

智库研究
丛书-06



丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

智库能力 评价与创新

张伟◎著



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



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT



智库研究
丛书-06



丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

智库能力 评价与创新

张伟◎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

智库能力评价与创新/张伟著. --北京: 中共中央党校出版社, 2017. 6

(智库研究丛书)

ISBN 978-7-5035-6033-0

I. ①智… II. ①张… III. ①咨询机构-研究-世界
IV. ①C932. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 322974 号

智库能力评价与创新

策划统筹 曲 炜

责任编辑 楚双志 任 典

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 176 千字

印 张 13

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价 39.00 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

近年来，随着新型智库建设兴起，智库评价成为智库研究的一个热点。不仅着重引介了国外的智库研究成果，而且国内智库评价报告也不断涌现。

然而，不少智库评价报告热衷于智库排名，无意中推动了智库机构攀比之风。这种为排名而排名的研究取向，不仅无助于智库评价研究自身，更无助于当前的新型智库建设实际需要，甚至会将我国智库建设方向引入歧途。某种程度上，这反映了智库建设与研究领域的浮躁和功利。

而且，这些智库排名本身存在社会公信力问题，排名顺序争议较大。其原因，一方面，许多智库评价报告的数据资料的信度和效度都存在问题；另一方面，这些智库评价报告的主要排名依据是智库成果影响力，而智库成果的特殊性及决策过程的复杂性、不透明性，使得智库成果影响力本身存在测量瓶颈，不能简单地通过数据采集方式方法的改进加以解决。

针对以上情况，本书提出：

第一，我国新型智库建设和智库研究尚处在初级阶段，应肯定智库评价研究本身的必要性，以及当前一些评价研究报告内容的原创性、合理性和探索性，以及填补智库研究领域空白的开拓价值。

第二，针对当前我国多数相关机构智库研究能力尚待提升、智库运行并发挥作用的“思想市场”环境远未形成等原因，在智库评价研究中应谨慎进行排名，甚至放弃各类排名研究，包括综合排名和所谓专业排名。智库影响力是自然形成的，而不是评出来的。

第三，立足于我国新型智库建设及如何发挥更大作用拓展智库

研究视野和思路,突破智库影响力研究的局限,致力于构建反映我国智库现实特点的理论框架。

第四,将智库能力作为智库评价研究的新方向。如果说智库影响力研究注重对智库运行“结果”进行评价,那么智库能力研究则注重对智库能力形成“过程”进行评价。由此,可以更贴近智库运行过程及所处现实环境,使得智库更具有可评价性。

第五,借鉴行为主义政治学中的政治系统理论,结合我国智库建设实践,分别就智库系统的支持性输入、要求性(压力)输入、内部治理、对外输出、互动反馈等主要环节,梳理出影响智库建设的八个基本能力要素,具体包括:资源汲取、协同创新、制度支持、职责要求、组织治理、成果产出、成果传播、沟通调适等。

第六,智库能力理论框架以“评价分析”为目标,而不是以“评价排名”为目标。在宏观制度、中观政策及个体治理等各个层面上,本书致力于剖析我国智库建设中的做法、经验和不足,为智库建设实践提供参考借鉴。

第七,上述基本能力要素中,可以进一步分解出更具体的分项能力要素。在诸多能力要素中,大多属于有利于智库建设的“正向”要素,也有些属于对智库建设进行规范的“约束”要素,有些则应就个体智库实际情况而论;有些属于可以发挥智库能动性的“主动”要素,有些属于智库无能为力的“被动”要素,也有些则属于与外界“互动”的要素。

在本书的章节安排上,第一章、第二章、第三章对智库评价研究现状和成果进行梳理,第四章、第五章构建了智库能力评价体系,第六章至第十一章就部分智库基本能力要素结合我国智库建设实际进行分析,第十二章就我国部分智库类别进行了典型案例分析。

本书作为当前众多智库评价研究著作之一,期望为智库进行自身建设提供参考,也可为智库建设宏观制度政策制定者提供参考。

通过智库能力评价研究，充分发掘并发挥我国新兴智库建设中的独有优势，正视我国新型智库建设中面临的一些不足之处，甚至制度性难题，真正实现“以评促建”，而非“为评而评”，更非为了排名而评。以上观点，如其他智库评价研究文献，皆属于一家之言，需要在理论和实践两个方面进行检验。因能力和精力所限，本研究在深度和完善程度上都有很大欠缺，期望在后续研究中进行及时弥补。对于本书写作中参考的文献著作者，在此一并感谢。

第一章 引 论

一、智库及其界定	1
二、智库发展与智库研究	4
三、智库评价研究及其价值与争议	8

第二章 国外智库评价研究

一、国外智库影响力研究	13
二、智库定量评价	15
三、智库定性评价	19
四、麦甘的《全球智库报告》	20
五、埃布尔森的智库知名度评价	26

第三章 国内智库评价研究

一、国内智库影响力研究	29
二、智库评价排名成为热点	31
三、《中国智库报告》	34

四、《全球智库评价报告》	40
五、《中国智库影响力报告》	46
六、《中国智库网络影响力评价报告》	48
七、《中华智库影响力报告》	50

第四章 从智库影响力到智库能力

一、智库评价的主要障碍：难以测量	53
二、智库评价的主要误区：局限于影响力	59
三、智库评价思路：以能力为新的视角	62

第五章 构建智库能力评价体系

一、政治系统论的启发与借鉴	66
二、智库系统的能力要素分析	71
三、智库系统评价指标体系	78

第六章 智库制度支持能力

一、智库建设政策环境	81
二、智库法律地位制度	84
三、政策意见征集和咨询制度	86
四、政策信息公开制度	89

第七章 智库资源汲取能力

一、经费资源能力	91
二、人力资源能力	94

三、信息获取能力	96
----------------	----

// 第八章 智库协同创新能力

一、协同创新理论与实践	101
二、系统内智库协同	106
三、区域智库协同创新	107
四、跨类型智库协同	107
五、智库国际协同	108
六、智库跨部门协同创新	109

// 第九章 智库内部治理创新能力

一、考评激励创新能力	110
二、组织再造能力	113
三、选题创新能力	118

// 第十章 智库成果产出能力

一、智库成果数量和质量	120
二、智库成果创新性	122
三、智库成果可应用性	123

// 第十一章 智库成果传播能力

一、成果推介传播意识	125
二、智库成果“营销”途径	127

第十二章 若干类别智库能力评价案例分析

一、党校（行政学院）系统智库能力建设	130
二、社科院系统智库能力建设	138
三、高校智库能力建设	144
四、党政研究部门智库能力建设	151
五、科技与企业智库能力建设	157
六、社会智库建设	174
参考文献	183

第一章 引 论

一、智库及其界定

智库又称“脑库”“智囊”“思想库”，最早由美国人提出，开始时属于军事用语，专指第二次世界大战期间由军事人员和文职专家构成的为战争服务的军事服务部门^①。之后，智库一词开始被用于军工企业中的研究与发展部门，比较著名的有兰德公司的前身——道格拉斯飞机公司的研究发展部。现在，智库已经演变成泛指一切进行未来规划研究、为政府提供决策参考并监督政府权力使用的非营利性的研究机构。

智库概念的界定决定着智库数量规模的大小，和本书的研究主题——智库评价——息息相关。在智库概念界定中，智库的特征属性数量和该概念涵盖的机构数量之间成反比^②。组织的特征与其所属国家的政治、经济、文化、社会制度等息息相关，智库也不例外。智库在西方社会的存在已将近百年，学者们对智库进行了大量的研究，然而对智库基本概念的界定却始终未达成共识，国内外对智库有着多种

^① 参见 Donald E. Abelson, *American Think-tanks and Their Role in US Foreign Policy*, MacMillan Press Ltd, 1996, p. 2.

^② 参见〔德〕帕瑞克·克勒纳著，韩万渠译：《智库概念界定和评价排名：亟待探求的命题》，《中国行政管理》2014年第5期。

解释。^① 尤其是不同学者对于智库独立性有不同的理解。

国外学者的观点，往往强调智库要独立于政府、政党、压力集团。甚至，智库要独立于大学，因为大学的研究中心主要工作在基础理论的建构与探讨上，不是公共政策研究。有些国外学者的定义比较有代表性，如保罗·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，在政府、企业及大众密切相关的问题上提出咨询”^②；唐纳德·埃布尔森认为，“智库是由关注公共政策问题的个人组成的独立的、非营利的组织”^③。从这些有代表性的定义上，可以看出西方学者基本上认同，智库是一种具有稳定性、独立的、不以营利为目的的公共政策研究机构。

与国外学者相比，中国学者对于智库的定义有些许不同。可以看出，国外学者强调智库在机构运作、资金筹集和知识生产方面的自主性和非营利性。而国内学者，往往把与政府、政党或企业关系密切但具有“相对独立性的”公共政策分析和研究组织也视为智库。有学者认为，“在为数众多的研究机构中，有些主要为统治集团在政治、外交、经济、军事、科技、社会等各个领域进行调查研究，出谋划策，并为之培养、储备和输送人才。它们有别于一般学术和纯科技研究机构，通常称为智库”^④。有学者认为，“智库是一种相对稳定的且独立

① 参见 James Allen Smith: *The Idea Brokers: Think Tanks and the New Policy Elite*, New York: Free Press, 1991, xiii—xx; Diane Stone and Mark Garnett, Introduction: *Think Tanks, Policy Advice and Governance*, in Diane Stone et al eds., *Think Tanks across Nations: A Comparative Approach*, Manchester: Manchester University Press, 1998, pp. 1—20; James McGann and Kent Weaver, *Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change*, in R. Kent Weaver and James McGann eds., *Think tanks and civil societies: Catalysts for ideas and actions*, New Brunswick and London: Transactions, 2000, pp. 4—5; James G. McGann: *Think Tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisers and Advocates*, New York, NY: Routledge, 2007, p. 11.

② Dickson Paul, *Think Tanks*, New York: Atheneum, 1971, p. 3.

③ [加拿大]唐纳德·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5—6页。

④ 吴天佑、傅曦：《美国重要思想库》，时事出版社1982年版，第8页。

运作的政策研究和咨询机构”^①，中国部分社会智库迫于生存会做出“挂两块牌子”的举动，既注册成为营利机构也是非营利机构，对智库的非营利性进行严格的限定是不必要的。有学者认为，“智库是独立的、非营利的学术机构，其从事政策研究的目的在于直接或间接地服务于政府决策需要”。^②

事实上，中西方学者在学术研究中都认同，智库是一种相对稳定的，对公共政策进行独立研究的非营利组织。只不过由于各国国情不同，智库的存在形式不同罢了。在美国智库一般能做到独立于政党、政府、利益集团，也能做到组织、资金及研究独立。如果把中国发挥智库功能的机构分为以下四类：官方咨询研究机构、半官方的咨询研究机构、大学咨询机构、民间咨询研究机构^③，那么中国95%以上的智库属于前三类，它们在组织、人事、资金等方面与政府有着或多或少的联系。联合国开发计划署（UNDP）对智库的这一定义并不强调其独立与否，认为智库是“长期从事与公共政策相关的研究与倡导的组织，在现代民主国家是知识与权力之间的桥梁”^④。各国各地区智库工作环境有较大差异，这一概念基本上可以将大多数不同形态的智库涵盖在内。

本书采用比较宽泛的智库定义，认为智库是一种相对稳定的，对公共政策进行独立研究的、不以营利为目的的组织。这样，智库是具有以下特点的专业研究机构：（1）从事公共政策研究，以影响公共政策制定和社会舆论为研究目的；（2）非营利性，以公共利益为研究导向；（3）研究成果可以有独立见解，具有一定的思想创新性。

① 薛澜、朱旭峰：《“中国思想库”：涵义、分类与研究展望》，《科学研究》2006年第3期。

② 张春：《美国思想库与一个中国政策》，上海人民出版社2007年版，第18页。

③ 参见丁煌：《美国的思想库及其在政府决策中的作用》，《国际技术经济研究学报》1997年第3期。

④ 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*, Bratislava, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2003, p. 6.