

[上接 P7]

# 中华智库影响力报告(2016)

4、智库议题设置与研究特点  
2015 年，我国智库在议题设置与研究方面具有以下三个特点：

第一，对国际关系议题的设置明显偏少。国内智库大多着重于对国内政策的研究，对我国对外开放过程中出现的问题讨论较少，未完全扮演好“二轨外交”的角色。如“一带一路”话题虽是我国智库研究的热点议题，但现有研究主要聚焦于国内省市和企业如何利用“一带一路”战略，对沿线国家以及企业如何消除疑虑、如何实现互联互通、平等互利等方面的思考非常少。

第二，侧重政策解释，对政策运用和评估关注不够。智库侧重对党和国家的战略和政策进行解释、阐述，对如何将这些政策落实到具体经济社会领域的思考不够。此外，从研究成果来看，少见对政策运用利弊的分析，政策评估也不多见。

第三，服务政府意识强烈，但对社会民生关注度不够。智库具有资政启智的功能，在为政府提交对策建议的同时，也要立足于民众。当前，我国智库的研究中更多体现出“上筹国计”，“下恤民生”仍显不足。

(二)基于重大活动的智库影响力分析  
以 2015 年智库重要活动(大事记)为分析样本，使用 Sci2 (Science of Science)对智库机构的活跃主体、合作关系、活动形式进行分析，发掘 2015 年我国智库之间的关系特征(大事记详见附件 1)。

1、传统型知名智库仍为活跃主体  
从智库在重大事件中出现的频次来看，2015 年活跃度较高的智库为：中国社会科学院、国务院发展研究中心、光明日报、中国国际经济交流中心、中国人民大学重阳金融研究院、中国与全球化智库、上海社会科学院、四川省社会科学院、山东省社会科学院、中国人民大学、复旦大学、紫金传媒智库、中国人民大学国家发展与战略研究院、重庆智库。这些智库多是传统意义上的知名智库，仅有小部分为新型智库。

2、合作突出“纵横”倾斜“三化”  
2015 年我国智库机构合作的两大主流模式是“领袖式”和“媒体式”，见图 11。“领袖式”是纵向合作模式，是指高影响力、高活跃度的智库跨国界、跨区、跨领域与其他智库进行合作的模式，见图 11(A)。典型代表是中国社会科学院、国务院发展研究中心与国内智库(复旦大学、上海人民政府、中共中央对外联络部)、国外智库开展合作。“媒体式”是横向合作模式，是主要依托权威媒介平台，开展智库合作的模式，见图 11(B)。典型代表是以光明日报为主导、其他媒体(中国社科科学出版社、高等教育出版社)和智库(国务院发展研究中心、紫金传媒智库)积极参与的形式。

智库合作表现出专业化特征。如中国人民大学重阳金融研究院与上海国际经济研究院、中国社科院世界经济与政治研究所合作，成为国际关系领域的领航者。中央民族大学、北京大学、国家民委、云南大理白族自治州在民族领域的合作。中国法制现代研究院、南京师范大学法学院、江苏高校区域法制发展协同创新中心在法律领域的合作(见图 12)。

智库更加注重国际化，与国外机构合作增强。社会智库在这一方面表现尤为突出，如中国与全球化智库和美国对外关系委员会、察哈尔学会和韩国国际文化交流院展开合作。

智库开始重视信息化，如四川省社会科学院与中国科学院成都文献情报中心合作(见图 12)，紫金传媒智库与中国社会科学文献情报中心合作(见图 11)。

3、活动形式主打会议和成果发布  
2015 年，我国智库活动的主要形式是座谈会，占到总活动量的 50%以上。其次是成果发布(占总活动量的 22%)、机构成立(占总活动量的 17%)。此外，智库合作、平台建设和政策法规是活动的补充形式。值得注意的是，网络平台的搭建成为 2015 年的重要特色，见图 13。

## 四、智库发展瓶颈及对策建议

(一)发展瓶颈  
智库的目标是生产思想、传播思想和影响决策。在实现目标的过程中，我国智库面临人才供给结构性失衡、思想传播路径拥堵、品牌建设意识缺乏、决策咨询制度执行不力等诸多问题。

1、人才供给存在阶层和分布失衡  
我国智库人才供给的结构性失衡表现在阶层和分布两个方面。人才阶层失衡的显性特征是金字塔型的人才体系缺“尖”，拥有扎实理论功底、大局观强、目光敏锐和较强组织能力的一流人才稀少。即便在国家级智库中，领军人才匮乏的问题依旧严重。人才分布失衡体现在机构、地域和专业三个方面。智库精英主要集中在高校、社科院、科研院所这些体制内的智库，地域则集中在“北上”。从专业来看，我国智库人才主要来源于经济、社会、政治、国际关系等学科领域，缺乏政策研究的专业知识和学术训练。

导致智库人才失衡的原因很多，难以流转是主因。不仅体制内和体制外的人才难以流转，体制内的人才也难以流转。“捆绑性”制约在体制内智库十分常见。如一些高校规定

其下设智库的招聘条件须服从学校统一规定，一部分党政智库招聘人才需要通过公务员考试。

2、智库分工模糊及考核导向不明  
当前国内新成立的一部分智库与其挂靠的科研机构是一套班子、两块牌子，智库专家实行全交叉兼职。此种应景而生的智库，在硬件上没有与其配套的机构实体，在软件上缺乏推进智库发展的制度支撑，智库与原机构分工模糊，发展定位不清楚，发展前景也不明朗。社会各界对智库专家的考核方法尚未达成共识，体制内智库持“论文 GDP 观”的仍占大多数，智库发展目标与工作考核脱节，“两张皮”现象比较普遍。

3、思想与建言渠道的“三”不畅  
渠道是智库咨政建言的发声通道，也是智库竞争力所在。目前，国内对渠道的认知，存在两种声音：一种认为渠道不是问题，关键是有无思想；一种认为思想是有的，重点是有无渠道。两种声音反映出同一问题，即思想与渠道的衔接不畅。此种“不畅”具体表现有三：一是体制内智库发声渠道较宽，体制外智库较窄。二是发声渠道“上宽下窄”。智库“国家队”发声渠道宽广，“地方队”发声渠道狭小。“国家队”既可通过内参等方式向中央及相关部门直接递送政策建议，也可通过起草文件、向领导人授课等形式传递思想。地方智库虽在民族、边疆、扶贫、地方治理、特色产业发展等领域有独到、深入的研究，但渠道缺失导致地方与中央的信息交流不畅。三是强势智库“发声”垄断化，弱势智库“发声”游击化。大部分社会智库没有向党委政府提交政策建议的直接渠道，一些智库主要依靠人才的个人影响力，依托朋友圈寻找渠道。此种亲情、友情类渠道因稳定性不高，增加了智库发声的风险，不利于智库展开持续性研究。值得注意的是，距离权力中心、经济中心较远的智库是“衔接不畅”这一问题的主要反映者。

4、智库传播意识和品牌意识薄弱  
一部分体制内智库，因资金和项目有稳定来源，缺乏竞争意识和品牌意识，普遍存在营销、传播能力弱，开放性不够等问题。一是智库与媒体的合作形式过于保守，不够开放。合作形式主要是专家接受媒体采访、受邀撰写文章。这与西方知名智库惯用的，主动就社会热点问题进行点评、定期向媒体传递研究成果、合作专版专栏等方式截然不同。尽管我国一些高端智库开始尝试开放式合作模式，如中国国际经济交流中心主办、中央人民广播电台协办定期开展“经济每月谈”，但总体上看，智库与媒体的合作意识仍旧偏弱，处在“自娱自乐”的状态。二是智库与媒体共生关系浅表化。只有少数智库与媒体签定了合作协议，大部分智库与媒体合作是事件性、临时性的，有的还只是专家的个人行为。三是智库很少设置专门的媒体营销部门或专职人员，进行成果包装和营销策划。

我国智库数量发展虽快，但质量发展未同步。很大一部分智库缺乏专业特色，发声国际的能力不足。一些智库的定位不够清晰，缺乏蜚声海内外的领军人物，没有持续推出高水平的智库产品，影响国际国内重大决策的标志性事件极少，未能形成智库品牌。面对重大问题(如南海)、经济转型等挑战，能够提出破题良策、设置重大公共议题、主导国际话语权的高水平智库不多。

5、决策咨询制度贯彻落实不到位  
决策咨询制度既能促进决策科学化、民主化和法制化，也能为政府分摊决策风险。目前我国各省市、部委已成立了决策咨询委员会，许多地区也制定了“重大行政决策专家咨询论证制度”，但制度的执行效果并不理想。首先，专家咨询委员会是行政机关下设机构，决策咨询易被政府主导，专家咨询结果易受干扰。其次，有的咨询沦为走过场、摆样子，没有体现程序正当、过程公开。第三，有的重大决策需要专家在很短时间内做出判断，专家无法进行充分论证。第四，有的重大决策缺乏备选方案，专家咨询达不到实质性效果。第五，专家在咨询论证过程中有权无责，责任制度缺失。

(二)对策建议  
新型智库建设是对过于封闭、过度重视官僚系统利益的旧的决策体制的回应，也是鼓励思想解放、带动思想生产和传播，撬动决策制度改革的良方。我们认为，中国智库的发展要关注五点：第一，发展不能过快，不能急功近利，搞运动式大干快上。第二，要在鼓励思想集聚的同时，鼓励思想辐射，保持区域发展的适度均衡。第三，弱化圈层结构对思想供给的负面效应，突破“距离衰减律”法则的制约。第四，既要鼓励智库多样性的存在，又要防止既得利益集团对思想市场的垄断。第五，目前智库应聚焦于国际关系，但下一步要更多体恤民生。

1、形成建言渠道畅通的思想市场  
为智库发展营造宽松、有序的外部环境，培育良性竞争的思想市场。第一，通过开放更多的政策表达渠道形成思想观点良性竞争的局面。在鼓励现有渠道更好发挥作用的同时，依托高校、科研院所或智库联盟建立中央、省市重大问题对策建议征集办公室。该办公室为常设机构，通过组织重大问题专家辩论，重大课题“背靠背”研究，建立和运行政策观点

征集网络平台等，拓展智库政策的表达渠道，鼓励思想观点的竞争。第二，透明化决策咨询的全过程，健全公共政策公示制度、听证制度，让智库更深层次地介入重大问题的决策过程。第三，拓展优质对策建议传播渠道，通过向知名媒体推荐，以内参、文稿等形式向各级市、县、乡政府传达，鼓励智库机构以培训、专家授课等方式实现智库成果的向下转化。

2、健全公开多元的决策咨询制度  
开放的、多元化的决策咨询制度是实现决策科学化、民主化和制度化的重要保障，有利于催生高水平的决策咨询方案，促进智库下真功夫、花大力气提高咨询水平。第一，完善重大决策专家咨询、论证和评估制度。将专家咨询环节纳入行政程序，构建专家意见的回应机制和社会监督机制。明确专家咨询论证的权责，专家对被采纳的建议和方案所产生的后果承担相应的责任。第二，引入重大决策公开辩论机制，鼓励专家学者和智库参与公开辩论，说明决策方案的理由。第三，完善专家咨询系统建设，统筹协调政策研究室、参事室、科技顾问团、重大行政决策专家咨询委员会、科研院所、高校、学会、民间组织和机构。第四，建立健全领导干部重大决策问责、终身追究和责任倒查机制，完善监督制约机制，开展重大行政决策规范化试点。

3、强化对外传播和话语体系建设  
中国需要智库放眼全球，发声世界，积极发挥“二轨外交”的作用，建立与国家经济地位和国际影响力相称的话语体系。第一，推动高端智库交流方式和传播方式创新。沟通做到先“融”后“通”，考虑语境，不强硬性输出。传播既要有国家级媒体的发布，也要积极采用新媒体平台。要储备培养一批理论水平高、政策把握准、外宣经验丰富的人才。第二，社会智库具有较高质量的自主性和自治性，具有二轨外交的优势。在国际关系领域、国家重大经济社会领域，选拔一批社会智库，通过项目支持、人才柔性使用、国际交流等形式，促

进智库国际化，达到“联中外、通世界”的目的。第三，鼓励智库进军海外市场，为他国经济社会发展提供“外脑”服务。

4、深化智库与媒体共生共享机制  
促进智库与媒体合作形式多样化、交流制度化和分工精细化。第一，鼓励智库与外媒内媒加大合作力度。推动智库通过报纸、电视、杂志、网站，以及博客、微博、微信、Facebook、Twitter 等新兴自媒体对智库思想、观点和成果进行传播。第二，促进智库与媒体交流稳定化、制度化，通过建立稳定的合作关系和沟通交流机制，实现信息和渠道共享，人才和渠道的整合。第三，鼓励智库外包传播服务，以分工细化实现传播专业化。第四，丰富智库与媒体的融合的形式。鼓励智库与媒体共享共用智慧资源，共同承担项目，进行产品生产、传播，合作开展人才培养。

5、提升信息意识和数据处理能力  
除人才以外，未来的智库之争集中体现在“信息意识”和“数据处理能力”两个方面。第一，鼓励智库之间资源共享、信息互联互通，鼓励智库通过数据交流、开放专业数据库获得合理收益。第二，鼓励有条件的智库拓展海外情报收集能力。第三，鼓励智库根据学科特长建立“专属数据库”，契合专业优势和国内外重大议题进行信息收集、整理、分类和积累。第四，引进和培养高水平分析人才，结合大数据、互联网，开发研究所需的方法和工具，实现分析研究过程的规范化和分析结果的科学化。第五，结合政府信息公开制度，打破政府对非涉密信息的垄断，尽力消除部门间非涉密信息的壁垒，逐步实现政府数据、信息向智库开放。

6、创新智库人才培养和考核模式  
建立健全适合智库发展的人才培养机制和考核机制是提升智库治理水平的重要内容。第一，依托大学重点学科，建立公共政策专业人才培养基地。培养既有深厚专业理论知识，又能高效解决问题的跨学科创新人才。

