本版编辑：王翠娟
E-mail：f2@studytimes.cn
Tel：010—62806237

服务区域发展：高校智库的应有定位

□ 朱洪波

高校智库是智库的重要类型，是推动国家战略发展特别是区域发展的重要智囊和“外脑”。当前，我国步入中等收入国家行列，进入中后期工业化发展阶段，现实中面临的各种矛盾和问题日益突出，迫切需要智库特别是高校智库汇集各方智慧和力量，通过政策研究和开展决策咨询，为改革、创新和发展提供智力支持与解决方案。

高校智库的独特优势及发展现状

欧美发达国家普遍重视高校智库建设。智库发展水平最高、影响力最大的国家是美国，其高水平智库三分之二以上建在高校。之所以高水平智库集中在高校，主要缘于高校具有得天独厚的优势和条件。一是人才资源集中稳定。高校是人才汇集之地，无论是基础研究人才，还是应用型人才，其中有相当大的比例集中在高校。特别是学科领军人才和高端研究人才，他们往往趋向于借助高校教学和科研平台开展研究工作。二是学科覆盖面广。相对于其他研究机构，高校学科优势明显，专业门类齐全，便于学科交叉融合和资源共享，有助于通过开展合作研究和协同创新有效解决单一学科难以破解的难题。三是研究的独立性较强。这为高校智库恪守研究的科学性、客观性和独立性，实现智库的创新发展奠定了基础。四是对外交流比较广泛。随着高等教育国际化水平的提高，高校对外交流日渐频繁，国际合作日益广泛，这有利于高校智库开阔研究视野，跟踪前沿动态，增强话语影响，打造智库品牌。

依据定位和取向不同，我国高校智库总体上可以分为三大类：一是著名高校结合自身雄厚实力建立的着眼于战略性、全局性、前瞻性问题的研究机构。二是高校基于学科和地缘优势建立的区域性问题研究机构。三是众多地方高校建立的、以服务地方为主的研究机构。有学者估计，目前我国高校拥有约700至800家可以称为“智库”的研究机构。仅从数量上看，已经不少，从纵向发展看，成绩也很明显。但从质量、影响力以及横向比较看，与美国、英国等智库强国相比，依然差距很大。因此，我国高校智库的建设发展任务艰巨，任重道远。

高校智库服务区域发展的可能与困境

高校的主要职能是人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新。高校智库的建设及作用，是其社会服务职能的重要体现和重要载体。当前，我国改革发展处于攻坚阶段，全面建成小康社会的任务十分艰巨，经济社会发展中各种矛盾和问题错综复杂，急需采取有效措施予以破解。同时，我国幅员辽阔，地区差异性大，各区域发展的基础、条件、资源、目标、重点和面临的挑战等各不相同，更需要具有针对性和实效性的政策措施和应对方案。这就迫切需要智库尤其是谙熟本地情况的高水平智库为此充分发挥作用。各地高校有条件，更有责任和义务，为区域发展履职尽责，作出贡献。

改革开放以来，特别是“211工程”和“985工程”实施以来，每个省（自治区、直辖市，不包括港澳台）都至少有一所以上人才比较充足、研究水平较高、学科综合性较强的“211工程”或“985工程”大学。特别是“985工程”大学所实施的“985工程优势学科创新平台项目”，其目标就是以国家和行业发展急需的重点领域和重大需求为导向，围绕国家发展战略和学科前沿，着力于提高创新发展能力和解决制约经济社会发展的重大瓶颈问题。因此，依托地方高水平大学建设服务区域发展的高水平智库，是必要、可行和紧迫的措施之一。

然而，如前所述，虽然我国高校智库建设取得了明显成效，但存在的问题仍很突出。主要表现为：一是深度介入公共决策的成效尚不明显。没有形成比较健全的服务公共政策的体制机制。政策诠释多，前瞻性、预判性建言少；基于问题导向的科学性、独立性和客观性分析研究严重不足。二是高水平智库人才匮乏。尤其缺乏善于组织管理的领军人才，缺少知识复合的政策专家和经历丰富的学术精英。没有形成高校智库与党政部门之间的“旋转门”机制，复合型、创新型人才培养缺乏平台。三是总体上还处于相对封闭发展状态。高校智库与党政智库、民间智库等不同属性的智库之间较少互相开放、交流，导致智库成果的质量欠佳。与党政部门资源互补、资源共享不够，造成社会资源浪费。四是管理体制建设比较滞后。高校智库管理沿袭传统，智库成员职称晋升与考核标准和其他教师无异，“重领导批示、轻政策转化和成果质量”的倾向严重，经费管理与一般科研项目没有区别。五是高校智库的独特优势没有充分发挥。所进行的研究与党政部门的政策研究大同小异，专业性不强，实效性不足。这些问题，极大地制约了高校智库的发展能力和服务水平。

高校智库必须重点解决的几个问题

进一步优化政策环境，为高校智库建设创造条件。应从立法层面确保高校智库专家参与决策的程序合法性，赋予高校智库更多话语权，在应对公共问题和政策方案选择时，将高校智库纳入党政部门决策参考体系。借鉴欧美国家的经验做法，推进和开启党政部门与高校智库的“旋转门”机制，增强高校智库与决策者之间的联系，创造条件支持党政部门人员与高校智库人员相互挂职或兼职，把挂职兼职经历也纳入考核晋升的标准体系中。此外，要积极营造良好的外部环境，从思想观念、社会舆论、政策支撑、经费支持等方面提升落实，形成全社会重视智库建设，全方位支持智库发展的良好氛围。

不断强化能力建设，真正产出高质量成果。不少高校智库服务能力不强，成果质量不高。主要原因在于，一是缺乏前瞻性。研究工作不是走在政策方案之前，而是跟在后面。二是缺乏有效性。重学术导向，轻问题导向，深入社会进行“田野”调查少，不接地气，研究成果浮在纸上，不能落地。三是缺乏原创性。受“行政导向”影响严重，不能恪守客观和创新原则，研究成果低质雷同，普遍缺乏独到见解，缺少创新思想。因此，转变观念，提升能力是智库建设不容忽视的关键。必须切实采取措施，从观念理念入手，强化需求导向和问题导向，坚决改变过去那种从专业出发、从书斋到书斋的研究方式，实现专业知识与社会实践的紧密结合，科学研究与现实需求的高度契合，通过全面提升科学分析能力、独立研判能力和原创能力，有效提高研究成果的质量、实效和价值。

全面推动协同创新，加强对外交流与合作。高校既有各个领域的人才，又有比较畅通的交流渠道和合作网络。应充分利用现有的渠道和网络，加强与国际国内高水平智库的交流合作，不断推进协同研究和合作创新。应利用大数据技术整合智库资源，搭建智库交流合作的现代化平台，防止可能产生的盲目竞争和重复建设，充分实现智库资源和研究成果的共享。同时，注重调研和追踪公众对公共政策问题的看法及其变化，吸引公众广泛参与。此外，尤其要重视与政府部门、企事业单位的交流合作。有些政府部门、企事业单位的决策者及一线人员，实质上对很多问题有深刻的见解，但是受客观因素限制，在理论分析上存在不足。高校智库要重视整合利用这方面资源，“不求所有，但求所用”，扬长避短，吸收转化，以此促进智库研究更加贴近现实，贴近公众的期盼和关注。

积极深化体制机制改革，推动运行管理创新。在人员考核管理上，需改进高校智库人才的晋升规则，弱化学术考核体系，重点考核在决策咨询工作中的绩效，考核调研报告、专报撰写方面的能力以及研究成果的转化利用效果。在成果质量认定与管理上，要把对解决重大问题和参与重大决策的实际贡献作为目标，强化对转化成果的奖励。同时，防止把领导批示作为唯一标准，领导批示必须与实际影响和转化利用结合起来进行评定。鼓励筹措经费来源的多元化，实行与智库特性相适应的经费管理办法，以此激励智库成员的动力和活力。在工作绩效管理上，注重高校智库绩效评价体系的完善，建立与高校智库建设目标和要求相适应的、以实际贡献和应用质量为导向的绩效评估办法，从而激发高校智库人员的工作热情和内驱动力。

坚持走特色发展之路，突出具有优势的研究重点。应尽量避免与党政部门政策研究机构和其他类型智库研究的趋同，明确具有自身优势的研究重点和方向。对于智库研究来说，提出解决问题的对策方案一般有两种类型，一种是针对问题现状的对策，另一种是针对问题原因的对策。与就事论事、治标导向的政策研究相比，高校智库研究应该重点着眼基于因果关系上的治本导向的政策研究，也就是要更多地侧重于基于理论分析的政策研究，把理论性的机制解释和应用性的解决方案整合起来，既解释“为什么”的问题，又提供“怎么做”的措施。这样的研究，不仅可以运用已有的理论研究引出有新意的政策性解法，又可以从已有的政策方案探讨有新意的机制性理论，从而为党委政府的政策提供理论支撑。

智库探索

中国经济未来增长路径

□ 王翠娟

近日，北京大学国家发展研究院举办第79次【朗润·格政】论坛——中国经济增长之路：从硬基础设施到软基础设施暨《中国现代化：投资软基础设施》新书发布仪式。该书作者为国际货币基金组织的三位经济学家林卫基、马库斯·罗德劳尔、席睿德。

三位作者认为，过去30多年来，中国的经济增长取得了举世瞩目的成就，提高了十几亿中国人的生活水平。同时，中国的基础设施建设也为世界各国树立了一个榜样。现在中国经济已经再次面临新的转折点，要让经济增长模式变得更可持续、更包容、更环保，就需要加大对软基础设施的投资——即建立能够支持、指导市场运行的制度基础，以此作为实现经济社会持续发展的关键性组织原则。这类基础设施范围较大，如公平、环保的税收制度，以价格为基础的金融和货币框架从而引导储蓄流向效率最高的生产者，以及强有力的公司治理从而避免浪费、保护工人和消费者的合法权益等。

中国改革一以贯之的主题是需要建立起一套政策框架，该框架需能适应不断变化的形势，保持市场的有效运行。加强政策框架对有效进行宏观经济管理、应对潜在波动性和风险以及实现可持续增长都是至关重要的。因此，三位作者指出，要想实现转型，仅依靠增加实体投资和通过政府指令分配资源是行不通的。当然，这并不意味着市场可以不受约束，而是应根据广泛的经济社会政策目标，让市场能够有效、可持续地运行。鉴于此，中国的主要任务应包括：抑制已然高企且还在不断攀升的企业和公共债务（特别是地方政府债务），强化预算硬约束，提高金融部门的稳健性，提高市场配置资源的有效性等。

成果速递

完善风险沟通机制的着力点

□ 黄振威

> 风险沟通中的双向对称沟通模式已是大势所趋，公众不再简单接受“科学界定”的“风险”，而能否打消公众对风险的疑虑构成了新时期风险管理绩效评价的重要标准。

二战后，西方发达国家在享受高增长、高消费所带来的“福利”的同时，也日益感受到环境污染、生态破坏、技术隐患等种种现代性风险的威胁。在此背景下，20世纪80年代，学者贝克提出“风险社会”理论，强调工业和科技给自然和人类自身带来了潜在危害。他指出，在现代工业社会中，如何治理风险成为时代政治的中心议题。随着更多人开始关注风险并参与讨论，“风险沟通”的重要性愈来愈凸显出来。在此后的30多年中，围绕着沟通主体之间互动方式的变化，风险沟通的整体目标和沟通策略经历了巨大的转变，呈现出四种基本模式。

风险沟通的四种模式

宣传模式。早期的风险沟通基本上都是一种线性模式，信息从组织单方面传向公众，即风险评估（专家）——风险管理（政府）——风险沟通（公众）。此时，沟通过程中对风险信息客观性、真实性的要求还不高，只是在专家和政府官员理所当然的更有智慧、更有全局观大局观的假定之下，信息传播的单向度成为了早期风险沟通的基本特征。

风险沟通的宣传模式就具有这个基本特征，在一定程度上，这种模式几乎可以与公关和宣传画等号。在这种模式中，沟通主要起宣讲作用，风险沟通的目标是让组织的名字出现在公众的正面评价中。而利用其自身的专业技术特长和信息优势，组织也确实可以不断地向公众灌输风险的可控性和风险防治的高效性。

公共信息模式。宣传模式流行后不久，风险信息本身的属性就开始得到重视了。只不过基于对风险本质的理解，风险沟通的单向性依然最被强调。当时风险被当作事件发生的概率与特定后果严重性的乘积，其本质只能是被专家和代表公共利益的政治家所理解。而普通公众则被认为没有相关专业知识，且缺乏理性，容易被情绪、偏见和误导所左右，所以公众不能在风险有关的决策中产生实质性的影响。

显然，这一模式仍然是将专家和公众之间的角色进行了两极区分，这使得公众在面对风险问题时应当具有的“知情权”理所当然地被“告知权”所替代。风险沟通只不过是组织向广大公众传递科学技术知识和信息的过程，沟通的目的是将决策结果以及决策所依据的科学数据单向度地通知给公众。

公共组织一般都喜欢使用这种模式。在这种模式下，组织只负责向公众客观传递相关的决策信息，基本上不研究受众。现如今在风险管理中，“tell the truth”的3T原则已然成为共识。政府发言人制度的逐渐建立，政府形象公关不断成熟，公共信息模式运用得越发娴熟。在民意的引导下，不管是政府、企事业单位还是其他非政府组织的风险沟通，都注重发出真实的声音。然而，这些真实和客观，大多是“不得已而言之”，完全是被动式的，这也是这种模式的软肋。

双向非对称模式。前两种风险沟通模式在20世纪80年代以后遭遇到许多的挑战：一方面是科学和技术的相对性造成了风险信息的不确定性，专家与专家之间也经常存有分歧，导致公共组织对风险信息的垄断性解释权被削弱，公众的信任感大幅降低；另一方面，也是更为重要的是，前述两种模式无法解答现实中的一个基本问题：为什么很多风险的实际损害很小却导致公众狂躁不安，而一些致命的风险却没有引起人们的足够警觉？由此大家认识到，风险不仅仅是一个科学数据的问题，对风险的理解还需要考虑风险语境中“人”的主观感受。有鉴于此，风险沟通研究提出了“风险＝危害＋愤怒”这一重要命题。风险沟通的实效并不完全取决于风险的实际危害，公众的焦虑、恐惧、悲观等负面情绪都会明显影响到人们的态度和行为，本身也独立地成为风险的一个重要组成部分。由此，风险沟通的目标也从单向度告知，变成还需说服公众相信和接受风险评估以及风险管理的结果。

双向非对称模式出现后，在风险沟通中有效处理公众的情绪问题第一次被提到与准确科学地处置风险的物理性危害同样重要。公共组织通过民意调查、访问焦点群体来收集和评估公众的风险认知信息，并制定有针对性的沟通计划赢得关键公众群体的支持。这个时候的沟通，主要着力于收集和整理意见，以“我”为主，强行输送观念的做法仍未改变，评估只是为了更高效的说服。

双向对称模式。实践证明，以说服为目标的风险沟通双向非对称模式仍然没有弥合专家与公众之间的风险认知落差，人们对于风险评估和风险管理的不满并没有减少。相反，面对单一、精心包装的风险信息，公众越来越容易产生厌恶情绪，他们对风险管理权威的不信任感也持续加剧。在此情形下，风险沟通的双向对称模式得以运用。这一模式认为，沟通即组织和公众的相互适应、相互理解，与相关公众真诚地交换信息。相对于其他三种模式，双向对称模式的性质完全不同，它意味着组织和公众权力平等。它要求公共组织畅通渠道，主动地征求来自各方面，特别是公众的意见，听取他们的呼声、愿望和要求，并以此作为制定政策和计划的依据，促成双方的相互了解和信任；还要求组织能主动地接受来自公众的监督和批评，随时改正危机管理工作中的缺点和错误。正是由于双向对称模式以双向沟通为基础，使得在面临各种风险的时候，公共组织和公众之间的目标更容易达成一致，这也是这一模式相比其他三种模式的优势。

完善风险沟通机制

通过对上述风险沟通模式的梳理，尤其是风险沟通中主体间关系与沟通策略变迁的讨论，我们发现完善风险沟通机制，需要注意以下几方面问题。

在风险管理中提高开放决策水平。诚然，一些决策的专业门槛依然很高，一时半会儿还很难完全摆脱专家主导模式。但同样不可否认的是，风险沟通中的双向对称沟通模式已是大势所趋，公众不再简单接受“科学界定”的“风险”，而能否打消公众对风险的疑虑也构成了新时期风险管理绩效评价的重要标准。因此，公共组织应该树立正确的风险沟通意识，在保证专业知识权威性的前提下，积极主动纳入公众意见并兼顾多元主体的利益。也就是说，一方面我们需要有精准的专业风险判断和完整有效的专业沟通方案；另一方面我们需要充分重视公众反馈和回应。不仅要建立以政府为主导的合理的信息传播机制，更要重视公众参与的作用，通过对公众的反馈回应提升沟通内容和沟通方式的针对性、有效性。

风险沟通的模式并不是一成不变的。尽管是发展趋势，一些学者也非常推崇双向对称模式，但是我们也应该认识到，这四种模式不是淘汰式的替代，而是不断叠加的，也就是说，风险沟通是需要根据组织和环境的改变而改变的。在有些情况下，风险沟通也需要考虑效率，这样一来，因为其收益与成本比并不突出，双向对称模式并不一定是最为可取的。而在另一些情形下，因为事态紧急，双向对称模式可能根本无法实现，如果硬要坚持，只会给组织带来灾难。所以从这个意义上讲，并没有风险沟通的理想模式，只有较为满意的现实性选择。我们必须根据风险的影响范围、发展阶段、展现形式、公众心理等要素审慎选择，要展开细致的公众风险认知调查，沟通行动还要是全面且有互动性的。

注重风险沟通具体方式的细节设计。建设通畅的风险沟通渠道是持续风险沟通行动的重要载体。传统媒体与官方网站固然是政府最惯用、最便捷也最具权威性的信息渠道，但并不一定是公众最喜爱的信息获取途径。可以顺应形势，既利用传统媒体谨慎客观的优势，又要把握新媒体迅捷灵敏的特点，多多开展“参与式沟通”。并且辅之以线下的、贴近市民生活的沟通方式，如社区布告栏与社区意见箱都是可资利用的沟通渠道，打通信息双向反馈的“最后一公里”是风险沟通成功的关键因素。

决策咨询