

中国

地方政府智库 建设研究

Study on the Construction
of Local
Government Think Tank

“地方政府智库建设研究”课题组 © 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

智库

地方政府智库 建设研究

“地方政府智库建设研究”课题组 © 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府智库建设研究 / “地方政府智库建设研究”课题组著. —北京:
中国发展出版社, 2015.4

ISBN 978-7-5177-0112-5

I. ①地… II. ①地… III. ①咨询机构—研究—山西省 IV. ①C932.82

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第038908号

书 名: 地方政府智库建设研究

著作责任者: “地方政府智库建设研究”课题组

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0112-5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.5

字 数: 177千字

版 次: 2015年4月第1版

印 次: 2015年4月第1次印刷

定 价: 58.00 元

联系电话: (010) 68990625 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfbzbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: 121410231@qq.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“地方政府智库建设研究” 课 题 组

组 长：王岳红 王宏英

副组长：马飞宇 巩定国

成 员：（按姓名拼音排序）

崔云朋 李 刚 刘 澎 刘玉岗

刘志育 王展波 张 艳

前言

智库是适应现代社会发展和决策需要发展壮大的，类似行为可以上溯到古代，但真正获得发展是在“二战”后。智库的努力改变了制定公共政策的制度安排，决策者需要以更加专业的视角分析研判，降低决策风险。世界各国都有许多政策研究和决策咨询机构，这些机构往往同政党、政府关系十分密切。可以说，在民主和开放的环境下，无论政治制度演进和历史文化遗产如何，在公共政策制定方面都要寻求智力支持，这是一个规律。

党的十八大后，习近平总书记提出建设中国特色新型智库的要求，2013年党的十八届三中全会将建设中国特色新型智库写入《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2014年中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，所有这些都标志着我国智库建设已进入全新时代。

智库不同于一般的学术研究和理论探讨机构，它们分析现实、谋划未来、影响时代，明公共政策之方向，予民众心灵以启蒙。今天，我们可以确定无疑的是，智库这个在改革开放伟大进程中砥砺成长起来的思想解放的伟大产物，已然进入一个大发展时代，同时也进入一个大变革时代。智库要遵循自身特有的规律，不断探索创新组织形式和管理方

式，提高服务公共政策的能力和水平。各级党委和政府也要按照党的十八届四中全会确定的依法决策的路线，准确把握决策体制发展的阶段性特征，重视和培育软实力，重视创造宽容的外部环境，加快科学民主决策的法治化进程。

《地方政府智库建设研究》正是在这样的认识和背景下逐步成型的。这里的“政府”是一个大概念，包括党委和政府。2012年，我们开始关注并调查、了解智库；2013年，山西省人民政府发展研究中心与山西省发展和改革委员会宏观研究院合作开展研究，经过两年多的努力，形成了这一初步成果。相信随着智库的发展，未来我们还有很长的路要走。

“地方政府智库建设研究”课题组

2014年12月24日

总报告

地方政府智库发展脉络、框架与政策走向

一 对智库的一般认识	3
(一) 智库本源	3
(二) 国际智库的不同特点和规律	6
(三) 智库影响力评价与排名误区	10
(四) 中国特色新型智库的“特”与“新”	18
二 政府目标需求条件下的智库组织形式与功能定位	25
(一) 决策者需求与智库供给的阶段演变	25
(二) 组织模块与组织形式	31
(三) 功能定位的新常态	36
三 地方政府智库面临的问题与管理方式创新	42
(一) 是体制性问题还是方法性问题?	42
(二) 如何尊重研究人员的智力成果并激发其活力?	45

(三) 怎样提升课题研究的务实性和管用性?	47
(四) 什么样的财务体制有利于智库发展?	48
四 建设高质量地方政府智库的政策走向	50
(一) 全面提升对软实力的重视程度	50
(二) 加快推进决策机制和程序的法制化进程	50
(三) 着重加强政府智库的主平台建设	51
(四) 不断强化各类组织形式智库资源的集成创新能力	52
(五) 以激发活力为核心改革创新智库管理方式	53
(六) 积极推动智库的区域性合作和国际交流	53

分报告一

对地方政府智库建设的基础认识

一 智库概念溯源与历史演进	57
(一) 智库的内涵和外延	57
(二) 智库的基本分类	64
(三) 智库的功能和作用	68
二 地方政府智库构成要素与角色定位	73
(一) 地方政府智库构成的核心要素	73
(二) 地方政府智库的角色和定位	77
三 地方政府智库评价和影响力生成	79

（一）政府智库评价方法和主要指标	79
（二）地方政府智库影响力生成机制	87

分报告二

政府智库的发展状况及趋势研究

一 改革开放以来的政府智库发展历程	97
（一）勃然兴起和反思交替阶段（1978~1992）	97
（二）有限目标与专业发展阶段（1993~2002）	104
（三）程序化和自觉化发展阶段（2003~2012）	107
（四）规范发展和依法参与阶段（2013~）	109
二 政府智库发展现状	112
（一）形成了一批具有一定规模的活跃智库	112
（二）政府智库在各类智库中发挥了主导作用	113
（三）政府智库的国际知名度和认可度明显提升	116
（四）智库国际交流合作的空间得到开创性拓展	118
三 政府智库面临的问题	119
（一）参与决策的机制不完善	119
（二）智库资源缺乏有效整合	119
（三）组织管理还不适应发展需要	120
（四）智库创新能力不足	121
（五）对社会公众和舆论的引导力不够	122

四 政府智库发展趋势	124
(一) 政府智库的功能更加明晰	125
(二) 政府智库的管理体制更加规范	126
(三) 智库竞争格局更加多元	127
(四) 研究资源更加注重整合协同	128
(五) 政府智库参与决策更加制度化	128
(六) 智库交流更加国际化	129

分报告三

地方政府智库建设的目标需求与阶段任务

一 政府智库目标的确定方法	133
(一) 如何确定科学合理的目标	133
(二) 影响目标确定的一般变量分析	134
(三) 对智库目标的变量分析及模型构建	136
二 地方政府智库建设的目标需求	142
(一) 智库目标必须符合决策者的需要	142
(二) 智库目标必须符合经济社会发展的实际	151
(三) 智库目标必须适应自身发展趋势	155
三 地方政府智库建设的阶段任务	163
(一) 专业化发展阶段的智库建设任务	163
(二) 成熟发展阶段的智库建设任务	170

分报告四

创新地方政府智库管理方式的框架性设想

一 国外智库管理与运行的主要经验和做法	177
(一) 人才管理	177
(二) 研究经费预算与管理	180
(三) 研究过程管理	182
(四) 科研成果管理	184
二 国内地方政府智库管理方式探索实践	188
三 创新政府智库管理方式的框架性设想	194
(一) 总体思路	194
(二) 发展定位	197
(三) 主要着力点	198

分报告五

政府智库建设的政策支撑

一 加快推进决策咨询机制的法治化进程	209
二 健全有利于激发智库创新力的激励机制	211
三 规范智库市场准入和退出	212

四 畅通各类智库间的交流与合作	214
五 推进有效率的信息公开与共享	215
六 支持和打造有影响力的核心智库	216

分报告六

国际智库发展趋势与启示

一 国际智库发展情况与特点	221
二 国际智库的发展趋势	225
(一) 全球化进程持续不断加快	225
(二) 综合性和专业化发展方向并重	226
(三) 创新手段不断多样化	226
(四) 定位和功能不断深化	227
(五) 竞争日趋激烈	227
三 国际智库建设的经验与启示	229

总报告

地方政府智库发展脉络、 框架与政策走向

要点透视

- 科学和民主是决策者追求的理念和精神，只有科学的、民主的决策才可能是正确的决策。
- 各国智库的组织形式和管理方式都有差异，全球没有统一的最好模式，必须根据自身的实际确定合适的智库建设路线。
- 政策研究最重要的是思想的创造性，消耗的是人的智慧，而不是物。无论在什么状况下，都要把握好智库改革的初衷，财务管理要为智库建设服务，不能本末倒置。
- 低层次重复研究是智库课题管理的产能过剩，是结构性过剩。要加强立项评审、结题评审，健全政府智库课题研究的准入和退出机制，这样就能在一定程度上抑制科研腐败，把智库建设引入正确的轨道。
- 建立行政管理部门同政策咨询部门的人员交流机制，推动部门间人才、知识、技术的结构性均衡，以人员的交流推进思维的互动，以思维的互动保障决策的科学。

“ 地方政府智库建设研究是基于对决策体制的长期关切。30多年的改革开放，我国决策制度发生了一系列根本性变化，现在进入依法决策的阶段。专家咨询和公众参与成为重要而不可替代的环节。这些都同智库的努力分不开。我们力求从不同角度解剖智库，包括政策研究和决策体制的演变过程、决策的目标需求与阶段任务、智库的组织形式与管理方式、国际智库的发展趋势等，目的是系统梳理观察到的具有较大影响的新情况、新问题、新趋势，并据此探索符合智库演进规律与决策体制发展规律的新变革。总报告试图汇集全书若干重要问题的思考和观点，并作一些延展性讨论。

”

一 对智库的一般认识

（一）智库本源

智库又称思想库，是由各领域专家组成，为决策者出谋划策的公共研究机构。关于智库的起源，目前尚无一致的观点。不少研究者追溯到古代中国和古希腊、古罗马时期，把带谋划职能的名人和组织作为智库的前身。这些观点不无道理，但更多的研究认为，兰德公司是现代历史上第一个让智库名声大噪的研究机构，是智库功能社会化的产物。从20世纪60年代以后，“智库”一词开始出现在英美报纸、杂志上；沿革到70年代，智库已成为欧美“流行语”，其研究范围也由最初的战略、军事、国际关系扩展到政治、经济、社会等领域^①。

虽然如此，但对智库的内涵却有不同的认识。保罗·迪克森对智库内涵的定义是，“相对稳定的、独立于政府决策机制的政策研究和咨询机构”^②。这里提到的智库内涵与其说是对智库的定位，倒不如说是按兰德等咨询机构的特征来描述智库的功能与作用。后来，智库强调质量、独立性和影响力，布鲁金斯学会董事会主席约翰·桑顿认为这是判定高水平智库的核心要件。事实上，这些特征都是相对的。比如质量，按说这是一个最客观的判断因素，但中国有句古话，“仁者见仁，智者见智”，不同的决策者对同一研究成果质量的判断也是不同的。如果把不同利益团体的意愿色彩加进去，质量的判断就会更加模糊。独

^① 金芳、孙震海等，《西方学者论智库》，上海社会科学院出版社2010年版。

^② Paul Dickson, Think-Tanks, New York: Atheneun, 1971.

立性也一样。研究者强调最多的可能就是不受课题委托方、出资人的初衷和思想左右，在现实中完全做到这一点很难，即便在智库高度发达的美国，独立性也始终包含其他色彩，这也是智库观点纷呈的理由。不同智库对同一事件阐述的不同观点，实质上是在从不同角度“求解”，但“解”与“解”之间遵循了完全独立的精神也很难让人信服。再看影响力，这更是一个似是而非的概念。智库富有前瞻性的综合研判和战略谋划有时会对公众产生影响，但影响力的大小与智库决策咨询作用的发挥程度并不成正比，不是影响力越大，决策咨询作用发挥得就越好。就公众个体的批判本能而言，可能批判性、指责性的言论比建设性意见更容易博得支持，而显然，后者的意义更重大，因为解决问题比发现和争论问题更重要。

安德鲁·里奇将智库定义为“一种独立的、不以利益为基础的、非营利的组织，依靠专家及其思想获得支持，并对公共决策过程产生影响”^①。这里同样强调了智库的主要功能就是对公共决策产生影响，至于智库的特征，无论是独立性、非利益性、非营利性，实际上都是在强调智库观点的客观性。对于这些观点，并没有得到较为一致的认可。美国的约翰·索拉马、威廉·多姆霍夫、托马斯·戴伊等就认为智库是为经济或者政治利益服务的组织^②。日本的综合研究机构将智库定义为“民主社会的一个主要政策角色，智库是政策团体为确保多样化、开放性和政策分析研究决策和评估过程的可靠性，以知识和智力为基础而

① [美] 安德鲁·里奇著，潘羽辉等译，《智库、公共政策和专家治策的政治学》，上海社会科学院出版社2004年版。

② William Domhoff, *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*, New York: Walter de Gruyter GmbH, 1990.

提供的软基础设施”。美国不少学者甚至认为智库是继立法、行政、司法、媒体之外的“第五权力中心”，是国家软实力的重要组成部分。兰德公司的创始人弗兰克·科尔博莫认为，智库就是一个“思想工厂”，一个没有学生的大学，一个有着明确目标和坚定追求，却同时又无拘无束、异想天开的“头脑风暴中心”，一个敢于超越一切现有智慧，敢于挑战和蔑视现有权威的“战略思想中心”。

除了上述对智库概念的一般认识和理解，智库所处的发展阶段对智库的定义也有不可忽视的影响。起初智库为了标榜自我观点的价值，会拿独立性、非营利性、现实性说事，但在实践过程中，特别是各种政治力量的介入，都可能改变其初始目标追求。并且就智库的功能而言，它也希望自己的研究能引起决策者关注，产生实际的效果。这样一来，在此阶段坚持的总则，相反在彼阶段就会成为教条，要前进就必须破解这些总则，取而代之以新的观念和规律性发现。

我国著名学者、中央编译局副局长俞可平认为，智库应具备七个要素：思想、问题、责任、战略、人才、网络和特色^①。这些要素都是中性的，可以分为两个层次：第一个层次反映的是智库区别于其他社会组织的独有特点，包括思想、问题、责任和战略；第二个层次则是智库的内部支撑条件，包括人才、网络和特色，可以用于不同智库之间的比较。在七个要素中，前四个是核心要素，后三个是辅助要素。“思想”是智库的本质，没有思想就不能称其为智库；思想还应该是自己的，不是他人思想的抄袭和汇总。“问题”增加了思想的现实性，即以问题为

^① 东中西部区域发展和改革研究院编著，《中国智库发展报告（2011）》，国家行政学院出版社2011年版。