

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目

政府智库

何五星 / 著

国家行政学院出版社

014033528

C932. 82
11



政府智库

何五星 / 著



北航

C1721563

C932. 82

11

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府智库 / 何五星著. —北京: 国家行政学院出版社, 2013.11

ISBN 978-7-5150-0999-5

I. ①政… II. ①何… 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 (2013) 第 263017 号

书 名 政府智库

作 者 何五星

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2013 年 11 月北京第 1 版

印 次 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 18

字 数 266 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0999-5

定 价 36.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也需要知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

自序

中华民族曾是世界上最强大的民族，拥有深厚的文化底蕴和五千年的历史文明，智库的产生与发展，可以从我们祖先的典籍和实践中找到历史的发源和轨迹。在古代社会，作为智力与谋略的咨询活动已经存在于人类生活的方方面面。古书《舜典》中称：“咨亦谋也”，在中国历史上，最早从事职业性咨询活动的群体是“士”阶层，如夏商的“家臣”、西周的“命士”、战国的“食客”等；秦汉以来，在官僚体制中出现了专司咨询功能与部分咨询职能的职务和组织，如“参军”、“军师”和“幕宾”等，并产生了相应的幕僚机构。古代社会的咨询活动基本局限在政治军事谋略和福祸吉凶的预测等方面，带有很强的政治依附性、随意性和非普遍性的特点，有别于现代咨询活动解决经济、科技和社会发展等问题而进行的创造性智力活动。17世纪初叶，具有组织化和制度化特征的咨询活动和机构产生，这种机制开始向资本主义的政治体制渗透，对西方的民主制度产生了较大的影响。

可悲的是，到了近代，中国这个泱泱大国在领引世界风骚数千年之后，在“康乾盛世”的阿谀赞歌声中逐渐光华黯淡，鸦片战争更使她开始沦为了半殖民地半封建社会，进入了落后挨打的境地。在中国还延续古老的幕僚制度时，西方国家已开始出现了现代智库。现代智库这个词，可以追溯到第二次世界大战，智库机构最开始是用于战争策划，一些人也称它们“脑壳”。最初是由美国人开始用的，是个纯军事术语，类似所谓的作战参谋部。以后，其他的发达国家以及发展中国家，也陆续有了这一类的机构。到了20世纪

50年代末，智库机构这个词开始被广泛接受并逐渐延伸到了其他领域。典型的智库机构有美国的兰德公司、德国的艾伯特基金会、日本的三菱综合研究所等。20世纪60年代以后，所谓智库广义上是指那些参与公共政策分析或研究的各种机构。它们通过研究咨询活动，为政党、政府、企业或社会团体的决策提供智力支持，诸如搞专题调查研究、提供专项的咨询建议，或者提供政治、经济信息，或者培养和输出人才等。现代社会日益复杂多变，对于活动繁忙的政党、政府、企业或社会团体来说，这样的专门机构显得越来越必要了。这是现代社会分工的一个特殊方式。然而，不管是20世纪50年代的兰德公司还是60年代后发展起来的那些参与公共政策分析或研究的各种机构，其归属都是软科学咨询性质的机构。同时，不论从数量还是从质量上考察，都是以政府智库为主体，在发展中国家更是如此，有的国家甚至于只有政府智库而没有其他类型的智库。

值得当代中国人深思的是，在幕府从中国政治生活中消失的时候，世界上其他一些国家却借鉴了中国这种政治安排，发展起具有他们国家特色的幕府政治和社会幕僚服务行业。如1939年9月8日，美国罗斯福总统选举成功后，依据议会通过的《政府改组法》而颁布的8248号总统令，马上正式确立了成立自己的幕僚班子——“总统办事机构”，机构成员由白宫办公厅主任、总统国家安全事务助理、总统新闻秘书等组成，职责是总统私人顾问，协助总统履行任期内的事务。近年来在美国，总统办事机构和政府机构在国家政治生活中的作用此消彼长，演绎着当代西方社会的新的幕府政治（政府智库）。在现代世界各发达国家的政府和部分企业当中，幕府的影子已经随处可见，政治家和企业经理人聘请私人顾问来协助自己决策是一种被广泛认同、采用并职业化的制度。在现代西方国家，具有中国传统幕府职能的机构被称为幕僚机构、传统幕府中的“师爷”、幕友被冠以顾问、助理、研究员等新名称。

更值得提出的是，新中国的人民政府部门中虽然没有明确设立政府智库（幕僚机构），但像中共中央政策研究室、中共中央党校、国务院政策研究

室、国家行政学院、国务院发展研究中心、中国社科院、国家发改委宏观经济研究院等机构，以及一些省部委的政策研究室、参议室等，都属于佐官性质的幕僚机构。它们有一个共同的名字，即政府智库（或官方智囊机构）。改革开放 30 多年来，当今中国政府智库正在理性回归新型的幕僚系统。

当然，新型的中国幕僚不是只管出主意而不管结果的古代门客，也不是某些扭曲理论迎合权力的经济学家，他们有着为建设和发展中国特色社会主义出谋划策、点石成金的伟大历史责任和使命。由于体制、机制、法制上的原因，目前中国政府智库体系虽然日益发育，但其公正性、客观性和独立性，还远不如西方国家显得更加直接和透明；其作用的发挥，也还远不能适应中国经济、政治、社会发展的客观需要。中国政府智库要真正成为展示中国软实力的重要部分，成为中华民族伟大复兴的中坚力量，还任重而道远。

相信，随着中国改革开放政策的进一步深入，随着十八大提出的“职能有机统一的大部门体制”战略部署的实施，特别是随着中国软实力作用的进一步发挥和国人的进一步重视，更多的专业人士将会逐步以政府顾问形式介入中国的内政、外交、军事、经济、科技、教育、文化、人口、资源、生态、太空等领域；研究内容也将呈现综合性、全方位、多功能和跨国性。政府智库在中国智库这个大家族中，将焕发出新的光彩。

政治前沿新知识文库

政府智库
ZHENG FU ZHI KU

目录

自序 / 1

第一章 智库概述 / 1

第一节 智库的基本概述 / 1

- 一、智库的定义与特征 / 2
- 二、智库的性质与价值 / 6
- 三、智库的形态与本相 / 9
- 四、智库的职能与类型 / 14
- 五、智库的要素与条件 / 15
- 六、智库学者与普通学者的区别 / 18
- 七、智库行业从专门化走向职业化 / 19

第二节 中国智库概述 / 19

- 一、中国智库机构简况 / 20
- 二、中国智库的特点 / 21
- 三、中国智库机构的类型 / 22

第三节 中国政府智库概述 / 24

- 一、中国政府智库的分类与要求 / 25
- 二、构建中国政府智库的现实依据和意义 / 27

第二章 政府智库的作用 / 30

第一节 政府智库对全人类的作用 / 30

- 一、全人类离不开政府智库 / 31
- 二、政府智库改变全人类 / 31

第二节 政府智库在国际关系中的作用 / 33

- 一、有利于提高本政府智库在国际上的
地位和知名度 / 33
- 二、有利于提高本政府智库对国际问题的
影响和干预能力 / 34
- 三、有利于大国建立新型的国际公共关系及
“第二轨道”外交作用的发挥 / 34
- 四、有利于进行跨国扩张和组建全球或
地区性智库网络 / 35

第三节 政府智库在一国内的作用 / 36

- 一、政府智库在国内政治、经济、社会中的作用 / 36
- 二、在创新型知识经济和推动国家文化
战略中的作用 / 38

第 三 章 中国古、近代政府智库发展的演进历程 / 40

第一节 中国古代政府智库发展演变概况 / 40

- 一、中国古代政府智库机构发展演变 / 41
- 二、中国古代政府智库风流人物 / 43

第二节 中国近代政府智库发展演变概况 / 46

- 一、中国近代智库的发展 / 46
- 二、中国近代不同历史时期的智库思想及代表人物 / 47

第三节 中国古、近代智库对当今政府智库的影响 / 51

- 一、中国古、近代幕僚制度对当今世界智库的
产生与发展有重大影响 / 51
- 二、当今中国政府智库正在理性回归
新型的幕僚系统 / 52
- 三、古、近代谋略对中国现代政府智库
有重要影响和借鉴意义 / 53

第四章 新中国政府智库发展的概况 / 56

第一节 新中国政府智库机构发展演变的轨迹 / 56

- 一、新中国成立后的政府智库机构 (1949 ~ 1978 年) / 57
- 二、改革开放后中国政府智库的发展阶段
(1978 ~ 至今) / 60

第二节 中国政府智库机构 / 64

- 一、中国政府智库的主要机构 / 65
- 二、当前中国政府经典智囊团 / 66

第三节 当前中国政府智库的缺陷与努力方向 / 72

- 一、中国智库缺乏独立性、民间性和国际化 / 72
- 二、中国政府智库要避免为既得利益者代言 / 74
- 三、中国政府智库建言要做到“七个三” / 75

第五章 中国政府智库与其他智库比较 / 80

第一节 中国半官方半民间智库机构概况 / 80

- 一、中国半官方半民间智库机构的现状 / 81
- 二、当前中国半官方半民间最顶级的智库机构 / 83

第二节 中国民间智库机构的产生与发展 / 89

- 一、中国近代第一家民间智库机构与代表人 / 89

二、中国民间智库的生存现状 / 92

三、民间智库的明天公众瞩目 / 96

第三节 中国三种智库机构比较 / 97

一、政府官方智库和半官方智库比较 / 97

二、政府官方（或半官方）智库和民间智库比较 / 98

三、中国三种民间智库类型比较 / 98

第 六 章 西方国家政府智库概况及启示 / 102

第一节 西方国家政府智库的产生发展概况 / 102

一、西方政府智库产生发展的原因和背景 / 102

二、西方主要国家政府智库的发展概况 / 104

第二节 西方国家政府研究思想库的基础理论 / 107

一、西方国家政府研究思想库的演变过程 / 107

二、思想库影响力是永恒理论议题 / 111

第三节 欧美政府智库比较及启示 / 117

一、欧美政府智库特点比较 / 117

二、欧美智库发展对中国发展政府智库的启示 / 122

第四节 西方智库管理运行机制及对我国的启示 / 125

一、智库人才的管理机制 / 126

二、智库资金的筹集机制 / 127

- 三、智库研究过程的管理机制 / 128
- 四、智库成果的管理机制 / 129
- 五、“借石攻玉”，对国内政府智库加强内部管理建言 / 131

第七章 影响中美关系的美国政府智库及中美智库比较 / 134

第一节 美国政府智库概况 / 134

- 一、美国政府智库的产生、发展与趋势 / 135
- 二、美国现代经典智库的特点 / 139
- 三、美国政府智库的典范——国会研究部 / 140

第二节 中美政府智库比较 / 145

- 一、中美政府智库背景和优势比较 / 145
- 二、中美智库的运行机制与影响力的比较 / 150

第三节 中美双方政府智库间的相互研究正在深入 / 155

- 一、当前美国智库对中国的研究正在加大力度 / 156
- 二、中国政府智库也在采取多途径影响美对华决策 / 158

第八章 国际智库与全球治理 / 160

第一节 国际智库的历史渊源、发展现状与未来趋势 / 160

- 一、国际智库的概念与产生发展的渊源 / 161
- 二、国际智库的发展现状 / 162

三、国际智库的总体发展趋势 / 164

四、国际知名智库近期在科研组织上的新动向 / 166

第二节 国际智库的特征、分类、模式 / 168

一、国际智库的特征属性 / 168

二、国际智库的基本类型 / 170

三、国际智库的主要模式 / 176

第三节 新兴经济体在全球治理时代的智库角色 / 178

一、问题的提出：全球治理时代需要智库 / 178

二、全球治理中：如何发挥新兴经济体智库作用 / 180

三、中国探路：全球智库治理 / 183

第九章 中国政府智库的现状与挑战 / 187

第一节 客观状况：中国智库改革开放的

三波“活跃期” / 187

一、20 世纪 80 年代——中国智库第一波“活跃期” / 187

二、20 世纪末期——中国智库第二波“活跃期” / 189

三、21 世纪初期——中国智库第三波“活跃期” / 190

第二节 直面现实：中国政府智库面临的挑战与瓶颈 / 191

一、最大的问题——官方独大，民间脆弱，

整体素质较差 / 191

二、最大困境——资金不足、管理不力和独立性差 / 194

三、最大的缺位——机构多、人员够，

但提供国家决策不多、不够 / 196

四、最迫切难题：四个方面中国政府智库亟待破解 / 197

第三节 三大问题：中国政府智库改革创新的重点 / 199

一、中国智库独立性问题与改革创新 / 199

二、中国智库民间性问题与改革创新 / 202

三、中国智库国际化问题与改革 / 205

第十章 中国政府智库发展的基本对策思路 / 209

第一节 未来中国政府智库发展“大指点” / 209

一、指点迷津：召开高规格的中国政府智库

国际学术研讨会 / 210

二、会议主题：智库筑基未来“中国梦” / 212

三、直面现实：当前中国智库的挑战与前景 / 214

四、献计献策：如何实现智库“中国梦” / 216

第二节 构建社会主义经典智库 / 219

一、经典智库必须具备的基本特征 / 220

二、经典智库发展需要的条件和平台 / 221

三、突出社会主义特色的操作纲领与要略 / 222

四、构建社会主义经典智库是现实的必然 / 225

第四节 坚持“两性”统一和确立四大发展导向 / 227

- 一、注意方向性，坚持独立性 / 227
- 二、实施四大转变和重塑四大发展导向 / 228

第五节 全面提升中国政府智库的独立性与公正性 / 232

- 一、发挥民间智库独立性优势需要
提升其信誉与地位 / 232
- 二、多管齐下提升政府智库的独立性与公正性 / 234

第六节 建立公共政策全面推进中国民间智库发展 / 237

- 一、当前中国民间智库的发展困境与对策思路 / 237
- 二、在建立公共政策中推进中国民间智库发展 / 240

第七节 切实提升中国政府智库的国际影响力 / 241

- 一、走向世界的中国智库模式 / 241
- 二、提升中国智库影响世界任重道远 / 242
- 三、提升中国政府智库国际影响力的基本方略 / 244
- 四、借鉴欧美智库经验提升
中国政府智库国际影响力 / 244

第八节 发挥科学智库和外交智库 服务国家战略决策作用 / 246

- 一、科学智库是国家战略决策的有效方式 / 246
- 二、采取多种举措持续推进国家科学思想库建设 / 249