



□ 李 刚

党的十八大以来，各级党委政府把新型智库建设作为完善决策咨询体系、构建现代治理体系、增强现代治理能力、推动政策共同体更加开放化的重要抓手，新型智库建设取得长足的进展。那么，如何衡量评价新型智库建设的成效自然也成为一个重要话题。

智库评价的三类主体

理论界就智库下的定义虽然千差万别，但对智库的公共属性也就是非营利性的认同却高度一致。正因为智库的宗旨在于提供公共政策研究和咨询的产品，因而不能完全按照市场机制来衡量智库以及智库产品的价值。那么对这一类公共产品的价值测量，最常用的方法就是公共评价。智库产品的评价分为内部评价和外部评价。内部评价的主要目的是保障产品质量和测算员工绩效。西方一些历史悠久的智库已经形成了系统有效的产品质量和员工工作量测评体系与方法。

外部评价的第一类主体是智库产品的直接消费者——在我国主要是党政军机关、企事业单位和媒体。此类评价主体甚少公开声明对有关智库及智库产品（研究咨询报告等）的评价性意见，他们最直接的表达方式是继续使用还是不用。可以说通过“用脚投票”来进行评价，鞋子合不合脚穿一次就知道了，不合脚下次就不用了。

外部评价的第二类主体是党委政府主管智库的机构，他们评价智库的方式是“给身份”、给项目和给经费。在放松监管、鼓励社会机构发展的大氛围下，主管智库的机构并不愿在智库评价上走在第一线，以避免成为各方批评的对象。一旦中层面的智库主管机关不愿做全国性的智库评价，那也就不会出现一个全国性的、依靠行政力量研制的智库考核评估体系。这就给第三方评价留下了一定的空间，这也是当前在业界声音最大的一类机构。

目前有一定影响力的第三方智库评价报告有五种，一是国际上的麦甘课题组的《GGTTI》，这个报告通常被翻译成《全球智库报告》（其实按照字面应该翻译成《全球实用智库索引》）；二是上海社会科学院智库研究中心发布的《中国智库报告——影响力排名与政策建议》；三是中国社会科学院中国社会科学院评价中心研制的《全球智库评价报告》；四是四川省社会科学院、中国科学院成都文献情报中心联合成立的“中华智库研究中心”发布的《中华智库影响力报告》；五是南京大学中国智库研究与评价中心和光

明日报智库研究与发布中心联合研制的《CTTI来源智库MRPA测评报告》。对智库的评价有两个基本的维度，即绩效和声望，前四份报告虽各有千秋，差别较大，但基本上属于“声望评价类”报告，智库排名的主要数据来自问卷，主要基于智库的社会声望和学术声望。而《CTTI来源智库MRPA测评报告》属于“绩效评价类”报告，评价数据依赖的是智库提供或者采集的各类客观数据。

智库评价中的主要问题

首先，无论是“声望评价类”报告，还是“绩效评价类”报告都受到了各种质疑。在近半个世纪的智库研究史上，智库能不能进行评价的本身就是一个有争议的话题。包括美国企业研究所的大卫·弗洛姆在内的许多学者曾经直截了当地表示，学者不应该在评估智库（短期、中期或者长期的）影响力上浪费时间，他认为没有什么指标能够对智库影响力进行全面的评估。中国国际经济交流中心的陈文玲也指出：一些智库评价根本不了解智库做什么，有的时候发生的事情或者做的事情是重要的，但并不便公布，没有向社会宣传，而且也不能说，这些又如何评价？他们其实提出了“智库影响力评价如何可能”的基本理论问题。智库研究界虽然对智库影响力形成了一些研究，比如提出了政策影响力、学术影响力、国际影响力、公众影响力、媒体影响力的划分。但当一个概念可以用数值来量度时，这个数值就被称之为变量，有时候，需要先从概念到指标再到变量。问题就出在智库影响力概念是不是都可以转为可量度的指标和变量。现在几乎所有的智库评价报告对这个问题都没有很好的解决。从另一个侧面说，智库评价的基本理论问题尚未很好解决。

其次，无论是“声望评价类”报告还是“绩效评价类”报告，都存在方法和技术上的困难。“声望”是一个混合的认知和体验概念，被调查者可能有使用智库产品的体验，可能是智库领域的专业人士，也可能只是一般的学者和媒体人士。被调查者对智库声望高低的判断主观性很强，很容易受到“品牌营销”的影响——一个在媒体营销上大笔投钱的智库，其品牌影响力肯定要高于在某一领域有极高建树却从不做品牌推广的智库。“行业声望”和“行业知名度”虽然不是一回事，但其中的区别很难细分。因此，“声望评价类”报告的问卷投放如果不局限在“行业小同行”，而是“大同行”，甚至没有选择，那所获

得的声望数据可靠性就令人怀疑。麦甘报告的问卷要求填写者对全球5000余家智库作出选择，这项工作过于艰巨，几乎没有人能完成这种问卷。国内有几份报告做得越来越好，在科学性上超过了麦甘报告。但有些报告的数据抽样过于集中在特定地区，问卷也有些复杂，需要专家花费较多的时间填写，就影响了专家填写的积极性。

“绩效评价类”报告也存在数据收集上的实际困难。大部分CTTI来源智库对数据采集非常配合，安排专人从事数据在线填写工作。但是，有些中央部委智库的体量太大，加上部分智库日常的科研数据文档管理的累积性较差，把CTTI需要采集的数据在规定时间内都填充的确有困难。另外，有些数据还处于保密期，暂时不便提供。当然也有一些知名智库本身就反对对智库评价，不提供数据，单纯从网上抓取这些智库的数据是远远不够的。因此，单纯依靠定量数据进行智库评价，忽视同行评价、用户评价和公众评价的维度也有偏颇。可见，目前的主流智库评价报告在评价方法和评价技术上都还有很大的改进空间。

再次，有些智库评价报告起不到“以评促建”的社会效果。在互联网时代，信息的传播是瞬息可达的，吸引眼球的排行榜更是各类新闻媒体乐于传播的。智库报告传播不能不考虑社会效果之正负。如果上榜智库总是那么几十家老面孔，地方上的重点智库不能冒出来，那么就达不到“以评促建”的目的，无法调动地方智库建设的积极性。

智库评价需提升专业化水平

加强评价主体有关评价的知识储备。评价是一门大学问，美国、加拿大等国都有全国性的评价学会，协调评价理论的研究和评价工作。我国虽然有资产评估等专门学会，却无全国性的评价组织，这说明评价学在我国尚未形成一个专门的知识领域，也没有足够数量的专门从事评价学研究的专家群体。美国评价学会的评价者提出了五条行规，其中就有评价者要有从事评价工作的核心能力，“要确保评价团队拥有开展相关评价的教育背景、能力、技术和经验”。坦率地说，我国目前从事智库评价的专家都缺少评价学的基本训练。加强评价学的知识储备，弄清评价工作的基本规律是首先要解决的问题。

中国新型智库发展历史短暂，一切尚未定型，需要一个积淀的时间。如果从布鲁金斯学会的成立开

始算起，美国智库已有一百多年的历史了，而美国第一个有影响力的排行榜是麦甘课题组2008年发布的，也就是说美国智库产生后90多年、智库定型以后才出现的。而我国智库评价和新型智库建设启动几乎是同步的，这固然是好事，但也是造成我国智库评价先天不足的原因。因为作为评价客体的智库特征并不典型，并不稳定，按照这种流变的客体特征抽取的指标体系自然也是不够完善的。评价客体和评价主体彼此都要有耐心。智库评价目前只能做到显性特征显性指标的评价，对高端智库为党政机关所做的高端和保密的服务这种隐性指标是无法评价的。一些高端智库既然不能把隐性指标公布于众，那现行评价报告的“不公正”问题就不是评价主体故意造成的，不必吹毛求疵。

智库评价主体改善评价手段，拓展评价产品，严格质量审查。目前智库评价的主要方式是排名，甚至把排名等同于智库评价，这就出现了一个悖论。评价本来是要根据对象的多重维度对智库的绩效和专业水平作出精准的评鉴，并不在意个体之间的比较。而所有的排名都是对同类事物之间的比较，而且是局限于非常有限的几个指标的比较。有些智库评价报告虽然也构建了指标体系，也给予了权重系统等，但是在最终排序时并不呈现具体指标分值，只提供一个排序结果。智库从这些报告中无法了解各项指标的得分，对智库的持续质量改进帮助不大。所以，不能把评价等同于排名。因此，开展认证型智库评价是当下较为急迫的任务。对于智库的“消费者”而言，他们需要弄清楚各地各行业各领域有哪些值得信赖的智库，有哪些值得信赖的专家，以便消除政策研究供给方和需求方之间的“信息不对称”。如果智库评价能够把这些问题解决了，那比以争夺话语权为初衷的排名有价值得多。当然，由于我国的政治传统，人民更信赖政府，政府出面或者政府委托第三方机构做一些具有官方色彩的智库认证目录，会更具权威性。这也是我们一再倡议成立全国智库研究会的原因。当然这一点短时间内难以实现，需要几个评价机构之间多合作，开展理论研究和方法研究，共享数据，以期来提高智库评价的专业水准。

智库探索

近些年，时有媒体报道，一些“村霸”横行乡里，甚至盘踞一方作恶，群众怨声载道。这一现象，已引起高度重视。今年1月，中纪委第七次全会强调，加大对“村霸”和宗族恶势力的整治，决不允许其横行乡里、欺压百姓，侵蚀基层政权。1月19日，最高人民检察院印发了《关于充分发挥检察职能依法惩治“村霸”和宗族恶势力犯罪积极维护农村和谐稳定的意见》，强调各级检察机关要坚决依法惩治“村霸”和宗族恶势力刑事犯罪，突出打击为“村霸”和宗族恶势力充当“保护伞”的职务犯罪。3月12日，最高人民检察院检察长曹建明在两会上作报告时再次强调，“突出惩治欺压百姓、胡作非为的‘村霸’和宗族恶势力犯罪，推动完善乡村治理”。

纵观这些“村霸”不难发现，他们背后都有一定的“靠山”“后台”，与当地基层政权有着千丝万缕的关联，甚至不少是在职或退职的村干部。否则，这个“村霸”不可能在一地长期存在、为害一方。因此，在短期内惩治这些“村霸”，当然应该打掉其“保护伞”，为普通群众伸张正义，维护老百姓的合法权益。但要根治这一乡村“恶瘤”，还须铲除其存在的社会“土壤”，建构新的乡村治理机制。

这些人之所以能够称霸一方，除了与某些基层领导干部结成“利益联盟”，背后有这些腐败官员的撑腰和庇护以外，更为重要的是他们有其存在的社会“土壤”。当前，我国农村社会正处于个体化转型之中，一些农民缺乏有效结合而往往处于孤立无援的状态之中。面对乡村公共建设不能形成有效合作，面对公共灾害不能进行有效抵抗，面对权利被侵害不能进行有效抗争。但同时，人作为一个“社会性动物”，又需要一定的社会交往，再嵌入到某种社会关系之中。尤其是农村青壮年劳动力外出务工，留守在家的基本上是老年人、妇女和儿童，无论是生产上还是日常生活中更需要相互合作或外力帮助。对此，如果当地政府不能向这些农民提供有效的社会组织或网络支持，抑或既有的组织不能吸纳普通群众参与其间的话，这些需要再嵌入、再合作的普通农民就很容易基于血缘、亲缘或宗教等联系建构起一定的亲族、家族或宗教等组织，导致一些农村地区宗族势力抬头、宗教力量蔓延。问题是，这些民间组织极易被某些别有用心的人所利用、控制、操纵，成为他们角逐村庄权力，并用攫取的权力谋取自身利益的一种工具。当这些人成为村干部以后，他们更加善于运用体制性和非体制性资源，巩固和加强自身的势力，以致最终成为一个基层治理中的难题。

处在基层政权与乡村社会之间“第三域”的这股力量，一旦缺乏有效规制，势必“异化”，沦为“村霸”。尽管我国农村普遍实行了村民自治制度，但是绝大多数村庄的民主治理机制并未真正建立起来，村干部的权力实际上处于无制衡、难约束的状态。

即便某些村庄建立起了一定的民主治理机制（譬如，村务监督委员会等），但在一个个体化社会中也未必能够起到实质性作用。特别是农村税费改革之后，除了土地在名义上仍然属于集体以外，农民跟村庄集体几乎没有任何其他的实质性利益关联，一些村庄的公共事务乏人问津，甚至无人参与，农村公益事业建设少有人关心、热心。许多村民甚至不知道本村的党支部书记、村委会主任是谁，因为没

必须铲除其社会土壤 治理『村霸』

□ 吴理财

有利益关联，他们实际上也不关心当村干部。与此同时，个别地方的基层政府与农民群众之间的联系也越来越弱，就好像政府是一层油一样浮在水面上，有学者将这种现象称之为“悬浮型政府”。如今，某些地方的农民除了办结婚证、准生证等必需的证明以外，几乎不与政府相往来，也不跟乡村干部打交道。这些都为一些“村霸”横行乡里提供了极好的社会条件。

因此，从根本上治理“村霸”，必须铲除其存在的社会“土壤”。首先，针对个体化农民一盘散沙问题，政府要积极引导农民组织起来。普通农民组织起来，不但可以解决生产和社会上的协作问题，也会对村庄治理形成一种监督、制约作用。其次，要通过社区营造，重新构建生活共同体，培育农民的公共精神和集体意识，使越来越多的农民关心村庄公共事务、参与村庄的公共治理。同时，在基层政府与农民之间应探索建立制度化联系。良好的社会治理，离不开政社之间的良性互动。当前最紧要的是，在基层政府和群众之间需构建制度化的沟通—互动机制，实现农村社会的网络化治理。譬如，探索构建群众利益表达—协调—保护机制、群众民主参与机制、搭建公共合作平台，等等。通过这些努力，既可以及时有效地吸纳农民的利益诉求，让农民能够有序地参与到自己社区公共事务的管理中来，又可以非常有效地把党的路线方针政策落实到农村社会，转化为农民的自觉行动；既能激发社会活力，又能保持社会和谐。总而言之，这些社会建设和社会治理工程，不可能一蹴而就，需要政府和全社会的共同努力。

管理视角

如何以分类改革原则推进国企改革

□ 王翠娟

改革是实现国有企业做大做强这一战略目标的重要步骤，改革路径与成效一直是各界关注的热点问题。近日，“中国宏观经济论坛（2017年第一季度）”举办，论坛的主题是“新时期新国企的新改革思路”。论坛发布主报告《新时期新国企的新改革思路——国有企业分类改革的逻辑、路径与实施》。

经过三十多年的发展，我国国有企业发生了较大变化。从数据来看，进入新世纪以来，国有企业的数量首先呈现出总体下降的趋势，但是在2008年全球金融危机的冲击下，开始出现逆势增长；国有企业的资产呈现出不断上升的趋势，尤其是在2008年之后，全国国有企业

的资产额度加速上升。与此同时，国有企业的盈利情况出现两极分化：一方面，盈利企业的盈利额在持续上升。另一方面，亏损企业的亏损额也在持续上升。国有企业的微观效率指标，如盈利面、总资产回报率、净资产回报率、销售利润率及已获利息倍数等指标，呈现出逆转趋势；国有企业的上交税金总额持续攀升；国有企业的职工人数保持平稳；国有企业的效率根据行业的不同表现出较大差异。

报告认为，社会主义基本制度要求必须坚持公有制的主体地位。

我国作为转型中的发展中国大，必须要做大做强做优一批国有企业，而要好好发挥市场在资源配置中的决定性作用，就必须大力发展民营经济。改革不是相互排斥的，而是共荣共进的，关键是促使他们在各自领域发挥作用。

报告指出，没有必要对所有的国有企业都进行市场化改造，而是可以从产品性质及行业特性两个维度来制定功能导向的分类方法，对不同类型的国有企业选择不同的改革模式，即提供公共产品的国有企

业宜选择国有国营模式；竞争性国有企业宜进行产权多元化的股份制改造。同时，需要根据创新链的不同环节来界定国企存在的范围，构建在实施创新驱动发展战略中的“国”“民”共进的协调合作框架。

在分类改革原则下推进国有企业的混合所有制改革，应在公共产品领域推进“长期导向”下的混合，在自然垄断领域推进“控制权导向”下的混合，在竞争性领域推进“流动性导向”下的混合。国企分类改革要求改革国有资产管理体制，在公共产品领域，国资委对国

有企业履行管企业与管资产并重的职能，以管企业为主；在自然垄断领域，国资委对国有企业履行管资产与管资本并重的职能，以管资本为主；在竞争性领域，国资委对国有企业履行管资本的职能。在利益相关者合作的逻辑下，分类分层推进国有企业治理结构的创新。在公共产品领域，对国有国营的企业构建内部人决策与外部人监督有机结合的治理结构；在自然垄断领域，对国有控股的企业构建董事会共同治理、监事会共同监督、外部相机治理有机结合的治理结构；在竞争

性领域，构建共同治理与相机治理相结合的治理结构。在分类推进治理结构创新的基础上，分类构建国有企业经营者的激励机制。在公共产品领域，对国有企业领导人的职务应采取晋升激励与薪酬激励相结合的方式，以职务晋升激励为主；在自然垄断领域，对国有企业经营者中的高管应以职务晋升激励为主，薪酬激励为辅，对于国资委与地方政府任命的高管应兼领职务晋升激励与薪酬激励，对于市场招聘的职业经理人应采用市场化的薪酬激励；在竞争性领域，对国企经营者应主要采用市场化的薪酬激励。

战略参考