

CCIEE

中国国际经济交流中心 | 智库丛书

China Center for International Economic Exchanges

中国方案
中国智慧

张大卫 张瑾 等 著

加快构建中国特色 新型智库生态圈

探索建立符合智库发展规律的体制机制，构建中国特色新型智库发展的生态系统，形成“百花齐放、百家争鸣”的蓬勃发展局面，促进各类智库在竞争与合作过程中找到自己的“生态位”，共享生态环境，形成良好的生态链。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

CCIEE

中国国际经济交流中心 | 智库丛书

China Center for International Economic Exchanges

中国方案
中国智慧

张大卫 张瑾 等 著

加快构建中国特色 新型智库生态圈



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

加快构建中国特色新型智库生态圈 / 张大卫, 张瑾 等著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4800 - 4

I. ①加… II. ①张… ②张… III. ①咨询机构—研究—中国 IV. ①C932. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 183975 号

责任编辑 闫明明

责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 14.5

字 数 187 千字

版 次 2017 年 11 月第 1 版

印 次 2017 年 11 月第 1 次

定 价 59.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

课题组成员

课题指导

张大卫 中国国际经济交流中心副理事长

组 长

张 瑾 中国国际经济交流中心产业规划部副研究员

杨绪珍 中国国际经济交流中心经济研究部部长

成 员

郭 丽 中国国际经济交流中心执行局副局长

刘向东 中国国际经济交流中心经济研究部副研究员

孙 葵 中国国际经济交流中心交流部智库合作处处长

李 娣 中国国际经济交流中心经济研究部副研究员

张景豪 中国国际经济交流中心交流部智库合作处

徐 娅 中国国际经济交流中心国经咨询产业合作处处长

吴思进 中国国际经济交流中心国经咨询产业合作处

摘 要

2015年1月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，明确提出中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是国家软实力的重要组成部分。对加强中国特色新型智库建设进行深入研究具有重要的理论和实践意义。研究目的是紧紧围绕加强中国特色新型智库建设这个主题，分析我国建设新型智库的现状、关键问题，借鉴国际、国内知名智库的经验，并总结出可以借鉴的启示，提出我国加快构建中国特色新型智库生态圈的政策建议。

本研究由总报告、六章专题报告和四个附录组成，附录由调研报告和智库人才等方面的研究报告组成。总报告是对六章专题报告的提炼，分别从中国特色新型智库的内涵和功能定位、智库建设中存在的主要问题、国际智库建设经验启示和建设中国特色新型智库的政策建议四个大的方面提出观点。

主要创新点：

第一，首次提出了“智库生态圈”和“智库生态位”的概念。智库应该有生态体系，强调“生物多样性”，智库发展要强调“百家争鸣、百花齐放”，各类智库在竞争与合作过程中逐渐找到自己的生态位，共享生态环境，形成良好的生态链。决策层在问需智库时，可以根据决策研究需要，在各领域、各专业随时找到能解决问题的智库。智库发展需要政府规划布局和市场竞争，从而实现优胜劣汰，提高智库发展

的质量。为避免我国各类型智库发展目标趋同，同时，形成各具特色、门类齐全的特色智库体系，促进智库良性发展，必须推动中国特色新型智库的生态圈建设。

第二，以智库圈层结构为依据，确定智库的战略发展方向和主要功能定位。智库以服务公共决策为基本目的，智库分布围绕服务对象（决策核心层）由中心向外层拓展。根据智库距离决策核心层远近，分为近核心层、中间层与外围智库，从而形成智库圈层结构，各类智库根据自己在生态体系和圈层结构中的定位，确定战略发展方向和主要功能定位。

第三，从对全国智库进行治理的视角，提出加快中国特色新型智库建设的重点任务和政策建议。中国智库要真正壮大，与国际一流智库合作、交流、博弈，必须深化智库管理体制改革，探索建立符合智库发展规律的体制机制，构建中国特色新型智库发展的生态系统，把构建促进中国特色新型智库蓬勃发展的生态环境作为未来五年的重点任务。针对不同类型智库加快推进改革，尽快构建各类智库相互促进、有效互补的发展新格局。

CONTENTS 目 录

总报告	加快构建中国特色新型智库生态圈	1
	一、中国特色新型智库的内涵和功能定位	4
	二、中国特色新型智库建设中存在的主要问题	5
	三、国际智库建设的经验和启示	10
	四、建设中国特色新型智库生态圈的政策建议	15
第一章	中国特色新型智库的发展新态势和生态体系	27
	一、中国特色新型智库建设的背景	29
	二、中国特色新型智库的内涵	30
	三、中国特色新型智库的生态体系与定位	43
	四、中国特色新型智库的发展新态势	48
	五、中国特色新型智库建设的目标任务	53
第二章	中国特色新型智库建设中存在的主要问题	57
	一、思维惯性强,体制依赖重	60
	二、独立性差,体制束缚强	63
	三、影响力不够,信息私密性高	66
	四、专业化不足,圈子闭塞利益化	69
	五、活跃度不高,激励措施不到位	73

第三章	国际智库建设经验和启示	77
一、国际智库战略定位		79
二、国际智库以人为本的核心价值观		88
三、国际智库发展的保障制度		93
四、对我国智库建设的启示		96
第四章	国内高端智库建设经验和启示	99
一、我国高端智库的建设历程		101
二、我国高端智库的管理与运营经验与启示		103
三、我国高端智库人才队伍建设经验与启示		111
四、我国高端智库人才参与国际交流机制的经验与启示		115
五、我国高端智库科研成果转化机制与智力成果的 传播方式经验与启示		116
第五章	加快中国特色新型智库建设的基本思路和重点任务 ...	121
一、加快中国特色新型智库建设的基本思路		123
二、中国特色新型智库建设的原则		126
三、加快中国特色新型智库建设的重点任务		127
第六章	建设中国特色新型智库的政策建议	131
一、构建公平竞争、合理有序发展的智库外部生态环境 ...		133
二、智库内部生态环境建设		144
附 录		151
附录 1	调研报告	153
附录 2	我国高端智库组织构架	190
附录 3	加强中国特色高端智库人才队伍建设的思考 ...	197

附录4 完善中国国际经济交流中心激励机制和 绩效考核体系的研究	208
--	-----

参考文献	219
------------	-----

总报告

GENERAL REPORT

加快构建中国特色新型智库生态圈

2015年1月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，明确提出中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是国家软实力的重要组成部分。党中央、国务院高度重视发挥智库在重大决策中的咨询作用，在出台一系列指导性文件的同时，由中宣部牵头组织实施了国家高端智库试点工作，目前，此项工作已发挥了良好的导向作用。从全国各地来看，各类智库通过研究、交流和公共传播，在“资政启民”和为国家与地方改革发展服务中发挥着越来越重要的作用。

近年来，中国智库建设总体发展势头很好，新智库争相建立，原有智库积极转型，国际国内合作加深，在出思想、出成果、出人才方面取得了很大成绩，为推动改革开放和社会主义现代化建设做出了重要贡献。但与新时代背景下中央赋予智库的功能定位相比，与发达国家智库在国际舞台上为国家利益服务发挥的作用相比，我国智库体系的建设尚处于初级阶段。随着社会地位的提升，我国智库较为普遍存在的方向不清、定位不准、同质竞争、功能缺失、活力不足、缺乏协同等问题逐步显现。智库建设跟不上、不适应的问题也越来越突出，主要表现在：智库的重要地位没有受到普遍重视，具有较大影响力和国际知名度的高质量智库缺乏，提供的高质量研究成果不够多，参与决策咨询缺乏制度性安排，智库建设缺乏整体规划，资源配置不够科学，组织形式和管理方式亟待创新，领军人物和杰出人才缺乏。

所以，要解决这些问题，加强对中国特色新型智库建设的深入研

究，具有重要的理论和实践意义，必须从党和国家事业发展全局的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务，采取有力措施，切实抓紧抓好。为解决好这些矛盾和问题，促进我国智库实现可持续健康发展，一方面政府需要在体制机制、政策体系和发展环境上加大支持力度；另一方面，也要通过行业协调自律和引入必要的竞争机制促进智库生态不断改善。

一、中国特色新型智库的内涵和功能定位

加强中国特色新型智库建设，首先要深刻理解和把握“中国特色新型智库”的内涵和概念，重点把握好“中国特色”和“新型”两个关键词。“中国特色”就是要坚持中国道路、采用中国视角、聚焦中国发展。坚持党对智库的领导，坚持中国特色社会主义理论、制度和道路，在路线方针上与党中央保持一致，坚持社会主义市场经济方向，不搞西方所谓的自由市场经济。善于运用中国视角，立足中国国情和我国在世界上的经济地位变化，从维护国家根本利益出发，发出“中国声音”、提出“中国倡议”、提供“中国方案”。致力于研究提出解决中国经济社会发展、深化改革开放、国家安全稳定方面重点难点问题的建设性意见，创造高质量思想产品。

“新型”主要体现在三个方面：首先是新定位。新型智库不同于传统体制下的研究机构，它在党和政府的领导下开展研究工作，也应具有相对独立性。其次是新机制。智库不是机关，需要淡化行政色彩，引入市场竞争机制，增强灵活性，营造研究氛围，聚引高端人才，做到智力制胜。最后是新模式。坚持求真务实的科学精神，树立“问题导向”的研究模式，针对现实和长远问题开展对策研究，加强数据分析、案例分析和模型分析，提出决策层信得过、用得上的政策建议。

根据国家领导人以及各学者关于中国特色新型智库功能定位的思考、中国特色新型智库内涵，参考《关于加强中国特色新型智库建设

的意见》，再总结、提炼，中国特色新型智库应具备以下五种基本功能：资政建言、推动理论创新与知识变革、舆论引导、社会服务、公共外交。中国特色新型智库需要根据应发挥的功能，确定研究方向，准确定位。

二、中国特色新型智库建设中存在的主要问题

我国智库普遍存在着方向不清、定位不准、同质竞争、功能缺失、活力不足、缺乏协同等问题。中国智库主要脱胎于行政机构或事业单位，目前很多智库机构同时具有体制内单位身份，其管理基本上按照一般体制内事业单位的方式来管理，没有体现出智库作为服务于决策的思想品生产机构的特色。智库本身的特点和功能性要求与现有行政事业单位管理模式的“错位”问题已经显现，按照现有的管理模式，智库研究人员在参加国际交流、研究报酬获得、职称评定、业绩考核等方面，都存在着实际的困难。目前中国还没有智库筹资、捐赠等方面的相应制度安排。作为思想品生产组织，人是智库中最核心的资产和财富，而对智力产品生产过程的管理、最终成果的评价和生产者的激励，是任何制度体系下的智库都要面临的共通性问题。

（一）影响力不够和同质化竞争

在国际上，中国智库的影响力并不出众，与美国布鲁金斯学会、彼得森国际经济研究所、美国卡内基国际和平基金会、比利时布鲁盖尔研究所等世界一流智库的影响力相比，仍有较大差距。自新中国成立以来，我国沿袭苏联的专业科研体系，形成了各有分工的研究机构，但随着中国经济市场化改革的推进，计划体制下的科研分工已经不适应现代国家治理的需要，从而使其在专业研究上大打折扣。这是因为官方或半官方智库大都隶属于政府部门，其研究的问题大都来源于政府相关部门的立项、指派，研究成果也要由委托机构开展组织审核、评议等，因此

这些智库很少有研究的自主权，往往不会自己组织经费开展长期战略性、前瞻性研究，研究内容跟随政府或企业委托项目随时变化，往往会失去其独有的立场和特色。

有些智库有自己的经费可以开展独立研究，但是重复性研究较多，有时研究目的性不强，容易陷入泛泛研究，或者是很多智库一窝蜂地去研究同一问题，但很少有创新观点，研究的同质化严重。长期以来，我国对言论自由实施严格管控，造成很多智库机构缺乏一贯的价值主张，很难以某些政策主张而闻名于世；再加上中国根深蒂固的集体成果思想，并不鼓励个体展现其影响力，从而使研究者很难以个人名义陈述观点，尤其是与机构集体价值主张不一致的观点。例如，中国社科院下设多个专业院所，虽然这些专业院所在中国具有较高的影响力，但固化的人事制度已经造成有影响力的人才流失，有些院所缺乏领军人物和杰出人才，很难提出有影响力、有重要价值的思想产品。

（二）影响渠道具有私密性

由于在我国的公共决策过程中，政府各部门拥有最大的话语权，因此体制内的智库往往各显神通，依靠各自渠道影响决策过程，但是由于我国公共决策虽然强调公众参与和专家咨询，但却没有明确的法律法规或制度安排，这就造成能够上达核心决策层的智库寥寥无几。从总体上看，我国智库对国家战略制定的参与度较低，智库研究成果的转化和应用也缺乏制度化设计。尤其是民间智库更是没有渠道来影响政府部门的决策，而体制内的官办智库具有渠道先天优势。

（三）出境交流限制多

新型智库为了完成公共外交的重要功能，需要智库人员“走出去”，扩大对外交流、拓展国际视野、发出中国声音、提出中国方案。但目前对智库召开国际学术研讨会和参加国际交流的科研人员出国的审批手续不仅烦琐复杂，而且审批周期长。智库领导和研究人员出访严格

按照政府机关公务人员管理，不考虑智库的学术研究特点和工作需要，实行“一刀切”的外事管理办法，智库人员的出访经费和出访时间都受到严格限制。这不仅使智库人员“走出去”了解国际动态变得困难，“走出去”做研究更是难上加难。

（四）智库评价体系不完善

智库的评价体系包括对智库科研人员的评价和对智库的评价。

第一，没有独立的智库科研人员职称评定系统。智库应构建跨领域、跨国、跨学科的研究机制和人才结构，致力于解决系统复杂问题，有的智库主要是发挥“临门一脚”的决策咨询作用。但智库科研人员职称评定时依然把学术论文作为主要评判指标，由于传统的职称评定体系的影响，智库科研人员往往存在着决策咨询与学术研究之间的冲突，科研人员为了满足科研考核，不得不在学术期刊上发表文章，而其取得的智库研究成果，往往都得不到职称评定机构的承认，通常还被认为是研究成果“碎片化”，造成机构评价与社会评价之间的脱节。

第二，没有一套科学化的智库评价模式。科学化的智库评价需要明确的智库评价目标，评价指标体系反映智库目标和智库运行的因果关联；智库评价指标能够客观真实地采集到系统运转的现实指征。构建评价机制，明确智库评价主旨，通过智库评价，规范智库发展，提升智库总体发展水平。目前我国的智库评价还主要是由一些智库机构在做，很难保证评价的公正性和科学性。

（五）信息共享机制未充分建立

能否得到全面、准确的信息对于智库的生存和发展有着决定性影响，因此，许多国家十分重视给予智库信息上的扶持。例如，西方发达国家的政府通过驻外使馆、贸易部、联合国等国际机构取得有关国外咨询业务或项目的相关情报，再通过国内有关部门传递给各个智库。同时，西方发达国家非常重视建立各种数据库和联机检索系统，为智库收

集、处理和提供信息。与此相比，我国政府对智库的信息支持仍然比较薄弱。目前，各级政府共享的主要是面向操作业务和管理的信息，而面向研究和决策的信息则相对缺乏。此外，我国在大型数据库和联机检索系统的建设方面仍然比较滞后，智库发展所需的信息共享机制尚未充分建立。

（六）缺少专业高端人才支撑

我国体制内智库虽然招聘了不少有研究特长的博士、硕士，但是往往缺少科学的培养规划，再加上内部管理的行政化色彩浓厚，在很大程度上造成既懂政策又懂理论的复合型专业人才缺乏，且不能与国家治理体系与治理能力现代化相匹配。

概括来说，我国智库队伍存在学术化、经院化、部门化、碎片化等弊端，缺少具有国际影响力的智库领军人物。即便是由政府部门“旋转”到智库的研究人员，也很难沉下心来开展费时耗力的经得起推敲的论证研究。体制外的智库虽然可以不受体制束缚，可以吸引到更多的复合型专业人才，但是却很难了解到政府的真实需求，很难通过有说服力的研究成果影响政策的制定。为此，体制外的智库往往变成为政府或企业服务的咨询服务机构，或者成为提供会议服务的中介组织，同样不适合复合型人才的集聚生存。由于管理体制、收入差别等原因，吸引社会优秀研究人员加入智库机构有一定难度。

（七）科研激励措施落实不到位

在智库的科研创新中，人是最重要的因素。2016年7月和11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》和《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》，提出了一系列给科研人员“松绑+激励”的政策措施。一是简化预算编制，下放预算调剂权限。二是提高间接费用比重，加大绩效激励力度。三是明确劳务费开支范围，不设比例限