

# 智库思想市场的功能、 规制和管理创新

王振霞

【摘要】完善的思想市场是鼓励创新的关键。高速发展的智库在中国思想市场建设过程中将扮演重要的角色，是“思想产品”的主要提供者，是创新的重要来源。本文在分析思想市场基本特征的基础上，结合中国国情，借鉴国外智库发展经验，探讨中国智库未来的发展方向。

【关键词】思想市场 智库 政策建议

〔中图分类号〕C932〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000—2952(2015)05—0071—05

## 一、思想市场特征及对智库 功能的认识

罗纳德·科斯(Ronald Coase)和王宁在《变革中国》一书中提到，思想市场与创新将直接影响中国未来经济可持续发展。<sup>①</sup>这一观点引发中国国内对“思想市场”的广泛讨论。研究认为，社会创新的动力和持续性源于企业、政府等各类组织对创意、理念以及观点等思想产品的获取和应用。思想产品既可以产生于组织内部，也可以来源于组织外部。思想市场的建设将为思想产品的供给者和需求者提供平台，通过竞争与合作，为各类现实问题寻求到最好的解决方案，有效地促进社会制度创新、生产和管理方法创新，以及公共政策创新。<sup>②③④</sup>

与商品市场一样，思想市场也是由三个部分组成的，即思想产品(ideas)、思想产品供给者(ideas owners)，以及思想产品需求者(ideas seekers)。近年来，智库(think-tank)作为特殊的思想产品供给者，其作用的发挥受到广

泛关注。智库集中大量知名专家，研究领域涉及经济、科技、文化等各个方面，并致力于当前重大战略问题提供政策建议，是很多新思想、新理念、新技术的产生源泉。同时，智库思想产品需求者包括政府部门、企业和民众，其影响范围广泛，有助于创新知识的有效传播。

2015年1月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。文件指出，中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑；是国家治理

① [英] 罗纳德·科斯、王宁：《变革中国》，徐尧、李哲民译，中信出版社2013年版，第254页。

② Barney, J. B., Firm Resource and Sustained Competitive Advantage, *Journal of Management*, 1991, Vol. 17 (1), pp. 99—120.

③ Chesbrough, H., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston: Harvard Business School Press, 2003.

④ Enkel, E., Gassmann, O., and Chesbrough, H., Open R&D and Open Innovation: Exploring the Phenomenon, *R&D Management*, 2009, Vol. 39 (4), pp. 311—316.

体系和治理能力现代化的重要内容；是国家软实力的重要组成部分。可见，对智库的建设和规制已经成为国家思想市场建设的重要组成部分。未来智库建设，需要清晰地认识智库在思想市场中作用的特殊性，才能有针对性地提出政策建议。

第一，智库提供的思想产品具有特殊性。从现实来看，智库提供的思想产品多以研究报告、新闻报道和内部报告形式出现，容易让人觉得智库主要从事现实问题和具体政策研究。但实际上，智库产品的“生产过程”更加复杂。卢中原提出，中国智库要敢于和善于揭示经济社会发展的趋势和规律，而不是停留在表面现象和短期变化。<sup>①</sup>所以，智库研究需要在前沿学术理论的支撑下，准确辨识现实问题的根源，并快速提出解决方案。

第二，智库与思想产品需求者之间关系的特殊性。基于对组织内部创新能力的激发，很多组织自己组建智库，如政府机关下设的官方智库等。现阶段，越来越多的研究质疑智库背景将影响其科学性、独立性和客观性。如徐共城指出，中国智库多为官方背景，独立性不强，专业化程度不够，不能很好应对市场变化。<sup>②</sup>李占峰等也认为：依附于政府的中国智库缺乏独立、自主和主动性。目前对智库进行监督管理和激励的制度框架缺失，不利于智库建设。<sup>③</sup>但是，完全独立的智库又面临着资金来源不稳定、研究力量薄弱的问题。智库背景与其独立性之间的关系成为智库建设的核心内容。

第三，智库与其他思想产品供给者之间关系的特殊性。目前，在中国具有智库功能的组织大致分为五类：政府下设的研究机构、事业单位下设的研究机构、企业下设的研究机构、民间机构下设的研究机构以及大学下设的研究机构。除此之外，高等院校、独立学者，甚至媒体等都具有思想产品供给者的特征。有的研究认为，应大力发展多元化智库，促进智库之间的竞争。但是，也有研究指出，思想产品供给者的数量与思想产品质量之间可能是负向影响关系，过度竞争将降低研究的水平，应将思想产品供给者控制在合理的范围内。<sup>④</sup>智库之间、智库与其他思想产品供给者之间的竞争与合作是有边界的，如何促进合理竞争，将涉及思想市场秩序建设问题。

第四，智库市场管理和规制的复杂性。早期西方研究者认为，人是具有完全理性的，任何抑制自由言论的做法都是错误的，言论自由有助于真理的发现和传播。<sup>⑤</sup>随着研究的深入，学者逐渐认识到真理的标准取决于社会所能接受的认知水平，即“是否是真理”取决于是否能对现象有所解释，并使人感到舒适（人们更加相信他们愿意相信或者符合其自身偏好的理论），今天的真理也许就是明天的迷信。<sup>⑥</sup>

科斯在1974年发表《商品市场与思想市场》一文，<sup>⑦</sup>运用法经济学的基本原理解释思想市场是否应该管制，以及如何监管。文中提到，由于商品生产者出于牟利的需要，可能会隐藏信息，使消费者的利益受到损害，因此对于商品市场的管制是被普遍认可的。与商品市场一样，思想市场也存在信息不对称现象，其“生产者”也会隐藏“思想产品”的信息。由于自利和自负，思想市场生产者总是认为自己的研究成果（言论等思想产品）接近真理，而不应该受到管制；或者出于牟利的需要而反对管制。所以，与商品市场类似，对思想市场也应该管制，并遵循成本—收益分析的原则。

## 二、国外智库的发展理念和运行机制特点

美国拥有当今世界上发展最快、研究能力最强的智库群。由于其研究成果的前沿性和被政府采纳的程度，以及在国际社会和媒体上的知名

- ① 卢中原：《中国智库的历史担当》，《全球化》2014年第1期。
- ② 徐共城：《欧美智库比较及对中国智库发展的启示》，《经济社会体制比较》2010年第2期。
- ③ 李占峰等：《中国智库发展亟需理念和制度创新》，《开放导报》2011年第6期。
- ④ Terwiesch, C., Xu, Y., Innovation Contests, Open Innovation, and Multi-agent Problem Solving, *Management Science*, 2008, Vol. 54 (9), pp. 1529—1543.
- ⑤ [英] 约翰·密尔：《论自由》，许宝婴译，商务印书馆1959年版，第17页。
- ⑥ Ingber, The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth, *DUKE Law Journal*, 1984, p. 25.
- ⑦ Coase, R. H., The Market for Goods and the Market for Ideas. In the American Economic Association, *Papers and Proceedings*, 1974, pp. 384—391.

度和话语权，被认为是各国智库学习的典范。

美国智库的产生可以追溯到“进步时代(Progressive Era)”，其目的是敦促政府在政治体制、经济领域、行政管理和公共事业等方面进行改革。美国民众认为，与政府的研究部门相比，智库更加具有前瞻性、更加鼓励争论。智库依托专家的知识 and 见解，借助科学研究的手段解决公共问题，能达到提高政府工作效率和资源配置效率的目的。由于没有直接的利益关系，智库更加容易突破政府部门界限，实现多个部门联合研究。第二次世界大战之后，发达国家的政府机构逐渐庞大，政府通过自己努力深化改革的能力遭到质疑。同时，美苏两个超级大国意识形态之争愈演愈烈，具有前瞻性和战略性的研究变得至关重要，这为智库发展提供了前所未有的有利环境。智库被诸多研究者称为继立法、行政、司法和媒体之外的“第五种权力”。<sup>①</sup>

安德鲁·里奇指出，智库应成为独立的、无利益诉求的非营利性组织，其主要的产品是专业知识和思想，并依靠这些来获取支持并影响政策制定过程。<sup>②</sup>但是，随着全球不同国家智库的多样化发展，对智库的独立性、非营利性以及影响公共政策决策过程等问题也有不同的解读，并就此展开广泛争论。

第一，智库独立性的塑造。一般认为，智库独立性的最大体现是资助资金的多元化。不依赖单一组织的资金可以保障研究结论的中立性和客观性。例如美国很多智库与政府、党派保持着一定的距离，不接受党派捐赠或者不接受合同制课题等。但是，这并不影响美国智库与政府之间的紧密联系。“旋转门”是美国智库与政府紧密联系的重要方式。通过智库学者与政策决策者之间身份的转换，美国智库不仅向政府输送研究成果，也向政府输送决策人员。为保持公信力，美国智库更加重视智库资金来源的多样性、透明的财务制度、研究人员科学的选拔机制以及良好的激励机制。

特别需要关注的是，近年来德国智库在社会改革中发挥着巨大作用，使得社会开始重新认识智库背景与独立性之间的关系。德国很多智库都是政府或者党派资助的，有些德国知名智库基本上完全由某一政党资助，但是德国智

库并没有表现出只是政府的研究工具或者是政府某些部门职能的延伸等特征，而是能较好地通过学界或者政界有影响力的专家，致力于弥合政党纲领与执行政策之间的合法性鸿沟。<sup>③</sup>

从德国智库和美国智库的比较来看，官方背景和资助来源并不是判断其独立性的唯一标准，优化组织治理结构、完善人才选拔激励机制以及增加财务制度透明性等，将直接影响智库思想产品的客观性和前瞻性。这是智库建设的关键问题。

第二，智库间竞争和监管问题的反思。思想市场与商品市场类似，鼓励智库之间（智库与大学之间等）的良性竞争将有助于发挥市场机制的积极作用。思想市场对社会的重要意义之一就是自由辩论，不断发现谬误、鼓励创新。随着经济全球化程度进一步加深，各个国家都面临着复杂多变的国内外环境，在这种情况下，多元化的智库建设有助于创新知识自由传播，有利于优化市场资源配置和社会进步。

但是，思想市场自由争论与智库自由竞争是否是同一概念？鼓励智库竞争是否意味着不能对智库进行除了市场机制自身约束之外的监管？费兰克·奈特曾经写道：最大的谬误莫过于把自由和自由竞争混为一谈。<sup>④</sup>正是由于思想市场具有与商品市场同样的缺陷，也存在市场失灵，所以对思想市场的监管是不可避免的。

近年来，全球智库发展迅速。根据美国宾夕法尼亚大学智库和公民社会研究项目发布的《全球智库报告》统计，2008年全球智库有5456家，到2012年就发展到6603家。智库之间竞争激烈程度日益加剧，这一方面有利于研究内容的扩展和研究深度的增加，但是另一方面也加大了智库获取资源的难度，使得智库不得不将更多的注意力转移到对成果的宣传和对资源的争夺上。

① 任晓：《第五种权力：美国思想库的成长、功能及运作》，《现代国际关系》2000年第7期。

② [美]安德鲁·里奇：《智库、公共政策和专家治策的政治学》，潘羽辉等译，上海社会科学院出版社2010年版。

③ 丛伟丽编：《德国社会民主党的现代化：智库的作用》，《国外理论动态》2011年第4期。

④ Knight, F., *The Ethics of Competition*, Transaction Publishers, 1997, p. 44.

出于吸引决策者、公众以及媒体的关注以提高自身知名度的需要,智库将可能更加关注现实问题和解决方案,更加贴近现实。但是,也可能导致智库缺乏对长期问题研究的兴趣和耐性,而只关注于短期、紧急问题,使得研究的深度和创新性受到挑战。特别是随着互联网技术的发展,关注智库研究成果的群体更加庞大,智库学者学术成果将面临来自社会各个群体的质疑和争论,研究压力也将日益增加,从而失去对高素质人才的吸引力。

解决这些问题,需要政府管理者与智库共同努力。一是重视学科带头人制度建设,以吸引长期致力于某一领域研究、并具有良好学术名声的知名学者,这是美国智库建设的重要内容。良好的学术名声是竞争力和公信力的体现,可以避免智库为了争夺资源而丧失公信力。二是逐步细分智库市场,促进智库服务专业化。欧美国家智库服务体现在政治、经济、外交、社会生活等各个领域,逐步细分的智库市场有利于专业化的培育,树立良性竞争秩序。三是建立科学合理的激励机制。对不同研究性质的智库,其人才选拔和激励机制可以有所区别,但是都要以研究质量的考核为中心,如兰德公司建立的内部外部双重考核的“兰德特殊研究标准”。<sup>①</sup>四是依照法律和规定对言论边界进行管理。言论自由并不代表不能管制。在20世纪之前,美国联邦最高法院拒绝就任何“言论自由”的联邦法律进行司法审查。而第一次世界大战时期,在“明显且即时的危险”情况下,美国司法界则认为应制定法律来防止言论可能带来的实质性危害。一战之后,美国司法界逐渐在公民言论自由和国家安全需要之间寻求平衡。

第三,智库研究成果的政策导向与学术严谨性之间的权衡。从欧美智库发展现实看,智库学者的研究成果很多在研讨会、书籍、报纸、新闻采访、专栏等发表;而大学研究者的成果多以同行评议期刊、学术专著以及教材等形式发表。出于对成果营销的需要,智库学者会经常出现在媒体中,而大学研究人员的媒体曝光率相对不高。据此,很多研究认为,与大学相比,智库研究的政策导向性明显,但是可能会牺牲学术的严谨性。

事实上,从思想产品的产生过程来看,智库和大学是没有明显差异的,都需要依靠理论支撑、科学研究方法以及相应的学术价值;两者之间明显的区别在于成果传播和宣传的角度不同。有的欧美智库学者可以通过“旋转门”等方式,或者自身良好的学术名声以影响决策。也有的智库需要其研究成果被报纸、电台和电视引用和报道,然后吸引利益相关者的关注并资助其深化研究,最后才能被决策者应用。在这种情况下,智库不得不放弃过于严谨的理论推导和专业术语,而采取简化的语言和直接的政策建议,但这只是为了“营销产品”而牺牲研究成果在形式上的学术性,并不是牺牲成果本身的“学术含金量”。

### 三、中国智库的现状和管理创新建议

在中国,现代意义上的智库大多产生于20世纪中后期。早期中国智库的主要工作是政策宣传而非系统研究。<sup>②</sup>随着中国经济快速增长和全球化趋势带来的诸多新问题,智库在中国经济转型发展过程中逐渐发挥作用。但是,与智库数量激增相比,中国智库的影响力和创新力尚显不足。从全球智库排名看,在不包含美国智库的情况下,世界前100名的智库只有5家来自中国;而在包含美国智库的排名中,世界前150名智库中只有6家来自中国。<sup>③</sup>从智库研究领域看,中国智库在国际事务、技术领域等方面作用不足,尚不具备引导国内知识创新氛围、为国家各领域改革提供智力支持的能力。《关于加强中国特色新型智库建设的意见》提到,中国智库的重要地位没有受到普遍重视,具有较大影响力和国际知名度的高质量智库缺乏;提

① 安淑新:《国外智库管理运行机制及对我国的启示》,《当代经济管理》2011年第5期。

② McGann, James G., Chinese Think Tanks, Policy Advice and Global Governance, *RCCPB Working Paper # 21*, March 2012.

③ McGann, James G., Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice, *Think Tanks and Civil Societies Program University of Pennsylvania Philadelphia, PA USA*, 2012.

供的高质量研究成果不够多，参与决策咨询缺乏制度性安排，智库建设缺乏整体规划，资源配置不够科学，组织形式和管理方式亟待创新，领军人物和杰出人才缺乏。

针对中国智库的发展现状与存在问题，在借鉴国外智库发展经验基础上，本文对中国智库建设提出以下几点建议：

第一，以组织治理结构改革为依托，塑造智库的独立性和客观性。所谓独立性和客观性是指建立完善的制度和独立的运作原则，树立研究题目与智库自身利益之间“隔离的墙”，使得智库研究结论不受资助方、媒体，甚至公众偏好或者喜好的影响，而是坚持研究的科学性、前瞻性和一致性。

对于中国智库而言，智库背景不应作为衡量智库独立性的唯一标准。智库治理结构改革是未来中国智库建设的关键。智库治理结构改革的方向，一是强化学科带头人的积极作用，重视专业研究团队建设。智库学科带头人应具备良好的学术声望和严格的自律能力，凭借其长期以来研究能力和观点的一致性和科学性，树立智库严谨的名声。二是灵活调整智库组织框架结构。在常设科研团队的基础上，组建临时研究团队或项目组，集中力量突破需马上解决的紧急问题。这样一方面可以集中力量、提高效率，另一方面也可以将智库与资助方隔离，保持研究的客观性。三是规范智库与思想产品需求者之间的关系。完善课题招投标制度，通过政府采购、专家匿名评审等方式，保证课题研究的质量和客观性。四是探索智库资助来源的多元化，适当鼓励民间资本以投资或者捐赠等方式参与智库建设，既可以稳定智库

的资金来源，也可以强化其研究的独立性。五是细化智库内部分工，提高科研服务的质量。对科研辅助工作应明确其分工，尽量减少文件整理、报送等工作对科研时间的挤占。

第二，建立多层次智库体系，兼顾智库学术前沿和政策智囊双重属性。一是对已经具有较好基础的智库，鼓励其成为兼具综合性和专业性的智库，既能把握经济体制发展规律，判断重大战略改革问题的方向，也能提出改革的具体政策建议和实施步骤。二是对规模不大、研究人员学术背景相近的智库，鼓励其长期致力于专业研究，动态跟踪学科前沿进展，定期发布研究成果。三是建立研究智库发展规律、排名和贡献率的专门组织和机构，定期发布智库研究报告。

第三，鼓励智库交流与合作，探索建立智库规制管理准则。加强对中国民间智库、非营利性组织的资金支持，鼓励智库之间良性竞争。同时，也应提高智库建设的质量，避免过度竞争。在树立良好的知识传播氛围、尊重学科权威的同时，也应避免智库学者隐藏信息、扭曲信息和垄断话语权。

第四，善用传播媒介，丰富成果转化渠道，积极扩大影响力。在深入分析、严谨论证的基础上，智库应该积极利用合适的平台对外发布研究成果，树立品牌。智库应重视新媒体传播方式和范围，建立多元化的成果发布形式，这有助于扩大正面影响，不断提高社会公信力。

本文作者：中国社会科学院财经战略研究院助理研究员、经济学博士  
责任编辑：任朝旺

## The Think-Tank Market for Ideas: Function, Regulation and Management Innovation

Wang Zhenxia

**Abstract:** The market for ideas is the key to encouraging innovation. Think-tanks are the main supplier of the product of “ideas” and the “pool” of innovation, and play an important role in Chinese market for ideas. Based on the analysis of foreign think-tank development experience, the article will draw some suggestions on how to build the Chinese-style think-tanks.

**Keywords:** the market for ideas; think-tank; policy suggestions