

# 八大措施促新型智库体系建设

□中国国际经济交流中心课题组

建设中国特色新型智库体系是时代的需求,是顺应中国科学发展的必然选择。借鉴国际经验,继承中华传统文化,结合我国当代实际,建设中国特色新型智库体系,要坚持三个必须,即必须以中国特色社会主义理论为指导,以建设社会主义市场经济体制和实现中华民族伟大复兴为目标,以服务公共政策、推动科学决策、推进理论创新、提高国际话语权为己任;要具备四大制度保障,即宽松的政治环境,自由的学术交流,公平的政策待遇,平等的市场竞争;要形成五个特色,即兴办主体是多元的,组织形式是多样的,研究行为是自主的,思想观念是独立的,对社会是负责责任的。为此,建议从以下八个方面采取措施,加快推进中国特色智库体系建设。

## 将智库作为国家重要软实力

当今世界,一个国家的实力不仅体现为经济、军事等方面的硬实力,也体现为正确决策、贯彻决策、影响他国决策,以及提出区域性、全球性问题解决方案的能力,这些方面的能力构成了一个国家的软实力。智库是为决策服务的机构,智库的能力和水平直接影响到决策能力的高低,也在一定程度上决定了贯彻决策和影响他国决策的能力。智库的能力和水平,成为国家间相互博弈、相互竞争的重要影响因素,不同国家智库之间的博弈和竞争,本身也是国家之间博弈和竞争的一个重要组成部分,智库的能力和水平自然也就成为国家软实力的重要组成部分。把智库作为国家软实力的重要组成部分,关键是要建立高水平的智库体系,充分发挥智库作用。

## 大力促进智库多元化发展

随着中国经济和社会发展的多元化和决策的复杂化,对决策服务的需求趋于多元化,这决定了中国智库体系必须是多元的。从国际经验看,各类智库都在一定程度上代表着不同利益,但只要建立适当的选择机制,政府就可以从众多代表不同利益的政策思想中做出合理的选择。鼓励各类智库提供多元化的政策思想,首先要为智库提供宽松的政治环境。智库提供的产品是政策思想,是对政府政策提出建议,也包括批评,只有在宽松的政治环境下,这些不同背景的智库才能最大程度的发挥智力优势。其次,要大大减少智库的行政化、等级化和部门化色彩,尽量消除研究机构在经费、人员和管理体制等方面对政府部门的和社会利益群体的依赖,保持相对独立。再次,应建立各类智库间的成果竞争机制,激励不同类型的智库在自身研究领域开展前瞻性、战略性研究。

## 健全智库人才管理机制

1、通过培养与引进,为智库发展提供高质量人才。智库的发展,最为重要的是形成一支高水平的人才队伍。在培养人才方面,要选拔具有培养前途的年轻人才,通过在智库中磨炼,参与政府决策咨询活动

和学术交流活动,最终培养成为适合智库需要的高质量人才。

2、建立更加灵活的智库人才管理机制。从各国智库发展的经验来看,高水平智库除了要有自身的核心团队之外,关键是建立专家库,充分调动社会各方面的人力资源。这就需要有灵活的人才和资金使用机制。现阶段中国智库人才引进和使用遇到的问题,大多与人才管理制度有一定关系。应建立公务员与智库人员之间身份转换的相关政策办法,公务员进入智库工作,公务员期间享受到的一些待遇和福利,住房公积金和社会保障金等,应该转化为一定的收入或资产随身份转换带着走,以便于公务员与智库人员之间的身份转换。

3、建立智库人才旋转门机制。根据欧美国家智库发展经验,智库人才旋转门机制是促进智库提高研究水平、参与公共决策的成功之道。目前在我国建立像欧美那样的旋转门制度还存在不少困难,应考虑安排一些智库人员到政府部门挂职甚,确定一定的任职年限,然后再回到智库工作;也可以考虑让智库人士到公益性质的社会团体兼职,少量的也可到企业兼职,智库人士可通过兼职了解社会,准确了解社会各方面的需求,更好把握社会发展变化的趋势。

## 为智库发展提供充足资金支持

1、拓宽资金来源渠道。由于智库所生产的产品大多是能够传播的思想,是具有一定公益性质的产品和服务,目前要想依靠这样的产品和服务完全弥补生产成本,养活自身,还有很大难度。因此,智库的资金来源要多元化,一是主要应来自企业和公众的捐赠;二是要依靠智库所举办的公共活动吸引一部分资金支持,智库以决策咨询、社会公益形象宣传等形式给企业以回报;三是允许智库销售自己的产品和服务,通过向特定用户——政府和企业——提供定制服务,获得一部分收入。

2、提高资金使用效率。智库获得的资金主要用于支持研究工作和举办公益活动。应该通过建立管理制度使智库资金的使用规范化、合理化,并提高效率。除了日常办公经费开支和人员工资外,其余的应主要用作研究经费和公益活动经费。研究经费应该采取课题分配和招标形式,可以采取招投标形式的课题,通过招投标的形式确定课题承担方和资助金额。

3、设立智库发展基金。智库发展要依靠大量社会资金的投入,社会资金投入智库发展要采取一定的形式。应允许智库设立发展基金,发起资金和社会捐赠资金原则上进入智库发展基金,基金应成立相应的董事会,由董事会决定资金的使用方式和规模,基金管理机构负责资金的管理。在管理上应给国内智库基金以更大的灵活性,允许委托投资机构管理基金,以获得更大收益,用于支持智库发展。

4、给予智库运营税收优惠。根据国外经验,应给以智库运营税收优惠政策。一是对于捐资支持智库发展的企业和个人,无论是投入到智库发展基金中,或者是投入到智库项目研究中,所捐资金额应列入抵扣所得税范围,以鼓励企业捐资支持智库发展;二是对智库为养活自己而开展经营性的咨询活动,应给予适当税收优惠。

## 提高智库国际化水平

全球化时代对智库建设提出国际化要求,国际化程度直接影响着智库应对全球性问题和处置国际事务的能力。

1、增强智库全球意识。在全球化时代,智库的全球意识和国际视野是提升其国际化水平的重要因素。随着中国国际地位的迅速上升,中国与世界的联系和互动越来越密切,国际社会也越来越关注中国智库对于国际重大问题的见解和立场。有关部门应在软科学研究和社科基金中,资助智库更多地开展全球性重大课题研究。

2、加强智库国际交流。国内智库应加强与国际智库学术交流,经常派专家互访,举办公开或内部专题报告会,就国际、地区和双边热点问题及时交流观点。联合开展涉及全球性重大问题的研究,这是提升中国智库国际化水平的重要抓手。

3、重视智库国际平台建设。通过定期召开国际智库论坛,为中外智库讨论问题、切磋观点提供面对面交流机会,有利于智库间碰撞智慧火花,增进沟通减少误解,达到增信释疑目的,为政府决策提供更开阔的视野和创新性观点。

4、提高智库专家国际交流能力。要有意识地培育一批有国际影响的智库人才。他们应具有深厚的专业积累,深刻了解国际重点热点问题,准确把握中国外交政策,能以国际接轨的话语模式,在国际交往中宣传中国立场和观点,从专业角度驳斥对我的无理攻击和责难。在国际研究项目申报、审批、公派、接收等方面,加大对中国智库及其人才对外交往资助力度。

5、支持智库设立海外分支机构。支持智库“走出去”,根据研究和发展需要,通过合作研究等方式,在世界各地设立一定数量的分支机构。智库通过这些分支机构,为智库研究人员开展海外研究提供便利,为智库了解当地实际情况提供一手信息来源。

## 提升智库的影响力

智库要在支撑政府决策、服务企业行业发展、引导社会舆论、参与国际事务等方面提升影响力。

1、智库为政府公共政策决策提供智力支撑。智库影响决策的途径,可以通过吸收智库专家到政府部门任职、政府与智库建立机制化合作,智库有针对性地组织各种政策研讨会、提供研究专著和报告,承担政府委托的研究课题等方式,为政府决策提供智力支撑。

2、智库为行业与企业发展提供咨询服务。随着经济全球化深入发展,中国企业在全球竞争中,需要准确判断经济发展趋势,科学制定行业与企业发展战略和规划。目前,我国经济发展正处于结构调整、转型升级的关键时期,智库应在深入调研、科学分析基础上,为行业与企业提供具有前瞻性的战略咨询服务,并将发展面临的迫切需要解决的重大问题,及时与政府部门沟通协调,提出对策建议,推动政府出台相应政策。

3、智库为社会公众提供理性分析与引导。智库基于专业性、独立性和前瞻性的

立场和观点,较易获得社会公众的信任和认同,从而在公共政策出台前,实现塑造和引导舆论的作用。在政策形成过程中,智库应与媒体密切合作,建立社会公众了解参与公共政策形成的互动机制。

4、智库为国际事务发挥“二轨”沟通作用。在国际政治经济领域的竞争中,中国智库要通过参与国际议题设置,掌握国际舆论话语权,积极在国际热点问题上“发声”,提高国际影响力。同时要重视内部运行机制与国际接轨,扩大内部研究成果的国际传播。政府在处理全球性问题和国际事务、宣传政策主张时,应更多地发挥智库的“二轨”沟通作用。

## 创新智库管理体制

我国建设多层次、新型智库体系,需要从管理体制上进行改革创新,为各类智库创造平等、自由的发展环境。

1、改革官方智库。我国官方、准官方智库基本上都是政府体制内的研究机构,缺乏独立性。建议以此轮事业单位改革为契机,按照独立性、多元化的要求来改革现有体制内的智库,推动准官方智库实现企业化运营。隶属关系上,与部门脱钩,降低其对行政部门的依赖。业务发展上,改变其侧重解释、宣传部门政策的特点,转向战略性、前瞻性、国际化问题的研究。资金来源上,由财政拨款形式转变为政府购买公共服务形式,既解决智库运营经费问题,也可保持智库研究的独立性。

2、发展民间智库。民间智库是中国特色智库体系中不可或缺的重要力量,应给予民间智库平等待遇,为其发展创造宽松有利的外部环境和制度保障。首先,在身份问题上给予民间智库与准官方智库平等待遇,允许以非政府组织等形式注册为独立法人。其次,解决民间智库资金来源问题,包括允许民间智库接受国内外各类机构组织捐赠,设立智库发展基金支持民间智库发展等。再次,给予民间智库参与决策的平等机会,使民间智库成为政府决策科学化和民主化的重要力量。

3、建立智库协会。智库协会可以作为政府和智库间的纽带和桥梁,规范、推动和整合各类智库资源,凝聚各方智慧,形成影响和参与政府决策的重要力量。

## 创造良好社会与舆论环境

宽松、自由的外部环境对智库发展至关重要。智库是政策思想的供给方,而政府、媒体和公众都是政策思想的需求方,当前各方对智库研究成果的需求十分旺盛,但仍需要各方共同为智库发展创造良好的社会和舆论环境,才能推动智库提供更高水平、更有价值的政策思想。要取消对智库有形或无形的限制,只要不违反宪法和法律,智库可自由开展学术研究,自由进行学术交流、自由发表意见建议。不要将智库观点意识形态化、将智库批评政治化。作为政府与智库间的重要媒介,媒体在宣传报道时,要全面客观地反映智库的观点、评论和建议,特别是要平等对待民间智库的研究成果。

(作者:陈永杰、张永军、姜春力、陈妍)

宋国青:

2015年中国GDP增长7.3%

□记者 金辉 北京报道

央行货币政策委员会委员、北大国家发展研究院教授宋国青日前在和讯财经中国年会上预测,2015年社会融资总量增长率可达14.8%,GDP增长率为7.3%,CPI为1.6%。

在过去3年,中国宏观经济陷入了一个循环:控制社会债务增长导致需求疲软,进而引起企业利润和资本金增长率下降,企业资产负债率上升。

宋国青认为,过去几个月股票价格的上升,对短期宏观经济起到了金融加速器效果:企业净资产估值增加导致按市值计算的负债率下降,借贷坏账风险减小,贷款利率也相对下降。“除了企业净资产重估的效果以外,股价上升还可以引起股权融资的增加,包括股市内外的融资。”

对于目前的股价是否或者在多大程度上包含了泡沫?以及如果股市扩容,是否又会引起股价的大幅度下跌?宋国青指出,股票价格有很大不确定性。但从股市的整体市盈率,特别是银行股的市盈率来看,这波行情之前的股价平均来说有较大幅度的低估。股市扩容虽然对股票价格有一定影响,但是决定股价的最主要因素还是上市公司未来的投资报酬率。

“2015年的股权融资会有相对幅度的增加,企业账面资产负债率上升的情况会有所改善,特别是按市值计算的资产负债率将显著下降。在这个基础上,社会融资总量的增长率可以有所提高,目前预测达到14.8%。考虑到财政政策力度的可能增加,GDP增长率可以看到7.3%,而CPI看到1.6%。”宋国青说。

徐诺金:

2049年农民工市民化成本达15万亿元以上

央行调查统计司巡视员徐诺金在日前召开的“新供给《中国2049战略》课题中期评审汇报会”上就农民工市民化所需成本以及资金来源问题做了报告。他测算,到2049年,实现农民工市民化至少需要15万亿元以上。

徐诺金认为,解决农民工市民化资金问题可以从四个渠道入手:一是农民自身拿一点。主要是通过土地确权 and 集体资产的股份量化等措施,提高农业转移人口持有资产的变现能力。

二是企业拿一点。政府规范企业用工制度。督促企业为农民工购买各类社会保险,政府可以对吸收农业转移人口就业较多的企业给予一定政策优惠。

三是财政拿一点。加大财政转移支付对提升地方政府公共服务能力的支持力度。在加强立法约束、控制发债规模的基础上,可探讨试点发行市政债券。

四是市场渠道解决一点。运用信贷和多层次资本市场解决具有还款来源项目的融资问题。鼓励民间资本采取独资、控股、参股或者以BT、BOT、PPP等市场化模式参与投资建设运营。(关欣)

李建国:

适应新常态 需要企业创新发展

□记者 方烨 北京报道

中国企业联合会副理事长李建国日前表示,在我国劳动力成本等成本优势逐渐削减的情况下,中国制造业特别是高端制造业的国际竞争优势不得不依赖自主能力提升,适应经济新常态需要企业实施创新发展战略。

李建国在由新华网主办的“中国智造世界影响——寻找具有世界影响力的中国品牌”活动上说,我国已经进入经济发展新常态,在新常态下,经济增速从高速增长向中高速,发展方式从规模速度型转向质量效益型,发展动力从要素驱动转向创新驱动。跨领域、协同化、网络化的创新平台正在成就企业的创新体系,以德国工业4.0、美国先进合作伙伴计划为代表,发达国家积极谋划部署对高端制造业进行再调整、再布局,根本的出发点就是打造国家制造业竞争新优势。我国经过30年的改革开放,中国制造业在规模上超越主要发达国家。2014年发布的国家创新指数报告中显示,中国创新指数排名在全球40个国家中已经排到19位。

“我们过去大量依靠廉价劳动力开工厂,到越来越多的工厂打造自己的核心竞争力。这些年宝钢、华为、联想、格力、海尔、大唐电信、格兰仕等一批企业,在技术创新方面取得显著成绩,一些领域已取得重大突破。”李建国说。

不过也要看到,我国制造业仍处于产业链中低端水平,我国企业与世界一流企业的差距相当大,关键技术缺失,品牌价值低等问题仍然突破,体制机制、质量效益、品牌形象、履行社会责任方面有很大的提升空间,进一步做大做强,大力提高国际竞争力,向中国智造转变,仍是摆在我国很多大企业面前一项重要而紧迫的任务。

# 绩效是改进预算制度的内在要求

□王泽彩 程 瑜

党的十八届三中全会以来,上上下下形成了一致共识,即财政是国家治理的基础和重要支柱,预算是公共财政的基石。按此推理,预算绩效无疑是公共财政活力的灵魂。新修订的《预算法》明确了讲求绩效的理念,在我国经济社会发展史上首次写入法典,奠定了新时期强化预算绩效管理的法理基础。从预算绩效、公共财政和国家治理三者之间关系看,“讲求绩效”是依法治国的内在要求,是现代财政制度的本质特征,更是改进预算制度的必然选择。

**新公共管理运动催生了新绩效管理。**20世纪80年代,随着经济全球化和信息技术飞速发展,政府支出规模逐年扩大,财政透明度不断增加,公众对强化部门支出责任,提高政府行政效率的诉求日趋强烈。一场以政府绩效管理为基础、以流程再造为特点的新公共管理运动,首先在英国、澳大利亚、新西兰等国家兴起,进而迅速扩展到其他西方国家。新绩效预算由此应运而生,并成为西方国家主流预算管理模式的。新绩效管理,就是以结果为导向的预算编制方式,强调“花钱必问效,无效必问责”。它既是新公共管理的重要组成部分,又是推动新公共管理从理论转化为实践的载体。可以说,化解财政收支矛盾的创新之举。在我国时代进步和民主法治发展进程中,基于社会公众对政府“取之于民、用之于民”效能考量的内在要求,政府必须对民众发出的评估政府绩效、提高政府效能强烈呐喊给予有效回应。新绩效预算不仅是预算方法上的创新,也是对政府执政理念、

行为结果、效率责任的优化升级,更是构建现代财政的应有之义。

**构建现代财政关键是改进预算制度。**学习借鉴发达国家的有益成果,健全完善预算制度是现代国家治理的重要内容。中央已明确,新一轮财税体制改革是一次立足全局、着眼长远、惠及民生的制度创新和系统性重构。改革的目的是建立与国家治理体系和治理能力相适应的制度框架。改革的目标是建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效,有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。改革的任务是改进预算管理制度的,完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度。其中,改进预算管理制度的重点,就是要建立透明预算制度,完善政府预算体系,改进年度预算控制方式,完善转移支付制度、加强预算执行管理,规范地方政府债务管理和全面规范税收优惠政策。显然,加快推进现代预算制度建设,已成为建设现代财政制度的突破口和切入点。而健全现代预算制度,就是要实施预算绩效管理,它绝不仅仅是财政部门自身的事情,要纳入国家治理体系统筹对待。即首先要更新治理理念,统一改革共识,搞好制度顶层设计,强化政策的执行。

**改进现代预算制度重点是绩效管理。**党的十八届三中全会把财政提升为国家治理的基础和重要支柱,而起着“基石”作用的预算制度必须发挥应有的作用。实现国家治理体系和治理能力现代化,主要看政府绩效,而预算绩效是重点。按照建立全面规范、公开透明的预算制度要求,各级人大对政府财政政策效果和重大项目绩效情

况审查力度越来越大。政府预算、部门预算、项目预算及其预算调整和决算,都要依法公开,预算绩效已经成为社会关注的焦点。面对预算公开、透明的外部压力,政府出台的财政政策是否达到预期效果,以及重大项目预算绩效如何,有责任对纳税人做出回应。同时,在建设现代预算制度背景下,推进预算绩效管理,有助于适时、高效能地调整完善财政政策、制度,进一步优化资源配置。最终要让纳税人明白,财政资金投向了哪里?取得了哪些成效?配置效率改善了多少?这些,都是推进预算绩效管理改革必须面对的问题,也是新常态下财政政策相机抉择和逆周期调整职能发挥的物质基础。

**预算法夯实了绩效管理的法理基础。**党的十八届四中全会强调,要制定和完善财政税收法规,强化财政资金分配使用内部流程控制,推进财政预决算信息公开。特别是,新修订的《预算法》明确要求,各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则,首次以法律形式明确了政府预算的绩效管理规定,为下一步由传统预算转向绩效预算奠定了坚实的法理基础。当前,由于行政体制改革不到位,部门之间职能的博弈相对固化,资金、资产、资源管理呈现“九龙治水”状况,收入没有全部做到规范有据,支出也没有全部做到公开透明,推行绩效预算管理的基本条件明显缺失。因此,在学习借鉴西方国家经验基础上,我国走出了一条符合中国国情的“预算绩效管理”模式。从当前看,全面深入推进绩效管理制度改革,依然面临各种各类的制度障碍,尤其是财政法制建设和顶层制度设计滞后,成为预算

绩效管理改革向纵深推进的掣肘。

**讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点。**预算绩效是政府绩效的重要组成部分,它直接反映政府行政运行的产出效率。讲求绩效是国家治理的内在要求和现代财政制度的本质特征。在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的背景下,尤其是要注意研究公共财政资源配置效率。一是要加快修订完善相关法律,提升预算绩效管理的法律支撑层次。二是要加快研究建立预算绩效指标体系,完善预算绩效评价指标体系,使其覆盖所有预算部门和单位、所有财政性资金。三是要创新管理制度,完善预算绩效管理的制度体系。加快推进权责发生制政府会计改革,真实、完整、全面地反映政府绩效。积极推进绩效目标管理,建立事前、事中、事后通盘连接的闭环管理系统。积极培育和发展第三方评价机构,提高绩效评价的公信力。四是实施激励相容政策,建立绩效评价应用和问责制度。创新预算编制方法,建立绩效评价结果与预算编制紧密结合的激励约束机制。按照规定,建立“谁用钱、谁负责”的预算绩效终身责任追究制,加大绩效评价和监督检查结果的应用,督促预算部门和单位切实承担起预算绩效管理责任。

讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点,是新常态下建设现代财政的重大举措,是依法治国、依法行政、依法行政的现实需要。当然,也要充分考虑预算部门和单位,以及地方政府的财务管理水平和能力差异,以及其他配套改革的跟进步伐,准确把握推进绩效管理改革的时间、节奏和力度。

(作者单位:中国社科院财科所)