

新智囊论

李忠尚 主编

人民出版社



新 智 囊 论

李忠尚 主编

人 民 大 学 出 版 社

注 意

1. 借书到期请即送还。
2. 请勿在书上批改圈点折角。
3. 借去图书如有污损遗失等情形须照章赔偿。

新 智 囊 论

XIN ZHI NANG LUN

李 忠 尚 主 编

人民文学出版社出版发行 新华书店经销

河北省新城县印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 9印张 200,100字

1990年10月第1版 1990年10月北京第1次印刷

ISBN 7-01-000835-3/D·278 定价：3.95元

目 录

第一章 智囊引论

- 一、中国历史上的智囊与幕僚…………… (2)
- 二、现代智囊——政治咨询及其机构…………… (9)

第二章 现代国家与政治咨询

- 一、现代国家与政治咨询…………… (13)
 - 1. 国家的起源与发展…………… (14)
 - 2. 资产阶级国家的职能与本质…………… (16)
 - 3. 无产阶级国家的职能、本质与实践…………… (18)
- 二、现代国家及其政治制度…………… (20)
 - 1. 资本主义国家的政治制度…………… (20)
 - 2. 社会主义国家的政治制度…………… (35)
 - 3. 两大政治制度比较与知识分子的新作用…………… (37)
- 三、政治咨询是现代国家的必然要求
和重要组成部分…………… (50)

第三章 现代决策体系与政治咨询

- 一、决策研究与软科学…………… (53)
 - 1. 软科学是一门以决策研究为核心的高度
综合的新兴科学…………… (53)

2. 软科学研究必须以马克思主义辩证系统观为指导.....	(56)
3. 软科学应以马克思主义决策辩证法为方法论基础.....	(58)
4. 软科学应以有关决策研究的、复杂的社会实践问题为研究对象.....	(60)
5. 软科学研究必须坚持理论联系实际的原则.....	(61)
二、决策科学与现代决策体系.....	(62)
1. 决策的本质及其哲学意义.....	(63)
2. 决策理论.....	(67)
3. 决策方法.....	(75)
4. 现代决策体系.....	(78)
三、政治咨询具有现代决策体系中的智慧系统的重要功能.....	(81)

第四章 西方发达资本主义国家政治咨询及其机构概况分析

一、西方发达资本主义国家政治咨询及其机构概况分析.....	(88)
1. 政治咨询机构的萌生阶段.....	(88)
2. 政治咨询机构的始创阶段.....	(90)
3. 政治咨询机构的完善和发展阶段.....	(91)
二、西方国家政治咨询机构的类型.....	(95)
1. 官方政治咨询机构.....	(95)
2. 半官方的政治咨询机构.....	(98)
3. 民间政治咨询机构.....	(101)

三、西方国家政治咨询机构的组织状况、

运行方式和活动特点…………… (102)

1. 组织状况和运行方式…………… (102)

2. 政治咨询机构的活动特点…………… (104)

3. 西方国家政治咨询机构成效显著的原因…………… (106)

四、西方国家政治咨询及其机构的功能…………… (109)

1. 政治辩护功能…………… (110)

2. 参与决策的功能…………… (110)

3. 调查和提供最新信息的功能…………… (112)

4. 监督与协调功能…………… (113)

5. 预测功能…………… (114)

6. 宣传功能…………… (115)

7. 参与民主的功能…………… (116)

8. 培养、储备和交流人才的功能…………… (116)

第五章 西方发达资本主义国家政治咨询及其 机构个案研究

一、美国的政治咨询及其机构…………… (118)

1. 号称美国政治咨询机构第

一家的兰德公司…………… (119)

2. 美国最多产的思想库——赫德森研究所…………… (123)

3. 共和党的思想库——美国企业

公共政策研究所…………… (124)

4. 民主党的影子内阁——布鲁金斯学会…………… (126)

5. 帝国智囊团——美国对外关系委员会…………… (128)

二、日本、法国、加拿大和英国的政治

咨询及其机构…………… (129)

1. 日本政府的外脑——野村综合研究所.....	(130)
2. 法国政治咨询双星——经济与社会委员会和巴黎 经济社会发展研究公司.....	(132)
3. 非凡的“小脑体”——加拿大 公共政策研究所.....	(134)
4. 大不列颠智囊团——伦敦国际 战略研究所.....	(135)
三、联邦德国和瑞士的政治咨询及其机构.....	(136)
1. 联邦德国的政府咨询机构与五大 经济研究所.....	(137)
2. 精干的瑞士政治咨询机构.....	(141)
3. 联邦德国和瑞士的政治咨询 机构的职能与特点.....	(142)

第六章 政治咨询的研究方法

一、调查研究方法.....	(149)
1. 调查研究的原则.....	(149)
2. 调查研究的一般内容.....	(150)
3. 调查研究的方法.....	(151)
4. 调查研究资料的整理.....	(155)
二、模型方法.....	(156)
1. 模型及其分类.....	(156)
2. 模型的总构与特点.....	(158)
3. 建模的一般原则.....	(160)
4. 建模的一般程序.....	(161)
三、预测方法.....	(162)
1. 预测的基本原理.....	(162)

2. 预测的一般步骤.....	(166)
3. 预测的常用方法.....	(167)
四、智囊方法.....	(188)
1. BS 法	(188)
2. 缺点列举法.....	(190)
3. 希望列举法.....	(190)
4. 特尔菲法.....	(191)

第七章 建设具有中国特色的社会主义政治 咨询系体

一、中国政治咨询及其机构的现状与问题.....	(195)
二、中国政治咨询及其机构的近期改革.....	(209)
三、中国政治咨询及其体系建设的长远规划.....	(216)

第一章 智囊引论

智囊，中国古称，指足智多谋之人。《史记·樗里子甘茂列传》曾载，“樗里子滑稽多智，秦人号曰‘智囊’。”《汉书·晁错传》亦云，“太子家号曰‘智囊’。”唐朝颜师古注释曰，“言其一身所有皆是智算，若囊囊之盛物也”。这就道出了智囊的主要特点。然而，智囊之所以蜚声中外，为世人所注目，却在于他们运用自己的知识、经验与智慧，辅佐领导者决策，有时甚至直接参与决策，为推动社会历史发展立下了汗马功劳。中国历史上的智囊与幕僚源远流长，他们在漫长的历史中辅佐帝王开国安邦，以他们的才智弥补了统治者的不足，取得了预期的胜利，保证了决策在当时的正确性和可能性，并且形成了一种无形的制度，为历代统治者采用、沿袭。无疑，智囊为正确而及时的决策提供了可贵的智力支持，为经验决策提供了可资借鉴的宝贵范例。

现代智囊，又称脑库、思想库、智囊团或咨询公司，意即政治咨询及其机构。所谓政治咨询，即指以政策咨询为主的咨询活动，指对带有全局性、战略性、综合性并能在一定程度上影响政策的问题提供的咨询。20世纪50年代中期以来，政治咨询作为一种行业在国外、尤其是在发达国家得到了迅速的发展。政治咨询机构及其人员运用自己的现代科学知识和实践经验，采用现代决策的科学方法与手段，以集体协同研究的优势，为西方发达国家的经济、社会、文化、教育、科技发展及其科学决策做出了一定的贡献。他们将科学引入决策过程，以自己富有成效的咨询工作，使经验决策逐步向科学决策过渡，并在此过程中使“智囊”从个体走向了群体、从偶然走向了必然，形成了现代智囊，成为

现代政治决策必不可少的重要环节。

中国历史上的智囊和幕僚

在中国历史上，规范化的、制度化的和科学化的咨询机构出现得很晚，但是辅佐统治者审时度势、选择时机，进行决策的“智囊”却有着悠久的历史。上可溯及夏商之家臣、两周之命士，这些人身贱而见信，位卑而使重。春秋战国时期，群雄并立，各据一方。诸侯们为了独霸天下，纷纷招贤纳士。养聘食客。有才识之士，则挟术怀策而奔走四方。《史记·吕不韦传》记载。“当是时，魏有信陵君，楚有春申君，赵平原君，齐有孟尝君，皆下士，喜宾客以相倾。”这些门下食客中有不少是挟术怀策的智囊人物，他们为诸侯争霸出谋划策，起了很重要的作用。《战国策》中专门记述了策士们的言论和行动，其中冯谖就是一例。

冯谖家中甚贫，于是投奔到孟尝君门下为食客。孟尝君见他其貌不扬，衣衫褴褛，起初并未委以重任，而门下管事亦给他冷遇。冯谖三番两次敲击长剑，吃饭要鱼，出户要车，要钱养家。孟尝君得知后，便满足了其要求，并将他同其他食客一样对待。一天，孟尝君要派人到薛地收债，冯谖自告奋勇。临行前他问孟尝君：“收债回来要买什么东西？”孟尝君说，“你看着办吧，家里缺什么就买什么吧！”冯到薛地后，把欠债的百姓召集起来，验证了债券后，当众宣布：孟尝君有令，还不起债的，一律免收。并当众焚烧债券，老百姓高兴的直呼“万岁”。冯谖回来后告知孟尝君，他为孟尝君买来了仁德和信义，孟尝君虽不高兴，但也无奈。后来，当齐王罢了孟尝君的国相，孟尝君回到封地薛城后，才理解了冯谖买来的“仁义”的重要性。薛地的老百姓扶老携幼，夹道欢迎孟尝君，并对他感激不尽，孟尝君由此体

会到冯谖的远见卓识。

战国时期，秦国之所以能以西部贫弱小国而雄踞天下，最后统一全国，重视招揽各种人才，尤其重视智囊的谋略是其中的重要原因之一。秦穆公从西戎招来由余，从东方楚国以五张羊皮赎回百里奚，招来蹇叔，从晋国招来丕豹和公孙枝。在这些人的策划和辅佐下，秦国吞并了20个小国，成为当时的霸主。秦孝公从卫国招来商鞅，开阡陌，废井田，改革旧制，秦国得以强盛，惠王重用魏人张仪，打败了楚国，拆解了六国联盟；昭王重用魏人范雎，进一步削弱了诸侯，奠定了帝业之基。此外还有甘茂、蔡泽、李斯等人。他们不仅身先士卒，更重要的是审时度势，运筹帷幄，出谋献策。正如春秋时齐国管仲所指出的，“正四海者，不可以兵独攻而取也，必先定谋虑，便地形，利权算”（《管子·霸言》）。

秦末汉初，项羽、刘邦争夺天下。项羽“力拔山兮气盖世”，而且拥兵四十万之众，手下武将勇如猛虎；而刘邦仅有五万兵马，但因“智士如云”，因而最后战胜了项羽，建立了刘家天下。刘邦手下除张良、肖何等重要谋士外，尚有酈食其等。酈食其投奔刘邦时，守门人看他象个读书人，就对他说我主讨厌儒生，凡是儒生戴着儒冠来求见，他都把儒生的帽子掀下来撒尿，如今是战争年代，哪有功夫会见你这个书呆子。酈食其怒目痛斥门客。进去后，刘邦正在洗脚，很是轻蔑。酈食其直指刘邦，“你真想兴兵诛暴秦吗？那就不应慢侮求见的智士。”刘邦见他言出不凡，以礼相待，并询问破秦之计。酈食其说，“你起兵民间，其卒不过万人，又缺乏粮草，以这样的队伍攻打秦朝，无异于以卵击石。陈留是个要害地方，向来为兵家必争之地。你要站住脚根，必须把陈留控制在手。陈留县令同我相识，我可去劝降。如若成功，你即率部直入；如若拒降，你就派兵攻打，我作你的内应。”刘邦甚觉有理，同意了他的谋略。由于酈食其献策，刘邦轻取陈

留作为其根据地。项羽则刚愎自用，不善于用智士，不少贤士相继离去，最后连范曾亦离营而去，结果最后陷入四面楚歌、霸王别姬的结局。陈平原本是项羽的门下，很有韬略，后来投奔刘邦，在楚汉之争中，为刘邦献了许多重要的谋策，其中最主要的是用反间计除掉了项羽的军师范曾，又协助刘邦任用了韩信。刘邦在得天下之后的一次宴会上，与列侯诸将讨论所以能得到天下时说，“夫运筹帷幄之中，决胜于千里之外，吾不如子房（张良）；镇国家，抚百姓，给馈饷，不绝粮道，吾不如萧何；连百万之军，战必胜，攻必取，吾不如韩信。此三者皆人杰也，吾能用之，此吾所以取天下也，项羽有一范曾而不能用，此其所以为我擒也”。

三国时，曹操善用智士之谋策。汉建安元年，汉献帝由长安逃回洛阳。对于曹操来说，这是给他提供利用汉献帝的名义以号令四方的好机会。可当时周围的人意见不一，智士荀彧坚决主张迎帝，提出：“诚因此时，奉主上以从民望，大顺也；秉至以公服群雄，大略也；挟弘义以致英俊，大德也……。”曹操欣然采纳了荀彧之计，利用汉帝作为政治旗帜，在尔后东征西讨中争取了主动。曹操把荀彧视为象张良那样的智士。同样是在对待汉献帝的事情上，袁绍的重要谋士沮授亦曾献策说：“会州城粗定，宜迎大驾，安定邺都，挟天子而令诸侯，畜士马以讨不庭，谁能御之！”但袁绍犹豫彷徨，未纳其策，结果失去了良机。但若在其后的争战中，如能重视听取智士之策，或许还能弥补以前决策不当的失误，遗憾的是袁绍自己注定了失败的结局。建安五年，曹操征讨刘备，后方出现空虚。田丰劝袁绍乘机袭击其后方，袁绍以孩子生病为托辞，不从其谋。田丰叹息说：“夫遭难遇之机，而以婴儿之病失其会，惜哉！”官渡之战前，田丰力陈出兵之不可，“今释庙算之策，而决成败于一战，若不如志，悔无及也”。结果袁绍执意出兵，以败告终。能否重贤纳士，命运迥然不同。

三国时期，刘备鼎立一方，乃全赖诸葛亮之功。刘备起初因无立足之地，不断受到曹操的威胁和打击，虽有关羽、张飞这样忠心耿耿的武将，但缺乏有政治谋略的贤才。于是四处访贤，竟“三顾茅庐”，向诸葛亮求教统一全国、兴复汉室的大计。诸葛亮当时隐居于隆中，见刘诚悬虚心，便根据自己的观察和判断，作“隆中对”，纵论天下时势。他给刘备分析当时的政治形势说，曹操地广人众，“挟天子以令诸侯，此诚不可与争锋”。孙权据有江东，“国险为民附，贤能为之用，可与为援而不可图”。刘表无能，刘璋暗弱，应取荆、益为根据地。然后“西和诸戎，南抚夷越，外结好孙权，内修政理”，遇到时机，分西路进行北伐，一路由荆洲出宛、洛，一路由益州出秦川，两路夹攻曹魏，完成统一全国的事业。诸葛亮的分析，指出了天下三分的形势，并为刘备独霸一方制定了正确的方针和策略。后来，经过赤壁之战，刘备与孙权、曹操形成了三国鼎立的局面。诸葛亮则以足智多谋、神机妙算而成为我国人民妇孺皆知的智囊人物的象征。三国时期，吴的军师朱然、魏的荀攸都是举足轻重的人物。曹操官渡三战取胜，就是采取了谋士荀攸的建议。当曹袁两军在官渡隔河对峙时，曹操因兵力不足，粮草缺乏，本拟放弃官渡撤退。军师荀攸提出，我军以弱抗强，守住咽喉通道，如果一撤，必将全线崩溃。如果坚守，则可择机破敌。曹操采纳了荀攸的建议，伺机截烧了袁绍的粮食贮地，使袁军大伤元气争取了主动，创造了转弱为强的条件。

唐代的唐太宗是位重用智囊人物的开明君主。房玄龄为太宗平天下立下了汗马功劳，而魏征作为“谏议大夫”，帮助太宗治国，其进谏的谏言“兼听则明，偏信则暗”，“水能载舟，亦能覆舟”成为千古名言。

宋朝开国君主赵匡胤寒夜踏雪访赵普，围着炉边有一场夜话，商谈用兵北汉的问题。赵匡胤曾设想以北汉（太原）为首要

打击目标。赵普认为，太原当西、北二面，太原既下，则我独当之。就是说，先打太原有害而无利，不如等待削平南方诸国，则“彼（太原）弹丸黑子之地，将可所逃？”这个先南后北的战略之策最后使赵匡胤获得了成功。宋太祖建国之后，曾向赵普提出过两个问题：为什么自唐来以争战之事无休无止？有什么办法可以从此息天下之兵而国家得以长治久安？赵普毫不含糊地指出，这个问题的症结在于方镇之权，制其钱谷而收其精兵，这样做到了，天下自然就会安定了。还没等赵普说完，宋太祖已经基本明白了。他采用了“强干弱枝之术”，与所谓的“杯酒释兵权”之法一起，对于加强和巩固皇权起到了很大的作用。

元太祖成吉思汗及其子窝阔台重用耶律楚材为顾问。耶律楚材因为熟悉中原文化，同时有胆有识，所以在辅佐成吉思汗及窝阔台南征北战中起了很大的作用。当元军攻克汴梁后，按蒙古旧制要屠城时，耶律楚材以理服太宗，废除屠城旧制，既保存了大量的社会劳动力，又在一定程度上缓解了民族冲突。他还阻止蒙古游牧贵族改中原农田为牧场的企图，提出了稳定和发展农业建议。他推行轻税薄赋、休养生息的经济政策，在一定程度上减轻了人民的负担，使多年遭受战争破坏的北方经济初步得以恢复。在政治上他反对蒙古贵族“分土裂民”，又限制汉族地主的割据势力，推行了一系列加强中央集权的措施，为后来忽必烈建立大一统的元朝奠定了基础。

朱元璋亦是起于战乱之中，在其争夺天下的过程中，比较重视智囊的意见。谋臣冯国用等向朱元璋面陈争夺天下之计，认为：“金陵龙盘虎踞，帝王之都，拔之以为根本，然后四处征伐，倡仁义，收入心，勿贪子女玉帛，天下不足定也”。朱元璋采纳此策，后来东讨西伐，得力于有了这块比较牢固的根据地。在面临重大转机之时，朱升提出了“高筑墙，广积粮、缓称王”的九字对策。在朱元璋面对陈友谅、张士诚两方面敌手时，刘基

及时提出“先陈后张、先南后北”的作战方针。当时朱元璋仅有“江东数郡而已”，“陈友谅据上游”，张士诚则是朱的心腹之患，“一有警报，首先牵制”，朱元璋“居中应之”，比较困难，两面同时出击，其实力尚不允许。刘基对此精辟分析道：

“士诚自守愚，不足虑。友谅……地居上游，其心无日忘我，宜先图之，刘氏灭，张氏势孤，一举可定。然后北向中原，王业可成也”。（《明史·刘基传》）刘基分析陈、张战略态势，认定如先伐张，则陈将袭其后，必陷于两面作战的境地；若先攻陈，张士诚目光短浅，会苟安而不出兵救援。后来事态的发展证明刘基的分析很正确，朱元璋获得了很大的成功。

明末李自成农民起义军顺利攻取北京，与其制定的正确的战略方案有密切关系。李自成转战鄂豫川而考虑今后的作战方向时，牛金星认为应“先取河北，直走京师”，杨永裕则认为应“下金陵，断燕都粮道”。而顾君思认为前两策一失之太缓，一失之太急，权衡比较，他提出了第三种方案，认为：“关中，大王桑梓邦也，万二山河，得天下三分之二，宜先取之建立基业，然后旁略三边，资其兵力，攻取山西，后向京师，庶几进战退守，万全无失。”李自成采用此说，从而实现了攻占明王朝京都的战略目标。但此后，李自成周围的伙伴耽于安乐，头脑发胀，未及时提出适应新形势的战略方针。而皇太极则急召时正养病的谋臣范文程。范文程纵论天下时势，不失时机地提出了诸如拉拢明朝官吏、进军关内等一系列对策。结果导致李自成兵败，吴三桂引清兵入关，清王朝得以建立。

从上所述可以看到，中国历史上的智囊虽对统治者的咨询及参谋活动还是表现为个体的、非制度化的活动，但毕竟是弥补了统治者才智的不足，保证了决策的正确性与可行性。智囊虽有“一身所有皆是智算”之所长，大多数并非专司参谋等，而还经常身先士卒，直接成为决策者和领导者。

其次，还要提到的是中国历史上的幕僚制度。在秦汉以前，智囊还多是寄食于豪门贵族之家并为之出谋划策的食客。秦汉及以后，逐渐出现了常设性的官职，当然它并不构成封建专制主义政治体制的一个组成部分，它在封建国家政治生活中所起作用的大小完全取决于当时的政治背景及君主的贤明程度。

秦汉时期，由于封建主义官制体系尚不完备，为使中央和地方长官能较好的完成职守，于是允许三公郡守开府自辟掾属等以为辅佐。这些掾属中部分后来渐由分曹治事转向顾问、咨询，成为智囊。魏晋时，天下大乱，军事又成为一切政治活动的中心，因此幕僚制度中幕职名称又多与军事有关，如参军、军师等。这些常设性官职的出现，标志着智囊所进行的咨询活动由个体化逐渐开始群体化，并且逐步组织化和制度化。

由于幕僚制度曾强化了地方的离心力量，自北齐北周到隋唐时期，曾一度废止。到了两宋以后，进一步对幕僚制度作出种种限制，并且取消了自辟方式，这在一定程度上弱化了地方长官借自辟扩充实力而形成的离心力量，加强了封建专制主义的集权统治。但是，每当分裂割据，王朝更替或兵荒马乱，社会处于无序状态时，雄踞一方、欲取得天下者，大多比较重视智囊的建设，而当天下平定，智囊或幕僚制度往往受到种种限制而难于发展起来。唐宋、元、明都是如此。限制地方长官的智囊设置，是为了弱化地方势力的离心力量。

清代后期辟幕之风又兴，这时候的幕府主要是地方官吏的智囊。幕府中的幕宾，是招聘来的学者名流，其职责是为幕主出主意，参谋咨询。与前不同，这时的幕僚只是参谋，而不参事。它既不兼任决策执行职能，又不承担监督等谏议职能。关于幕僚的作用，清人黄浚说：“古人凡当一面者，无不妙选幕僚，其作用有二，一则如今所谓专家治事，一则罗致有声名气节能力之才人，资其见识以救匡疏失，丰其俸养，勿使去而为患。”

最后，纵观中国传统社会智囊机构的建设情况，我们可以看到以下几个特点：首先是智囊组织设置的随机性和随意性。这是由中国传统社会的政治体制所决定的。中国传统社会中的政治体制主要是封建专制主义的集权统治，皇帝作为最高统治者、集政、财、军所有权力于一身，“朕即法律”是这种体制下认定的信条。因此在这种体制下形成的决策体制及决策意识具有很强的“人治”特点，它在本质上是排斥智囊机构建设的。当然在群雄割据、改朝换代的战乱中，欲取得天下统治权者为弥补自己才识的不足，还能比较重视智囊的建设以及智囊的策略。而一旦据有天下之后，在建立有序社会状态时，一般都很难做到重视智囊或幕僚的建设。官方的咨议机构，因“人君”的贤明程度而兴衰，而“廷议”则往往因为“君臣”有别，多数情况下，廷臣都难于做到直言相谏。比如唐太宗比较贤明，因此有“知政事”、“参预朝政”、“参议朝政”“参谋政事”等设置，但并没有规范化和制度化，只是随机性的。也正因为如此，皇帝一人掌管军事、政务等一切大权，毕竟一人难于胜任，于是便依赖于宦官集团，所以导致中国传统社会政治史中黑暗的一页，宦官集团干预朝政、翻云覆雨，指鹿为马，为历代人们所唾骂。中国传统社会中智囊机构或幕僚制度还呈现出多功能性。至少在清代后期以前，智囊不仅献计献策，而且还“身先士卒”。集决策研究与决策执行于一身。其三：智囊的谋策主要还是凭经验决策。无论是诸葛亮隆中三分天下，还是陈平计献奇策，皆是凭经验判断而提出决策建议。

二、现代智囊——政治咨询及其机构

智囊在现代具有新的内容和形式，这即是指政治咨询及其机构。咨询，在中国语文中意为商量、询问，在现代又多指行政当