本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

智库人才培养
美国智库建设与

□ 张康之

美国智库的兴起推动了MPP教育的产生与发展，反过来，MPP教育又为智库提供了专业人才，二者相互促进，共同深化了政策科学的专业化发展，并推动了政府决策的科学化。

智库是在社会治理现代化过程中产生的、独立于政府开展政策分析和政策研究的学术机构。智库建设以及智库的研究成果对于公共部门的决策有着直接而广泛的影响。智库所需的研究人才是专门的公共政策技术人才。美国是智库发展较为成熟的国家，其通过公共政策专业硕士（Master of Public Policy，简称MPP）教育培养专门智库人才的做法也颇见成效。目前，MPP已经成为发达国家普遍设立的一项学位教育。智库的兴起推动了MPP教育的产生与发展，反过来，MPP教育又为智库提供了专业人才，二者相互促进，共同深化了政策科学的专业化发展，并推动了政府决策的科学化。

美国智库的形成与发展

美国的智库大致产生于20世纪初期。1900年成立的全国市民联盟是第一个与政府决策体系有正式联动的社会机构，它一直通过自己的研究工作对政府的决策施加影响。这个研究机构坚持不懈地对市民关心的问题展开调查研究，撰写研究报告并提出具有可操作性的建议，这种运作方式非常接近现代的智库。但是，学者们一般把1916年成立的政治研究所（布鲁金斯学会的前身）视为现代智库的起源，认为它是第一个专门从事公共政策研究的独立组织。

二战期间，由于战争的需要，研究机构中大批专业技术人员参与到政府决策中，政府愈发认识到了工程师、物理学家、生物学家、统计学家等技术专家的知识和技术对政府决策的巨大助益。在此背景下，政府与智库签订合同，政府为智库提供大部分资金支持，智库在接受这些资金支持的同时，帮助政府解决现实问题。在这一背景下，智库得到了快速发展。如兰德公司，起初只是道格拉斯飞机公司的一个附属部门，到二战期间则成为一家独立的非营利性智库。政府为其提供资金，兰德公司为政府提供战略性的决策分析。尽管政府依赖智库为其提供的专业知识，但政府同时也希望智库坚持自己的独立性，遵守严格的社会科学研究惯例。

到了20世纪60年代，社会问题变得更为复杂，政府决策对技术专家的依赖日益加重，智库的发展进入了繁荣时期。在这一时期，比较活跃的智库有美国企业研究所、胡佛研究所、美国传统基金会等。智库拥有强大的专业资源，能够专注地进行中长期战略研究。这是疲于应付日常大量文案工作的政府部门所缺少的。技术专家趁此时机进一步扩大在政府决策中的影响力。到肯尼迪、约翰逊时期，这一智库发展趋势演化成了技术专家治国的局面。智库常常提出专家意见，形成推动解决公共问题的政策方案。

智库不仅对现实的政策选择产生影响，而且推动了政策科学在理论上的发展。智库与政策制定共同体中其他组织的一个重要区别在于：智库强调研究和分析，提供客观的研究报告，尽可能避免不加论证的、有着较浓重主观性色彩的政策建议，提供的是理性的政策分析。这可以说是智库发展之本。每一个智库为求得自身的进一步发展，都努力在政策分析的客观性和科学性方面去做文章。智库推动了政策科学的发展，使政策分析成为智库必须拥有的专业性特征。兰德公司在1950年代就开始大力宣传将系统分析的方法应用于政策分析中。受其影响，美国国防部的项目计划预算系统在各部门得到广泛推行，使得经济学和运筹学的方法大量用于政策研究领域。正是智库所大力倡导的系统分析理念，促进了运筹学的广泛应用，并掀起了一场被称作为公共政策运动的科学研究事业。

适应智库发展需要的MPP教育

智库的一项最为重要的功能就是使政策分析成为专业化的研究活动。智库的发展推动了政策科学的成熟与完善，但同时，智库也是建立在政策科学的基础上的，需要得到政策科学的理论支撑。智库的影响力在于它所提供的科学知识、专业技能以及政策思想，而这些方面必须通过政策分析获得，即通过政策分析去实现对公共政策的制定、执行与评估这一完整过程的认识。作为政策分析的中心，智库需要保持它们专业上的可信度和作为政策知识储藏室的声誉。为了做到这一点，智库的主要研究人员都必须经过专业知识的培训，因此，推动了公共政策专业教育的发展。在某种意义上，MPP教育正是出于满足智库人才需要而开设的培训项目。事实上，通过这一专业学位项目的开展，的确为智库培训了大批合格的政策分析人才，使智库在以公共政策为基本社会治理工具的条件下有着非凡的表现。

从美国的情况看，智库的发展对公共政策分析人才表现出了强烈渴求。针对这一需求，各主要大学通过成立公共政策分析的学生培训项目作出了回应。1967—1971年间，在研究生层次建立公共政策硕士或博士项目的大学包括：密歇根大学、哈佛肯尼迪学院、加州大学伯克利分校等。在一定程度上，美国在社会治理方面的持续进步，包含着MPP教育培训项目的贡献。

美国MPP课程一般分为三类。第一类是方法类课程，主要包括定量研究方法、定性研究方法、经济学分析方法、统计分析方法、社会研究方法和研究设计方法。MPP项目不仅重视定量方法，对定性研究方法也给予了充分重视，包括社会研究方法、研究设计与方法，宏观经济分析方法和微观经济分析方法等。第二类是学科基础理论课程，包括经济学、管理学（尤其是战略管理与人力资源管理）、政治学、社会学、组织行为学等。在这类课程中，战略管理、组织行为与人力资源管理、政治学（包括政治学研究和当代政治科学）是几乎所有举办MPP项目的学校都开设的课程。第三类是专业基础课程，包括政策分析、政策过程和政策评估、公共管理、公共行政、公共财政、比较公共行政等。在这三类课程中，MPP突出经济学及经济学方法、定量研究和统计分析方法、公共政策分析和评估，这充分显示了MPP对定量分析能力和方法的重视。

战略视角

全球知识产权保护的演进历程

□ 熊　洁

根据世界知识产权组织的定义，知识产权指权利人对其所创造的智力劳动成果所享有的财产权利。这些智力创造成果包括：发明、文学和艺术作品以及商业中使用的符号、名称、图像和外观设计等。长期以来知识产权只是治理本国事务的政策工具，严格局限在国家范围之内，直到19世纪后期这一情形开始发生变化。

从国内问题到跨国问题

19世纪后半叶，因为技术革命的推动，尤其是通信技术和交通工具的跨越式发展，人员跨国流动空前频繁，使得知识流动和传播的速度大大增加，各类智力成果在其诞生国之外被侵权、盗版的情况非常严重，知识产权问题开始跨越国界，要求国家之间合作解决。19世纪英国著名文学家狄更斯的作品广受欢迎，因此美国出版商大量印刷盗版作品出售谋取暴利，而狄更斯本人及其出版商却无法制止这样的行为。英国法律鞭长莫及，美国法律也不保护外国作者的著作权。19世纪晚期，知识产权的国际制度有了突破性进展，1883年和1886年欧美国家经过谈判协商先后签订了《保护工业产权的巴黎公约》（简称《巴黎公约》）和《保护文学艺术作品的伯尔尼公约》（简称《伯尔尼公约》）。《巴黎公约》和《伯尔尼公约》以及依据这两个公约分别成立的国际局（1893年合并为国际知识产权保护联合局）构成了国际知识产权保护的最初框架。需要指出的是，这两个公约都没有约束力，签约国依据自愿原则遵约。

1967年在联合国框架下成立了专门处理知识产权事务的世界知识产权组织（WIPO），该组织将过去国际知识产权保护联合局的业务进行了拓展，增加了各类服务项目。由于该组织对成员国没有强制约束力，成员国依然根据自愿原则执行其承诺，世界知识产权组织没有从根本上变革国际层面知识产权的治理结构。知识产权保护的主体依然是国家，管辖范围仍然是本国境内；而国际层面的知识产权问题，仍然没有切实有效机制进行约束和管理。

国家一直担任知识产权保护的主力军角色，通过制定法律和政策，平衡智力成果所有者与广大公众之间的关系。伴随20世纪后期全球化以前所未有的深度和广度席卷世界各个角落，知识和技术因为贸易和生产的全球化的发展在全球市场流动，不可避免地引发了关于知识产权的国际问题。正是在这种背景下国家在知识产权保护中的角色发生了转变，由过去国内的立法者和各方利益的平衡者，转变为国际上维护本国知识产权利益的积极活动者，这种角色转变推动了国际知识产权保护制度建设在1990年代中期实现了突破性发展。

TRIPS：知识产权保护的革命性变化

从上个世纪80年代开始，面对经济全球化的深入以及技术对经济发展特别是产业、国家竞争力影响的加深，各国开始调整经济发展模式，并且重视知识产权方面保护政策发展。其中，在经济上和技术研发上占据绝对优势的美国最先转变了以往对知识产权问题漠然的态度，积极推动知识产权保护政策在本国的立法和执法力度，并开始在国际层面推动相关国际制度的建立。1988年美国国会正式通过《贸易与竞争综合法》，这一立法在历史上第一次把国际贸易和知识产权保护关联在一起，提出使用惩罚性的贸易报复严惩他国侵犯知识产权的行为。次年，其贸易代表办公室（USTR）发布针对外国知识产权保护情况的年度报告——《特别301报告》。该报告单方面评价了美国所有贸易伙伴在知识产权保护方面的立法和执法情况，并根据保护知识产权力度的高低，要求其调整国内政策，否则实施单方面的贸易制裁。同样在经济水平和技术创新方面占据优势的西欧和日本快速反应，采取了和美国类似的举措，以保证自己在知识产权方面的竞争优势。

1986年，美国联合欧洲国家和日本在刚刚开始的乌拉圭回合谈判中强行加入了知识产权保护的议题。通过数年的艰苦谈判，1994年在关税与贸易总协定框架之下，《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）正式签署并成为后来世界贸易组织框架的三驾马车之一。TRIPS标志着知识产权保护领域内制度建设的飞跃性发展，全球层面的国际机制得以建立。TRIPS具有四个重要特征：其一，该协定有约束性的强制力，所有世界贸易组织的成员国，都有义务和责任履行该协定的所有内容。其二，该协定对各国国内政策和制度具有一定管辖权，要求所有成员国在限定期限内建立或者改革本国内部的知识产权相关机制，以达到其要求的最低标准，并有义务向理事会汇报相应成果。其三，该协定建立了知识产权争端的解决机制，争端发生后，各方可以在世界贸易组织的框架下诉讼，并维护自己的权益。其四，该协定设定了旨在约束成员国行为的惩罚机制，世界贸易组织可以通过贸易制裁严惩成员国的侵权行为。基于这些特征，有学者评价TRIPS对知识产权保护的贡献是“革命性的”，它极大地推动了全球知识产权保护的进程。

环球瞭望

德国残疾人社会保障的“无缝连接”

德国针对残疾人的社会保障是全面而多样的，这就使得社会成员无论面临何种社会风险的何种阶段和状态，都会有不同的保障方式为其保驾护航。当一种保障制度将某一部分社会成员排除在保障范围之外时，会有另一种保障制度承接这部分人的保障任务，较好地做到了制度之间的“无缝连接”。



德国三所大学的科学家联手发明了利用病人耳朵内肌肉运动来驱动的轮椅

□ 乔庆梅

1883年，德国俾斯麦政府颁布了《疾病保险法》，标志着现代社会保障制度的诞生。经过多年的发展，德国残疾人社会保障已经形成了由法定医疗保险、工伤保险、法定养老保险、社会福利服务等各项计划共同分担，联邦劳动局、各法定保险经办机构、残疾军人福利机构、青年保护部门和社会救济部门分工协作的残疾人社会安全系统。

概括起来，德国残疾人社会保障的内容大致可以分为几类：第一，残疾人社会保障及服务，包括伤残医疗、残疾康复、社会服务等；第二，残疾人福利津贴，包括现金津贴和间接的经济福利津贴；第三，其他保障。这些保障计划紧密衔接，几乎完全覆盖了所有应该覆盖的人群。

社会保障安全网覆盖各类残疾人士

未成年残疾人的社会保障问题往往是残疾人保障领域的难点，一是因为这部分人还没有进入劳动领域，没有社会保险缴费和保险金的积累，二是因为未成年残疾人的保障包含了供养、照护、教育、康复、医疗等方方面面。在德国，未成年残疾人的社会保障资金几乎完全来自于政府财政，只有极少数（不足2%）的富裕家庭需要为其残疾子女的保障承担费用。上至21岁的残疾青年下至3岁的残疾儿童（包括需要24小时陪护的重度残疾儿童），一般都可以进入康复中心、特殊教育学校等接受教育和康复，内容包括生活照料、学习能力和交流能力培养、身体功能训练、工作技能培训等等。通过教育康复和技能培训，达到劳动年龄、能够找到工作的残疾人则进入劳动领域，成为各项社会保险的保障对象；不能找到合适工作的青年残疾人，从21岁开始自动成为法定养老保险的保障对象，由养老保险基金按月发给相应的残疾年金。

成年残疾人，包括因工伤致残、因疾病或意外伤害致残以及因战争致残等等，其社会保障分布于各项具体的社会保险及服务计划之中。

因工伤致残，这一群体的社会保障由工伤保险基金支付。社会保障的内容包括工伤医疗、工伤康复和伤残年金。当劳动者遭受职业伤害之后，康复是先于工伤赔偿的措施，所有有康复需求的职业伤害受害者，基本上都能够得到相应的康复服务，由工伤保险基金承担工伤雇工或职业病患者的医疗康复、职业支持和社会融合援助资金。劳动者遭受工伤后，由专门人员为其提供包括联系合适的医疗机构、康复机构，并对医院进行监督等服务。工伤保险同业公会除了拥有专门的工伤事故救治医院、职业病医院和康复诊所，还与全国近千家大型医院建立了工伤事故受害者救治和康复的合作关系。德国工伤医疗和康复的最终目的是尽可能使工伤者回到原来的岗位或重新获得其他合适的工作或实现自我雇佣等。经过治疗、康复的伤残者如果仍不能胜任原来的工作，可以参加新的职业培训，工伤保险基金同时会支付其一笔转岗补偿，包括为适应伤残者的状况而对其汽车、住所进行改造所发生的费用和家庭照顾、心理咨询都是工伤保险基金支付的内容。可以说，在德国，在工伤事故发生的那一刻，工伤保险就开始了以恢复劳动者健康为目标的治疗和援助。对于那些经过治疗并进行伤残等级评估后确定没有进一步康复必要和经过康复后仍不能回到劳动领域的工伤人员，则进入工伤保险的伤残年金保障（而实际上，这类人员仅占极少的一部分）。

因疾病和意外伤害事故致残的残疾人指那些由于疾病或意外伤害事故接受治疗后，仍不能恢复到原来的状态而处于暂时或永久残疾状态的人。这部分残疾人可以获得的保障和服务内容有牙医、药物、包扎材料、各种治疗——包括物理治疗、运动治疗、语言障碍矫正、职业康复、假肢，外科整形和其他任何需要的改造、修复、辅助器具置换资助和对这些辅助器具使用的训练，工作强度承受测试等。这些人的医疗费用由法定医疗保险承担，而治疗之后的康复费用则由养老保险基金提供。如果经治疗和康复仍不能重返劳动领域，那么残疾保障待遇由法定养老保险提供，即法定养老保险对这部分残疾人的保障是自动的，而不需要证明其有无其他任何既往病史。这里也可以看出，德国疾病伤残康复费用的承担方式采取了倒推的原则，即不康复而导致的伤残保障待遇由哪项保险承担，或由哪一项保险基金承担其康复所需要的费用。而非劳动者，如家庭妇女等，其患病治疗和治疗之后的康复费用，均可由医疗保险基金予以承担。

从上述保障方式看，在德国，无论因何种原因致残，都不会出现伤残无保障的情况，这较好地实现了各社会保障项目的衔接，织就了残疾人社会保障的安全网。

社会服务和资金支持兼顾多样化需求

除上述各项社会保障计划，针对残疾人的社会服务也是德国残疾人社会保障的重要组成部分。在德国，任何残疾或面临着身体、精神和心理残疾危险的人，不管致残原因如何，都有权利获得各种社会服务，包括避免残疾、消除残疾或降低残疾程度，防止状况恶化或减轻残疾负面影响的一切服务，这些服务的目的在于使残疾人的活动范围变得更安全，帮助他们找到适合并符合他们兴趣和能力的工作。因此，德国残疾人服务包括了多方面的内容：就业援助和职业介绍服务，工作建议、工作介绍、就业培训和工作变动援助，等等。失业保险基金还可以承担一部分残疾人接受职业服务所需的食宿费用。

德国残疾人的福利津贴种类繁多，有战争伤残赔偿、残疾人过渡津贴等，前者针对因战争致残的社会成员，后者对患病治疗结束后仍不能恢复劳动能力的人。而之前没有参加过工作第一次接受职业训练的年轻残疾人，如有需要，可以接受联邦就业机构的培训津贴。

除直接的货币津贴之外，德国还有针对残疾人的各种间接津贴，如重度残疾人可以申请领取间接津贴，以作为对由于残疾而导致的在社会中处于劣势地位的补偿，具体有税收优惠、免费的公共交通、减额的车辆使用税、特殊的停车设施以及电视和广播许可费免除等。为保障残疾人最大程度地独立自主地安排自己的生活，需要照护的残疾人还可以申请定期的或一次性的津贴来代替上述各种非货币待遇，体现了法律给予残疾人自主决定的权利，兼顾了残疾人的多样化需求。

另外，德国战争赔偿办公室负责对受伤的军人或因战争遭受伤害的人提供医疗康复、职业康复和社会康复的资金支持。

在德国，某一项社会保障计划对某一部分特定的残疾人负责。那些没有可对应的社会保险基金为其负责的残疾人，则由残疾人综合办公室、社会援助和青年福利机构为他们提供额外的就业帮助和社会服务，战争赔偿办公室负责确定残疾程度和残疾人证书发放，并为防止残疾人遭解雇而为他们提供特殊的保护。

德国针对残疾人的社会保障是全面而多样的，保障内容涵盖了医疗、社会康复服务、就业支援、年金及经济津贴等残疾人社会生活的方方面面。这就使得社会成员无论面临何种社会风险的何种阶段和状态，都会有不同的保障方式为其保驾护航——当一种保障制度将某一部分社会成员排除在保障范围之外时，会有另一种保障制度承接这部分人的保障任务，较好地做到了制度之间的“无缝连接”，充分体现了以人为本的思想和制度理念。

他山之石