

山东省人民政府研究室调研成果 2016

刘险峰

主编

SHANDONG
XINXING ZHIKU JIANSHE
YANJIU

山东新型智库建设研究

——
基于政府决策服务视角

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省人民政府研究室调研成果 2016

山东新型智库建设研究

——
基于政府决策服务视角

刘险峰

主编

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

山东新型智库建设研究：基于政府决策服务视角/刘
险峰主编. — 济南：山东人民出版社，2016.11

ISBN 978-7-209-10132-5

I. ①山… II. ①刘… III. ①咨询机构—研究—
山东 IV. ①C932.82

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第282790号

山东新型智库建设研究

——基于政府决策服务视角

刘险峰 主编

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街39号

邮 编 250001

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 山东华立印务有限公司

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm × 239mm)

印 张 17

字 数 200千字

版 次 2016年11月第1版

印 次 2016年11月第1次

ISBN 978-7-209-10132-5

印 数 1-1400

定 价 48.00元

如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换。

《山东省人民政府研究室调研成果 2016》

编 委 会

主 任 刘险峰

副主任 李树典 朱 瑜 苏庆伟 赵昌军

苟成富 马忠雨

成 员 马军权 姜剑超 徐俊青 王唯宁

刘永宽 董 晓 苏勋团 李 为

《山东新型智库建设研究》

编 辑 组

主 编 刘险峰

副 主 编 马军权

编辑组成员 王庆勇 于美山 马学钊 张宇飞

孙晓焱 田珍都 卫鸿翎 郭淑华

王 浩 黄竞男

出版说明

山东省人民政府研究室，主要负责组织或参与经济社会改革发展重大问题的调查研究、文稿起草和决策咨询。具体包括：负责起草《政府工作报告》和省政府领导重要讲话；组织或协调有关方面起草、修改省政府有关重要文件；参与有关重要会议的文件起草工作；参与有关政务活动；研究分析国内外经济形势和主要国家经济社会发展的重要信息、动态，为省政府决策提供参考依据；组织、协调全省政府系统的调查研究工作；承办中共山东省委、省政府交办的其他事项。

近年来，山东省人民政府研究室在省委、省政府的坚强领导下，紧紧围绕山东经济社会改革发展中的重大问题和热点、难点问题，理论联系实际，深入调查研究，组织完成了一批具有较高政策价值的新政策、新举措，对服务省委、省政府民主科学决策、推进经济文化强省建设发挥了积极的作用。为了进一步加强调研成果的交流应用，发挥更大的社会作用，更好地服务经济社会改革发展，山东省人民政府研究室从完成的可以公开发表的调研课题中，选出部分优秀成果，以“山东省人民政府研究室调研成果 2016”的形式分别结集出版发行。

这些成果的调研和形成，得到了省委、省政府领导的关怀和指导，得到了省直部门、各市县政府办公室和研究室的大力支持和密切配合。在此，一并表示诚挚感谢！

山东省人民政府研究室

2016 年 10 月

CONTENTS

目 录

出版说明·····	001
加强智库研究 当好参谋助手 推动经济文化强省建设	
山东省人民政府研究室·····	001
立足中心促发展 整合资源铸品牌	
努力构筑具有地域特色的新型智库体系	
济南市人民政府研究室·····	021
立足青岛服务全省贡献全国 打造富有特色的新型智库体系	
青岛市人民政府研究室·····	031
提高政府能力 建设智慧政府	
淄博市人民政府研究室·····	044
加强新型智库建设的实践与思考	
枣庄市人民政府研究室·····	058
加快新型智库建设 提高科学决策化水平	
东营市人民政府研究室·····	070
完善地方新型智库体系 助推经济社会又好又快发展	
烟台市人民政府研究室·····	090

地方新型智库建设的实践与思考

潍坊市人民政府研究室	108
------------------	-----

加强地方智库建设的思考

济宁市人民政府研究室	124
------------------	-----

加强政府智库建设的构想

泰安市人民政府研究室	137
------------------	-----

加快推进地方特色新型智库建设的探索与建议

威海市人民政府研究室	146
------------------	-----

新形势下加强智库建设的实践与思考

日照市人民政府研究室	164
------------------	-----

加强新型智库建设的思考

莱芜市人民政府研究室	179
------------------	-----

努力把新型智库打造成为地方党委政府决策的重要支撑

临沂市人民政府研究室	187
------------------	-----

对基层研究室发挥智库作用的实践与思考

德州市人民政府研究室	199
------------------	-----

智库建设情况调研报告

聊城市人民政府研究室	221
------------------	-----

地方新型智库建设的几点思考

滨州市人民政府研究室	236
------------------	-----

加快新型智库建设的思考

菏泽市人民政府研究室	249
------------------	-----

后 记	263
-----------	-----

加强智库研究 当好参谋助手 推动经济文化强省建设

山东省人民政府研究室

智库是国家软实力的重要载体，是科学决策的重要支撑。当前我国改革处于攻坚期和深水区，经济发展进入新常态。同时我省正处在加快建设经济文化强省、全面建成小康社会的关键时期，智库地位和作用更加重要、更加突出。政府研究室系统要加强智库建设研究，积极发挥中枢作用，用好社会智库，不断提高服务决策的能力和水平。

一、认真学习领会习近平总书记关于中国特色新型智库建设重要论述，深入贯彻落实中央和省委意见精神

注重加强智库建设，积极发挥智库在决策咨询中的作用，是我党的优良传统，也是我国改革开放取得重大成就的重要原因之一。党的十八大以来，我党不仅越来越重视发挥智库作用，在政策出台前听取智库意见，组织智库对政策进行第三方评估，而且更加重视智库建设，努力建设与国际接轨、与时代发展相适应的新型智库。党的十八届三中全会将中国特色新型智库建设列入全面深化改革重大任务。习近平总书记多次作出重要指示、提出明确要求。2013年4月，习近平总书记指出，智

库是国家软实力的重要组成部分，提出建设“中国特色新型智库”的战略目标。2014年10月，习近平总书记强调指出：“我们进行治国理政，必须善于集中各方面智慧、凝聚最广泛力量。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。”习近平总书记关于智库建设的系列重要论述，为中国特色新型智库建设指明了方向，提供了遵循。

智库建设理论认识上的深化、成熟，有力推动了智库建设的顶层设计和实际工作。2015年1月，中办、国办印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》（以下简称《意见》），这是新中国成立以来第一个关于智库建设的纲领性文件。《意见》明确提出建设中国特色新型智库的指导思想、基本原则和总体目标，科学谋划了如何构建中国特色新型智库发展新格局，并以改革创新精神深入推进管理体制变革，加强保障体系建设，既为中国特色新型智库建设指明了方向，也提供了有效的制度保障，优化了发展环境。应该讲，《意见》坚持问题导向，对智库发展的一些共性问题提出了改革方向和明确要求，有力地促进了智库建设的规范化、制度化，有利于促使各类智库“百花齐放、百家争鸣”，有利于增强我国智库的国际影响力和国际话语权，掀开了我国智库建设的新篇章。我国智库建设的春天来临了。就我省而言，2015年9月，省委办公厅、省政府办公厅制定印发了《关于加强中国特色新型智库建设的实施意见》（以下简称《实施意见》），明确提出，到2020年打造一批直接为党委和政府决策服务、在国内外有重大影响的高端专业智库，造就一支坚持正确政治方向、具有高度社会责任、善于联系实际、富于创新精神的公共政策研究和决策咨询队伍，建立一套治理完善、充

满活力、监管有力的智库管理运行机制，推出一批具有决策影响力和社会公信力的标志性智库产品，基本形成与山东“走在前列”进程相适应、与经济文化强省建设相匹配，富有山东特点的新型智库发展格局。围绕这一目标，《实施意见》从明确功能定位、构建智库发展新格局、健全制度保障体系、优化发展环境以及加强组织领导等方面提出一系列符合中央精神、紧贴山东实际的政策措施。应该讲，中央和省里的政策设计已为智库发展创造了良好制度环境，我省智库建设已进入了蓬勃发展的新的历史阶段。

作为服务政府决策的重要职能部门，政府研究室系统要充分认识到，新形势、新任务对发挥自身参谋助手作用提出了新的更高要求，亟需采取有力措施，不断增强自身实力。因此，务必要在学习贯彻落实中央、省委关于智库建设重要精神上走在前面，做到先学一步、学深一层，发挥带头作用。要重点把握好三个方面：

一是充分认识建设中国特色新型智库的重大意义。中央《意见》和我省《实施意见》都深刻阐述了建设中国特色新型智库的重大意义，明确指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，也是国家软实力的重要组成部分。之所以这样讲，是因为智库具有专业性、客观性的优势，可以帮助决策者制定和推行政策，并就有关政策进行论证、评估；可以生产高质量的思想产品，成为政策思想和理论创新的重要源泉；可以向社会传播和普及政策，壮大主流舆论，凝聚社会共识，等等。当前我们进入全面建成小康社会的决胜期和全面深化改革的攻坚期，机遇前所未有，挑战也前所未有，新事物、新情况、新问题层出不穷，单凭经验或者仅靠传统的个人拍板式决策，很难应付复杂多变的新形势新要求，而且极易出现决策失误。主动适应经济发展新常态，破解改革发展稳定中的深

层次矛盾和问题，迫切需要健全决策支撑体系，增强决策咨询服务能力，以科学咨询支撑科学决策，以科学决策引领科学发展，实现治理体系和治理能力现代化。因此，要充分认识到，智库建设事关中华民族伟大复兴，已经跟中国人民和中华民族的命运紧密结合在一起。实现两个“一百年”的奋斗目标，必须要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。

二是深刻领会中国特色新型智库建设的原则要求。中国特色新型智库“特”就特在原则要求上。这使得我国新型智库既不同于传统智库，也不同于国外智库。中央《意见》提出的智库建设的指导思想和基本原则，既继承了我国智库建设的优良传统，又借鉴了国外智库建设的成功经验，在智库建设中必须始终坚持而不能有丝毫动摇。当前有观点认为，智库应该彻底独立于党委政府，党委政府一点不能干预智库的研究活动，这种观点忽视了智库要为党委政府决策服务这一主要目标。有些专家学者没有主动讲好中国故事。有的单纯从事理论研究，没有和实际问题相结合，不注重调查研究，提出的一些对策建议空洞无物，难以起到服务决策作用，等等。要深刻认识到，中央《意见》强调中国特色新型智库建设必须坚持党的领导，坚持中国特色社会主义方向，充分体现了中国特色、中国风格、中国气派，充分体现了坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。推进中国特色新型智库建设，应深刻领会中央关于智库建设的指导思想，牢牢坚持智库建设的基本原则，把坚持党的领导、把握正确导向，坚持围绕大局、服务中心工作，坚持科学精神、鼓励大胆探索，坚持改革创新、规范有序发展等要求落到实处，严格智库基本标准，推动智库建设沿着健康正确轨道发展，确保按时实现智库建设 2020 年总体目标。

三是准确把握政府研究室系统在中国特色新型智库格局中的定位。

中央《意见》提出,要统筹推进党政部门、社科院、党校行政学院、高校、军队、科研院所和企业、社会智库协调发展,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。在这一体系中,党政机关政策研究机构处于特殊而重要的位置,一方面由于贴近决策者、直接服务决策者,因而承担重要的决策服务职能;另一方面则与一般意义上的智库不同,侧重于引导、协调相关智库开展政策研究、决策评估、政策解读等工作。正因如此,中央《意见》特别强调:“中央政研室、中央财办、中央外办、国务院研究室、国务院发展研究中心等机构要加强与智库的沟通联系,高度重视、充分运用智库的研究成果。”我省《实施意见》明确指出:“充分发挥省委政研室、省政府研究室服务省委、省政府重要决策的中枢作用。”应该讲,这既是对省政府研究室也是对全省政府研究室系统的准确定位。因此,要深刻领会中央《意见》和我省《实施意见》精神,找准政府研究室系统在中国特色新型智库格局中的位置,做到不越位、不缺位。要认识到自身属于党政智库,但又不同于一般智库。应坚持以服务重大决策为导向,加强对重大问题的前瞻性、战略性、综合性研究,提升对重大问题的综合研判和决策谋划水平,超前谋划、精选一批涉及改革发展稳定的重大课题和人民群众关注的热点难点问题,开展深入调研,充分发挥贴近决策实际、研究成果直达领导的优势,真正做到“出大主意、当大参谋”,为地方党委政府及时高效提供最急需、最有针对性、最管用的研究成果,为经济文化强省建设提供高质量的智力支撑。同时要加强与智库沟通联系,探索利用自身特殊优势服务政府决策的方式方法,创新体制机制,更好发挥好决策咨询作用。

二、加强对新型智库建设的研究

他山之石,可以攻玉。加强新型智库建设研究,必须注重对国内外

智库的研究。不仅要关注智库类型、资金来源、管理方式等，还要深入总结国内外利用智库研究成果推动经济社会发展，以及智库研究成果影响政府决策的规律，深刻把握智库本质，最大程度形成新型智库建设的共识，为推动我省政府研究室系统智库建设提供有益借鉴。

（一）国内外智库建设的主要经验

1. 德国、美国智库的主要特征。国外智库以德国、美国最具代表性，引领世界智库发展方向。德国智库起步较早，美国智库后来居上，都有较为成熟的发展经验和行业规范。

德国智库方面。德国智库发展始于1900年，在冷战结束后呈现稳定、快速的发展势头，目前已有近200家智库，形成了一系列世界著名的大型综合性咨询公司。德国智库以政府投资为主，又具有必要的独立性，决策咨询服务能力和水平高，国际影响力和话语权强。德国智库按研究领域主要分为四类：一类是政府决策的咨询机构，主要为政府部门提供新兴技术和行业发展方向等方面的咨询报告，对一些重大课题进行论证，同时将科研部门的研究成果向企业推广转让；第二类是兼有投资功能的咨询机构，属于集团性的咨询机构，通常以协会或科技部门作后盾，一方面为企业提供各种咨询活动，另一方面又对有发展前景的企业提供资金，扮演投资人角色；第三类是以技术转让为主的咨询机构，将科研部门和大学院校的最新科研成果及时而有效地向企业推广，促进科研成果快速产业化；第四类是纯盈利性咨询机构，主要是为企业服务，帮助企业研究产品促销，预测市场发展，探索新技术发展方向，协助企业提高管理水平等。^①可以看出，德国智库研究领域多样，能够满足来自政府、政党、企业、个人等多方面的咨询需求。

^① 王佩亨、李国强等：《海外智库：世界主要国家智库考察报告》，中国财政经济出版社2013年版。

德国智库在联系政府和社会方面发挥着不可替代的作用,是德国社会市场经济体制的必要构成部分,为推动德国经济社会发展起到了重要作用,有着突出的特色:(1)前瞻性。德国智库主要着眼于研究长期性问题,预见未来的发展趋势,或者针对将来可能出现的情况提前作出判断,提出相应策略储备。(2)竞争性。德国智库一般为私立性质的非营利性法人机构,大多采取有限责任公司等市场化的组织形式、市场化的管理模式,公开参与市场竞争,获取研究课题和经费支持。(3)开放性。德国智库研究某一领域的重大问题,能“跳出德国看德国”,站在欧盟和全球的高度,以国际化视野分析研判问题。同时,非常注重吸收借鉴同行业、同领域先进研究成果,积极与国内外研究机构和顶级专家学者密切沟通合作。(4)独立性。主要表现在法律赋予智库独立地位,不受国内政治因素和资助方影响;研究思维独立,建立在科学基础上,强调借助科学的研究方法、工具模型开展研究,提出中立、公正、客观的见解。(5)科学性。在选题上,多方面征求意见,确保研究方向的科学性;研究方法上,充分利用现代数量方法,用数据说话,体现严谨性;研究成果上,精心组织中期评估,随时开展第三方评估,全程向媒体和社会公布。(6)应用性。德国智库十分重视研究成果转化,通过发行通俗易懂出版物、在媒体开设专栏、举办各种会议等方式,扩大社会影响力,推动成果实际应用。

美国智库方面。美国智库虽然起步比欧洲晚,但发展很快。20世纪90年代至今,美国智库逐渐成为全球智库发展的中心,并形成成熟的智库市场,资金、制度、需求、人才等各方面都已具有相当完备的基础。目前,美国是国际上公共政策研究与咨询业最发达的国家,拥有近2000家智库,约占全球的1/3,在美国内政外交政策制定中具有重要作用,影响着美国政治、经济、社会、军事、外交、科技等各方面的重大决策

走向，常常被称为“影子内阁”“影子政府”“美国政府的外脑”等。美国大型咨询公司实力雄厚，经费充足，机构庞大，人才集中，经常从事全局性、战略性、综合性的研究课题，竞争力很强，经济效益也很好，可以说是全球智库中的“巨无霸”，在国际智库舞台上具有强大的话语权和影响力，强有力地推动美国文化和当代美国价值观念走向世界。总体上看，美国智库既有与政府关系密切的，也有相对独立的，还有为特定利益集团服务的。主要分为四类：第一类是官方设立的政策研究机构。如白宫的总统经济顾问委员会、联邦各部门设立的政策分析机构、较大的州市政府设立的政策分析机构。第二类是政府合同型政策研究机构。由政府提供研究经费和委托合同，为政府提供政策咨询研究报告。如兰德公司、哈德逊研究所、城市研究所以及很多大学设立的政策研究中心。第三类为独立型政策研究机构。没有政府资助，也不接受可能影响其研究独立性的利益团体的捐助，主要由独立的公益性团体或个人设立和资助，就公共政策发表独立的研究报告。如布鲁金斯学会、卡内基研究会等。第四类是游说推销型政策研究机构。由特定的利益团体设立，或接受特定利益团体的资助委托，发表的政策分析报告更多地代表了特定利益团体的观点。非常热衷于向政府、媒体和社会公众游说推销自己的观点和主张，以达到影响政策决策的目的。这四类政策研究机构构成了美国公共政策专家咨询的基础。^①

美国作为咨询业最发达的国家，智库运行具有明显特点：第一，相对独立性。美国智库既依托政府又独立于政府。美国智库和政府保持着密切的联系，依靠政府的政策支持，得到政府的优惠资助，优先获得政府的咨询项目。但是，美国智库又不隶属于政府部门，具有相当的独立

^① 王佩亨、李国强等：《海外智库：世界主要国家智库考察报告》，中国财政经济出版社 2013 年版。

性,强调中立的态度,其研究过程、研究结论均不受制于政府,政府部门无权干预智库的研究咨询工作。政府部门需要咨询服务时,一般采用招标方式,委托智库自主进行。美国智库的这种独立性确保咨询行业的自主立场和超脱态度,保证了咨询服务结果的客观性和科学性,从而使其社会影响力得到提升。第二,强大的服务能力。美国是市场经济高度发达的国家,竞争异常激烈,充满了发展机遇,社会生活和经济生活面临激烈的挑战,企业、单位、组织、团体随时面临着发展过程中的决策选择,这就使智库的服务成为一种客观需要。在美国,从个人生活到企业发展,从党派活动到政府决策,从技术、工程、管理、咨询到会计、法律、医药等各方面,从军事战略到外交决策,都能找到相应的智库提供优质的服务。因此,美国的咨询业一方面专业分工越来越细,服务越来越多样化,另一方面综合性越来越强,以应对复杂性、综合性的大型课题的咨询需要,为大型企业和政府部门提供关于重大课题的咨询服务。同时,美国咨询业对从业人员的要求非常严格,不但要求从业人员有较高的专业知识,还要求从业人员要有法律、心理、社会、文化等方面的相关知识,又要有职业道德和咨询经验,人才优势非常明显。第三,规范的行业管理。美国设有“咨询协会”,协助政府管理咨询产业,咨询协会一方面将政府的法规、政策转化为具体的行业制度,对会员行为进行约束,实行自律性管理;另一方面又负责与政府及相关团体进行联系协调,为咨询机构服务,维护咨询机构的权利。^①第四,国际化的研究视野。随着世界经济一体化和贸易的自由化,美国咨询业也越来越国际化,积极开展国际交流合作,举办国际学术会议和讲座,组织跨国项目研究,拓展研究领域和业务范围,获得来自不同国家和地区的真实信息,

① 许共城:《欧美智库比较及对中国智库发展的启示》《经济社会体制比较》2010年第2期。

并站在不同的视野和角度研究问题,推动决策咨询国际化发展,增强智库的国际话语权和国际竞争力。一些大型的咨询公司纷纷把触角伸到世界各地,在国外许多地方设立办事处和分支机构,拓展海外业务,第五,独特的“旋转门”机制。美国智库“旋转门”人才流动机制是其一大特色,即智库成员的身份在政要与研究者之间变换。一方面,智库的研究者很多到政府担任要职,由研究者变为决策者;另一方面,卸任的官员很多会到智库从事政策研究,从而为智库蓄积了广泛的人脉资源。这种“旋转门”机制使得智库的舆论影响力渗透到政策制定的方方面面。

通过观察可以看出,各国智库建设虽呈现不同特点,具有差异性,但也存在共性。主要有:一是政府均投资设立智库,或为智库运行提供资金支持,这类智库自然坚持为政府决策服务,服务于国家整体利益;二是智库坚持相对独立的运行机制,按智库规律办事,大多采取法人形式,按公司模式运行;三是坚持问题导向,以重大现实问题为研究重点,注重影响政府决策;四是坚持满足多方面决策需求,培育和发展面向企业的智库,推动科技创新和科技推广;五是坚持成果开放,加强媒体宣传,注重影响民众观念,等等。应该讲,这些是智库建设的普遍规律,具有广泛的适应性,值得学习借鉴。

2. 国内兄弟省区市智库建设方面。2014年,中办、国办印发《意见》后,我国智库建设迎来了新的发展时期。各地越来越重视发挥智库在决策咨询中的作用,并且结合自身实际,制定出台了贯彻落实意见,有效发挥了智库在推动经济社会发展中的作用。主要做法:一是将决策咨询纳入法定程序。为贯彻落实党的十八届四中全会提出的“要健全依法决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”各级行政机关十分重视发挥专家咨询在决策科学化