战略参考

新型智库建设需解决供需失衡问题

关于我国目前的智库建设，从咨询成果的供给方面来看，由于现代智库建设相对滞后，智库决策咨询产品和服务的供给问题突出，难以有效满足各级党政公共机构日益增长的决策咨询需求。要消除决策咨询成果的供需失衡问题，需要以满足公共决策咨询需求为目标。因此，提升和优化公共决策咨询成果供给应成为我国推进特色新型智库建设的新目标和新方向。

□ 赖先进

供给和需求平衡是市场经济发展的基本理论法则，也是社会发展需要遵循的一般规律。引领国家和社会发展的公共决策咨询和智库建设活动也不例外。国家或地区内的公共决策咨询活动是否实现供需平衡是评价公共决策咨询体系是否有效的总体标准。

从总体上来看，一个国家或地区的公共决策咨询需求是随着经济社会发展呈现上升的扩张性趋势；但是从供给方面来看，决策咨询的供给不会主动地满足决策需求增长，需要社会自身不断自我完善和发展，适时推进智库体系建设，以实现决策咨询需求和供给的平衡。以欧美国家为例，为主动适应经济社会对公共决策咨询活动的客观需要，美国自20世纪80年代以来增加了一倍以上的智库，美国和欧洲现有智库有31%以上是20世纪80年代到90年代间创建的。

当前，随着我国经济社会快速发展，供给和需求出现不平衡是公共决策咨询体系建设面临的主要矛盾。改革开放以来，随着我国经济、社会的快速发展，公共决策科学化和民主化深入推进，以政府为主体的公共部门对决策咨询的需求日益高涨，迫切需要高质量的决策咨询产品和服务提供智力支撑。尤其是党的十八大以来，我国进入全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的关键阶段，各类公共决策活动提出的咨询需求前所未有。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。然而，从咨询成果的供给方面来看，由于现代智库建设相对滞后，智库决策咨询产品和服务的供给问题突出，难以有效满足各级党政公共机构日益增长的决策咨询需求。当前，我国智库建设主要存在的三个方面的供需失衡。

智库提供的决策咨询成果有效供给不足、供需对接不畅，决策咨询成果供给和需求在总量之间存在失衡。从总量上看，与美国比较，我国智库数量还有相当差距。美国宾夕法尼亚州大学发布的《2015年全球智库指数报告》统计，2015年，全球共有智库6846家，美国拥有1835家智库，我国拥有智库数量达到435家。智库数量差距较大，并且严格意义上的智库数量并不多，有的智库经常处于“休眠”状态。最重要的是，从智库实际影响力来看，我国智库还与之相去甚远，总体排名不高。从对接决策咨询需求来看，智库实际提供的咨询产品面临有效供给不足问题。由于成果对接决策渠道的缺失和“酒香不怕巷子深”传统理念等多方面影响，有的智库咨询成果仅仅停留在生产端，就被束之高阁，未形成有效供给，没有及时有效地与需求对接。

智库提供的决策咨询成果供给结构有待优化，公共决策咨询供给和需求在结构之间存在失衡。从智库咨询成果的内容结构来看，短期性、应付性研究成果较多，长期性、战略性和思想性的研究相对较少，对各类党政机构的战略性决策咨询需求满足不够，这是我国智库建设在供给内容结构上的“短板”。从智库的专业化程度来看，智库建设追求“大而全”，有特色的专业化智库建设滞后。从智库的性质结构来看，官方和半官方性质的智库占据我国智库体系的绝对主体，社会民间智库极少。据相关统计，社会民间智库仅为我国智库总数的5%。社会民间智库具有良好的自主性和本土性，社会民间智库的发展滞后，一定程度上导致具有社会性和本土性的公共决策咨询需求难以得到有效满足。

智库提供的决策咨询成果质量有待提升，公共决策咨询供给和需求在时间和空间之间存在失衡。从时间上来看，许多智库决策咨询成果是需求在先、供给在后，咨询成果是被动的、论证性质的后者是诠释政策性质的，形成领导先“命题”、智库被动“答题”、作“马后炮”“事后诸葛亮”的被动格局。从空间上来看，有的智库决策咨询成果严重脱离实际，缺少本土性的研究，难以满足地方经济社会发展的实际需要。不少智库从事决策咨询研究总是从宏观战略角度献计献策，缺乏对区域和行业部门的长期性关注和跟踪，提出的对策建议缺乏针对性、可操作性和实效性。

要消除决策咨询成果的供需失衡问题，需要以满足公共决策咨询需求为目标。因此，提升和优化公共决策咨询成果供给应成为我国推进特色新型智库建设的新目标和新方向。

提高智库决策咨询成果的有效供给量。“智”和“库”并重、“数”和“量”并重，扎实推进特色新型智库建设，提升决策咨询成果的总体有效供给。在智库已有的外延式发展基础上，推动智库建设向内涵式发展转变，提高严格意义上智库的数量和质量。尤其是要提升智库的专业化水平建设，依托智库专家和人员的专业优势，选定主攻领域和方向，开展专业咨询研究。开展有效的智库治理，消除有“库”无“智”的低效供给甚至是无效供给现象，注销长期“休眠”智库、“僵尸”智库，避免“遍地开花”式的形式化、虚化智库建设方式。智库要借助各级公共决策咨询体制和机制建立的制度性渠道，主动对接公共决策机构、对接公共决策咨询需求，实现咨询产品供给与咨询需求的速配。提高智库咨询成果的转化率，提供更多的有效供给。智库要运用新媒体和传统媒体手段，广泛宣传智库咨询成果，利用媒体在设置公共政策议程中的作用，形成良好的社会影响力和决策影响力。

优化智库决策咨询成果的供给结构。在智库的层次结构上，首先加快推进高端智库建设，优化高端化的智库决策咨询产品和服务供给，满足高层次的战略性公共决策咨询需求。高端智库建设成果应当立足强化长期性、战略性和思想性的咨询研究，适当减少短期性、局部性的对策研究。在智库的类型结构上，大力发展专业化智库建设，突出智库的发展特色。专业化智库建设要注重走差异化发展战略，改变传统追求“大而全”的智库发展路径，在战略研究、政策建议、舆论引导、公共外交等特色专业领域培育和发展“小而精”的专业智库机构，满足治理体系和能力现代化过程中公共决策咨询的多样化、专业化需求。在智库的行政隶属和性质结构上，坚持培育和发展社会民间智库。制定民间智库税收减免政策，出台规范民间智库的行业标准，确立民间智库非营利法人地位，从而拓展公共决策咨询产品和服务的新的供给源，鼓励智库体系向多元化发展。

强化智库决策咨询成果的供给质量。在研究选题上，以满足公共决策需求为导向，针对公共事务问题，开展“管用的”甚至超前性质的咨询研究，避免“被动的”“无用的”和“论证性质”研究选题。在研究内容上，改变对决策咨询成果“重数量、轻质量”的传统观念，重视成果的实际质量和影响力，提高智库决策咨询成果的公信力，让智库真正做到依靠智慧影响决策，而不是依靠权力、关系甚至是金钱影响决策。在研究方法上，智库要加强本土性的调查研究，导入现代社会科学研究方法和工具，提高咨询成果的科学性和创新性。在发展理念上，智库作为公共决策咨询成果提供者，要体现出公共性，这要求提供的咨询成果要为公共利益服务，才能得到社会的广泛接受和深度认可。公共性特征是我国智库既不同于传统幕僚式私人智库，又不同于西方服务于利益集团式智库的重要区别。只有秉持公共利益立场，智库提供的决策咨询成果才不会被利益集团绑架或左右。在评价体系上，积极探索建立适合我国国情的分类化、科学化智库发展评价体系（中国智库发展指数），以评价促发展，从机制上提升智库决策咨询成果的质量。

公共决策要心中有“数”

□ 薛　刚

2015年7月，《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》发布；9月，国务院又公布印发了《促进大数据发展行动纲要》。当前，对于大数据技术将深刻影响和变革政府决策机制已形成普遍共识，专家学者对大数据在现代政府公共决策中的应用前景也进行了广泛探讨。但总体而言，各级政府及其部门在公共决策中对大数据的态度还相对比较保守，特别是，由于政府决策机制中存在的问题，大数据技术对公共决策议程的影响还非常有限。究其原因，主要有以下几点。

政府决策主体对大数据技术在优化公共决策议程方面的重要作用认识不足。李克强总理指出，现代政府一个很重要的标志，就是要及时回应人民群众的期盼和关切。尽管政府文件都允许公民提出决策建议，但普通老百姓的决策建议，在“经有关部门研究论证”“分管负责人审核”“主要负责人同意”等关口后，能提交政府会议研究的就所剩无几了。不少政府领导不了解大数据技术在改进优化公共决策议程中的重要作用，认识不到通过大数据技术进行分析，可提高政府感知和把握社会公众期盼和诉求的能力。同时，借助大数据技术，公众普遍关注的社会问题能由公众议程进入政府议程，并使得公共决策议程主要由政府主导逐渐转向社会公众意愿的充分表达，很多领导干部也认识不到这样将有效提升决策满意度。有的政府领导虽了解一些大数据知识和大数据技术对改进优化公共决策议程的作用，但对于数据准确性、分析结论可靠性以及隐私保护和安全等问题的顾虑较多，因此对运用大数据技术优化公共决策议程持保守观望倾向，积极性、主动性不高。

政府决策信息数据开放共享不足。现代政府是整体政府，讲究信息资源共享和跨部门协作。尽管中央政府明确要求“大力推动政府部门数据共享”“加强部门间业务协同”，但现实政府决策中数据部门分割和碎片化的问题仍很突出。不少政府部门有自己的专网，甚至同一部门内还有不同的数据信息系统。政府决策中，不少部门将自己获得的数据当成一种权力，守着自己的数据，重复建设、重复采集问题突出，且决策信息系统之间相互孤立，数据信息无法共享交流。因此，“信息孤岛”和“数据烟囱”导致除拥有信息数据的部门外，其他政府部门无法获取这些宝贵数据，难以通过多元全面的数据关联分析更准确地获知公众的关注点和诉求从而进入公共决策议程。与此同时，公众想要得到政府数据，进而研究提出合理的决策建议，更是难上加难。

一些政府决策基础信息数据库还不够健全完善。随着信息化时代和大数据时代的不断演进，政府治理的复杂性和难度日益增加。与之相适应，数据成为现代政府至关重要的决策要素，“用数据说话”逐渐取代主观经验和直觉判断，基于数据驱动的公共决策议程成为现代政府决策议程设置的重要形式。数据源是应用大数据的前提，没有丰富连续的数据源，大数据分析就难以准确甚至无从谈起。当前，对于政府决策相当重要的一些基础数据库，我们采集和存储的数据数量还不够大，质量还不够高，难以通过大数据关联分析科学准确地筛选出决策问题并进入公共决策议程。比如，我们当前的市场监管基础数据库就不够健全丰富，市场主体相关信息，特别是整体、及时的监管信息还很有限，因此要利用大数据技术提高监管决策问题的针对性、预见性和回应性，优化监管决策议程，目前仍比较困难。

因此，真正实现大数据技术发展对公共决策领域的变革性影响，政府部门可从三个方面着力。

政府决策主体应培养并树立大数据思维。运用大数据技术优化公共决策议程，最大的障碍不是硬件技术和方法，而是政府领导决策理念的转变。大数据时代主要强调三个思维转变：利用所有数据，而不是少量数据样本；不再执迷于精确性，容忍数据的纷繁混杂，不再以高昂代价消除所有不确定性；注重寻找数据间的关联并利用这种相关关系以捕捉现在和预测未来，不必苛求现象背后的原因。政府决策者应顺应大数据发展潮流，适应大数据时代对现代政府决策的要求，积极学习大数据知识，主动了解大数据技术应用，培养并树立大数据思维，做到决策时心中有“数”。政府领导应高度重视大数据在改进优化公共决策议程中的作用，重视数据信息的收集存储，重视数据间的相关关系，注意聆听数据发出的声音，使决策议题的提出更多依赖于汇集起来的数据及其分析结果，努力推动实现更能体现公共利益的数据驱动的公共决策议程。



大力推进政府数据开放共享。现代政府公开透明和整体协同的基本特点决定了政府数据的开放与共享是必然之路。一方面，各级政府及其部门应积极推动政府内部信息数据交换共享，尽快推进金保、金农、金税、金财、金质、金关、金审、金盾、金土、金水等各部门、各地区已建、在建信息系统的共享和整合，实现互联互通和多方数据共享、制度对接和协同配合。另一方面，提高政府数据向社会公众开放的意识，稳步推动政府数据资源开放，方便全社会开发利用。加快建设政府数据统一开放平台，推进公共机构数据资源统一汇聚和集中向社会开放，提升政府数据开放共享标准化程度，优先推动教育、就业、医疗、住房、交通、空气质量、企业登记监管等社会公众需求迫切领域的政府数据向社会开放。逐步建立政府和社会互动的大数据采集形成机制，进一步推进移动政务客户端建设。

尽快建立健全政府决策基础信息数据库。与发达国家相比，我国的政府决策基础信息数据库还很不完善，制约了政府通过大数据技术优化公共决策议程作用的发挥。应加强和规范政府数据采集，按照国务院《促进大数据发展行动纲要》要求，加快完善人口基础信息库、法人单位信息资源库、自然资源和空间地理基础信息库等基础信息资源和社保、国土等重要领域信息资源。推动信用信息共享机制和信用信息系统建设；加快建立统一社会信用代码制度，建立信用信息共享交换机制；充分利用社会各方面信息资源，推动公共信用数据与互联网、移动互联网、电子商务等数据的汇聚整合，鼓励互联网企业运用大数据技术建立市场化的第三方信用信息共享平台，依托全国统一的信用信息共享交换平台，建设企业信用信息公示系统，实现覆盖各级政府、各类别信用主体的基础信用信息共享。

公共决策

（上接1版）

三是加快推进改革增强发展动力活力。首先，要突出重点抓改革。要以经济体制改革为牵引，加快推进有利于科学发展、有利于适应引领经济发展新常态、有利于调动各方面积极性、有利于治理体系和治理能力现代化的改革，加快形成符合科学发展要求的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制，为发展提供持续动力。其次，要严格质量谋改革。既注重主体改革的创新，又注重配套改革的协同，提高改革方案的含金量。再次，要狠抓落实推改革。要大力提倡“马上就办”精神，通过日常监测、定期调度、中期评估、问效追责等方法，狠抓改革落实，确保方案落实到位、责任落实到位、成果落实到位。最后，要强化督察促改革。对重大事项、重点领域、关键环节的改革，要加大专项督察力度；改进改革督察方式方法，通过盘根问底、寻策问计、督办问责、细察深究、落细落小，真正打通改革推进的“最后一公里”。

四是以新型城镇化引领带动城乡统筹发展。要以人为本推进农业转移人口市民化，扎实推进户籍制度改革，完善配套政策，让农业转移人口放心在城市落户。坚持政府投资与社会融资“两条腿”走路，拓宽政府资金渠道，用好政策性开放性金融等工具，鼓励社会资本参与城市设施建设和经营，形成透明规范、可持续的城市建设融资机制。按照建立城乡统一建设用地市场的要求，积极探索土地资源优化配置，推动土地节约集约利用和城镇低效用地再开发。创新城市发展和管理机制，重点提升地级市、县城和中心镇功能，培育一批特色小城镇，推进市县“多规合一”。实现城乡统筹发展，丝毫不能忽视“三农”问题，要在调整农业结构，加强农村社会化服务，提升农产品技术含量和附加值，加大农村改革力度，提高农业专业化、社会化、产业化、现代化水平，有效增加农民收入等方面下更大功夫。

五是要着力推动大众创业、万众创新。大众创业、万众创新是改革创新、转型升级的重要引擎。要完善政策，在执行好中央政策的基础上，结合我省实际出台扶持政策，用政策的“加法”激发创新创业的“乘法”。要加强引导，进一步总结经验、推介典型，在全社会营造创新创业良好氛围。要突出重点，以长株潭国家自主创新示范区和湘江新区建设为引领，带动全省形成创新创业热潮。

六是要分类指导加快建成全面小康社会。要加大分类指导力度，深入研究不同区域全面小康的特点，聚焦问题，分类施策，在规划方案落地、重点项目建设和政策措施落实上取得实质性突破，确保推进工作取得实效。要紧紧抓住县域经济发展这个关键，突出城乡统筹，推进县域城乡一体化；突出转型升级，提升县域经济增长质量和效益；突出园区经济，打造县域经济发展增长极；突出镇域经济，建设县域经济重要载体；突出民营经济，夯实县域经济基础支撑；突出生态文明，促进县域经济可持续发展。

七是大力推进精准扶贫脱贫。要以精准扶贫为方略，以改革创新为动力，以连片特困地区为主战场，以脱贫奔小康为首要任务，抓好“三件大事”：发展生产、公共服务、全民教育，强化“五个突出”：突出兜底保障全覆盖、突出基础建设补短板、突出培育产业强支撑、突出教育培训拔穷根、突出异地搬迁挪穷窝，做到“六个精准”：即精准到户、精准到项目、精准到资金、精准到产业、精准到举措、精准到效果，实现“四个一批”：通过扶持生产和就业发展一批，通过移民搬迁安置一批，通过低保救助兜底一批，通过医疗救助扶持一批，坚决完成每年脱贫一百万人的目标任务，坚决打赢脱贫攻坚战。

八是切实做好改善民生各项工作。改革愈是深化愈要重视平衡社会利益，发展愈是向前愈要体现到人民生活改善上，必须持续加大保障和改善民生力度。要以为民办实事为抓手，围绕教育、就业、收入、社保、医疗卫生、食品安全等重点民生问题，实打实地做，循序渐进地推，确保发展的成果让人民群众共享。

新常态提出了新挑战，必须提高党委领导经济工作的能力和水平

记者：习近平总书记强调，我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，关键在党，关键在人。经济发展进入新常态，党领导经济工作的观念、体制、方式、方法也需要与时俱进。请问湖南在这方面如何落实这一要求？

徐守盛：新常态下，保持经济社会持续健康发展，关键在党，关键在人。近年来，湖南省坚持以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，以习近平总书记系列重要讲话精神为遵循，以“四个全面”战略布局为统揽，在干中学，在学中干，始终认真贯彻落实中央各项决策部署。下一步，湖南各级党委将继续坚持与时俱进，适应、把握和引领新常态，着力提高领导经济工作的科学化、法治化水平以及专业化能力。

一是遵循规律、懂得规矩，以制度和规范加强经济工作领导。要提高透过现象看本质的本领，深入认识规律、主动遵循规律、自觉运用规律，善于按经济规律、社会规律、自然规律开展经济工作。强化党委对重大事项的决策权、监督权，在把握方向、谋划全局、提出原则、制定措施、深化改革、加强法治、营造环境上发挥核心作用，为发展定好向、掌好舵，确保中央和省委各项决策部署落到实处。支持政府依法履行职责，深化行政体制改革，加快转变职能，坚持依法行政，集中精力抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务工作。

二是更新观念、创新方式，以法治思维和法治方式加强经济工作领导。社会主义市场经济本质上是法治经济，要不断提高领导发展的法治化水平，更加自觉地运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益问题，实现立法和改革发展决策相衔接，做到重大决策于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要，切实保障全省经济列车在法治轨道上有序有效行进。

三是深入调研、心中有数，以专业能力和行家水平加强经济工作领导。当前，经济处于新常态，改革进入深水区，宏观形势复杂多变，提高党委领导经济发展的能力和水平比以往更加重要、更为迫切。面对经济发展新常态和复杂多变新形势，有的同志还有很多不适应、不熟悉的地方，有“本领恐慌”“能力不足”的问题，也有“精神不振”“敷衍应付”的问题。领导经济工作不能大而化之、笼而统之，要深入具体、精准扎实，在做深、做细、做精、做实上下功夫。要加强调查研究，摸清情况，找准病灶，真正做到耳聪目明、心中有数、决策科学。各级领导干部要下大气力加强理论学习，完善知识结构，发扬钻研精神，增长实践才干，坚持干什么学什么、缺什么补什么，努力成为推动经济工作的行家里手、内行领导。