

学术沙龙

半官方思想库的运作初探

以中国科学院政策研究室为例

卢方方

摘要 半官方思想库的概念可以界定为:独立于政府组织体系,为政府提供决策服务的稳定的组织。中国半官方思想库与官方思想库的区别在于它不是行政主管部门,但又从属于政府,它的特殊身份决定了它在为政府决策服务时的特殊作用。本文以中国科学院政策研究室为例,通过对其历史的梳理,说明中国半官方思想库是如何运作的。

关键词 半官方思想库 政策研究室

一 引言

思想库是一种相对稳定的独立的政策研究机构,专业人员运用科学的研究方法对各种政策问题进行跨学科的研究[宁骚2000]。“半官方思想库”的概念可以界定为:独立于政府组织体系,为政府提供决策服务的稳定且独立运作的政策研究和咨询机构。改革开放后,决策科学化的要求被政府提上日程,思想库作为决策科学化的工具受到重视。中国思想库根据机构性质可以分为官方思想库、半官方思想库和民间思想库。官方思想库隶属于党组织或政府部门,如中共中央政策研究室、国务院政策研究室以及地方的政策研究室和发展研究中心等。半官方思想库主要是一些事业单位,如中国科学院、中国社会科学院、各省市的社科院等。高校的政策研究中心,如北京大学中国国情研究中心以及企业、个人创办的政策研究组织,如天则经济研究所等,属于民间思想库。

作者简介:卢方方,中国科学院自然科学史研究所硕士研究生。

国内关于中国思想库的研究处于初级阶段，主要是围绕中国思想库的概念、分类 [薛澜、朱旭峰 2006, 页 321-327]、发展历程 [王佳宁、张晓月 2012, 页 102-109]、社会职能 [薛澜、朱旭峰 2009, 页 55-65] 等进行的定性研究，另外朱旭峰通过构建中国思想库影响力的理论模型，定量地研究中国思想库在政策过程中实现影响力的机制 [朱旭峰 2009]；关于民间思想库研究较多 [崔翔、鲍宗豪 2013, 页 116-121; 李玲娟 2007, 页 776-777]，对官方思想库和半官方思想库的研究主要是一些政策建议，如党校 [张伯里 2009, 页 16-19]、社科院 [李建军、崔树义 2011, 页 3-10] 对发挥思想库作用的建议。专门涉及半官方思想库的研究较少，本文将中国科学院政策研究室为例，通过对其历史的梳理，来探究中国半官方思想库的运作模式。

二 中科院政策研究室的成立与发展（1962 - 1966）

中国科学院政策研究室（以下简称“政策研究室”）是中国科学院院部的直属机构，成立于1962年，文革期间曾中断运行，之后又重新成立。1985年，政策研究室、管理科学组、《自然辩证法通讯》杂志社（以下提到的办公厅、调研室等，均为中国科学院的直属机构）合并成立了现在的中国科学院科技政策与管理科学研究所。政策研究室在中国科学院的发展过程中起了重要作用，做了大量的调查工作，起草了很多重要文件，其中影响较大的有《中国科学院工作条例（草案）》。在宣传工作方面，政策研究室负责《科学简讯》和《科学报》的编辑出版工作。文革后的政策研究室在中国科学院体制改革过程中，多次对全院工作进行调查、分析和研究，在研究所自主权问题上的起草了多个重要文件。

1960年，为贯彻中央关于“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，中国科学院从政策、计划、机构等方面做了调整。政策调整反映在“关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见”（简称“科学十四条”）和“中国科学院自然科学研究所暂行条例”（简称“七十二条”）上 [《当代中国》丛书编辑部 1994]。政策调整的过程中有大量的调查研究工作要做，以此来制定新的政策，在这样的背景下成立了政策研究室。

为了加强有关发展科学的政策方面的调查研究，以及对中国科学院院部几个刊物日常编辑工作人员的管理，1962年12月20日，时任中国科学院秘书长的杜润生在第九次院常务会议上提出建立政策研究室的建议。并提及政策研究室的

当前任务是：

(1)进行有关科学组织工作方面的政策研究；(2)负责经常性地了解“十四条”和“七十二条”贯彻执行情况，以及调查研究有关的问题；(3)管理科学通报、科学报等刊物出版工作；(4)其他按照院领导的指示进行的调查研究工作。政策研究室可由汪志华同志兼任主任。

建立政策研究室后，将原属办公厅的调查研究室和院报编辑室并入政策研究室。^①

政策研究室起草了“三十六条”。1963年夏秋之际，由杜润生总抓、时任中国科学院计划局局长和政策研究室主任的汪志华具体负责，组织了以政策研究室为主、中国科学院计划局及学部办公室参加的调查小组，分别到中国科学院北京的动物所、遗传所等若干机构，针对“十四条”、“七十二条”实施之后各研究所依然存在的“理论联系实际”、应用研究与基础研究的关系、中国科学院究竟应如何组织和管理研究工作等问题，主要以同部分高级研究人员分别谈话再作汇报、总结的方式，开始了调查研究。在深入研究所开展调查研究的同时，政策研究室也对当时国外科学界的相关资料进行了认真调查搜集。最终由杜润生主持，以政策研究室汪志华、吴明瑜、朱琴珊等为主，执笔起草了“中国科学院工作条例”。1964年4月，修改后的条例经第四次院务常务会议通过后，中国科学院以正式文件下发了“三十六条”，在院内公布试行。从此中国科学院研究工作有了明确的分类和恰当的比例，科研计划的制定、检查以及科研组织的管理得以有效进行 [楼彩云、张黎 2008, 页 265-280]。

政策研究室成立初期，接办了向中央汇报的《科学简讯》。1958年，胡乔木深感中央领导对中国科学院工作了解不够，于是就提议由中国科学院办一个《科学简讯》的内部刊物，刊物内容包括：(1)国内的重要科学技术成就和推广情况；(2)国外最新的重大科学技术成就；(3)国内外科学工作的重要动态。《科学简讯》对沟通科学院工作，及时让中央领导同志了解科学院，起了很重要的作用。

政策研究室成立以前，中国科学院宣传局负责《科学简讯》的编辑工作。政策研究室成立后，《科学简讯》并入政策研究室，由汪志华和朱琴珊负责具体工作。

政策研究室还负责编辑联系群众的《科学报》。1962年10月，中国科学院党组决定《科学报》复刊，交由汪志华及其领导下的政策研究室第三室（《科学

^① 杜润生 1962. 九次院常务会议文件——关于建立政策研究室的建议. 中国科学院档案室. 1962-02-009-1.

通报》编辑部)负责复刊工作,要求先组织现有人员编辑出报,再调配补充报纸工作人员。从此,政策研究室第三室就成为院刊院报二合一的编辑出版机构。

这一期间担任科学院计划局局长和政策研究室主任的汪志华起了主导作用。另外,作为院副秘书长的杜润生,主抓政策研究室的工作,带领吴明瑜、朱琴珊等人一起制定了“科学十四条”和“三十六条”。政策研究室的工作按照建立时的任务展开,除了像官方思想库一样进行一些调研、写文件、报内参外,还做一些政策方面的研究,由此可以看出,这一时期政策研究室的运作是根据上级的决策需求,进行一些调查工作,其政策建议作为决策依据。另外,负责报刊的编辑工作,作为政策宣传的媒介。

三 关于研究所自主权问题的调查研究工作(1978 - 1985)

1978年3月18日,中共中央在北京召开全国科学大会。邓小平在会上的讲话中明确指出,科学技术是生产力,科学研究机构要建立技术责任制,实行党委领导下的所长负责制。党委的领导,主要是政治上的领导,科学技术的业务领导工作,应当放手让所长、副所长分工去做。科学大会标志着中国的科学事业有了一个新的起点。政策研究室也在文革后重新成立。

1979年,政策研究室对研究所自主权问题进行了调查,形成了《中国科学院研究所暂行条例(草稿)》(也就是“七十二条”,以下称为文革后的“七十二条”,与文革前的相区别)。1979年10月25日至11月7日,在中国科学院院务扩大会议就扩大研究所自主权问题进行了研究,对科研计划权、财务权、人事权、外事联络权等方面扩大研究所自主权问题,提出了若干意见。院务会议通过了《中国科学院研究所暂行条例(草稿)》,该草案建议,在实行党委领导下的所长负责制的同时,可以在部分单位中试行建立党组和机关党委,以取得经验。

1980年5月,中国科学院党组在北京召开了扩大会议。会议认为:进一步扩大研究所的自主权,是改革体制的一个重要环节。研究所是中国科学院的基本单位,是直接从事科研工作的独立作战的组织,因此必须充分尊重研究所的自主权。1979年院务扩大会议上关于扩大研究所自主权的问题已有若干原则规定,应进一步落实。同时,院党组要组成专门班子深入调查研究,对如何进一步扩大研究所自主权的问题找出一条路子来。政策研究室参与了调查研究。1979年11月21日的科学报上刊登了上海分院提供的关于扩大自主权试点相关

稿件。上海硅酸盐所从九月开始进行扩大自主权的试点，试行奖励制度，一个月工作初见成效^①。1983年，中国科学院开始调整院内科研机构，明确了扩大研究院、所的自主权的范围，院、所拥有人、财、物的分配、使用管理和课题计划的自主权。

1985年3月2日，全国科学技术工作会议在京召开。3月13日，中共中央发布了《关于科技体制改革的决定》，继续明确扩大研究机构自主权，改善政府机构对科学技术工作的宏观管理。1985年3月29日，中国科学院发布关于进一步扩大研究所自主权的暂行规定[国家计划委员会计划经济研究所编1987，页77-79]。

科技体制改革中所采取的扩大研究所自主权的措施得到了绝大多数人的拥护。1987年10月，中国科学院科技政策与管理科学研究所对扩大研究所自主权的政策进行了调查[连燕华、周成奎、孙玉麟1987，页6-8]，指出了该政策实施过程出现的问题，并提出了宏观管理的政策建议。

针对研究所自主权问题，中国科学院政策研究室展开广泛调查，起草了多个相关政策文件，提出了各种的改革措施。在这一问题上，通过调查，提供决策的参考信息，并提供改革方案，很好的发挥了思想库的作用。

政策的制定是自上而下和自下而上结合。政策研究室根据中央“放活”研究所的精神，通过调查制订扩大研究所自主权的政策，该政策首先在中国科学院各研究所试行，有成效后上报中央，然后推广到全国。在这样的特殊背景下，因为依托科学院，作为半官方思想库的政策研究室在这一时期发挥的影响力较大。

为中国科学院的决策服务，是政策研究室实现其职能的重要方面。中国科学院作为中央的直属机构，根据中央的要求制定政策。政策研究室的运作过程是，根据中央的要求开始进行相关的调查，通过对实际情况的调研，提出相应的方案。作为半官方思想库，一方面有明确的服务对象，另一方面，解决的问题相对明确，针对具体的问题进行调查，提出解决方案，来为决策服务，使它的工作具有实用性的特点。

四 半官方思想库的运作

中国科学院政策研究室作为中国科学院的一个机关部门，除了主管向群众宣传的《科学报》、向中央宣传的《科学简讯》外，其主要职能是为中国科学院的

^① 上海分院1979. 硅酸盐所从九月开始进行扩大自主权的试点. 中国科学院院史资料室.《科学报》1979第2版.

决策服务。因此,它的运作过程一方面呈现出官方思想库的一面,根据上级要求进行调查,起草政策文件;另一方面,作为半官方思想库,由于中国科学院是高级知识分子集中的地方,开放和民主程度相对较高,所以中国科学院的政策研究在改革开放初期引领了科技政策观念的发展,是其它单位制定政策的风向标,政策研究室借助于中国科学院的平台,独立开展政策研究工作的同时提升了它的社会影响力。

由此可以归纳出,半官方思想库发挥影响力的运作模式是,进行政策的调查研究,起草文件。调查工作是制定政策的基础,例如,制定相关的科研管理政策,改革的政策,向上级汇报工作等。这一部分工作起到了政策系统中的咨询系统的作用。政策研究室起草一些文件,包括院领导在工作会议上的讲话和一些临时交代的任务等。

参考文献

- 陈振明 2003.《政策科学—公共政策分析导论》.北京:中国人民大学出版社.
- 崔翔,鲍宗豪 2013.民间智库的价值取向与政策效应.《重庆社会科学》.(2): 116-121.
- 《当代中国》丛书编辑部 1994.《当代中国丛书:中国科学院》(上).北京:当代中国出版社.
- 国家计划委员会计划经济研究所编 1987.《中华人民共和国科学技术政策法规选编》.北京市:法律出版社.
- 李建军,崔树义 2011.论地方社科院向新型智库的转型.《社会科学管理与评论》.(1): 3-10.
- 李玲娟 2007.中国民间智库的地位作用研究.《法制与社会》.(10): 776-777
- 连燕华,周成奎,孙玉麟 1987.对扩大研究所自主权的调查.《科学管理研究》.(5): 6-8.
- 楼彩云,张黎 2008.1964年的《中国科学院工作条例》与“理论联系实际”问题.《自然科学史研究》.(3): 265-280.
- 宁骚等 2000.《现代化与政府科学决策》.北京市:经济科学出版社.
- 王佳宁,张晓月 2012.智库的起源、历程及趋势.《重庆社会科学》.(10): 102-109.
- 薛澜,朱旭峰 2006.“中国思想库”:涵义、分类与研究展望.《科学学研究》.(6): 321-327.
- 薛澜,朱旭峰 2009.中国思想库的社会职能:以政策过程为中心的改革之路.《管理世界》.(4): 55-65.
- 翟峰 2008.发展民间智库的前瞻性思考.《秘书》.(4): 8-9.
- 张伯里 2009.党校如何发挥好科研机构和思想库作用.《中国党政干部论坛》.(2): 16-19.
- 朱旭峰 2009.《中国思想库 - 政策过程中的影响力研究》.北京:清华大学出版社.