

【本期论题】

智库的独立性与资金支持

——以德国为例

多丽丝·菲舍尔

（德国维尔茨堡大学）

[摘要] 本文以德国的学术型智库、拥护型智库和政党智库为考察对象，分别阐述了智库与国家创新体系、个人利益和政党之间的密切联系。德国智库可供对中国智库借鉴的是增强智库的独立性并加大对学术型智库的财政支持，以减少不同类型智库间的资金竞争。

[关键词] 智库 中国特色智库 德国智库

[中图分类号] C932 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2014) 04-0029-04

[作者简介] 多丽丝·菲舍尔（1965—），德国维尔茨堡大学中国商业与经济学教授，德国维尔茨堡大学经济和社会可持续发展系教授，德国发展研究院副研究员，研究方向：经济学、政治经济学、经济社会学。

就中国特色智库建设这一概念，本文提出下述问题：为何智库变得如此受欢迎？何种类型的智库才会脱颖而出？与不称其为（或者过去不称其为）“智库”的研究机构相比，智库具有哪些优点和不足之处？并将基于德国的智库情况解答这些问题，进而探讨智库之间的国家性和国际性竞争与合作问题。

一、为何称其为智库？

Missiroli 和Ioannides等试图从语源学和历史角度给“智库”一词下定义。根据他们的研究，“智库”一词最初具有“战略思考专用地点”之意。从严格意义上说，该词是从军事术语借用过来的。尽管战略思考以及政策咨询都是长久以来沿用的传统，但是用于描述专门研究机构的“智库”一词，据说是在第一次世界大战或第二次世界大战前后才

出现的。随着时间的推移，“智库”一词已经扩展到指那些“专门研究公共利益话题的独立研究中心”。除此之外，“智库”一词的流行还得益于社会科学在整个20世纪的兴起。

智库最初出现在美国，因此，通常将美国经验用作对智库、类别和其他活动进行定义的基准。

为了形成全面的智库定义，Boulder（2004）制定了一份清单，以便对这种具体形式的研究机构加以描述。按照他的观点，各个研究机构只有在符合下述九个特点时才可被定义为智库：一定程度上的永久性；专门致力于提供公共政策解决方案；机构内的工作人员专门致力于研究工作；提出观点、分析结果和建议；将其研究结果报告给决策者和民意机构；不负责政府运作；保持研究的自由和独立性，不受具体利益的驱使；不授予学位，亦不将培训作为其主要活动；寻求以或明或暗的方式参与公

共利益活动。

显而易见，这些特点着重强调研究、决策咨询、独立性以及公共利益等方面，同时还强调智库与大学的不同。除了相对于时间而言的永久性外，Boulder并未就任何智库组织确定任何具体要求，也未暗含智库在软政策或全球日程制定方面的具体任务。它在很大程度上划定了智库与大学之间的界限，智库与企业内部研究单位的区别。

Boulder所做的界定在近期论述欧洲智库的文章中被广泛采用。但是，Boulder和其他作者所做的将现有智库划分成若干类别的努力，却表明智库在实际情况中通常并不完全满足上文列出的所有特点。例如智库在德国通常被归为以下三个类别：学术型智库（或没有学生的大学）、拥护型智库（受聘智库）和政党智库，在这三种类型的智库中，好象只有学术型智库才符合前述智库清单的特点。然而，尽管这些机构并不具有完全的独立性，学术声望的级别也参差不齐，但是很多属于另外三个类别的机构实际上也都被冠以了“智库”称号。

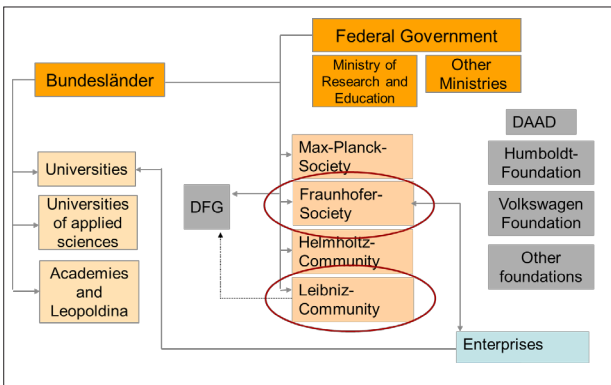
二、德国三种类型的智库

（一）智库与国家的革新体系：学术型智库

除了大学系统以外，德国四个较大的研究机构类别都属于国家革新体系的范围。Max-Planck学会、Helmholtz团体、Fraunhofer学会、Leibniz 团体，这四个德国研究机构的类别并不是参照任何智库定义或考量要素划定的。鉴于所参与的课题不同，所有这些研究机构都有可能被要求提供政策咨询，或者被委托代表联邦政府或Bundesländer政府从事研究项目。这些机构之间的不同之处主要在于研究领域（基础研究和应用研究等）及其资金来源的不同。Helmholtz团体机构90%的基础资金都由联邦政府提供，其余10%由地方政府提供；Max-Planck学会及Leibniz团体的研究机构的资金一半由联邦政府提供，另外一半由二者所在地的邦地斯兰政府提供。除了由政府提供的基础资金外，这些机构还被允许并且被期望申请由某些政府计划资助，或者由德意志研究联合会和其他国家级或国际研究资金机构资助的研究项目。

尽管这些机构是受政府资金资助的，但是它们的共同之处在于都希望在研究方面具有独立性，

政府不应该影响研究进程或研究结果。这些机构不受政府官员的管理，而是由研究人员进行管理，对其研究结果的评估也是采取同行评议制进行的。尽管某一研究机构的领导层在某些情况中可能会赞同（或者反对）某一具体的政党，但是与某一政府派系的关系太过密切实际上对于这些机构而言是非常危险的，因为政府的执政党可能会随着选举结果发生变化。



资料来源：作者编撰内容。

注：圆圈表示智库的定位。灰色方框表示提供资金的组织。

DFG：德意志研究联合会；DAAD：德国学术交流服务局。灰色箭头表示制度化的资助关系^①。

图1 德国的国家革新体系内智库

尽管自德国统一以来国家革新体系的总体情况并未出现过剧烈变动，但还是推行了重要改革。第一，自20世纪中叶以来，所有的研究机构都经历了定期举行的对其研究情况的外部评估。Leibniz 团体的一些从前建立起来的机构实际上因此再未收到过联邦政府的资金支持，因此已经不再属于Leibniz 团体成员。在这种情况下，这些机构可能仍继续存在，但其必须寻求其他资金支持。第二，评估导致了国际竞争的增加和研究政策方面的变化，除了基本的政府资助外，这些机构在吸引资金支持方面面临着越来越大的压力，例如：Leibniz团体的研究机构不得不将自身一部分（2.5%）的预算转让给DFG项目，DFG项目最初致力于为大学研究提供资金，而现在却指望通过成功申请到DFG项目赢回这些资金。第三，这些变化促使这些机构与大学之间进行机构性合作。因此，这边的研究机构和另一边的大学之间的界限有时就变得不甚明了，进而又导致

^① Fraunhofer Institutions 主要依赖于项目基金，他们预算中直接由联邦政府或Bundesländer 政府支持的比例只占30%。（<http://www.bmbf.de/de/231.php>）。

了与“智库不参与教学”这一理念相矛盾的局面。

具有讽刺意义的是，一些主要的德国智库（例如：按照国际排名划分包括科学与政治基金会或德意志Entwicklungspolitik研究所/德国发展学院）均尚未成为Leibniz团体的成员。这些机构都是在联邦共和国的早期创立的，他们曾担任过联邦政府的独立政策咨询机构，并且成功度过了冷战时期和经历了重新统一和研究政策方面的变化。尽管现如今并不正式与前述任何类别的学术型智库相关联，但是在很多方面都必须承担与其他研究机构一样的评估、竞争和资金支持压力。

从学术型智库的角度来看，加强研究评估以及随之而来的资金支持结构方面的变化可能是一把双刃剑：评估工作往往注重研究成果及质量、国际化和“有形性”等准则。尽管这些准则在对研究机构进行评估方面非常重要，但是这些准则最多也只是衡量成功和有益性的政策建议的间接指标。因此，定期评估在使大多数研究机构的学术质量情况得以改善的同时，也使一些机构远离决策者和政策咨询工作，从而使其他智库有了更多的用武之地。

（二）智库与私人利益：拥护型智库

拥护型智库与学术型智库的不同之处在于往往并不保持中立。相反，拥护型智库通常都希望对民意产生影响，从而按照拥护型智库的自身机构的目的做出决策。这些目的可能会专注于环境问题等某一专门议题、某一具体地区或者经济、社会或政治问题等较为普遍的观点。拥护型智库一般不从政府获得直接资金支持，依赖的是捐助和私人资金。

在德国，拥护型智库的组织架构通常是协会、公共有限责任公司或者基金会。无论架构如何，拥护型智库都是非赢利性组织。建立基金会是富人或企业将其部分资源投入到宣扬和支持具体观点或项目的企业当中的典型方式。对于智库而言，基金会实际上存在两种不同的角色。有些基金会支持建立学术型智库，而有些基金会自身就扮演着智库的角色。前者的著名范例包括Mercator基金、Thyssen基金和Koerber基金等。在基金会自身充当智库方面，著名范例是Bertelsmann基金会。该基金会是借助Bertelsmann公司的私人所有者的资金建立起来的，并且该基金会目前依然与该公司连接紧密。Bertelsmann基金会从事诸多课题的研究。该基金会与大学研究人员合作，但与其他基金会不同的

是，该基金会并不为大学或研究机构的研究项目提供资金。但是，尽管该基金会自身就扮演着智库的角色，但同时也为设在慕尼黑的应用政策研究中心（CAP）等学术型智库提供支持。因此，学术型智库与拥护型智库之间并不总是存在明显的差别。

（三）智库与政治利益：政党智库

德国政党智库是由六个与政党有关的智库组成的。德国的所有主要政党都已建立起了所谓的“基金会”（尽管在法律意义上除了一个是基金会，其他都属于协会），这些基金会担任着智库的角色。这些基金会并不是政党的组织机构，对他们的认可可是出于这些基金会对各个政党的价值观和理念的支持。这些智库的主要任务被限定为政治教育、支持学生（奖学金）、学术研究和国际性研发合作。政党智库90%的资金都是由联邦政府提供，其中一部分来自于总体预算、一部分来自于国际性研发合作预算。提供这种资金支持的理由是政党有义务支持教育，此项义务大都通过其政治基金会加以履行。

政党智库以往强调其共性，尤其是他们在德国的民主制度和国际合作中发挥的作用。这些智库与某一具体的政党之间的紧密联系对公众是透明的，研究和政策建议也服务于引起公开辩论和多元化辩论这一目的。但是，颇为自然而然的是，在遵循某一具体任务方面，这些智库与拥护型智库的差别并不大，很难想象某个政党会公开遵循由竞争党的智库提出的政策建议。

（四）日程制定、竞争和资金来源

智库的主要作用是向公众告知和将研究内容转化为政策建议。无论是哪种类型的智库，它们提供信息和建议的最终目的都是希望影响选择和政策决策。换句话说，智库都在寻求影响力，尽管智库所属的类型不同，其所期望的影响力也不尽相同。一般而言，学术型智库会宣称其政策建议相当中立并且仅基于研究证据，他们提供的信息和建议是为了促进决策而不是偏向某个特殊的方面。拥护型智库则强调其研究分析结果的合理性。为了增强其影响力，这些智库有时会设法淡化甚至隐藏政策建议中所具体拥护的利益团体的影响力。政党智库对其政治隶属关系往往相当坦诚，但他们会宣扬其分析结果的学术严格性。拥护型智库似乎是介于其学术性和政治性智库对手之间的。总之，提供政策咨询的各种智库都竞相争取赢得公众和政客的关注。

政策咨询的需求方面更加难以掌握。首先，这包括政党管理层内的政客和决策者，但并不是所有的智库都有机会定期接触到这些人。因此，赢得关注的竞争也就是赢得政客、媒体和公众关注的竞争。智库经常会利用“日程制定”这一目标，而此类政策建议对实际的政策和决策是否具有任何影响则是不同的问题，难以对其进行评价^①。

三、对中国智库建设的启示

中国的研究机构在许多方面面临的情况，对于几年前的德国研究机构来说并不陌生：他们期望推出大量高质量的学术研究。他们的成果正越来越多靠国际上同行编辑的学术期刊来衡量。那些同时大量参与政府顾问建议的中国研究机构也由于学术严格性的压力，与政治当局的密切关系和沟通受到威胁。如果研究型机构和学术智库在德国面临不断增长压力的说法正确，那么这些压力也为由私人资金支持的支持型智库提供空间。在中国，有关可能出现的趋势性问题也被清楚地提了出来。

显然，我们把任何德国的学术传统转嫁在中国都是不可能的。但如果中国政府想要学习德国的经验，加强中国特色新型智库的建设，建立健全决策咨询制度，那么笔者认为应遵循以下几点：

智库和其研究应相互独立，或至少对其拥护的目标和经济背景持开放态度。在这种条件下，公众和政客们才能对其提供的信息和建议作出最好的判断。

基于参与政策建议的研究机构的学术成果，越来越严格的评估增加了学者和官员的距离，这也使其他类型的智库得到机会。为防止学术智库和拥护型智库（拥有更好资金来源）在中立的政策建议中

发生争吵，应不断进行改革，为学术智库提供充足财政支持，对于他们的公共关系也应进行专业化运作。

国际智库的标准也会促使我们拥有更多国际竞争。虽然这有利于增加智库的研究和提高政策建议质量，但它也与利用智库来作为中国国际软政策相违背^②。

[参考文献]

- [1] Clark, Julia, Roodman, David. 衡量智库表现——公共数据（CGD 政策文件 025）[R]. 华盛顿：全球发展中心，2013.
- [2] McGann, James G. 2013 走近智库数据及其删改报告[R]. 宾夕法尼亚大学：智库与公民社会项目，2013.
- [3] Boucher, Stephen. 欧洲及其智库：待实现的承诺，我们的欧洲[J]. 理论与研究，2004，第35卷.
- [4] Snider, J.H. 智库肮脏的小秘密：公共政策与剥削[J]. 哈佛大学：Edmond J. Safra Working Papers, 2013, 17卷.
- [5] Thunert, Martin W. 德国智库的发展与意义[J]. 德国政策研究，2006, 3(2): 185-221.
- [6] Weaver, Kent R. 智库世界的改变[J]. PS: 政治科学与政治，1989年9月，563-578.
- [7] Allen, Matthew M C. 德国的国家创新系统[A]. V.K. Narayanan, G.C. O'Connor. 科技与创新百科[C]. Oxford: 2009. 375-389.
- [8] Jin, Siyu. 中国智库在新一轮改革中的使命[N]. 瞭望，2014年6月5日.
- [9] 德国智库：思想的点滴[N]. 经济人，2004-09-02.
- [10] Li Wei. 探索有中国特色的新智库的发展[EB/OL]. 国务院发展研究中心，2014-04-22.
- [11] Missiroli, Antonio, Ioannides, Isabelle. 欧洲智库与欧盟[EB/OL]. Berlaymont Paper Issue 2, 2012.

① 1998年，5家智库发表了一份联合声明，解释了他们在德国政治系统中的作用及任务，因此也使他们接受公众的财务支持理所应当。2003年，第六家智库签署了该项声明。（<http://www.bejm-online.de/gfz/learn-und-gedenkort-ehemalige-stasi-u-haft-andreasstrasse-erfurt/bildungsarbeit/erklarung-der-stiftungen-pol-bildung/>）。

② 中国学者因此被要求用外语写作，这也是德国学者过去现在不得不面对的挑战。这和英语国家的智库相比，增加了国际竞争的阻碍，为国际化提供了激励作用。

On Independence and Financial Support of Think Tanks: the Case of Germany

Doris Fischer

(Wuerzburg University, Germany)

Abstract: The Three types of German think tanks, which are academic think tank, advocacy think tank and political party think tank, represent and illustrate their respective relevance with national innovation systems, private interest and political interest. Based on a German perspective, the author reckons that the lesson China think tanks could learn is to strengthen the independence of think tanks and increase financial support to academic think tank to lessen fund competition between different types of think tank.

Keywords: Think Tank, Think Tanks with Chinese Characteristics, German Perspective

(收稿日期: 2014-07-27 责任编辑: 廖令鹏)