

决策背景复杂化态势与 智库建设科学应对的探讨^{*}



樊 杰^{1,2,3}

1 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

2 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

3 中国科学院大学 北京 100049

摘要 结合集中学习和专业实践,文章构筑了在区域发展战略和空间规划领域进行服务决策的智库分析框架。在国际环境方面,讨论了地缘战略调整对地缘关系的影响、经济全球化向国家和地方保护主义转向、可持续发展的全球共同责任,以及新科技革命引发新一轮产业革命等问题,阐述了全球发展正在步入一个前所未有的新阶段的判断。在国内发展方面,围绕治理能力现代化主线,讨论了治理能力长期存在的缺陷、当前体制机制改革面临的困境、未来优化发展路径面临的挑战以及新矛盾和新问题,论证了治理能力现代化在实现我国第二个一百年目标中的重要性。基于决策背景复杂化态势的解析,围绕智库建设科学应对提出了4个方面的建议:智库建设的底线是不说外行话、没有深入细致的研究就没有发言权、中科院的智库应更加注重基础能力的建设、智库建设的生命力也在于形成自身监督与不断完善的机制。

关键词 决策, 智库, 科学化

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.12.011

1 集中学习收获的一个分析框架

2016年8月28日—9月8日,笔者参加了第21期无党派人士理论研究班的学习。中央统战部六局精心设计的课程和学术大家的讲解,使我收获了许多知识,也收获了一个建言献策的分析框架。结合自己长期以来在区域发展战略制定、重大城镇化和国土开发规划等领域的专业实践,特别是从参与主体功能区规划、资源环境承载能力评价与预警以及空间规划体系、京津冀协同发展战略、扶贫和生态补偿机制创新等研制与研讨工作中积累的认

^{*}修改稿收到日期:2016年12月8日

识, 将其进行整合和拓展, 深刻认识到决策的国内外背景越来越复杂, 不确定性越来越强, 我们又处在了一个新的重大变革、转型的时代。将收获的建言献策的分析框架凝练和提升, 对服务决策的智库建设科学化就有可能产生良多启迪。本文就按照这一分析框架(图1), 对决策科学化的国内外背景和现实需求进行讨论, 进而对智库建设的应对策略进行了探讨。

2 全球发展正在步入前所未有的新阶段

第二次世界大战以来全球秩序经历了一次翻天覆地的重构过程, 当前, 全球发展又在步入一个前所未有的新阶段。全球化转向, 有可能重塑东西方冷战结束以来新的地缘关系^[1]; 在加速现代化进程中适应有限资源和环境的压力, 将极大地促使新科技革命的到来; 承担全球共同责任及重新审视人类福祉高级阶段的目标取向, 也在推动人类步入一个新的文明时期。总之, 全球背景下的发展使目标越来越多元、实现目标的过程越来越多样, 决策和管理对科学的需求也随之越来越紧迫。

2.1 地缘关系转向更加注重生存与发展权和资源控制力

很长一段时期, 地缘政治基本决定着全球地缘的基本特征。以美国为代表的西方阵营同以前苏联为首的东

方阵营之间的冷战及其衍生品, 塑造着国家之间和地区之间的基本利益关系^[2]。此外, 在东、西冷战的基本格局之上叠加毛泽东主席对全球的3个世界划分的格局, 就能够很好刻画出全球地缘关系和利益关系的基本特征。也就是说, 意识形态、社会制度和经济发展水平对前些年全球地缘特征的解释力度可以达到相当高的程度。随着东西方冷战结束, 国际地缘关系、全球战略格局以及国防安全策略变得更加复杂, 在“同一个地球”的前提下, 对全球影响力和控制力的追求, 意味着对发展的资源条件占有和支配的能力的强弱, 意味着拥有生存和发展的权利和空间大小, 意味着国家和民族兴盛繁荣的根本利益。政治所界定的“敌”和“友”的阵营关系, 被多重利益需求和多重责任担当所模糊, 国家间关系所表征的地缘特征较冷战时期更难以识别。在新的地缘关系中, 谋求符合中华民族根本利益的应对路径, 就更需要因时、因地、因事进行短期策略选择和长期战略安排。

2.2 已出现国家保护和地方壁垒抬头的逆全球化苗头

过去半个世纪左右的经济全球化进程, 助推了世界经济的增长和一些国家经济的繁荣。在全球化——两种资源、两种市场对全球生产要素进行优质配置的条件下, 全球范围内的产业进入人类历史上最蓬勃发展的时

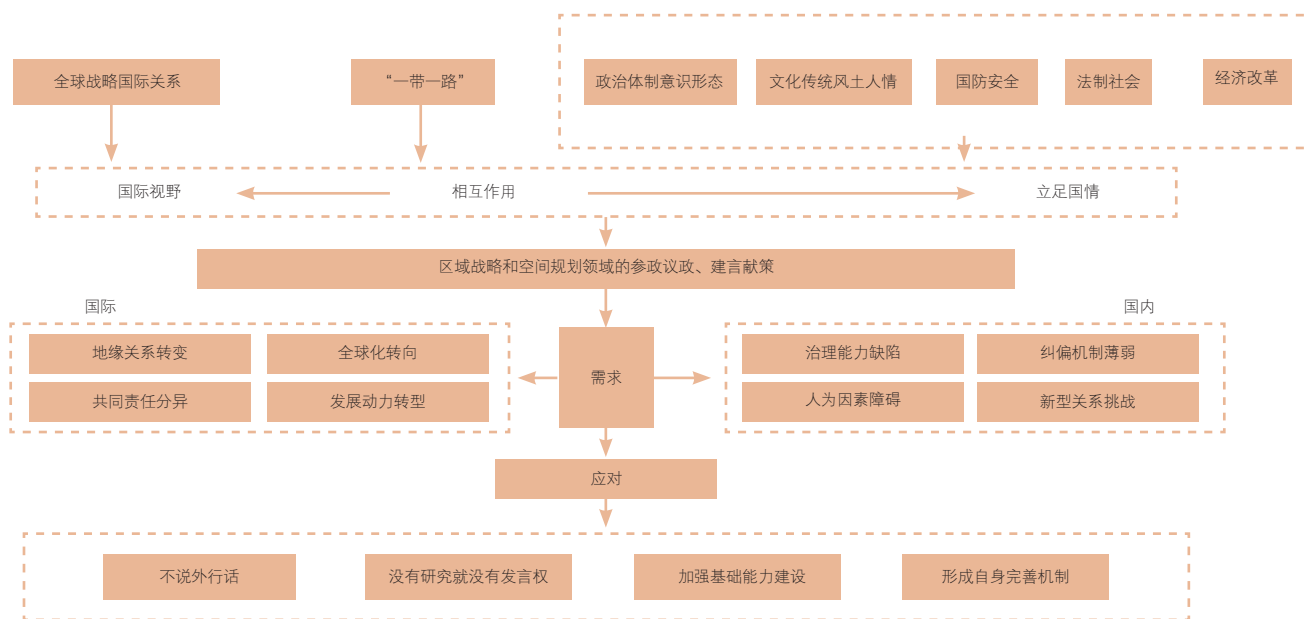


图1 以区域研究为主题的服务决策的智库分析框架

期,产业经济提供生产和生活资料的能力的增速开始超越人民生活水平改善的需求能力的增速,产能的全面过剩已成为经济全球化产生的一个重要结果。对已经完成了工业化和城市化的发达国家而言,资源 and 市场格局的稳定便成为产能过剩时期的客观需求。新兴工业化国家的快速发展以及欠发达国家工业化步入中期阶段,意味着资源占用格局和市场划分格局将面临重新划分,在产能过剩阶段,这种重新划分往往意味着发达国家的制造业、原材料工业等领域就业岗位的大规模丧失,中产阶级队伍将趋于缩小而出现不稳定,从而有可能动摇国家的社会基础和发展能力。因此,全球化既得利益的国家 and 地区的保护主义重新抬头,就有可能成为他们的共同选择。这就客观要求我国在应对全球化的发展模式和发展路径时须适时转型,创新新背景下开放新战略和民族复兴之路。

2.3 世界各国在温室气体减排方面越来越多地承担起共同责任

世界发展步入一个新阶段的另一个重要标志,就是将保护地球环境、减少碳排放、维系全球可持续发展,确立为各国共同承担的责任,这已得到包括中国和美国等大国的承诺。在20世纪70年代提出可持续发展理念并于80年代通过联合国共同纲领的时候,我国对可持续发展的理解,是把发展作为第一要务,可持续性放在其次的地位^[3]。这一理解和对策也同样适应于全球范围,也就是说,环境保护的责任与发展权利之间存在着这样的关系,国家经济越是发达,其对可持续性的追求便越积极。而恰恰是这些发达国际在造成全球气候变暖的过程中贡献更大^[4]。当倡导共同责任的时候,在很大程度上也是对后发国家走怎样的工业化道路提出挑战,这种挑战意味着不能或不便继续延续以资源环境为代价的增长模式,而资源节约和环境友好的发展模式将会增加发展的成本。在全球竞争的大背景下,发展成本增加意味着竞争力的下降、意味着发展权利的削弱。这一原理,其实也适合我国在未来进一步实现现代化过程中同发达国家

竞争的情形,在承担共同责任的载荷中迈向现代化的难度将无疑会有所增加。

2.4 科技创新驱动发展成为新科技革命引发新产业革命的必然选择

世界范围内历次产业革命,都是由科技革命引发的。我们当前又处在新科技革命的前夜,3D打印制造技术、量子通信、大数据和云计算、新能源和新材料等,将会重塑产业体系和全球生产网络^[5]。无论是提升国家产业竞争能力,还是改善人民生活水平并符合生态文明的要求,实现经济发展的驱动力向科技创新转型成为我国和世界多数国家的必由之路。但一个难以逾越的难点是,全球范围内存在着国家间科技创新能力的巨大差距,并且这种差距的程度往往较经济发展水平现状的差距更大。这就意味着,在实现科技创新驱动发展的新一轮竞争中,发展中国家和欠发达国家在转型的起跑线上便处于落后的地位,这将可能导致未来国家间发展水平的差距持续扩大^[6]。中国能否在科技创新中提升自己的发展竞争能力、能否在科技创新促进发展中国家的进程中担当主角,也还没有在战略、规划和实施中给出清晰的答案。

此外,发达国家是否在未来发展中另辟路径,以求占据发展理念和综合发展水平的制高点,可能是我国高度依赖传统或经典发展路径的发展模式所遇到的前所未有的挑战。日本正在研究收入不增长、基本消费结构稳定的形态下,怎样实现后现代化比当今还要幸福的发展模式和目标。如果我们忽视了这一点,就有可能出现这样的结果,当我们实现数量指标表征的高城市化和高工业化的时候,现代化的品质却是低水平的。

3 我国治理能力现代化成为当务之急、重中之重

全面建成小康社会和基本实现现代化是我国“两个一百年”奋斗目标。其中,基本实现现代化的任务更为艰巨。我国现代化水平的最大差距或者说实现现代化的

最大薄弱环节,就是治理能力和治理体系现代化水平还不够高^[7]。我国的治理能力不仅较国外发达国家在许多方面有一定的差距,也同我国自身的经济发展水平及国民素质水准形成了较大的差距^[8]。仅从区域战略和空间规划方面看,当第二次世界大战之后德国跃居全球经济体量第二位时,德国的空间管制体系已经完全成熟,空间规划、战略和重大项目评估以及开发管制等的法规建设已经基本完善,并在国家和地方国土空间开发和保护中发挥着重要作用^[9]。在日本替代德国成为世界第二大经济体时,日本也已经进行了3次全国国土空间总体规划,建立了包括严格的环境保护制度在内的区域治理体系,有效地保证了日本在实现现代化进程中,国土空间开发适宜,美丽家园建设有序。尽管我国已经成为全球第二大经济体,但空间管制体系不健全,顶层设计缺失,战略策划薄弱,区域政策碎片化,这些都已经成为制约我国现代化进程的主要矛盾。因此,党中央将治理能力现代化提升到社会经济事业现代化的首要地位,是完全正确的决定。之所以治理能力现代化差距很大且落后于经济发展水平,是因为治理能力现代化面临的困难较发展经济更大,如果没有科学设计和科学指引,治理能力现代化的进程将有可能是比较艰难的。

3.1 治理体系不健全是制约我国现代化建设的主要问题

从区域战略和空间规划的角度评价我国治理能力建设,存在的主要问题是治理体系不健全,主要表现为:

(1) **长期战略缺失**。虽然我国曾一度是完全计划经济国家,但至今尚无一幅指引我国未来20—30年发展的国土空间开发利用的布局蓝图,而“美国2050”“欧盟2050”“荷兰2040”等都已纷纷出笼,今天发达国家的国土和家园面貌正是几十年前的规划指引下形成的^[10]。由于我们缺失长期战略,从上而下形成了短期决策的行为习惯和思维定式,一届省市领导一个说法已经成为我国治理表现的常态。缺失长远战略指引的短期决策一旦失误,往往是根本性的失误,常常造成巨大的损失。习近平总书记提出的“按照一张蓝图干到底”的要求就是

要解决这一问题。

(2) **没有基于顶层设计的规划体系**。我国无论城市规划还是逐渐涌现出来的区域规划,往往是片段式的,不成体系。这就造成了下层位规划的盲目性,比如,几乎所有的城市规划都简单地选择城市规模增长作为规划目标之一,如果将全国每个城市规划的人口增长预测和土地需求加总,就会出现一个超大、过大的结果。有些规划似乎有了体系,但从战略到规划再到实施方案,往往是上下一个“分辨率”,不落地、不具体、不具备可操作性,难以作为行动的依据。一旦出现顶层设计的战略失误或具体实施过程中的巨大偏差,也不具备纠偏机制。我国往往是采取新战略、新提法替代老战略、老规划的方式,继承式的创新、吸取教训和借鉴经验以提升规划质量等几乎被忽略。

(3) **往往突出单因素决策过程**。追求GDP的年代不顾及生态和社会效益,现在又以追求城镇化速度和城镇水平为取向,而忽略城市化质量和城市建设品质,决策和管理往往不关注综合效益,决策管理过程具有简单化的倾向。

(4) **政策时常出现一刀切的失误**。决策缺乏精准性,中国是一个地域辽阔、发展条件和发展基础差异性很大的国度,一个地区适用的政策有可能在另一个地区是不适应的甚至是错误的政策,而长期以来,一刀切的决策方式已经成为决策通病。总之,我国治理能力和治理体系存在的核心问题在于,政府在整个治理体系中没有解决好缺位、越位等问题。中国社会主义事业建设已经半个多世纪,中国成为第二大经济体也已成为现实,但政府决策定位的问题尚未解决好,这成为我国现代化进程中存在的最关键的问题。

3.2 全面深化体制机制改革过程中尚未健全纠错纠偏的机制

“十八大”以来,党中央一系列英明决策就是在引导我国治理能力现代化和治理体系现代化,包括执政党反腐倡廉提高执政能力、全面深化体制改革健全社会治

理体系、加强法制把权力关进制度的笼子、建设生态文明等“五位一体”的战略布局^[11-13]等。在现实发展中,英明的战略部署在实施过程中却同预期存在一定的差距,究其原因之一,就是我国尚缺乏纠错纠偏的机制,即使顶层设计和战略决策是合理的,但在实施中依然“穿新鞋走老路”。因为,制度惯性、政策实施主体依然发挥着作用,没有及时适时有有效的纠偏防错的机制,从政策下达之日起,不同层级贯彻过程就成为偏差放大的过程,时间越长意味着离差潜力不断酝酿并不时发作。加上许多管理者习惯于“要么不做,要做就只争朝夕”,没有时间磨合政策、没有机会完善机制。不断的失误、不断的新政达不到预期,就有可能带来群众对改革信心、信任的减弱,从而又成为制约深化改革、建立治理体系的新难题和新障碍。

3.3 激发人的主观能动性和创新发展理念均面临着严峻挑战

治理能力现代化,成事在人、首先在决策管理者。决策管理者出现的不按照制度行政执政,成为法制不健全的一种表现形式,对社会进步和国家现代化带来很大损害。社会发展转型和构筑现代治理体系,首先面临的是既得利益者因利益丧失而形成的障碍。因此,我国推进治理能力现代化的紧迫需求,需要全党全国的领导干部齐心协力共同奋斗,而恰恰这个时期既得利益者的消极情绪以及转型中一些管理者的被动情绪,使得改革创新的主观能动性与当年改革开放、大力发展经济时期相比有所差距。此外,也如同当年实现“四个现代化”时期观念转变是首要前提一样,治理能力现代化也需要观念创新。但难点在于,如果说当年转变观念是有着可效仿的理论、可模仿的路径的话,今天和未来治理能力现代化却很少有现成的、适用的理论为指引,必须进行理论创新、用新理论再来武装头脑,必须杜绝教条主义、形式主义的“对付改革”^[14]。比如,我们如何理解和正确发挥制度的优越性并使之在实现中华民族伟大复兴中国梦的征程中得以广大?我们追求的更高级的社会主义

事业目标发育条件和实现路线图如何?我国走新型城镇化和新农村建设的“新”字是如何合理体现而符合现代化规律?等等,如果这些命题没有破解,我们就无从对目标导向有清晰的认识,就难以合理地去规划布局美丽中国的蓝图和把握第二个一百年目标的愿景。

3.4 发展中的新矛盾又为治理提出了新难题

在我国实现现代化过程中,以资源环境为代价换取经济发展的方式已被认为是不可持续的发展方式,因此,绿色发展重点就是要解决人口经济与资源环境之间的关系。我们在主体功能区中列出了优化开发区和重点开发区,原来设想是优化开发区资源环境瓶颈制约已达峰值,必须转型优化提质发展;而重点开发区域资源环境尚有潜力,可作为人口经济进一步集聚的主要接纳地^[15]。进一步深入研究表明,我国城市化特别是城市群区域基本处于资源环境承载能力超载的范围,连接城市群的重点轴带地区的资源环境承载能力也临界超载,这就意味着未来如何在绿色发展的要求下实现经济稳定增长和城市化水平稳步提升,面临着前所未有的困难。当中央提出创新发展,要求通过科技创新驱动经济增长,区域总体战略中确定的大开发的西部、需要振兴的东北都是我国科技创新能力落后的区域,其与发达的东部地区的科技创新能力的差距,要远远大于现实经济发展水平的差距,创新战略如果不兼顾这一发展差距的均衡,就意味着同共享发展、协调发展的理念产生一定的不吻合。此外,经济发展与社会进步不同步,富裕阶层社会责任感没有建立起来,当实施开放发展,特别是在“一带一路”走出去的战略实施中,忽略社会责任、忽略发展观念、忽略人与人之间的相互尊重,在投资国引发与当地政府和民众、与当地雇工的矛盾,如果这种矛盾进一步激化,将反馈成为阻碍开放战略实施的因素。若进一步思考开放战略对我国民族产业壮大和国有经济发展的影响,更是一个复杂的系统工程。总之,这些新发展阶段出现的新问题,相比过去30多年改革开放面临的困难而言,更加复杂且无参照物可对标,解决新问题的挑战就来得更大。

4 智库建设科学化的应对策略

4.1 智库建设的底线是不说外行话

面对决策科学化的要求,提高治理能力现代化水平的要求,智库建设首先应该持守的就是把建言献策的基点建立在专业视角、专业问题上。

专业视角是指对相关问题从自己专业的视角,也就是从特定的维度和一个侧面,对复杂的治理和决策问题进行的参议和献策。事实上,任何一个复杂事物,只有从不同维度、不同侧面对其有深刻的认识,才能勾画出复杂事物的全息影像、揭示复杂事物的内在错综关系、反映复杂事物的方方面面的影响^[16]。因此,从专业视角审视复杂事物,不强求给出全面判断,只要能够从一个侧面将问题讨论到位,对合理决策都将是有所帮助的。某种意义上说,综合各种不同侧面的认知、集成不同维度的结论,其实正是政府管理和公共管理——也就是说政府理所当然的作为。从专业视角对复杂事物的一个侧面的深刻认知,是政府科学决策的基石。

就专业问题进行的建言献策,就是从专业领域问题延伸到政策方面的研究和咨询。学会对专业领域合理发展的政策背景、政策杠杆和政策效应的分析方法,补充完善专业研究领域中对政策研究的知识缺陷,无疑是有专业知识和专业背景的智库提高建言献策能力的主要途径^[17]。总之,侧重不同行业的智库从专业、行当的视角审视资源环境和经济社会发展的问题,都能够对专业和行当发展的政策予以关注并提出相应的咨询建议,这无疑是保障决策科学化的必由之路。

总之,智库建设的底线是不说外行话。应避免脱离专业视角和专业问题的神侃,应避免过多比重的非专业咨询建议,这将影响决策科学化的效率,甚至阻碍决策科学化的进程。此外,由于每个人都生活工作在特定的地区和部门,往往受区域和部门的局限,而在持守不说外行话的同时,难以避免地区和部门利益的影响,这是可以理解和接受的。但是,如果过多地将“屁股指挥脑袋”的建言献

策推到智库一线,将是对智库本身的最大伤害。

4.2 没有深入细致的研究就没有发言权

要将内行话结合政策内涵讲好,就必须搞好调查研究。必须用科学的态度和科学的理论方法来作为参政议政、建言献策的基础。从研究而言,注重在专业问题上的长期积累,才能提升站位高度和把握问题的深度;要注重理论创新和分析框架的创新,才能有效地揭示新时期面临的新事物的发展规律^[18];要注重目标导向和问题导向相结合,才能在增强前瞻性和战略性的基础上说出接地气的话;要注重系统研究和凝练提升,才能将咨询议题不停留在研究的层面而延展到政策的范畴;要注重重大项目研究同软科学研究的有机融合,才能够通过研究方式的科学化组织保障研究结果的科学性。

从个人研究与服务决策中体会到,只有深入研究才能更好地服务决策。地理学的经典思维是因地制宜,一个重要的科学方法就是“区划”,通过不同地区的适宜性评价将其开发利用用途进行划分,指导生产生活活动的合理布局^[19,20]。正是基于这样的基础理论和基本方法,我们用了10年左右的时间构筑主体功能区理论、形成主体功能区划技术规程、研制全国首部主体功能区规划草案、编制实施主体功能区政策体系,从研究方面揭示了主体功能区理论的合理性和操作的政策性^[21]。从而保障了主体功能区从国家规划上升到战略和制度。进一步深入研究发现,主体功能区实施过程的监督评估是关键环节,我们又在过去3年中系统研究资源环境承载能力监测预警机制的技术方案和政策体系,使我国在空间治理体系的现代化水平方面有了一个显著提升。承载力研究结果表明,我国超载和临界超载制约着“一带一路”“京津冀协同发展”“精准扶贫”等重大战略的实施,通过“山水林田湖系统修复和治理”将有可能增强我国承载能力水平,因此,把人口经济和资源环境的均衡、经济社会生态效益的统一又作为我们研究生态文明体制改革的重要选题。这一过程中产生的主要政策报告被国家采纳,将对我国大政方针的形成产生影响。

结合学习收获,对研究和服务决策的基本思维定式做了如下梳理:(1)要把握研究对象和服务决策命题的基本过程与规律,这完全是科学命题;(2)应高度关注这一命题发生在中国表现出来的特色,其中,研判发展阶段表现的特点及区域差异呈现的特点,是深化研究和政策落地的关键点;(3)结合政策内涵,应充分辨析和应对几个基本关系,正效应和负效应的关系、短期效益和长期效益的关系、收益面(群体)和受损面(群体)的关系、必要条件和充分条件的关系;(4)应预判未来实施过程可能遇到的障碍是什么及如何克服的策略。当然,如果能够运用反向思维、甚至颠覆式创新等定式,就达到高级水准了。总之,要建立“三个观念”:战略观、时空观和系统观。

4.3 中科院的智库应更加注重基础能力的建设

借助顺应大数据、云计算和信息化、智能化的科技发展趋势,加强智库的基础能力建设,也不失为提高建言献策能力的有效途径。数据采集和处理平台、辅助决策与模拟系统、人机互动的可视化条件等对于科学决策至关重要。仅仅从数据角度而言,我国人口数量是多少、不同部门有着差异很大的不同数据;资源环境基础数据欠缺或老化、数据规格包括时空精度和采集布点不协调、有了数据难以实现共享等;反映国情变化的动态数据获取不及时、处理不得当、预测模型不给力等:都严重地制约着我国决策科学化和管理现代化水平的提升。中科院的学术背景和智库建设主导方向,更需要有准确客观的数据予以论证,因此,建设第一手数据采集系统、增强数据分析能力和过程模拟能力以及提高决策过程的人机互动能力和可视化表达能力,无疑是中科院提高智库建设水准和智库产品科技含量的长项。

学习永远是提高基础能力的捷径,加强交流,特别是增加中科院跨专业交流及多领域的合作,有利于创新和提升。通过基础能力的建设,可以有效地实现“摆脱学科偏见、摆脱部门偏见、摆脱职级偏见”,做到用数据说话、用事实说话。

4.4 智库建设也应尽快形成自身监督、不断完善机制

科学研究已经逐步建立起监督、评估机制,决策管理也在不断完善监督、问责和考评机制^[22]。智库建设、建言献策也不能是真空地带,不能想说啥就说啥、说完了也不负责任、说坏说坏也没有奖惩,这是不能长期被容忍的。因为,任何一个智库的威望,任何一个生命体的成长过程,脱离了吐故纳新、优胜劣汰,缺失了监督考核、奖惩分明,都将面临灭顶之灾,有可能自毁长城。因此应逐步按照能说“三种话”作为监督考核指向:说真话、说有专业知识和政策含量的话、说具有见识高度和接地气的话。

5 结束语

国内外发展环境越来越复杂,动态变化的创新性和不确定性都在显著加强,政府决策管理难度明显加大,因此,对政府决策科学化的要求也就越来越高,否则,我们的资源环境承受不起、我们面临的社会问题和经济问题承受不起、我们面临的国际压力也承受不起。政府决策科学化参政议政和建言献策提出了客观要求,只有咨询建议科学化才能成为决策科学化的保障,也才是智库能力的试金石。同时还应该意识到,管理决策者思考问题越来越理智了,理智的决策过程也越来越民主了,整个国民素质在关心国家大事及与百姓相关的发展问题方面的见识也越来越提升了,这就给智库建设提出了更高的要求,忽视了智库建设能力的同步甚至率先提高,是不利于我国治理能力和治理体系现代化的进程,也就不能很好地履行智库在国家决策体系中应尽的职责。

智库建设的思维应该是超前的、更优的、不同的。为此,智库建设应该坚持传承中国优秀传统文化中的合理成分,特别是中国哲学理念的高级境界和优秀传统文化的精髓;坚持借鉴全人类先进文明的精华,特别是汲取发达国家在实现现代化进程中的经验和教训;坚持接中国社会主义特色的地气,充分了解面临的问题和发展的现实背景;坚持按照事物发展的基本规律,科学预见未

来发展走向、路径和前景。

参考文献

- 1 陆大道. 当代中国的全球观念与全球战略. 地理科学, 2016, 36(04): 483-490.
- 2 毛汉英. 中国周边地缘政治与地缘经济格局和对策. 地理科学进展, 2014, 33(3): 289-302.
- 3 徐冠华, 葛全胜, 宫鹏, 等. 全球变化和人类可持续发展: 挑战与对策. 科学通报, 2013, (21): 2100-2106.
- 4 秦大河. 气候变化科学与人类可持续发展. 地理科学进展, 2014, (07): 874-883.
- 5 白春礼. 以“四个率先”引领科技创新跨越发展. 中国科学院院刊, 2016, (S1): 1-6.
- 6 樊杰, 刘汉初. “十三五”时期科技创新驱动对我国区域发展格局变化的影响与适应. 经济地理, 2016, 36(1): 1-9.
- 7 樊杰, 郭锐. 面向“十三五”创新区域治理体系的若干重点问题. 经济地理, 2015, 35(1): 1-6.
- 8 张志强, 苏娜. 国际智库发展趋势特点与我国新型智库建设. 智库理论与实践, 2016, (1): 9-23.
- 9 刘卫东. 经济地理学与空间治理. 地理学报, 2014, 69(8): 1109-1116.
- 10 樊杰等. 中国人文与经济地理学者的学术探究与社会贡献. 北京: 商务印书馆, 2016.
- 11 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本. 北京: 学习出版社, 2016.
- 12 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要. 北京: 人民出版社, 2016.
- 13 中共中央组织部干部教育局. 五大发展理念案例选-领航中国. 北京: 党建读物出版社, 2016.
- 14 李国强. 对“加强中国特色新型智库建设”的认识和探索. 中国行政管理, 2014, (5): 16-19.
- 15 樊杰. 我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与“十三五”规划的应对策略. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 1-12.
- 16 Lu D D, Fan J. 2050: The regional development of china. Beijing: Science Press, 2009.
- 17 陆大道. 关于加强智库建设的认识与建议. 中国科学院院刊, 2016, 31(8): 913-917.
- 18 李刚, 丁炫凯. 习近平治国理政思想是新型智库建设的指针. 智库理论与实践, 2016, (2): 1-7.
- 19 傅伯杰, 冷疏影, 宋长青. 新时期地理学的特征与任务. 地理科学, 2015, 35(8): 939-945.
- 20 傅伯杰. 地理学综合研究的途径与方法: 格局与过程耦合. 地理学报, 2014, (8): 1052-1059.
- 21 樊杰. 中国主体功能区划方案. 地理学报, 2015, 70(2): 186-201.
- 22 刘伟平. 服务国家宏观决策 建设高水平科技智库. 中国科学院院刊, 2016, 31(8): 851-856.

Discussion on Complication of Policy-making Background and Scientific Response of Think-tank Construction

Fan Jie^{1,2,3}

(1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2 Institute of Geographic Science and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

3 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract Based on concentrated study and professional practice, this paper constructs an analytical framework of think-tank designated to serve policy-making in the fields of regional development and spatial planning. In terms of international environment, this paper

discusses influence of geopolitical strategic adjustment on the geopolitical relations, the turn of economic globalization to national and local protectionism, global common responsibility of sustainable development, and new round of industrial revolution triggered by new technology revolution, reaching a conclusion that global environment is moving into an unprecedented new stage. In terms of domestic development, taking governance capability modernization as the main line, this paper discusses the long-standing defects of governance capability, the current plights of institutional reform, the future challenges for optimizing the development path and new contradictions and problems, demonstrating the importance of governance capability modernization in realizing the second “one hundred year” goal in China. Further, based on the analysis of complication of policy-making background, this paper raises 4 proposals on scientific response of think-tank construction as following: (1) think-tank construction should be placed on a professional perspective (not to say layman words); (2) think-tank construction should be based on intensive study (no intensive study, no voice); (3) think-tank of the Chinese Academy of Sciences should pay more attention to the construction of basic abilities; and (4) the vitality of think-tank construction depends on its self-supervision and self-improvement.

Keywords decision making, think-tank, scientize

樊杰 中科院战略咨询院副院长，中科院地理科学与资源所研究员、中科院区域可持续发展分析与模拟重点实验室主任。1961年出生。1982年北京大学地理系毕业，后一直在中科院地理科学与资源所学习和工作。国家“十三五”规划专家委员会委员、国家领导干部资源环境审计专家委员会委员、国家山水林田湖工作专家委员会委员。主要从事人文与经济地理学、中国区域可持续发展研究，主持完成“全国主体功能区划”“全国资源环境承载能力预警”“汶川、玉树、舟曲、芦山、鲁甸灾后重建规划的资源环境承载能力专项评价”等重大科研任务。在中共中央政治局集体学习中就“国外区域发展情况和促进我国区域协调发展”进行讲解，撰写的咨询报告获习近平总书记重要批示。

E-mail: fanj@igsnnr.ac.cn

Fan Jie Born in 1961. He has been studying and working in Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research of Chinese Academy of Sciences since graduated from Peking University. Deputy director of Institutes of Science and Development of Chinese Academy of Sciences, Research Fellow of Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research of Chinese Academy of Sciences, Director of Centre for Sustainable Development Research of Chinese Academy of Sciences, Committee Member of the National Committee of 13th Five-Year Plan, Resources and environment audit expert committee of the national leading cadres, Committee Member of the National Committee of mountains-rivers-forest-farmland-lakes project. His major research fields are human and economic geography, regional sustainable development in China. He directed and completed major research tasks including Major Function Zoning, National resources and environmental carrying capacity, Special evaluation of the resources and environmental carrying capacity of the post-disaster reconstruction planning of Wenchuan, Yushu, Zhouqu, Lushan, Ludian. He made a report on “foreign regional development and promoting the coordinated development of our country” in Political Bureau of the CPC Central Committee. His advisory report was instructed by Xi Jinping. E-mail: fanj@igsnnr.ac.cn