

深入推进我国智库体系建设的思路与建议

李曜坤 牛家儒*

【摘要】建设中国特色新型智库是党中央在全新历史时期作出的一项重大战略决策。党的十八届三中全会开创性提出建设中国特色新型智库的重要任务，标志着我国咨政研究体系进入新时代。近年来，我国智库体系建设总体取得良好成效。同时，仍然存在分类管理亟待加强、咨政水平有待提升、高层次专业人才不足、绩效管理不够成熟、制度保障尚不到位等突出问题。亟须在准确把握现阶段智库建设中存在主要问题的基础上，从系统层面综合施策，推进我国由“智库大国”向“智库强国”迈进。

【关键词】智库建设 决策 咨询制度 问题 建议

建设中国特色新型智库是党中央在全新历史时期作出的一项重大战略决策。党的十八届三中全会开创性提出建设中国特色新型智库的重要任务，标志着我国咨政研究体系进入新时代。2015年1月，中央印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，对中国特色新型智库的组织形式与管理方式作了总体部署，党的十九大报告对此进一步作了强调与提升。总体看，智库作为国家软实力的重要组成部分，对推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化作用显著。

近年来，我国智库体系建设总体取得良好成效，主要体现在：一是智库规模显著扩大，

截至2017年，我国各类智库机构总数已达512家；二是管理体制不断完善，智库建章立制和管理工作规范持续加强；三是职能类型加快拓展，现已基本形成政策研究、决策咨询、政策评估、政策解读、对外交流等五位一体职能架构；四是研究领域布局初步确立，现已初步形成“经济社会发展”“思想理论建设”“科技进步与创新”和“外交、国防和国家安全”等四大研究领域布局；五是人才结构持续优化，加快构建专业性、规范性、创新性并重的智库人才结构；六是科研管理更加规范，积极改进智库研究选题机制和成果考评办法；七是国际合作日渐增多，双边和多边学术交流与合作日益

* 李曜坤，国务院发展研究中心副研究员；牛家儒，国务院发展研究中心助理研究员。

加强。

但客观而言,我国智库体系建设还处于起步探索阶段,智库创新能力、咨政辅政能力不够强,尚未形成高质量、专业化、精细化的现代智库发展格局,与新时代党和政府科学民主决策的实际需要还存在较大差距。为进一步推进我国特色新型智库体系发展,建议做好以下工作:健全智库治理体系,构建和完善现代决策咨询制度;提升智库咨政能力,强化职能对接与决策咨询实效;优化智库人才结构,创新人才培养模式与聘任方式;加强智库经费保障,拓展资金支撑与人员激励机制;深化对外交流合作,提高全球议题参与水平与话语体系建构能力。亟须在准确把握现阶段智库建设中存在主要问题的基础上,从系统层面综合施策,推进我国由“智库大国”向“智库强国”迈进。

一、我国智库体系建设成效显著

(一)管理体制不断完善

一是注重建章立制,加强管理工作规范。为深入贯彻中央《关于加强中国特色新型智库建设的意见》精神,落实《国家高端智库建设试点工作方案》等具体政策部署,我国各类型智库普遍注重结合自身发展实际,完善建设标准与管理规范,制定机构管理与经费管理细则,持续细化管理工作方案。中国社会科学院、中国宏观经济研究院、中国人民大学国家发展与战略研究院等几家智库还相应调整了组织管理框架,对部门设置进行了精简与整合。二是加强内部治理,包括组建“智库决策咨询委员会”或“智库理事会”等智库业务统筹管理平台,发挥其对于智库咨政研究工作的总体协调与综合管理职能。例如,中国科学院组建了事业法人机构“科技战略咨询研究院”;中国工程院在主席团与院常务会议领导下组建了

“智库咨询工作委员会”,统筹管理各学部与研究所智库建设;中国国际经济交流中心建立“智库理事会”并下设执行局,分别负责智库发展决策与日常研究咨询工作。三是不断深化机构定位,突出党和政府决策参谋助手作用。各类型代表性智库均高度重视研究方向与价值导向的把握,紧密围绕“四个全面”战略布局和中国特色新型智库建设总体部署,积极制定发展规划并确立主攻领域,着力发挥自身在国家治理体系和治理能力现代化建设中的战略研究与咨政建言职能,更好服务党和国家工作大局。

(二)职能类型持续拓展

一是职能构成更加丰富。现阶段,我国智库主体职能因其在新时代的定位变化而得到很大拓展,除政策研究与决策咨询等既有职能外,政策评估、政策解读、政策质询以及对外交流等内容也融入我国智库体系的职能架构之中。以政策评估工作为例,十八届三中全会《决定》部署实施以来,以国务院发展研究中心、中国社会科学院、中央党校、国家行政学院、中国宏观经济研究院、清华大学国情研究院等为代表的智库机构普遍加强了对于全面深化改革重点领域政策规划与实施效果的综合性评估工作,并已取得一定的成绩和经验,评估结果得到社会广泛认可。二是领域布局加快确立。根据机构历史沿革与所处行业、所在地区改革发展实际,我国智库在“国民经济社会发展”“党政思想理论建设”“科技进步与科技创新”“国防、外交与国家安全”等四大重点领域的政策研究工作已有长期积累,咨政建言内容涉及经济发展、社会建设、民生保障、环境保护、军事国防、对外交流等在内的十余个主要方向。三是成果转化渠道更加多元化,在已有内参研究报告与社会出版物的基础上,互联网愈发成为智库成果转化与推广的重要媒介。

（三）业务架构不断强化

一方面，积极根据新时期新形势下的政策研究与决策咨询需要增设专业化研究部门与研究平台。如中国科学院持续深化“科技智库”定位，增设科学前瞻与科学思想、科技政策与决策咨询、科技创新与战略情报等多个研究部门，同时设立咨询研究、学科研究、科学规范与伦理研究、科普与教育研究、第三方评估研究等五个研究支撑中心作为智库主体业务架构；中国人民大学国家发展与战略研究院结合自身高校智库特点，设立智库研究平台、智库转化平台和公共政策论坛等三大业务板块，在此基础上设立调查与数据中心、社会发展与管理大数据中心、应用统计科学研究中心、公共政策实验室等机构作为智库信息支持平台；中国社会科学院构建“研究院—研究所—专业化智库”三级业务组织架构，在原有研究体系基础上着力打造“国家全球战略智库”“财经战略研究院智库”“意识形态研究智库”等专业化独立智库机构。另一方面，着力促进本系统内的政策研究机构开展智库业务交流。如国务院发展研究中心为推动政府决策咨询系统整体水平的提升，按年度举办“全国政策咨询会议”“全国政策咨询系统干部研修班”等活动，对提高各地政府智库水平成效显著；中央党校和中国社会科学院举办的“全国党校系统智库建设座谈会”和“中国社会科学论坛”等系统内会议，对促进本系统智库建设均起到显著促进作用。

（四）人才结构加快优化

高层次人才是智库的核心资源。自两办意见与国家高端智库试点工作实施以来，各领域智库均积极探索和优化岗位人才结构，着力构建专业性、规范性、创新性并重的智库人才发展环境。例如，国务院发展研究中心不断丰富智库人才建设专项，通过实施“人才创优计

划”，重点培养政策研究领军人才、学科领域带头人和青年拔尖人才，为智库发展提供健全的人才结构层次；中国社会科学院的智库人才培养体系分为专职、非专职、博士后、院所共建等四种类型，组成不同方向的智库研究团队，同时探索施行“创新研究岗位”制度，在现有专业技术职称序列基础上辅以创新研究岗位序列，加强进岗人员的业务竞争与待遇保障。中国宏观经济研究院遴选研究人员进入“国宏访问学者计划”，为其创造到国际知名智库或顶尖研究型高校访学深造的机会。

（五）科研管理更加规范

一是加快改进智库研究选题机制。以围绕战略、聚焦发展、服务大局、问题导向为依循，将选题工作与提高研究质量和战略价值含量、推动内容创新等紧密结合，有效提升了研究成果的质量与政策针对性。例如，中央编译局以马克思主义研究部、世界发展战略研究部等部门为依托，将“国家治理体系和治理能力现代化”“全球治理与世界主要国家发展战略”“当代世界与社会主义新趋势”“马克思主义理论与当代实践”等方向确立为智库研究工作重点选题领域；国家行政学院每年重点聚焦两至三项重大综合性研究选题，使学院的基础科研、教学培训、智库等三个分支共同参与课题研究并共享成果。二是不断完善成果考评办法。如中央党校相继制定出台了智库成果评价办法、岗位考核管理办法等，对研究成果从决策、学术、公众、媒体、国际化等方面的影响建立评价指标体系，形成差异化成果评价机制；中国现代国际关系研究院参考ISO质量认证体系，对研究构思、规划、分析、研讨、撰写、采用及反馈等环节建立全流程评价机制。三是探索施行岗位激励创新。如国防大学提出对政策研究能力强、成果质量突出的项目团队和专家实施绩效激励，对其给予下阶段课题优

先立项权，对难度较大的研究项目给予更多经费和机制支持；中国宏观经济研究院面向全国研究人员设立“中国宏观经济研究创新奖”，同时对连续三年考核优秀的在职研究人员颁发“智库建设杰出贡献奖”，在此基础上进一步丰富拓展海外进修、岗位培训等激励路径。

（六）国际合作日渐增多

随着我国参与全球治理进程的持续深入，智库开展国际交流的渠道也加快拓宽，类型多样的研究合作与战略共商共建活动日益频繁。例如，国务院发展研究中心倡导发起的“丝路国际智库网络”现已包括54家成员与伙伴机构，来自28个国家的35家权威智库以及若干国际机构和全球知名企业，此外与英国、法国、印度、新加坡等国家政府部门的合作已上升为国家层面对外交流工作的重要组成部分；中国国际经济交流中心与美国布鲁金斯学会、保尔森基金会、基辛格研究中心、英国皇家国际问题研究所等多家知名智库建立了合作交流机制；北京大学国家发展研究院与美中关系全国委员会、美国国际经济研究局等机构签署战略合作协议，按年度联合举办“中美经济对话”“中国经济年会”等国际性智库研讨会议。

二、当前我国智库体系建设中存在的主要问题

（一）建设布局亟待优化

尽管我国智库建设的顶层部署已基本明确，但智库发展的系统化、科学化、规范化水平仍然不高，党政、军队、高校、企业和社会智库发展模式趋同，缺少面向不同类型智库运行规律与特点的差异化政策供给。在党政智库方面，因长期接受上级部门定向委托开展研究，造成外部竞争压力和内部创新动力不足，研究成果的独立性与理论支撑偏弱，引领主流

价值与社会思潮的能力普遍不强。在高校智库方面，因其大多由院系下设科研单位转化而来，虽数量多、领域广，但机构规模各异、管理比较松散，组织化程度普遍不高，缺少符合智库职能的组织体系与管理建制。在企业与社会智库方面，目前总体上还处于起步探索阶段，缺少使其有效参与决策咨询工作的制度安排，机构大多存在定位模糊、边界不清、职能混乱的问题，很多不具备咨政研究能力的营利性市场咨询机构以“智库”标签包装自己，借助网络媒介随意发表未经调研论证、不负责任的观点和言论。对于上述各主要类型智库的统筹管理与分类施策亟待加强。

（二）咨政水平有待提升

首先，战略研究与政策研判能力不强。基于既有部署的阐释性、延伸性研究较多，针对未来发展的全局性、综合性战略谋划和针对当下改革过程中突出矛盾化解的对策性建议较少，研究工作中“重量轻质”的问题比较普遍；其次，研究框架与研究方法比较陈旧。研究选题普遍基于学科专业进行分类，导致热门领域扎堆、重复研究，潜在重点领域和战略新兴领域关注不足甚至无人问津。研究过程基于定性推论多于定量分析，面向新时期经济社会发展的统计分析框架与趋势预测模型等研究工具创新严重滞后，高效应用大数据、云计算等现代信息技术手段解析战略趋势与研判发展走势的创新实践不足；再次，政策研究与决策咨询成果的评价指标体系不够健全，成果评价过度看重批示率的问题仍然普遍存在，对研究成果的战略价值、理论价值、政策实效等因素还缺少合理的评价体系作为保障。

（三）高层次专业人才不足

首先，高端专业领军人才不足。现有体制内智库的岗位管理大多还带有较浓的行政化色

彩，岗位设置与选人用人机制不够灵活，首席专家、资深研究员等管理型研究岗位的灵魂与核心作用不强、职责体系不够明确，社会与企业类智库则欠缺健全的研究性岗位配置；其次，高层次专业队伍不强。大多数智库目前还缺少在国家重点改革领域、重大基础领域和战略前沿领域的专业化人才梯队支撑，人才培养的体系性、规范性与保障性不足，同时骨干研究人员年龄老化和人才流失的现象也愈发严重；再次，人才交流与人才共建机制尚不完善。我国智库发展还很不均衡，体制内智库强、体制外智库弱的问题比较突出，智库之间以及智库与决策系统之间缺少高效的人才交流与共建机制。

（四）绩效管理不够成熟

现阶段，大部分党政类智库仍然沿用政府部门的行政管理体制，针对研究人员的绩效管理与评价机制尚不健全，在符合智库业务结构与人员特点的绩效评价指标体系方面欠缺创新，经费使用规则、人事奖励办法等相比较行政系统缺少突破。此外，由于智库职能不断拓展，包括政策评估、质询以及对外交流等职能已无法纳入常规性绩效考核范畴，现行绩效管理与人员激励办法在提升智库建设投入效率、促进研究成果产出等方面亟须进一步加强绩效转换与动态激励机制，用以保障研究人员的积极性与创造性。

（五）制度保障尚不到位

一方面，缺少智库有效参与公共决策过程的制度安排与法治保障，智库咨政辅政的方式、渠道、成果形式、标准化程序以及政府购买智库专业化服务的政策依循与操作方法尚不规范，智库研究仍然处于政策实际运转的“体外循环”，对于决策的引导与调节功能尚未体现；另一方面，我国智库协作仍停留在相互搭

台宣传等较浅内容，缺少围绕国家与地区间重大改革发展命题的深层次研究合作。

三、深入推进我国智库体系建设的思路与建议

（一）健全智库治理体系，构建和完善现代决策咨询制度

首先，要充分总结、吸收和借鉴国际先进智库领域建设经验，持续细化中国特色新型智库顶层部署与管理规范，全面加强党对智库工作的领导，推进统筹部署与分类施策相结合，根据党政、军队、高校、企业、社会等各类智库机构的职能特性、筹资方式与运行特点，完善制度设计与政策框架；其次，要加快构建和完善现代决策咨询制度，建立政府采购智库决策咨询服务的操作规范与指导性目录，完善政策研究、决策咨询、政策评估、政策质询等智库服务的招投标工作规范，推进我国智库体系建设在制度性布局与市场化运作机制上有机结合；再次，要研究符合中国特色新型智库建设的法治保障内容，尝试率先在医疗、卫生、环保、教育、就业等社会保障领域构建智库进行政策评估与政策咨询的法治环境。

（二）提升智库咨政能力，强化职能对接与决策咨询实效

首先，要着力提升智库咨政能力，加强智库与相应领域决策部门之间的决策问询、政策评估等核心职能对接，突出智库专业化发展导向，强调对所处领域长期调研跟踪与咨政积累，不片面追求研究规模与体量，而要善于聚焦攻坚、研以致用；其次，现阶段要重点发挥好国家高端智库的引领带动作用与先行试点意义，强化其高站位、高层次、高标准和宽视野，使其研究着力点对准新时期全面深化改革进程中的战略全局问题和焦点现实问题，提升

研究过程与研究成果的价值含量、思想分量与辐射示范效应。发挥好“国家高端智库理事会”在咨政对接、标准制定、评价监管等方面的综合协调职能，使之成为现阶段智库建设的服 务管理平台；再次，要围绕上述两类重大关键问题，建立智库之间的联合研究与课题合作机制，使不同类型、不同领域智库能够形成交流与碰撞。

（三）优化智库人才结构，创新人才培养模式与聘任方式

首先，要提升智库人才观念，专注塑造高层次专业领军人才，不套用党政干部人才管理办法规划智库人才结构，不简单以职务职级高低衡量人才档次，而要重视人才的决策贡献能力、理论创造力与领域公信力，持续探索符合智库机构职能定位的人才评价思路与评价指标体系；其次，要加强管理型研究岗位职责体系建设，通过建立和推行智库首席专家责任制，使之在人才制度构建、人才梯队培养、人才结构优化、人才管理创新等方面发挥主体职责，围绕其形成领域性人才环境，使科研管理能够以专业化人才培养为主线，真正形成与行政管理的分工协作机制；再次，要建立专职和兼职相结合、走出去和引进来相结合的智库岗位聘任机制。对于体制内智库，要探索职务职级并行和专业技术类公务员制度，对于企业和社会类智库，要使其建立广泛吸纳不同领域、不同年龄结构高水平研究人员的机制，形成与体制内智库研究上的互补性。

（四）加强智库经费保障，拓展资金支撑与人员激励机制

首先，要在现行经费管理体制基础上，进一步探索符合智库职能结构和我国智库具体类型的经费保障体系，紧密围绕智库调查研究主业健全和完善经费支出结构与管理办法，同时

根据党政、军队、高校、企业和社会组织类智库的运行特点，研究制定差异化的经费支持与资金筹措思路；其次，要强化公益性智库资金平台建设，探索建立由财政专项、政府采购、社会捐赠、智库基金等构成的资金来源结构，同时加强财政、审计部门对于智库资金运行的监管与评估；再次，要在立足于不同类型智库机构性质的基础上，将人员激励与智库核心职能建设紧密结合，根据研究人员参与政策研究、咨询、解读、评估、质询以及外事工作的成效与贡献，建立多劳多得，优绩优酬的绩效激励模式，体现智库投入的人力资本导向。

（五）深化对外交流合作，提高全球议题参与水平与话语体系建构能力

在全球化时代背景下，全面推进中国特色大国外交工作需要智库在其中发挥好“知识外交”与“二轨外交”的积极作用。要增进我国智库与外国政府研究部门、国际知名智库、国际合作组织就重大全球问题开展研究合作的水平，着力提升我国各类智库参与全球治理、公共外交、经贸合作、人文交流等议题的能力和经 验，常态化向世界输出“中国倡议”“中国智慧”和“中国方案”，持续提升我国智库的国际影响力与话语体系构建能力。同时，要加强国内外智库人才流动，通过设置国际专家岗位、拓展国际合作项目、建立跨国联合研究议题，积极选聘和吸纳国际顶尖智库专家长期或阶段性参与我国智库研究工作，同时定期选派国内智库人员进入国际智库机构及发展合作组织锻炼和深造，促进研究领域、研究方法的互鉴与共享，持续增进国家互信与思想共识。

（责任编辑：杨 婷）