

山东社会科学院创新工程重大课题
主持人 唐洲雁



新型智库建设

◀ 理论与实践 ▶



崔树义 杨金卫 主编



人民出版社

新型智库建设

◀ ◀ 理论与实践 ▶ ▶

崔树义 杨金卫 主编



人 民 出 版 社

责任编辑:张 燕
装帧设计:胡欣欣
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

新型智库建设理论与实践/崔树义 杨金卫 主编. —北京:人民出版社,2015.12
ISBN 978-7-01-015609-5

I. ①新… II. ①崔…②杨… 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(2015)第 302076 号

新型智库建设理论与实践

XINXING ZHIKU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN

崔树义 杨金卫 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:11

字数:180 千字

ISBN 978-7-01-015609-5 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

| 序 言 |

如何建设中国特色新型智库

唐洲雁

时至今日，智库建设已经成为当下的热词，决策者、社会上对智库的发展和作用普遍充满期待。如何建设国内一流新型智库，形成高水平的智库成果，更好地服务经济社会发展，这是当前国内所有智库都必须认真思考的问题。

一、什么是中国特色新型智库

这里有两个关键词需要把握：一是中国特色，二是新型。

所谓中国特色，是相对于国外智库而言的。中国特色新型智库建设，要立足中国国情，切合中国实际，体现中国风格、中国气派，同时借鉴但绝不照搬欧美等西方智库的经验。

中国特色智库在功能定位和体系建设上，与西方智库有很大不同，其基本特征在于：一是强调坚持党的领导，坚持中国特色社会主义理论指导，以服务党和政府决策为宗旨，并不标榜“通常独立于政府或政党”；二是以服务决策为导向，紧紧围绕党和政府决策急需的重大课题，比如围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的重大任务，开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，提出专业化、建设性、切实管用的政策建议；三是官方智库贴近决策层，具有明显的体制优势，为各级党委政府科学民主依法决策、提高治理能力和软实力提供了强有力的智力支撑；四是社会智库运行

机制灵活，更易于提供形式多样的服务产品，是中国特色智库体系中不可或缺的生力军。

所谓新型，主要是相对于国内原有的智库类机构和智库类活动而言的，要突破我国智库发展当前相对滞后的状况，就要从体制和机制上创新。就国内来说，当前具备智库特征、发挥智库功能、从事建言献策活动的机构主要有党委政府的政策研究部门、社科院、党校行政学院、高校、社会智库，以前我们把这些机构称为社会科学研究的“五路大军”，现在也基本上是建设新型智库的主力军。

据不完全统计，目前我国这“五路大军”差不多有 2200 多家，从数量上看超过了美国智库，但真正具有智库形态，被统计进全球智库排名的只有 429 家。这些传统智库类机构虽然在经济社会发展中都发挥了各不相同的重要作用，但它们与“新型智库”的要求还是有很大差距的，一些体制机制上的问题长期以来没有得到有效解决。比如说，我国智库机构体系多元，条块分割严重，各自作战；除社会智库外，官方和半官方的智库机构存在一定的官本位现象，人才引进、职务晋升等都参照公务员有关规定管理，缺少自主性，高素质智库研究人员引不进来；智库参与决策程度较低，产生了有重大决策咨询价值的成果报送不上去，难以真正影响决策；受体制限制，除了党政机关的政策研究部门外，其他智库机构人员下去调研很难获取一手资料；财务制度上，经费来源以财政拨款为主，使用按照行政单位的要求对待，与智库活动需要脱节，智库投入相对不足；研究资源配置不够科学合理，组织形式和管理方式亟待创新；等等。这就决定了我们建设新型智库，必须要通过体制机制的创新，真正激发智库创造活力。

2014 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于加强中国特色新型智库建设的意见》（以下简称《意见》），首次明确了建设中国特色新型智库的基本标准以及应当具备的八个基本要素，这八个基本要素分别是：智库实体机构、研究团队、特色领域、资金来源、学术平台和成果转化、信息支持、治理结构、国际合作交流。

对照这八个要素，目前国内各类智库主体或多或少存在着差距，制约了智库功能的发挥。比如说，党委政府的政策研究部门贴近决策实际，研究问题紧

扣中心，调研成果直达领导，工作节奏快捷高效，这是其他智库机构所不能替代的，在服务决策中发挥了重要作用。对比这八个要素，也或多或少存在着短板，包括独立性不足，专职研究人员少，需要处理大量的应急性事务，缺少国际交流，等等。

党校行政学院的主要工作重心是教学培训，具有学员优势、平台优势，决策能够通过出思想影响到参训的学员，应用于决策。但其应用对策研究范围相对较窄，学科主要集中在党史党建、经济学理论、政治学等方面，存在应用研究成果精品少、针对性不强，决策咨询活动少，咨政影响力不大等问题。

高校主要任务是培养人才，优势是基础理论研究和学科体系建设，在一些与高校研究方向相关的专业领域发挥着举足轻重的作用，在对外学术交往方面也比较活跃，但其考评机制、发展方向、课题研究都受到所在高校的限制，评价机制更偏重于基础理论研究，应用对策研究得不到充分重视，智库的专业化程度有限，离党政部门和社会实际需求相对远一些。

社会智库最大的特点是独立于政府存在的，研究成果相对公正，且运行机制比较灵活，更易于提供形式多样的服务。但目前社会智库尚处于起步阶段，从事信息服务、咨询服务、培训服务的社会智库发展滞后，面临着资金来源不稳定、缺少智库平台、自身能力不足等问题。

对照智库建设的八个要素，相比较而言，社科院系统缺项最少，作为专业从事社会科学研究的机构，它有实体性研究机构、有长期关注的决策咨询研究领域和研究成果、有一定影响的专家学者、有稳定的经费领域、有信息采集分析系统以及国际合作平台，等等。但在成果转化机制方面还有一些差距，一些决策咨询报告不能及时反映到领导和实际工作部门，治理结构也与现代智库要求存在差距，舆论引导作用也没有得到很好发挥。

因此，各类智库建设主体要找准自身存在的不足和发展的短板，突出特色与优势，按照智库八个基本要素进行重构，真正建立起智库功能充分发挥、服务决策的能力和水平明显提升的中国特色新型智库。

二、我国新型智库建设面临的重大机遇

中办、国办《意见》特别强调，要落实政府信息公开制度、完善重大决策意见征集制度、建立健全政策评估制度、建立政府购买决策咨询服务制度、健全舆论引导制度。这五个方面的制度性安排，对新型智库建设，将带来极大的机遇。突出表现在以下四个方面：

一是决策需求增加，智库参与重大决策的渠道更加畅通。《意见》对智库参与重大事项决策作出了制度安排，要求重大决策事项要通过多种形式，广泛听取智库的意见和建议，促进政府决策与智库建议直接良性互动。这就表明，智库参与重大事项决策的渠道越来越畅通，专家学者可以通过听证会、座谈会、论证会等多种形式，更多地参与到重大事项决策过程中，也会有更多的机会接触到决策部门，更加有针对性地开展决策咨询研究、有针对性地提出意见建议。

二是信息公开力度加大，数据获取及分析处理更加及时准确。《意见》明确提出要完善政府信息公开方式和程序，健全政府信息公开申请的受理处置机制，拓展公开渠道和查阅场所，为智库及时获取政府信息提供便利。在大数据时代，做智库离不开数据支撑。比如美国兰德公司现有 1600 名员工，其中有 800 名左右的专业研究人员，每年有 700—800 个项目在同时进行，高效地完成这些项目，离不开数据的及时有效获得，离不开成熟的数据采集整理分析系统。而随着政府信息公开制度的不断完善，智库获取信息数据将更加及时、便捷、准确，更有利于智库准确分析判断信息，提出决策参考。

三是政策评估制度更加健全，智库第三方评价作用凸显。《意见》强调，重大决策事项出台前，要进行可行性论证和风险评估，重视对不同智库评估报告的分析比较，建立有关部门对智库评估意见的反馈、公开、运用等制度。从智库属性来看，独立性是个很重要的指标，在欧美，智库的第三方评价作用发挥得很好，对公共政策的运行绩效评估很专业，因为它是独立于决策存在的，可以客观评价决策得失。

随着决策评估制度的不断健全，我国智库参与决策也将是全过程的，在决

策之前要评估、论证决策可行性，决策之中要对决策执行情况进行评估，决策之后要对决策实施效果和社会影响进行评估。智库可以通过建立完善动态监测平台，定期向政府和社会提供评价服务，实现对重大经济和社会问题的监测、评估、预警、预测，为各级党委政府的科学决策提供思想和行动方案。

四是政府购买服务更加规范，智库提供社会服务更加灵活。《意见》明确了政府购买决策咨询服务的体制机制，对采购范围、购买机制和购买方式进行了明确规定，政府购买智库服务更加规范。这就表明，智库提供各级政府所需的决策咨询产品成为常态，智库发展空间大大拓展。智库科研根据政府和行业、企业的需要，组织学科门类齐全，结构合理的研究团队，参与政府购买决策咨询服务竞争，提供决策咨询所需的智库产品，充分发挥智库的社会服务功能。

与此同时，也要充分认识新型智库建设面临的严峻挑战。从外部来看，智库竞争压力加大，智库建设的主体更加多元化，特别是随着智库地位越来越受到重视，在重大事项决策咨询、政府购买智库服务、政策评估等方面，各类智库参与其中，各方投入的精力和力量越来越大，竞争会更加激烈。在这种大背景下，如何建设新型智库，就成为各类智库面临的首要问题。

三、如何建设中国特色新型智库

新型智库建设的过程，实际上就是建立符合新型智库特点的管理体制机制过程，包括科研组织方式、成果评价机制、人才培养与使用机制、经费配置机制等方面的体制机制改革创新。

一是创新符合智库研究特点的科研组织方式。智库研究区别于传统社会科学研究，其最大特点就在于突出了前瞻性、针对性、储备性政策研究。相应的，科研组织方式也要针对这些变化，进行调整。

要加强对重大研究项目的组织与管理，对决策急需的、事关本地区经济社会发展的热点难点问题要及时立项，快速反应，集中优势科研力量开展攻关，在短时间内拿出高水平成果，充分发挥服务决策的作用。要强化课题跟踪研究和横向比较研究，注重选题的连续性、递进性和关联性，力求把问题研究透

彻，确保课题研究真正见实效、出精品、有影响。

要突出协同作战和集体攻关，着力提升科研创新能力和服务决策水平。做好一项智库成果，涉及学科面更广、信息量更大、分析方法更加复杂，同时还要有时效性的要求，靠以往单兵作战很难，需要整合研究资源，成立课题组开展协同研究、集体攻关。

要搭建科研合作交流平台。建立完善各类智库间的合作交流平台，构建社会化平台，挖掘整合社会资源，实现信息共享，减少重复研究和低水平研究，破解理论和现实难题。充分发挥学术交流平台作用，有效集聚和利用院内外乃至国内外优秀人才和学术资源，增强应用对策研究方面的整体影响力。

二是创新智库研究成果评价考核体系。以提升科研创新能力为重点，建立科学的应用对策研究成果评价指标体系。

要加大成果转化激励力度。智库的成果就是看它对决策的影响力，按照政府购买决策咨询服务的原则，进一步加大进入决策层的研究成果的评价激励力度，对于观点得到党委政府文件采纳、获得领导肯定性批示并进入决策的，根据所提观点的重要性、是否完全采纳等评价标准，予以不同程度的评价及激励。

要针对应用对策研究的特点，建立形式多样化的智库成果评价考核机制，将决策咨询报告、舆情分析报告等应用对策类研究成果纳入评价考核内容，综合评价项目立项、研究过程、科研成果以及社会效益。

要鼓励决策咨询类成果面向实际需求，实现成果转化。要积极创造条件，加大智库成果营销宣传策划，向实际工作部门、基层及企业等推广智库研究成果，充分实现成果转化。

三是创新人事管理制度和人才培养机制。根据新型智库建设的任务、需要设置岗位、聘用人员、兑现待遇。

要抓好人才引进、培养、使用和资源有效配置等关键环节，为新型智库建设积聚人才。加大选派人员出国留学培训力度，积极为青年研究人员提供更多出国进修培训机会；完善职称评聘办法，扩大职称聘任自主权，岗位聘任与职称资格脱钩，激励优秀青年研究人员脱颖而出；完善以品德、能力和贡献为导向的人才评价机制和激励政策，逐步构建起专兼结合、引育并举、梯次优化、

结构合理的高层次人才引进与培养体系。要创新“旋转门”用人机制，探索在政府、企业、各类智库之间实现人员合理、高效的流动机制，广泛吸纳国内外一流人才到智库工作，同时有计划地推荐智库研究人员到政府部门和国际组织挂职，畅通为党政机关输送人才渠道，形成人才交叉流动的良好格局。

四是创新经费配置和使用管理。《意见》指出：“建立健全规范高效、公开透明、监管有力的资金管理机制，探索建立和完善符合智库运行特点的经费管理制度，切实提高资金使用效益。科学合理编制和评估经费预算，规范直接费用支出管理，合规合理使用间接费用，发挥绩效支出的激励作用。”

要探索建立多元化、多渠道、多层次的智库经费投入体系，健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制。根据不同类型智库的性质和特点，分类制定支持办法。落实公益捐赠制度，鼓励企业、社会组织、个人捐赠资助智库建设。像布鲁金斯学会，2013 年约 84% 的收入来自捐赠，11% 来自自己的基金，2% 来自出版收入，其他美国智库也都有 2/3 以上的经费来源于基金会、私人和企业捐助。

要探索建立符合智库研究规律的成果报偿制度，开前门堵后门，使智库研究人员的智力成本、智力投入得到合理的体现，合法地获得应有的报偿。同时，改革现行科研经费使用管理办法，规范直接费用支出，通过统一采购、定点采购等方式，防范财务风险。

要探索建立科研经费按预算总额控制、专项任务单列预算、优秀成果后期资助的经费配置机制。尊重应用对策研究的规律，改革现行科研经费使用管理办法，按照“统筹使用、分项核算”的原则，各项业务开支实行统一采购、集中支付，加强经费使用管理和监督。

要达到上述几个方面的要求，关键是要实施创新工程，以此为抓手，全面深化智库研究的体制机制改革，创新组织方式和管理方式、成果转化和评价考核机制、人才培养方式以及经费使用配置机制，唯有如此，才能建设好国内一流新型智库。

四、山东社科院的探索与实践

为了建设国内一流新型智库，2015年2月，山东社科院在学习借鉴中国社科院、上海社科院成功经验的基础上，正式启动了创新工程。

山东社科院实施的创新工程，实际上是科研体制机制的转变、行政后勤管理方式的转变，特别是干部职工思想观念的转变。具体做法就是开前门堵后门。

所谓开前门，就是允许科研人员获得一定的智力报偿，包括过程报偿、目标报偿和精品报偿；所谓堵后门，就是建立统一采购制度，实行集中支付，规范直接费用支出，除了必要的物耗之外，科研人员不需要再去找发票报销，规避其中的风险。

实施创新工程，关键是要以成果为导向，鼓励大家多出成果、快出成果、出好成果。因此山东社科院要求每个创新团队都要有重大项目做支撑，以项目带团队。

而要以成果为导向，就必须建立科学的评价机制。因此，山东社科院坚持对所有的科研成果都必须进行学术查重，主要成果要进行外审，邀请第三方进行评价。除了个人考核，还有团队考核，年底则要进行评优，实行升降级。

要建立科学的评价机制，就必须加强管理，首先是对行政后勤人员要加强考勤管理，包括实行打卡制度；其次是要定岗定责，以此作为进入创新工程的门槛；再次是要加强督促检查。

山东社科院目前采取的管理方式，主要是团队管理。全院大约有80%的科研人员进入创新团队，另有20%的人在团队之外，形成一个内外竞争的态势。首批进入科研创新团队的人员名单是考察近5年来的科研成果，通过综合打分排名后确定的。第二年则采取足球比赛升降级的办法，10%的人退出，10%的人进入。

每个创新团队设首席专家、执行专家和团队成员三个层次，打破了过去职称、职级的限制。只要具备一定的研究水平和管理协调能力，副研究员也可以聘为执行专家；研究员也可能只聘为团队助理。在首批进入创新团队的成员

中,有12名副研究员被聘为执行专家,占执行专家总数的66.7%;8名研究员被聘为研究助理,占研究员总数的15.4%,另外还有一些正高职称的人员甚至没有能够进入创新工程。这一冲击波对每个人触动都很大。

山东社科院创新工程启动的时间虽然不长,但已经取得了初步成效。2015年上半年重点推出了由人民出版社出版的创新工程重大项目《山东融入“一带一路”建设战略研究》《全面深化改革“面面观”》等,《光明日报》先后三个整版刊发了我院新型智库建设、“一带一路”战略研究和国际儒学研究等创新工程系列成果,《中国社会科学报》用六个整版刊发了我院现代农业、基层社会治理等方面的创新成果。《大众日报》、山东电视台、齐鲁网等也进行了追踪报道,在学术界和社会上引起积极反响。

为了建设国内一流新型智库,山东社科院还于2015年7月发起成立了山东智库联盟。成立智库联盟的目的,是通过整合省内的智库研究资源,联合开展决策咨询研究,共享信息平台和研究数据,提高研究的针对性、时效性,努力建设服务决策、有守有为、引领发展、具有山东特色和齐鲁气派的高端智库。

山东智库联盟成立以后,着重做好以下几个方面的工作:

一是借助智库联盟推动创新工程的实施。根据研究需要,优先聘用联盟成员单位的科研人员作为山东社科院创新工程的外聘专家、咨询专家、指导专家、评审专家,实现了社科研究和智库建设的良性互动。

二是做好省社科基金重大理论和现实问题研究专项的组织实施。山东社科院运用创新工程专项经费,与省社科规划办合作设立山东省社科规划项目(重大理论和现实问题研究专项)。专项基金面向全省招标,联盟成员单位优先立项。由山东社科院组织申报、评审、结项,成果共享。下一步,还要积极争取设立山东省软科学基金(智库专项),重点组织开展软科学领域的决策咨询研究。

三是办好“泰山智库论坛”。“泰山智库论坛”是山东智库联盟倾力打造的智库论坛品牌。目前已经与中国国际交流中心、中国行政体制改革研究会初步达成合作意向,共同举办这一面向全国的高端智库论坛;与(海南)中国改革发展研究院达成合作协议,共同举办“泰山智库论坛·中国改革巡回大

讲堂”。

四是重点打造山东省情研究院和省情数据库。好的智库必须具有功能完备的信息采集分析系统。山东智库联盟将以山东社科院省情研究院为依托，打造山东省情数据库，实现数据信息共享，作为全省智库建设的基础工程。在此基础上，重点开展山东省综合经济社会调查、山东省发展指数调查分析、山东省17城市竞争力调查和评价等。

五是建立山东智库联盟决策咨询研究基地。在实力较强、特点鲜明、有示范带动作用的研究机构和高校设立山东智库联盟决策咨询研究基地，给予一定的经费支持，充分发挥山东智库联盟平台作用，统筹智库研究资源。

六是办好山东智库联盟网站、微信公众号和《山东社会科学报道》报纸。借助新媒体传播平台，重点推介山东智库联盟成员单位的研究动态、智库成果，发布智库资讯，共享数据信息。

七是加强与国内外智库间的交流与合作。国外与新加坡国立大学、美国兰德公司等合作；国内依托山东智库联盟平台，成功举办了“新型智库建设与决策咨询研讨会”；借举办华东六省一市社科院院长论坛之机，成功举办了首届华东智库论坛。2016年，还将借举办全国社科院院长联席会议的机会，举办首届全国智库论坛。

山东社科院在实施创新工程、建设山东智库联盟的过程中，进行了多方面的探索。为了认真总结其中的实践经验，加深对中国特色新型智库的理性认识，在创新工程项目中设立了《如何建设中国特色新型智库》重大课题，由我担任课题主持人、首席专家。经过近半年的集体攻关，终于完成结项，结项成果为《新型智库建设理论与实践》，由执行专家崔树义、杨金卫担任主编，在人民出版社出版。

序 言 如何建设中国特色新型智库

一、什么是中国特色新型智库	1
二、我国新型智库建设面临的重大机遇	4
三、如何建设中国特色新型智库	5
四、山东社科院的探索与实践	8

第一章 什么是中国特色新型智库

一、什么是智库	1
二、什么是中国特色新型智库	6
三、中国智库发展现状	10
四、构建中国特色新型智库体系	17

第二章 为什么要建设中国特色新型智库

一、建设中国特色新型智库是时代的呼唤	21
二、建设中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑	27

三、建设中国特色新型智库是推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要	32
四、建设中国特色新型智库是增强国家软实力的必然要求	36

第三章 国外智库建设的成功秘诀

一、国外智库的运作机制	42
二、国外智库发展趋势	53
三、国外智库建设的经验	57

第四章 我国智库建设面临的问题

一、思想认识有待提高	61
二、自身素质有待加强	66
三、内部机制有待改革	71
四、外部环境有待优化	74

第五章 建设新型智库必须处理好四个关系

一、“讲政治”与独立性的关系	79
二、应用研究与基础研究的关系	84
三、科研队伍与管理队伍的关系	87
四、科学研究与宣传推广的关系	91

第六章 如何对新型智库进行考核评价

一、当前对智库评价的主要形式	97
二、当前智库评价存在的主要问题	102
三、智库机构的考核评价	106
四、建立健全新型智库产品的考核评价体系	110

第七章 建设新型智库需要加强制度保障

一、完善政府信息公开制度	116
二、健全重大决策意见征集制度	119
三、建立政策评估制度	121
四、建立政府购买决策咨询服务制度	124
五、健全社会舆论引导机制	126
六、创新人才支撑机制	128
七、改革资金管理机制	131

第八章 建设新型智库必须实施社会科学创新工程

一、什么是社会科学创新工程	134
二、社会科学创新工程是建设新型智库的重要抓手	135
三、社会科学创新工程的建设目标	138
四、社会科学创新工程的主要任务	141
五、社会科学创新工程的重点举措	144

参考文献	153
------------	-----

后 记	158
-----------	-----

| 第一章 |

什么是中国特色新型智库

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》（以下简称《意见》）时指出：智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，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。《意见》为中国特色新型智库建设指明了根本方向、提出了总体要求、明确了具体目标，吹响了建设中国特色新型智库的号角。

一、什么是智库

“智库”（Think Tank），又称智囊团、思想库、智囊机构等。从字面意思理解，智库可以说是智慧和思想的储备地；从学术角度分析，智库可以理解为由一定数量的专家学者组成的，通过广泛调查、深入分析和综合研究，为决策者应对政治、经济、社会、文化、科技、军事、外交等领域重大问题而提供理论支撑和决策咨询的公共研究机构。

严格意义上讲，智库是独立于政府机构之外的民间组织。但由于历史条件、传统文化、政治体制和发展环境等因素的不同，世界各国智库的组织结构、运营模式、管理体制和发展水平也千差万别。按组织属性的不同，智库可以分为官方智库、半官方智库和非官方智库；按隶属关系的不同，智库可以分为国家级智库和地方级智库；按专业类别的不同，智库可以分为综合型智库和专业型智库；等等。长期以来，学者们对智库的性质缺乏统一的认识，还没有