

建设新型教育智库 与教育科研系统的改革转型

刘继青

摘要:以加快推进教育治理体系和治理能力现代化为目标的教育领域综合改革,对于教育科研机构的改革转型提出了新的要求,建设新型教育智库成为我国各级教育科研机构转型发展的主要目标。建设教育智库既是一个复杂的理论问题,又是一项影响深远的重大现实命题。文章从历史的逻辑与制度变迁的逻辑出发,分析影响我国事业单位型综合教育科研机构智库职能发挥的内外部因素,在此基础上,从国家、教育行政决策体制和教育科研机构自身等三个层面,提出推进各级教育科研机构转型为新型教育智库的路径和政策建议。

关键词:新型教育智库; 教育科研机构转型; 教育领域综合改革

作者简介:刘继青,北京教育科学研究院教育发展研究中心副研究员(北京 100045)

智库是国家治理现代化的重要组成部分,建设中国特色新型智库是在全面深化改革的宏观背景之下提出的一项重大而紧迫的战略任务,教育智库建设是中国特色新型智库建设的重要内容。随着教育部《中国特色新型高校智库建设推进计划》的出台,尤其是2015年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强中国特色新型智库建设的意见》的颁布实施,建设新型教育智库的目标、方向和相关政策基础已经具备,并进入实践探索的实施阶段。

在我国,承担教育政策咨询职能的组织通常包括党政机关政策研究机构、各级各类教育科研院所、各类教育社团组织、民办教育研究机构等。其中各级政府教育行政部门所属的教育科研机构,是教育科研体系的主体力量,在建设新型教育智库的战略布局中,地位至关重要。因此,如何在全面深化教育领域改革进程中,实现政府教育行政部门所属教育科研机构向教育智库转型发展,这一问题亟待探讨。

推进教育科研机构向教育智库转型,实现建设新型教育智库的目标,既是一个理论上涉及多个层面的命题,又是一项影响深远的重大现实命题,必须以更广泛的理论视角,对新型教育智库建设的基本问题予以辨析,深刻把握承担智库职能的教育科研系统发展的历史逻辑,形成建设新型教育智库的理论基础。在此基础上,应坚持问题导向,目标引领,深化体制机制改革,为推动教育科研系统向新型教育智库转型提出战略设计和政策建议。

一、在三个层面上理解新型教育智库

作为一项实现国家治理体系和治理能力现代化的重要制度安排,中国特色新型教育智库制度,在理论上包含宏观、中观和微观三个层面,宏观层面指的是以整体视角,从国家治理理论来理解智库在国家治理体系中的作用和角色;中观层面指的是从政策制定的过程中来理解智库在其中的作用机制;

微观层面指的是智库机构内部的构成和运行机制。

(一)从推进国家治理体系和治理能力现代化的整体层面明确教育智库的功能及定位

智库是一个现代国家治理系统中的一环,作为一个致力于以研究影响政策的机构,智库与整体的国家政治体系和政策环境密不可分,后者决定了智库能否存在以及能在多大程度上发挥作用。这一系统性特征决定了我们必须从全局的角度来理解智库的建设,也就意味着从国家治理的理论层面来理解智库制度。

从现代智库出现和发展最早的美国来看,“智库已经成为美国政治体系不可缺少的一部分,被看作是‘影子政府’”。^①诚如《关于加强中国特色新型智库建设的意见》所指出的,“纵观当今世界各国现代化发展历程,智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用,日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分,是国家治理能力的重要体现”。因此,为了提升我国国家治理能力,完善国家治理体系,我国提出了加强建设中国特色新型智库的战略。这意味着,理解包括教育智库在内的中国特色新型智库建设问题,必须从国家治理理论的视角出发,将智库体系嵌入推进国家治理体系和治理能力现代化这一全面深化改革的总目标的脉络中,方能把握好其性质和角色定位。

在现代治理理论的视野中,治理是多元主体参与的民主协商性共治形态,教育治理亦然,其突出特征是多元主体参与的合作管理、共同管理、共同治理。智库作为一种组织和制度安排,是公共决策的参与者,也是参与教育治理的主体之一。现代智库不仅生产专业知识和思想、开展战略谋划、提供公共政策方案,同时,智库体系作为沟通政府与社会之间的一个独立系统在参与式治理和协商式决策过程中,发挥着“在政府和公众之间斡旋”“把公众参与的不同形式结合起来,提供高质量的研究和分析”的功能和目的,^②从而成为政府与大众之间沟通的桥梁和纽带,成为社会协商共治机制的重要组成部分,有效地促进社会各界政治参与和互动的展开。在发达国家的实践中,政策咨询在民主“治理”中正扮演着越来越关键的角色。^③

作为智库体系重要组成部分的教育智库同样如此。以美国教育政策中心为例,该机构在自我功能定位上明确指向“一个独特的沟通者:沟通教育工作者和大众;一种催化剂:通过和州政府,学区等合作,来推动公立教育学术水平的提升;一个召集人:使对公立教育持不同观点的人聚集一堂,对于学校这个话题进行充分的,理性的讨论”。^④

“改革是一种变化”,“它意味着社会、经济或政治上的进一步平等,意味着人民对社会和政治生活的更为广泛的参与”。^⑤从治理理论的视野来探究中国特色新型教育智库建设,主要涉及的是随着多元主体的确立,首先,政府要转变职能,切实简政放权。“原来政府作为单一管理主体所拥有的教育管理权力,要分解和转移给参与共同治理的多元主体”。^⑥为此,政府要转变职能,完善决策民主机制,向包括教育智库在内的社会组织分权,赋予教育智库更多的决策参与权。第二,包括教育智库在内的其他社会组织主体地位的加强。所谓主体地位的加强意味着职能的进一步拓展。中国特色新型智库应承担咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务、公共外交等重要功能。教育智库应该成为凝聚决策层与公众价值共识,有效吸纳公众有序、理性参与教育治理的新型载体。第三,智库体系本身也

① 赵可金:《理论驱动与大国崛起——美国的经验》,《国际展望》2013年第6期。

② 参见詹姆斯·麦甘恩、理查德·萨巴蒂尼:《全球智库:政策网络与治理》,韩雪、王小文译,上海:上海交通大学出版社,2015年,第5页。

③ 参见尤斯图斯·伦次等编:《政策制定中的科学咨询》,王海芸等译,上海:上海交通大学出版社,2015年,第1页。

④ <http://www.cep-dc.org/pages/About-CEP.cfm>。

⑤ 塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,王冠华等译,北京:三联书店,1989年,第316页。

⑥ 褚宏启:《教育治理:以共治求善治》,《教育研究》2014年第10期。

应该多元化。应促进事业单位型智库、高校智库和民间智库等智库分工互补、和谐互动,“形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系”。^①

(二)从政策过程理论的视角理解教育智库的参与模式与作用机制

智库组织是政策过程中的行动者,其全部工作都是围绕决策机构的中心工作而展开的,被视为“现代国家决策链条中不可缺少的一环”。^②从政策过程的理论视角可以观察智库组织的参与模式及其作用机制。从主体的角度而言,政策过程研究的是个人和团体如何参与公共政策的意见表达、政策抉择以及执行反馈的过程。^③不同类型的政策主体在政策过程中承担的角色和参与的方式各异。理解智库在政策过程中的参与模式和作用机制有助于优化我国现阶段政策过程,增强政策过程的开发性、回应性、参与性和协商性,提高智库发挥作用的能力。

按照政策过程的阶段论框架,政策过程分为问题的确认、议程设置、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估等环节,并且表现为循环往复的过程。^④理论上,智库在各阶段都能发挥自身作用。在美国政策实践中,托马斯·戴伊指出,智库在政策过程中处于核心或枢纽地位。从体制和活动者的角度,表现在有效连接幕后的权势集团和台前的直接决策者,从行动过程角度,政策过程中的启动阶段是由智库对重大问题进行系统的政策研究和设计。^⑤

智库的定位和功能发挥与政治制度、行政体制尤其是决策体制密切相关,并受制于自身的历史和传统,因此,不同国家的智库发挥作用的方式和途径有所不同。英美等发达国家重大教育政策制定往往发端于智库的报告,智库在“政策过程的每个阶段都在扮演积极重要但也截然不同的角色”,在议程设置阶段,智库要努力确保自己提出的政策建议纳入决策者首要的考虑方案,进入议事日程。为此,智库还要积极引导和影响公众舆论;在政策形成过程中,智库“发挥着重大影响,为政策制定者已经成熟的观点提供支持”;进入实施阶段,智库的研究“可以用来评估政策的好坏并前瞻性提供导向”。^⑥肯特·威佛(Kent R. Weaver)指出,智库在政策过程中扮演了五种角色:政府决策者政策理念的来源;政策议案的评论者;政府政策方案执行的评估者;政府选拔高级官员的人才库;新闻媒体资料引述的权威来源。^⑦

以日本国立教育研究所(NIER)为例,在其中期发展规划目标体系中,明确自身“承担着将学术研究成果进行收集整理进而作为教育政策制定依据的责任”。该机构将使命设定为五项,一是立足中长期视角,服务于国家中长期战略性教育政策的制定;二是密切关注国民对教育的需求,及时研究和设计满足社会需要的教育政策;三是对教育领域的问题进行逐一的调查研究,建言献策;四是建立信息数据、文献平台,服务国内外研究需求;五是展开国内外教育合作和国际交流。^⑧

从我国教育智库参与政策过程的实践来看,因教育决策目标的需求不同,各种类型的教育智库参与程度、方式也不同。例如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》自起草工作启动后,就邀请了包括民主党派中央、社会研究机构、教育学会等开展平行调研;委托相关国际组织开展

① 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第六次会议强调 学习贯彻党的十八届四中全会精神 运用法治思维和法治方式推进改革》,http://news.cntv.cn/2014/10/27/VIDE1414408500397751.shtml。

②⑤ 陈振明:《政策科学与智库建设》,《中国行政管理》2014年第5期。

③ 参见陈玲:《制度、精英与共识:寻找中国政策过程的解释框架》,北京:清华大学出版社,2011年,第1页。

④ 参见托马斯·戴伊:《理解公共政策》,谢明译,北京:北京大学出版社,2008年,第32页。

⑥ 参见安德鲁·里奇:《智库、公共政策和专家治策的政治学》,潘羽辉译,上海:上海社会科学院出版社,2010年,第108、109页。

⑦ 参见 Kent R. Weaver, The Changing World of Think Tank, *Political Science and Politics*, 1989, Vol. 22, pp. 563-578。

⑧ 参见 http://www.nier.go.jp/03_laboratory/pdf/tyuuki_h23_h28.pdf。

专项研究;邀请国内外多领域专家组成咨询组。在征求意见阶段,咨询机构发挥了纳群言集众智的作用。^①在议程设置之后的政策规划与设计阶段,各类型的教育智库都参与了调研工作。^②

(三)从微观视角理解教育智库的内部治理结构和运行机制

在微观层面,欧美发达国家的教育智库表现出专业化、职业化的显著特征。这一特征与其所在国家的政治文化传统有关。欧美国家的政治体制催生了智库这种机构。不过,这一特征也与智库本身的性质有关,作为一个旨在以研究影响政策的机构,智库必须拥有足够的专业权威。理解智库的这种特性,对于构建我国教育智库的内部体系将有所裨益。事实上,上文所述宏观和中观方面都需要更高层面的调整与改革,而微观层面与我国教育科研机构转型为新型教育智库的实现则是最为直接的。

欧美发达国家智库的专业化和职业化主要体现在智库的治理结构和运行机制方面。欧美智库机构的治理结构特征是:理事会为最高决策机构,以维护自身的独立性;在组织结构上,政策研究部门为核心,行政管理为辅助;研究工作方面,实施项目导向的团队化管理,围绕项目配置科研资源;用人机制竞争灵活而富有竞争性;制度性的沟通政府、社会与媒体的交流机制。^③

结构决定功能,智库的核心价值在于最大可能地实现影响公共政策的目标,因此,发达国家专业智库内部治理结构体现了如何有效整合内外部资源、实现智库的人才、经费、信息等资源的优化配置,以利于充分发挥其政策影响力。一般而言,公共教育政策过程中的参与者,也就是政策主体,包括官方主体和非官方主体:官方主体是政策制定者,占有主导地位;包括利益集团、大众传媒、公民和教育咨询组织在内的参与者构成了非官方主体。^④为实现影响政策的目标,欧美智库形成了富有特色的、目标受众明确的研究成果推广模式。对于政策制定者的官方主体,美国智库除了“有意识地设计较短的而且易被接受的研究结果”,还“拥有整个部门的人员来充当他们与美国国会、新闻媒体之间的联络员”,来推广自己的研究成果。^⑤在政策过程的不同阶段,发挥公众意见整合、表达政策诉求、凝聚政策共识、引导公众舆论的功能。在教育政策制定过程中,1983年美国高质量教育委员会发布《国家处在危险之中:教育改革势在必行》的报告,由此引发美国一系列教育改革政策出台的案例,成为教育智库参与政策过程的一个典型案例。

我国教育智库制度当下的任务是,如何结合中国实际、借鉴发达国家经验,在分析中国教育智库类组织成长与演进机制以及存在问题的基础上,实现教育智库的建设目标。这是当前教育科研机构改革发展的重要任务。

二、建设新型教育智库中面临的主要问题

“建设中国特色新型智库”中的“建设”一词,包含三层含义:创立新事业;增加新设施;充实新精神。^⑥简言之,要创建原来没有的,而原有的要增加新成分。而“新型”一词,本身就“意味着转型和创新”。^⑦因此,在机构自身改革发展的角度,“建设中国特色新型智库”就必然包含两层含义:一方

① 参见王慧:《公开决策 问计于民——国家中长期教育改革和发展规划纲要起草历程回顾》,《教育旬刊》2010年第13期。

② 参见薛澜:《集群贤智慧 谋发展大略——评国家中长期教育改革和发展规划纲要的制定过程》,《中国教育报》2009年1月11日。

③ 参见褚鸣:《美欧智库比较研究》,北京:中国社会科学出版社,2013年,第22、80、89页;张国春:《以“思想库”为模式办好社会科学院》,《北京社会科学》2003年第3期。

④ 参见褚宏启主编:《教育政策学》,北京:北京师范大学出版社,2011年,第96页。

⑤ 参见安德鲁·里奇:《智库、公共政策和专家治策的政治学》,第108、190页。

⑥ <http://baike.baidu.com/subview/702683/8036667.htm>。

⑦ 参见秦惠民:《社会转型中的中国新型教育智库建设》,《教育研究》2015年第4期。

面要求根据教育事业现代化发展的要求,鼓励和发展新的智库类社会组织;另一方面则对承担教育智库职能的传统教育科研机构等社会组织提出了实现改革和转型发展的要求,目标是成为新型的教育智库。

所谓转型发展,“转型”是指体制的变革,“发展”的目标是现代化。^①以现代化为指向的教育转型发展“是一种整体性的转型”,表现为“教育的内在机构及其存在样态的全方位变化”。^②建设中国特色新型教育智库组织,是对我国教育政策研究机构、科研系统提出的自身现代化转型的战略目标。实现这一转型,就是推动我国教育科研系统从传统的此岸向新型智库的彼岸的转变。探索从此岸到彼岸的桥梁,我们必须首先回顾“此岸”的历史,分析现状,找寻制约转型的瓶颈。

我国具有中国特色的教育科研制度的形成,是新中国成立之后,基于“迫切需要设立一批专门的教育科研机构,来长期从事教育教学实践应用研究”^③的目的而逐步建立成型的。与发端于西方发达国家的现代智库制度相比,我国教育科研制度植根于不同的政治经济基础和社会结构,历史的逻辑起点不同,目标、性质和功能也有不同。在制度设计上,传统教育科研院所承担着教育智库的部分职能,但是历史地看,教育科研院所在服务教育决策过程中有着不能承受之重。究其根本,既有内部体制机制不适应、不兼容的状态,又有外部宏观教育决策体制存在的结构性和制度性制约因素。

(一)传统教育科研体制演变及其存在问题

建设新型教育智库是具有制度变迁和制度创新意义的改革举措。制度变迁有着路径依赖的特征,正如诺斯所言,在制度变迁中“历史是至关重要的”,“今天和明天的选择是由过去决定的”。^④因此,探讨教育科研机构实现教育智库的转型发展,有必要从历史的逻辑与制度变迁的逻辑出发,概括出兼具历史意识和问题意识的真问题。

新中国教育科研体系是为“普及教育和‘向科学进军’”,在“继承革命根据地教育传统,借鉴苏联教育经验,吸收传统教育精华”^⑤的基础上逐步建立起来的。首先在地方建立的是教研室,以服务于中小学教学研究、教学指导和教学管理。此后逐步形成了两个体系:一个是中央到地方政府所属的专门教育科研体系,另一个是高校尤其是师范类院校乃至各级学校系统的教育科研体系。

改革开放之后,教育科研体制的发展经历了三个阶段性的演变。一是各级政府所属专门教育科研机构、高校教育研究机构和教育社团组织开始逐步恢复和建立,教育科学规划制度开始建立。二是20世纪90年代开始,地方各级专门教育科研机构 and 高校教育科研机构发展迅速。教育科研领域建立形成了完整的体系化的教育科研体制,富有中国特色的教育科研管理制度形成。三是进入新世纪,教育科研系统的发展呈现多元化、转型发展态势,民间教育科研机构开始出现并逐步发展,政府所属教育科研机构和高校科研机构智库转型的提出和内部运行机制改革。在新中国教育改革发展历程中,教育科研领域建立了完整的体系化的教育科研体制,形成了富有中国特色的教育科研管理制度。

与现代智库的专业化和职业化组织特征不同,我国各级政府专门教育科研院所表现出以下组织结构上的特征和问题:

1. 行政依附性较强,自主发展动力不足

教育行政部门所属教育科研机构一般为国家全额拨款或差额拨款的事业单位,经费、编制和人事管理均由上级政府决定,研究任务也是由教育行政部门委托或审批,一定程度上是作为行政部门的延伸机构或内设机构而存在的,承担了部分行政事务工作,行政依附性强而独立性不足。某种意义上

① 参见厉以宁:《转型发展理论》,《经济学动态》1997年第4期。

② 冯建军:《论当代中国教育的双重转型》,《南京师大学报》2011年第3期。

③ 曾天山:《我国教育科研机构现状分析与发展愿景》,《中国教育科学》2012年第4期。

④ 道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994年,前言第1页。

⑤ 曾天山:《新中国教育科研的发展历程与本土特色》,《中国教育科学》2013年第1辑。

“变成了政府的一条腿,成为政府的依附性机构”。^①

就决策服务工作而言,其优势是研究成果向决策层传递的渠道畅通。但是,在实践中,一方面,一些地方的教育行政决策部门对教育政策研究重视程度不够,对支持决策的研究成果需求不旺盛;另一方面,位置决定想法,教育科研机构自身的体制属性也决定了其研究工作要服从于部门的组织利益,对政策的研究重点往往在论证其合理性和必要性。这就容易出现要么“决策强制咨询”,要么“咨询和决策各行其是”的状况。^②由此,导致科研机构自主发展,主动影响决策的动力不足。

同时,作为政府设立的教育科研机构,各层级机构设置大同小异,同质化现象突出,由于“管理体制属地化、部门化,交流与合作比较有限”,“造成了我国教育科研体系大而不强的状况”。^③

2. 发展定位不清晰,职能定位多重性

长期以来,教育科研机构的发展定位不清晰,职能具有多重性,而且相互之间又有交叉和冲突。在1999年颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中明确提出,教育科学研究“为教育宏观决策科学化、民主化服务,为教育改革的实践服务,为繁荣教育科学服务”的“三为服务”定位,从政策上明确了教育科研机构的职能定位。

但是具体到各级教育科研院所,职能定位则多元且复杂。以湖南省教育科学研究院为例,该院承担的11项工作职责中,既有教育理论研究、制定实施全省教育科学规划、收集整理和发布教育信息,又有组织并推广教研教改实验、编写发行教材和教辅、管理指导教育相关社团等工作的多重职责。^④而且,各省(市)、自治区所属教育科研机构,在职能定位、行政级别、机构设置、内部机构建设和科研经费投入等方面都存在着较为显著的差异性。^⑤因此,在实践中才会出现“一方面让人感到教育科研的繁荣,但另一方面教育科研的体制和定位甚至名称有点乱”的问题。^⑥这就造成了教育科研机构发展中始终有诸多张力的存在。早在上世纪90年代,业内人士就指出,“科研上的矛盾是各方面人士利益趋向不一致,学术界希望多出成果,行政领导希望为他们的决策提供依据,第一线的广大教育工作者希望通过科研活动学到解决实际问题困难的办法”。^⑦

3. 内部管理行政化显著,政策咨询角色弱化

教育行政机关所属教育科研院所基本上移植了行政机关科层管理模式,管理中的机关化、行政化趋向较为突出。在管理及运行机制方面受制于人事管理制度等因素,内部管理和运行机制方面灵活性不足的现象显著。作为中国特有的“单位组织”的一种类型,属于事业单位型的教育科研机构,自身功能多元化,承担了诸多非专业化的功能,相应地弱化了其原有的政策咨询角色。

在内部研究部门的设置方面,与师范大学教育学院差异性不大。研究工作的学科化、个体化现象突出,容易导致对重大教育战略问题和现实问题缺乏完整认识和系统关切。“现实问题的研究在相当大的程度上是处于次要地位的,学科研究中甚至形成了一种回避、轻视研究现实问题的文化气氛,学科发展与决策过程两相隔离”。^⑧以多数省级综合性教育研究机构来看,本来有一定的综合性、跨学科的优势,但因团队合作、协同创新的机制缺乏而难以将优势化为竞争力。

教育科研机构缺乏有效地推广转化政策研究成果的机制和动力。传统教育科研机构体现为决策

① 王佩亨等著:《海外智库—世界主要国家智库考察报告》,北京:中国财政经济出版社,2014年,第113页。

② 参见周洪宇:《健全教育咨询制度 推进决策科学化民主化》,《中国高等教育》2011年第17期。

③ 郝平:《加快新型教育智库建设 推进教育事业科学发展》,《教育研究》2015年第1期。

④ <http://www.hnjky.net/show/3,999.htm/>。

⑤ 参见窦才、宗树兴:《省级教育科研机构建设中的差异性管窥》,《江西教育科研》2006年第1期。

⑥ 参见朱小蔓:《教育科研面面观》,光明网,2003年11月27日。

⑦ 苏忱:《第四届京津沪地区教育科研管理研讨会综述》,《上海教育科研》1994年第9期。

⑧ 袁振国:《教育研究重心的转移》,《教育研究》1999年第7期。

服务职能的实现方式单一,机制不健全。研究成果的发布渠道多沿用传统的学术期刊平台,而较少利用现代信息传播机制,多层次、多类型传播研究成果,引导和影响公众舆论意识不强。在科研考核机制方面,专门教育科研机构的职称评定体系与高校基本相同,体现了学术研究的导向特征。科研人员往往要奔忙于决策机关的工作任务与学术研究之间。同时,由于自身机构影响力、发展机会和待遇等问题的影响,多数教育科研院所难以吸引到政策研究能力较强的专家学者。

近年来,越来越多的人认识到上述问题影响了教育科研机构政策咨询功能的发挥,国家层面也逐步从体制的方面来着手改革。纵览改革开放以来不同历史阶段颁布的重要教育改革政策文本,在《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》颁布之前,对教育科研方面的问题,主要的政策重点是强调政府要重视、鼓励和支持教育科学研究工作、要求教育科研要做好教育决策服务工作的层面;要求通过加强教育科研机构自身改革和建设,以“提高科研、教研水平”来更好地服务于政府和教学一线的要求。^①换言之,改革开放以来,在教育体制改革的大潮中,教育科研体制改革并未成为改革的重要议题,可以说教育科研体制机制改革,已经滞后于整个教育体制改革的整体进程。

(二)教育科研机构向智库转型面临的结构性问题和制度性制约因素

传统教育科研机构政策咨询功能的不理想,固然与其自身体制有关,但也与更宏观的制度环境有关。我国教育决策体制的制度设计中存在的结构性问题,构成了影响传统教育科研机构服务教育决策功能发挥的制度性制约因素。

1. 教育公共决策体制中咨询机构参与的制度性安排不完善

公共决策体制涉及决策权力的分配、程序、规则及方式等基本构成要素。决策程序的民主化、科学化是智库服务决策作用发挥的前提。在发达国家,智库类咨询机构参与决策过程已经成为法定的程序。以法国为例,法国教育咨询机构可分为强制和非强制性两类,前者要求行政机关在决策前必须征求该咨询机构的意见,后者可由行政机构自行决定是否征求意见。^②这就在程序规则和实质权利上有了法定的保障。而我国公共决策体制中缺乏相应的咨询机构参与决策的制度化、程序化和规范化的安排,“不论是专家还是大众,其实都处在边缘甚至外围,缺乏参与决策的能力”。^③

在《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》和教育部有关文件中,对规范决策程序,完善专家咨询机制提出了改革要求,对于“凡涉及群众切身利益的教育领域综合改革重大政策举措”,要求要有合法性审查、风险评估和向社会公开征求意见的环节,但是问题在于,其一,咨询机构的参与,并不是决策程序的必要环节;其二,“涉及群众切身利益的教育领域综合改革重大政策举措”有着概念上的模糊性。智库类咨询组织参与决策的程序性规范不足,是制约包括教育科研机构在内的决策咨询机构发挥服务决策职能的体制性障碍。

2. 教育科研机构服务决策的绩效评估与责任机制不完善

就制度设计而言,教育科研院所等机构被赋予服务教育决策的职能,但是在实践中,尚缺乏制度性的评估监测标准,更重要的是没有建立起相应的责任机制。主要表现为,在国家层面,对于事业单位型的教育科研机构的考核评估,没有建立一套科学的绩效管理评价体系,其工作绩效的评估通常是同级行政机构内部的考核评价。这既不利于国家对教育科研机构的宏观管理,也不利于激励、推进科研机构自身的改革发展。就教育科研机构的决策咨询服务职能的发挥而言,不仅缺乏绩效评价制度,而且也没有相应的责任追究制度。由于教育政策研究无责任风险,承担决策服务教育科研机构的中

① 参见胡昭广:《当前我市教育改革和发展的主要任务和政策措施》,《北京高等教育》1997年第1期。

② 参见郭朝红:《影响教师政策的中介组织研究》,华东师范大学2004届博士学位论文,第78页。

③ 王锡锌:《公共决策中的大众、专家与政府:以中国价格决策听证制度为个案的研究视角》,《中外法学》2006年第4期。

立性和科学性难以保证,也就导致教育科研机构决策服务的中立性和独立性无法实现,容易出现提供“政府定制的专家意见”,“成为论证政府所欲求的决策方案的工具”^①的状况。

美国国会在上世纪70年代通过了《联邦咨询委员会法》,形成了专家咨询规范体系,对专家咨询机构的权利与义务、工作程序进行了规范。通过咨询过程的全过程信息公开,以保证咨询机构的中立性和独立性,该法案规定,“每一咨询委员会的会议均应公开”,“咨询委员会可以获取的、为咨询委员会而准备的或由咨询委员会所准备的记录、报告、副本、会议纪要、附件、工作论文、草案、研究报告、日程表或其他文件”,^②除在立法上获得豁免情形外,都应无条件向公众公开,咨询过程的公开,一方面使得行政机关控制咨询过程的难度加大,另一方面也加强了公众舆论对于专家的监督,有利于专家中立地位的维护。同时,基于该法案还设立了联邦政府委员会管理秘书处,其任务是监测和报告行政执行机构是否遵守了该法律。

以上问题的存在,突出反映了传统教育科研体制和制度与新型教育智库制度存在不完全兼容的状态。正如政治学者房宁所指出的,现行科研体制对于我国智库建设形成了制度性障碍,严重地制约着现代智库的发展成长。^③因此,建设教育智库必须针对教育科研体制存在的问题,深化教育科研体制改革,最大可能地释放教育科研服务决策的潜能,实现向现代教育智库的转型。

三、推进建设新型教育智库改革转型的政策建议

通过对教育智库深层次的理解,以及对我国传统教育科研体制现状的分析,本文认为以新型教育智库为目标的教育科研机构改革转型,有赖于相应的外部环境、制度条件和内部体制机制改革作为保障。在宏观的层面上,应加强教育智库参与多元治理的主体地位,同时建立多元的教育智库体系;在中观层面上,加强教育智库在政策制定过程中的作用,建立其参与政策制定的制度化渠道;在微观层面上,深化制度改革,围绕政策咨询建立更适宜的制度环境。

(一) 加强智库的主体地位,围绕政策咨询的核心功能构建多重角色

智库作为国家治理现代化中的一个环节,是参与多元治理的重要主体。新型教育智库应逐步承担起这一使命,以主人翁的精神参与国家治理。教育智库的主体地位的加强,意味着职能的进一步拓展。中国特色新型智库应承担咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务、公共外交等重要功能。教育智库应该成为凝聚决策层与公众价值共识,有效吸纳公众有序、理性参与教育治理的新型载体。但毫无疑问,智库的多重角色,如舆论引导者、公共外交等身份,都应该围绕其核心功能,即为政策咨询而建构,以提升决策影响力而发展。

(二) 建设多元合作互补的教育智库体系

为完善教育智库体系,构建中国特色新型教育智库发展的新格局,有必要专门出台针对事业单位型教育科研院所教育智库建设的政策文件,系统规划设计改革方案,推进教育科研机构的改革转型。在服务政府公共教育决策中,形成事业单位型教育智库与高校智库、民间教育智库多元化发展,合理分工、形式多样、功能互补、合作并存的良性发展格局。

针对事业单位型教育智库体系建设中的实际问题,要把握事业单位改革的新趋势,以“定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系”为建设目标,采取分阶段、分步骤、有重

① 王锡锌:《我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国〈联邦咨询委员会法〉为借鉴》,《法商研究》2007年第2期。

② 美国《联邦咨询委员会法》,苏苗罕译,《行政法学研究》2006年第4期。

③ 参见房宁:《现行科研体制束缚智库发展》,《环球时报》,2015年1月5日。

点地加以推进和发展。北京、上海、江苏、广东等教育现代化发展水平较高的东部发达地区,要引导其先行先试,加快教育科研机构改革步伐,推动建设服务于全国宏观教育战略决策、服务地方政府教育发展的综合性高端教育智库。力争到2020年,打造多所具有较大影响力和国际知名度的高端教育智库。对于中西部地区,要采取倾斜政策,建立培育孵化机制,推动结合中西部地域特色,整合优质资源,推进专业化、特色化的教育智库建设。

(三)健全和完善教育智库参与决策咨询制度

建立和完善教育智库参与教育决策的法定程序。充分认识教育智库制度在多中心治理体系中的地位 and 作用。除了原有的行之有效的论证会、座谈会、公开征集意见等民主决策方式之外,按照十八届三中全会《决定》对智库和咨询制度建设的要求,在教育行政决策制度中,要建立和完善教育智库参与决策的法定程序,明确决策咨询的适用范围、专家咨询机构的权利与义务等,确立其参与决策的法律地位,依法保障教育智库在服务决策过程中的独立性和自主性。

推进教育政策思想市场建设。引入竞争机制,积极营造多元教育智库公平参与教育决策、参与教育政策执行评估的制度环境,创设教育咨询服务市场公平竞争的新局面,形成改革主体广泛参与教育改革研究的新格局。

探索建立旋转门制度。形成智库人才与行政机关人员双向交流的制度化通道,培养既精通教育理论又了解政府运作的复合型人才。

(四)深化教育科研机构自身改革,实现教育智库转型

确立教育智库转型的战略目标和理念。地方各级教育科研机构要明确向教育智库转型的战略目标和线路图,按照《关于加强中国特色新型智库建设的意见》的要求,在组织管理体制、经费管理制度、成果评价和应用转化机制等方面,逐步深化自身体制机制改革。

加强内部体制机制改革,建立现代智库治理结构。作为综合性教育科研机构,应围绕智库建设目标,逐步进行功能分化与整合,将承担智库职能的机构和人员,按照新型教育智库的模式进行整合,明确专业化教育智库的建设目标,采取灵活的用人机制,建立符合智库要求的绩效激励和评价机制。

同时,要在如下几点具体措施上加强智库建设:一是设立人才培养和引进基金,加大人才培养和引进力度,建立灵活的吸引海内外专业人才合作研究的机制;二是重视“内参”性平台建设,建立制度性、时效性强的“内参”机制;三是创建品牌性会议和论坛,形成观点汇集和交流的平台;四是围绕区域教育改革中的重大问题,出版连续性出版物,加大信息化网络建设。

(五)加强智库协作机制和组织建设

要在全局层面上,建立教育智库协会组织,积极促进全国教育科研机构的资源整合,建立信息共享机制和协同合作机制。各级地方性教育科研机构,可采取“合纵连横”战略,协同发展,提升自身竞争力。“合纵”是指加强与国家级教育智库的战略合作;“连横”是指联合区域内外高校、科研机构组建区域教育智库联盟,并探索与国外区域性教育智库建立稳定的合作关系。

制事之义,贵在审时,应物之方,碍在执己。在深化教育领域综合改革所带来的机遇和挑战的背景之下,教育科研机构建设新型教育智库目标的提出,对于促进自身的深化改革转型,提升国家及区域性教育影响力,促进全面教育现代化进程具有十分重要的战略意义。

(责任编辑:刘 莹)