

# 欧美智库比较及对中国智库发展的启示

许共城

**内容提要:** 智库在现代社会影响巨大,而中国正处于智库发展的关键时期,急需借鉴西方智库的发展经验。文章梳理了以英、法、德三国为代表的欧洲智库及美国智库的发展概况,比较分析了欧美智库的特点,并从中得出启示,即要大力推进民间智库建设,理顺智库与政府的正确关系;要加强智库专业化建设,完善管理体制;要努力构建智库市场化运作体制,应对市场变化;要创造智库好产品,积极宣传推广。

**关键词:** 智库 欧洲智库 美国智库 中国智库

智库即智囊机构、智囊团,也称“思想库”,或称咨询公司、顾问公司等,主要是指由各方面专家、研究人员组成的专门的研究咨询机构,这样的机构主要是为决策者在处理社会、政治、经济、军事、文化、科技、外交等各方面问题时出谋划策,以提供最佳理论、策略和方案。智库在现代社会对政府的决策和企业战略发展的影响十分巨大,智库是一个国家“软实力”的重要组成部分,在现代国家中,智库的作用越来越大,以至于西方媒体的舆论认为,智库实际上是继新闻、立法、政府后的“第四部门”。

西方的智库发展较早,有比较成熟的发展经验和行业规范。在欧洲,智库的发展起步较早,而美国后来居上,欧美的咨询业成果斐然,声名显赫,值得认真深入地进行研究。中国智库正处于发展的关键时期<sup>①</sup>,更应注重对发达国家智库进行研究,吸取其经验,借鉴其方法,加快中国智库走向国际的步伐,赶超世界先进智库的发展水平,以促进有中国特色的智库的发展和繁荣。本文将就欧美智库的发展状况作一些分析比较,望能对中国智库的发展有所启示。

## 一、欧洲智库的发展概况

英国是老牌的工业强国,英国的智库几乎是与工业革命同时起步的,英国被认为是欧洲智库的创始国,经过两个多世纪的发展,英国的智库已经发展成了一个规模较大、行业发展较成熟的体系。英国的智库可分为三大类:第一类是工程咨询的智库,它们起步很早,因适应早期工程发展的需要而迅速发展;第二类是技术服务咨询方面的智库,主要以提供新技术、新知识为业务方向,服务项目包括设计新产品、对产品进行技术评定、对企业进行新技术改造、培训新

作者简介:许共城,厦门大学人文学院哲学系副教授。

① 2009年7月,以“共享人类智慧、共谋全球发展”为主题的首届全球智库峰会在北京召开,这标志着中国已经开始重视智库的巨大影响,并积极与国外智库进行对话,而主办这次峰会的是刚成立不久的“中国国际经济交流中心”,这标志着中国智库的发展已进入一个新的阶段,民间智库的发展已迈开新的步伐。

技术人才、提供新技术咨询等;第三类是管理咨询公司,服务范围很广,包括财政管理与行政管理、生产管理与人力资源管理、市场调查与产品营销、提供情报与设计程序等各方面的咨询。

英国智库的发展有三种趋势:一是随着智库的发展壮大不断地分化出新的咨询机构,有经验的技术人员转变为合伙人,成立新的机构,分化出更专业的咨询方向;二是从制造商、承建商企业中分化出技术人员,成立新的咨询机构,建立了与工程发展联系更密切的咨询机构;三是适应大型化、复杂化工程项目的需要,建立多学科、多专业协调的大型咨询机构,形成更大规模的智库。

目前,英国智库中在影响上排名比较前的四家智库是:查塔姆大厦、伦敦国际战略研究所、海外发展研究所、亚当·斯密研究所<sup>①</sup>。其中,伦敦国际战略研究所在英国的许许多多智库中,是久负盛名的,它于1958年由战略问题方面的专家阿拉斯泰尔·巴肯创办,该所有比较明显的“国际”特色,几任所长都是国际知名人士,该所经常聘请来自包括美国、澳大利亚、印度、中国、日本等国的研究人员,该所的理事会成员来自欧洲、北美、中东、东亚以及太平洋地区的16个国家,会员来自八十多个国家,国际色彩很浓厚。该所坚持经常性的研讨活动,每年9月举行一次年会,一次纪念创始人巴肯的大型讲座,每月至少组织两次讨论会。该所的研究期刊,如《军事力量对比》、《战略研究》、《年会报告》等被视为国际战略研究的权威著作。

如果说英国的策划咨询机构是老牌的智库,那么,德国的智库则是后来居上。冷战后,德国智库呈现稳定、快速的发展势头,年增长率远远高于德国国民经济的年增长率。在现代德国,已经形成了一系列著名的大型综合性咨询公司,产业高度集中,并实现了跨国经营。德国的智库主要分为四类:一类是政府决策的咨询机构,主要为政府部门提供新兴技术和行业发展方向等方面的咨询报告,对一些重大课题进行技术经济论证,同时将科研部门的研究成果向企业推广转让;第二类是兼有投资功能的咨询机构,它们属于集团性的咨询机构,常常以协会或科技部门作后盾,一方面为企业提供各种咨询活动,另一方面又对有发展前景的企业提供资金,扮演投资人角色;第三类是以技术转让为主的咨询机构,它们将科研部门和大学院校的最新科研成果及时而有效地向企业推广,促进科研成果快速产业化;第四类是纯盈利性的咨询机构,它们主要是为企业服务,帮助企业研究产品促销,预测市场发展,探索新技术发展方向,协助企业提高管理水平等。

最能代表德国智库特点,且最有影响的咨询公司是“德国系统工程与技术革新研究所(SI)”。这个研究所是德国半官方咨询机构,隶属于弗朗霍夫协会<sup>②</sup>,研究所的咨询课题始终坚持科技与经济、科技与社会发展的密切联系,尽可能适应德国工业企业快速发展的需要,因而深受工业企业界的欢迎。正是技术与经济相结合的研究方式,造就了系统工程与技术革新研究所的优势,也使这个研究所在德国国内外享有盛誉。该研究所实行分级管理体制,由所长、室主任、课题组长逐级管理,各司其职。所长和3个室主任组成专家委员会,负责对全所人员工作成绩和业务水平进行考核。他们实行“课题工作时核算制”,注重对课题研究进度和效

① 2009年初,美国宾夕法尼亚大学的James McGarr在《对外政策》杂志上发布了《2008年全球智库报告》,英国智库列在前面的就是这四家。

② 弗朗霍夫协会即弗朗霍夫应用研究促进会,是德国也是欧洲最大的应用科学研究机构,成立于1949年3月,以德国著名的科学家、发明家、企业家约瑟夫·弗朗霍夫的名字命名。

果进行监控,而对研究人员的上下班时间不作硬性规定,在研究过程中,管理人员不干预,只在最后对研究成果进行考核。每个课题的经费,除提交 20%由所长或室主任管理外,其余都由课题组长支配,职权分明。

法国在欧洲是继英、德之后,智库比较发达的国家。法国智库的发展在战后经历了三个阶段:1945年到 1993年是第一阶段,属于战后经济恢复期,当时大批企业生产水平低,管理人才缺乏,竞争力低下,众多的企业需要生产技术、财务管理、成本核算等方面专业知识的帮助,咨询业适应这一需求,发展了技术咨询、财务会计、法律合同等方面的智库;1955年到 1975年是第二阶段,这时法国加入了欧洲经济共同体,法国企业开始进军国际市场,与国外企业展开激烈竞争,法国的咨询业逐步转向市场开发和企业管理方面的咨询,各种专业的咨询企业由小到大快速发展,建立起大型的管理咨询公司;1974年经济危机之后是第三阶段,在此阶段,法国的经济进入缓慢的发展期,法国的咨询业越发重视国际市场,研究发展中国家对咨询的需求,咨询业进入了变革的时期,咨询重点转向了企业的战略研究方面,大踏步地进军国际市场。

## 二、美国智库的发展概况

与欧洲的智库相比,美国的智库起步比较晚,但在战后,美国智库的发展跃居世界首位。美国的大型咨询公司实力雄厚,机构庞大,经费充足,人才集中,经常从事全局性、战略性、综合性的研究课题,其竞争力很强,经济效益也很好,可以说是全球智库中的“巨无霸”。仅在华盛顿特区,大型的咨询公司就有近百家。美国的大型咨询公司常常被称为“影子内阁”、“影子政府”、“美国政府的外脑”等,它们对美国决策的影响举足轻重,能在相当的程度上左右美国政治、经济、军事、外交等一系列重大决策。在美国,“智库”成员出入政界已成为美国政治的一大特色,一方面“智库”将精英输送到政府机构任职,由研究者变为决策参与者;另一方面也为在政府换届中下台的官员提供容身之所,从而蓄积了很大的人脉资源。在美国,咨询机制上有所谓的“旋转门”,即智库在机制上能够辅助决策,智库成员的身份在政要与研究者之间转换,智库的研究员经常能有机会进入政府机构,成为政要,而重要官员离职后又常进入智库,成为研究人员,由此而“旋转”,有的甚至“旋转”了两三次,这一方面使政府保持着活力,官员有智库方面的专业知识和能力,智库成了为政府培植、储备人才的地方;另一方面,有丰富政界经验的人进入了智库,能强化智库咨询服务的人缘资源和实效性,对智库发展的意义也非常重大。在美国,从总统顾问到普通的安全要员,他们在坐上这个位置之前很多都是智库的成员、大学教授。当他们所跟随的这一届总统任期结束后,又会回到智库或者大学里面,轮流“旋转”,几十年来,在“旋转门”的运转过程中,涌现大量名人,前美国国务卿赖斯即是最典型的例子,她在被美国前总统布什任命之前,是大学教授,随着美国总统换届,赖斯也结束了自己的国务卿生涯,好几所大学向赖斯发出了邀请,但赖斯还是回到原先所在的斯坦福大学,进入该大学著名的胡佛研究所。

美国历届政府都十分重视智库的作用。如尼克松政府和福特政府,依托美国企业公共政策研究所进行重大问题的咨询,遇到重大的决策,很重视听取该研究所的意见;卡特政府依靠布鲁金斯学会为其出谋划策,常请该学会就重大问题提供解决方案;里根政府把斯坦福大学的胡佛研究所作为自己的智囊团,让该智囊团频频为政府出招。智囊机构为历届政府提供智力支持,被称为美国政府的外脑,是“影子政府”(李极明,2007)。而美国政府则对咨询机构给予

优惠扶持。美国政府历来都是美国大型咨询公司的重要客户,咨询公司有时直接受某一届政府的委托,接受重大的咨询课题,有时通过投标的方式取得政府咨询项目。政府还规定咨询费可以纳入成本,不征所得税。政府规定,超过100万人口的城市要建立区域发展综合咨询机构,政府决策过程参考咨询方案成了法定的程序,政府新项目的实施,要在立项、论证、投资、验收等各环节有咨询报告。

### 三、欧美智库特点比较

欧洲和美国的智库由于历史发展过程不同以及具体的国情不同,表现出不同的发展特点。

作为老牌工业国的咨询机构,英国智库有着鲜明的特色:一是历史悠久、经验丰富。因为其咨询业的发展早于其他国家,有百年的历史,积累了相当丰富的咨询经验,有大批老练的咨询专业人才,有相当稳定和长久的业务关系,拥有有利的咨询业发展条件。二是组织严密、作风严谨。英国智库的行业管理非常严格,咨询人员须由咨询工程师协会审查合格后才能吸收为会员,咨询企业申请入会,须由咨询社审批,未经审批入会的个人和企业,不能开展咨询业务。而向海外开展咨询业务,须由海外协作事业部统一管理。咨询组织之间互通情报、交流经验,咨询项目的实施和验收都非常严谨,极力维护客户的利益,注重信誉。三是行业高尚、社会支持。英国的智库得到社会的充分尊重,从事咨询业的人员属于高水平的知识行业,得到了社会各部门的支持和赞许,一些大型的咨询工程竣工后,有时女王都会参加颁奖仪式。四是向外拓展、跨国经营。英国智库非常重视向海外拓展业务,政府鼓励咨询业进军海外,沿袭原来在殖民地积累的资源优势,同时用驻外使馆搜集的情报支持咨询公司,在经费上也对咨询公司提供帮助,许多智库在海外设有多个咨询工作总部,指导海外咨询业务,对海外的咨询工作做得很细,虽然英国的智库没有美国的大型智库在海外那么张扬,但其影响也是实实在在的。

德国智库后来居上,在发展过程中表现出明显的特点:首先,德国咨询业紧紧依托于市场经济的发展,及时满足市场的需要,为激烈竞争中自主决策的企业提供各种咨询服务,德国咨询业的发展大大快于经济的增长。其次,德国咨询业十分重视人才的质量,咨询公司对咨询人员的素质要求很严格,一般说来,只有拥有某专业的专家资格,如经济师、建筑师、会计师或经济学博士、法学博士等,才有条件加入咨询组织。咨询公司在录用新的咨询人员时,要组织专家进行集体评定,既注意其专业学历,又重视其资历和经验。再次,德国咨询业充分发挥行业组织的积极作用。1954年,德国成立了德国咨询协会(BDU),现在的会员单位已近500个,协会有6400个专业咨询人员。该协会帮助会员单位改善咨询行业的经济环境,通过定期出版刊物、资料,为咨询业作宣传,同时为会员单位提供咨询经验和信息方面的交流服务,培训咨询人员,还帮助会员单位协调各种社会关系,有时还帮助会员单位开发市场,寻找客户等。此外,德国智库非常重视咨询的规范性和咨询活动与新技术的结合,以科学规范的咨询程序,来保证高水平的咨询结果(竹本直一,1985)。

法国的智库也有其重要的特点:首先,咨询公司与政府关系密切。法国政治制度的基本理论基点之一是“主权在民”,国民对政府的行政工作有权咨询和监督,咨询机构在法国的行政体系中占有重要地位,在政府决策过程中发挥着重要的作用。咨询公司经常根据政府行政管理需要,对各自专业领域所发生的问题进行深入的研究,提出分析结论和建议方案,供决策者参考。法国政府对咨询业给予很大的关照,不仅提供咨询资金,而且还在投资、人才和情报

方面给予很大的支持。其次,注重自身形象,善于推广宣传。法国咨询业积极开展国外业务,并在项目的委托国广泛宣传法国咨询业的优势,极力提高法国咨询企业的国际知名度。法国还专门成立了一个海外技术援助协会,帮助法国咨询企业拓展和完善国外的咨询业务。再次,十分注重咨询活动的实用性,咨询公司的顾客中有私人企业、国营企业,也有地方政府和中央政府,法国咨询公司注重为客户做实际的服务,它们一般不搞纯理论的研究,而是注重对具体的、与社会经济生活密切相关的实际问题进行调查、研究和咨询,非常重视其咨询的实用性、有效性。

美国作为咨询业最发达的国家,其智库的发展表现出非常成熟的、不同于欧洲智库的一些显著的特点:第一,美国智库既依托政府又独立于政府。美国智库和政府保持着密切联系,依靠政府的政策支持,得到政府的优惠资助,优先获得政府的咨询项目,甚至在人才上也有不少是从政府部门流入的。但是,美国智库又不隶属于政府部门,它们具有相当的独立性,其研究过程、研究结论均不受政府制约,各政府部门无权干预智库的研究咨询工作。政府部门需要咨询服务时,一般采用招标方式,委托智库自主进行,咨询人员和咨询机构不受任何社会力量和利害关系的左右,他们站在客观独立的立场上,凭借自己的信息资源、业务准则、智力判断来获得结论和提供咨询。美国智库的这种独立性确保咨询行业的自主立场和超脱态度,保证了咨询服务结果的客观性和科学性(范贤睿,2000)。第二,美国智库具有良好的社会经济基础和人才优势。美国是西方市场经济高度发达的国家,竞争异常激烈,充满了发展的机遇,社会生活和经济生活面临激烈的挑战,企业、单位、组织、团体随时面临着发展过程中的决策选择,这就使智库的服务成为一种客观需要。所以,在美国,从个人生活到企业发展,从党派活动到政府决策,从技术、工程、管理、咨询到会计、法律、医药等各方面,从军事战略到外交决策,等等,需要咨询,需要智库的服务,也都能找到相应的智库提供优质的服务。因此,美国的咨询业一方面专业分工越来越细,服务越来越多样化;另一方面综合性越来越强,以应对复杂性、综合性的大型课题的咨询需要,为大型企业和政府部门提供关于重大课题的咨询服务。美国咨询业对从业人员的要求非常严格,不但要求从业人员有较高的专业知识,还要求从业人员要有法律、心理、社会、文化等方面的相关知识,同时又要有职业道德和咨询经验,人才优势非常明显。第三,美国智库有规范的行业管理措施和很强的国际竞争力。美国设有“咨询协会”,协助政府管理咨询产业,咨询协会一方面将政府的法规、政策转化为具体的行业制度,对会员行为进行约束,对行业实行自律性管理;另一方面又负责与政府及相关团体进行联系协调,为咨询机构服务,维护咨询机构的权利。规范的咨询行业管理,加上丰富的咨询管理经验,高水平的人才优势,使美国的咨询业具有很强的国际竞争力,随着世界经济一体化和贸易的自由化,美国咨询业也越来越国际化,一些大型的咨询公司把触角伸到世界各地,美国许多大型咨询公司在海外纷纷设立了办事处和分支机构,聘用越来越多的外籍咨询人员,推进咨询人员的国际化。

#### 四、欧美智库发展对中国发展智库的启示

中国的智库正进入一个非常关键的发展时期,快速的社会经济发展正为中国智库的发展创造了极好的时机,而作为智库发展起步比较晚的国家,我们应该积极、明智和有效地吸取欧美智库的发展经验,一方面,使我国的智库发展少走些弯路,以尽快使中国的智库赶上发达国家的智库发展水平,并努力超越它们;另一方面,通过与欧美智库的分析比较,在吸取发达国家

智库经验的同时,努力创造中国智库自己的特色,使中国的智库能更好地为中国的经济、政治、军事、外交和文化发展服务。

欧美智库发展的成功经验和运作特点,至少给中国智库的建设和发展提供了以下几个方面的启示:

第一,要大力推进民间智库的建设,逐步理顺智库与政府部门的正确关系。虽然据有关方面统计,目前中国的智库约有2000家,但大部分智库是官方和半官方的附属型智库,包括社科院、政策研究室、经济研究所,大学的研究中心等。由于官办智库的特点,如研究经费来源于政府,研究者属于政府终身公务员编制,其工资和职位由政府决定,研究课题由政府相关部门立项、指派,研究结果要由政府部门来组织审核、评议等,这样的智库往往会失去其独立性和客观性的立场,容易偏向于注重对政府政策的宣传和诠释,缺少公共性和民间性的色彩。这是一种受体制内框架限制的智库运行模式,它更多地像传统的“幕僚”、“文胆”、“智囊”等参谋机构,有待于向现代智库的转型。所以,中国智库的现代化需要大力推进民间智库建设,并在政策上和对智库的宏观管理上作重大的革新,促进中国智库适应新时代而进行“蜕变”。在这方面,美国智库依托政府又独立于政府的特点是值得我们借鉴的。美国智库和政府保持着密切的联系,依靠政府的政策支持,得到政府的优惠资助,优先获得政府的咨询项目等,同时美国智库又不隶属于政府部门,它们不受政府制约,具有相当的独立性,政府部门无权干预智库的研究咨询工作,这对我们发展现代智库有重要的启示。而法国政府对咨询业给予很大的关照,不仅提供咨询资金,而且在投资、人才和情报方面给予很大的支持,这也是应当借鉴的方面。

第二,要加强智库专业化建设,完善智库的管理体制。在推进智库建设独立性的同时,必然要加强智库的专业化建设,智库的发展只有形成自己的专业性,方能真正地保持其独立性。智库的专业性包括专业人才队伍的建设,智库专业特色的形成,智库咨询工作的专业特点等。智库有成熟的专业性才能避免“有奶便是娘”的被动局面,靠专业特色服务。如英国智库注重发挥工程咨询方面的优势,德国智库注重与新技术的结合,法国智库注重其咨询的实用性和发挥其对非洲熟悉的优势,而美国大型智库利用其综合性优势和强大的人才优势大力拓展国际市场等,都值得我们重视。智库的专业性建设和智库管理体制的完善是分不开的,从行业上看,智库的发展需要有科学有效的行业管理,从智库内部的管理体制来看,需要有适应于本智库的有特色的管理方式,这样才能使智库的专业性得到充分的发挥。在前一个方面,英国智库的行业管理的严格风格,德国咨询协会服务于会员的积极措施,美国智库规范的行业管理措施及其与政府团体的协调作用等,都对我们有重要的借鉴意义,而在后一个方面,即智库内部管理上,像伦敦国际战略研究所例会体制,德国系统工程与技术革新研究所的专家委员会制和课题管理体制,巴黎经济社会发展研究公司的组织体制,兰德公司的管理体制等,都是值得我们深入研究的,只有积极吸取这些顶级智库的科学管理体制,我们的智库管理方能尽快得以提高。

第三,要努力构建智库市场化运作体制,积极应对市场的变化。智库的民间化发展其实也是构建市场化运作体制的过程,严格地说,现代智库是作为市场经济社会中的一种机构组织,必须尊重市场经济的规律,智库只有在不断应对市场化发展的过程中才能健康地生存和壮大。首先,智库必须有自己的经费来源,与政府部门在经费上实行“断奶”,方能独立成长,经费的依赖性会造成咨询工作独立性和客观性的丧失。其次,智库必须有独立的人才管理权,过去那

种编制内的人才管理方式,由编委定编,政府提供薪金,限制了人才的流动,使智库的研究人员容易懒散,不易激发创造性,也形成了不习惯于提出新见解的弊病。再次,智库必须有独立设置课题的自由权利,那种指派性的课题,由上面组织评审的课题的审核方式,严重地限制了智库的发展,卡死了创新的课题设置,也卡死了创意性的咨询研究,这对智库来说是致命的。从上面我们对英、德、法和美国的智库分析中可以看出,成功的智库,在咨询的课题上都是有充分的独立性的,它们对课题的设置不是由凌驾于智库之上的政府部门指派的,而是面对市场、社会热点问题、企业急需解决的问题而设置的,智库积极应对市场的变化,也由市场的需要来决定智库的发展方向,智库只有在充分的市场运作体制中才能得到真正的健康发展。

第四,要努力创造智库的好产品,积极宣传推广智库的形象。智库有了独立性,有了专业化,有了好的管理体制,有了应对市场的能力后,接下来就是要出好产品,并善于推广自己。智库是为别人服务的,是输出咨询产品的,是服务于客户的,没有好产品别人是不会接受的,没有好产品,智库就会失去其生存的可能性和必要性。而智库有了好产品,也要善于宣传,通过经常和有效的宣传,智库的专业形象才能被广泛认可,智库的信誉才会不断提高,智库的客户才会慕名而来,智库的生存空间也会更广阔。法国智库的一个特点是善于推广宣传,在积极开展国外业务的同时,很擅长于宣传自己,努力提高法国咨询企业的国际知名度,还专门成立了一个海外技术援助协会,帮助法国智库拓展和完善国外的咨询业务,这是很高明的策略。美国的智库也很重视宣传,利用自己的期刊、丛书、媒体、网络推广自己,还注重统计媒体对智库的采访次数,以及智库产品引起的政策反响等。这都是我们在发展智库时应该好好吸取的重要经验。中国智库在发展的同时应该善于展现自我,加强与各方面的交流,与媒体交流,与网络交流,与国内的企业和广大受众交流,与国际上的同行和各种传播机构交流,以逐渐融入全球化的潮流中,与国际咨询业对话,并在国际上争夺话语权,努力树立自己的良好形象和公信力。中国在硬实力方面日益受到重视,也应该在软实力方面有所表现,在智库方面,也应该让世界关注和认可,大国的崛起,也要输出软实力,需要拥有具有国际影响力的知名智库。

#### 参考文献:

范贤睿等, 2009 “官方与非官方领袖外脑的关系”, 载《领袖的外脑——世界著名思想库》北京: 中国社会科学出版社。

李极明, 2007 “智库在美国贸易政策形成中的作用机制研究”, 《云南社会科学》2007, 5: 97—110

[日]竹本直一, 1985 《咨询理论和实践》王超平、廖纲焯等译, 北京: 科学技术文献出版社。

(责任编辑: 王燕燕)