



如何更好发挥社会智库的作用

□ 王辉耀

2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确提出，“社会智库是中国特色新型智库的组成部分”，要“探索社会智库参与决策咨询服务的有效途径，营造有利于社会智库发展的良好环境”。顶层设计的利好下，我国社会智库发展迈入了一个全新时代，政策影响力不断扩大，国际知名度稳步提升。中国社会智库也得到了国际社会的关注，吸引了国际智库研究者的眼球。在2016年美国宾夕法尼亚大学“智库与公民社会项目”(ITCSP)发布的“全球最佳社会智库”榜单中，7家社会智库榜上有名，这是迄今为止中国社会智库上榜数量最多的一次。

社会智库由于管理灵活、研究独立，所提出的政策建议往往可以超越部门利益、行业利益或地方利益，增加了政府决策的可选择性、科学性、民主性。作为中国特色新型智库的重要组成部分，社会智库正在成为影响政府决策、推动社会发展的一支重要力量。

社会智库发展面临的困境

在社会智库取得各项发展的同时，我们也应看到，社会智库发展中还面临着诸多亟待解决的问题，还需宏观与微观共同努力，才能更好发挥社会智库的作用。

信息匮乏，获取成本较高。信息来源是中国社会智库持续发展面临的一大难题。虽然《政府信息公开条例》已于2008年开始实施，但是，与公共政策相关的统计数据与信息资源大多散落在各级政府部门数据库中，形成了某种程度的“数据垄断”，社会智库很难从公开渠道获得。为保证拿出客观独立的研究成果，大多时候社会智库只能依托自己的团队、国内外的战略合作伙伴，耗费大量的人力财力，通过大量的社会调查和研究获取这些重要的研究数据。

建言渠道不畅，缺乏政策影响力。完善的决策咨询机制是智库能够发挥政策影响力的法律依据。比如美国法律规定，政府项目从论证开始，到投资、运作以及完成的各个阶段，都需要有不同的咨询报告。而我国，目前尚没有明确统一的法律、法规来规范政府决策中的咨询程序，政府仍然主要依靠传统的官方智库、高校智库，大部分社会智库都缺乏向党委政府建言的直接渠道，这就造成社会智库参与决策的渠道不畅，从而制约了社会智库的政策影响力。

资金匮乏，可持续性较差。一方面，中国尚未形成捐助智库的慈善捐赠文化。在美国，法律鼓励慈善捐款，并且对非营利组织实施免税优惠，所以，作为非营利组织的智库，随着影响力的扩大可以获取源源不断的经费，这也是美国形形色色的智库得以生存并发展壮大的重要原因。而在我国，不论是企业家，还是基金会，大家关注的领域大多集中在救灾、助学等方面，对智库

的捐赠可谓凤毛麟角。另一方面，相较于体制内智库的优势，社会智库获得政府项目的难度较高，政府咨询方面的财政拨款也大多流向体制内智库。社会智库多元化筹资机制尚不健全，是导致中国社会智库可持续性差，难以发展壮大重要障碍。

人才匮乏，人员流动性较大。智力资本是智库的核心资本，智库需要的人才主要包括领军人才、高端智囊人才、独立研究型人才以及新型综合人才。一般来说，影响力较大的社会智库都会有一定的核心人物在起主导作用。然而，相对于政府部门或大专院校的“铁饭碗”，多数社会智库往往无法为人才提供类似体制内的各种保障，其对高级人才的吸引力大打折扣，很难留住优秀的研究人员，造成人员流动性较大。

努力的方向

社会智库具有创新意识强、竞争意识浓、运营机制灵活等优势，深具市场基因，是建设中国思想市场、助推大国崛起的不可或缺的力量。为更好发挥社会智库“辅弼国政”的重要作用，当前需从以下几方面努力和加强。

建立公开、可问责的信息使用机制。在现行政府信息公开制度的基础上，进一步加大对非涉密信息的公开力度，消除由于体制机制障碍以及部门利益掣肘造成的“信息孤岛”现象，健全社会化的政策信息网络，逐步建立公开、透明、可问责的信息使用机制，为社会智库参与公共政策制定提升信息保障。

完善政策咨询外包机制，打通政策影响力的“最后一公里”。各级政府对于体制内外智库应一视同仁，通过建立公开、透明的政策咨询外包机制，为各类智库搭建公平竞争的平台，加大政府购买服务支持力度，打通社会智库研究成果抵达决策层的“最后一公里”。

完善公益捐赠制度，打造“自我造血”机制。研究制定针对社会智库多层次的支持办法，完善公益捐赠制度，鼓励企业、社会组织、个人捐赠资助社会智库建设。对社会智库来说，短期可在明确智库定位并对捐赠者群体进行深入了解的基础上，建立一套筹款战略。长远还需踏实做研究，打造智库的思想创新能力，并在此基础上做好研究成果的转化与传播，为社会智库的“自我造血”机制打下坚实基础。

建立“旋转门”机制，打造人才聚集平台。尽快建立社会智库与政府之间常态化的旋转门机制。可通过定期留出政府职位，让社会智库专业人士挂职锻炼。同时，也可定期派出政府官员去社会智库任职、指导工作；允许有条件的社会智库建立博士后工作站等办法，解决社会智库的高端人才难题。

社会智库恰似思想领域的一群鲶鱼，是搞活思想领域的关键力量，就像改革开放初期，发展民营经济搞活了中国的市场经济。现在如果更多地鼓励社会智库的发展，同样可以搞活中国的政策市场，促成可持续的国家繁荣。

智库探索



□ 罗来军

功能定位问题

雄安新区建设无疑是一个庞大的、长期的、复杂的系统性工程，建设好该工程的首要因素是要确定一个明确的功能定位。习近平总书记明确指示，要重点打造北京非首都功能疏解的集中承载地，在河北适合地段规划建设一座以新发展理念引领的现代新型城区。依据习近平总书记的指示，雄安新区的功能定位要把握关键的两条：一是雄安新区是北京非首都功能疏解的集中承载地；二是雄安新区承接的是北京的非首都功能。

北京的非首都功能众多，在具体建设前应该明确哪些是非首都功能，这是雄安新区功能定位的关键。根据政治、经济、文化、科技、社会等因素的属性，雄安新区的功能定位应是承接北京产业企业的集聚区，以发展高端高新产业为根基，吸纳集聚创新要素资源。这一功能定位的实现方式是北京非首都功能中所有企业，以及与企业的管理和服务高度相关的事业单位和部委非核心部门搬迁到雄安新区。有了上述功能定位和实现方式，雄安新区建设就非常清晰明朗了。

行政管理问题

虽然雄安新区与深圳经济特区、上海浦东新区并列为三大国家级新区，但是，我们必须清醒地认识到，雄安新区的建设与深圳经济特区、上海浦东新区存在着很大差异。与全国的经济腹地相比，深圳经济特区、上海浦东新区本身就具备显著的区位优势和资源禀赋，国家设立特区和新区再给予便利的政策，二者就能够“自发地”实现经济发展与繁荣。但是，雄安新区明显不同，其周边是各种资源都十分优越的北京，其次是天津，雄安新区在多个方面皆居于劣势，即面临着“区位优势”。

成功建设雄安新区，就必须突破“区位优势”。突破这一困境，仅仅靠便利和优惠的政策是无法实现的，必须依靠科学的行政管理才能做到。有效的行政管理可设置为“中央统筹——雄安建设——专业支撑”的三角管理架构，即中央层面可考虑成立雄安新区建设工作领导小组进行统筹和指导；雄安成立雄安新区建设工作委员会，具体负责建设实施。此外，可考虑建立一个第三方的、由各种专家（城建、产业、科技、区域、管理等领域）组成的雄安新区建设专家委员会，对各种建设方案进行专业性论证和指导。

政府与市场作用问题

雄安新区建设要突破“区位优势”，某种程度上意味着在雄安新区的建设过程中，政府应该发挥主导作用。与此同时，也要在市场能够发挥作用的地方充分

发挥市场的作用。

那么，如何把握好雄安新区建设过程中政府与市场的关系问题呢？关键是要根据业务领域和建设事项的性质来界定政府与市场的关系。在新区建设规划、施工标准、管理机制、基础设施建设等领域，政府必须进行主导；而企业单位入驻、土地使用、资本投资、就业等领域，充分发挥市场的调节作用。

住房与土地问题

房地产热是雄安新区建设必须解决的一个重要问题，需要避免对土地和住房进行炒作。设立雄安新区的消息刚一公布，立即成了人们炒房争地的热土。为了根本解决该问题，雄安新区可以考虑采取“全覆盖+长时期的安居模式”，其基本做法是政府向所有雄安的居民家庭提供一套与其收入相匹配的住房，而且此政策长久有效，不会变更。“全覆盖+长时期”的模式能彻底阻断炒房获利的可能性，进而避免住房上的饥饿营销和长期炒作等各种炒房的可能性。其具体做法可以效仿新加坡的组屋模式。

雄安新区建设面积初期100平方公里，中期200平方公里。根据大城市平均密度计算人口，其初期将达100万人，中期达200万人。目前，我国许多大城市的人居住房面积约30平方米，以此进行估算，雄安需要住房面积初期为3000万平方米，中期为6000万平方米。根据人口增长情况，可建设相应的住房。解决了炒房炒地问题，雄安才能为企业和居民提供安定和有竞争力的环境。

北京企业迁移问题

为了更好地实现雄安新区对北京非首都功能的疏解，以及实现雄安新区自身的功能定位和良性发展，北京企业的迁移方式也是一个必须研究和解决好的问题。无论雄安新区的建设速度多快、建设质量多高，在一定时期内是无法追赶北京的资源禀赋优势的。即使从长期来看，北京仍将具有无法比拟的政治、科技、文化、交通等优势。如此一来，北京的企业，无论是国有企业还是民营企业，就存在一个迁入雄安的自觉性的问题。可能出现的一种做法是，在雄安设立分部、分公司、子公司等。这会导致北京“腾笼”却没有“换鸟”，进而影响北京非首都功能的疏解。

为了解决这一问题，可制定相关政策，采取有效措施，推动一些企业实现“整体迁移”。

京外企业入驻问题

雄安新区作为首都副中心，其建设是首都一体两翼中的一翼，以及京津冀协调发展中的重要组成部分，对北京和天津以外的各个省市的企业而言，显然具有较强的区位优势。北京以外的

企业将会很有积极性入驻雄安新区。

对京外企业入驻问题，应及早谋划，统筹安排，既要考虑京内京外企业进入先后问题，也要考虑究竟什么样的企业能够入驻的问题。而考虑的前提，必须是非首都功能集中承载地、体制机制创新的高地和高端高新产业聚集地。

城区建设问题

当前的新城区建设出现了一些比较严重的问题，可以概括为“功能缺失”“机能虚弱”。所谓“功能缺失”，即一些城市盲目扩张规模，尤其是住宅住房的过快扩张，而相应的城市功能却没有及时配套和跟进，出现缺失。主要体现为：住宅小区等建设起来了，而相应的基础设施与配套设施都没有规划，或者建设不到位，包括道路、学校（尤其是幼儿园、小学、中学）、诊所或医院、购物场所、排水系统、水电气供应、绿化等必要的城市设施缺失或不足。所谓“机能虚弱”，即随着城市规模的扩大，出现了人口膨胀、交通拥挤、住房紧张、环境污染、资源紧缺、社会管理混乱等突出问题，致使城市在工作、居住、出行、教育、医疗、治安等方面的承载和支撑能力有限，并且多种问题层出不穷。这些现象出现的根本原因并不是城市规模大，而是城市规划不合理、城镇管理落后、发展措施不科学等。

雄安新区建设务必提前预防当前城市建设中出现的问题，其基本的预防策略是学习和吸收世界城市建设的先进经验，坚决抵制和规避我国城市建设中的多种弊端，严格落实高规格的城市规划和建设标准。对违反规定的行为进行严厉查处，让高标准的城市规划真正落地。

区域融合发展问题

雄安新区建设的推动，势必会带来其与周边区域的融合发展问题。主要表现在两个方面，一是与北京市的融合发展问题，二是与周边的河北其他市县的融合发展问题。与北京市的融合发展问题是比较容易处理的，雄安新区定位于北京非首都功能疏解的集中承载地，一方面，雄安新区把高水平的公共服务、基础设施、联京交通建设起来，另一方面，把产业企业及相关事业单位等承接过来，雄安新区就较容易形成与北京市的融合发展。

但是，与周边的河北其他市县的融合发展是一个需要正视的问题，解决该问题的比较可行的方案是分两步走，在雄安新区的早期建设阶段，可集中优势资源实施大规模建设；而待雄安新区建设达到一定规模之后，发挥雄安新区的引领、辐射、带动作用，提升周边发展水平，逐步形成更广区域的融合发展。

战略参考

《关于加强中国特色新型智库建设的意见》(以下简称《意见》)印发后，各地掀起了智库建设热。然而，热潮之下推出的科研管理相关举措所显现出的问题表明，我们需要对新形势下科学构建内部科研管理体制进行冷静而深入的思考。

当前新型智库科研管理中存在的难题

机构同质造成资源浪费。许多单位新设的智库管理机构或决策咨询部门与原有的科研部门在工作内容、方式方法等方面具有较高的同质性。其核心业务均围绕项目管理展开，辅助业务也大同小异。这种同质性使得许多可以共享的资源被人为分割、重复建设，造成低效和浪费。

各自为战造成研究项目分散。新建机构同样发布课题指南，使得一个单位内部出现了科研项目、决策咨询项目及智库项目等多类课题指南。这些课题在内容要求、写作规范、课题检查、结项等方面的要求基本一致，使得研究人员无从区分课题性质、具体内容和写作要求。此外，个人研究成果或横向课题出现管理归属不清的问题。

标准不明确造成研究质量下降。许多单位对科研和决策咨询项目或没有具体标准，或标准相同，或标准模糊，致使研究人员不加区分地对待课题，原来怎么做现在还怎么做；还有的依据个人主观理解开展研究，其成果既不像科研成果又不像决策咨询成果。体制问题已在一定程度上干扰了研究，影响了质量。

理顺新型智库建设中的科研管理体制

高度重视新型智库建设。建设中国特色新型智库是党和国家的重要战略部署。《意见》确定了四类重点建设的智库，即党校行政学院智库、高校智库、科技创新智库和企业智库、社会智库，并确定高端智库建设试点单位。各智库建设单位谋划好、落实好、发展好是一项永无止境的光荣使命。

建立健全新型智库的领导体制和制度体系。首先要建立领导体制。智库建设涉及面广、难度大，必须加强领导。许多单位成立了以一把手为组长的新型智库建设领导小组，使得党委在智库建设上有了抓手，这一经验值得推广。其次要健全制度体系。主要是章程、项目管理、经费管理、成果评价与转化、国际交流与合作等制度。

完善现有科研管理部门的职能。设立新型智库建设领导小组就涉及到办公室问题。根据科研的基础地位和决策咨询转化的需要，办公室设在现有科研管理部门可能是最佳选择。其优势在于：一是树立了大科研的理念，理顺了科研和决策咨询的关系，避免了研究人员在科研、决策咨询、智库项目上的困惑。二是避免了机构重复交叉设置。三是有利于资源共享，通过改造升级现有系统，适应智库需要，节省了资金和制度成本。当然，科研和决策咨询在目的、外延和成果上确有不同，如果一个单位的决策咨询任务特别突出，另设决策咨询部门加挂智库建设领导小组办公室也可以考虑。

适当增加科研管理力量。新型智库建设是一项全新的事业，需要实现观念的转变和适当增加人力资源投入。在观念上，要从传统的以课题管理为中心转变到以智库建设为中心，既要考虑传统课题，更要关注智库项目，使科研管理主动融入智库建设之中。在人员上，有必要加强力量，组织完成科研成果向决策咨询成果的转化和构建人民群众向党和政府建言献策的渠道，从而完善智库管理的基本功能。

提高科研管理部门的保障能力。政治上，对课题要“看得清、选得准、把得住”，看清党和政府关注的重点、难点，选准符合专业方向的课题，把住成果的政治关、质量关；经济上要“有渠道、有重点、有监督”，争取更多的资金渠道，将有限的资金最大限度地支持重点课题，加大对资金使用的审计力度，保证资金使用效益的最大化；人才上要“引得来、用得好、留得住”，吸引热爱、熟悉、创新能力突出的科研管理人才到智库建设事业之中，创造条件以最大限度地发挥人才的作用，并用事业、感情和适当的待遇留住人才。

新型智库科研管理的冷思考

□ 赵斌