

# 揭秘 官方智库： 谁在直通 中南海？



智库，被称为“影响决策的人”。家庭联产承包经营制度、农村最低生活保障制度……背后都有智库的身影。十八届三中全会提出的实行官邸制、放开二胎亦是智库建议。你知道中国智库江湖图谱中的“绝代双骄”和“七大门派”吗？

从社会主义市场经济建立到推进农村改革，许多重大决定的诞生，都离不开为决策者出谋划策的重要力量——智库。他们被称为“影响决策的人”。在十八届三中全会召开前夕，国务院发展研究中心就公开了其本次全会提交的“383”改革方案总报告全文，受到了社会各界广泛关注和轮番解读。

近年来，中国智库在政府决策过程中逐渐发挥着越来越大的影响力。今年4月，习近平对建设中国特色智库做出重要批示，把智库发展提高到了国家战略高度，并提出要建设“中国特色新型智库”。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。

智库，英文称“ThinkTank”，即智囊机构，也称“思想库”，指由专家组成的、多学科的，为决策者处理社会、经济、科技、军事、外交等各方面问题出谋划策，提供最佳理论、策略、方法、思想等的公共研究机构，是影响政府决策和推动社会发展的一支重要力量。

## 智库前传：绝代双骄

据统计，中国现有研究机构2500多家，专职研究人员3.5万人，工作人员27万人。其中，以政策研究为核心、直接或间接为政府服务的“智库型”研究机构达2000家。这种“智库型”研究机构又可细分为三类：官方智库、高校系统智库、民间智库。

在上述三种智库中，中国官方智库多以报告和内参的方式建言献策，其影响常体现在党代会报告、中央全会相关会议、五年规划和政府工作报告的形式中，而这些文件往往是某段时间的纲领性文件。由于体制内的生存模式和其角色的重要性，官方智库较高校智库和民间智库更具神秘色彩。

改革开放初期，旧有决策模式受到挑战，中央需要制订很多改革方案，便搜集各部委人才，不定期到中南海讨论研究，后逐渐成立研究机构。那时，中央农村政策研究室和体制改革研究所曾是官方智库中的“绝代双骄”。

1982年至1986年，连续5年，中央每年都颁发关于农业问题的“一号文件”，其中中央农村政策研究室发挥了重大作用，是家庭联产承包经营制度的直接推动者。

体制改革研究所是改革的“参谋机构”，负责设计改革总体方案、起草体制改革规划，是上世纪80年代最有影响的“思想库”。央行行长周小川曾任体改所副所长，著名经济学家张维迎也曾在体改所工作。

## 智库江湖： 七大门派各有所长

在官方智库中，中央政策研究室是中共最高智囊机构，中央党校和社科院经常参与起草党代会报告，国研中心、发改委宏观经济研究院是国务院的经济智囊，国务院研究室也常参与重大经济决策的调研，国家行政学院则是国务院的政治智囊。

中央政策研究室是中共中央直属机关，专为中央政治局研究政治理论、政策及草拟文件。

中央党校是党的哲学社会科学研究机构。党的十一届三中全会前后，在胡耀邦主持中央党校工作期间，中央党校推动了著名的真理标准问题大讨论，为恢复党的实事求是思想路线、实现全党工作重点的转移起了重大作用。

1992年6月9日，时任中共中央总书记的江泽民到中央党校就确立市场经济新体制制作了报告，就当时的市场经济是姓社还是姓资等重大问题进行了论述。其后历次党代会前，最高领导人都要去中央党校“吹风”。

除了政策研究外，官方智库还担负着草拟文件的任务。中央政策研究室为中央政治局草拟文件，中央党校和社科院常参与起草党代会报告。

国务院重大政策出台前夕，往往会先在国家行政学院办一个省部级专题研讨班。国家行政学院和国务院发展研究中心是“一政一经”两大国务院智库。为十八届三中全会提交“383”改革方案的就是国务院发展研究中心。

发改委宏观经济研究院直接参与有“小国务院”之称的发改委

的政策研究和制定。如，提出了以公有制为主体的社会主义市场经济体制的一些基本特征。而国务院研究室则会负责起草政府工作报告。

除上述七大智库外，官方智库还包括中央编译局、国务院参事室、中国科学院、中国工程院、军事科学院、国防大学等。

## 如何将报告送达最高层？

在中国改革日益复杂的背景下，决策者开始更为开放地倾听各方声音。而为经济与改革定调的三中全会，成为各路智库、机构与研究者们“推销”各自改革方案的隐形赛场。

2013年10月底，十八届三中全会前夕，一份来自部级官方智库、简称为“383”的改革方案横空出世，迅速引发各界关注。

事实上，这不过是千百份试图影响决策的报告中的一份。这些方案最重要的推销对象，便是决策层。问题的关键是，如何将报告送达最高层。

一般而言，官方智库可以通过内参或送阅件向上直接传递意见建议。

中国国际经济交流中心(下称“国经中心”)常务副理事长、前中央政策研究室副主任郑新立表示，这次国经中心提交的改革方案，主题是“建立一个能促进发展方式转变的体制机制”，具体对策

和建议包括，建立衡量发展方式转变的评价指标体系、分配制度改革、国有企业改革、鼓励创新、放宽金融行业准入、土地制度改革等内容。

这套方案由国经中心理事长、前国务院副总理曾培炎“挂帅”，“组织了一个比较强大的研究班子”。郑新立介绍，报告直接送给了最高层。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授常修泽表示，2003年在十六届三中全会决议起草期间，他为起草组提供了关于建立现代产权制度的研究报告。报告完成后，他通过宏观经济研究院交给发改委，再由发改委递交上去。

官方机构不但传递意见的渠道畅通，也会比较及时地得到高层的反馈。据国务院发展研究中心官网提供的数字，2012年中心报送各类研究报告572篇，党中央、国务院领导同志对其中145

篇报告做出批示271件次。

相比之下，民间智库的声音就不是那么容易反映到决策层。在中国(海南)改革发展研究院(下称“中改院”)院长迟福林看来，通过和媒体合作，可以把一些建议呈给相关部委和领导。

另外一个方式是举办高水平的研讨会，也可以扩大民间智库的社会影响力，从而增加对决策的影响力。

以中改院不久前举办的“2013新兴经济体经济政策论坛”为例，除了有来自四川、云南等25个省市地方决策部门的代表外，还有商务部、外交部等中央部委的代表。在会上，中外多家智库的学者对包括中国在内的新兴经济体的转型、市场化改革等发表了看法，不少参会的官员表示收获很大。

要想更好地“推销”，除了渠道，报告的包装也很重要。呈送给领导的版本与课题组形成的报告原文往往并不相同，而是经过专门的研究员字斟句酌地重新写作，成文更加精炼、可读性更强。一位参与“包装”的智库成员说，“跟记者写文章一样，讲究‘倒金字塔’结构和新闻元素，得让领导看了有阅读欲”。

比如，拟标题就是一门学问。这位人士说：“‘当下经济风险与应对’就比‘当下经济形势与应对’更能引起领导的兴趣。”

为了方便高层领导阅读，递送的报告字体要比较大，“一般规范是办公软件的‘小三’号字”。

关于政策建议的采纳率，一位智库人士认为，“最重要的还是选题，看选题在当下是不是足够重要，是不是能有助于解决当下的主要矛盾和风险”。

## 智库的“兴奋”与“遗憾”

在一次座谈会上，迟福林给时任国务院总理温家宝讲了一个故事。

那是在一次去农村的调研中，迟福林看到一位老人只有一条腿，家里还有一位老太太卧床不起。他问乡镇干部这样的家庭能否得到补助，得到的回答是申请了3个月给了5元钱。“我当时和总理说，这事我听了很心酸。农村应该尽快建立最低救济制度”。

2006年，迟福林在参加温家宝总理主持的“十一五”规划座谈会时，再次提到农村救济制度的问题。当时规划中这样写，“十二五”期间国家鼓励在有条件的地区实行农村最低救济制度。而迟福林认为，应该在“十一五”末期就在全国内建立这项制度。

第二年，国务院发出了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，比原计划提前了四五年。“我们感到很高兴。无论是不是我们提的建议起了作用，但我们的建议和中央的决策是一致的。”迟福林说。

国务院发展研究中心研究员倪红日却有些遗憾。

1997年亚洲金融危机后，中国在财政政策上面面临选择：是继续适度从紧，还是调整为适度放松。时任总理朱镕基要求包括国务院发展研究中心在内的各有关部委提出建议。

“我们建议应该扩大国债。”倪红日说，国务院采纳了这个建议，扩大了国债发行用于基础建设。可是发债是有界限的，虽然中央重视风险控制，但后来一些地方政府突破了限制，大量靠发债解决发展中的问题，导致债务规模不断扩大。

倪红日说，一些建议虽然在当时解决了问题，但如果智库人员在政策跟踪上做得不足，不能够连续地提供决策建议，可能就会留下遗憾。

(据《中国新闻周刊》)