

# 拉丁美洲智库的基本特征与 创建中国特色新型智库三点认识

■ 郑秉文/文

## 全球与拉丁美洲智库的排名

根据美国宾州大学出版的《2014年全球智库指数报告》，在2014年全球智库的排名遴选过程中，全世界各地共有3572名大学的学者和管理者、记者、决策者、智库学者、官员和捐助者参加了2014年“全球智库指数”(GGTTI)的遴选过程，其中有1950位区域专家和功能专家为起草《报告》做出了贡献。经过复杂的程序和数月的努力，《报告》最终评选出了2014年度全球智库排行榜。

截至2014年底，全球总计有6618个智库，其中，拉丁美洲有674个，占全球总数的10.18%，在七个地区里居中，排名第四。其他六个地区依据数量，排名情况是：北美<sup>[1]</sup>名列第一，共有1989个，占全球的30.05%；第二位是欧洲，共有1822个，占全球的27.53%；第三位是亚洲，1106个，占全球的16.71%；中东非洲有521个，占全球的7.87%，位居拉丁美洲之后，排名第五；撒哈拉以南非洲第六，有467个，占7.06%；大洋洲位居第七，仅占全球的1%，数量为39个。

在“智库数量最多的前十国家”里，美国智库的数量遥遥领先，多达1830个，位居世界第一；中国位居第二，有429个；英国和德国以287个和194个依次位居第三和第四。第五是印度，有192个。第六是法国，有177个。值得注意的是，阿根廷以137的总数排列第七，排在俄罗斯(122个)、日本(108)个、加拿大(99个)三国之前。换言之，在前十中，阿根廷是唯一的拉美国家，并且是“挤进”前十的四个中等收入国家之一(从人均GDP看，其余三国依次是俄罗斯、中国和印度)。

拉丁美洲智库的集中度比较明显，在674个智库里，智库最多的前五个国家包揽了一半以上，达351个，他们依次是阿根廷(137个)、巴西(82个)、玻利维亚(50个)、智利(42个)、哥伦比亚(40个)。此外，智库超过20个以上的国家还有四个，他们是哥斯达黎加(37个)、秘鲁(32个)、多米尼加共和国(29个)、巴拉圭(27个)，即排名前九个国家的智库达476个，占拉美全部智库数量的71%。

## 拉丁美洲智库的基本特征

与欧美国家相比，拉丁美洲国家建立智库初衷和发展路径具有一定的特殊性，在西班牙语里的含义也有所不同，由此形成一些独特的基本特征。

一、拉丁美洲国家的智库最初是由知识界的异见分子建立的。据阿根廷著名智库“平等和增长公共政策中心”(CIPPEC)的考察，拉丁美洲的智库最早出现于20世纪60年代，而欧美一些国家的智库则诞生于第一次世界大战左右。拉丁美洲出现的这些智库主要是由南锥体国家的独裁政府驱逐的一些大学的著名学者创建的，其目的是为了建立知识分子的保护伞，因此，这就决定了一个事实，即与政府的配合存在一定的问题。例如，拉美最著名的“巴西计划分析研究中心”(CEBRAP)就是于20世纪70年代初由卡多佐(Cardoso)建立的。再如，智利的拉美研究公司(CIEPLAN)集中了很多著名知识分子领袖，他们后来在80年代末为智利建立联合政府和还政于民的历史进程发挥了重要作用。拉丁美洲大规模创建智库的浪潮出现在20世纪90年

代,例如,阿根廷的主要智库有 28 个,其中有 19 个创建于那个年代。而这个时候,正是新自由主义浪潮风靡拉丁美洲的时期。

二、拉丁美洲国家智库的建立与其特定的历史进程是紧密联系在一起的。正如研究智库的一些拉美学者所分析的,拉美地区的智库与其特殊的历史进程紧密相连,例如,哥伦比亚和乌拉圭一些智库的诞生源自于个人或政党的需要。还有的智库与政治体制转型密切相关,例如,在智利,有的智库起初为其右翼服务,后来又为中左翼服务。有的智库在融资方面有其明显的特色,例如,秘鲁的智库融资渠道既有内部融资渠道,也有外部的。有的国家的智库明显体现了政权体制的基本特点,例如,阿根廷的分散化政治体制导致其智库也具有类似特点。还有的智库在其政党和政治体制更迭中带有不可避免的个性,例如,近年来玻利维亚 NGO 的智库开始崛起等等。

三、拉丁美洲智库概念里的政治家与决策者是合二为一的。秘鲁一位研究智库的著名学者恩里克先生(Enrique Mendizabal)在其专著《思考政治:拉美的智库与政党》中讲述了这样一个小故事,以试图解释拉美智库落后于欧美的内在因素:在达喀尔举行的一次“全球发展网络”研讨会上,一个阿根廷与会者用英文发言,在“公共政策发展”这个议题的讨论阶段,当说到“决策者”这个概念时,他使用了 politician(政治家)这个词。坐在旁边的一个印度学者纠正他说,他指代的实际上是 policymaker(决策者),不是 politician(政治家)。但这个阿根廷人看着他,感到迷茫,重复地向他解释说,他讲的这个人确

实就是一个 politician(政治家)。“是 policymaker”,这个印度学者再次纠正他。但这位阿根廷学者还是说,“哦,是一回事。”该书作者恩里克先生接着分析道:“这场交流不仅意味着语言是其中的一个原因,即在西班牙语里很难分清职业政治家和决策者;还意味着,在拉丁美洲,技术领域和政治领域并存,但如果将学术与政治这两个不同圈子的概念加以界定,那就很难了。”接着这位学者对拉美智库不发达的情况做了进一步分析,并与欧美做了比较。

四、拉丁美洲的智库与发达国家存在一定差距。例如,在拉丁美洲地区中,虽然阿根廷拥有智库 137 个,就数量而言位居拉美第一,但在“拉丁美洲智库 20 强”中(见表 1),排名第一和第二的却是巴西的瓦加斯基基金会(FGV)和智利的拉丁美洲经济委员会(CEPAL),阿根廷屈居第三;阿根廷虽有 4 个智库排名进入

20 强,但在比例上只有 3%,而乌拉圭 17 个智库里有 4 个进入 20 强,高达 24%;巴西有 82 个智库,4 个进入 20 强,占 5%;智利 42 个智库,进入 20 强的是 3 个,占 7%。这些数据显示,从整体上看,拉丁美洲智库在质量和数量上还很不对称,其实力总体还有待提高,与发达国家相比,在如下方面还存在一定的差距:智库与政府的互动、智库对立法的影响力、智库与政党的关系、智库对政策(经济政策、社会政策、公共政策、外交政策等)的影响力、智库影响力的测度、媒体对智库的评价体系的作用、智库之间的相互竞争与合作、智库的竞争力、知识与智库的转换等等。

### 创建中国特色 新型智库的三点认识

改革开放以来,无论是在经济政策制定、社会政策咨询和外交政策参与等方面,中国智库发挥了重要的

表 1: 拉丁美洲智库 20 强

排名	智库名称	缩写	国家
1	瓦加斯基基金会	FGV	巴西
2	拉丁美洲经济委员会	CEPAL	智利
3	阿根廷平等和增长公共政策中心	CIPPEC	阿根廷
4	巴西国际关系研究中心	CEBRI	巴西
5	阿根廷国际关系研究会	CARI	阿根廷
6	公共研究中心	CEP	智利
7	社会与现实经济研究中心	CERES	乌拉圭
8	发展研究基金会	Fedesarrollo	哥伦比亚
9	拉美社会科学理事会	CLACSO	阿根廷
10	经济思想传播中心	CEDICE	委内瑞拉
11	卡多佐研究所	iFHC	巴西
12	发展分析集团	GRADE	秘鲁
13	社会与现实经济研究中心	CERES	乌拉圭
14	拉美研究公司	CIEPLAN	智利
15	改革与机会研究基金会	Grupo FARO	厄瓜多尔
16	巴西计划分析研究中心	CEBRAP	巴西
17	拉美人文经济研究所	CLAEH	乌拉圭
18	巴拉圭经济分析中心	CADEP	巴拉圭
19	拉丁美洲经济研究基金会	FIEL	阿根廷
20	乌拉圭国际关系委员会	CURI	乌拉圭

资料来源: Think Tanks & Civil Societies Program, 2014 Global Go To Think Tank Index Report, The Launder Institute, the University of Pennsylvania, January 22, 2015, pp.72.



智利著名的圣地亚哥大学校园里一景。

作用。三十多年来，中国智库事业发展迅速，业已成为各级党和政府决策智力支持的重要来源。在当前全面建成小康社会进入决定性的历史阶段，改革发展稳定的难题还有很多需要破解，应对全球性、长期性和艰巨性的各种难题前所未有，建立健全中国特色的决策支撑体系显得更加迫切。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。新的中央领导集体高度重视智库建设事业，为贯彻十八届三中全会精神，2015年1月中共中央办公厅和国务院办公厅颁发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，为进一步加强中国特色新型智库建设和建立健全决策咨询制度列出了时间表，指明了前进方向。结合拉丁美洲智库发展过程的经验教训和欧美发达国家智库建设进程中的有益做法，在

中国特色新型智库的创建中，当前需要解决的最为急迫的任务主要有如下三个。

一、智库是一国之软实力的组成部分，她的建设与“赶超”要远比GDP的硬实力更难。中国实行改革开放以来，硬实力有了根本性的改变，经济总量成为仅次于美国的世界第二大经济体；在基础设施方面，中国也取得举世瞩目的伟大成就，公路桥梁建设和交通运输等基础设施都获得了长足发展，甚至已超过绝大部分发达国家；在城市市政建设方面，北京、上海、深圳、广州等一线城市包括一些二线城市突飞猛进，日新月异，很多方面已超过发达国家，令一些外国游客刮目相看。但是，在软实力方面，中国始终存在较大差距，它包括思想库和智囊团的建设。美国（纽约）有一个华尔街，那是硬实力的表现。中国没用几年就很快建立了北京金融街；在这些“硬碰硬”的“赶超”中，中国的表现非常出色。美国（华

盛顿特区）还有世界著名的智库一条街——“K街”，它是美国软实力的标志，那里集中和吸引了全美最著名的思想库，对美国公共政策和外交政策的影响巨大，人们戏称，不了解“K街”，就不了解美国政治的本质，为此，“K街”已成为除了行政、立法、司法和媒体之外的“第五权力中心”。从地理位置上看，美国“K街”毗邻国会山和白宫，相隔只有十几分钟的路程，这意味着智库与决策之间的距离近在咫尺，遥相呼应。相对于与天安门近在咫尺的黄金地段的金融街来说，要实现中国特色新型智库的“赶超”，就远没有硬实力那么容易，因为它的“产出”不是那么立竿见影，不是那么“物质化”。打造“中国版的K街”，不是简单地指繁华的地块和高楼大厦，也不是指人海战术，而是指长期的有形投入，是指全民认知、社会共识、国民文化，是指治理体系和治理能力现代化的重要内涵。

二、智库是国家治理体系的重要



内容, 她的构建与打造是推进治理能力现代化的重要前提。国家治理体系和治理能力现代化是三中全会提出的一个重要概念。毫无疑问, 拉丁美洲国家的治理体系远不如欧美国家的更为完善, 拉丁美洲国家的治理能力远不如欧美国家的更为现代化。众所周知的一个事实是, 拉美国家的“可治理性”(governability)问题普遍存在, 由来已久, 其具体表现是政治体制的脆弱性、经济体制的波动性、社会体制的无序性等。尽管可治理性这个概念最初出现在欧美学术界, 且文献越来越多, 但是, 这个概念的定义和含义始终存在争议, 更为值得注意的是, 拉丁美洲可治理性问题越来越成为学术研究中的一个反面案例。在中国的话语境下, 可治理性就是指政府、制度、政策、组织和决策的能力, 世界银行在十年前曾将其描述为民意的表达、政治的稳定、行政的效率、法规的质量、法制的程度、腐败的控制等六个方面。完善国家治理体系意味着克服可治理性的缺失; 推进治理能力现代化实则指提高可治理性的能力。拉丁美洲绝大部分国家之所以在半个世纪里滞留在中等收入陷阱, 政治、经济和社会之所以长期陷入钟摆效应的轮回之中, 绝大部分拉丁美洲国家之所以成为新自由主义的牺牲品(智利除外), 其原因可能很多, 但本质上讲都是可治理性危机的结果。对拉丁美洲地区可治理性问题和可治理性危机的严重性, 很多国家的大学教授在其学术研究中给出各自的个性解读, 一些国际机构在其研究报告中提出不同的政策建议, 拉美各国为提高其可治理性的实现程度已经或正在采取各种措施。但是, 一个不容否认的事实是, 拉丁美洲各国的各种智库在过去半个

多世纪里并没有拿出切实可行、行之有效的政策建议。例如, 在经济转型中几乎没有一个国家的智库及时提出举世瞩目的研究报告; 再例如, 在新自由主义浪潮袭击拉丁美洲各国时, 只有智利等极少数几个国家的智库和大学提出了顺势而为、为己所用的正确政策, 大部分国家丧失了历史机遇。

三、创建中国特色新型智库属于典型的制度创新, 它的诞生和成长甚至比任何尖端的技术创新都难。创建中国特色新型智库标志着“智库业”进入一个崭新的发展阶段; 虽然中国“智库业”发展起步晚于欧美, 又落后于拉美, 但我们既可吸取欧美的经验, 又可借鉴拉美的教训。这就需要我们高度重视对策研究和基础研究, 加强智库专业化建设, 充分运用构建智库市场化运行机制的优点, 打造具有中国特色的智库网络体系建设。

中国的智库系统已初具规模, 从来源和隶属的关系上看, 主要可分为六类: 隶属教育系统的高等院校和科研机构; 属于各级政府事业单位序列的社会科学院; 属于各级政府干部培训系统的党校与行政管理学院; 隶属于各级政府序列的“发展研究中心”; 属于各级政府部门的政策研究机构; 最后是为数不多的民间研究机构。一般而言, 从功能和作用上看, 国外的智库可分为政策建议型、政党代言型、政府代理型、学术研究型、游说行动型等五类。上述中国六类智库基本涵盖了这五个类型。

但是, 从总体看, 中国的智库在隶属管理体制、财务筹资机制、单位用人制度、研究激励机制、职级科层结构、成果表达与评价机制、会计与税收制度等, 都存在很多问题和障碍, 远不适应党中央对建立中国特色新型

智库的要求。因此, 从党中央提出的中国特色新型智库的高度来看, 能够达到这个标准的真正意义上的智库在中国还不多, 中国特色新型智库还属于一个新生事物, 处于起步阶段, 由此形成的软实力还存在很大差距, 难以与发达国家的智库系统媲美。就当前建立中国特色新型智库的制度环境和社会氛围而言, 我们亟需破解如下三个难题:

第一, 如何鼓励打通“政、商、学、研”四个部门之间的封闭状态, 建立真正的“旋转门”机制。“旋转门”机制和环境是欧美国家智库得以提升质量和“接地气”的主要机制。当前我们应积极采取规范措施, 既要防止出现利益输送, 又要积极引导, 鼓励兼职, 鼓励流转, 鼓励续聘, 而不是相反。

第二, 如何鼓励建立研究成果的独立评价机制, 防止猜测“上面”的好恶心理, 投其所好。“奏折”在中国是一门“学问”, 是智库的主要功能, 是研究人员的重要“产出”, 作为中国智库长期以来的一个传统, 这个特征既有优点, 也存在一定的投其所好的道德风险。因此, 应探索建立一个长期的反馈机制和评价机制, 鼓励不同的声音能够顺畅上达。

第三, 如何鼓励建立智库财务融资的多元性和社会化机制, 政府不应包打天下。要注意建立激励民间资本进入智库领域的机制, 建立真正的民间智库, 以立法的形式保护民间资本的权益, 在税制改革时要建立一定的优惠政策。■

(作者系中国社会科学院美国研究所所长)

(责任编辑: 魏银萍)

[1] 墨西哥被计算在“北美”。