



准确把握智库的四重属性

□ 石 伟

核心阅读

智库最重要的属性就是中介性、公共性、独立性和非营利性。智库的根本目的与四大属性其实是一体两面的关系，后者都是为了保证智库实现提供智力服务这一功能。

中介性

伴随着信息化时代的到来，公共政策制定者往往无法掌握各行各业系统化、专业化的信息。然而，一个科学的公共政策和决议又往往需要大量的科学信息支撑，并且还要在尽可能短的时间内得以出台，随之而来的结果是，信息传导的快速性专业化与决策能力的有限性滞后性很容易形成天然的矛盾。因此，决策者需要自身之外的智力支持就成了一种必然。但事实是，决策者之外的单纯学术研究并不能直接给政府这种决策机关提供相匹配的思想供给。因为，纯粹的学术研究往往高高在上，着眼于“基础理论的建构与讨论”，与现实的联系并不如实务界那般接地气。换言之，学术界给出的理论，常常是抽象的，甚至是复杂和烦琐的；而决策者在制定决策时需要的却是一种简单直接的政策建议，没有时间也不需要去逻辑论证和学术修辞之间进行反复周旋。

这时候，智库的中介性作用就开始显现。在决策者与学术界之间，智库为知识与权力架起了沟通的桥梁，而且将学术和实践的立场上勾连了起来。不言而喻，智库的这种“桥梁”意义，正是其中介性的重要表现。以智库的研究人员为例，他们在进入智库工作之前，往往经历过许

多重要的工作岗位，有的做过政府官员，有的当过大学教授，有的当过资深编辑等等。这些研究人员，不仅有着很深的学术素养和造诣，而且有着对实务领域的高度熟悉。他们超越了一般意义上的学术研究人员，又不同于处于一线的政府公职人员，可以熟练地将学术话语转变为政治话语，将学术成果转变为资政成果，从而直接为政府这样的政策制定者提供智力服务。在很多国家，流畅的“旋转门”机制使得智库的中介性有了更好的实现空间。

公共性

从当前知名的智库来看，无论其主要学科涵盖还是研究学部设置，都能体现它们在智力服务上的公共性，即它们基本都以社会公共事务为研究对象，服务于公益目的，尤其以影响国家的公共决策为目的。比如美国兰德公司，其所涉及的公共政策研究十分多元，研究范围包括了从关注社会个体行为的行为与社会科学，到关注国家间交往的国际政治与安全政策；从宏观理论层面研究政策制定和管理

实施的政策科学与管理科学，到微观操作层面出发的应用科学与经济学，涉及国家与社会政策的方方面面。再如中国国际经济交流中心，其章程规定其“以服务国家发展、增进人民福祉、促进交流合作为宗旨，坚持中国特色社会主义理论体系，秉承‘创新、求实、睿智、兼容’的理念，积极开展国际国内重大理论问题、战略问题、热点问题和全局性问题的研究”。这种表述，同样体现了其以公共性为导向的属性。

不难看出，智库作为面向全社会的公共性智囊机构，其对公共事务的关注，绝不是片面的、狭隘的、偏见性的理解，而是基于公共利益的研究。因此，智库的研究视野往往会放宽到一国甚至全球的政策研究以及社会治理问题研究上。

独立性

智库的独立性，指的是研究的独立性。智库立足于为政府等服务对象提供智力支持，那么智力支持的基础是提供客观真实的研究成果。追求研究成果的客观真实，保持研究的独

立，是智库在诸如经济、政治、社会等多领域给出专业意见的必要条件，所以智库在很大程度上需要保持较强的独立性。

具体而言，这种独立性“并非指机构资本、运作资金、人力资源全然独立于政府、公司或者大学”，更不是独立于国家法律和政策法规之外，而是智库研究过程中的独立性。研究上的“独立性”是智库运作独立性的真谛，也是所有智库能否被外界接受和展现价值的重要考验。智库在外在形态上表现为一个中介性机构，但它又不同于一般的中介性机构，不能“谁给钱”，就不顾客观事实地“为谁说话”，更不能歪曲事实。因此，“资金的获取是智库的生命线”。智库能否在研究中保持独立性，而不受外界干扰，很大程度上需要对资金来源进行规范，因此规范智库资金来源的法治环境就显得非常重要。从以往经验看，国外智库主要通过从政府拨款、公司、个人、私人基金会、委托合同等渠道来筹集资金。此外，某些智库的收入还来自于出版物的销售、举办收费研讨班或其他收费活动（如举办收费讲座、收取会员费等）。但是，

作为智库，不能什么资金都采取接纳态度，而应对资金来源进行仔细甄别，并在接受资金后与资金来源方签订明确协议。通过协议来“避免”资金来源方对研究本身的外在干预。之前曝光的国外某些智库受资金捐助的影响，作出了符合资金来源方利益需求、而不符合客观实际的所谓“研究报告”的丑闻，就是智库违背自身独立属性的典型教训。

非营利性

智库的非营利性是指智库的设立和运行不以获取自身经济利益为目的。这是智库中介性、公共性、独立性等其他属性得以实现的关键，也是智库区分于营利性咨询公司的关键。营利性咨询公司，其设立的重要目的之一是追求经济利益，需要在运行过程中充分考虑到股东等出资者的诉求，甚至其运行过程都是由出资者决定的，而智库则不同，智库在自己职能运作和资金使用上都具有非常强的话语权。因此，为了保证资金使用的规范，如何确保资金不被滥用，甚至

被谋取私利，就显得十分重要。如果说智库的独立性主要与智库获取资金的规范程度有关，那么智库的非营利性则主要与智库获取资金后的处理方式有关。

一般来说，不论智库属于哪种类型，总体上，面临大量的资金进入，如何对其进行使用，必须有专门规定。通过对内章程和对外协议，规定其资金运用规则，无论是以何种渠道筹集，都只能用于智库运转或者用于完成制定项目，而不能被个人以提成、分红等形式瓜分，从而确保其非营利性。这是十分关键的。因为，在很多国家，非营利组织享受着诸如减税在内的诸多优惠政策，但一旦突破这一底线，出现了违背非营利宗旨的情况，不论何种类型的非营利组织，包括智库在内，其相关责任人面临的处罚都是很严重的，智库本身也将面临一系列处罚，比如被剥夺优惠政策、被吊销执照等。可以说，智库只有不以经济利益为追求，其最终结果才会体现智库存在的价值，才能为社会所尊重。换言之，智库只有保持非营利性，才会长期存在而富有生命力。其实，正是由于智库的非营利性，也才有学者将智库称为“政府的第四部门”，或者“被称为所在国立法、行政、司法权力机构之外的‘第四种权力’”。

总之，智库是一个具有多面相的事物，在不同历史时期、不同国家、不同地区都呈现出不同的形象，其性质也呈现出多元化的样态。但是，作为立足于公共政策研究上的智囊机构这一社会角色，智库的根本目的在于提供公共性的智力支持。从这个意义上来说，智库最重要的属性就是中介性、公共性、独立性和非营利性。智库的根本目的与四大属性其实是一体两面的关系。中介性是从外在形态上描述智库的定位，公共性是从目标导向上规定智库的运行，独立性是从资金来源等方式来规定智库的运作，而非营利性则是从资金使用等方面保障智库的定位，因而都是为了保证智库实现提供智力服务这一功能。

智库探索

近年来，在党中央、国务院的坚强领导下，我国食品安全治理取得了显著成效，食品安全状况总体稳定向好，人民群众的食品消费信心不断增强。但必须清醒认识到，我国仍处于食品安全风险隐患凸显和食品安全事件集中爆发期，食品安全形势依然严峻，食品安全风险治理任务还相当艰巨，食品安全风险也是世界各国共同面临的突出问题。

张守文

食品安全风险的突出特征

风险的多样性。食品安全风险涉及物理性风险、化学性风险、生物性风险、放射性风险等多种表现形式，

涉及食品的源头种养殖、生产加工、运输销售和消费者使用等多个环节。

风险的关联性。食品安全风险并非孤立存在，而是相互关联甚至彼此叠加的。例如，由于经济全球化，食品国际贸易的广泛开展，局部地区某种食品安全风险会产生“蝴蝶效应”，可能在全球引发巨大的连锁风险反应。尤其是随着互联网、智能手机等新媒体的广泛应用，食品安全风险一旦产生，便会以前所未有的速度扩散，可能在传播过程中被不断放大。

风险的不确定性与难以预测性。现代化食品安全风险具有高度的不确定性，这与人类紧密依靠科学技术有着密切的关系。虽然科学能给我们提供新的食品科学及食品安全知识，但因为科学知识本身即具有不确定性和不可预测性，食品安全风险的发展趋势以及影响的深度和广度通常也不能事先描述和确定。因而，个别情况下在利用科学技术规避食品安全风险、控制风险的过程中，可能会产生新的食品安全风险。

风险的难以认知性。因为现代食品安全风险源自于科学技术，人们往往无法直接以感官来体验，而科学知识的抽象性与技术的复杂性意味着现代食品安全风险需要借助专业知识、技术手段及精密仪器才能被认知，这无疑增加了普通民众对食品安全风险认知的难度。同时，这也意味着普通民众与专家在风险认知上存在很大

差异。

社会关注度比较高。食品安全关乎每个人的切身利益，因此，食品安全风险如果演变成食品安全事故，就会直接危害到人们的健康甚至生命。因此，处置过程是否恰当往往直接影响政府的形象和公信力。

进一步完善食品安全风险防控体系

持续深入开展食品安全风险监测，防范区域性、系统性食品安全风险。发达国家的食品安全治理经验表明，风险监测是发现和控制系统性、区域性、行业性食品安全风险的重要手段，建立食品安全风险监测体系，对于发现和化解食品安全风险具有重要作用。食品安全风险监测体系应进一步延伸到城市社区、乡村，覆盖从农田到餐桌的全过程。而且，食品安全风险监测计划应做到城乡全覆盖，特别是应加强对县级、乡镇和广大农村地区的风险监测，提升基层食品安全风险的监测能力。同时，应着力解决市、县级监测经费投入不足的突出问题。

持续深入开展食品安全监督抽检，防范行业性食品安全风险。监督抽检是各国政府普遍采用的食品安全风险治理的通行做法和重要手段。应坚持问题导向，重点是通过监督抽检发现问题隐患，找准薄弱环节，强化监管，控制风险，消除隐患。坚持靶

向性，以重点区域、重点品种、重点项目为核心目标，特别是加大对农药兽药残留、重金属及环境污染等因素引起的食品安全风险和餐饮食品的抽检力度和频次。坚持全覆盖，点面兼顾，逐步实现区域、企业、品种、项目、环节及业态的全覆盖。

强化企业主体责任的落实，及时排查和控制食品安全风险。一是必须严把原料入场检验关，决不能让含有毒有害物质的原材料进入食品加工环节。二是必须严把生产过程控制关。2016年，国家在婴幼儿配方乳粉专项监督抽检中，检出两款婴幼儿配方羊奶粉硝酸盐含量严重超标，主要原因就是生产设备清洗过程控制失灵。三是必须严把产品出厂检验关。近年来，一些食品检出超量、超范围使用食品添加剂，比如肉制品检出瘦肉精、兽药超标，面制品检出铝钼成分等突出问题，说明部分企业没有严格落实产品出厂批批检验的法律规定。四是建立对生产企业食品安全自查考核验收机制。基层监管部门应正确指导帮助企业认真编制食品安全风险自查年度计划，并对食品生产企业自查报告和整改措施的落实情况进行现场考核，确保真正消除风险隐患。

广泛发动并鼓励群众举报，坚决消除和控制食品黑加工点及非法添加物的风险。一是监管执法部门要深入开展专项整治和联合执法活动，按照“全覆盖、零容忍、严执

法、重实效”的要求，坚决打击和取缔无证经营黑加工点，尤其是应加大对城乡接合部的明察暗访力度；二是建立长效机制，充分发挥协管员、信息员、志愿者的“千里眼”和“顺风耳”作用，让无证经营黑加工点无处立足；三是认真落实群众有奖举报制度，调动广大人民群众参与食品安全监督的积极性；四是加强食品药品监管执法队伍与公安系统食品药品与环境犯罪侦查队伍（食药警察）的协作与配合，严厉打击食品安全领域制假售假等违法犯罪行为。

依靠科学技术支撑，实现食品安全风险治理能力的现代化。建设食品安全风险治理体系，必须把握食品安全风险治理的科学规律，依靠现代科学技术和实施创新驱动发展战略来提升食品安全风险治理能力。一是应用信息化技术提升食品安全风险治理能力和水平，建立国家、省、市、县食品安全风险治理信息系统和食品安全全程可追溯系统，实现与相关食品安全监管信息系统、食品安全应急管理信息系统的互联互通。二是应用快速检测技术提升基层一线的食品安全风险筛查和控制能力。配备食品安全快速检验箱、农药残留快速检测仪、肉类瘦肉精和水分快速测定仪等快检筛查设备，以及快速检测盒、试剂、试纸等试剂耗材类装备，提高基层一线食品安全风险治理和应急处置能力。

公共安全