

特色新型智库建设正当其时

全面把握决策层与智库界的互动规律，在“时、度、效”上真抓实干，才能真正不辜负这个“最好的时代”

□ 王文

党的十八届三中全会首次提出中国特色新型智库建设，而新型智库建设进程则伴随着中国深度参与全球治理的进程。当前，国内全面深化改革的环境与国际复杂的大国博弈的状况，都提醒着我们我国智库水平提升的重要性与紧迫性。对于每一位智库从业者而言，在特殊的时代背景下全面把握决策层与智库界的互动规律，在“时、度、效”上真抓实干，才能真正不辜负这个“最好的时代”。

决策层有刚性需求

中国各层决策者极需要智库的帮助与建言。可以说，这种需求度是空前的。这主要缘于几个方面。网络时代纷繁复杂的舆情决定了决策层需要强化与智库的互动。当下，在中国，几乎没有任何一个重大决策话题能够逃出网民关注与网络热议。8亿中国网民，几乎覆盖所有具有民事行为能力能力的成年人。他们人人拥有智能手机。自媒体工具也使得每一个普通民众都能对相关话题展开

评论。中国不能像政治极化、党争恶化的美国那样，对改革对象久拖不决，而是需要有更多方方面面的智库专家，发挥各自专长，向决策层提供更充分与全面的咨询建议，以便决策层能够在广大群众的公共利益角度，以符合最大公约数的办法，推动政策的出台、执行并见效。智库如何了解社会实情，进而向决策层建言；如何直面大众意见，进而引导社会舆论，变得异常重要。此时，智库学者更应该站在中间位置，充当政府与社会的真诚沟通者。

日益综合多元的现实难题决定了决策层需要征求智库专业意见。在互联网2.0时代，中国社会已深层互嵌为一体，任何重大问题的决策都有可能牵一发而动全身。决策不再是拍脑瓜就能轻易做成、做好的事情。一个科学决策的过程需要有充分的前期调研、严谨的中期论证、全面的后期检验。此时，不只是学院派学者，优秀企业家、社会活动人士、领军行业人士、活跃媒体人士实际上都能扮演广义上的智库角色，为政府的决策提供专业意见。从实

践经验看，越来越多的部委咨询会都愿意邀请方方面面的人士，倾听不同领域对同一个问题的专业意见，尤其是那些不为人知的角度与案例，只有这样，政府才能尽可能避免决策偏差与不必要的政策失误。此时，智库学者更应该在某个领域的有所专长的专家。

竞争激烈残酷的大国博弈决定了决策层需要推动智库国际运作。当今世界正处在从未有过之大变局，中国也前所未有地进入世界舞台的中央，而国际变量与中国的互动则出现了前所未有的态势。这就需要智库的思考维度不只是要统揽国内国外两个大局，更要立足于提升中国的国际话语权进行全球运作与对话。拙作《伐谋：中国智库影响世界之道》中充分论述过，一个顶级的智库需要有全球组织力、国际话语权、世界人脉。只有站在全球层面上思考与讲述，才能为中国参与并引领全球治理，为国家深化改革、可持续发展营造有利的国际环境。此时，智库学者更应该像在一个世界行走的公共外交者。

智库对决策有影响力

很多时候，在真诚沟通者、深度探索者、公共外交者之间选择一者来当，对多数优秀的智库学者来讲或许并非难事，难在三者兼得。因为三种身份扮演能力的优异程度，尤其是能否恰当把握这三个角色的“时、度、效”，直接决定了智库对决策层的影响力大小。

所谓“时”，就是指智库对内建言与对外发声的沟通时间点。一份好的内参，一定是最及时的那份，不能太早，也不能太晚。太早了，决策层不需要；太晚了，许多人早已建言过了。同样，智库对社会发声也是如此，需要在恰当的时机对社会公众恰当地表达决策者需要的内容。在这方面，智库的敏感性、前瞻性、文字力都是非常重要的。以2018年中国四大主场外交来论，4月博鳌论坛、6月上海合作组织峰会、9月中非合作论坛、11月中国国际进口博览会都需要智库大量的政策建议与舆论引导，前者一般需要提前一到两个月上报；后者则需要事件发生时与之前一周左右。如果错过这些最佳时间点，智库对决策层与社会的影响力都会大大下降。

所谓“度”，就是指智库研究“探密”的深度与广度。在许多时候，智库需要一头扎下去，认识到决策者所看不到事情本质，还要用脚底板做学问，触及决策者所不能亲历的事件现场。以“一带一路”研究为例，该倡议提出5年来，出现了数以百万计的研究报告、媒体评论与新闻报道，但多数都是浅尝辄止或泛泛而谈，其主要原因是缺乏大量深入到“一带一路”国家尤其是“一带一路”项目本身的调查研究。那些深入到所在国的调研报告，往往会产生最有说服力的决策咨询效果。

所谓“效”，就是指智库要有能让受众接受的叙述效果。无论是决策层，还是社会公众，或者国际友人，都是智库成果（包括内参、公开评论、国际演讲等）的受众。好

的效果是检验智库影响力的唯一指标。换句话说，不是得到批示，就是好的内参，批示被执行且执行效果良好，才算是好的内参；不是在大众传媒上发表文章，就算是引导舆论，只有让公众内心接受且广为传播，才能算是舆论引导；不是能到国外去参加论坛或发表外文文章，就是公共外交，只有让国际受众觉得有道理，才能助力中国外交。

提升智库决策影响力

要成为一位有较大决策影响力的智库专家，绝大多数中国智库从业者的提升空间还很大。决策部门善待、善用、善用智库；智库学者自身的知识储备、国际视野、外语能力、智商情商等，都是急需改进的方向，也是智库研究者常常呼吁的要点。从智库学者的角度看，当务之急需要提升的方面有三点。

一是决策敏感性。这主要是考验智库学者对决策进程的了解与感知。没有决策敏感性，研究很容易陷入自娱自乐的困境中。对此，智库学者要长期跟踪决策动向，频繁在关键节点发声发文，渐渐进入决策层的咨询视野，进而成为决策咨询圈的常客。

二是社会调研力。光从书本与媒体中得来的知识肯定难以满足决策层的需求；只有一个学科的知识储备也难以应对决策论证的要求。智库学者要深入社会实践，做一个社会人，而不只是象牙塔里的知识分子。让知识更多从实践中来，到实践中去，才能让智库产品学以致用。

三是个人美誉度。智库学者不能是临时工种，而是长期工种。受到几次政府咨询邀请，研究报告得到几次批示不足以支撑智库学者的品牌。长期保持在决策层中的美誉度，成为决策层“信得过，想得起，用得上”的智库精英，正是智库学者的最佳境界。顶级的智库学者，是研究圈金字塔尖的明珠。唯有孜孜以求，才能成就优秀智库学者的家国抱负。

世界大学智库联盟意义重大

□ 刘伟

世界大学智库联盟会议近日在中国人民大学召开，全球26家高校及其研究机构所属智库参会。来自美洲、欧洲、非洲、亚洲、大洋洲五大洲的9家一流世界大学联盟成员高校派出由学校领导、教授和研究员等组成的代表团莅临会议，出席世界大学智库联盟成立仪式。

智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，每项国家战略的实现，都离不开智库发挥重要作用。我们需要通过合作促进知识创造，培养新型人才，主动回应国家、民族乃至整个世界不断发展变化而带来的机遇与挑战，为推动人类社会进步做出贡献。

世界大学联盟自2000年成立以来，始终致力促进国际研究合作，解决全球性重大问题，是世界最活跃的科研联盟组织。

中国人民大学是新中国成立以来创办的第一所新型正规大学，具有悠久的历史国家智库传统，特别是在人文、社会科学方面有着较高理论水平和突出资源优势。中国人民大学的专家学者们具备扎实的学术理论基础，并能熟练运用理工科工具与研究方法，剖析和阐释现实问题，这也是高校智库建设的一个安身立命所在和无可取代的独特优势。

作为本次会议的发起者与承办方，中国人民大学国家发展与战略研究院入选中国首批25家国家高端智库建设试点单位，始终坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力发展成

为具有国际影响力的中国特色新型智库。

近些年来，国家主席习近平多次对智库建设作出重要批示，指出要积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式。

通过过去几年的探索和践行，人们切身体会到，智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，每项国家战略的实现，都离不开智库发挥重要作用。

正所谓教育有共性，知识无国界。特别是在新时代的今天，文化交流、知识共享已是全球的主流趋势，智库更不能闭门造车、向壁虚构。我们需要通过合作促进知识创造，培养新型人才，主动回应国家、民族乃至整个世界不断发展变化而带来的机遇与挑战，为推动人类社会进步做出贡献。

当今世界正处于政治多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的大变革时代，历史赋予大学智库的任务更为艰巨、责任更加重大，加强智库建设，发挥智库影响力，是合力应对全球变局、推动社会发展、顺应时代潮流的必经之路。

在气候变化、能源安全、难民问题等一系列重大全球性课题面前，我们需要的是内强筋骨、外重协同、取长补短、互通有无，将“知识交流”打造成“知识云端”，将“智库对话”提升为“智库联盟”，构筑一条“智力丝路”，协力献计全球治理与发展。

相信，世界大学智库联盟也必将成为“集多方智慧、聚众人力量”的重要国际平台，为推动学术和科研全球化，为人类社会进步做出不懈努力和应有贡献。



中国经济50人论坛2018年年会近日在北京举行，本届年会的主题是：“从高速增长到高质量发展”，今年是中国这个知名智库机构成立20周年。图为与会者合影。魏晔摄

□ 赵骅 李志国

当前我国经济形势外部环境发生深刻变化，投资在经济增长中的关键作用愈显重要。政府与社会资本合作(PPP)模式能充分发挥投资的引导作用和放大效应，激发民间投资潜力和创新活力，提升公共服务的供给质量和效率，完善财政投入方式，加快转变政府职能。截至2018年8月31日，财政部政府和社会资本合作中心项目管理库中，已完成物有所值评价和财政承受能力论证的入库项目达到8113个，入库项目金额达到12.14万亿元。经过近5年的快速发展，PPP模式取得了良好的社会效益和经济效益，成为深化投融资体制改革的重要抓手。但是，通过对已入库PPP项目的大数据抓取和分析，当前PPP项目还存在不少问题，亟待引起高度重视。

入库PPP项目存在的主要问题

一是物有所值评价计算方法粗略，人为因素影响较大。物有所值评价是判断项目是否采用PPP模式的前提，核心要义是通过定性和定量相结合的方式评价PPP项目提供的基础设施或公共服务是否比政府传统采购模式具有更高效率和更好效果。

《PPP物有所值评价指引(试行)》(财金[2015]167号)对定量和定性评价作出了要求，其

中定量评价采用PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值与公共部门比较值进行比较的方法(即“PSC值-PPP值” ≥ 0)，定性评价采用专家组根据设计的指标体系进行打分评价的方法。

对入库项目的分析发现，在定量评价中，一方面初始PSC值计算时通常将项目运营期结束后的残值简单设置为0，并且忽略了项目资本性收益从而增大了PSC初始值；另一方面PPP值计算时以不计股权投资、少计配套投入(例如前期征地费用)等方式从而减小了PPP值；这样“一增一减”通常确保了PPP值小于或等于PSC值从而使项目通过定量评价。在定性评价中，尽管评分结果在60分以上即可通过评价，但绝大部分入库项目专家打分得分均在85分以上，整体上呈现相对乐观的结果，人为因素影响较大。

二是财政承受能力论证方法简单，缺口补助趋于乐观。财政承受能力论证是通过识别、测算PPP项目的各项财政支出责任，来科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响。《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(财金[2015]21号)要求每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任占一般公共

预算支出比例不超过10%。

对入库项目的分析发现，入库项目财政承受能力论证中，常见以减少政府支出责任、乐观评估财政增长和纳入不透明专项资金支出等三种方式来保证不踏10%“红线”。

从支出责任视角看，大部分项目股权投资支出责任通常由指定平台公司负责，政府不承担股权投资支出责任；风险支出责任中由于项目的各类风险支出数额和概率难以准确测量，通常采用比例法并且比例不超过20%；部分可行性缺口补助项目存在市场化收入低于乐观、将支付责任转移到预期土地出让金等不确定收入项下的情况；这些情形导致PPP项目存在少计财政支出责任风险。

从财政承受能力视角看，对本级未来年度一般公共预算支出总额的测算方式普遍按照年5%~10%复合增长率计算，在高质量发展阶段大力减税预期下存在未来年度一般公共预算支出不达标的风险；部分政府付费项目存在将支付责任转移到未纳入预算管理的不透明专项资金、专项资金(例如以“城建资金”等名义)情况；这些情形导致PPP项目存在未纳入预算管理支付责任悬空的风险。

三是社会资本以国有资

本为主，民间资本积极性有待激活。PPP模式中社会资本参与方从项目公司层面看有国有企业、民营企业和混合所有制企业，从资金来源看有企业自有资金、银行、保险、基金等金融及投资机构。

从项目公司层面看，在已经进入执行阶段并公示了项目公司股东信息的2845个入库项目中，认缴投资额最多的社会资本股东排名前30位有27家为国有资本控股(中央或省、市国有企业控股或发起设立基金，下同)，仅有东方园林、碧水源和元龙建设3家民营上市企业为国有资本控股；参与项目最多的社会资本股东排名前30位中有24家为国有资本控股，其余6家均为民营上市企业；显示当前PPP模式中社会资本方以国有资本为主。

究其原因，一方面反映了民营资本对PPP项目物有所值评价、财政支付能力和过于乐观的市场化收入存在疑虑，另一方面也反映了国有资本大举抢占市场，挤占了民营企业空间，同时增加了国有资本投资规模。进一步深入分析发现，从总投资的层面看，在参与PPP项目的国有资本中，中央企业参与PPP项目占据主要份额。例如在已经进入执行阶段并公示了

项目公司股东信息的项目中，仅中国建筑及其集团旗下公司共参与了138个，这些项目的总投资额合计达到5700亿元，占入库项目总投资比例高达47.0%。尽管国资委于2017年12月印发了《关于加强中央企业PPP业务风险管控的通知》要求严控杠杆率，但实际操作中，国有资本往往通过引入关联基金、信托等社会资本股东方式实现“小股控股”PPP项目公司，从而无须合并财务报表实现表外融资，因而也累积了不少PPP项目融资风险。

推进PPP持续健康发展的对策建议

中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了高质量发展的新时代。习近平总书记多次强调，夺取全面建成小康社会决胜阶段的胜利，必须通过全面深化改革推动落实新发展理念。《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》明确要求充分发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的关键作用，放宽放活社会投资，完善政府和社会资本合作模式，激发民间投资潜力和创新活力。

针对以上入库PPP项目存在问题的分析，本文认为应该从“量化指引、信用约束、提升比

例、守信践诺、风险管控”五个方面大力完善PPP模式，以推动PPP模式持续健康发展。

一是量化指引。进一步完善PPP物有所值评价指引和财政承受能力论证指引，对定量评价方法进行细化明确，健全各项成本值的计算方法和各项参数的取值范围。PSC值计算中，项目运营期结束后的残值应取值5%~10%；PPP值计算中，应将项目前期征地费用纳入计算；项目市场化收入来源中，应扣除预期土地出让金收入；未来年度一般公共预算支出测算中，应采用更加审慎的原则，复合增长率不得超过5%。

二是信用约束。建立地方政府PPP信用系统，对“假PPP”所在地方政府予以通报批评、亮牌整改，对将支付责任转移到未纳入一般公共预算支出的行为进行穿透监管。建立PPP专家诚信系统，对清退项目的论证专家实行黄牌警告，形成PPP专家“有进有出”的激励惩戒机制。在财政部政府和社会资本合作中心信息公开系统中增加地方政府及PPP专家信用记录。

三是提升比例。以PPP模式为契机加快推动地方平台公司市场化转型，健全平台公司参与PPP项目公司并履行出资责任的准入条件(建议资产负

债率不得超过75%、经营活动产生的现金流为整等约束性指标)，建立参与PPP项目的平台公司信息库并对其财务状况予以公示。探索在部分平台公司转型较为成功、产业基础较好、财力保障能力较高的地区适度提高“10%红线”，增加地方政府通过财政资金撬动项目投资的能力。

四是守信践诺。贯彻中央关于国家治理体系和治理能力现代化的战略要求，加快PPP立法建设，健全地方政府与社会资本合作过程中平等协商、契约合作、公开透明的体制机制，严格约束政府行为，保障各种资本投资PPP项目的长期合法权益。贯彻习总书记民营企业座谈会“民营企业与民营企业都是自己人”重要讲话精神，营造公平竞争环境，解决民营企业PPP项目融资难融资贵问题，激发民间投资活力。

五是风险管控。加强地方政府PPP项目或有负债风险管控，以推动地方政府平台公司市场化转型为抓手发挥国有资本引导和放大作用，强化金融机构的审慎经营职责。加强PPP项目市场化收入预期不达标风险管控，调动项目公司主观能动性。进一步完善国有资本特别是中央企业参与PPP项目业务风险管控，严格准入条件，严肃责任追究，严防国有企业以表外融资、明股实债等方式隐形提升杠杆率。