



# 政策变迁中的 专家参与

Expert Participation in Policy Changes

朱旭峰 著



# 政策变迁中的 专家参与

Expert Participation in Policy Changes

朱旭峰 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政策变迁中的专家参与/朱旭峰著. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 2  
国家社科基金后期资助项目  
ISBN 978-7-300-15187-8

I. ①政… II. ①朱… III. ①政策科学-研究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 017627 号

国家社科基金后期资助项目  
政策变迁中的专家参与  
朱旭峰 著  
Zhengce Bianqianzhong de Zhuanjiacanyu

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	165 mm×238 mm 16 开本	版 次	2012 年 3 月第 1 版
印 张	13.25 插页 2	印 次	2012 年 3 月第 1 次印刷
字 数	222 000	定 价	45.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

# 国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

## 专家推荐

改革开放以来，专家参与决策已经成为中国政策过程中的常态，并逐渐形成了中国特有的模式。朱旭峰博士的专著《政策变迁中的专家参与》紧扣这一时代脉搏，全面分析了专家参与中国政策变迁的不同行动模式，勾勒出中国模式的决策科学化民主化之路。全书理论上有较大创新、实证研究设计巧妙，案例资料丰富，是近年来研究中国政治体制改革和决策科学化难得的佳作。

——薛澜，清华大学公共管理学院教授、院长、长江学者特聘教授

朱旭峰博士的新作《政策变迁中的专家参与》一书，重点研究中国决策科学化民主化的过程中专家推动政策变迁的行动逻辑。本著作坚持历史唯物主义，比较好地使用了现代公共管理学和政治科学中一些有代表性的定性分析方法和研究手段。这一点值得学术同行借鉴参考。朱旭峰博士近年来学术成果颇丰，部分成果已得到国内外学术界的高度认可。我相信本书的出版能够为社会科学领域作出应有的贡献。

——朱光磊，南开大学周恩来政府管理学院教授、  
副校长、长江学者特聘教授

## 序 言

知识与权力之间的关系，一直是人类思想史上的一个核心话题。这一话题在公共政策科学中便引申为专家和知识在政策变迁中的作用。自 20 世纪 60 年代公共政策科学发展的早期开始，学者们就对专家在政治体系中的政策参与问题进行了深入研究。在接下来的几十年里，专家参与理论已经成为公共政策学科体系里越来越重要的分支。然而，专家参与通常被认为是政策变迁的原因：学者们主要探讨的是政策变迁是否以及在多大程度上受到了来自专家的影响。本书则希望回答一个反直觉性的（counter-intuitive）基本理论问题：政策变迁反过来是否会影响专家参与？这就意味着，如果我们能够回答这个理论问题，我们事实上承认了政策变迁和专家参与之间存在“内生性逻辑关系”（endogenous logic）——政策变迁和专家参与之间存在着互为因果的关系。

“专家”是运用专业知识去影响决策的特殊政策参与者。由于专家的特殊行政身份，他们的行动模式和策略选择与政府官员、企业家、非政府组织、公民等其他政策参与者相比，具有很大的不同。自中国共产党和中央政府提出决策科学化民主化以来，专家已经成为中国公共生活中不可或缺的一分子。他们活跃在公共领域的各个角落。一方面，他们经常受邀出席政府的政策咨询会，承接政府的研究课题，甚至给中央政治局领导讲课；另一方面，他们也会著书立说阐述与政府不同的立场，甚至公开批评政府的政策。很多专家在报纸和电视台开设有自己的专栏和栏目，他们也会把想法及时贴到自己的博客或微博上。但是，海内外对中国专家的跟踪和理论研究甚少。特别是，研究过中国专家或知识分子问题的海外学者大多被归为“中国学”范畴。无论是从期刊还是从学者共同体来说，中国学研究都很少和现代政治学及公共政策学开展对话。因此，站在公共政策一般性理论的层面考察中国专家参与政策变迁的行为模式及其选择机理的系统研究还不多见。本书就是试图构建一个关于政策变迁中专家参与的理

论，以解释在不同类型的政策变迁过程中中国专家的行动策略和选择机制。

专家总是试图根据自己的资源选择最有效的行动去实现对政策的影响。因此，过去的研究认为，专家掌握并合理使用某些资源，促使其在该政策过程中更有机会成为最终影响政策的关键参与者。这不难理解，一个专家如果和政府有着长期的合作关系，那他自然就会经常把自己的研究成果递交给政府部门。而没有建立起这种政府联系的专家只能寻求其他途径去影响政府。但是，专家拥有的资源并不能完全说明问题。在同一个政策领域中，存在着拥有不同资源优势的专家个体或研究组织。但在不同政策领域中，我们仍然能经常观察到专家表现出的截然不同的参与模式。可见，就一个整体而言，专家采用什么样的行动策略使其能够在某个给定的政策变迁过程中脱颖而出，取决于该政策变迁的性质。从这一线索出发，本书构建了基于政策变迁的属性和专家参与模式之间机理关系的理论。

本书提出了影响专家参与模式的两个社会政策变迁属性：“损失者嵌入性”和“知识复杂性”，并以这两个变量构建了解释专家政策参与的理论模型。这两个变量的提出发展了“政策网络”和“委托—代理”两大理论。一方面，过去针对政策网络理论的研究者的主要批评是，学者们始终没有构建起可验证的理论假设以建立政策网络的结构属性和政策过程状态间的联系。本书提出的“损失者嵌入性”概念，就是试图在政策网络的某个特殊结构属性与专家参与政策过程的行为模式之间建立起理论联系。另一方面，以往的委托—代理理论一般讨论代理人相对委托人具有的信息优势。但在专家政策咨询活动中，本书指出作为委托人的决策者在聘请专家为自己提供专业知识和信息的同时，也可能掌握并有动机不公开关键决策信息，因此在专家政策咨询中委托—代理的信息不对称关系可能是双向存在的。基于双向信息不对称状态的委托—代理模型，本书提出了知识复杂性的概念，以解释在专家政策咨询活动中，决策者和专家之间掌握知识和信息方面的局限和优势。

相应地，中国专家的政策参与可以分成四种行为模式。它们分别是“迂回启迪模式”、“直接咨询模式”、“外锁模式”和“专家社会运动模式”。特别是，本书创新性地地区分了专家在通过直接渠道试图影响决策不成功时，可能采取的在表现上都是利用公众舆论但在本质上却不同的两种间接行动策略：公众启迪和社会运动。这些理论贡献都是在政策过程和专家参与研究领域的前沿思想。

本书在研究方法上的一个特点是，采用利益相关者分析框架（stakeholder analysis framework），通过比较案例研究方法对理论假设进行检验。本书精心挑选了四个政策变迁案例，以代表理论上的四种政策变迁类型和相对应的专家参与模式。这四个案例分别是新城镇医药卫生体系、试点推广新型农村合作医疗制度、城市经济适用房新政、取消收容遣送制度。案例选择严格按照规范的比较案例研究设计方法，充分考虑了“理论复制”（theoretical replication）逻辑，并有意识地排除了各种干扰因素。例如，为了将专家的个人利益偏好降低到最低限度，本书所选取的案例均为社会政策。为了使比较案例讨论的口径一致，本书所选的政策变迁案例都是由国务院（或和中共中央一起）颁布、通过或批复的政策。另外，本书尽量克服访谈中的“内省性”（reflexivity）问题。

在本书的理论构建、调研和写作的过程中，有无数专家学者给予了我热情的指导和帮助。首先，在理论构建和实证研究中，我要感谢我的导师薛澜，以及朱光磊、杨龙、陈振明、王绍光、郑永年、蓝志勇、马骏、刘远立、葛延风、苏彩足、刘国材、陈汉宣、杨沐、邓正来、顾昕、王虎峰、崔之元、郭镇之、何包钢、毕建海、李成、孙同文、唐兴霖、薄智跃、杨国斌、蔡莉莉、王正绪、郭良平、黄奕鹏、杨立华、李文钊、郭超、湛学勇、张志斌、吴逢时、汪庆华、刘鹏、樊鹏、汝鹏、和经纬、胡颖廉等华人学者，以及 Elizabeth J. Perry、Joseph Fewsmith、Merle Goldman、Alasdair Roberts、David Shambaugh、Dan Guttman、Mitter Rana、Richard M. Walker、Jacques deLisle、John Kennedy、Thomas Kellogg 等外国学者。我还要感谢几位学生研究助理，他们在本书的基础资料收集等方面也做了大量的工作。他们是周辉金、华鹏伟、王倩茹、于雪松、陈廷佳、张培培等。在本书的成文阶段，我先后在南开大学、清华大学、中山大学、香港大学、韩国忠南大学、上海财经大学、复旦大学、澳大利亚墨尔本大学、新加坡国立大学、中国人民大学等院校作了相关的学术报告。在此，我谨向报告会和国际学术研讨会的所有组织者和参与讨论并分享观点的专家学者表示感谢！另外，本书可以说是两篇学术论文的扩写升级版。在此，我还要为在论文评阅和编辑过程中《社会学研究》和《公共行政》（*Public Administration*）两家杂志的主编、编辑和匿名评阅人表示感谢！

感谢国家自然科学基金管理科学部面上项目（项目号：70973058）为本研究提供资助。感谢国家社会科学基金后期资助项目（项目号：



10FGL008) 为本研究成果提供后期研究和出版资助。感谢中国人民大学出版社及策划编辑朱海燕、责任编辑李慧平和盛浩娟为本书的出版付出的辛勤工作。

朱旭峰

2011年11月

# 目 录

<b>第一章 引言</b> .....	1
一、专家参与的困惑.....	1
二、相关理论问题.....	8
三、新的视角：基于政策变迁的专家参与理论 .....	24
四、研究设计与案例 .....	37
<b>第二章 迂回启迪模式</b> .....	41
一、城镇医药卫生体系 .....	41
二、利益相关者分析 .....	47
三、专家的迂回启迪式参与 .....	52
四、平衡各方意见的新医改方案 .....	68
<b>第三章 直接咨询模式</b> .....	70
一、农村合作医疗制度 .....	70
二、利益相关者分析 .....	81
三、专家的直接咨询式参与 .....	90
<b>第四章 外锁模式</b> .....	98
一、经济适用房政策 .....	98
二、利益相关者分析.....	107
三、专家参与被“外锁” .....	119
四、2008年城市经济适用房新政 .....	138
<b>第五章 专家社会运动模式</b> .....	141
一、收容遣送制度.....	141
二、孙志刚事件和专家的社会运动式参与.....	150
三、对于其他竞争性解释的讨论.....	156
四、专家社会运动模式的最新案例.....	162

<b>第六章 结论</b> .....	175
一、比较案例总结.....	175
二、结论与讨论.....	178
三、通向决策科学化和民主化之路.....	180
<b>主要参考文献</b> .....	185

# 第一章 引言

## 一、专家参与的困惑

伴随着举世瞩目的中国经济体制改革，以“决策科学化和民主化”为目标之一的政治体制改革也在卓有成效地推进。1986年，时任中国国务院副总理的万里关于《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话被《人民日报》全文刊出标志着这场历史变迁的开端。<sup>①</sup>20多年来，党和国家领导人多次强调专家在重大决策事项中的作用，倡导通过建立一整套严格的决策制度和决策程序实现决策的科学化和民主化。胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出了推进决策科学化和民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，鼓励发挥思想库作用等重要指导意见。这是对新时期中国共产党带领全国各族人民发展社会主义民主政治建设道路的高度概括，也为中国共产党和中国政府在今后一段时期内进一步推进决策科学化和民主化指明了方向，更加激发了专家主动参与中国制度变迁的热情。近年来，我们可以从诸如国家科技、教育中长期规划、医药卫生体系改革、控制温室气体排放、农业现代化建设等各项关系到国民经济与社会发展的重大政策领域的决策过程中看到专家们的身影。

“专家”（experts）是运用专业知识（expertise）去影响决策的特殊的政策参与者。专家包括科学家、工程师、社会科学学者、法律工作者等。在中国，科学家和工程师（特别是科学院院士和工程院院士）经常主动进

---

<sup>①</sup> 参见万里：《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》，《人民日报》1986年7月31日。

入政策领域去影响政策，而且不只限于科技政策。<sup>①</sup> 社会科学学者包括在研究机构或大学任职的经济学家、政治学家、政策分析家、法学家或公共管理学家等。他们依靠自己的专家知识去影响政府决策。法律工作者，如律师，作为拥有法律专业知识的专家，在中国法律和制度不完善的情况下，也积极地参与影响政策的行动。<sup>②</sup> 但是，那些对影响政策并不感兴趣的学者或知识分子，在本书中被排除在专家的概念之外。为了发挥自己的影响力，专家们经常扮演着不同的社会身份：除了主要担当的政府智囊（government advisors）、学者（academics）、公众倡导者（public advocates）等身份以外<sup>③</sup>，他们还在“思想中介人”<sup>④</sup>（idea brokers）、“公共知识分子”<sup>⑤</sup>（public intellectuals）或“政策企业家”<sup>⑥</sup>（policy entrepreneurs）等身份之间进行着角色转换。

由于专家在政策过程中的特殊行政身份，他们的行动逻辑和策略选择与其他政策参与者是不同的。根据中国政策过程的实际情况，政府决策者们习惯上把政府外的“专家”认为是相对于“部门”的一种特指的行政身份。这就意味着政府决策者在面对专家的建议时，可以采取相对自由的态度决定是否采纳，但如果面对其他“部门”的建议时，本部门则必须根据组织程序采纳、反馈或答复。<sup>⑦</sup> “专家”和“利益集团”也是不同的。虽然这两类政策参与者均只能通过向决策者施加外部影响来推动或阻止政策变迁，同时他们也都会主动利用媒体去达到他们影响政策的目的，但专家主要是通过专业知识的表达去实现这样的外部影响，而利益集团影响政策的方式则更多的是通过那些需要动用资金、资源的私下游说和公开倡导活

① Cong Cao, *China's Scientific Elite* (New York: Routledge, 2004).

② Murray Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

③ Xufeng Zhu, "Government Advisors or Public Advocates? Roles of Think Tanks in China from the Perspective of Regional Variations," *The China Quarterly* 207 (2011), pp. 668-686.

④ James A. Smith, *Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite* (New York: The Free Press, 1991).

⑤ Richard A. Posner, *Public Intellectuals: A Study of Decline* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001).

⑥ John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed (New York: Harper Collins, 1995); Michael Mintrom, *Policy Entrepreneurs and School Choice* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000).

⑦ 关于中国的“部门”在政府过程中的地位与作用，可以参见朱光磊：《当代中国政府过程》，天津，天津人民出版社，1997；胡伟：《政府过程》，杭州，浙江人民出版社，1998。

动去实现。正因为如此，专家在政策过程中的行动逻辑及其实现政策影响的机理就是一个非常值得关注的课题。但遗憾的是，关于专家在中国政策变迁中的行动模式及其策略选择机理的系统研究还不多见，一系列问题还有待回答。

首先，转型期的中国专家在参与政策变迁的过程中到底有哪些行为模式？我们可以关注许多专家在政策过程中的不同行为。比如，有的专家能够参加中共中央政治局举办的集体学习，并为中国高级官员讲课；有的专家会承担政府委派的许多研究课题；有的专家在国内外学术期刊上发表了許多高水平的文章，而且在社会上知名度很大，但其政策建议对政府的影响却很小；有的专家被公认为官方高层智囊，但他们在媒体上发表言论时显得非常谨慎；有的专家的行为模式已经超出了普通专家的范畴，他们积极举办社会活动，创办非政府组织，开办网站等。在专家们如此纷繁复杂的行为模式中，我们是否能找出其内在的联系并将它们进行分类，以勾勒出中国专家在参与政策变迁过程中的行动模式？

其次，为什么专家在不同政策变迁的过程中倾向于选择不同的行动策略？我们还可以注意到，在不同的政策领域中，专家的行动策略也有规律性的差异。比如在有些政策领域，专家们倾向于采用内部咨询的方式向决策者提供意见；而在有些政策领域，专家有时候通过将自己的政策主张公开于媒体而向政府决策者施加影响；而在另一些政策领域里，专家无论怎么说怎么做都没有太多实质性的影响力。由此可以看出，在不同的政策变迁过程中，专家们只有采用某种倾向性的行动和策略才较有机会成功影响政策。这或许是由政策的某些属性导致的。如果专家不去遵循政策属性的内在规律，毫无策略性地表达政策主张，他们成功的机会就会小很多。此外，由于政策的某些属性决定了专家的某些行动策略更能有效地对政策产生实质性影响，在某些行动策略上拥有更大的资源优势的专家，就更可能在这个政策领域中脱颖而出，从而成为对推动该政策发生变迁的关键性人物。

最后，专家参与通常被认为是政策变迁的原因之一，但政策变迁反过来会对专家的政策参与模式产生怎样的影响呢？政策科学和政治学界在以往的研究中通常关注专家和专家知识一方的理论问题。这些问题被归结为“专家知识的性质”（nature of expertise）或“建议的政治学”（politics of

advice)。<sup>①</sup> 例如,从20世纪70年代以来逐渐发展形成的“知识运用学派”(School of Knowledge Utilization)主要关注的就是专家知识对政策变迁的影响力这一主题。<sup>②</sup> 在具体的研究问题上,诸如知识在对政策的影响过程中怎样架起桥梁以连接知识与政策之间的鸿沟,什么样的知识能够对政策产生什么样的作用,决策者在什么时候愿意听真相等问题都是他们关注的重点。但从我们的上一个问题引出的一个更具有普遍意义的理论问题是,我们希望回答的是政策变迁的属性反过来对专家的行为有什么影响这一问题。

西方观察者过去通常对中国的专家与政治权威之间的关系存在偏见。他们认为,由于没有民主选举,中国领导人在决策时是缺乏合法性的。因此,过去中国问题专家一般认为传统的官方专家在中国的政治舞台上扮演着政治权威合法性工具的角色。<sup>③</sup> 而最近的西方文献的态度是,政治权威为了驾驭知识分子,对专家们采用在行政和财政上进行控制和激励并举的措施,引导如中国社会科学院这样拥有官方背景的研究机构的专家们将精力更多地集中于去开展为政治权威服务的研究工作。<sup>④</sup> 同时,非官方思想库的兴起则被西方学者看做是非官方专家在政策领域中同官方专家互相竞

---

① Anthony Barker and B. Guy Peters (ed), *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1993); Bruce A. Bimber, *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment* (New York: State University of New York Press, 1996); Sabine Maassen and Peter Weingart (ed), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (Dordrecht: Springer, 2005).

② Carol H. Weiss and M. Buculavas (ed), *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington: Mass. D. C. Heath, 1977); Erik Albock, "Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science in Public Policy Making," *Policy Sciences* 28, no. 1 (1995), pp. 79-100; Peter M. Haas, "When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process," *Journal of European Public Policy* 11, no. 4 (2004), pp. 569-592; Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (New York: Cambridge University Press, 2004); Rejean Landry, Moktar Lamari, and Nabil Amara, "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies," *Public Administration Review* 63, no. 2 (2003), pp. 192-205.

③ Michel Bonnin and Yves Chevrier, "The Intellectual and the State: Social Dynamics of Intellectual Autonomy during the Post-Mao Era," *The China Quarterly* 127 (1991), pp. 569-593.

④ Margaret Sleeboom-Faulkner, "Regulating Intellectual Life in China: The Case of the Chinese Academy of Social Sciences," *The China Quarterly* 189 (2007), pp. 83-99.

争的力量,从而代表了中国走向民主化和公民社会的一支力量。<sup>①</sup>而另一个较普遍的观点是,在与官方专家的竞争中,非官方专家在政策影响力方面始终处于劣势。<sup>②</sup>因为非官方专家普遍抱怨,自己在争取研究经费、社会地位和政策影响力方面,都受到官方的歧视。

但是,国内学者近期开展的一系列实证研究反对上述观点。本书的作者已对专家在政策过程中的作用这一课题研究多年,并在国内外主流学术期刊上发表了一系列文章,与上述观点展开学术对话。

第一,笔者曾在《公共行政管理与发展》(*Public Administration and Development*)上发表的一篇文章中指出,具有官方背景的专家和非官方专家在行为上确实存在倾向性的差异。这是由他们所在研究机构的行政身份所导致的行政联系上的资源的差异所决定的。由于半官方思想库与政府之间存在着先天的行政联系,官方专家更倾向于通过内部渠道向政府输送研究成果和观点;而非官方思想库与政府间虽然也有联系,但这种联系相对松散,非官方专家在这个时候就更多地通过媒体等间接渠道向社会和政府表达意见。<sup>③</sup>可以说,专家们的行为模式是他们在有限的资源约束条件下为了更有效地实现其政策影响力的理性策略选择。

第二,一些事实应该引起国内外学者的关注。比如,官方专家并不是从来都不批评政府的政策。一个具有典型意义的例子就是2005年国务院发展研究中心葛延风研究员曾公开发布研究报告结果,指出国家的医药体系改革“基本不成功”。媒体的讨论对政府产生了强大的压力。自2006年开始,中国正式启动了新一轮医药体系改革的研究工作。2009年,中国

① Bonnie S. Glaser and Phillip C. Saunders, "Chinese Civilian Foreign Policy Research Institutes: Evolving Roles and Increasing Influence," *The China Quarterly* 171 (2002), pp. 597-616; Barry Naughton, "China's Economic Think Tanks: Their Changing Role in the 1990s," *The China Quarterly* 171 (2002), pp. 625-635; Makiko Ueno, "Northeast Asian Think Tanks: Toward Building Capacity for More Democratic Societies," In *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, ed. James McGann and Kent R. Weaver (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2000), pp. 221-243.

② Shai Ming Chen and Diane Stone, "The Chinese Tradition of Policy Research Institutes," In *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, ed. Diane Stone and Andrew Denham (Manchester and New York: Manchester University Press, 2004), pp. 141-162.

③ Xufeng Zhu and Lan Xue, "Think Tanks in Transitional China," *Public Administration and Development* 27, no. 5 (2007), pp. 452-464.



新医药卫生体系改革方案历时三年后最终出台。值得注意的是，葛延风并没有因在媒体上批评政府改革“基本不成功”而被政府边缘化。葛延风随后被晋升为国务院发展研究中心社会发展研究部部长，还在2010年受到中央领导的邀请，在中央政治局集体学习时为胡锦涛等中央领导同志授课。另一个类似例子的主角是中国社会科学院的于建嵘，现为农村发展研究所教授、社会问题研究中心主任。于建嵘公开批评过很多现行制度和地方政府官员，发起了“微博解救乞儿”和“随手送书下乡”等运动，已成为中国当前著名的公共知识分子和社会活动家。

此外，一些被外界普遍看做是纯民间思想库的专家或公共知识分子有时候也热心于为政府提供专家咨询服务。例如，北京天则经济研究所一直自称是独立的民间思想库。虽然天则经济研究所的专家，如著名自由派经济学家、前任所长茅于軾，经常公开批评政府政策，但我们可以发现在天则经济研究所开展的研究项目中，也非常频繁地接受政府的资助去开展对政府咨询课题的研究工作。<sup>①</sup>另一位享誉海内外的著名公共知识分子，清华大学的崔之元教授，2010年接受重庆市政府的邀请，挂职出任重庆市国资委主任助理。期间，他提出“国资增值与藏富于民并进”的思想，积极参与重庆市政府的国资增值、社会分红和国有企业管理等多项改革，推动重庆市市委书记薄熙来和市长黄奇帆所构建的“重庆经验”逐渐形成理论体系。同时，崔之元还在《重庆时报》开设了“两江观察”个人专栏，专门探讨重庆的发展问题。茅于軾曾被《南方人物周刊》评为影响中国的50名公共知识分子之一<sup>②</sup>；而崔之元更是曾被美国著名的《外交政策》(Foreign Policy)杂志评为最有影响的100名世界顶级公共知识分子之一。<sup>③</sup>可见，西方学者对中国官方专家和民间专家的差异化态度并没有什么道理。因此，笔者在一篇发表在《中国季刊》(The China Quarterly)杂志上的论文中指出，对中国思想库专家的正确的分析框架不应仅仅看他们的行政身份，而应该更多地关注专家参与行为的本身。<sup>④</sup>

第三，就个人资源来说，笔者的另一篇实证研究报告发表于《亚洲研究》(Asian Survey)，其中指出，专家的专业知识能力、行政联系和

① 参见朱旭峰：《中国思想库：政策过程中的影响力研究》，北京，清华大学出版社，2009。

② 参见《谁是公共知识分子》，《南方人物周刊》2004年9月8日。

③ “Top 100 Public Intellectuals,” *Foreign Policy*, May 15, 2008.

④ Xufeng Zhu, “Government Advisors or Public Advocates? Roles of Think Tanks in China from the Perspective of Regional Variations,” *The China Quarterly* 207 (2011), pp. 668-686.