

高校智库建设的制度基础与优化策略

张丙宣¹, 林 洁²

(1. 浙江工商大学公共管理学院, 杭州 310018; 2. 浙江工业大学建筑工程学院, 杭州 310014)

摘 要: 高校智库是国家治理体系的重要组成部分,在国家治理中扮演着越来越重要的角色。然而,行政化、碎片化和封闭化的内部治理结构,营利性、庸俗化和政治化的行为取向严重制约了高校智库的发展和功能的发挥。这些问题根源于公共教育资源的行政化配置、量化绩效考核的强激励机制以及运动式治理等制度,这些制度造成了智库的依附式发展。因此,应该细化智库建设的顶层设计,转变教育主管部门的职能,减少直接微观管理,强化宏观监管,优化公共教育资源的配置,完善智库内部治理机制,建立开放的对外合作机制。

关键词: 高校智库; 国家治理; 行政化; 依附式发展

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851 (2017) 02-0159-05

我国高校智库建设虽然起步晚,但是发展迅速,尤其是近年来随着智库建设顶层制度的出台,我国高校智库正迎来发展的春天。因聚集大规模高端人才,高校及其智库应该在国家治理体系和治理能力现代化过程中发挥非凡的作用。然而,近年来,我国高校智库建设中产生的种种乱象,不仅阻碍了智库功能的正常发挥和智库的健康成长,也不利于国家治理能力和治理水平的提高。因此,应该认真反思我国高校智库建设。

一、问题提出与研究述评

智库(Think Tank)又称为思想库或者智囊团,它们研究社会、政治、经济、军事、文化等问题,为政府或企业出谋划策、提供最佳的政策方案、方法和思想的公共研究机构,它们大多数是非营利组织。高校智库是智库的一种,它是由高校设立的旨在通过发挥高校人才和智力集聚的优势,围绕国民经济发展中的某些重大问题开展跨学科、跨领域研究的机构或组织。高校智库为党和政府决策提供智力支持,促进决策的科学化和民主化,高校智库是国家治理体系的组成部分,是国家软实力的体现,也是一个

国家国际竞争力的标志。高校智库在人才培养、战略研究、政策建言、舆论引导和公共外交等方面发挥重要作用。中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》和教育部颁布《中国特色新型高校智库建设推进计划》,为高校智库的发展带来了契机。

在高校智库的研究上,朱旭峰认为我国智库研究应坚持国际比较和本土研究并重,从宏观体制、中观模式和微观行动三个方面开展;^[1]陈丽认为处于初步发展阶段的我国高校智库遵循政治逻辑和市场逻辑,但是这两种逻辑制约了高校智库的发展。^[2]有学者指出我国高校智库组织管理体制不畅,且运行机制滞后,^[3]尤其是在大数据时代,高校智库建设缺乏数据共享意识、缺乏有效的成果转化机制以及对外合作交流机制不健全等。^[4]还有学者认为应该处理好智库建设与核心职能、智库建设与基础科学研究、特色资政建议与一般性资政建议等关系,^[5]尽可能避免干扰高校智库的健康发展,最大限度地发挥高校智库的优势和特色,^[6]通过服务地方政府决策来获得发展空间。^[7]既有文献从研究范式、发展逻辑以及建设方向等方面讨论了高校智库建设,这些研

究为本文奠定了坚实的基础。

然而,需要指出的是,现有研究多停留在理论规范层面的宏观研究,缺乏中观或微观层面的实证研究,尤其是对时下高校一哄而上地盲目建设智库等乱象,缺乏深入的分析。在既有研究的基础上,本研究旨在反思我国高校智库建设的种种乱象,认为这些乱象既不是偶然的,也不是孤立的,而是有广泛的组织和制度基础。为此,本文从中观的组织和制度层面反思我国高校智库建设,在列举高校智库建设乱象的基础上,深入剖析其存在的组织和制度根源,并提出完善的对策建议。

二、高校智库建设存在的突出问题

高校智库应该服务于现代国家治理。但是,在内部治理和行为模式上存在的失当行为,使高校智库不能有效地满足国家治理的需要。

(一)内部治理的过度行政化、碎片化和封闭化

高校行政化问题由来已久,然而,近年来高校智库治理的行政化趋势越演越烈。在管理体制上,高校智库多实行分管副校长直接领导并兼任智库主任的管理体制,这种管理体制以权力集中和“自上而下”的领导为特征,阻碍了高校智库的发展。^[3] 智库人员规模受到高校编制的严格限制。例如,2016年浙江某高校新增8个智库,每个智库有2~5个编制。高校智库财务不独立,经费使用受到高校财务和高校行政的严格控制。过度行政化不仅导致智库小而全、大而全,而且阻碍了智库间的有效交流与合作,造成“库多智少”、“大而不强”的问题。简单主义的行政化逻辑和碎片化治理造就了智库封闭的人才培育机制,导致智库无法捕捉政府的具体政策需要,封闭性运作造成了知识生产的封闭性和研究成果的“水土不服”,智库研究供需之间严重脱节。^[4]

(二)部分高校智库的营利性和附庸化

尽管高校智库具有公益的、非营利的属性,但是,经费不足、财务不独立迫使不少智库为生存而营利,沦为金钱和权力的附庸。不少高校把智库建设作为提升高校排名、获取资源的谋利手段,尤其是财政支持的政策研究;为此,有些智库的负责人或主要成员,一手办智库一手办企业,他们以智库的公益和非营利组织的名义向政府部门和社会争取经费支持;通过办企业或担任独董,他们以项目咨询、资金运作、商业经营等形式获取收益。^[8] 这种以个人利益为取向的行为,致使高校智库不敢、不能说真话,仅仅阐述特定行业或职能部门的利益,为它们“代言”,

放大它们的声音。

(三)智库建设的机会主义行为

高校智库建设和成果转化都有不同程度的机会主义倾向,这种倾向应该引起高度警惕。自2014年教育部颁布《关于加强中国特色新型高校智库的意见》以来,高校智库遍地开花、一哄而上,“智库大跃进”的趋势至今未得到有效遏制。这种追求短、平、快的智库建设思路导致高校自身的智库化,偏离了高校的办学宗旨。成果被决策者采纳是智库成果转化的形式之一,尤其是领导的批示,已成为智库考核的主要指标。为此,部分高校智库的精力不是放在扎扎实实的调查研究上,而是放在如何投机取巧地获得领导的批示上。甚至出现把同一份智库报告转换多份,调整表达方式,多次申报,拉关系找领导画圈批示等等失范的现象。

(四)智库建设的政治化倾向

近年来,不少高校把智库建设视为一项政治任务,打着建设智库的名义来提高其在各种高校排行榜中的排名,而不管其是否具有学科背景、人才队伍、经费等现实条件,都要大干快上地建设。过多的人力、物力投入到众多低小散的智库上,不仅偏离了高校教学科研的本职工作,也浪费了宝贵的资源,反而掩盖了高校发展中面临的更为紧迫的问题。行政化、庸俗化和机会主义倾向使智库“扭曲信息以服务于特定的政策偏好或既得利益者”;^[9] 智库情报不是为决策者提供基于多个科学的可行的备选方案,而是刻意地迎合决策者,主动传递决策者偏好的信息甚至是扭曲信息。^[10]

简言之,高校智库治理的过度行政化,不利于智库的制度建设,导致智库的利己主义和机会主义倾向,使它既没有反映社会的需求、增进政治协商和社会协商、培养社会公众的政治参与意识,也没有开展前瞻性的研究以从思想和战略层面去引导政府决策。

三、高校智库建设的制度分析

高校智库建设中的乱象不是孤立的、偶然的,而是有其深层的制度根源。其中,政府决策模式的转变、高等教育分权化和市场化改革、公共教育资源的行政化配置与量化绩效考核的强激励机制以及运动式治理等共同造成了高校智库的依附式发展。

(一)政府决策过程:从封闭走向开放

高校智库是准官方智库,是政府外围决策咨询体系的构成部分。它与官办智库和民间智库共同构

成政府决策的咨询体系,在政府决策过程中发挥着提供信息、建议和备选方案等功能。长期以来,关门决策是我国传统政府决策的主要方式。议程设定、方案制定、选定方案等整个决策过程都由政府或职能部门主要决策者拍板,专家或智库作为幕僚参与决策。幕僚式参与受到我国古代强调君主应当“礼贤下士”、贤士应当“净言进谏”的“幕僚文化”的影响,但是“幕僚文化”存在的君主不纳谏、贤士散的内在张力造成了我国智库的内生性和嵌入性特征。^[1]改革开放以来,全能型政府向有限型政府的转变推动了政府决策的科学化和民主化。随着政策研究室、政府研究室等官方智库的建立,民间智库和高校智库也开始出现并参与到政府决策过程中,关门决策模式逐步被打破。同时,决策的民主集中、协商民主、跨部门协调机制以及各级政府的政策创新或试点等为智库发展提供了制度基础和现实条件。但是,高校及其智库在短期内却无法满政府的新要求。

(二) 高等教育分权改革和市场化改革

高校智库直接受到高等教育分权改革和市场化改革的影响。计划经济时期,高等教育高度集权的管理体制和条块分割的领导体制,适应了国家建设和国民经济发展的需要。改革开放后,为激发高校活力,国家在高等教育领域实现分权改革,1999年确立了中央和省两级管理、以省管理为主的体制。^[11]改革扩大了高校的自主权,1986年的《高等教育管理职责暂行规定》赋予高校在招生、经费管理、基本建设、人事管理、职称评定与学位审定等方面的自主权。改革使高等教育经费来源呈现多元化趋势。1992年高等教育经费体制确立为以财政拨款为主,但是财政性教育经费占教育投入总额的比例从1978年的95.70%持续下降到2006年的谷底(45.2%),随后又升高到2014年的60.32%。同时,中央财政投入的比重从1978年的100%下降到2014年的31.22%;地方财政投入的比重从0飙升到2014年的68.78%;高校自筹经费从1978年的4.30%攀升到2014年的39.68%。^[12]为弥补教育经费不足的问题,高校采取了诸如集资办学、兴办校产、创办“独立学院”以及教师兼职办企业等创收手段。

应该指出,高等教育分权改革并没有废除行政化,也没有减少行政干预,而是强化了省级政府及其教育主管部门的权力;过度的行政化阻碍了高校智库与官方智库、民间智库的横向合作与协同;市场机

制确实一定程度上缓解了高校办学经费不足的难题,也使高校和智库更加贴近社会和企业的需求。但是,在高等教育分权化和市场化改革过程中,与集资办学、创办“独立学院”相类似的是,智库被高校视为牟利创收的“猎物”。

(三) 激励机制与软预算约束

智库的运行受到激励机制的诱导。高校的激励机制由公共教育资源行政化配置机制、绩效薪酬分配机制和量化考核机制构成。高校行政化的实质是资源的自上而下地分配,即高校向政府教育主管部门争取投入,教师向学校争取资源。为调动高校教师的积极性,目前许多高校普遍采取绩效工资制、职称晋升机制甚至是非升即走的强竞争机制。研究基金拨款占政府拨款的比重越来越大,政府科研管理部门越来越侧重于短、平、快的科研项目、平台建设、人才项目等;重数量、轻实效、轻质量的量化绩效考核这一简单主义的行政逻辑通行无阻。

在资源行政化配置的硬约束和量化绩效考核的强激励下,软预算约束逐步成为高校及其教师的回应和反制机制。软预算约束指当国有企业亏损时,政府被迫追加投资或减少税收或增加补贴,以确保它不破产。^[13]这一概念被广泛应用于在短期内无法被取代的下级向上级索取资源的行为。不少高校和教师用同一个项目向不同部门申请经费,诸如特色学科、重点学科等不断重复创新,以此向政府教育主管部门、科研主管部门索取资源,即使项目无法完成,高校也不必担心破产,因为政府会出手援助,由此产生了我国高校的软预算约束综合症。

软预算约束机制助长了智库的盲目建设,并造成各种不负责任的行为。应该指出,高等教育管理体制和经费管理体制的改革并没有达到硬约束的目的。然而,通过资源诱导的竞争机制,政府教育主管部门的确增强了对高校的过程控制,使高校向政府倡导的政策方向靠拢,但是也削弱了对高校科研质量的控制。

(四) 运动式治理与依附式发展

高校智库建设中一哄而上的机会主义行为是高校运动式治理的新形式。运动式治理是暂时打断官僚体制中常规运作过程,代以“自上而下的政治动员方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务”^[14],它在我国政治、经济和社会等各领域广泛存在。高校一哄而上地建设智库、抢占先机的非理性行为是行政领域中运动式治理在高校的延伸,也是高校对公共教育资源行政化配置的响应。

实际上,运动式治理是反制行政领域中的官僚主义的一种策略,这种策略不能经常使用,但是,近年来高等教育领域运动式治理越来越常态化。

独立性不强、营利性、庸俗化和政治化趋势是高校智库依附式发展的表征。高校智库的依附式发展既不完全是简单的供需不对称的问题,也不完全是高校智库竞争不足的问题,而是源于高校本身的依附式发展。依附式发展是高校智库在面对“制度复杂性”情景下的回应机制。^[15]在智库的依附式发展中,行政权力的逻辑很强大。近年来高校智库的发展得益于国家治理体系和治理能力现代化的战略构想和政府不断加大对高校智库成果的采购。政府采购以及干预方式的变化,不仅影响着高校智库独立性,而且也会重新塑造高校智库的内部治理结构与发展战略。

四、优化高校智库建设机制,推进国家治理的对策建议

高校智库嵌入在国家治理体系和各种复杂的制度之中,其发展呈现显著的依附性特征。在国家治理中,高校智库并不是与政府唱反调,而是帮助政府诊断和解决经济社会发展中的难题,提高国家治理能力。欲矫正失范行为,未来的高校智库建设应当被置于国家治理体系中,细化顶层设计,深化管理体制变革,转变教育主管部门的职能和教育资源配置机制,减少直接微观管理,强化宏观监管,完善智库内部治理机制,建立开放的对外合作治理机制。

(一) 细化高校智库的顶层设计

十八大以来,我国智库建设的规章制度不断完善,尤其是《中国特色新型高校智库建设推进计划》和《关于加强中国特色新型智库建设的意见》构成了高校智库建设的总体框架和顶层设计。然而,高校智库建设仍需要切实可行的操作性细则。为此,高校智库顶层设计的细化应该从“新型”和“特色”切入,深化智库管理体制变革,调整政府教育主管部门、高校与高校智库之间的关系,在智库资源的配置、人才培养、综合协同等方面进行整体系统的规划设计,整合高校内部、高校之间以及高校之外的资源,形成相互协同、互为支撑的新型智库建设体系;将智库的顶层设计与高校智库的先行先试相结合,激活智库的活力。^[16]

(二) 转变政府职能,优化资源配置机制,强化宏观监管功能

近年来,各级政府加大投入支持高校智库的发

展,然而,在考核指标的设定、研究经费的配置和使用等方面,政府对高校和高校智库过多的微观管理和直接干预束缚了智库的发展。为此,应该转变教育主管部门的职能,规范部门的行为,变微观管理为制度建设和宏观监管;建立部门权力清单和责任清单,厘清部门与高校、智库的边界,缩小教育主管部门的干预范围,在资金分配、经费使用等方面给高校和智库更多的自主权;扩大智库成果的政府采购范围;实行第三方评估,实行智库的动态调整和淘汰机制,强化对智库成果质量的监管,预防智库为特定利益集团代言,确保智库成果的客观性和中立性。

(三) 加强高校智库内部治理的制度建设

为破解高校智库建设中行政化、碎片化和封闭化的难题,迫切需要一套良好的智库内部治理制度。减少行政主管部门或高校对智库的直接行政干预,提高智库的自主性,为智库的成长留足空间。打破管理制度的藩篱,整合资源,提高智库的整体实力。从区域和国家重大现实问题和长远战略问题出发,打破高校编制对人才流动的束缚,跨学科跨领域整合高校的人才和学科资源,协同推进智库平台和专业智库团队的建设。探索智库成果的评价机制,完善智库成果的评估办法,提高智库成果的质量;将决策咨询等智库成果纳入教师业绩奖励和职称晋升的评价体系中,置于与基础性研究成果同等重要的地位。

(四) 建立开放的对外合作机制

要发挥高校智库在国家治理中的积极作用,必须打破高校智库封闭的知识生产机制。高校智库必须走出高校,实现知识生产与社会实践的良性互动,建立开放合作的知识生产机制。为此,应该建立区域性或全国性高校智库联盟。在条件成熟的区域开展辖区高校的资源、人才共享和横向合作,建立区域高校智库合作联盟,服务于区域社会经济发展。建设人才交流中转站,采取项目化的运营机制,将政要、企业家以及社会知名人士等社会资源引入高校智库,校外智库人才实行年薪制、不纳入高校教师的编制管理和职称晋升机制,高校智库建成人才交流的平台。高校智库应该逐步走向国际化,开展对外人才交流和项目合作研究,提高国际话语权。

五、结 语

虽然我国智库建设起步晚,但是近年来政府治理转型对智库提出了新要求,智库在公共决策中的作用越来越重要,也迎来了快速发展的春天。然而,高校一哄而上地重复建设低、小、散智库的种种乱象

引发了政府和社会的高度关注。本研究从中观层面上的组织和制度层面反思了我国高校智库建设。研究认为,高校智库建设普遍存在的过度行政化、碎片化、封闭化、营利化、庸俗化、政治化等问题,根源于高校及其智库无法满足政府决策科学化的新要求,高等教育的分权改革和市场化,激励机制的扭曲、软预算约束和运动式治理等等,它们造成高校智库的依附式发展。为此,应该细化高校智库的顶层设计,改变政府采取行政手段配置公共教育资源的行为,强化其宏观监管功能,推动高校及其智库的去行政化,加强高校智库之间跨部门合作的制度建设和开放的对外合作机制。

需要指出,我国高校智库建设的研究应该立足我国国情,从“特色”和“新型”入手推动我国高校及其智库的管理体制改革。同时,当前高校智库研究应该将中观制度与微观行为相结合,通过实证研究和比较研究,深化高校及其智库的体制机制的改革,治理高校智库建设中的种种乱象,优化高校及其智库激励机制,推进高校智库的可持续发展,实现高校智库与政府决策、社会发展的良性循环。

参考文献:

- [1] 朱旭峰. 构建中国特色新型智库研究的理论框架[J]. 中国行政管理, 2014(5): 29-33.
- [2] 陈丽. 论我国高校智库建设的三重逻辑[J]. 高教探索, 2016(3): 12-16.
- [3] 文少保. 高校智库服务政府决策的逻辑起点、难点与策略[J]. 中国高教研究, 2015(1): 34-38.
- [4] 舒刚. 大数据视域下高校智库建设的现实困境与路径转型[J]. 中国高教研究, 2016(8): 27-31.
- [5] 杜宝贵, 隋立民. 正确认识中国高校智库建设中的几个关系[J]. 高校教育管理, 2014(8): 29-32.
- [6] 秦惠民, 解水青. 我国高校智库建设相关问题及对策研究[J]. 中国高校科技, 2014(4): 15-20.
- [7] 涂成林, 魏伟新. 高校智库服务地方政府决策的路径与对策[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2011(12): 42-46.
- [8] 陈永杰. 建设中国特色新型智库要纠正异化、制止乱象[N]. 经济观察报, 2015-04-25(6).
- [9] BALDWIN D. *Economic Statecraft* [M]. Princeton: Princeton University Press, 1985: 209.
- [10] 聂立清, 李涵. 中国特色新型高校智库建设发展路径[J]. 中国高等教育, 2015(9): 31-33.
- [11] 杨德广. 60年来中国高等教育办学体制和管理体制的变革[J]. 大学教育科学, 2009(5): 5-12.
- [12] 教育部财务司. 中国教育经费统计年鉴 2014[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2015: 26-29.
- [13] 雅诺什·科尔奈. 预算软约束综合症与全球金融危机[J]. 新财富, 2009(6): 32-36.
- [14] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [15] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50-66.
- [16] 魏哲哲. 深化综合改革建好新型智库[N]. 人民日报, 2015-03-20(6).

Institutional Basis and Optimization Strategy of College Think Tank Building

ZHANG Bingxuan¹, LIN Jie²

(1. School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China; 2. College of Civil Engineering and Architecture, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, China)

Abstract: College Think Tank is an important part of the national governance system, and plays a more and more important role in state governance. However, bureaucratization, fragmentation and isolation of internal governance as well as profit, vulgarization and politicalization of behavior orientation have seriously hampered the development of college think tanks. The problems are rooted in the administrative allocation of public education resources, strong incentive mechanism of performance appraisal system, and campaign-style governance system. These systems result in dependent development of think tank. Thus, it is required to refine top-level design of think tank, change the functions of the education authority, reduce the direct micro-management, strengthen macro-regulation, optimize the allocation of public education resources, improve internal governance mechanism of think tank, and establish an open and foreign cooperative mechanism.

Key words: college think tank; state governance; bureaucratization; dependent development

(责任编辑: 任中峰)