

上海社会科学院智库研究中心 编



THINK TANK REPORTS
智库报告

2013 Chinese Think Tanks Report
Influence Ranking and Policy Suggestions

2013年中国智库报告
影响力排名与政策建议

上海社会科学院智库研究中心 著



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press



2013 Chinese Think Tanks Report
Influence Ranking and Policy Suggestions

2013年中国智库报告

影响力排名与政策建议

上海社会科学院智库研究中心 著



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

目录

一、项目背景 / 001

二、智库的定义与分类 / 003

(一) 智库定义 / 003

(二) 智库的筛选标准 / 005

(三) 中国特色的智库分类 / 006

(四) 中国活跃智库的基本特征 / 009

三、中国智库发展的阶段性及其特征分析 / 012

(一) 中国智库发展的五个阶段 / 012

1. 智库体系初步建立(1977~1987年): 政府研究机构和社科院系统蓬勃发展 / 013
2. 智库体系多元发展(1988~1993年): 民间智库逐步兴起 / 013
3. 智库体系基本形成(1994~2002年): 大学智库开始启航 / 014
4. 智库体系转型发展(2003~2012年): 地方社科院明确定位智库建设 / 014

5. 智库体系创新发展(2013 年至今): 中国特色新型智库创新与发展 / 015

(二) 推动智库发展的基本因素 / 016

1. 改革开放的巨大推动: 伟大实践发展的内在动力 / 016

2. 党和政府的高度重视: 民主决策、科学决策的现实需求 / 017

(三) 中国智库发展的趋势: 影响力、多元化和国际化 / 018

四、2013 年中国智库影响力评价 / 021

(一) 评价标准和方法 / 021

(二) 评价类别和对象 / 023

(三) 评价程序与结果 / 024

(四) 中国顶级智库的结构特点 / 029

1. 区域结构: 区域分布不平衡 / 029

2. 类别结构: 综合影响力显著 / 029

3. 时间结构: 阶段性发展明显 / 031

五、中国智库影响力评价的主要发现与政策建议 / 032

(一) 主要发现 / 032

1. 地区分布: 集聚效应和发展态势明显 / 032

2. 机构类型: “国字号”党政军智库和民间智库更加关注国家战略 / 033

3. 成立时间: 2000 年是中国智库成长的分水岭 / 035

4. 研究领域: 聚焦政治建设、经济政策与国际关系 / 036

(二) 智库发展的未来和政策建议 / 038

1. 加快推进智库自身建设,提升影响力和竞争力 / 039

2. 积极营造智库发展环境,发挥智库客观、独立的决策咨询和服务
功能 / 041

(三) 未来的研究和展望 / 042

附: 2013 年全球智库排名(部分) / 044

一、项目背景

在经济全球化、世界多极化、社会信息化深入发展的大背景下,智库作用正日益凸显,特别是在巩固执政党政治地位、服务政府战略决策、推动经济社会发展、积极参与全球治理、增强国际话语权等方面,都需要智库提供必要与及时的思想支撑和智力支持。

进入 21 世纪的第二个 10 年,中国正处于一个深刻的社会转型期,改革与开放的实践需要我们及时总结发展经验、深入研究重大现实和战略问题;中国创新驱动转型发展进程中不断出现的新情况、新问题、新矛盾,都需要中国特色新型智库解惑释疑、引领方向。今天,中国发展与转型的伟大实践对于建设新型智库提出了新要求、新目标和新期待。为此,党的十八大强调,要“坚持科学决策、民主决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用”。积极探索与努力实践中国特色新型智库建设与发展的道路正逢其时,意义深远。党的十八届三中全会明确指出,要“加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度”,更进一步为中国智库发展指明了方向。

中国现代意义上的智库发展与改革开放进程同步。30 多年来,随着各级政府决策科学化、民主化进程不断加快、程度不断提高,中国基本形成了从以政府内部附属智库为主,到社会科学院智库、高校智库和民间智库共同发展的繁荣局面,各类智库对政策形

成的影响力愈加显现,专业知识与决策机制的结合更为紧密,智库和专家介入公共政策制定的趋势日益明显。可以说,中国重要的决策和公共政策都有各类智库的声音,中国特色决策咨询体制和公共政策形成机制已经基本建立。

然而,国内智库发展仍处于起步阶段,在影响力、创新能力和全球视野方面与国际一流智库尚存在较大差距,能对政策产生决定性影响、对社会产生积极性引导的智库为数不多,这种状况与当前中国的大国地位和经济社会转型发展的内在诉求不相适应。随着中国社会对智库需求的不断增加,智库形态和功能也日趋多元化,智库的影响力、竞争力成为智库发展的生命力和价值所在。因此,必须进一步提升中国智库影响力,加强智库间交流,建立“思想市场”,健全、完善和增强公共政策形成中智库的作用,推动中国特色新型智库建设,为提高服务党和国家决策水平、增强国家软实力、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。

本报告立足中国智库发展现状,紧密结合中国经济转型与社会发展对智库建设的实际需求,在分析中国智库成长与演进机制基础上,采用多轮主观评价法,通过广泛与定向发放调查问卷的方式,综合了学者、智库专家、实际部门工作者和媒体的意见,分别就中国智库的综合影响力、系统内影响力和专业影响力三个层面进行评价与排名,以期更加全面、科学、准确地观察和评估中国智库发展现状、特点及其影响力,并对提升中国特色新型智库的影响力和国际话语权提出相应的对策建议。

二、智库的定义与分类

(一) 智库定义

综观全球智库(think tank)的发展和现状,由于政治经济环境和制度等因素各异,各国对于智库的概念和定义也有着各自不同的理解和认识。传统的智库定义认为,智库在为决策者提供客观理论依据和咨询建言,以应对社会、经济、科技、军事、外交等方面的问题时,往往具有独立性、现实性、政治性和非营利性这四大特征。

由于各类智力服务机构的价值取向、资金来源、研究领域、专家构成有所不同,特别是专业知识与政治权力结合模式的多样性,使得现代智库运行的核心特征并不是简单的非营利性和市场化,而在于能否按照政治或经济社会发展的需要提供高质量的思想产品。这种思想产品既包括为公共决策服务的策略、建议和分析报告,还包括对经济社会健康发展具有积极推动作用的公共知识。因此,也有一些智库定义更加强调智库的思想性、创新性与战略性特点。例如,全球著名智库兰德公司创始人弗兰克·科尔博莫(Frank Collbohm)就认为,智库就是一个“思想工厂”,一个有着明确目标和坚定追求,无拘无束、异想天开的“头脑风暴中心”;一个敢于超越现有智慧、敢于挑战现有权威的“战略思想中心”等。

美国宾夕法尼亚大学的詹姆斯·G. 麦甘(James G. McGann)教授在《全球智库发展报告》(Global Go To Think Tanks Report)中提出了一个更为宽泛的智库定义,比较接近项目组对智库的理解。麦甘教授认为,智库或者公共政策的研究、分析,以及参与机构是一些这样的组织,它们进行政策导向的研究、分析,对国内和国际事务作出建议,从而使得政策制定者和公众能够对公共政策事务作出有信息支持的决定。这些智库可能附属于政党、政府、利益集团或者私人公司,或者是独立的非政府组织。这些机构经常在学术和政策制定团体之间扮演着桥梁的角色,作为一个独立的声音服务于公共利益,这种声音将实用的和基础的研究转化成能够让政策制定者和公众可理解的、可信赖的、容易接受的语言和形式。

报告认为,在中国特色社会主义发展的具体语境下,智库主要是指以公共政策为研究对象,以影响政府决策为研究目标,以公共利益为研究导向,以社会责任为研究准则的专业研究机构。中国智库是国家“软实力”和“话语权”的重要组成部分,对政府决策、企业发展、社会舆论与公共知识传播具有深刻影响。从组织形式和机构属性上看,智库既可以是具有政府背景的公共研究机构,也可以是不具有政府背景或具有准政府背景的私营研究机构;既可以是营利性研究机构,也可以是非营利性机构。

报告认为,中国特色新型智库的发展过程既应当符合智库发展的一般规律,又必须具有鲜明的中国特色。研究中国智库的影响力和创新能力,必须立足“中国元素”、“中国语境”、“中国特色”,结合中国智库的成长环境与演化规律,确定相应的筛选和分类标准。

(二) 智库的筛选标准

报告分别从智库的组织特性、业务内容、价值取向和运作机制四个方面对中国智库进行筛选。

第一,智库是一种稳定的社会组织,而不是某些个人。智库以集体的智慧服务于决策机构,通过发挥组织智商实现既定目标,即通过专家、学者的聚集所产生集体智慧成果服务于或者影响决策者。必要时,智库还将对某些特定公共政策问题的对策建议,邀请跨国界的不同知识背景和意识形态专家,以召开研讨会等方式,充分吸收各方意见,使政策思想和制度设计具有更加广阔的视野和深度。此外,智库作为一种社会组织,具有相对稳定的组织框架、固定的工作地点和长期运作能力,一些临时性的机构,如为某些政策决策而专门设立的专家论证小组或委员会等,虽然也是一种具有决策咨询服务功能的组织,但不能纳入智库的范畴。

第二,智库的主要业务内容是政策研究,或者是以学术研究为支撑的决策咨询研究,而不是纯学术研究。智库一般不以纯学术研究和学科建设为己任,而是侧重于对各类公共政策问题的关注,强调时效性、实用性和对策性,这是智库有别于大学和其他院所的显著特征。但强调智库的政策导向,并不意味着智库的政策研究可以脱离学术研究,智库的学术研究是为了更好地开展政策研究,为政策研究服务。近年来,出现了一些大学的附属机构和二级学院开始利用原有的学术研究优势,以内部刊物、专家座谈等各种形式影响政府决策的发展趋势。本报告将具有一定决策咨询影响力的大学及其附属机构也纳入智库的范畴。

第三,智库以影响政府决策为首要目标。智库借政府之手发

挥其对社会的思想影响,所以,智库的影响力是智库赖以生存和产生价值的重要源泉。为了达到影响政策形成与调整的目的,智库的产品往往既有深度,也有速度;既有经久弥新的学术研究专著,也有短小精到的政策咨询报告;既注重智库产品的质量,更重视智库成果的推广。因此,可以把是否有新思想、是否有被决策层采纳的政策建言、是否与媒体及公众保持互动关系,视为衡量一个智库能否获取成功的标志。

第四,智库以独立性和专业特色开拓属于自己的生存空间。智库的独立性确保了智库研究成果的客观性、公正性与权威性,并同“政治游说者”和“利益代言人”等角色相区别。一般而言,智库经费来源的多元化是确保智库独立性的前提条件,但经费来源的单一化并不必然使智库失去独立性,智库依然可以提出中立的决策建言,以增强智库的影响力。与西方国家不同,中国特色新型智库大多受国家财政资助,因此,中国是典型的官方智库占比较高的国家。而民间智库的兴起和“思想市场”竞争日趋激烈,则在一定程度上对官方智库的独立性提出了更高的要求。此外,智库的专业特色则是智库专业化分工的结果,每个智库都应该具有不被其他智库替代的属性,即各自所擅长的不同的研究领域以及该研究领域内的专家。

(三) 中国特色的智库分类

根据智库筛选标准,以及中国智库的成长环境与演进机制,本报告按照智库创立及运行过程中呈现出来的机构属性,把中国智库划分为党政军智库、社会科学院智库、高校智库和民间智库等四类。

第一类：党政军智库。指通过立法或者行政组织条例组建的存在于党、政、军系列内部，为各级领导层提供决策服务的智库机构，多以党政机关和军队内部直属的决策咨询机构身份出现。其主要工作是通过内部渠道向领导人直接提供决策参考，在党和政府内部发挥决策“内脑”的职能。更进一步来说，中国党政军智库在纵向上可以划分为中央和地方两个层面，如在中央层面有直接参与政策制定的发展与改革委员会宏观经济研究院、有负责起草政府工作报告的国务院研究室和国务院发展研究中心、有承担策划与宣传国务院重大决策和国家领导人执政理念的国家行政学院等“国字号”智库。而地方层面则大体上参照中央智库的模式，如中央有国务院发展研究中心，各地就有地方人民政府发展研究中心；“国字号”智库中有国家行政学院，各地就有地方性的行政学院。这些都反映出中国行政体制的“条线”特点。而在横向上，中国党政军智库可以区分为发展研究中心、党校、干部学院、各部委办的附属(对口服务)研究机构以及军方智库等不同类别。

第二类：社会科学院(简称社科院)。这是最具有中国特色的智库系列。从社科院系统的发展历程来看，1949年中华人民共和国成立后，中国科学院成立了哲学社会科学学部，推动开展哲学社会科学研究。1957年，中国科学院党组曾向中央提出单独成立哲学社会科学学部“分党组”的建议，并开始积极承担政策宣讲、建议、研究等职能。1958年，上海在全国率先成立了地方社会科学院。1977年，在中国科学院哲学社会科学学部基础上，成立了中国社会科学院。与此同时，各省直辖市自治区和一些地级市也纷纷创设地方社科院，逐渐形成了中国智库中的社科院系统。其鲜明特征是，名义上独立于政府体系，而实际上与政府部门有着千丝万缕的联系，是对政府政策的制定具有重要影响和推动作用的非政

府机构。从经费来源角度看,社科院是由财政全额拨款或资助方式建立、通过项目委托等形式开展相关研究的政府咨询机构。从隶属关系上看,尽管得到政府的资助,但社科院又不直接隶属于政府,服务对象也不局限于政府机构,还可以服务于来自企业、行业协会、社会方面等的委托或咨询要求。

第三类:高校智库。即隶属于大学的从事政策研究和决策咨询的组织,这类智库是由大学单独或在其他机构、团体的协助下创建的。其经费主要来自校方的拨款和一些基金会、企业赞助或私人捐助,研究人员多为校内各学科的学者以及从其他大学和研究机构聘用的研究员,服务对象和研究课题亦相当广泛。由于这类智库一般没有权利和校外的独立法人签订合同,财务上不能独立核算,因此它们不属于独立法人智库,必须依附于所属大学。高校智库的优势,主要是高层次人才集聚、学科领先且综合性强、资料丰富信息通畅,以及具有宽松的学术研究氛围等,这些优势往往能使得高校智库更易于产生创新性的思想、方法、成果和政策建议。

第四类:民间智库。民间智库主要是由民间出资组织并且体现社会公众呼声或者对政策需求的公共政策研究机构,大多由企业、私人或民间团体创设,在组织上独立于其他任何机构,且自筹经费。它们的研究人员大多由专家、学者或者前政府官员组成,可以自由选择服务对象和研究课题,规模大者设有专职人员队伍,规模小者除一些专职管理人员外,主要是根据课题的需要邀请各方面的专家和学者参加研究,组织形式相对比较松散。民间智库的声音大多围绕社会的公平与正义,希望政府的各项制度安排能够更多地倾向于社会底层成员。从经费来源角度看,民间智库可获得的政府资助占比较小,甚至不受政府财政支持,其经费大多来自大的基金会或企业赞助,但一般也能与政府部门保持密切的关系,

甚至也有不少民间智库为政府决策咨询提供服务,因此,也能对具体部门的政策制定产生一定的影响。

综上,本报告将中国智库划分为党政军智库、社会科学院智库、高校智库与民间智库等四大类,它们在智库性质、组织形态、经费来源和研究方向上存在着一定的差别(见表1),这些差别是使得它们有别于其他智库,并能在政策变迁过程中形成不同影响力和政策介入模式的基本原因。

表1 中国智库四大类别比较

中国智库类别	智库性质	组织形态	主要经费来源	研究方向
党政军智库	政府机关或 参公管理单位	严密	政府全额拨款	主要面向 政府内部
社会科学院智库	事业单位	比较严密	政府拨款为主	面向政府 与社会
高校智库	事业单位	比较松散	教育部或 高校系统	面向政府 与社会
民间智库	社会团体、 商业机构 或企业等	松散	多元化	面向政府 但主要面向 社会公众

(四) 中国活跃智库的基本特征

智库种类繁多,形态各异。根据智库活跃程度大致可以分为活跃智库和不活跃智库。所谓活跃智库,是指当前正常运行,且对公共政策形成和社会公众具有较强影响力的智库。

本项目组通过互联网、社交媒体、图书馆和民政局等相关渠道,对中国活跃智库进行了广泛搜集与甄选。其中,党政军智库主

要来自党政军机关系统名录,包括国家和地方发展研究中心、党校、干部学院,以及党政军机关直属的研究机构;社科院系统主要是中国社会科学院和各地社会科学院;高校智库主要是一些著名高校(985 和 211)的主要附属研究机构;民间智库选自 2010 年以来见诸国内媒体(慧科新闻数据库、新浪等门户网站)频率较高者。经组织专家初步筛选,鉴于确定高校智库服务对象和精确范围难度较大,故暂且将其排除,在党政军智库、社会科学院和民间智库三类智库上发现共有 200 余家中国活跃智库。

首先,从中国活跃智库的类别特征看,有 2/5 是党政军智库,1/4 是社会科学院,1/3 是民间智库。其中,“国字号”智库占党政军智库的 30%左右(见表 2)。

表 2 中国活跃智库类型特征

智库类别	党政军智库		社会科学院			民间智库
数量(家)	85		52			75
其中:	国字号	地方	国家级	省级	地市级	
数量(家)	25	60	1	30	21	

其次,从中国活跃智库分布的区域特征来看,约 60%分布在东部沿海地区,中部和西部地区的活跃智库分布基本相当(见表 3)。从各省的分布来看,中国活跃智库主要集中在北京,其次是上海(见图 1)。

表 3 中国活跃智库区域分布特征

区域分布	东部地区	中部地区	西部地区	网络及不确定
数量(家)	130	36	37	9
占比(%)	61.3	17.0	17.5	4.2

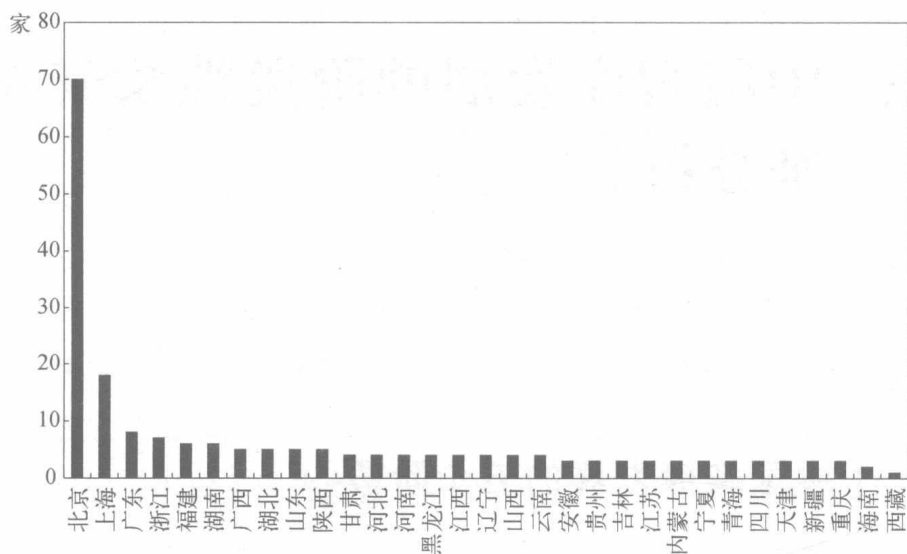


图1 中国活跃智库省域分布特征

再次,从中国活跃智库成立时间的长短来看,研究发现,相当一部分活跃智库是在1978年改革开放以前成立的,占比至少有1/4;各阶段新成立的活跃智库数量相对而言比较平均,近10年新成立的活跃智库数量略有上升(见表4)。

表4 中国活跃智库成立时间分布特征

时间分布	≤10年	11~20年	21~30年	31~40年	>40年	不确定
数量(家)	38	34	32	33	52	23
占比(%)	17.9	16.0	15.1	15.6	24.5	10.8

三、中国智库发展的阶段性及其特征分析

(一) 中国智库发展的五个阶段

改革开放以来,中国智库大致经历了五个发展阶段:第一阶段是20世纪七八十年代改革开放伊始到改革进入攻坚阶段(1977~1987年),主要特点是智库体系初步建立,标志性事件和特点是1977年中国社会科学院成立,党政军智库和社会科学院得到迅速发展;第二阶段从20世纪80年代下半期延伸到90年代初邓小平南巡讲话前后(1988~1993年),主要特点是智库体系多元发展,标志性事件是中国最早的一批民间智库相继成立;第三阶段是从20世纪90年代中期到党的十六大召开(1994~2002年),主要特点是智库体系基本形成,标志性事件是以北京大学中国经济研究中心为代表的大学智库蓬勃兴起、扬帆远航;第四阶段是十六大以后到十八大前夕(2003~2012年),主要特点是智库体系进入转型发展阶段,标志性事件是社科院系统明确实现功能转型、确立智库定位,以及民间智库再次大量涌现;第五阶段是党的十八大召开以来(2013年至今),主要特点是智库体系创新发展,标志性事件是高校明确提出繁荣发展高校哲学社会科学、推动中国特色新型智库建设。总体上,中国智库从“幕后”走向“幕前”,从稚嫩走向成熟。