中国教育财政

怀仁怀朴　唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2016 年第 3 期（总第 115 期）　　2016 年 3 月 29 日

中国智库“胥吏化”问题研析*

王 蓉　张文玉　于 洋*

一、“构建中国特色新型智库”的现实起点

2015 年 1 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，我国智库建设跟不上、不适应的问题越来越突出。深入了解“构建中国特色新型智库”的现实起点，系统剖析智库各种表征问题产生的内在机理，准确把握我国智库体系不能适应现实需求的根本症结，如此才能对症下药，谋划有效的改革措施。

为此，本文提出一个分析框架，即把现有智库的突出问题归因于智库“胥吏化”的制度安排。所谓“胥吏”，泛指“没有官位的官府人员”，是指在我国历史上长期存在的官僚体系中地位低下的基层人员，其主要的工作任务包括（但不限于）为重要文件起草初稿、清誊完整的文稿、准备例行报告、根据档案中的文件整理出备忘录等，胥吏阶层的存在、以及“官吏二层化”被认为是帝制中国官

* 感谢北京大学社会学系蒋鑫和陕西师范大学历史文化学院郭超同学的助研工作。

* 作者简介：王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授；张文玉，北京大学中国教育财政科学研究所博士生；于洋，北京大学中国教育财政科学研究所博士生。

僚体系的最核心特征之一（瞿同祖，2003）。

二、“构建中国特色新型智库”的现实起点

（一）智库“胥吏化”的制度基础

所谓智库“胥吏化”，是指现有体制内的智库与政府决策部门之间有如历史上的官与胥吏之间的关系，这一方面体现为智库的高度行政化，另一方面体现为智库之于各个决策部门的直接从属地位。

国际认可的智库功能主要包含六个方面（McGann & Sabatini，2011）：（1）针对政策相关问题展开基础研究；（2）针对当前政策问题提供建议；（3）评估已经实施的政策；（4）为民众与媒体进行政策解读；（5）促进意见交流，形成问题讨论网络；（6）为政府提供后备人员及为从政府退下的人员提供继续发挥影响的平台。

结合智库功能特点中的第一点和第二点，在我国机关事业单位中，参与政策相关问题的基础研究和咨询建议工作的机构都应当纳入智库范畴。不同于学者的一般之见，本文认为，总体而言，我国现有智库系统的体量相当庞大，而且体制内智库占据主体地位。

对于体制内智库，高度行政化是一个突出的特点。依据行政层级，我国智库构成从纵向层级来看，可分为国家级、部属级和地方级三级。国家级智库即直接隶属于中共中央和国务院、直接由财政部拨款支持、享有部级单位地位的智库机构，例如社科院、中科院、中央党校和国家行政学院。部属级智库即直接隶属于中共中央各个部门以及国务院各个部门的政策咨询机构，如中国财政科学研究院（原财政部财政科学研究所）、国家发改委宏观经济研究院、教育部国家发展研究中心等。地方级智库即直接隶属于省委省政府的政策咨询机构，例如各省委党校、省属社科院、省属行政学院等。

“胥吏化”的关键症结在于，在高度行政化的基本格局中，大量智库与其决策咨询领域对应的政府决策部门为直接上下级的隶属关系。政府决策部门的行政建制与智库所属的事业建制和传统帝制官僚体系中的“官吏二层化”十分类似，都是后者直接接受前者的指令，并在职能上具有为前者提供文书等低端文字服务的特点。

“胥吏化”导致了智库“三低”。第一，智库的行政地位和政治地位较之决策部门为低，虽然两者的人员往往并肩工作。这首先体现在智库为决策部门提供服务的根本定位上，也体现在智库的人员往往不能与决策部门的人员获得同样的

体制内晋升的制度安排。第二，智库的工作任务层次较低。在体制内智库中，可以发现大量人员每日陷于为决策部门起草文件、清誊文稿、准备例行报告、整理备忘录等低端工作中。即使是起草文件这类任务，智库往往依照决策部门的指令而行，因此不免沦为低级的笔墨工作。即便智库人员具有较好的学术背景，在智库这种工作环境中，久而久之也不得不放弃学术增进的目标。第三，智库人员的经济地位低。目前体制内的智库大多数为事业单位建制，受事业单位改革滞后的影响，这些单位的财政拨款总量与人员的平均工资收入总体偏低。

总的来说，目前体制内的智库人员虽然与政府决策部门人员受到同样的制度约束而收入相仿，但是却没有后者的政治与行政的相应同等地位和晋升空间；这些人员虽然与大学等纯粹学术机构的人员具有类似的教育背景，但是却逐渐丧失了在学术上获取突出成就的可能。行政与政治地位、学术地位和经济地位三“低”的同时存在，是我国智库“胥吏化”的直接后果，是智库难以吸引更多优秀人才、难以提供高质量思想产品、难以产生更大影响力的根本原因。

（二）智库“胥吏化”导致必要的独立性缺失

“胥吏化”导致现有智库缺乏基本的、必要的思想独立性和运行独立性，这是我国既有的智库体系大而不强的根本原因。

与思想独立性相关，优秀的智库必然具有一定的价值观基础。现代智库本身往往是将代表性个人或代表性群体的关于国家、关于社会等的抽象价值观转变为具体的思想产品特别是决策咨询产品的平台；对于智库来说，这种价值观是其灵魂和一切具体研究活动的精神基础。公共政策就其根本是基于各种不同价值观的人群的政策建议、通过一定的政治程序特别是决策组织机制而达成的妥协结果。国外诸多智库之所以能吸纳大量的社会资金及其他方式的社会支持，并且发挥巨大的影响力，主要原因在于其价值观的“旗帜”效应。

智库“胥吏化”的制度安排加之我国决策组织机制的特点，使得从宏观层次上看，我国智库的碎片化、本位化和犬儒化问题十分突出。

我国决策组织机制的特点可以用中国特色的“民主+集中”两段式来总结。在“民主”阶段，政策设计与倡导的主体是各个部门，也包括下级政府，这是政治学学者用以刻画我国特点的碎片化权威主义模型（Fragmented Authoritarianism Model）（Lieberthal & Oksenberg，1988）产生的现实背景。所谓碎片化权威主义模型，就是指各个官僚机构基于对自身利益的关注，自我强化与自我扩张的特性及“在其位谋其政”的本位主义，其在实际运行中包括政策讨论中，体现出了相

对的独立性。部属级和地方级的智库是这一部门或下级政府主导过程的重要参与者。

在中国特色的决策“民主”过程之后，又往往有“集中”的过程。王绍光、樊鹏（2013）将我国的决策组织机制的特点总结为“共识型”决策，即政策过程是由各决策主体、社会团体和大众寻求广泛参与和一致同意的决策过程。各类群体以“开门”与“磨合”的方式参与到政策制定过程中来。实际上，在寻求上述共识基础上，重大的公共政策往往在中央最高决策层产生最后决定，而最后的决定有可能全面反映、也有可能只是部分反映了“民主”过程形成的意见。在这一阶段，国家级的智库机构或为了某项重大决策而特别组织的智库小组往往发挥重要的作用。

在这种决策组织机制背景下，大量的部属级、地方级的智库具有碎片化、本位化和犬儒化的特点。首先，在部门利益或者部门职能专业化的条件下，相关智库难以进行超越本部门责任范畴的综合性研究，形成了不以主观意志为转移的碎片化特点。在严密的组织模式下，智库的依附性得以加强，同时出于对本部门利益的考虑，难以对本部门主导的政策开展独立的政策评估，形成了本位化的特点。同样，这种组织模式也使智库难以提出与本部门主导政策相左的意见。另外由于共识过程通常只能通过更加上位的方式达成，智库参与磋商的机会受限，尤其是在保证效率的情况下，达成共识的速率也相应提高，共识达成之后，相异观点一般不会再出现，形成了部门智库的犬儒化特点。

现阶段在智库系统的制度安排中，通过双层体系和双元体系的设计，试图对上述问题进行一定程度的弥合。以国家级智库和国家级以下智库的双层体系为依托，国家级智库更加倾向综合性问题的研究，以此对部门智库碎片化的缺陷进行弥合。体制外智库（不是由政府部门直接主办的智库机构）的发展促成了我国智库系统体制内外的双元体系模式，并且如中国（海南）改革发展研究院、北京大学国家发展研究院这类体制外智库从事综合性政策研究的现象日益多见。体制外智库更具独立性的优势避免了部门智库存在的本位化与犬儒化问题。但是，没有高质量的专业化的部属级、地方级智库为基础，综合性的国家级智库难以进行高质量的整合努力。而体制外智库毕竟体量较小、涉猎的决策咨询领域有限。

（三）智库“胥吏化”导致功能发育不良

根据智库产品的属性对智库机构进行分类，更能揭示我国智库和普遍意义上智库的差异。在这种分类中，可以将纯粹技术工具性思想产品和纯粹利益代言性

思想产品作为智库产品谱系的两端。技术工具性产品的生产需要长期的知识积累，需要以能够提供相对稳定的知识产品服务为前提条件，而利益代言性思想产品与价值观倡导更加密切相关。参照这种分类框架，可以看到，国内智库的“胥吏化”特点使其深陷短、平、快的当期政策讨论、设计与低层的文书工作中，对于技术工具性思想产品的支持十分有限。而我国通过周期性政策调整在不同利益诉求人群之间进行调和的基本政治体制特点，也使得智库不能彰显和标榜其价值观“品牌”，甚至于其价值观的自觉性被压制。

另外，“胥吏化”导致的“唯上”和“唯官”致其不能眼光“向下、向外”，智力储备的基础十分薄弱。所谓“眼光向下和向外”，是指智库发挥功能的主要表现是为重要政策问题提供创新性的解决方案，而这种创新性的思维主要来源于其对于地方创新实践和国际经验的了解。

当前这种导向上的问题形成的系统性缺失更加凸显。具体体现在，首先，现有智库不能适应“全球化”的发展。我国智库普遍缺乏国际视野和在全球化平台上发挥影响力的基本能力与经验，不能为政府处理复杂的全球性问题提供有效的智力支撑。其次，现有智库不能适应国内的内部治理矛盾日益复杂化的现实。在国际视野下，智库往往是国家与社会针对公共政策进行协商的合法平台，也是社会各个利益群体进行政策诉求的合法平台。但是，在我国，其他的公共政策利益相关者特别是社会弱势群体的诉求不能通过智库得到反映，那些严重影响公共政策成败的社会情绪与冲动也不能得到及时的研究和分析、更不能通过智库得到疏解与和缓。

（四）智库“胥吏化”的组织方式正在迅速失效

我国现有智库通过三种组织方式形成体系，即：期刊、学会（学术性社团）与课题。从理念的层面讲，这三种组织方式都是将“胥吏化”的制度安排从一个个智库实体放大到整个系统，使所有思想产品的生产者能够紧密跟从决策部门的意志与指令。从技术层面来讲，学术性社团为智库产品的需求者和供给者提供了相互联系的网络。研究课题的产生与分配一方面是智库产品的需求传达，另一方面也是资金支持的重要方式。期刊发表是对智库产品评审与成果报送的一种机制。三种方式结合在一起，首先明确了智库产品的需求者与供给者身份认定，其次在需求传达与资金支持方面形成了有力的引导机制，保障我国的智库系统成为政府决策的思想库和智囊团，最后又通过期刊的审定功能确保只有符合政府判断的智库思想产品得以流通与公开。

上述整合机制不仅适用于隶属于政府的智库机构，而且将大学内的研究机构，尤其是人文社科类研究所整合在组织框架之内。这主要体现在人文社科领域的最重要的全国性学术社团、全国性学术期刊、全国性的部门化政策研究资金的发放和管理，几乎全部由隶属于政府的智库机构来管控。比如中国社会科学院主管全国性学术社团 105 个，学术期刊 90 余种[1]。对于部属政策咨询机构来说，它们也纷纷掌控对应的国计民生领域的全国性学术社团、全国性期刊以及全国性的、部门化的政策研究基金。例如，在财政领域，中国财政科学研究院负责中国财政学会的运作，并负责主办《财政研究》[2]。在教育领域，教育部直属的中国教育科学研究院（原中央教育科学研究所）主办《教育研究》这一期刊且具体负责全国教育科学规划办的运作[3]。同时中国教育学会直属教育部。而《财政研究》、《教育研究》是财政研究和教育研究领域的最高级期刊。

但是，上述这些组织机制对于目前一些迅速崛起、影响力较大的智库已经失效。例如，最有影响力的大学智库之一北京大学国家发展研究院主要依靠自行获取的教学和培训收入运作。其科研成果，除可在其主办的《经济学季刊》发布外，还通过其简报和研究报告系列在线发布。另外，最近引起高度关注的中国人民大学重阳金融研究院（以下简称“人大重阳”）是由中国人民大学与上海重阳投资管理有限公司联合创办的一所现代化智库，其创始资金为上海重阳投资管理有限公司的 2 亿捐赠[4]。人大重阳的研究成果以书籍、研究咨询报告、内部刊物等形式，通过报刊、电视、网站、微博、手机报等媒体路径广泛传播，提高了其影响力。同时，它也不定期地与中国各地以及欧美国家的研究机构合作，形成并扩大了以研究院为平台的社会网络。

三、智库的改革与建设：去“胥吏化”是根本

根据上述分析，如果要切实建设与我国现实需求相匹配、特别是要建设“具有较大影响力和国际知名度的高水平”智库，那么必须从去“胥吏化”入手，即需要改革智库与政府部门之间的关系，重新调整与界定智库的主要任务。具体来说，就是使智库从直接从属决策部门的关系中和低端的工作任务中解放出来。从这个意义上讲，加大资金投入只是提高智库的经济地位、蓄养高水平智库的基本条件保障，而提高智库的政治地位和行政地位是更为核心的制度保障。应该采取

[1] 中国社会科学院概况，http://www.cssn.cn/qt/zgskygk/.
[2] 中国财政科学研究院简介，http://www.crifs.org.cn/crifs/html/default/caizhengkeyansuo/_content/10_03/30/1269915351476.html.
[3] 中国教育科学研究院，http://www.nies.net.cn/jg/wygl/jbjs/.
[4] 中国人民大学重阳金融研究院简介，http://rdcy-sf.ruc.edu.cn/displaynews.php?id=973.

更多行动，鼓励政府、智库和社会就如何提高智库的政治地位和行政地位进行更加充分与深入的讨论，形成共识。

就“国家高端智库建设”这一动议来说，相关政府部门应该转变基本理念，应该认识到我国智库的既有的高度行政化的特点就是其质量低下的根本原因，因此建设具有中国特色的新型智库必须以提升智库的独立性为基本原则。关于智库“坚持正确方向”的问题，可以设定负面清单和智库的成果与行为的标准；除此之外，应该鼓励和维系智库的基本的独立性。

在体制安排上，高端智库建设可以两种制度安排为入手点：或者提高体制内智库在行政系统中的定位，或者使智库享有一定资金支持的同时又相对独立于行政系统。例如，可以考虑打破当前按照既有的经济、科技、教育、文化等有明确对应决策部门的领域作为智库布点的基本框架，而采用跨部门、跨领域的参照智库功能和产品谱系为界定智库“专业化”的基本框架。针对决策亟需、而供给严重不足的智库产品，新设立或统筹既有力量发展四类智库：（1）统筹既有研究力量，重点建设一批国际战略研究智库；（2）在中央层次设立独立的、专门搜集和研究公共政策的重要利益相关者——特别是弱势群体包括农村居民、流动人口和少数民族群体——的舆情民意的智库；（3）在中央层次设立独立的、专门化的公共政策评估智库，针对各个领域由部门负责实施的重大公共政策进行独立评估；（4）在中央层次设立独立的政策咨询报告上报平台，重点选择与部门或主流意见具有差异的政策建议和意见。

此外，应该积极鼓励与扶持具有相对较强独立性基因智库的发展，包括大学内的智库、企业智库和社会智库。

参考文献

Lieberthal, K., & Oksenberg, M. (1988). Policy making in China: Leaders, structures, and processes. [M].Princeton University Press.

McGann, J., & Sabatini, R. (2011). Global think tanks: policy networks and governance. [M].Routledge.

瞿同祖. (2003). 清代地方政府.范忠信等译, [M].北京：法律出版社.

王绍光,&樊鹏.(2013).中国式共识型决策：“开门”与“磨合”. [M].北京：中国人民大学出版社.

上期回顾

2016 年第 2 期（总第 114 期）

基础教育中的城乡差异是否在大学延续

——高校城乡学生学业表现差异的实证研究

摘要：本文对部属重点高校A大学2004-2009级本科生的入学机会和大学学业表现进行了实证研究。结果发现，六年间该校农村户籍学生比例在10-15%之间，与全国农村户籍人口比例相比，城乡学生入学机会差别很大。学生入学后，城镇学生群体学业表现大幅度领先农村学生群体，这一差异到本科毕业也未能消除。这表明，基础教育中的城乡差异在大学中延续。农村户籍学生是A大学的学习弱势群体，需要给予补习教育等额外帮助。总之，对于高等教育中的城乡差异这一问题而言，仅关注入学机会公平还远远不够，政策视角应延伸到基础教育阶段、大学入学机会公平和大学教育阶段三个方面。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

责任编辑：毕建宏　黄春寒

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

传　　真：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政