

编者按 伴随着全球化和国家现代化，在经济、社会、科技等方面的国家治理越来越复杂、越来越精细，并且经常是多方面问题交织在一起，对现代国家治理能力提出了巨大的挑战。在此背景下，中央提出建设“中国特色新型智库”，就是要集中各方面智慧、凝聚最广泛力量，从而推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力。《院刊》作为“国家科学思想库核心媒体”，从本期开始开设“智库观点”栏目，通过对国内外知名智库专家的访谈、智库报告观点的集成等形式，使之成为智库与相关决策者及公众沟通的平台。

加强智库建设 推进国家治理体系和治理能力现代化^{*}

——潘教峰研究员访谈



《院刊》：2015年12月，国家高端智库建设试点工作正式启动，首批25家机构入选国家高端智库建设试点单位，其中10家为党中央、国务院、中央军委直属的综合性研究机构，中科院作为“科技国家队”位列其中，法人实体的中科院科技战略咨询院也因此应运而生。科技战略咨询院建院伊始不但肩负着国家高端智库试点建设的重大任务、支撑中科院率先建成国家高水平科技智库的历史责任，而且承担着服务国家治理体系和治理能力现代化的伟大使命。您作为该院首任院长，如何看待“国家治理体系和治理能力现代化”的重大意义和内涵？

潘教峰：治理体系和治理能力是一个国家制度状况和制度执行能力的集中体现。

2013年11月，党的十八届三中全会首次提出了推进国家治理体系和治理能力现代化，它是我国国家面向未来发展的一个新考量，是重大的理论创新，具有重大而深远的意义。具体来讲包含两个方面。

（1）使我国“现代化”的理论内涵更加丰富。从发展目标来看，我国的国家目标就是要实现现代化，而“现代化”的内涵也在不断地丰富和发展。如，1954年，第一届全国人大提出要实现“工业、农业、交通运输业和国防”的“四个现代化”。1964年，第三届全国人大将其调整为“现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术”的“四个现代化”。改革开放后，中国确立了到21世纪中叶基本实现现代化的“三步走”战略。2012年，党的“十八大”提出“新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”的“新四化”。

再从内容上来看，“四化”屡经丰富，但主要是偏重于经济和社会两方面，那么2013年11月的十八届三中全会进而突出地将“国家治理体系和治理能力现代化”提出来，可称之为“第五个现代化”，这是我国政治制度的一个重大的突破性发展，也是对

^{*}修改稿收到日期：2017年3月9日

“现代化”内涵的更深刻的认知体现。

（2）为我国实现现代化提供制度保障。“国家治理体系”，简而言之就是国家的一系列制度安排和程序规范，十八届三中全会围绕国家治理体系、治理能力现代化所做的一系列新的安排，本身就是一种现代化的体现。而之后在这些新的安排落实过程中，还将不断推进我国各领域、各方面的现代化。

所以，我认为党中央将推进国家治理体系和治理能力现代化纳入全面深化改革的总目标，对于中国的政治发展，乃至整个中国的社会主义现代化事业来说，都具有重大而深远的理论和现实意义。

《院刊》：目前，我国正在实施的国家高端智库建设，其本身是否是“国家治理能力和治理体系现代化”的重要内容和制度保障之一呢？

潘教峰：国家高端智库建设是我国全面深化改革的迫切需求，也是国家治理体系和治理能力现代化的制度安排。

全面深化改革涉及政治、社会、经济、文化等各个领域，因此面临的问题和挑战是前所未有的，导致整个决策也就变得日益复杂，要考虑的因素越来越多。因此，建立科学的决策咨询制度是党和国家亟需的，同时也是制度体系的有机组成部分。

当前我国已具有数量相当且多元化的决策咨询形式。各级党委和政府的政策研究室是常设部门，其他还有专家座谈会、党外人士座谈会、政协民主协商、各部门的专家咨询等，共同为决策建言献策。但决策咨询工作若整体上作为一种制度性安排，目前的架构还需进一步健全。

决策问题日益复杂，而我国专业化研究力量参与决策咨询的制度化安排尚显不足；决策需要参考更加独立和客观的研究结果，而现有体制内的决策咨询部门均直接服务于决策者；再有，现有决策咨询部门更多直接服务于现实的重大问题，还需要有长远的、前瞻性的战略

思考力量。因此，2015年1月，国家提出加强中国特色新型智库建设，有利于加快发展和培育专业化的、相对独立客观、具有一定前瞻性的研究力量和队伍。

正是在这样的背景下，2015年12月，我国公布了首批国家高端智库建设试点单位。这25家单位各具特色，涵盖了我国各领域的一流专业研究机构。比如中科院，是我国一流科学家荟萃之地，作为中科院发挥国家高端智库作用的重要“出口”，中科院科技战略咨询院将主要针对科技相关的问题为国家建言献策。其他诸如政治、经济、军事等方面，在25家智库中均有涉及。“八仙过海，各显神通”，国家通过这样的制度安排，能够多方面地听取各领域专家学者的专业建议和深度思考，有利于促进国家治理体系和治理能力现代化。

《院刊》：智库在完善国家治理体系现代化、推进国家治理能力现代化的进程中，扮演着如此重要的角色。对于智库建设，您有哪些思考？

潘教峰：古语说“内圣外王”，智库建设也包含内、外两个层次。首先，内部应加强研究，能够提出具有高价值的决策建议，比如中科院科技战略咨询院提出智库研究报告应具有前瞻性、建设性、独立性、储备性、科学性和系统性。另一方面，能畅通外部渠道，包括与决策部门对接的渠道以及与其他研究单位合作互动的渠道。

智库建设作为一种制度性安排，怎样通过制度厘清与其他相关部门的关系，即畅通外部渠道，我有3方面的建议。

（1）推进国家决策咨询制度的建立。首先应当把决策咨询制度真正地建立起来，并将其纳入到国家治理的程序和规范中去。2017年2月6日，中央全面深化改革领导小组第32次会议审议通过了《国家科技决策咨询制度建设方案》，决定建立“国家科技决策咨询委员会”直接服务于中央重大决策，这将对现有科技决策咨询机制的又一次层次升级，将科技决策咨询纳入到国家决

策程序之中。这是科技服务决策的重大突破，其他领域也应当逐渐建立起这样的咨询制度。

(2) 与决策部门密切对接，保持“既有效支撑，又客观独立”的“智库特质”。密切对接，才能准确把握决策需求，从全局和战略高度选准重大问题，充分掌握研究所需要的信息资料，与需求方有机互动，咨询研究才能有针对性，提出的咨询建议才有用和具操作性，研究成果才能及时被决策部门所了解、参考、采纳。同时，智库不同于决策部门直属的政策研究室，要保持智库研究的独立和“第三方”属性，才能做出更加独立客观的、长远前瞻的、储备性的研究成果。

(3) 与决策部门直属的政策研究室等部门密切合作，保持“互通互补，梯次接续”的“智库关系”。高端智库和政府直属的政策研究部门都是辅助决策的重要咨询部门，我认为二者应保持“互通互补，梯次接续”的良好关系，共同服务中央和各级政府的决策。

政府直属政策研究部门的决策支撑作用突出体现在及时性、针对性，对政府交予的亟需解决的问题给出及时且针对性强的对策参考。

而智库的决策支撑突出体现在前瞻性、独立性、储备性、专业性方面。政府针对某专业问题咨询相应的专业智库，比如科学问题咨询中科院，专业智库给出独立的、专业的研究结果以支撑决策，这是独立性和专业性。当然其作为该领域的权威机构还应在政府未咨询时给出前瞻思考、深度分析、全面把握领域重大问题，这是前瞻性。最后，如果说政府直属政策研究部门更偏向于做好“今天”的事，那么专业智库应做好各自领域“今天”和“明天”的深度思考，尤其是“明天”或“后天”的事，这是智库的“储备性”。

所以，智库与政府直属政策研究部门是互补的，因为互补所以二者还要互通，互通有无、梯次接续，以共同满足政府不同时间尺度问题的咨询需求，共同支撑政府近、中、远期目标及其决策。

《院刊》：在智库建设理论领域，“储备性”是一种新的提法，您可否对此做进一步的解读？

潘教峰：储备性对政策研究和决策支撑是非常重要的和关键的。当今世界正处于大变局、大调整之中，不确定性增加，面对未来问题的极端不确定性和深度复杂性，若发现问题之后再从头开始研究，这是远远不能满足决策需求的。所以必须要有前期研究的基础和储备，遇到问题才能迅速形成解决方案，这在很大程度上也是智库的作用所在。

储备性和前瞻性是一以贯之的，要做到储备性，必须先有很强的前瞻性，能够判断未来发展趋势和方向以及潜在的热点和难点问题，并对此加以深入研究，为政府决策做好储备。

智库的储备性不仅是理论问题，而且是现实问题，还包括长期持续的相关数据积累、政策模型构建和研究方法创新。智库不是凭空假设问题，而是根据现实导向做出预判，提前研究，厚积才能薄发。比如有些问题在当下来讲并不具有极端重要性，但从现实问题的脉络走向看，未来可能会成为重大问题，这是智库进行储备性研究的着力点。智库要前瞻研究这些问题，提供多种多样的选项作为储备，以更好地服务好政府决策。

《院刊》：发挥智库的这些作用，归根结底是您提到的“内圣”，即专业化、高水平的研究成果是智库发挥重要作用以及做好一切决策支持、咨询服务的基础。那么智库的这种研究与普通意义上的学术研究有什么区别？

潘教峰：智库研究的确区别于一般的学术研究，有其特殊性。智库研究作为一种专业化的研究，问题导向、科学导向、证据导向是智库研究的基本原则。因为智库是服务决策的，所有决策需求的问题，往往是战略和政策问题，往往是复杂综合的问题，跨很多学科和领域。这就需要我们z把战略和政策问题分解为不同领域的问题，在充分认识各学科知识的基础上，再有效地综合

集成和归纳，最后上升为对战略咨询问题的研究，这就是它的科学性、证据性。学术研究很大程度上为智库研究的科学性和证据性提供一种源泉和支撑，保证它要提供明确的证据，保证它是科学的。因此，这两者之间也是一种互动的关系。

我们还要认识智库与学术研究机构的关系。无论是智库研究要坚持的问题导向、证据导向、科学导向，还是智库研究要坚持的思想性、建设性、科学性、前瞻性、独立性，以及智库对社会要发挥的重要功能，决策咨询的制度性安排，都对传统的发挥着智库作用的学术研究机构提出了新的要求，也对我们的研究思维、管理模式提出了新的挑战，必须加快从科技研究思维向科技决策咨询思维转变。我们的研究方向、研究模式、智库产品、评价体系都需要有重大的改变，才能够适应新的发展要求。

《院刊》：与国外相比，“中国特色新型智库”的“特色”和“新型”体现在哪些方面？

潘教峰：在发达国家的现代化进程中，智库发挥了不可或缺的作用。研究这一进程我们会发现，一个国家经济社会发展到一定阶段，面对的问题也日益复杂，智库就兴起了。我国的智库建设，将走自己的“特色”和“新型”之路。

（1）“特色”。最大的特色就是中国特色，我们要借鉴但不能照搬西方模式，而是要创造中国模式。每个智库要形成自己的特色，有自己的定位，发挥优势特长，避免同质化、重复研究。中国特色新型智库建设是从高端智库建设起步的，但未来我国的智库布局将是多层次的，非官方的民间智库也将发挥非常重要的作用。徐匡迪院士曾在《院刊》上指出，“需要官方数据支撑的，甚至部委联合才能解决的问题，只有中科院、工程院等高端智库才能做到；但是还有很多更适宜非官方身份出面解决的问题，先由民间智库研究是非常必要的。高端智库和民间智库，两者互补所缺，相得益彰”。

（2）“新型”。原来的状况是，一些机构有决策咨询功能，但在发挥作用方面缺少法定程序和制度性安排。智库提供的许多咨询产品比较偏于学术化，对决策者来说不解渴；符合智库规律的研究模式尚需建立，数据支撑不够，缺少可实施的建设性方案，这是原来智库所存在的一些问题。那么“新型”，将一方面体现在智库决策咨询逐渐纳入国家决策咨询程序；另一方面，智库将从党和政府的决策需求出发，及时准确地提供决策所需的专业化、科学性的产品和服务，比如中科院在支撑“中国特色新型智库”建设方面，专门成立了法人实体单位中科院科技战略咨询院以更好地发挥其智库作用。

《院刊》：正如您所说，这样的“新型”智库其研究将主要为了满足决策需求，那智库将从哪些方面入手来“满足”才更合适呢？

潘教峰：我想以下3个方面，应该是智库机构首先要做好的。

（1）研究成果。首当其冲的当然是智库应当提供高质量的研究成果，我们主张智库研究成果要从6个方面来满足决策需求：前瞻性、科学性、建设性、系统性、独立性和储备性。

智库要紧密围绕党和国家工作大局，从决策需求出发，做好决策前的重大问题研究、决策中的方案咨询论证和决策后的第三方评估，提供可供选择的建设性方案，提供科学咨询建议和评估意见，有效服务宏观决策。要面向未来前瞻提出一些重大问题，并进行深度理论研究，提供储备性预备方案。智库应有独立的咨询评议流程，以保障研究成果的客观性。智库还应不断地发展相关的理论方法，保证决策咨询工作的科学性、系统性和建设性。

（2）人才功能。智库本身在服务决策过程中，不断训练一些专业化人才，这种专业化人才不是一般的学术研究人才，而是基于学术研究的战略和政策人才，不仅

要有学院派、还要有实践派和具有决策经验的人才，这对智库自身建设和支持决策研究都至关重要。随着智库成为国家的制度性安排，将真正建立起智库人才的“旋转门”机制，搭建起智库和决策部门人才双向交流的桥梁。一方面，吸收那些长期在政府决策部门工作、在某些方向有深入思考和决策经验的人才到智库中来，另一方面，将智库中培养出的具有战略思维的人才输送到政府决策部门中去。

（3）社会影响。影响社会、影响公众也是智库的重要作用和工作内容。智库通过它的相对独立性，可以更好地为民众解读政策、促进传播。民众直接阅读政府政策文件通常是有困难的，智库参与了政策制定，相应做一些解读，非常有利于政策的传播。而智库对政策出台背后一系列考虑和安排进行的诠释，更能影响社会公众对政策的理解和认识。比如，我自身亲身经历、参与了一些文件的起草，包括决策方案的咨询评议，在文件发布后，国家有关主管部门提议我以专家的身份进行解读。从智库角度的解读，公众相对更容易接受，其影响力、科学性、客观性也相对比较好，从而更有利于帮助重大决策的实施和推进。当然，另一方面，在影响社会和影响公众的过程中智库本身的影响也在提升。

《院刊》：感谢您对智库支撑国家治理体系和治理能力建设的系列精彩阐述，我们已经看到了智库如果作为支撑国家治理体系和治理能力现代化的一种制度安排，将造福国家，意义深远。您能否再就此问题，做一小结？

潘教峰：中国的现代化是人类历史上的一个大事件、大变革，它是十几亿人的现代化，是人类历史上规模空前的现代化，这样的现代化不能走传统老路，老路

显然也不通，必须走新路。从本质上来说，整个中国的现代化，实际上是在探索中前行，开创人类文明发展的新的光明前景。

以科技为例，我国论文发表数量已达世界前列，在一些前沿方向已处于领跑地位。很多学术研究单位对本学科或方向有较深入的研究，但中国未来科技发展如何整体布局？这样的问题需要中科院科技战略咨询院等科技智库，对世界科技发展大势进行研判，通过整体性、综合性的战略研究，给出更科学的解答。而这个“解答”对引导我国科技未来发展，无疑又是非常重要的。

国家治理要明确发展的路径选择和方向，就必须进行前瞻判断，全方位、系统性、多角度地深入思考和研究，单从某些方向思考都不能整体性地解决问题，从这个意义上讲，高端智库的重要性日益凸显出来。

我曾经讲过一个观点，中国在向现代化奋进的过程中，面临4个“陷阱”。（1）经济上的“中等收入陷阱”。走到这个阶段是历史的规律，处理的好，才能避免陷入“陷阱”。（2）公信力缺失的“塔西佗陷阱”^①。随着利益群体多元化，如何增强政府公信力和社会公信力，是我们面临的很大挑战。（3）地区差异上的“美左桥诺陷阱”^②。我国面临着一个典型的二元社会，城乡差距、区域差距并存，而这些问题如果解决不好，就会“拖现代化的后腿”。（4）国际关系上的“修昔底德陷阱”^③。中国作为一个崛起大国，在新的时代应处理好与当今世界强国之间的关系，在和平发展中成为世界强国，树立和平崛起的典范。

从国际发展经验看来，发达国家走过的老路，正向我们展示了以上4个“陷阱”，那么应如何避免？我们的答案是，走中国特色之路。中国正是通过走自己的路，才达到了目前的现代化水平。所以我们有信心，建

① “塔西佗陷阱”，得名于古罗马时代的历史学家塔西佗，是指当政府部门或某一组织失去公信力时，无论说真话还是假话，做好事还是坏事，都会被认为是说假话、做坏事

② “美左桥诺”是意大利落后的南部，长期与意大利其他地区保持巨大的发展水平差异，是意大利向现代经济增长转变中的遗留问题

③ “修昔底德陷阱”，是指一个新崛起的大国必然要挑战现存大国，而现存大国也必然会回应这种威胁，这样战争变得不可避免；经过两次世界大战，修昔底德陷阱几乎已经被视为大国崛起的“铁律”

设中国特色新型智库，支撑国家治理体系和治理能力现代化，推动国家各领域、各方面的现代化建设，创造中国价值，彰显中国气派，提供中国方案，塑造引领型发展。

潘教峰 中科院科技战略咨询院院长，中国发展战略学研究会理事长。研究员，博士生导师。曾任中科院副秘书长、规划战略局局长、发展规划局局长、党组办公室主任、办公厅副主任等。主要从事科技战略规划、科技政策和科技评价研究。参加国家科技规划、新兴产业规划战略研究和编制，科技体制改革研究、政策法规制订和文件起草。具体组织了“中国至2050年重要领域科技发展路线图”研究和“创新2050：科学技术与中国的未来”系列战略研究报告出版，是总报告《科技革命与中国的现代化——关于中国面向2050年科技发展战略的思考》的主要执笔人之一。作为总体研究组组长，具体组织了《科技发展新态势与面向2020年的战略选择》战略研究报告的研究与出版等。承担了提高自主创新能力、建设创新型国家、创新驱动发展战略顶层设计、未来重大科技项目、国家实验室建设等重大课题研究。具体组织开展了知识创新工程实施情况整体评估，国家中长期科技发展规划纲要实施中期评估，国务院有关政策措施落实情况第三方评估等评估工作。参加了知识创新工程、“创新2020”“率先行动计划”等方案、规划和重大改革举措的研究制定和推进实施，主持起草了若干中科院的重要政策性文件、发展规划、规章制度和重要改革方案。在 *Integration: the VLSI Journal, Graphs and Combinatorics*, 《中国科学》《瞭望》《中国科学院院刊》等刊物发表多篇文章。合著《中国与美日德法英五国科技的比较研究》《区域创新集群建设的理论与实践》。合编《当代世界科技》《世界主要国立科研机构概况》等。E-mail: jfpan@casipm.ac.cn

Pan Jiaofeng Professor, Director-General of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS), and Chairman of Chinese Association of Development Strategy Studies. He ever served as vice Secretary-General of CAS, as Director of Bureau of Planning and Strategy, as Director of Bureau of Development and Planning, and as Deputy Director of General office of CAS. He mainly engages in S&T strategic planning, S&T policy, and S&T evaluation research. He participated in national S&T planning, emerging industry planning, policy research and document drafting on national S&T system reform, research report drafting of S&T strategy, the formulation of some policies and regulations. He organized the serial strategic research: “China’s S&T Roadmaps to 2050” (“Innovation 2050” for short), and the serial reports including Chinese version & English version, have been published successively. He is also one of the principal authors of the general report “Science & Technology in China: A Roadmap to 2050”. As general research team leader, he organized and published “Vision 2020: The Emerging Trends in Science & Technology and Strategic Option of China”. He has lead the overall assessment on the 13 years of “Knowledge Innovation Program” with an evaluation report published. He undertook some key strategic research projects, such as improving the innovation capability and building up innovative country, the implementation of development strategy driven by innovation, and S&T project concerned about the future long-term development. He has involved in the strategic research, planning, major reform measures formulation and implementation of CAS landmark initiatives, such as “Knowledge Innovation Program”, “Innovation 2020”, and “Pioneer Action Plan”. He has presided over the drafting of a large number of important policy documents, development planning, regulations and reform programs of CAS. He published papers in *Integration: the VLSI Journal, Graphs and Combinatorics, Science in China, Outlook Weekly, Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, etc. He also co-published “*The Comparative Study of Science And Technology between China and the United states, Japan, Germany, France, and the United Kingdom*”, etc. E-mail: jfpan@casipm.ac.cn