

THINK TANK
CONSULTING
THEORY METHOD AND PRACTICE



智库咨询

理论、方法与实践

◎ 袁曦临 吴琼 编著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

智库咨询理论、方法与实践

袁曦临 吴 琼 编著



东南大学出版社
• 南京 •

图书在版编目(CIP)数据

智库咨询理论、方法与实践/袁曦临, 吴琼编
著. —南京: 东南大学出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-5641-8009-6

I. ①智… II. ①袁…②吴… III. ①咨询机构—研
究 IV. ①C932.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 215020 号

智库咨询理论、方法与实践

出版发行: 东南大学出版社
社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮编: 210096
出 版 人: 江建中
经 销: 全国各地新华书店
印 刷: 兴化印刷有限责任公司
开 本: 700mm×1000mm 1/16
印 张: 14.5
字 数: 360 千字
版 次: 2018 年 10 月第 1 版
印 次: 2018 年 10 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5641-8009-6
定 价: 48.00 元

本社图书若有印装质量问题, 请直接与营销部联系。电话(传真): 025-83791830

目 录

第一章 智库概论	(1)
第一节 智库的起源	(2)
第二节 智库概念界定及内涵	(7)
第三节 智库特征与分类	(11)
第四节 智库的社会功能	(19)
第二章 国际智库发展沿革	(26)
第一节 国际智库发展历程	(26)
第二节 西方智库研究的学术传统	(32)
第三节 国际智库发展趋势	(39)
第四节 达沃斯世界经济论坛——国际影响力的风向标	(51)
第三章 中国智库机构的发展历程	(55)
第一节 中国古代的幕僚机构	(55)
第二节 政书与类书的编撰	(59)
第三节 中国当代智库的产生与发展	(65)
第四节 中国特色新型智库——人大重阳	(80)
第四章 智库研究的理论基础及理论框架	(83)
第一节 信息不对称理论	(83)
第二节 竞争力理论及其发展	(86)
第三节 价值理论	(90)
第四节 国际关系相关理论	(97)
第五章 智库研究流程及实施策略	(106)
第一节 智库研究课题确定	(109)

第二节 问题求解与研判	(112)
第三节 智库产品	(118)
第四节 智库成果评价	(131)
第六章 智库研究资源组织和建设	(138)
第一节 智库信息资源管理	(138)
第二节 智库信息采集	(142)
第三节 智库信息资源组织	(145)
第四节 兰德公司和德国国际政治与安全研究所知识库建设	(148)
第七章 智库研究方法体系	(152)
第一节 智库研究原则	(153)
第二节 智库研究方法体系	(155)
第三节 信息分析方法	(162)
第四节 兰德公司德尔菲法	(176)
第八章 智库运营模式	(179)
第一节 管理运行机制	(179)
第二节 人员组织与架构	(188)
第三节 智库影响力输出	(193)
第四节 卡内基国际和平基金会的运营	(200)
第九章 智库保障体系	(206)
第一节 制度保障	(206)
第二节 物质保障	(209)
第三节 人力资源与管理体系保障	(214)
第四节 胡佛研究所人员管理	(218)
参考文献	(224)

第一章 智库概论

智库是现代决策链条中不可缺少的一环。作为一种稳定而相对独立的政策研究机构,智库的功能在于组织不同学科背景的研究人员,围绕与政府、企业和公众密切相关的政治、经济、社会等领域的政策问题进行信息分析和决策咨询,运用科学方法,提供学术研究、专业咨询和知识服务,为政府制定发展战略、规划、政策、建设性方案,提供可行性论证与评估,进而为国家和政府部门重大问题的决策提供事实依据、优化方案和风险预警,并最终影响公共政策制定和社会舆论。因此,智库是一种相对稳定的,独立于政治体制之外的政策研究和咨询机构,也称“外脑”,是政策制定过程中的重要参与者。

智库区别于其他咨询机构的最重要特点在于,智库是以公共利益和社会责任为导向的政策研究中心,以生产公共思想、公共知识等智力产品为己任,其产品多具有全局性、战略性、综合性,尤其强调前瞻性、独立性和非意识形态化。

西方智库的发展历程超过百年,已形成了较为成熟和完整的智库研究体系,尤其是在美国,智库已经成为国家行政管理和决策的重要力量之一,并产生了很多国际知名智库,例如兰德公司、布鲁金斯学会、胡佛研究院等。经济全球化的发展,网络技术的日益普及,世界渐趋扁平,国际事务更加复杂,国与国之间的交往和沟通日趋密切,使得智库研究的领域和范畴越来越多地跨越国家的边界,面向国与国之间的政治、军事、社会、经济和文化交往,进而在全球范围内彰显其影响。

我国智库虽然起步较晚,但随着政府公共政策决策的科学化与民主化进程的不断加快,“智库”一词开始频繁地出现在各类报刊媒体上。2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。这是在中共中央文件中首次提出“智库”概念。加强中国特色新型思想智库建设,建立健全决策咨询制度,建设中国特色新型智库体系是时代的需求,是顺应中国科学发展的必然选择,也是我国智库未来的发展方向。智库研究和智库建设目

前正进入快速发展的历史时期。

借鉴国际经验,结合我国当代实际,弘扬传统文化,建设中国特色新型智库体系成为当前智库建设的主要任务,而要完成这一任务,就必须以中国特色社会主义理论为指导,以建设社会主义市场经济体制和实现中华民族伟大复兴为目标,以服务公共政策、推动科学决策、推进理论创新、提高国际话语权为己任,建立并形成多元的兴办主体,具有多样的组织形式,以及具有自主研究行为、独立思想观念和对社会负责的研究成果的特色新型智库体系。^①

第一节 智库的起源

“智库”也称“思想库”“外脑”或智囊团。智库并非一个横空出世的现代概念,追溯起源,其雏形可以追溯到很久远的古代。

一、问策于野

我国《文心雕龙》中就有“尧咨四岳”的记载。春秋战国时期(公元前770—前221年),百家争鸣,连横合纵频繁。春秋四公子孟尝君、平原君、春申君、信陵君,均蓄有名为“养士”或“食客”的顾问智囊团,人数可达成百上千。谋略文化在中国历史中有着独特的地位,深刻影响着之后两千年的中国。春秋战国之后,随着封建制度的稳固和确立,国家政体中的咨询决策机构日渐完善。至两汉时期,设立了一种政治咨询机构——“中朝”,即皇帝选用身边较低级的官吏和侍从参与朝政形成的以尚书令为首的决策机构。东汉还设置了秘书监,典司图籍。到隋代,秘书省与尚书省、门下省、内史省、殿内省是并列的五大政府部门。皇帝在宫廷中专门设置了“谏臣”“谏议大夫”的职位;而各下级官吏则延请各类“师爷”;这些谏臣和师爷按照现代的理解,或可定位为向各级管理者提供咨询意见的“内部顾问”。

从古代中国这些顾问从业者的生存形态上看,大致可以概括为3种形式:一是春秋战国时期的门客,门客服务的对象是门主;二是战国至五代的幕府,招募名人学士,与参政事;三是五代之后至明清时期,特别是晚清时期的幕府。

幕府制度是指“中国历史上各个时期的地方官员私人聘用参谋人员的制度”。幕府制度可以分为2个阶段,划分的标准是幕府身份上的本质区别,表

① 陈永杰.八大措施促新型智库体系建设[J].党政视野,2015(2):54.

现为是否被授予正式行政体系中的官职。明清以后的幕府,所聘用者皆为私人身份;而五代以前的幕府,则私人与公家两种身份皆有。如汉代外戚多以大将军、车骑将军职辅政,均设幕府,授予公职,预议军政,处理事务,且这种制度不限于军事机构。五代之前的幕府人员能够纳入公职,说明其时的朝廷或者说各级政府机构还存有接纳个体的有限度的权力,而随着古代中国专制大一统制度的日渐严密,国家的名分不再被允许授予私人,因此明清的幕府多是个体行为,这是这2种幕府制度的根本性区别。^①

幕府在中国历史中可谓功绩卓著。事实上,三国时期曹操麾下的郭嘉、荀彧、荀攸等人都是幕府;刘备三顾茅庐之时,诸葛亮所给出的《隆中对》,其实就是一篇见解独到、具有全局眼光的战略咨询报告。

亮答曰:“自董卓已来,豪杰并起,跨州连郡者不可胜数。曹操比于袁绍,则名微而众寡。然操遂能克绍,以弱为强者,非惟天时,抑亦人谋也。今操已拥百万之众,挟天子而令诸侯,此诚不可与争锋。孙权据有江东,已历三世,国险而民附,贤能为之用,此可以为援而不可图也。荆州北据汉、沔,利尽南海,东连吴会,西通巴蜀,此用武之国,而其主不能守,此殆天所以资将军,将军岂有意乎?益州险塞,沃野千里,天府之土,高祖因之以成帝业。刘璋暗弱,张鲁在北,民殷国富而不知存恤,智能之士思得明君。将军既帝室之胄,信义著于四海,总揽英雄,思贤如渴,若跨有荆、益,保其岩阻,西和诸戎,南抚夷越,外结好孙权,内修政理;天下有变,则命一上将将荆州之军以向宛、洛,将军身率益州之众出于秦川,百姓孰敢不箪食壶浆,以迎将军者乎?诚如是,则霸业可成,汉室可兴矣。”

欧洲智库的雏形可以追溯到公元800年,当时的君主开始讨论天主教会的收税问题。到17世纪,君主雇佣多名独立律师为君主提供政治和经济主张来反制教会已经成为一种传统。在教会与世俗政权的长期法律纷争中,教皇与君主都曾向律师求助,这些律师在提供建议的同时还坚持着一定的思想独立性。

二、国家冲突与公共事务需求

尽管中国古代“问策于野”的历史非常悠久,门客或幕僚制度很发达,但

^① [美]福尔索姆.朋友·客人·同事:晚清的幕府制度[M].刘悦斌,刘兰芝,译.北京:中国社会科学出版社,2002.

此类顾问和咨询机构并非现代意义上的智库。智库与传统的“智囊”“文胆”“谋士”相比,最大的区别在于现代智库首先是一种社会组织,而不是个人精英,智库研究也不完全依赖于个人的智慧,而更多的是以科学的理论和方法为手段的团体研究活动,是科学决策和研究的产物。

智库的产生与时代的发展是密切相关的。特别是近现代科学技术的发展,使得知识的总量突飞猛进地增长,学科门类已经超过两千门,且彼此相互渗透、交叉,纵横交错;客观现实世界的发展速度及其复杂性、多变性已经远远超过了任何个人努力所能达到的程度。因此,面对现实社会中存在的复杂问题和具体困难,领导者或决策者无论如何英明智慧、具有怎样丰富的阅历经验,都会存在不同程度的知识盲区,面临决策的困难,不得不需要由不同学科专家提供多学科的研究,分析处理社会、经济、科技、军事、外交等各色问题,并在此基础上提供最佳理论、策略、方法和思想等。当然,智库专家的存在并非是取代领导者,智库所提出的咨询建议和决策意见,仅仅是提供可供决策的备选方案以及选择依据,而非决策本身。

关于现代智库的起源,历史学家和政治学家有着很大的争议。美国的智库研究专家保罗·迪克森(Paul Dickson)认为,早在1832年美国政府就开始依靠研究机构为其提供政策建议。当时的美国财政部长面对汽船蒸汽锅炉爆炸问题,与费城富兰克林研究所签订研究协议寻求解决方案,自此,政府开始越来越多地借助外部的脑力,来解决政府管理过程中的问题和困难。另一位美国智库研究专家詹姆斯·史密斯(James Smiths)则认为,现代智库的起源应追溯到美国国内战争刚刚结束之后的精英议事:1865年10月,有近100位作家、记者、教育家、科学家和政府官员,在波士顿的马萨诸塞州议会大厦聚会,讨论如何改善该州因内战破坏的经济和社会福利问题,知识分子逐渐认识到政府可以从他们的研究和经验中获益,由此开始朝着创立独立研究组织方向迈进。而威廉·多姆霍夫(G. William Domhoff)则认为:专业协会的创立才算是智库的前身,成立于1894年的芝加哥市民联盟和1900年取代它成立的全国市民联盟才是与地方、州和联邦政府部门正式建立的第一批智库研究机构。^①

在欧洲,一些研究欧洲智库的学者认为,成立于1884年、后隶属于工党

^① [美]威廉·多姆霍夫.谁统治美国:权力、政治和社会变迁[M].吕鹏,闻翔,译.南京:译林出版社,2009.

的费边社(Fabian Society)是英国最早的智库雏形。费边社是一个社会改良主义研究和宣传团体,下院的工党议员以及许多工党领导人多为费边社成员,团体规模虽不大,但影响较大。第一次世界大战前后,费边社会主义逐渐成为工党的理论和政策基础。费边社编有《费边新闻》《费边季刊》等定期刊物。^①这一时期的早期智库主要由企业家捐助设立,政策立场相对独立,主要依靠出版书籍、研究报告和个人关系网来影响政策。

尽管19世纪的这些研究机构,其研究和社会活动已经被认为具备智库的雏形,但是学界普遍认为智库机构在政策决策中的影响和作用,是在20世纪的前20年才真正得以显现,尤其是第一次世界大战前后。这一点从“Think Tank”这一专有名词也能看出端倪,其最初的形态就来自于美军在战争期间用来讨论作战的保密室。^②第二次世界大战之后,随着世界政治、经济和安全形势日益复杂,智库在国家安全与国际战略研究中发挥的作用日益凸显。如美国的兰德公司就是在第二次世界大战期间由美国空军资助创立的研究机构,战后逐步发展成为大型的智库。

另外,20世纪初公共事务的复杂性也催生了对政策思想产品的市场需求。专业从事政策分析和研究并试图影响公共政策的咨询机构开始涌现。二战结束之后美国一跃成为世界头号超级大国,越来越多地介入国际事务,相应的,对战略和策略咨询产生了巨大需求,因此,在美国,国际战略型智库蓬勃发展,出现了许多政府合同型的智库机构,独立的战略研究和公共政策研究机构也迅猛发展。如1910年成立的卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)、1919年成立的胡佛研究院(Hoover Institution on War, Revolution and Peace)以及1927年成立的布鲁金斯学会(Brookings Institution)等。这一形态的咨询机构被视为现代智库发展的真正起源,智库的发展因此迈上新的台阶。

三、全球性问题的兴起

伴随东西方冷战冲突的结束和经济全球化不断向纵深推进,新科技革命的步伐加快,现代社会系统性特征日益明显,人类发展面临的全球性问题日益凸显,与此同时,各国的国内发展也面临更多的政策挑战。在经济全球化背景下,世界各国之间的各种联系达到了前所未有的深度和广度,以往局限

① 中国现代国际关系研究院. 欧洲思想库及其对华研究[M]. 北京: 时事出版社, 2004.

② 林芯竹. 为谁而谋: 美国思想库与公共政策制定[M]. 北京: 知识产权出版社, 2007.

于特定国家和地区层次的问题开始扩散到全球层面,演变为一系列全球性问题、挑战和威胁。政策问题不再囿于国家和地区的限制,变得不仅复杂,而且范围更为扩大;不仅地区冲突时起时伏,南北差距仍在扩大,大规模杀伤性武器面临扩散的风险,有组织的跨国犯罪日趋普遍,而且还同时承受着一系列全球性的冲击和挑战,诸如资源与能源短缺、人口爆炸与粮食危机、环境污染与生态失衡、恐怖主义盛行、毒品泛滥、艾滋病流行等。“全球化进程使各种经济和社会风险脱离了时间和空间的限制,风险社会成为世界性命题,而危机则是风险积聚的爆发式表现”^①。全球性问题不仅在空间上超出了一个国家或地区的范畴,而且大大超出了民族国家的治理能力,不再是某一个国家或地区的力量所能解决。在公共事务日趋繁杂、社会结构急剧变迁、国家发展不均衡的当代社会,世界各国的政治、经济联系日益密切,相互依存度不断加深。所有国家的政府都承受着安全、经济稳定、社会正义与秩序以及生态环境保护等诸多方面的种种压力,全球性问题涉及地球上全人类的共同利益,严重制约着人类社会的生存与发展,并对人类社会构成现实威胁。这些事关人类前途与命运并涉及所有国家和地区利益的问题,客观上要求世界各国集思广益、通力合作。这些问题虽然主要通过世界各国内部解决,但是各个国家在解决这些问题过程中需要开展广泛的国际交流与合作,去探索解决这些问题的有效机制和途径,而要实现各国政策研究领域的资源共享,不可避免地要求各国政府的决策模式更为开放。因此,智库不仅是政府科学决策的基本依据,也是现代民主政治与多元合作共治的必然要求。

全球化时代面临的新形势,客观上需要发挥智库的专业性作用,这在相当程度上为智库的发展提供了更为广阔的国际舞台。智库作为独立的研究机构,在一定程度上具有超越政治分歧、经济利益和意识形态的中立性,对全球性解决方案的形成具有其得天独厚的优势。^② 发展中的工业化社会、网络化社会所存在的社会化问题,越来越离不开智库的支持,需要智库将各种创新性解决社会化问题的思路进行汇集、比较和选择。^③

因此,在新的时代形势下智库所关注问题的范围大大扩展,智库研究对

① 彭希哲. 中国社会转型的复杂性[N]. 文汇报, 2010-01-16.

② 李安方, 王晓娟, 张屹峰, 等. 中国智库竞争力建设方略[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2010: 126.

③ 杨知源. 从全球思想库发展动态中能吸取什么?. http://www.gdass.gov.cn/news_view_test.jsp?cat_id=1005066&news_id=5073.

象和内容的国际化、全球化特征与趋势不断加强。^① 智库间的竞争不仅是思想观念的交锋,也关系到智库的生存与发展。参与国际化市场竞争的各类型智库通过竞争,客观上实现了智库发展的优胜劣汰,提升了智库行业的生产效率,改善了智库产业结构,也实现了智库资源的优化配置。与“决策民主化”相比,“权力知识化”其实是智库快速发展更为重要的原因。

第二节 智库概念界定及内涵

智库作为一种咨询研究机构,主要依靠专家的意见和思想,运用科学的研究方法对广泛的政策问题进行跨学科研究,提供决策建议并最终影响政策制定过程。“韦氏大词典”对智库的定义是:致力于跨学科研究的学会、社团或群体,也称为思想工厂(Think Tank: an institute, corporation, or group organized for interdisciplinary research, as in technological and social problems, called also think factory)。一般认为,“智库”是以政策研究为核心,以直接或间接服务于政府政策制定为目的、非营利性的独立研究机构。《大英百科全书》认为:智库是跨学科研究组织的研究所、公司或者团体,通常为政府和商业客户服务。

由于世界各国的具体政治环境不同,智库的发育程度和承担的社会职能也不相同,因此,国际学术界对“智库”一词的概念没有统一的界定,不同国家的学者和专家往往从各自的研究领域和关注的重心,对智库的概念内涵进行不同角度的解读。

耶鲁大学政治学博士安德鲁·里奇(Andrew Rich)认为:智库是“独立的、没有利益倾向的非营利性组织,它们提供专业知识或建议,并以此获得支持,影响决策过程”^②。这一概念主要强调智库的机构运作特点,强调智库的“独立性”和“非营利”。独立作家保罗·迪克森(Paul Dickson)1971年出版了第一部介绍美国智库形成与发展的专著——《智库》(*Think Tanks*),他提出:智库是一个永久性的实体,而非临时为解决问题而组成的研究小组或委

^① 李安方,王晓娟,张屹峰,等. 中国智库竞争力建设方略[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2010: 124.

^② Rich Andrew. U. S. Think tank and the intersection of ideology, advocacy and influence[J]. NIRA Review, 2001(08): 54.

员会,其目的是为政策而非技术服务^①,强调智库面向的服务对象是政府机构,因此是关于行政的政策研究。也有学者如加拿大学者唐纳德·E. 埃布尔森(Donald E. Abelson)等,认为智库的运作方式类似私人企业,但其最终效益不是以利润来衡量,而是看他们对政策思想的影响,其定义更多强调智库的社会制度性,提出了智库是一种“组织”的概念,认为智库是一种组织的安排(arrangement),企业部门、政府机构以及富人,拿出经费,交给特定组织的研究人员,完成研究方案,影响政府决策,体现特定集团的利益。^②

美国学者詹姆斯·史密斯(James Smith)在《思想的掮客: 智库与新政策精英的崛起》(*The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*)中梳理了政治精英和智库专家在美国的兴起和发展历程,认为智库是“在美国主流政治进程的边缘运行的、私人的、非营利的研究型团体,介于社会科学学术研究和高等教育之间,以及政府和党派政治之间”^③,强调智库的社会组织职能,指出智库主要是那些从事于力图影响公共政策的多学科研究的独立组织。

综上,虽然不同学者对于智库的定义和概念描述有所区别,但概念共识还是明确的。

一、机构性质

首先,智库是一个组织,不是自然人。作为专门从事公共政策思想知识生产和交换的组织化主体,智库是思想市场中知识的专业组织者和生产者。也就是说,智库首先是一种相对稳定的社会机构,是通过自主的知识产品对公共政策的制定产生影响的组织。智库是以从业者集体的智慧,通过科学的方法和研究,提出优化方案和决策措施,以此服务于决策的机构。作为一种社会组织,智库具有相对稳定的组织架构,具有固定的工作地点和长期的运作能力,是思想市场中的活动主体,而不是一些临时性的具有研究和咨询功能的组织和机构。

独立性是智库有别于其他政策研究机构的一个重要特征。虽然世界各国几乎所有的智库都具有某种特定背景,或是政府背景,或是党派背景,甚至

① Dickson Paul. *Think Tanks*[M]. New York: Atheneum, 1971.

② 唐纳德·E. 埃布尔森. 智库能发挥作用吗? [M]. 扈喜林, 译. 上海: 上海社会科学院出版社, 2010.

③ Smith James A. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*[M]. New York: The Free Press, 1993.

是某些利益集团背景,但是,至少在形式上,大多数智库仍然愿意把不涉意识形态的“独立研究”作为其运作的基本原则,标榜自己是独立的研究机构,并且都以代表社会利益作为其学术研究的基本出发点。无论是财团富豪出资建立的(如卡内基国际和平基金会),还是政府部门资助成立的(如兰德公司、国会研究部),或是社会名流倡议设立的(如布鲁金斯学会、传统基金会、卡特中心、尼克松中心),它们在体制上都是独立的,不受政府或财团的直接控制。智库的最高决策机构一般为理事会或董事会。

但是不可否认,智库并不是完全超然独立的,通常具有一定的利益导向性。在一些涉及公共利益的议题上,智库往往体现出多种利益的博弈。多数智库是介于独立与依附之间,差异只在于偏向于哪一端,完全属于某一极端模式的智库是较少的。

二、业务内容

就智库的业务内容而言,其最重要也是最本质的业务是通过生产智力产品,来满足不同用户不同层次、领域和类型的行政咨询及其对政策思想产品的需求。智库生产出的产品是智力劳动的结果,是具备专业技能的智库从业人员开发创造出来的新的思想产品和自主知识产品。著名经济学家科斯(Ronald H. Coase)1974年在发表于《美国经济学评论》(AER)的《产品市场和思想市场》一文中,强调思想市场(market for ideas)和产品市场(market for goods)是同等重要的。而具有知识密集优势的智库恰恰反映了思想市场的存在,适应了政策思想产品的市场需求。

在自由开放、多元竞争的思想市场机制作用下,智库的主要业务内容是行政决策支持和政策研究。主要从事对各类公众关心的或者关系国家地位和安全的政策问题的研究,就某些特定公共政策问题提供最优化的理论、策略和方案。一般情况下,不以学术研究、学科建设为己任,而是以解决现实性政策问题为主要的业务重心,强调实用性、时效性、对策性强的“经世致用”式研究。随着国际交流越来越频繁,智库越来越关注全球面临的共同问题,智库的思想不仅仅反映世界,而且会影响和改造世界。“跨太平洋伙伴关系协议”“亚投行”“金砖国家”等新理念、新框架,都是智库专家提出来的,智库的思想产品不仅越来越具有行动力,而且越来越注重话语权的竞争。戴维·M.里奇(David M. Ricci)在《美国政治的转变:新华盛顿与智库的兴起》(1993)中,首次将美国政府的巨大变革,归功于外部政策研究专家在政策制

定中话语权的提升。^①

智库研究的方法呈现跨学科面貌,强调集体合作式的研究,研究的视角可能各不相同,但其最终目的都是为了服务于现实。在研究方法上,注重实证研究和综合分析方法,实证研究所主张的对数据的采集和分析,成为智库报告质量的重要依据。而综合研究可以纵横捭阖,更为全面和相对真实准确地判断全球走势,避免盲人摸象、一叶障目的危险发生。^②

三、价值取向

智库以影响政府的决策为首要目标。智库的活动和产品的最终指向是要对公共政策的制定产生影响,这是智库的核心价值所在。因此智库也被称为“思想掮客”(idea brokers),智库通过为决策部门提供“智力产品”,假借政府之手,才能发挥其对社会运行的思想影响。因此可以说,智库是依靠其“影响”而生存的。

而为了达到影响政策决策的目的,智库的产品往往在注重质量的同时,更重视成果的推广。一般来说,是否有新思想,是否有合理可行的政策建议,以及能否把研究成果推销出去,是衡量一个智库是否成功的最重要和主要的评判标准。智库的行为目的决定了其价值取向。通常情况下,智库被视作非营利组织、社会公益组织,非营利并不意味着无利润;之所以将智库界定为非营利组织,主要是因为智库服务决策、影响公共方面的主要动机是为了政府公共事务更有效和更合理,至于利润,不过是其中的副产品。美国的绝大多数智库根据当地所得税法注册为非营利组织,从而获得免税资格。

作为一种思想产品,智库在思想市场上追求的利润不同于一般产品,智库从业者在向需求者提供智库产品时所追求的并不是利润的最大化,而是影响力的最大化。换言之,智库的利益来源是通过研究,提出有针对性的智力产品,影响公共决策和国家机构的战略部署,以此实现自身影响力的最大化,而不仅仅是为了获利。影响力对于智库而言,不仅重要,而且是其价值实现的前提和保证。智库的直接影响力,体现在智库产品被决策机构采纳的程度以及对政策形成的影响程度上;智库的间接影响力,表现在智库影响的政策所产生的后续政治、经济、社会效应上。总的说来,智库的影响力并非一蹴而就,而是具有递进性的。

① Ricci David M. The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks[M]. New York: Yale University Press, 1994.

② 沈国麟. 新型智库研究要有全球视野中国关怀[N]. 解放日报, 2016-05-24: 013.

第三节 智库特征与分类

对智库进行合理分类与准确定位是智库发展的必然。美国宾夕法尼亚大学由詹姆斯·G. 麦甘(James G. McGann)博士领衔的“智库与公民社会研究”(Think Tanks and Civil Societies Program, TTCSP)项目组从2006年开始主持启动了全球智库的调查,并逐步形成了相对稳定的排名机制和流程。2009年麦甘博士在美国《外交政策》第1期上发表了《全球智库报告》。这篇论文的内容受到了极为广泛的引用,成为智库研究者的必读篇目,同时也成为智库研究的最重要文献之一。该文将智库分为5种类型:政策制定型智库、政党代言型智库、影子型智库、学者型智库、社会活动家型智库。2011年出版的《全球智库报告》中,开始用量化和排名的形式分析各国智库的优劣,量化标准包括:智库参与公共政策数量、智库成果被公共政策引用数量等。^①如同对智库的概念界定一样,目前国际学术界对于智库的分类也没有统一的标准。国内外学者大多根据自己的研究目的,从不同的维度对智库进行不同的分类。以其内部因素如功能和需求等作为分类标准,智库在宏观层面可以形成以研究目标和研究领域2个维度划分的分类体系,在此基础上又可以形成多样化、分层次的智库类型。

一、基于智库的机构属性

智库作为一种稳定的社会组织形式,其创立与运行体现出不同的机构属性。根据机构属性的不同,可以将智库划分为官方附属的智库机构、半官方的智库机构、社会智库(民间智库)机构3大类。

(一) 官方智库

官方智库机构是指一国政府通过立法或者行政组织条例组建的存在于政府体系内部,为各级政府部门领导决策层提供决策咨询服务的机构。这些机构的工作主要是通过内部渠道向领导人直接提供决策参考,在政府内发挥着决策“内脑”的职能。

根据官方智库的服务层级不同,官方智库又可划分为中央政府型智库和地方政府型智库。根据中央政府的服务部门不同,官方智库又可划分为不同

^① McGann James G. The Think Tanks and Civil Societies Program 2011[R]. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2012.

类别。如美国的官方智库,从服务对象的层次上划分为直接服务于总统的官方智库、服务于中央行政部门的官方智库和服务于国会的官方智库等。

虽然完全独立的智库发展并不一定是最优模式,但保持智库发展的相对独立性,对于智库的研究以及智库委托方的决策参考而言,还是明智的选择。智库一旦依附性过强,则独立研究就很难真正确立起来。智库的过分依附属性既降低了其对公众话语的影响力,削弱智库的公共属性,也会对智库研究的议题选择、话语表述甚至是观点表达带来严重干扰,进而导致智库启迪公众的潜力难以充分发挥,降低了智库对社会发展应有的推动作用。^①

目前中国智库发展迅速、数量众多,但发展极不平衡,95%是官方智库。中国智库长期以来的依附属性一直较强,多数智库均有特定的服务对象,依附于党委与政府。

(二) 半官方智库

半官方的智库机构是指独立于政府体系之外,对政府政策的制定有重要作用的非政府机构。半官方智库一般通过接受政府资助来进行相关研究和咨询服务活动,往往与政府机构签订长期或短期的研究合同。半官方的智库又可分为2类:

一类是政府资助的智库,指政府通过财政资助或投资的方式建立,通过委托合同形式进行相关研究的政府咨询机构。这类智库并不直接隶属于政府或执政党,服务对象也不只限于政府机构或执政党组织。目前国内的大学附属型智库在某种意义上就可划入半官方智库。这些智库存在于所隶属的大学之中,除了承担着一定的理论研究和教学任务外,还从事研究政策问题、向政府部门汇报研究成果、公开发表文章、出版著作等工作。我国这类高校智库数量众多,在政府的决策中发挥着重要作用,具有自己的独特优势。2016年12月,南京大学中国智库研究与评价中心和光明日报智库研究与发布中心联合发布了我国首个智库垂直搜索引擎和数据管理平台中国智库索引(CTTI)。在CTTI(2017—2018)收录的489家来源智库中,高校智库共有255家,占52%;党政部门智库68家,占14%;社科院智库46家,占9%;党校行政学院智库44家,占9%;社会智库36家,占7%;媒体智库11家,占2%。不难看出,高校智库占据了智库市场的半壁江山。高校智库具有学科齐全、人才济济、对外交流广泛的优势,相较于政府智库、社会智库,高校具有三方

^① 周仲高. 智库的科学分类与准确定位[J]. 重庆社会科学, 2013(3): 116-120.