分析机构也非常重视在政策方案制定和评估中多途径、多形式地听取并吸收公众意见,尽可能地使政策方案趋于完善<sup>[30]</sup><sup>6</sup>。此外,为进一步保证智库产品的客观性与公正性,美国公共政策决策要经过多次公众听证会,特别是要听取利益受损的公众与相关团体的诉求,参与制定方案的官员及专家可以被当场质询,直到多数公众意见达到一致时,才会提交政策制定委员会表决<sup>[30]</sup><sup>7</sup>。

#### 2. 产品内部治理

美国顶尖智库不仅重视智库产品的终期质量检验,也对其研究过程进行严格的质量控制<sup>[31]</sup>,基本形成了从规划设计、研究实施到成果发布的一整套质量控制管理体系<sup>[32]</sup>,而且都制定并实施研究成果制度化的高质量分析与研究标准规定,并在实践中不断修改和完善,成为智库必须遵循的管理制度。比如,兰德公司设有“研究质量保证部”专门负责研究成果的质量控制,制定《高质量研究与分析标准》,作为“兰德特色”(RAND-like)战略研究的标志<sup>[33]</sup>。对于研究报告,兰德公司先由学部主任选择2~3名该领域未参与研究计划的资深研究人员担任评审员,负责项目开始后的期中审查和计划邻近结束时的期末审查,再组织评审会议会审,由项目完成者解答评审人提出的问题。报告需经本部门2人、外部门1人评审并同意才能通过。然后由分管该部门的副总裁审定,才能发布或发表。而对于研究论文,则需要3~9位国内外同行审议和无记名投票,经过修改后由评委表决是否通过并发表。对于学术水平不够,或因故审查未能通过的论文,即便委托单位同意接受,也不能以

兰德报告的名义发表。对研究有错的课题,一般采取改换研究人员的办法重新研究<sup>[30]18-19</sup>。此外,美国智库大都声明不从事已规定结论或者限制自己独立性和自主性的研究<sup>[15]151</sup>。

### (三)对单一智库的治理

依据《联邦政策咨询委员会法》《美国联邦所得税法》《美国税法》,智库要在美国国税局登记注册、申报资产、募捐,并缴纳相应费用,非营利组织、无党派组织更是享有此类组织的各种权利。智库运作及举办的各种活动,不应以盈利为目的,也不能以任何谋利的手段或组织方式,为智库和当事人员谋取利益,严禁智库成为骗取智力报偿、获取黑金收入的利益团体<sup>[27]</sup>。对于智库管理层也有严格的法律规定,禁止他们利益分配不公,暗箱操作,禁止侵吞善款。如果发现违法不当得利,可以全部没收。严重者可撤销董事会成员资格并交付罚金,更严重者可命令智库就地解散,令其移交资产<sup>[27]</sup>。美国对智库从业人员执业资格也作出严格的规定,各类咨询人员必须通过执业资格考试、资格审查、注册登记等程序<sup>[29]88</sup>。

美国顶尖智库也对自己的研究人员进行严格的行为规定与约束。布鲁金斯学会要求其成员必须遵守以下规定:学会成员为候选人的竞选或政治组织提供建议,如政治行动委员会或政党竞选委员会,必须使用工作以外的时间,而且必须表明他们的行动仅仅是个人行为,而不代表布鲁金斯学会。在公共场合或媒体采访中不能为候选人代言,也不能在竞选中或同候选人的交往中使用布鲁金斯学会的设备和其他资源,包括助手的时间、电子邮箱、计算机和电话,或使用布鲁金斯学会的场地举行政治活动。如果研究人员违反了上述规定,他们就必须离职<sup>[34]</sup>,研究人员一旦接受政府部门邀请担任职务,必须请假或离开布鲁金斯学会<sup>[35]</sup>。

在运营方面,美国智库常采用理事会或者董事会形式的治理机制,重要决策由理事会决定。智库研究多采用以项目为导向的多学科交叉的矩阵研究机制。在人才选用上,坚持以人选材,能力至上,特别选拔博中有专、专博相济的“T型人才”<sup>[36]</sup>,同时,注重智库从业人员的知识结构与多学科背景,人员配置体现科学性与效率性的完美结合。比如,兰德公司的经验是两个研究人员不如一个研究人员加半个秘书的效率高,布鲁金斯研究所专兼职研究人员比例为1:2,胡佛研究所则为1:2.5<sup>[29]88-89</sup>。此外,美国智库独特的“旋转门”机制,以及大量以合同的形式聘用的项目临时研究人员保证了智库人才的合理流动性。美国顶尖智库还对研究人员进行严格的业绩考核与薪酬给予,比如兰德公司规定一年内既没有主动申请课题又未被其他课题聘用,或长期工作没有成果,不适合岗位要求的人员都将被辞退。相应的,兰德公司为其研究人员提供优厚的工资福利与便利的生活服务<sup>[30]19</sup>。在智库资金筹措方面,美国智库资金来源多样化,主要来自企业、个人、政府及基金会,但美国智库都声明不接受有附加条件的捐款<sup>[15]151</sup>。在智库产品的传播方面,美国智库通过多种渠道、多种形式、多种手段,特别是充分利用网络与新媒体进行智库产品的宣传与推广,并与决策者、大众等利益相关人群进行充分的交流互动,以最大程度提升自己的影响力。

美国智库常常标榜其独立性、客观性、产品高质量性,但是仍然需要智库本身及外部法律政策及良好的产业环境来保证智库能够做到独立性与研究的客观性。尽管美国相对完善的法律政策与咨政体制较好地促进了美国智库及产业的发展,也在一定程度上有力地实现了智库治理,但是为了争夺话语权,行业、财团等各方力量都愿意聘请智库为他们出谋划策,一些美国智库成为某些行业、财团长期倚重的对象<sup>[37]</sup>。在这种情况下,一些美国智库(甚至顶尖智库)仍然会涉及权钱交易,智

库专家既享受智库学者“客观”“中立”的美名,同时又是职业说客或者在关联企业担任职务<sup>[17]</sup>。很多智库背后都有公关公司的支持,其资金来源欠缺透明度,旋转门机制也使得智库和政治之间存在难以言说的关联<sup>[38]</sup>。此外,美国智库过度商业化的趋势也是美国智库产业所要解决的一个重要问题,这对于美国智库治理仍然是一个新挑战。可以认为,智库治理无论是对智库产业十分发达的美国,还是智库产业刚刚兴起的其他国家,都是一个十分复杂且充满挑战性的长期课题。

## 五、研究结论及智库治理建议

### (一) 研究结论

#### 1. 智库治理具有系统性与双重性

智库治理的系统性指智库治理主要包括智库产品治理、单一智库治理及智库竞争治理三个方面。这三个方面相互促进、相互制约,一方的治理难度与其他两方的治理息息相关,因此,对其中一方的治理只是局部的治理,能够获得一定的治理效果,但并不能有效地治理智库产业整体发展面临的问题,从而也并不能获得理想的治理效果,因此,智库治理的措施应具有综合性与系统性。此外,与工业组织的治理相比,智库治理具有双重性:一是一般性的组织治理,即针对一般意义的机会主义行为、道德风险以及运营与管理存在的问题进行治理,以约束组织成员损害组织利益而利己的行为。这种治理更强调一般性的组织治理结构、运营与管理机制、组织成员的激励与约束机制的建立与完善;二是特殊性的治理,针对智库成员利用智库及其产品的特殊地位与特殊性质而产生的有利于特殊外部群体而损害社会或国家利益的机会主义与道德风险行为。这种治理更强调对智库产品科学的评价与选择的治理,对智库人员研究动机与行为实行更为清晰的限制,更强调智库与外部利益群体的关系治理。

#### 2. 理性看待当前的智库发展

当前,智库产业受到国家的大力支持,各种类型的智库如雨后春笋般出现,智库活动也风起云涌,这些智库与智库活动很难说能够解决多少重大问题,也很难说这些智库是否都有适宜的资源、能力、抱负去完成智库任务,实现智库使命,这使得智库产业发展被认为呈现出一种功利化与浮躁化的趋势。因此,我们需要理性看待当前的智库及智库产业发展。事实上,任何一种产业发展都要经历初始、繁荣、成熟、衰退期,其中的主要组织数量也要经历小规模创立、大量涌入、竞争动荡、稳定退出等四个阶段。当前,智库产业正处于快速发展阶段,国家大量投入,市场也快速扩大,此时出现大量智库是符合产业规律的。因此,问题的关键并不在于智库数量的多少,而是伴随智库产业的快速发展,政府应当制定出相应的智库治理政策,加快智库产业成熟,促进智库数量从大爆炸期向竞争淘汰期转变,从而既能保证一定的智库数量,又能提高智库质量,既能保证智库合理分层,又能保证各种智库良性竞争与合作。

#### 3. 智库治理的出发点

智库治理既需要治理条件性因素,又需要治理本源性因素,因此,智库治理有四个基本出发点:一是要建立完善的智库产品及智库评价体系;二是要建设、完善智库产业及智库思想市场,重点是建立并完善公正、公开的多元市场竞争与需求机制,力求竞争信息、议题相关信息透明化;三是依据法律或政策,明确智库及智库从业人员的权利、责任、义务、处罚等项事宜;四是大力培育智库各类



专业人才,特别是智库高级管理及专业技术人才。

## (二) 智库治理建议

近年来,中国政府一方面不断加强中国特色新型智库建设,另一方面又不断加强智库治理。尤其是自2015年出台《关于加强中国特色新型智库建设的意见》以来,国家有关部门陆续推出了一系列鼓励智库跨国交流、推动智库人才发展、规范智库经费管理、增加知识储备与优化知识价值分配的新政策<sup>[39]</sup>,各地方政府也陆续出台一系列支持智库发展的激励性政策,建立了多种形式的智库协作平台,也相继出台了政府购买决策咨询服务的管理办法,而反腐倡廉的一系列举措对高校智库、官方智库的管理及研究人员的管理与研究行为进行了一定程度上的规范。2017年通过的《关于社会智库健康发展的若干意见》对社会智库的发展指明了道路,这些举措无疑已产生良好的智库治理效果,有力地促进了中国特色新型智库体系的建设。但要真正实现十九大报告以及坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化对中国智库提出的新要求、新任务,仍需要持续加强智库自身的治理,加强在政府支持下建立一批相对独立而又具有较强专业性的智库<sup>[37]</sup>,并深化对智库产业及市场的综合治理。

### 1. 智库需要加强自身的治理

中国智库要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导,不屈从于个人私利、利益集团利益,坚持以国家利益、人民利益、社会公益为重,增强独立性,同时需要对研究人员及管理人员进行严格且明晰的责任界定与行为约束。围绕着中国面临的主要矛盾、十九大描绘的发展蓝图以及建设并完善国家治理体系和治理能力现代化的要求、目标,各类智库应实施专业化、专门化、特色化发展战略,既要研究根本性、全局性、重要性、前沿性等战略性、国家层面的问题,也要研究基层性、微观性、具体性、短期性等战术性、地方层面的问题,提供特色、专门产品,同时也应加强各类、各级智库间的合作。智库需要以思想供给侧改革、创新驱动发展为发展思想,建立良好的治理结构、运行机制与研究机制,加强智库人才管理制度创新,加强产品质量控制体系的建设与实施,探讨产品研究新模式,创新并善用同行评审制度,提升核心竞争力和战略管理能力。

### 2. 政府要对智库发展进行综合治理

中国政府需要对智库的法定地位、权益及智库行为从法律层面上进行清楚的界定与管理,需有专门的法律与政策明确智库及智库人员的责权利及奖惩办法,可以通过对现有的诸如《企业所得税法》《基金会管理条例》《关于公益捐赠税前扣除有关问题的通知》《反不正当竞争法》《非营利组织法》等法律的修订来完成。各级政府仍然要扩大智库产品需求市场,一方面,以《政府信息公开条例》为基础,进一步公开政府决策需求信息,建设供需交流平台;另一方面,建立公共政策问责制,形成智库参与政府决策咨询的程序化、规范化、制度化、法制化机制。为保证智库产品的公正性、独立性、高质量,还应创新政府决策的论证制度,结合专家论证与公众论证,特别要倾听所涉及到的利益受损者的意见,倾听弱势群体的声音,倾听竞争智库的观点,利用现代化传播媒介力求社会大众参与到最后的产品论证中,并增强智库产品的舆论管理能力。为了更好地引导竞争,还应完善政府购买决策咨询服务的机制,择优选择,按质定价,按需定制,引入第三方监督机制,以防范智库之间的不正当竞争,同时,应加强对社会、民营、初创智库以及中小智库的管理,通过税收、补贴或其他财政、金融政策进行资金扶持、项目扶持以增强智库的公平竞争。政府还应建设公信力极强的智库及产

品评价机构、专家系统,培养专业的具有高素质、高度社会责任感的智库人才,建设智库人才市场,促进各类智库产业中间组织发展,特别是要建设完善多元化的融资平台。

#### 参考文献:

- [1] 陈政. 国家治理体系和治理能力现代化的智库建设[N]. 贵州日报, 2019-11-13(9).
- [2] 陈杰, 高亮, 徐胡昇. 中国特色新型智库建设有效性评价指标体系构建研究[J]. 中国高校科技, 2016(11): 8-11.
- [3] 高国力. 构建我国智库差别化评价体系的思路和建议[J]. 中国物价, 2017(2): 3-5.
- [4] 李刚. 建立智库全层次全要素评价体系[J]. 决策探索(下半月), 2017(2): 45-46.
- [5] 卢小宾, 黎炜祎. 智库评价体系构建研究[J]. 情报资料工作, 2019(3): 27-32.
- [6] 王文涛, 刘燕华. 智库运行和智库产品的评价要点[J]. 智库理论与实践, 2016(2): 14-19.
- [7] 韩瑞珍, 邱均平. 中国高质量智库产品价值与设计理念研究[J]. 图书馆, 2019(7): 22-25, 33.
- [8] 宋圭武. 智库成果评价及评论员素质要求[J]. 甘肃农业, 2019(2): 91-93.
- [9] 荆林波. 中国智库发展的问题及策略[J]. 新闻与写作, 2018(6): 14-18.
- [10] 张志强. 中国特色新型智库需要建设特色核心能力[J]. 邓小平研究, 2019(1): 102-105.
- [11] 王秀芬. 合作、独立与监管: 智库建设的政府途径[J]. 领导科学, 2019(2): 30-33.
- [12] 王振霞. 智库思想市场的功能、规制和管理创新[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2015(5): 71-75.
- [13] 陈宝胜, 郭夏坤. 智库思想市场: 理论基础、实践现状与优化路径[EB/OL]. (2019-09-17) [2019-11-15]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.g3.20190917.1642.006.html>.
- [14] 周湘智. 中国特色新型智库现代运行机制的构建[J]. 河南社会科学, 2017(3): 22-28.
- [15] 王辉耀, 苗绿. 大国智库[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [16] 柏必成. 核心竞争力视角下的新型智库建设问题分析[J]. 河南社会科学, 2016(9): 50-57, 123.
- [17] 李凌. 思辨智库独立性[N]. 文汇报, 2017-02-10(12).
- [18] 赵艳华. 社会智库建设中的问题探讨[J]. 领导科学论坛, 2018(11): 16-18.
- [19] 王文. 中国智库发展进入“鱼龙混杂期”[J]. 现代国际关系, 2016(4): 43-44.
- [20] 王斯敏, 曲一琳, 杨溢, 等. 2015中国智库年度发展报告: 媒体与智库走向融合发展[N]. 光明日报, 2016-01-13(16).
- [21] 李建华, 牛磊. 新型智库建设热的“冷”思考[J]. 湖南社会科学, 2016(3): 23-28.
- [22] 余剑平. 论公共政策思想市场运行机制的构建[J]. 行政与法, 2017(7): 9-14.
- [23] 伍欣. 新时代智库发展面临的挑战与应对策略[J]. 中国国情国力, 2018(2): 59-61.
- [24] 薛澜. 智库热的冷思考: 破解中国特色智库发展之道[J]. 中国行政管理, 2014(5): 6-10.
- [25] 中国国际经济交流中心课题组. 中国特色新型智库构建: 现状、问题及对策[J]. 全球化, 2015(2): 107-119.
- [26] 王莉丽. 全面提升中国智库的智力资本[J]. 中国党政干部论坛, 2015(1): 7-11.
- [27] 沈进建. 美国智库的法律责任与法律约束初探[J]. 智库理论与实践, 2016(1): 75-80.
- [28] 邹青山, 沈进建. 美国二元结构的智库市场及其对智库运作的影响[J]. 甘肃社会科学, 2017(1): 130-135.
- [29] 李凌. 智库产业: 演化机理与发展趋势[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2012.
- [30] 王佩亨, 李国强. 海外智库: 世界主要国家智库考察报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2017.
- [31] 张心源, 赵蓉英, 邱均平. 面向决策的美国一流智库智慧产品生产流程研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016(2): 132-138.
- [32] 宋忠惠, 郑军卫, 齐世杰, 等. 基于典型智库实践的智库产品质量控制与影响因素研究[J]. 图书与情报, 2017(1): 128-134.

- [33] 张志强, 苏娜. 一流智库战略研究成果的质量管理机制[J]. 中国科学院院刊, 2016(8):940-950.
- [34] 周琪. 美国智库的组织结构及运作——以布鲁金斯学会为例[J]. 人民论坛, 2013(35):8-14.
- [35] 马宇歌. 高质量 独立性 影响力: 亲历全球第一智库[J]. 秘书工作, 2012(4):48-49.
- [36] 何五星. 政府智库[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013:126.
- [37] 吴艳东, 吴兴德. 美国智库参与国家意识形态治理的路径及其对中国特色新型智库建设的启示[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2020(2):96-107.
- [38] 向洪, 曹如中, 郭华. 美国智库的独立性剖析[J]. 情报理论与实践, 2018(2):155-160.
- [39] 李凌, 唐亚汇. 中国特色智库思想市场的供给侧结构性改革[J]. 河南社会科学, 2017(3):14-21.

## Think tank governance from the perspective of think tank, think tank products, and think tank competition

GUO Bao, ZHUO Xiangzhi

(School of Management, Huaibei Normal University, Huaibei 235000, P. R. China)

**Abstract:** It is necessary to strengthen the think tank governance to build up new think tanks with Chinese characteristics. This paper puts forward a governance structure of think tank and its influencing factors based on inside and outside governance of think tanks. Think tank governance comprises the governance over the products, a single think tank and competitions of think tanks. These three types of think tank governance intensify and affect mutually. The fundamental factor of think tank governance lies in think tank products' policy-oriented, imperfect, imprecisely measured nature, and the conditional factors include the backward build-up of think tank industry, the lack of human resources of think tanks. It suggests that the governance should start from both inside and outside the think tanks, centering around the build-up, improvement of the appraisal system of think tank products and think tank, to build a impartial open diversified mechanism of market competition and need, to clarify the right, responsibility, obligations, and punishment of think tanks and think tank staff according to the laws and policies, and to take diversified, comprehensive measures to cultivate professional talents of think tanks. Guided by Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, the governance over think tanks, think tank industry and market should be strengthened to really fulfill the new tasks and new requirements which Chinese think tanks are endowed with by the development blue print, and to really, strongly promote the modernization of national governance system and governance capacity.

**Key words:** Chinese think tank; think tank governance; products of think tanks; build-up of think tanks; governance structure

(责任编辑 彭建国)