

智库研究
丛书-04



丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

智库建设 法治化研究

石 伟◎著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

智库研究
丛书-04



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FOUNDATION



丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

智库建设 法治化研究

石伟◎著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

智库建设法治化研究/石伟著. --北京: 中共中央党校出版社, 2017. 6

(智库研究丛书)

ISBN 978-7-5035-6029-3

I. ①智… II. ①石… III. ①咨询机构-法治-研究-世界 IV. ①D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 323354 号

智库建设法治化研究

策划统筹 曲 炜

责任编辑 楚双志 王 琪

版式设计 尉红民

责任印制 王洪霞

责任校对 马 晶

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华润印刷有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 207 千字

印 张 15.25

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

智库研究丛书

>>> 总序

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，体现了一个国家的综合实力。智库不仅作为公共政策咨询体系的“硬”支撑，同时也是协商民主广泛多层制度化发展的助推器，是引领社会思潮、启发民智的思想库，是联通政学两界高端人才的旋转门，是政府与社会有效互动的纽带，是国际合作共赢的沟通平台，是撬动全球竞争格局的杠杆。无论在各国的国内事务领域还是在国际政治经济舞台上，都活跃着一大批智库的身影。智库日益成为国家治理、全球治理体系中不可或缺的组成部分。

对于现代中国，智库建设显得尤其迫切。在政府决策中，我国历来重视发挥专家咨询的作用，一些具有智库性质的机构也一直承担着一定的“辅政”功能。但随着当前形势发展，破解改革发展稳定难题、应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，相对于当前各领域决策科学化民主化的迫切需求，相对于现代国际智库整体发展水平，我国传统智库体系发展已经严重滞后，智库建设跟不上、不适应现象日益突出。为推动国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力，尽快实现中国智库建设现代化，其意义重大、刻不容缓。

当前，中国特色新型智库建设进入“春天”。尤其党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视智库建设，要求

把智库作为国家软实力的重要组成部分，智库建设被提升到国家战略的层次和高度。2013年11月，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》首次提出，“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。2014年10月27日，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议审议《关于加强中国特色新型智库建设的意见》时指出：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。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅专门印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，作为中国特色新型智库体系建设的总方案，中国特色新型智库建设迎来历史上前所未有的战略机遇，迅速形成中央积极引导、各地方各部门踊跃投入的氛围。2015年11月，中央全面深化改革领导小组第十八次会议通过《国家高端智库建设试点工作方案》，共有25家机构入选首批国家高端智库建设试点单位。

在中国特色新型高端智库发展新格局中，中央党校具有格外重要的位置和优势。在中央和国家支持下，中央党校实施了“创新工程”，把智库建设作为与教学并列的两大创新主题之一，足见中央党校对智库建设的重视。被明确列入先行开展试点建设的国家高端智库名单，对中央党校智库建设又是一个巨大推动。中央党校有条件、有能力建设国家亟须、特色鲜明、制度创新、影响突出、引领发展的新型高端智库，并在智库研究领域发挥排头兵作用。

当前，我们对于中国特色新型智库的研究和认识整体上仍处于初始阶段，难免存在诸多理论误区和困惑。对于如何着手开展中国特色智库建设，难免出现一哄而起、无所适从的现象。如果不能及时广开言路、开阔视野、紧贴中国现实深入开展研究讨论，将不利于我国智库建设进程的顺利推进和长远发展。近两年

来,国内智库研究呈迅速增长态势,但总体上,关于智库的学术成果数量还比较少;我们仍然主要处于借鉴学习阶段,尤其是对美国智库建设的借鉴学习比较多;核心作者数量不多,整体研究力量仍显薄弱;研究成果的整体学术质量有待提高,经验性、应用性、普及性的研究成果比例较高;研究主题散乱现象比较明显,规范性、系统性、理论性方面存在欠缺,^①尤其是对智库专门的系统的学术研究,至今还是空白。

为推动中国特色新型智库的建设实践和理论研究,我们酝酿策划了这套丛书,首批推出九本,试图从多个研究视角对智库建设进行剖析。其中,《新型智库基本问题研究》就我国智库建设中的一些重大理论问题,尤其是一些容易形成理论误区的基本问题进行分析;《中国特色新型智库研究概览》选编了近期有关中国特色新型智库建设的观点著述,包括高层论述、论坛研讨、学术观点、国外经验等;《智库能力评价与创新》就当前国内外关于智库能力评价的经验做法进行梳理,提出关于中国智库能力的新框架,并相应就如何进行智库能力创新进行探讨;《智库协同创新研究》基于中国智库机构的“条条化”特点,以党校系统为例,探索智库协同创新问题;《智库建设法治化研究》基于国外智库建设法治化实践经验,探讨了如何促进中国智库法治化的目标与路径;《国际智库发展模式》从政策参与、影响社会、制度促进、组织管理、项目管理、全球化发展等角度,探讨了国际智库的发展经验;《中国民间智库发展研究》探讨了中国民间智库发展的历程、现状、制度环境、困境、策略等,并借鉴国外经验,提出中国民间智库发展的对策;《智库研究与管理方法》从微观层面入手,对智库研究方法和智库管理方法进行了梳理;《国外智库研究要览》从多个层面和角度汇集了国外关于智库的

^① 参见邱均平:《中国智库理论研究的最新进展与趋势》,《重庆大学学报(社会科学版)》2016年第2期。

学术研究现状、成果、经验等。

本丛书作者以中青年学者为主，他们在已经非常繁忙的现有教学、科研工作中额外付出大量心力，勇于在一个全新的领域进行探索，其精神可嘉。不必讳言，作为智库研究领域的新探索，这套丛书肯定存在着很多不足甚至缺陷。因为本丛书研究视角“多元”，而且定位“学术”研究，在当前国内智库研究总体水平不高、文献成果总体数量不多、专门研究者缺乏的情况下，研究深度必然受到“局限”，结合中国特色场景时难免生硬，在研究内容上难免出现交叉、重复。本丛书立足于抛砖引玉，所著材料和观点仅供广大研究者和实践者参考，期望能对大家理解中国特色新型智库建设的新思想、新观点、新目标和新举措等有所启发。我们能够承诺的是，丛书作者们将会继续在智库研究领域进行“深耕”，希望有机会能够对丛书中的内容不断进行更新，就更多、更具体的课题进行探讨，适时推出新的版本，使丛书内容更加丰富，更加贴近现实。诸多不当、不足之处，文责自负，请读者朋友谅解并指正。

本丛书得到了2016年度国家出版基金项目资助，得到了中央党校科研基金重点项目资助。在本丛书策划、出版过程中，中央党校出版社曲炜、楚双志两位编审付出大量心血。本丛书在写作中参考了许多国内外文献，体现了原著者、论者的理论和学术贡献。在此，对他们一并表示感谢。

黄宪起

2017年6月

前 言

在国家治理体系中，智库（Think Tank）是一个重要的组成部分。作为公共政策研究机构，自近代以来，智库在大国崛起的过程中扮演了重要的角色。从15世纪到20世纪，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄国（苏联）和美国等一系列大国的逐渐崛起，都离不开其本国智库的积淀与支持。21世纪以来，以金砖国家（BRICS）为代表的新型大国崭露锋芒，同样在很大程度上得益于智库等公共政策研究机构在理论和实践上的有力支持。可以说，在现代语境中的一国兴衰，与智库有很大关联。

从国内和国际的两个向度看，智库的作用也十分明显。它不仅体现在着眼于内政的经济、政治、文化、社会、生态等国内治理议题中，还体现在着眼于国际的全球安全、生态环境、国际经济、跨国犯罪、人权保障等全球治理议题中。当前，国内国际不同议题的设定、分析与解决，都活跃着智库的身影。从某种意义上讲，智库的存在与否，决定着国家治理体系的完整与否；智库建设的水平高低，代表着国家治理能力的水平高低。智库的重要性，已经不言而喻。

对于中国而言，智库并不是一个完全陌生的事物。在古代，虽然不存在现代意义上的智库，但是“谋士”“策士”等知识分子专门以幕僚工作为业，事实上起到了类似于智库的决策咨询作用。近代以来，现代意义上的智库开始在中国出现。新中国成立以后，大量体制内智库开始在党和国家的决策过程中发挥重大作用。改革开放以后，社会智库开始出现并兴起。智库在中国社会中的地位愈发显著。

重要的事物总会被学术的“猎人”盯上。智库发挥着如此重要的作用，一直为包括中国在内的各国学者所关注。尤其是，近年来随着全球范围内智库的“行情看涨”，各国关于智库的研究也愈加丰富。

智库研究，这种“对于研究者的研究”，已经成为一门显学。以对智库的宏观综合性研究为例，就有至少以下几种：从2007年开始，美国宾夕法尼亚大学的“智库与市民社会项目”（Think Tanks and Civil Societies Program）每年都会公布《全球智库报告》，通过定性分析的专家评议法，对全球各国的智库进行综合盘点分析。从2015年开始，中国社会科学院中国社会科学评价中心推出《全球智库评价报告》，通过定量分析为主、定性分析为辅的专家评分法和智库调查问卷等方式，从另一个侧面评价全球智库。2014年，上海社会科学院智库研究中心发布了《中国智库报告》，该报告是我国第一份对中国智库进行系统分析评价的研究报告。从2015年开始，四川省社会科学院、中国科学院成都文献情报中心每年联合对外发布《中华智库影响力报告》，从决策影响力、专业影响力、舆论影响力、社会影响力和国际影响力五个角度，对我国大陆及港澳台地区的智库进行综合评价、分项评价和分类评价。光明日报智库研究与发布中心2016年发布的《2015中国智库年度发展报告》，是该中心发布的首份中国智库年度报告。此后，该中心每年都会发布一次国内智库上一年度的发展报告。至于，对智库的其他具体要素进行的研究，更是参与者众多，不一而足。

“法治是一个国家走向现代文明的标志。”法治的程序性、稳定性、长期性和可预期性等制度优势，有利于社会方方面面实现长治久安，有利于社会中各个组织团体更加稳定成熟。法治对社会主体进行的制度性塑造和改变程度，甚至决定了其组织结构和运行运转的成熟度。对于智库而言，借助法治的优势，将法治的精髓引入智库建设，发挥规则（rule）的静态和动态作用，推动智库良性发展，

是事所必然和应有之义。因此,基于这个前提,在纷繁复杂的智库研究中,我们或许可以分离出一块少有人涉猎的领域——智库建设的法治化研究。这一命题,专注于探寻“智库与法治的关系”,涉及智库在法治建设维度上的基本保障制度和辅助配套制度。智库的基本保障制度包括法律界定、注册制度、税收制度、资金募集制度、内部治理制度等,智库的辅助配套制度包括政府信息公开制度、重大决策意见征集制度、政策评估制度、政府购买决策咨询服务制度、舆论引导机制等。当前,我们国家在智库的基本保障制度和辅助配套制度建设上都还很薄弱,需要进一步补足短板,加以完善,这将对全面依法治国背景下进一步建设中国特色新型智库具有重大意义。如此,即为本书的主题。

// 第一章 智库、智库建设与智库建设法治化

第一节	如何看待智库	1
第二节	智库建设的历史演进	16
第三节	智库建设法治化的基本设想	30

// 第二章 智库建设法治化的重要意义

第一节	智库建设法治化是国家治理转型的需要	37
第二节	智库建设法治化是全面依法治国的需要	42
第三节	智库建设法治化是智库自身完善发展的需要	52

// 第三章 智库建设法治化的国外经验

第一节	国外智库建设法治化的背景	58
第二节	国外智库建设的法治化探索	68
第三节	国外智库建设法治化的一个典型 ——英国皇家国际事务研究所	101

第四章 我国智库所需要的基本保障制度

第一节 我国智库的基本类别	111
第二节 体制内智库所需要的基本保障制度	116
第三节 社会智库所需要的基本保障制度	121

第五章 我国智库建设所需要的辅助配套制度

第一节 落实政府信息公开制度	143
第二节 完善重大决策意见征集制度	150
第三节 建立健全政策评估制度	154
第四节 建立政府购买决策咨询服务制度	160
第五节 健全舆论引导机制	165

结 语	171
-----------	-----

附录 1 关于加强中国特色新型智库建设的意见	173
附录 2 中国特色新型高校智库建设推进计划	182
附录 3 关于社会智库健康发展的若干意见	188
附录 4 各省区市出台的关于智库建设相关制度的汇总表	195
附录 5 各行业领域出台的关于智库建设相关制度的汇总表	197
附录 6 英国皇家国际事务研究所的特许状与章程	198

参考文献	217
------------	-----

第一章 智库、智库建设与 智库建设法治化

研究智库建设法治化，必须从智库与智库建设开始。智库、智库建设、智库建设法治化是对智库研究在制度层面的逻辑展开。首先，“如何看待智库”，横向厘清智库的定义、属性、分类以及功能等诸要素，奠定研究的基础。其次，“智库建设的历史演进”，纵向梳理智库建设的流变脉络，描绘研究的背景。最后，“智库建设法治化的基本设想”，点破智库建设在制度层面深入的基本逻辑和框架，凸显研究的主题。

第一节 如何看待智库

如何看待智库，对智库予以正确认识，是开启智库相关研究的前提和基础。关于智库的认识，包括对智库的基本定义，对智库的属性剖析，对智库的不同分类，对智库的功能界定，等等。通过在横向维度上对智库的诸要素进行系统梳理，我们可以将智库的基本形态呈现出来，从而在此基础上可以开展下一步的研究，探寻智库在纵向上的流变脉络，凸显智库建设在制度层面不断深入的机理。

一、智库的定义

什么是智库？很多人从智库的语义上或许可以作出一种直接的理解，即智库是专业提供智识的结构，由“智”和“库”两个语词构成。所谓“智”，在中国古代用语中源远流长，在形容词、动词、名词等不同状态下有多种使用方法。比较典型的是，《说文》的解释为：“字从知从日，知亦声。”《释名》则解释为：“知也，无所不知也。”《孟子》用语：“是非之心，智之端也。”《荀子》则说：“知有所合谓之智。”因此，“智”在中国古代的基本含义就是聪明、智力强、知识渊博。所谓“库”，在中国古代同样有悠久的历史。比较典型的是，《说文》解释为：“兵车藏也。从车在广下。”《释名》解释为：“库，舍也。物所在之舍也。故齐鲁谓库为舍也。”因此，“库”就是储藏物品的场所。随着社会的发展，可储藏的物品日益增多并呈现出不同的状态，所以库的概念也在不断发展，并不仅指储藏有形物品的场所。综合而言，“智”和“库”的结合，构成了一种储藏智识和提供智识的场所或机构，也就是“智库”。这或许是关于智库最朴素的解释。

然而，超越朴素的认知，从学术上定义智库却不是一件容易的事情。当前，界定“智库”一词，主要源于英文“Think Tank”（思想库）或者“Think Factory”（思想工厂）的直译^①。在此基础上，衍生出很多关于“智库”的解释。

在国外，美国知名智库布鲁金斯学会总裁罗布·特尔伯特认为：“什么是智库，用最简单的话来说，它是对公共政策问题开展研究，然后将它的发现和建议提供给政策制定者、舆论领袖和普通公民这样一

^① 与此相关的，智库还曾有“Outside Brain”（外脑）、“Brain Boxes”（脑盒）、“Thinking Cells”（思考细胞）等名称。

种组织。”^① 美国学者保罗·迪克逊认为：智库“是一种稳定的相对独立的政策研究机构，其研究人员运用科学的方法对广泛的政策问题进行跨学科的研究。在与政府、企业及大众密切相关的政策问题上提出咨询”^②。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’。”^③ 詹姆斯·麦甘认为：“智库是公共政策研究机构，它就国内与国际议题提出研究分析报告和政策建议，帮助政策制定者和广大公众能做出知情决策。”^④ 戴维·纽瑟姆等人则强调智库在公共政策形成过程中的作用，指出“智库和利益团体、工会、环境组织，以及很多其他非政府组织一样，为了争取政策制定者的注意而经常相互竞争”^⑤。

在国内，王辉耀、苗绿等学者指出，智库就是“为公共政策决策提供创新思想、理论、策略、方法和方案的公共政策研究机构，实际上就是现代型智囊机构”^⑥。任晓教授认为，智库就是“就公共事务开展研究并向政府和社会提供解决之道的非营利政策研究机构”^⑦。褚鸣的研究强调智库对于国家、区域影响力的作用：“一个国家或地区著名智库的数量和影响力通常会在一个国家的软实力发展和对舆论阵地的争夺中体现出来。”^⑧《关于加强中国特色新型智库建

① Strobe Talbott, *Brookings Institution*, in James G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the United States*. 转引自任晓：《第五种权力：论智库》，北京大学出版社 2015 年版，第 13 页。

② Paul Dickson. *Think Tanks*, New York: Athenaeum, 1971: 1—3, 26—35. 转引自王佳宁、张晓月：《智库的起源、历程及趋势》，《重庆社会科学》2012 年第 10 期。

③ 东中西部区域发展和改革研究院：《中国智库发展报告（2011 年）》，国家行政学院出版社 2011 年版，第 1—2 页。

④ McGann, James, 2011 *Global Go To Think Tank Rankings*, January 25, 2012.

⑤ [加]唐纳德·E. 埃布尔森著，扈喜林译：《智库能发挥作用吗——公共政策研究机构影响力之评估》，上海社会科学院出版社 2010 年版，第 51 页。

⑥ 王辉耀、苗绿：《大国智库》，人民出版社 2014 年版，第 2 页。

⑦ 任晓：《第五种权力：论智库》，北京大学出版社 2015 年版，第 13 页。

⑧ 褚鸣：《美欧智库比较研究》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 1 页。

设的意见》指出,中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构^①。

从上述中外学者等对智库的定义,我们可以发现智库概念包含三个核心要素:其一,智库以公共政策研究为其宗旨;其二,智库工作的成果表现为分析报告或者政策建议并以此服务于政府、企业或者社会大众;其三,智库以非营利机构的形式出现,往往集中多学科、多方面的专业人才,采用多学科的理论与研究方法。由此,本书认为,智库就是综合运用多学科基本理论与研究方法,以社会公共政策研究为宗旨,通过分析报告与政策建议等方式为政府、企业或者社会大众提供智力服务的非营利性专门机构。

二、智库的属性

智库的核心工作就是为政府、企业或者社会大众提供智力产品,充当服务对象的智囊。这种判断,就决定了智库的属性应该是中介性、公共性和非营利性。其中,作为勾连知识与权力、学术与决策的桥梁,中介性是智库的外在属性。在此前提下,智库表现出的公共性是其设立与运行的根本目的,也是其根本属性。而非营利性则是为了保障公共性得以实现的基本属性。

(一) 中介性

联合国开发计划署(UNDP)认为,智库是“长期从事公共政策

^① 《关于加强中国特色新型智库建设的意见》还规定了中国特色新型智库所应该具有的8条基本标准:(1)遵守国家法律法规、相对稳定、运作规范的实体性研究机构;(2)特色鲜明、长期关注的决策咨询研究领域及其研究成果;(3)具有一定影响的专业代表性人物和专职研究人员;(4)有保障、可持续的资金来源;(5)多层次的学术交流平台 and 成果转化渠道;(6)功能完备的信息采集分析系统;(7)健全的治理结构及组织章程;(8)开展国际合作交流的良好条件等。

决策与研究的组织，在现代民主国家发挥了知识与权力的连接作用”^①。从此定位可以看出，智库不仅在知识与权力之间架起了沟通的桥梁，而且也将学术和决策在实践的立场上勾连了起来。不言而喻，智库的这种“桥梁”意义，正是其中介性的外在表现。

伴随着社会的现代化进程，特别是信息化时代的到来，政府作为政策的制定者往往无法掌握系统化、专业化的信息。然而，一个公共政策和决议又往往需要在尽量短的时间内得以出台，因此，信息传导的快速性、专业化与政府能力的有限性、滞后性形成了天然的矛盾。所以，来自决策者之外的智力支持就成了一种必然。

然而，决策者之外的单纯学术并不能直接给政府这种决策机关提供支持。因为，纯粹的学术研究往往高高在上，着眼于“基础理论的建构与讨论”，与现实的联系并不如实务界那般接地气。学术界给出的理论，常常是枯燥的，更是复杂和烦琐的^②；而政府在制定决策时往往需要的就是一种简单直接的政策建议，没有时间也不需要逻辑论证和学术修辞之间进行周旋。

这时候，智库的中介性作用就开始显现。以智库的研究人员为例，他们往往经历过许多重要的工作岗位，有的做过政府官员，有的当过大学教授，有的当过资深编辑。“不同领域的人们‘彼此相识’，他们的工作经常在两个、三个，甚至更多的领域间转换。用神经系统来比喻，智库就是这个过程中的胼胝体，它们在把人才从一个领域过渡到下一个过程中扮演着重要角色。”^③ 这些研究人员，不仅有着很深的学术素养和造诣，而且有着对实务领域的高度熟悉。他们超越了一般意

① United Nations Development Program, *Thinking the unthinkable : from thought to policy : the role of think tanks in shaping government strategy : experiences from Central and Eastern Europe*, Europe and the Commonwealth of Independent States United Nations Development Programme, 2003, p. 6.

② 大学往往是这种纯粹学术的直接制造者。也正基于此，有学者认为高校应该被排除在智库序列之外（Weiss, 1990）。参见金彩红、黄河等：《欧美大国智库研究》，上海社会科学院出版社2015年版，第6页。

③ [美]詹姆斯·麦甘恩、理查德·萨巴蒂尼著，韩雪、王小文译校：《全球智库：政策网络与治理》，上海交通大学出版社2015年版，第43页。