



智库影响力测量的多维性

□ 朱旭峰

“影响力”是每个智库都迫切追求的目标，但智库影响力如何测量和评价，却是社会科学中的一个难点。只有在一个透明的决策体系里，我们才能更加精确地评价智库影响力。然而测量技术上的不断改进仍然无法解决智库影响力测评方法中存在的根本问题。因此，学界长期以来希望获取更加全面的数据评价智库影响力的工作，其根本动机是希望推动一个更加开放和透明的政府决策体系的建立。

我们首先从概念上来理解什么是影响力，什么是智库的影响力。罗奇·斯克鲁顿在他的《政治思想词典》中有这样的解释：“影响力是权力的一种形式，它通过告诉其他人行动的理由（除了威胁的方式），这些理由或者是对他人有利的，或者是道义上以及善意的考虑，来对其行为进行影响，但是这些理由和考虑必须是对他有分量的，从而影响其决策。”可以看出，影响力通过具有说服力的语言和“潜移默化”的行为来达到影响别人决策的目的。所以，影响力与霸权、威胁、威慑、强迫、游说等概念都存在差异。

智库行为的目标是影响政策产出。已故美国著名国际政治学家霍华德·威亚尔达说，如果美国国务院或国防部的官员在给总统写备忘录时面前恰好放着你的研究报告，假如他们又恰好将你的分析和观点写进了备忘录，那你就有了影响力。政策是由决策者制定的，所以，智库的影响力与其说是对政策的影响，倒不如说是对决策者及其政策观点的影响。因此，智库为了实现自己影响决策者及其观点的目标，其行动不仅直接施加在决策者身上，而且通常也施加在具有影响决策能力的其他政策参与者身上。

因此，一个智库总体上有没有影响力，就要看它在决策者心目中的地位。那么，评价智库影响力最直接的方法，就是给政府高级官员发一份智库名单，请他们根据自己心目中的智库影响力打分。安德鲁·瑞奇2004年《智库、公共政策

和专家治策的政治学》的著作里就采用了这样的方法。他向各类官员、议员和新闻工作者等政治和媒体精英发放了一张有60个美国智库名单的问卷，请他们根据各自心目中的影响力排序。事实上，在方法上被饱受批评的宾夕法尼亚大学詹姆斯·麦甘的《全球智库报告》采用的全球专家提名法，也正是沿用了这一主观评价智库影响力的方法传统。虽然社会精英主观提名的方法难免对智库影响力存在误判，但该报告所测量的智库影响力却是最接近“影响力”本质概念的评价。

另一种方法是向智库机构发放调查问卷，通过客观数据评价智库影响力。说起对智库发放问卷，仍然要提到詹姆斯·麦甘。早在1995年《公共政策研究产业中经费、学者和影响力的竞争》一书中，麦甘就对7个美国智库发放调查问卷，收集并描述性地比较了机构层面的一手数据。虽然从现在的眼光看，这种定量研究未免过于简陋，但这毕竟开创了对智库进行问卷调查的先河。前面提到的安德鲁·瑞奇，它将邀请政治媒体精英打分得到的智库影响力作为因变量，采用回归模型的方法对美国智库的影响力来源进行解释性研究。回到中国，笔者提出的多层次智库影响力指标，以及机构负责人社会网络测量等方法，不仅能够被国际学界广泛接受，而且可以为中国智库被国际学术共同体广泛认可打下了基础。

但是，通过智库问卷来邀请智库报告影响力和活动数据的策略，仍然存在方法论缺陷。一方面是因为，智库评价者们做的所有努力，都是将“智库影响力”的概念退化为“有助于智库实现影响力的行为”。英国智库问题专家戴安·斯通就曾评价道，即便我们能够证实撒切尔夫人经常向亚当·斯密研究所咨询，布莱尔首相也听得进费边研究所和公共政策研究所的建议，我们也不能证明英国首相们确实是因为听了智库的建议而做了某个决定。当我们从反馈的问卷中得到了智库参加国会咨询或提交报告的数据后，我们并不知道这些智库活动

是否最终真的影响了政策。在笔者2004年设计的指标体系里，第一次采用了“领导批示”这样的指标来识别中国智库的决策影响。近年来，大学和研究机构也普遍采用领导批示作为考核学者政策影响绩效的指标。领导批示是中国政府正式的行政程序之一，这样一个标志性行政事件或许确实记载了智库报告造成了某种行政后果，但批示是否真的实现了对决策的影响仍然是一个未知数。因此，一些学者仍然质疑批示能不能真的代表政策影响力，进而有些学者也担心如果将领导批示作为学者考核指标是否会造成某种误导。

另一方面，虽然问卷调查是被普遍采用的智库评价基本方法，但仍然存在无法避免的数据偏差。一些智库经常有意识或无意识地夸大它们的影响力，这就使我们不可过分相信智库问卷的自我评价和统计数据。例如，里根总统仅当选几个月后，传统基金会主席艾德温·福尔纳就曾声称他们60%的政策建议已经被里根政府采纳。但是，在他所说的建议中，有许多早已由别的研究机构在几年前就提出过。又如亚当·斯密研究所声称20世纪80年代有超过100个它们关于自由市场的思想成为政策。但谁也不知道撒切尔夫人是否真的认可这样的说法。同时，笔者在访谈时，也注意到有些智库由于某些原因刻意保持低调，隐藏部分决策影响贡献的信息，特别是有时候智库和决策部门签署了保密协议，不得对外公开参与决策的情况。更值得注意的是，由于最近国内各种智库评价研究层出不穷，一些智库已经开始抱怨，他们经常疲于应付各种调查问卷。所以，调查问卷反馈的数据全面与否，很可能和这家智库是否认真对待这份调查问卷密切相关。

在智库影响力测评中，有一批学者还采用收集公开行为数据的方法。这种方法的特点是，绕开智库自填问卷时存在的潜在利益冲突和数据偏差，运用各类活动资料所真实记载的信息，对智库进行评价。如唐纳德·埃布尔森在他2002年的

《智库能发挥作用吗？公共政策研究机构影响力之评估》一书中，利用美国LexisNexis数据库关于主要报纸和广播电视等媒体对各智库的引用情况，美国国会听证档案中邀请专家出席听证会的数量，对智库影响力进行评价。近年来，随着搜索引擎的发展，各类通过网络检索结果识别智库影响力的方法也开始涌现。如美国的全球发展中心于2014年开始评价全球多家智库的公众形象。这套方法选取的指标，除了常见的LexisNexis数据库的媒体引用率外，还包括官网主页流量、谷歌学术引用数，脸书和推特粉丝数等痕迹数据。类似的，南京大学2016年推出的《中国智库网络影响力评价报告》，主要数据包括机构官网的链接数和社交媒体阅读量等指标。

纵观智库影响力测量和评价方法，我们可以比较清晰地看出从主观到客观，从定性到定量，从小样本到大样本，从小数据到大数据的发展趋势。出现这种趋势的原因，首先是因为社会科学和现代信息技术相结合的方法已成为大势所趋，但更重要的是因为社交网络新媒体的出现极大地改变了每个现代国家的政治生态。智库为了追求影响力，也不得不迎合新潮流，主动接纳新媒体的传播方式，拓展影响政策的新途径。因此，智库评价也必须紧跟政治社会发展的步伐，积极开发出新的获得智库数据的方法。未来发展方向之一可能是通过智库及其专家学术活动的大量无组织痕迹追踪数据，探索智库影响力的“大数据”评价方法。

但是，我们必须保持清醒，当前所有智库影响力的测评结果，都无法与智库真正的影响力画等号。由于智库影响政策的过程过于隐晦而复杂，学界仍然难以找到一个完美的测量方法去准确评判智库影响力的大小。因此，整个智库研究界做的所有努力，都只是一个或几个侧面去猜测智库实现决策影响力的可能性。

智库探索

在大数据治理中，政府必须同时扮演好两种角色，即“工程师”和“园丁”。“工程师”呈现了政府刚性的一面，它是技术专家对经济社会的直接干预；除了刚性，政府还有“园丁”的一面，主要体现召集人、催化剂的角色，给社会发展和成长留足空间。

在大数据治理中，政府的目标是多样的。一方面要提高行政效率，促进大数据产业发展，引领和带动新兴产业，推动经济转型升级；另一方面要加强监管，维护社会公平正义，预防数据泄露，减少社会风险。政府必须同时扮演好两种角色：“工程师”和“园丁”。“工程师”呈现了政府刚性的一面，它是技术专家对经济社会的直接干预，包括直接生产和提供公共产品等；除了刚性，政府还有“园丁”的一面，主要体现召集人、催化剂的角色，它并不直接提供公共物品，而是扶持之手、保护之手，给社会发展和成长留足空间。

作为“工程师”的政府

实际上，当前某些政府部门远远没有做好大数据治理的准备。有些政府或部门甚至将资源用于建设新的数据库，强化数据的碎片化，这种做法严重偏离了大数据治理的初衷。当然，这种做法根源于数据就是知识，知识就是权力。建立分散的数据平台、用部门利益取代公共利益的做法正是大数据所应竭力避免的问题。因此，在大数据治理的决策上，作为“工程师”的政府要求从社会整体利益和目标出发，加强大数据治理的顶层设计，提高政府监管能力，以实现社会整体目标的最大化。

做好大数据治理的顶层设计和总体规划。在共享发展和包容发展的理念指导下，做好大数据的产权、数据资源的标准、交易和使用的规则、共享和安全规范等方面的立法；改革政府的数据治理体制机制，促进数据标准化、设备兼容和数据资源共享，逐步将不同政府部门的数据统一纳入到开放性的大数据中心，整合分散的数据和资源，实现由碎片化的小数据治理向整体性的大数据治理转变。推动大数据在交通、医疗、环保、供水、供电、教育以及民生等公共服务领域的开放服务、精准服务、智慧服务。

强化服务市场主体的能力，实现大数据效应的最大化。严格落实国务院办公厅《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》，运用大数据优化行政审批流程，简政放权，提高政府办事效率，打通服务的“最后一公里”；运用大数据优化经济运行预测预警机制，稳定市场主体预期；运用大数据提高决策的科学化水平，把政府的政策与企业的需求实现无缝对接，向企业提供有针对性、精准性的服务，减少政府对市场的过度介入，减少企业和个人 的办事成本。

提高政府的监管能力，引导市场主体合理规范地应用大数据，让大数据的风险最小化。加大对市场主体使用大数据的监管力度，防止个人隐私、商业机密以及公共安全的泄露，建立商业机构大数据的安全管理和访问机制，加强对涉及国家安全和、公共安全、商业利益、个人隐私等信息的保护。为此，应该把监管的重点聚焦于两个方面：一是大数据平台，诸如银行、电信、网络购物平台、网络社交平台、物流信息服务平台、房产信息中介平台等国内大数据平台以及微软、IBM、思科等跨国公司在华的大数据平台。二是对大数据应用过程的事中和事后监管、企业信用风险监管，尤其是要监管大数据交易、算法，营造良好的大数据产业生态环境，预防大数据泄露以及由数据泄露和不同算法引发的社会恐慌。

当然，在大数据应用过程中，作为“工程师”的政府并不是万能的。在发挥“工程师”积极作用的过程中，也要防止大数据被个别政府部门滥用和垄断，防止由数据滥用和垄断带来的计算机官僚主义和数据官僚主义。因此，既要预防政府的过度监管可能对大数据产业和应用带来的过度抑制，又要预防“工程师”政府的僵化，这就需要政府充分扮演好另一种角色——“园丁”。

作为“园丁”的政府

在大数据治理中，如果缺乏自我矫正的机制，那么，政府陷入计算机官僚主义和数据官僚主义只是个时间问题。在技术治理的时代，不确定的因素不是减少了，而是增多了，由不确定因素带来的风险也随之增加，因此，容错和实时纠错机制显得尤为重要。然而，仅仅是政府自我容错纠错是不够的，还

「工程师」与「园丁」：大数据治理中的政府角色

□ 张丙宣

需要政府扮演好“园丁”的角色，用宽容和人本主义的治理理念来缓和、吸纳和解决大数据应用中产生的外部性问题，推动开放共治，向公民赋权授能，激活社会活力，发挥企业自律和社会监管的积极作用，培育大数据产业新模式和新业态，让民众享受到实实在在的 大数据福利。

在大数据应用中，作为“园丁”的政府，要求其干预的方式从控制者、规划师向召集人、催化剂角色的转变。这就要求在坚持创新发展、共享发展和包容发展原则的基础上，推动大数据的开放、共治、共享，给市场主体、社会组织留足发展的空间；各级政府应该认真落实国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》的通知，推动大数据产业的发展 and 大数据技术进步，带动新兴高端产业的发展，实现新业态的开放创新，推动我国经济的转型升级。

在大数据应用中，政府监管是不可或缺的，但并不意味政府监管越多越好、越强越好。政府监管的边界在哪里？应该采取哪些监管手段？在不同时期和环境下，答案自然不同。实际上，静态的政府监管容易造成监管效率的损失，动态监管才有可能是最优的。这就需要从一元的政府监管向多元的合作监管转变。为此，还应鼓励市场主体和行业自律、建立第三方监管机构，并审慎地组合不同程度的政府监管、市场自律和社会监管，促进政府、市场和社会的良性互动、协同增效。但是，在监管大数据应用的过程中，下一步的挑战将是在效能、效率和政治的可接受性方面，什么样的监管架构是可能的和最优的。

公民是大数据应用的核心主体之一，他们不仅仅是大数据的核心制造者，还应该是大数据应用和治理的积极参与者。国家治理的现代化不仅仅建立在技术和资本的基础上，还建立在民众认同和支持的基础上。因此，政府应该向公民赋权授能，向公众开放数据和决策过程，鼓励公民通过政府公共信息服务平台、网络社交平台等多种工具参与政府决策和社会治理中，逐步形成智慧的社会学习体系，推动社会和谐发展，增进公民的信任感和责任感，重塑人们社会生活的共同体。

毫无疑问，应该让大数据成为维护社会公平正义、促进社会安定有序的手段。大数据带来的机遇与成果除了要惠及企业，更要惠及民众。不应该将大数据作为固化或强化两极分化和社会隔阂的手段和工具，兼及“工程师”和“园丁”的政府有责任平衡大数据收益在企业与民众之间、不同阶层之间的分配。

国家治理

特色小镇建设的五个原则

□ 王翠娟

2016年12月12日，国家发改委发布了《关于实施“千企千镇工程”推进美丽特色小（城）镇建设的通知》。按照通知精神促进特色小镇蓬勃发展，是走新型城镇化道路的重大举措，也是实现城乡一体化发展的突破口，对实现全面建成小康社会的目标具有重大战略意义。

在近日举行的“中国新型城镇化发展高峰论坛暨首届特色小镇合作开放大会”上，中国国际经济交流中心常务副理事长、中共中央政策研究室原副主任郑新立表示，当前我国城镇化进程中出现了一些新的矛盾和问题，具体表现在三个方面。一是在不少发展比较快的大城市、特大型城市，交通拥堵、空气污染、房价极高等问题突出，制约了城市的可持续发展。二是常住人口和户籍人口形成了二元结构，既不利于培育稳定的高素质产业工人队伍，又造成了新老居民之间基本权益的不平等。三是城市结构布局

不合理，城市总量明显偏大。大城市、特大型城市由于吸引要素的能力强、就业机会多而迅速膨胀；中小城市，特别是小城镇，由于吸纳就业的能力弱而发展缓慢，数量偏少，这在中西部地区尤为明显。而且，城市群内部的行政区划常常扭曲了资源的合理配置，繁华的都市往往被周边贫穷的农村所包围，形成了经济发展的巨大落差。

因此，郑新立指出，建设特色小镇，可以有效地解决当前城市化过程中出现的各种弊端。与大城市相比，它的好处主要在于：一是有利于带动城乡一体化发展。特色小镇位于城乡接合部，它的建设能够带动周边农村基础设施和公共服务的发展，吸纳农村剩余劳动力就业，实现城乡产业融合，使城市文明迅速扩展到农村，缩小城乡发展差距，实现城乡的协调发展。二是有利于提高市民的生活质量。特色小镇将打造精致、优美、舒适的生活环境，完善配套医疗、教育等服务设施。在这些小镇可以呼吸到清洁的空气，避免噪音的困扰，还能够实现充分就业。所以，在小镇居住的生活质量将会优于大中城市。

三是有利于形成完整高效的产业链。特色小镇将围绕产品和服务，形成包括研发、生产、物流、营销等完整的产业链，通过高度的专业化分工降低成本，提高效率，增强国际竞争力。还可以依托一家企业、一所大学、一家医院、一个科研单位、一所银行等构建完善的服务体系，形成优良的发展环境。四是有利于增强城市群的整体竞争力。在中心城市周围的一小时生活圈内，将形成大中小城市协调配套的组团式发展格局，每个城市各有特色，功能互补，能够提高城市群的整体竞争能力和发展活力，从而形成带动全国科技文化进步的经济增长极。五是有利于释放经济增长的新动能。吸引一批企业事业单位从中心城区转移而来，特色小镇不仅可以为这些单位的发展扩大空间，而且能拉动基础设施、公共服务、厂房设备等投资需求，这将释放巨大的经济增长潜能，成为当前稳增长的强大动力。

与此同时，他还强调，根据国内外经验，搞好特色小镇应注意五个原则。一是精心布局，整体规划。首先必须改善交通条件，形成大中小城市合理布局的城市群，利用资源城市远离中心城市的地理位

置特点，做好可行性研究和总体规划，规划方案要经过有关专家论证和第三方评估。二是突出特色、创造优势。小城镇建设要坚持从实际情况出发，围绕一个核心产业和产品，吸引相关的产品和科研机构进入，通过分工协作、技术创新和经营模式的创新，避免千镇一面、“东施效颦”，创造出新的竞争优势。三是城乡一体化改革。努力使进入小城镇的居民平等地享受各种基本权益和公共服务，适应劳动力全国流动的需求，建立全国统一的地盘策略，实现城市建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩。落实党的十八届三中全会关于农村土地改革的重要部署，使进城落户的农民能够通过土地使用权转让获得财产性收入，通过发挥市场对土地资源配置的决定性作用，实现土地资源的集约利用，满足小城镇对建设用地的需求。四是财政引导。通过财政基金的引导吸引民间资金进入小城镇，允许以农村土地的法人财产权抵押贷款。五是镇企对接搞好示范。“千企千镇工程”应该做成样板工程，吸引全国各地更多的企业、大学、科研机构等到小镇来打造属于自己的优美环境和发展空间，带动小镇及周边的发展。

战略参考

