

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

改革开放 与当代中国智库

朱旭峰 著

Reform and Opening-up and
Contemporary Think Tanks in China

非外保

 中国人民大学出版社

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

改革开放 与当代中国智库

朱旭峰 著

Reform and opening-up and

Contemporary Think Tanks in China

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放与当代中国智库/朱旭峰著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 12
(“认识中国·了解中国”书系)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-26542-1

I. ①改… II. ①朱… 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 (2018) 第 289635 号

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

改革开放与当代中国智库

朱旭峰 著

Gaige Kaifang yu Dangdai Zhongguo Zhiku

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148

010-62515195 (发行公司)

010-62515775

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 天津中印联印务有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2018 年 12 月第 1 版

印 张 10

印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

字 数 122 000

定 价 38.00 元



版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序言 新时代中国智库建设十大关键词

2018 年是中国改革开放 40 周年。在中国共产党的领导下，中国人民“逢山开路，遇水架桥”，用令世界惊奇的发展速度，证明了“改革开放是当代中国发展进步的必由之路”。在改革开放所取得的每一个关键历史成就背后，都有国家重大决策的支撑。

改革开放的发展史，就是国家重大决策的演进史。1982 年，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，家庭联产承包责任制从此得到巩固；1993 年，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，制定了社会主义市场经济体制的总体规划；2002 年，党的十六大在对国家发展情况做出基本判断的前提下，提出了全面建设小康社会的奋斗目标；2013 年，党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中央成立全面深化改革领导小组，改革开放走向全面深化的崭新历史时期。据统计，截至 2017 年已出台的针对全面深化改革的举措超过了 1 500 项^①。国家决策的科学性关乎改革开放的方向，这是国家不断强调决策科学化民主化、完善决策咨询制度、加强中国特色新型智库建设的根本原因。

随着改革开放的深入，中国面临的复杂多变的国际环境和国内治理局势也对国家治理体系和治理能力的现代化提出了更高的要求。中

^① http://www.xinhuanet.com/local/2017-11/06/c_129733330.htm。

国智库，这个从改革开放之初就在政府决策过程中发挥重要咨询作用的特殊机构，也必然要适应政府决策需求的升级变化。2013年4月，习近平总书记做出了“要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式”的重要批示。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》明确提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。2015年1月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。同年，《国家高端智库管理办法（试行）》《国家高端智库建设试点工作方案》正式发布，并确定25家首批国家高端智库建设试点单位。

中国智库迎来了“发展的春天”，与其相关机构纷纷行动起来，力争成为中国特色新型智库体系中的重要力量。本书立足中国改革开放40年，审视中国智库在改革开放中的发展历程和现实作用，观察当下智库多元体系的丰富形式，以期全面认识中国特色新型智库的发展现状、问题及发展方向。在建设中国特色新型智库的过程中，我们应深刻理解以下十大“关键词”：

关键词一：专业

专业性是智库区别于其他政策参与者的本质特征。作为政府决策的“外脑”，智库的职能就是在决策过程中向治国理政者提供专业的政策分析和决策咨询。随着党和国家面对的内、外部决策事项日益复杂，决策者越来越需要来自专业智库的智力支持。智库的专业性意味着：首先，专家对自己的研究领域有长期积累。其次，专家甘于坐冷板凳，对非热点问题进行扎实深入的研究。这些研究对国家决策来说是非常重要的战略知识储备。最后，专家对政策问题有跨专业的认识。政策问题之所以复杂，就是因为其涉及政治经济社会等各方面。因此，智库里应既应有跨专业的通才，也应有很多关注相同政策问题但又来自不同学科的专家。

关键词二：影响

传统观点认为，智库要发挥其影响力，必须和政府之间建立直接

的联系渠道，以便将研究成果向政府决策者输送。因此有中国智库“只有国家队，没有民间队”的说法。但是，智库发挥影响力并不仅仅依靠和政府间的直接联系渠道。除了通过直接联系渠道获得专家建议外，我国各级政府都建立了社会信息搜集和过滤机制。这些间接影响机制帮助政府决策者了解来自学术界、产业界的声音。同时，专家也可以利用媒体平台主动传播自己的见解。中国政府历来非常关注舆论影响，国家领导人多次听取网民建议，另外，很多政府官员也经常以非官方身份参加学术界和产业界的政策讨论会，从中听取社会各界的意见。因此，无论是有官方背景的“国家队”智库，还是没有官方背景的“民间队”智库，都可以通过直接或间接的渠道去影响政府决策。事实上，从党的十八届三中全会通过的多项重大决策中，我们就能够看到智库专家对政府决策的间接影响。

关键词三：独立

人们对独立性概念存在片面理解。第一，人们常把独立性视为一个研究机构能否被称为智库的判断标准。正确的理解是，我们应批评某些缺乏独立性的智库，并积极推动智库追求独立性，但不能因为某些智库缺乏独立性而将其排除在智库概念范畴之外。第二，一些人认为智库应刻意与政府保持距离以体现其独立性，其实不然，政府是智库研究产品的最终消费者，智库和政府保持良好关系，有助于智库将研究成果更好地向政府输送。同时，政府也是智库获得政策研究所必需的信息和数据的最主要渠道，没有这些资料，智库研究成果的专业性就很难得到保证。第三，独立性并不等于中立性，它不意味着智库不能公开支持某种倾向性观点。智库的观点倾向往往是智库专家因其教育背景、信息来源和对客观社会价值独立评判的结果。第四，所谓智库独立性的丧失，其实质是智库被某些利益集团收买，成为利益集团的代言工具。如果一个智库被发现依附于某个利益集团，它的公信力也就不复存在了，其研究成果就不会对决策者和公众具有影响力和说服力，这个智库也就失去了存在的意义。

关键词四：创新

智库是新思想的发源地和集散地，其创新能力主要来自以下几个方面：第一，集思广益。智库产品不可能来自极个别聪明的大脑，很多智库思想是在征求大量相关人士意见的基础上提出的。这也是智库思想很难像学术成果那样找到最初提出者的原因。第二，洞察社会。智库的政策建议应建立在专家对社会深入调查的基础上，专家由此发现潜在社会问题甚至危机，提出解决症结的关键对策。第三，把握时机。许多智库思想之所以无法成为政策，很可能是因为其提出不合时宜，从而无法获得更多支持。把握时机意味着智库专家要做时刻有准备的人，当国家和社会急需新见解时，专家能够从容地将准备好的研究报告交给决策者。第四，组织和行动创新。面对中国社会正在发生的深刻转型，智库应积极适应，探索新的组织管理模式和行动策略。一些智库从组织结构上探索新机制，以吸引各方面资源，增强持续发展动力和影响力。一些智库则开发新的交流平台和宣传渠道。如今，大量智库都在新兴社交媒体开设了公共账号，并开展众多线上线下交流活动。

关键词五：务实

务实是智库获得成功的必要条件之一。首先，务实是指研究过程中追求真实。智库专家应接受严格的社会科学研究方法训练，能够运用规范的研究手段和技术了解实情，保证调查研究的效度和信度。事实上，即便掌握了比较全面的真实的资料，对政策成败进行评估也需要卓越的能力。然而，一些智库不从实际情况出发，经常提出一些“半生不熟”“水土不服”的咨询建议。同时，经常有专家批评政府“拍脑袋决策”，但这些批评本身也可能就是“拍脑袋”的结果。其次，务实意味着智库产品要务求实用。这既要求智库的研究成果水准过硬，能抓住问题要害，也要求智库研究报告不能只发现问题，还要提出可行的政策建议，并对政策建议能否收到预期效果进行全面评估。最后，务实还意味着智库产品应通俗易懂。和一些晦涩的学术研究成果不同，智库产品的读者主要是政府官员或社会大众。智库专家

应有能力将复杂的观点转化为通俗易懂的咨询建议。

关键词六：竞争

思想产品要经得起市场竞争的检验。这里的市场是指政策分析市场，政策分析市场的产品就是智库生产的研究成果和政策建议。政策分析市场的最终需求方是政府决策者，媒体和大众也是一定程度上的消费者。但是，政策分析市场具有信息不对称的特点。政策制定者往往对政策建议的科学性很难判断，需要建立政策建议同行评审和同行竞争的机制。在辩论过程中，当一个政策方案优于另一个方案时，提出或支持这一方案的学者在辩论中就会获得更高的政府声誉和公众知名度。同时，相关智库也能够提高声誉，并获得更多资金支持者的青睐。一个能够让多种政策主张公开辩论的平台，可以帮助政府和其他政策参与者更加科学地评判不同观点，政府也宛如进入了一家摆满了可供选择的政策方案的“超市”。借助政策分析市场的竞争，政府的总体决策质量就能够提高，而智库的政策分析能力也能够提升。

关键词七：合作

智库之间不仅要有竞争，也需要合作。当代中国智库体系的一大特点就是多种组织形式的智库共存于一个时代，不同智库都有各自的优势。例如，官方智库往往行政资源丰富，和政府之间建立了稳定的沟通渠道；高校智库往往学科齐全，善于把握学科前沿理论动态，并培养了丰富的后备研究人才；社会智库则组织形式灵活，社会经验丰富，在海内外有着广泛联系。因此，合作能够促使不同智库之间实现优势互补，从而提高研究水平，拓宽影响力渠道，突破单个智库人力和技术方面的瓶颈。促进智库间合作需要整个决策咨询体系努力营造共赢的制度氛围。例如，在重大招标课题的申请和成果评价过程中，可向合作型研究团队倾斜。同时，政府可以搭建智库决策数据平台，鼓励智库间的数据分享和共享。近年来，国家倡导并推动协同创新中心计划，在哲学社会科学领域也组建了一些协同创新中心，其实质就是鼓励智库针对重大战略问题开展组织间合作，甚至是智库和其他科

研院所、企业间的协同合作。

关键词八：激励

激励机制是促进中国智库发展的重要保障。中国智库建设的激励机制应从两方面入手。从智库内部而言，如何吸引并留住优秀人才是每个智库领导者面对的主要问题之一。智库管理者应该在组织内部建立起物质和精神相结合的激励机制，特别是对年轻人才，应提供较为良好的生活保障条件，并结合相关奖励和晋升标准激发其研究动力。从整个智库体系来说，应该建立基于组织实力、研究质量、政策建议被采纳情况、社会认可度和公信力等的智库综合评价体系。智库评价体系不等同于智库排名，在美国，智库评价报告和年度排名的重要作用是让智库资助者了解他们所支持机构的业绩。但是，西方智库的组织结构和运作模式与中国智库截然不同，中国应建立符合中国国情的，客观、可靠、全面的智库评价体系，激励中国智库共同进步。另外，鉴于智库评价体系本身也是相关智库的研究产品，我们应鼓励社会上出现多套智库评价体系。评价体系之间存在竞争，就能提高决策者对智库产品的鉴别能力，也能提升学界科学评价智库的水平。

关键词九：监督

监督机制能促进整个智库体系良性发展。在信息高度不对称的政策分析市场，如无相关监督机制，智库很可能因“求钱若渴”而丧失独立性、客观性。因此，需要建立一套完善的智库监督机制，针对智库行为进行纠偏。在确保智库基本立场、观点符合相关法律法规的同时，政府可以与行业协会和资助智库的基金会合作，建立基本的准入门槛、职业标准、财务审计制度等，以保证智库的研究能力和职业操守。在建立健全针对政府官员的政策问责机制的同时，也应探索针对智库政策建议的问责机制。智库服务重大决策时，一旦发现智库和决策主体及其他相关利益主体间存在利益关系，出现决策失误、产生重大负面社会影响、造成重大损失，应该根据相关法律追究智库的责任。

关键词十：国际化

智库国际化是提升国家软实力的重要途径。当前，各国智库发挥的作用已经超越了地理意义上的国家界线，共同影响着全球政策过程。近年来，中国智库已在交流活动国际化和研究成果国际化方面初步取得成绩。中国智库通过论坛、峰会和出访等形式进行国际交流并建立互信；通过发表外文论文、出版外文著作等方式推动中国经验和中国观念向全世界传播。这些成绩也在一定程度上提升了国家形象和软实力。但是，中国智库还应在组织结构国际化和政策影响国际化两方面进一步努力。智库组织结构国际化的核心是充分利用外国资源，包括外国的人员资源、组织资源、网络关系资源三个方面，推动中国智库建立国际地位。中国智库也应通过更多地参与全球治理的国际合作、在国际组织中谋求更重要职位等方式，积极影响他国决策和国际社会，从而最终将“二轨”国际影响转化为“一轨”国际影响。

朱旭峰

2018 年于清华园

目 录

第 1 章 关于“智库”的若干基本问题

- 一、智库概念之争 4
- 二、中外智库发展之差异 19
- 三、中外智库研究思潮 23

第 2 章 改革开放中的中国智库

- 一、第一阶段：1978—1991 年 34
- 二、第二阶段：1992—2001 年 36
- 三、第三阶段：2002—2012 年 38
- 四、第四阶段：2013 年至今 41

第 3 章 多元化的中国智库体系

- 一、半官方智库 49
- 二、高校智库 61
- 三、社会智库 66

第 4 章 智库运行体系中的新主体

- 一、“小”智库带动“大”网络 78
- 二、学术共同体 79

三、研究基金 85

四、新闻媒体 93

第5章 加强新时代中国智库建设的问题与建议

一、中国特色新型智库建设目标 102

二、中国特色新型智库发展面临的问题 106

三、加强中国特色新型智库建设的建议 111

附录 中国智库大数据指数（2016年、2017年） 123

参考文献 132

后记 141

**Reform and Opening-up and
Contemporary Think Tanks in China**

第 1 章

关于“智库”的若干基本问题

1

关于“智库”的若干基本
问题

一、智库概念之争

(一) 什么是智库

当代，智库已成为对政策过程产生重要影响并对社会发展起巨大推动作用的组织。“智库”（或称为“思想库”，think tanks）一词最早出现在第二次世界大战期间的美国，用以指称当时军事人员和文职专家聚集在一起制订战争计划及其他军事战略的安全环境。后来美国前总统哈里·S. 杜鲁门（Harry S. Truman）在1964年的80岁生日讲话中，首次用“智库”一词代指智囊机构。“智库”一词突出了此类政策研究机构的现代组织属性，与个体属性的“智囊”“幕僚”“军师”“师爷”等词汇得以明显区分开来^①。

目前，国内外学者在智库概念的界定上尚存较大分歧，以至于由不同研究者提出的智库统计数量存在较大差异。特别是在智库未经历大规模全球扩散之前，学者们倾向用美国智库的“独立性”观念严格定义政策研究机构，有的统计资料显示的智库数量少到只有69个^②。而詹姆斯·G. 麦甘（James G. McGann）团队在2016年给出的智库数量的前三如下：美国有1835家，中国有435家，英国有288家。全球范围内，智库数量已达6846家。在中国，有学者将“软科学研究机构”统称为智库并以此估算智库数量；也有学者仅将为数不多的民间研究机构看作智库，其余的则都不纳入智库范畴。

第一个提出现代意义上的智库概念的学者是保罗·迪克森（Paul Dickson），他从社会职能角度对智库进行了定义：“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研究方法对广泛

① 朱旭峰. 中国思想库：政策过程中的影响力研究. 北京：清华大学出版社，2009.

② Capital-Source, National journal, Washington, D. C. : Capital Source Center, 1988.

的政策问题进行跨学科的研究。对与政府、企业及大众密切相关的政策问题提出建议。”^①之后，英国学者西蒙·詹姆斯（Simon James）对上述定义进行了精简：“智库是从事于力图影响公共政策的多学科研究的独立组织。”^②从他的定义可以看出，智库的首要目标是影响公共政策，它强调多学科属性和独立性。彼得·凯利（Peter Kelley）从制度安排的角度定义了智库，认为它“是一种组织的安排，在其中，企业部门、政府机构以及富人，把数以百万的经费拿出来，交给组织的研究人员，而这些研究人员必须花费时间来完成研究方案，最后研究者与研究机构将其研究成果以研究报告或专著的形式公开或不公开呈现，此所谓智库”^③。

一些学者将智库的非营利性作为其主要特征。肯特·R. 韦弗（Kent R. Weaver）认为，智库是指“非营利的公共政策研究产业”^④。由于肯特·R. 韦弗本人就是美国布鲁金斯学会（Brookings Institution）的资深研究员，他所给出的定义一定程度上反映了美国顶级智库的立场——智库必须是非营利的。而安德鲁·里奇（Andrew Rich）则在他的著作中将智库定义为：“独立的、不以利益为基础的非营利的研究组织，它们生产专家意见并主要依靠专家意见和思想以获得支持和对政策决策过程施加影响。”^⑤安德鲁·里奇更加关注的是智库中专家思想的作用。基于对研究可操作性考虑，他将符合美国 501（c）3 条款的注册非营利政策研究组织界定为智库。美国智库大多注册为 501（c）3 条款下的非营利机构的一个重要原因是受该条款认可的非营利组织均可享受相应优惠条件，如减免税收等。但

① DICKSON P. Think tanks. New York: Atheneum, 1971: 1-3, 26-35.

② JAMES S. The idea brokers: the impact of think tanks on British government. Public administration, 1993, 71: 491-506.

③ KELLEY P. Think tanks fall between pure research and lobbying. Houston chronicle, 1988: 23.

④ WEAVER K R. The changing world of think tanks. Political science and politics, 1989, 22: 563-578.

⑤ RICH A. Think tanks, public policy, and the politics of expertise. New York: Cambridge University Press, 2004: 11.