

为高新区现代化治理搭建思想库平台

——关于无锡国家高新区发展研究院办院实践与思考

► 黄胜平



蓬勃发展的无锡高新区

图片来源：无锡高新区

无锡国家高新区发展研究院积极承担时代赋予国家高新区的战略政策方案储备重任,围绕高新区的发展战略、发展思路、发展热点开展理论研究和决策咨询,彰显新型智库的体制、机制和人才优势,提高咨政建言的建设性和有效性,为高新区的科学决策提供了有力支持。

智库,即“思想之库”,是指由专家组成,为决策者出谋划策,提供最佳理论、战略、方法、方案等的公共研究机构,是生产知识和产生思想的组织。2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,并发出通知要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。无锡国家高新区发展研究院(以下简称“研究院”),作为由无锡高新区党工委、管委会建设的全国首家国家高新区区级智库,按照上级的要求,认真做好智库的研究工作,取得了一定成绩。

一、研究院的主要工作

无锡国家高新区发展研究院自2004年12月成立以来,紧紧围绕无锡高新区改革发展大局和重点工作抓科研、攻课题、育人才、出成果,受到各级领导的充分肯定。其主要工作体现在以下5个方面:

(一)长期坚守,潜心科研,不断地为无锡高新区改革发展提供思想产品

智库的核心功能是生产政策思想,不断提供思想产品。国家高新区为社会生产了大量物质产品,但同时也应该生产相应的精神产品。这些精神产品很重要的来源是智库。研究院作为智库性质的研究机构,在无锡高新区党工委、管委会的重视与支持下,围绕每一个时期无锡高新区的发展战略、发展思路和发展重点,开展理论研究和决策咨询,共撰写并被上级转发或被上级机关吸纳或被领导批示的咨询报告,研究报告150余件,在地方和国家级报刊发表的各类研究成果200余件,在国家出版社出版研究成果30多部,计800多万字。

1. 适应国家发展战略的要求开展自主创新战略研究。进入新世纪之后,党中央、国务院高度重视自主创新,国家高新区成为贯彻自主创新战略的主阵地。2005年,研究院牵头与上海浦东发展研究院联合完成了以贯彻自主创新国家战略为主题的《无锡高新区“十一五”科技发展规划》,提出了把无锡建成创新型国际化科技新城的战略目标、发展路径、支撑体系和保障条件。同年,研究院依据无锡高新区的实践,完成了《从“中国制造”走向“中国创造”的探索》专论,被上级领导批示转发,并在《求是》公开发表。在不断取得阶段性研究成果的基础上,2007年人民出版社出版了研究院的理论专著《中国自主创新探路》一书。不久,研究院又出版了《国家高新区创新之路》《中国开发区科学发展概论》,这两本书全方位地对国内开发区自主创新发展战略作出了科学解读和实践探析。2021年3月,《新华文摘》全文刊发了研究院《中国物联网发展趋势及推进措施》一文。

2. 适应转变经济增长方式的要求深入开展绿色发展战略研究。研究院在10多年前就提出“集约发展和绿色发展”的理念,并就“科学规划、调整布局、招商引资、产业聚焦、特色取胜、创新驱动、惜土如金、节能降耗”和《无锡高新区大气污染“达标扰民”的治理研究》等,提出若干绿色发展意见和建议,先后被无锡高新区相关职能部门所采纳,从而使得无锡高新区较早地摒弃了原有以经济效益为单一指标的评价标准,主动地引入了经济效益、生态效益、社会效益三维评价体系。在新的评价体系的监督和管理下,全区绿色经济发展如火如荼,环境效益明显,2009年无锡高新区获得“全国生态工业示范园区”的称号,2021年入选全国首批绿色低碳示范园区。

3. 适应社会主义文化大发展大繁荣的要求超前研究高新区文化发展战略。“地上跨国公司云集,地下历史文物密集”——这是发生在无锡高新区的一个全国罕见的奇特现象。无锡高新区的吴越文化资源十分丰富,千年吴文化和“三泰一址一堂”(泰伯庙、泰伯墓(陵)、泰伯渎、鸿山遗址、昭嗣堂)及4个“国宝”级文物,为园区的文化建设提供了十分有利的条件。研究院围绕无锡高新区拥有的全国极为罕见的吴越文化资源的保护、开发与利用,先后组织撰写了《既要抓经济开发又要抓文化开发》《中国吴文化之渊与无锡高新区之源》《用科学发展观指导中国吴文化博览园建设》《无锡高新区历史文化资源保护和开发的战略构想》《让无锡高新区文化软实力硬起来》等一系列咨询报告,并组织出版了《七房桥院士名人文化》《中国吴越文化聚合交融第一区》《吴风乡情》等图书。这些研究成果较为系统地论证了“中国吴文化的源头在无锡高新区(梅村,古梅里)”“无锡高新区不仅是吴文化的发源地,而且是中国吴越文化交融聚合第一区”“吴文化的核心是德文化”等重大命题,并成为学界共识,从而为无锡高新区文化旅游业的开发利用提供了有力的理论依据、发展思路。

4. 适应构建和谐社会主义和谐社会的要求适时研究无锡高新区社会发展战略。无锡高新区不仅是区域经济技术发展高地,也是在220平方公里土地上拥有近百万人口的典型区域性社会。多年来,研究院开展了以解决工业化城市化中农民的民生为核心的社会发展战略研究。比如,研究院以无锡高新区前进花园社区社会管理创新为例,提出了以居民自治、法治、德治为目标,探索无锡高新区社会管理的新方案,并深入分析无锡高新区社会建设中的新矛盾、新问题,系统地提出无锡高新区“既要抓好经济发展,又要抓好社会建设;既要发展社会民生,又要遵守社会公德;既要注重社会民生,又要体现社会公平”等工作思路,被《红旗文稿》刊文推广。

5. 适应高新区政治文明建设的要求不断深化研究和完善高新区体制机制。研究院专家在2012年撰写的《国家高新区是体制机制创新的火车头》一文中,以无锡高新区为案例,系统地总结了高新区在体制机制创新突破中的实践和贡献,被评为国家高新区区发展战略研究会优秀成果一等奖。2009年,研究院总结的无锡高新区《以不完全的政府机构履行完全的政府职能》的经验,在《人民日报》发表,对全国开发区坚持“小政府大社会、小机构大服务”的体制优势,起到了促进作用。近几年,面对园区面积的不断扩大和居民的急剧增多,无锡高新区群众参政议政的呼声和利益诉求强烈,研究院又开展了以建立和完善高新区治理体系和治理能力现代化为主题的系列研究,先后撰写了《关于加强无锡高新区人大政协工作的思考与建议》《加强开发区政协工作》《高新区体制必须适应科学发展的迫切需要》等一批重要咨询报告,为无锡高新区党工委、管委会的决策提供了有力的法理依据,很快促成了无锡高新区人大工委、政协工委的设立。2008年,我国高新区第一家地市级市人大常委会派出机构——无锡市人大常委会新区工作委员会挂牌成立。2016年,在“区政合一”的情况下又成立新吴区人大常委会。2021年1月,在研究院专家咨询报告中提出具体方案的基础上,无锡市人大成立全国首家地市级市人大开发区委员会,得到中央的肯定。

(二)贴近中心,出谋划策,为无锡高新区经济社会发展提供可操作性的建议方案

多年来,研究院始终紧贴无锡高新区的中心

工作和党工委、管委会的重大事项,积极寻找和研究无锡高新区在发展过程中遇到的矛盾、困难和问题,努力给出解决问题的对策。比如,研究院针对无锡高新区在“二次创业”期间面临的项目多而土地少、机遇多而资源少的突出困难,通过大量调研,专门组织专家撰写了《建议无锡区划微调,将高新区连接太湖——关于将无锡市滨湖区新安街道划入高新区行政区的建设》,该咨询报告,提出的建议有根有据,鞭辟入里,无锡市委、市政府主要负责人先后为此作出重要批示,将沿太湖的原无锡市滨湖区新安街道22平方公里划入无锡高新区的行政版图。研究院课题组撰写的《“古都”何以成了“古镇”——对梅村“江南第一古镇”匾额质疑》的咨询报告,同样得到无锡市委、市政府的高度重视和批示,促成无锡高新区党工委、管委会和梅村街道在区街发展规划建设中,将梅村的发展定位从过去的“江南古镇”改为“梅里古都”,这一转变所具有的文化价值和旅游价值正在日益显示出来。

(三)夙兴夜寐,积极担当,编制和编辑完成无锡高新区有关发展规划、年鉴、文论资料出版工作

2005年6月,研究院编制完成了《无锡高新区“十一五”经济和社会发展规划》。2011年3月,研究院编制完成了《无锡高新区吴越文化保护研究“十二五”发展规划》。2021年4月,研究院帮助无锡高新区管委会审议完善了《无锡高新区“十四五”经济社会发展规划》。近几年,受无锡高新区党工委、管委会委托,研究院先后撰写了《关于加快无锡高新区创新型国际化科技新城建设的思考》《关于无锡高新区实施高端转型发展的实践》《从无锡高新区发展看我国战略性新兴产业的发展路径》《在建设创新型国家的伟大实践中勇当先行者》等一批重要文章,先后在国家级主流媒体刊发。此外,研究院还编辑出版了《中国高新区软科学研究足迹》《国家高新区智库一瞥》与《全球化互动——以无锡(2002—2008)为例》《城市与现代化——以无锡(2002—2008)为例》《机遇垂青思想解放的人们——纪念无锡高新区改革发展15周年图文集》等一大批文献性作品,受到广泛好评。

(四)聚精会神,坚持办好《江南风》杂志和《决策咨询要报》,为无锡高新区全局工作提供正确的理论导向与智力支持

为加强研究院成果的传播,提高研究成果的影响力,经无锡市委批准,研究院与江南大学等单位联合创办“立足高新区、面向长三角”的《江南风》杂志(季刊),已编辑出版40余期,计400余万字。研究院主办的《决策咨询要报》已发行470期,计230余万字。其中,《决策咨询要报》刊发的诸多文章得到了无锡市、无锡高新区主要领导的批示或转发。

(五)凝才聚力,借梯上楼,与地方高校合作,走出一条理论研究和决策咨询工作的新路

高校历来是人才与智力的荟萃之地。抓经济要借助高校的力量,搞理论研究和决策咨询工作何尝不需要高校的参与!对此,研究院先后与无锡地区惟一的211大学——江南大学开展合作,相继在无锡高新区建立江南大学硕士研究生工作站、江南大学马克思主义理论实践基地。多年来,来自江南大学人文学院、马列学院、商学院等学院的研究生,在江南大学的组织带领下,一批又一批地前来实习和工作,他们将理论学习与实际工作结合起来,为研究院和无锡高新区的发展做了大量工作,一方面完成了高校赋予研究生参加地方实际工作的研究实习任务,另一方面直接参与了无锡高新区研究院的决策咨询工作,并

且做出了一定的成绩。

研究院通过多年的努力,不少成果不仅在无锡市、无锡高新区的决策系统中发挥了较好作用,而且在江苏省乃至全国高新区系统中也产生了积极影响。在科技部火炬中心和江苏省有关职能部门召开的全国和全省工作研讨会议上,研究院的成果多次被引用,研究院的工作也多次获得表彰。

二、研究院的突出优势

研究院之所以能够取得丰硕成果,产生了广泛影响,在实际工作中发挥了较好作用,主要原因在于,在无锡高新区党工委、管委会一以贯之的支持和指导下其本身所具有的高新区特色的体制机制优势。

一是研究院的体制优势。不设编制,不定级别,不配专人,主要依靠社会力量开展工作,研究院的成立和运作始终适应了“小政府大社会”的体制要求。2004年9月,无锡高新区党工委分管领导率队考察上海浦东改革与发展研究院之后,向无锡高新区党工委提出成立无锡高新区决策咨询机构的建议和方案,并提出实行“只挂牌子,不增加编制,不调动人员,主要靠兼职”的体制。在经过认真分析和讨论后,研究院获得党工委、管委会批准,并由党工委分管领导兼任院长,负责研究院的日常管理工作。研究院在未设编制、未定级别、未配专职人员的情况下,主要依靠社会兼职人员有效地开展工作,这充分体现了无锡高新区“小政府大社会”的工作体制优势。同时,由于研究院的主体是社会兼职人员,因而具有民间性质,这也是研究院之所以能够源源不断地出思想、出成果、具有蓬勃生命力的重要原因之所在。

二是研究院的机制优势。研究院坚持“以问题为导向,以课题为龙头”的研究方式。根据江苏省、无锡市、无锡高新区在不同时期的工作要求,研究院密切关注园区经济社会发展的实际,从中找出突出问题作为重要研究选题,同时以课题为龙头开展研究工作。平日里不养人,研究时人手齐,干起来效率高。2010年,研究院与江南大学合作设立硕士研究生工作站,将高校的人文研究力量逐步引入进来,从而使研究院充满了生机和活力。这种“借梯上楼、借船出海”的做法不失为开发区智库建设的智慧与创新,具有很强的生命力。

三是研究院的人才优势。办好研究院关键是人才。高新区虽然人才济济,但理论研究和决策咨询人才却是一种稀缺资源。在这一背景下,研究院充分调动社会研究资源,研究人员主要从园区内外、无锡市内外和江苏省内外的社会研究力量中聘用。据不完全统计,研究院先后在地方高校、党校、干校和社科院所及社会学术团体聘用了80多位具有研究员、教授、高级工程师职称及以上的研究人员。此外,还从北京、上海、杭州、南京等地聘用了一批资深专家和名家作为研究院的学术导师和顾问。正因为广泛联系和拥有了比较雄厚的社会专家资源,因而研究院较好地发挥了思想库、智囊团、参谋部的作用。实践证明,只求所用、不求所有是一个行之有效的用人之策。

三、办院的若干思考

(一)重视新时代智库建设,增强高新区政策战略储备

当今世界正处于百年未有之大变局,受新冠

肺炎疫情的影响特别是外源性风险,使中国社会面临着深刻调整与变革。国家高新区是承担着“发展高科技,实现产业化”使命的特殊区域。在新形势下,如何进一步高质量地发展高科技、实现产业化?面对科技自立自强,防疫常态化、内循环为主的双循环体系、应对国际经济科技关系的挑战等重大课题,国家高新区如何具备足够的智慧力量,拥有科学理性的公共政策支撑?这些都对国家高新区提出了智库建设的要求。近年来,国家积极推进中国特色新型智库建设工程,正是对当下情境的未雨绸缪。因此,有条件的国家高新区应逐步建立健全园区决策体制机制,重视智库建设,并将其切实放在重要工作议事日程。通过切实的工作,改变“遇事无良策”“问题等对策”的被动状态,积极承担起时代赋予国家高新区的战略政策方案储备重任。

(二)加强国家高新区软实力,不可忽视体制外智库

国家高新区的高质量发展,应该包括软实力的发展,即思想观念、文化教育方面的突破。其中,政府决策、政策的科学化、合理化更是关键因素。纵观我国智库现状,既有体制内智库又有体制外智库,这是我国智库的两大主体。相比之下,在智库建设运营中存在体制内智库有资源但效率不足,体制外智库有效率但资源不足的现象。体制内智库有人才、有资源、有地位,但缺乏精细管理与高效运作。体制外的社会智库思想理念活、竞争意识强、深具市场基因,但存在课题立项难、成果报送难、信息获取难、决策参与难等困难。因此,要为体制外智库创造良好发展环境,为其做大做强创造必要条件。

研究院是经无锡高新区党工委、管委会批准设立的,从严格意义上说,这是一个具有政府背景的社会智库,因而具有社会智库的独特性。社会智库是介于行政化与市场化之间的具有中国特色的社会组织、咨询决策服务平台与载体。如何才能体现并凸显社会智库的独特性?笔者认为,需要强调的是实行独立化运作模式。社会智库的独立化运作,对于咨政建言的最大价值在于第三方研究的利益超越性。社会智库因为独立化的运作,因而在研究成果与相关部门、区域和产业行业之外保持相对独立和客观的第三方属性,能够避免智库研究的利益局部化扩张甚至垄断,是补充中国特色新型智库并支撑科学决策、民主决策、依法决策的可行路径。

(三)构建高新区智库与党政部门间的协调联动机制

为高新区党工委、管委会提供决策咨询服务,是对高新区党工委、管委会科学决策、民主决策的有力支持。高新区智库与高新区党政部门要建立平等互信的良好工作关系,在科学与政策的对话中,两者的地位应是平等的。要防止和纠正党政部门对智库工作者居高临下的“官本位”思想,减少行政权力对智库专家的不当干预,赋予智库专家更多的参与权、话语权,从根本上提高咨政建言的建设性和有效性。笔者认为,可以借鉴人大建议和政协提案的办理制度,建立高新区领导及职能部门对智库专家建议的回复、采纳机制。打破部门之间的壁垒,建立智库与党政部门间合理的信息交流共享机制,通过定期信息通报、政库联合调研、在线数据共享、座谈研讨等形式完善“信息资源供给侧”,以有效的信息供给保证智库研究的针对性和有效性。

(四)重视运用大数据助推智库建设

大数据与智库都是我国未来重点发展领域,二者联动将起到事半功倍的效果。数据科学的进步和数据产业的发展能够为智库建设和研究提供技术支撑;智库可以成为大数据发展的实体依托,促进大数据研究成果的转化和落地。运用大数据于高新区智库建设而言,一是可以拓宽智库的研究视野和思路,二是能够提高智库研究成果的时效性和科学性,三是可以增强智库研究成果展现形式的可读性。有条件的高新区智库要率先打造自身的数据资源库和管理平台,为相关研究奠定数据资源基础。要重视建设数字化渠道,增强智库产品传播能力。开放共享,互通有无。

(五)完善高新区智库建设资金保障机制

要将高新区智库建设经费列入财政预算。完善智库的基础设施建设,打造一批资源储备丰富的现代化资料库、信息库、数据库。改善智库资金管理,落实上级关于科研经费改革的精神,提高专家人力资源成本支出在项目经费中的比重。

作者系无锡高新区党工委原副书记、无锡市人大常委会高新区工委原主任,现为无锡国家高新区发展研究院院长,无锡市经济学会会长,江南大学硕士研究生工作站站长、研究生导师、特聘教授,国家高新区发展战略研究会高级研究员)