

高 层 高 知 高 见 系 列

面对 政策之剑

鲁志强 著

G A O C E

N G G A O

Z H I G A

O J I A N

-53

中国发展出版社

面对 政策之剑

鲁志强 著

G G A O Z H I G A O J I A N

中国发展出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

面对政策之剑/鲁志强著. —北京: 中国发展出版社,
2000.2

(高层·高知·高见系列)

ISBN 7-80087-431-1

I. 面… II. 鲁… III. 经济政策-研究-中国-文集
IV. F120-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 55606 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035 电话: 66180781

北京新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

2000 年 2 月第 1 版 2000 年 2 月第 1 次印刷

开本: 1/32 850 × 1168mm 印张: 8.375

字数: 162 千字 印数: 1—6000 册

定价: 16.80 元

本社图书如有印装差错, 可向发行部调换

前 言

收进这个集子里的文章，除了一些经济政策研究成果外，还有几篇涉及政策研究机构内部管理的文章。这样，也更符合书名《面对政策之剑》。两类文章构成了政策研究之“剑”的两个“剑刃”：一个是针对实际经济问题，一个是针对政策研究机构的自身建设问题。人们也常说政策本身是“双刃剑”，这是指政策总有正负两方面的效应，而后者是作为前者的代价或副产品出现罢了。政策的制定和执行水平，决策的方法和过程，政策的反馈和修正机制，政策的系统性和可行性等都会影响政策的实施效果。因此，就产生了决策科学和政策科学，也就有了政策咨询机构的建设问题。

这本集子收入了几篇针对“智囊”机构自身建设问题的文章，主要是出于两个具体的原因。

一是我国政策研究机构本身就是一个值得研究的对象。国务院发展研究中心是改革开放中诞生的新机构，具有一切新机构的优点和长处，也具有一切新机构的弱点和缺陷。必须在成长的过程中逐步发展自己，在与环境的磨合中逐步完善自己，这个过程是一个探索的历程，也是一个学习的过程。发展中心的创立带动各省、自治区、直辖市以及大中城市也成立了同类机构，从而在中国形成了政策咨询业。这些机构的同志相聚时，常常讨论：政策咨询机构与一般研究机构和大学有什么区别？与一般政府机构有什么差别？与国外的类似机构又有什么异同？它的发展和运作规律、必需的环境和条件、内部的运行机制和组织方式、管理的目标和评价体系以及可选择的成长战略与策略又是什么？等等这些问题也是我在工作中碰到，不能不回答的问题。集子中有的文章就是参与讨论的讲演记录。

二是国务院发展研究中心已经积累了丰富的经验和教训。近十年正是发展中心调整管理力度最大，发展思路日益清晰，成绩日益显著，声名日益显现的时期。发展中心几届领导层所进行的探索，已做、

在做和想做的事，已取得和将要取得的成效，都为讨论这些问题提供了丰富的素材和灵感。我在国务院发展研究中心工作的16年中，有幸近一半时间介入了发展中心的管理工作，可以说是亲眼目睹了发展中心调整的历程，切身体验了发展中心变革中的五味。在发展中心发生这些转变时，我自己也完成了从研究人员到管理人员、从关心经济现象到关注机构管理的转折和磨合。这一过程既迫使我直面许多难题，也迫使我关注和思考一些问题，这些文章尽管还很浮浅，但却忠实地记录了当时的所思所为。

收入的其他文章以近期为主，80年代的文章基本不在选择的视野之内。集中收进的汽车工业和原材料工业研究报告，主要是考虑到所探讨的问题今天仍在议论，而且10年后的今天仍是令人瞩目的课题。尽管时过境迁，收进来对于了解思路的变迁和认识的深化过程仍有参考价值。

收进的其他文章涉及的领域较多，体例也较杂，既有研究报告，也有访谈录和讲演记录，还有序言等短文。所幸文字都不长，且距离实际问题都很近。

鲁志强：面对政策之剑

4

感谢中国发展出版社和朱兵社长之
约，才有了这个集子。

鲁志强

1999 年 11 月 24 日

目 录
1

目 录

智囊地位 智囊建设	1
政策咨询：与改革开放同生共长	
——访国务院发展研究中心副主任鲁志强	3
加强咨询机构建设 为社会主义现代化出谋献策	11
政府和政府“智囊团”今夕	26
加强管理 做好社会咨询服务工作	30
直面腾飞 直面风浪	41
21 世纪中国大企业腾飞在即	
——访国务院发展研究中心副主任、中国企业评价协会	
常务副理事长鲁志强	43

对国有企业实施战略性改组的思考	51
小企业 大战略 大改革	60
开放时代 开放思想	69
西部开发的新阶段与新思路	71
对内开放与投资环境建设	84
加强基础设施建设 促进内陆经济发展	94
对当前区域经济协作的几点看法	100
加强协作 共建西南	107
解悟产业 解悟趋势	113
中国钢铁工业的新世纪	115
关于我国建设基金的若干问题	129
加快发展原材料工业的思路和政策	141
汽车工业面临的抉择	153
关于发展我国汽车工业的建议	164
战略思考 战略抉择	177
走近核电	
——中国核电产业现状评价	179
冷观核电	
——核电的经济性评价	188
保持核能力的重要方面	193
中国能源战略中的一翼	199

目 录

3

核电产业发展需解决什么问题	210
从新世纪角度加深认识	221
借鉴国际 借鉴人类	225
深化研究 促进社会评价工作的开展	227
中国发展的参考	
——《发展译丛》总序	231
真实了解企业家的内心世界	
——《改革就是特变》序言	236
亚洲金融危机中的中国经济	240
联想国际 联想人类	
——在联想集团 15 周年纪念会上的主题报告	251

智囊地位 智囊建设

政策咨询：与改革开放共生共长

——访国务院发展研究中心副主任鲁志强

国务院发展研究中心从其前身算起，作为直接为中央、国务院服务的一个政策咨询机构，至今已有 17 个年头。鲁志强副主任长期在国务院发展研究中心工作，近几年主要精力放在中心的日常管理工作中。近日，我们专程采访了鲁主任，请他向本报读者介绍国务院发展研究中心。

发展中心是改革开放的产物

记者：社会上一些人对国务院发展研究中心(以下简称发展中心)有一种神秘感，常有人问：发展中心是干什么的？

鲁志强：发展中心与国家其他机构相比，是一个年轻的单位，由于它的工作性质是作为智囊机构，就国民经济和社会发展中的全局性、综合性、战略性和长期性问题，向中央

领导提供决策咨询意见，与一般公众接触相对较少，在一些人的心目中，可能有一点神秘感。近年来，不断有一些不法之徒冒用发展中心名义行骗，也是利用了这一点。其实发展中心是一个相当开放的研究机构，它与中央各部委、地方政府和研究机构、大学都有广泛的联系，与国外许多政府及民间的机构也保持着密切的交往，中心绝大多数研究人员都有在国外学习、工作的经历。在国外，DRC（发展中心英文简称）并不陌生，知名度很高。

记者：发展中心原先叫国务院经济技术社会发展研究中心吧。

鲁志强：还可以往前追溯。发展中心实际上产生于改革开放初期的1980年。由于我国的改革开放是前人从未探索过的新事业，没有现成的模式可循，没有成熟的经验可参考，理论准备也不是很充分，因此，一开始一系列复杂的问题就摆在政府面前。这些问题既有理论的，也有实践的；既有紧迫的，也有长远的；既有局部的，也有全局性的，使经济决策变得更为复杂和重要，迫切需要决策咨询工作协助。因此，中央领导同志请一些很有名望的专家如薛暮桥、马洪、孙冶方、许涤新、于光远等，定期召开经济座谈会，提出意见和建议。但这些决策咨询活动比较分散，也不够规范，难以形成正常的咨询研究体系，满足不了决策的需要。建立一个得力的经济决策咨询机构，自然而然地提到了议事日程上。中央财经领导小组和国务院决定，建立由经济专家和学者参加的非行政性的经济决策咨询机构。1980年8月，按业务领域正式成立了三个研究中心，第一个是国务院经济

研究中心，由薛暮桥同志负责；第二个是国务院技术经济研究中心，由马洪同志负责；第三个是国务院价格研究中心。后来又成立了国务院农村研究中心。它们都直接为中央财经领导小组和国务院服务。有位学者形象地把这一过程概括为“经济学家走进了中南海”。

随着改革开放的深入，为了使决策咨询机构更有实力，1985年4月，又进一步规范组织，把国务院经济研究中心、技术经济研究中心、价格研究中心三个中心合并，称为国务院经济技术社会发展研究中心。后来，在“三定”时，正式改为现在的名字“国务院发展研究中心”，简称发展中心。1990年国务院农村研究中心撤消，其中一部分并入国务院发展研究中心。至此，发展中心的大格局基本确定下来。

由以上演变过程可以看出，发展中心是改革开放的产物，并且随着改革开放的深入，不断发展、完善、壮大。

记者：您能介绍一下目前发展中心内部的机构设置情况吗？

鲁志强：现在中心的机构：第一部分是“本部”，由管理部门和研究部门组成，包括办公厅和综合经济研究部、发展预测研究部、宏观经济研究部、技术经济研究部、农村发展研究部、企业经济研究部、对外经济研究部、国际合作部等八个研究部；第二部分是下属的研究所和情报资料机构，如经济情报中心和市场经济研究所以及国际技术经济研究所、欧亚研究所、亚非研究所、世界发展所、上海发展所等；第三部分是中心成果的输出部分，包括中国经济时报社、管理世界杂志社、中国发展出版社、中国经济年鉴社；

第四部分是围绕一些特定活动而成立的机构，如中国企业评价协会、中国鸵鸟协会、中国城乡发展国际交流协会等。此外，还有后勤保障机构机关服务中心、人才交流培训中心等。

政策咨询机构的发展是决策民主化、 科学化的结果

记者：像发展中心这样的国家级政策咨询机构，在这些年来的改革开放进程中发挥了怎样的作用呢？

鲁志强：咨询机构在国外常被称为“智囊团”、“脑库”、“头脑企业”、“外脑”，是一种为决策服务的机构。它是社会化工分工进一步发展，将咨询职能从决策过程中分离出来的结果。咨询机构的产生，反映了决策观念、决策方法和决策体制的进步。面对日益复杂的经济、社会现实，任何一个领导者的个人才智和经验都会显得苍白无力，需要利用现代科技手段，采用民主和科学的方法，把决策变成集思广益、有科学依据、有制度保证的过程，以提高决策水平。咨询机构的作用，说到底是通过决策水平的提高、决策失误的减少、决策效率的提高和决策风险的减少，得到充分体现的。

就发展中心而言，从成立之日起，就表现出巨大的活力，为我国经济体制改革和社会主义建设事业作出了自己独特的贡献。可以说，我国许多重大经济决策，都有发展中心专家们的贡献；在许多重大经济决策过程中，发展中心都提出了自己的建议。它在 80 年代中前期所完成的一些课题，

如“2000年的中国研究”、“新技术革命及对策”(与科委共同主持)、“可行性研究及评价方法”、“中国产业政策研究”、“中国中西部发展研究”、“汽车工业发展战略研究”等,10年后的今天看也还是出色的、经得住时间考验的。在国内很难找出一个政策研究单位获取国家科技进步奖的奖项项数比发展中心更多的。但是实事求是地说,发展中心还是一个年轻的机构,与其他一些国家机构比,与担负的任务比,还显得弱小。

记者:发展中心与其他政策研究机构有什么不同?

鲁志强:我国的咨询机构经过近十几年的发展,已呈现出多样化的趋势。发展中心主要是为国务院、中央财经领导小组服务的,它关注的领域没有行业、地区限制,这把它同为中央一些职能部门、地方政府和为企业服务的咨询机构区别开来。与中央政策研究室、国务院研究室相比,发展中心的不同之处可能是研究工作相对独立一些,交办任务相对少一些,可以更多地根据自己的理解,选取有关影响国家近期、长期发展的课题,集中力量开展一些大型课题的研究,与国外和社会上的研究机构及专家学者联系相对也广一些。但发展中心的理论色彩没有社科院浓,它更注重把理论变成能够有效影响我国社会和经济的研究、跨学科研究和超前性研究。一句话,更注重实效。中央部委,特别是一些综合部门,如计委、经贸委、银行、财政系统等,也都有很强的研究机构。以上这些政府研究机构各有所长,共同构成了我国政策咨询体系的主干。作为这一体系中的新生力量,还要注意到的是一批民间色彩更浓的政策咨询机构也在成长起来。