

澳門智庫建設的現實意義——基於粵港澳大灣區發展視角

劉景松*

回歸以來，特別是賭權開放之後，澳門經濟快速增長，整體競爭力呈上升趨勢，城市發展面貌日新月異。根據國家戰略部署，現時澳門被賦予建設“一中心、一平台、一基地”的重大使命。粵港澳大灣區以及橫琴粵澳深度合作區的謀劃建設，給澳門帶來前所未有的發展機遇，同時也帶來了各種挑戰。如何加快產業轉型，拓展新興產業，培養新動能，主動對接國家重大發展戰略，深度參與大灣區建設和高質量共建“一帶一路”，積極推進深合區建設，是國家對特區發展的殷切期望，也是政府和社會各界面對的重要議題和努力方向。

打造粵港澳一流灣區，產生國際影響力，其中一個關鍵要素在於是否擁有世界級高端智庫。長期以來，無論東方社會還是西方社會，智庫作為獨立的第三方力量，在國家或地區的發展中起到重要的智囊作用。在推進粵港澳大灣區建設過程中，要加大智庫建設與發展的力度，並使之運作規範化、制度化、常態化。從長遠發展戰略看，具備國際知名度的澳門，迫切需要擁有與自身地位相匹配的具影響力和公信力的高端智庫。澳門建設優質高端智庫，必須匯聚整合官、學、商等力量，營造良好的環境和發展氛圍，明確立根之本和發展之道。智庫建設的成熟、發展與壯大以及高效運作，可為推動科學決策，推動特區治理體系和治理能力現代化、增強本地區軟實力、加快推進澳門社會可持續多元發展提供支援。這對澳門當下建設和未來發展，其意義不言而喻。

* 澳門創新發展研究會理事長，博士。

一、多維視角中的智庫屬性與功能

學術語境中的智庫（Think Tank），¹ 又稱思想庫或智囊集團、智囊機構、顧問班子，即為公共政策提供創新思想、理論、策略、方法和方案的組織團體或研究機構。一般而言，智庫以公共政策為研究對象，以影響政府決策為研究目標，以公共利益為研究導向，以社會責任為研究準則。由此亦可看出，作為現代社會的產物，智庫是為了適應現代社會發展以及政府決策需要而發展起來的。

作為重要的智慧生產機構，智庫是一個國家或地區思想創新的源泉，也是一個國家軟實力和國際話語權的標誌。甚至可以說，智庫的發展程度正成為衡量一個國家或地區治理能力的重要參數。隨着智庫在各國經濟社會發展和國際交易處理中發揮越來越重要的作用，建設高水平、國際化且具有廣泛影響力的智庫已經成為趨勢。著名智庫如蘭德公司（RAND Corporation）、布魯斯金學會（Brookings Institution）、皮尤研究中心（Pew Research Center）、胡佛研究所（The Hoover Institution on War, Revolution and Peace）等在國家內外政策的諮詢制定過程中都曾經扮演舉足輕重的角色。²

在古代中國，專職為帝王將相服務的智囊團數量可觀。例如，孟嘗君門客三千，其中不乏足智多謀、精通邦事、國事、天下事者。這類門客的主要任務在於出謀劃策，服務於特定對象，本質上只是幕僚、策士、謀士或軍師的集合體，極少甚至沒有生成“智庫”意識，不應視為更不能等同於現代意義的智庫。只有欲得天下者，重視並採納智囊的雄才大略，而智囊竭盡所能以智輔政、以智啟民，增強君王決策的準確性、科學性與可行性直至推動國家治理和社會文明的向前發展，這樣的智囊才具備智庫的應有屬性，才可稱為智庫。但在古代中國，擁有上述特徵的智囊群寥若晨星。與古代智囊團不同，現代智庫服務於政府、社會，以及整個國家或地區，而不是服務於某個執政者個人。智庫成員以政策研究及相關國際或本地事務為中心，不再僅僅限於出謀劃策。智庫乃具有鮮明社會公共屬性的非營利性組織，而非依附性的私人幕僚。

¹ 王輝耀、苗綠：《大國智庫》，北京，人民出版社，2014年，第8頁。

² 王輝耀、苗綠：《大國智庫》，北京，人民出版社，2014年，第40頁。

有明一代，馮夢龍直言：“人有智，猶地有水；地無水為焦土，人無智如行屍。”在現代社會，智庫常常被譽為一個國家或地區的智商。因為，它用思想替決策掙尊嚴、替民眾掙信心、替國家掙未來。³ 智庫既是專業知識庫及高級人才庫、一塊思想與智慧的集聚高地，也是連接科學知識與公共政策之間的重要橋樑，更是一柄時刻等待召喚、隨時出鞘爭鋒的國之利器。智庫在西方國家已經成為政治生態的一個組成部份，成為政治和外交領域不可或缺的一項內容和一塊重要拼圖。黨的十八屆三中全會把“加強中國特色新型智庫建設，建立健全決策諮詢制度”作為全面深化改革的一項重要內容寫進了《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》。黨的十九大報告提出“加快構建中國特色哲學社會科學，加強中國特色新型智庫建設”。在這個時代背景下，有必要密切關注、深入瞭解粵港澳大灣區既有智庫的佈局與建設現狀，所扮演的現實角色功能、所起的實際作用、所存在的問題與不足，並在此基礎上觀察預測大灣區智庫的發展趨勢，提出相應的建設路徑選擇。

目前，粵港澳三地之間的交流合作日益深化實化，大灣區各項建設正紮實有序推進中。由於涉及三個不同的行政體制，三地如何進行有效整合，協調機制如何構建等，應儘快形成共識，早日實現建成國際一流灣區和世界級城市群的願景目標。對建設過程中出現的問題進行深層次“學術會診”，及時提出富有建設性意義的建議方案，大灣區各智庫同樣義不容辭。從理論層面講，參與推動大灣區建設，也將為大灣區內各家智庫提供彰顯才智、奮發作為的空間和可能。當然，就智庫自身視角看，凡此種種機會和挑戰，既可以視為機構常規性質的運作事務，又可以視為新時代所賦予的新任務、新使命。現時盛行於理論界的說法“灣區建設、智庫先行”，形象地道出了智庫對於推進灣區建設的重要性與緊迫性，備受社會各界和有識之士認可。可以預見，在今後粵港澳大灣區建設發展中，智庫將發揮極其重要的難以替代的獨特作用。

二、粵澳智庫的發展現狀及其作用

檢視大灣區範圍內粵澳兩地智庫的分佈特點及實際運作情況，可以發現，現階段廣東的智庫佈局與建設已經步入正軌並呈現出良好的發展態勢。既有的廣東智庫，自內往外依次是處於核心位置的黨政智庫、運作穩健的社科院類智

³ 王輝耀、苗綠：《大國智庫》，北京，人民出版社，2014年，第6頁。

庫、數量繁多的高校智庫、屬性多元的半官方型智庫和去行政化民辦官助型智庫，以及近年陸續興起且時有良好表現的企業智庫、媒體智庫、教育智庫等。黨政智庫、社科院智庫和政府決策機構之間的工作聯繫密切，包括承擔上級交托的研究課題。這類智庫具備了諸多體制優勢：從事研究的專職人員學識素養高、機構人力資源充裕，研究項目資金充足。而那些淡化行政色彩、定位民間性、自主性甚至具有市場化傾向的政策研究諮詢類新型智庫，由於符合時代發展需要，運作機制靈活，在智庫領域表現頗為活躍，所從事的研究課題接地氣，貼近現實，時效性、戰略性突出，研究成果時常令同行和社會各界刮目相看，並因此贏得“腦庫”美譽。

為貫徹落實《關於加強廣東省新型智庫建設的實施意見》精神，2018年9月，廣東召開省重點智庫工作座談會，強調省重點智庫要堅持高起點謀劃、高水平建設，緊緊圍繞事關全國和廣東改革發展穩定的重大理論問題、重大現實問題、重大實踐經驗，開展戰略性、前瞻性、創新性研究。會議產生了粵港澳大灣區研究院、廣東國際戰略研究院等15家省重點培育智庫候選單位。⁴ 幾乎同一時間（2018年9月28日），廣東省科協第九次代表大會在廣州召開，會議提出到2022年，力爭建立起具有區域特色、全國一流的廣東科技創新智庫體系，為黨和政府的重大科技決策提供支撐，為廣東科技創新智庫建設提供智力支撐。實際上，一如建設“文化大省”和“文化強省”那樣投放大量資源，廣東高度重視智庫建設，自1999年以來，先後組建了“廣東經濟發展國際諮詢會”、“省政府參事決策諮詢會”、“省政府決策諮詢顧問委員會”等組織，廣開言路，搭建了較為完備的專家諮詢工作機制。2012年以來，先後制定出台《廣東省人力資源和社會保障廳重大行政決策專家諮詢論證實施細則（試行）》等專家諮詢制度，成立了第一屆廳專家諮詢委員會，作為行政決策的重要智庫和參謀。2014年，為進一步加強專家諮詢論證工作，出台《廣東省重大行政決

⁴ 首批15家廣東省重點智庫分別是：粵港澳大灣區研究院、廣東省省情調查研究中心、中華人民共和國生態環境部華南環境科學研究所、廣東亞太創新經濟研究院、地方治理與公共政策研究中心（中山大學）、中山大學自貿區綜合研究院、廣東省社會治理研究中心（華南理工大學）、華南理工大學政府績效評價中心、國家農業制度與發展研究院（華南農業大學）、廣東黨的建設研究院（華南師範大學）、廣東製造業大資料創新研究中心（廣東工業大學）、廣東國際戰略研究院（廣東外語外貿大學）、華南商業智庫（廣東財經大學）、華南創新金融研究院（廣東金融學院）、深圳大學文化產業研究院。

策專家諮詢論證辦法（試行）》，明確規定行政機關在重大行政決策前，應組織相關專家進行諮詢論證。⁵ 現時更是加大資源投放，以積極開放的態度，探索實踐智庫建設新路徑、新方向，其發展後勢被業內人士一致看好。

從分類和性質上看，澳門智庫的分佈及發展與廣東頗有類似之處，現已形成政府智庫、高校智庫、社團智庫、媒體智庫等佈局較為均衡合理的局面。⁶ 這些智庫創建時間跨度大，有的擁有三十多年的歷史，有的則因應時代發展需要如“澳門回歸”而建立，也有相當比例的智庫是近幾年特別是“粵港澳大灣區”概念提出之後成立的。為了加強政府決策的科學性與民主性，推動澳門經濟社會向前發展，特區政府先後成立了可持續發展策略研究中心、澳門特區政府政策研究室（2018年9月1日，升格並更名為政策研究和區域發展局）等具有智庫性質的官方研究機構。本土幾大高校屬下的研究機構如澳門大學中國歷史文化研究中心、澳門大學澳門研究中心、澳門科技大學可持續發展研究所、澳門理工學院（今澳門理工大學）“一國兩制”研究中心、澳門城市大學葡語國家研究院等也都在各自領域有序運作。在政府智庫和高校智庫以外，澳門民間智庫的建設也取得了長足進步，具體體現在智庫數量多、部份智庫在本地和周邊地區具有一定的知名度和影響力。這些智庫多由志同道合的專業人士組成，承接政府或企業的課題項目以及撰寫出版時政報告。通過集聚並挖掘內部力量，發揮同仁慧識才智，在各自擅長的領域堅持努力耕耘，為澳門社會繁榮發展作出應有貢獻。

澳門非官方智庫多冠以協會、學會、研究會、促進會、研究中心等名稱，實際運作與現代智庫無異。扮演着服務政府決策，追求公共利益的改進，承擔社會責任，為社會發展出謀劃策的智庫角色。諸如澳門社會科學學會、澳門學者同盟、澳門經濟學會、澳門政策研究所、澳門發展策略研究中心，以及2018年9月成立的澳門創新發展研究會等。⁷ 直接冠名智庫的則有思路智庫、匯賢智庫、群力智庫、民聯智庫等。上述智庫研究會多以精研學術，促進社會和諧發展，參與推動澳門經濟社會多元發展為己任。如澳門創新發展研究會，成立

⁵ 李彥欽、俞賀楠：“廣東省典型智庫研究”，《人事天地》，2017年，第4期，南寧。

⁶ 有關資料顯示，澳門約有近萬個社團，其中有不少學術文化類社團具備智庫屬性。

⁷ 澳門創新發展研究會以擁護“一國兩制”，弘揚愛國愛澳傳統為宗旨，以精研學術，參與推動澳門經濟社會多元發展為己任。成員主要來自各大高校和商界，領導層中有1位大學校長，2位大學副校長，理監事成員擁有博士學位者約85%。是現時澳門最具規模與實力的新型智庫之一。

伊始即致力研究創新發展和提升澳門整體利益的公共政策，倡議前瞻性、科學性、可操作性的政策方案，提供交流合作的平台，以配合澳門融入國家發展大局和建設“一中心、一平台”和“一基地”的發展需要，為推進澳門經濟社會可持續多元發展提供智力支援。作為非官方、非牟利的政策研究和決策諮詢機構，上述智庫表現活躍，所提出的觀點和建議既具全域性、戰略性、前瞻性，又重對策性、操作性、可行性，大多能引起政府關注，部份建議亦被採納，⁸ 其影響力也因此逐步提升，為豐富和發展澳門“一國兩制”實踐，提升特區治理能力建設，促進澳門與內地經貿、文化、教育等領域的交流合作方面，扮演着橋樑中介角色，發揮了積極作用。

三、灣區視野：澳門智庫建設路徑與發展方向

長期以來，特別是澳門回歸之後，特區政府和社會各界對智庫在社會發展中所起的實際作用有着一以貫之的客觀認識。在建設官方智庫以外，政府亦創造條件助推智庫建設，鼓勵民間智庫發揮自身優勢，建言獻策貢獻力量。如果僅以城市規模、轄域面積、人口數量為基數推算，現時澳門人均智庫擁有量與密度高居世界前列。統攬大灣區智庫運作現狀和建設成效，廣東智庫尤其是高校智庫建設近年更是取得可喜成績。2017年“中國大學智庫百強排行榜”中，廣東高校有5家智庫上榜，其中有2家入圍前三十，1家（中山大學粵港澳發展研究院）更是獲得排名第四的高位。

總體上看，近些年粵港澳大灣區的智庫建設發展不俗，個別智庫在全國居於領先地位，產生了較大影響。然而，需要指出的是，由國際權威機構發佈的世界級智庫排行榜，如“2018全球頂級智庫百強榜單”等，粵港澳三地智庫鮮有上榜者，澳門的智庫資料更是長時間欠缺資料，呈現空白狀態。這一現狀讓有心人“很受傷”，但也真實地折射出大灣區智庫在建設發展過程中存在的種種問題與不足。曾有智庫研究者撰文指出：戰略規劃能力不足、儲備性研究不夠、“有庫無智”現象普遍，這些都是現階段包括粵港澳大灣區在內的智庫建設中存在的問題。一個不應掩飾的事實是，現有智庫在人才隊伍建設方面普遍

⁸ 2019年度和2020年度特首施政報告發佈前的諮詢期間，澳門創新發展研究會收集整理會內理監事成員建議15條、36條遞呈政府部門，其中有多條建議被回應或採納。

存在“搞理論研究的多，搞對策研究的少；寫學術專著的多，寫研究報告的少；關注策略的多，關注戰略的少；會寫的多，會說的少；學術專家多，智庫管家少，領軍人物和傑出人才較為匱乏”等現象。⁹

關乎智庫建設的種種問題，歸根到底還是人才集聚、人才配備與人才使用問題。要打造一流灣區，產生國際影響力，核心要素之一在於是否擁有世界級人才和團隊並善用重用，使之充分釋放智力與創造力，從而實現人才和團隊效率產能最大化。某種意義上說，粵港澳大灣區對標紐約、東京、三藩市三大灣區，這三大灣區既是全球經濟中心，又代表各自所在國家或地區的核心競爭力。這些地方創新不停、前進不止，在一定程度上代表科技生產新水平與發展新方向。要對標甚至超越三大灣區，意味着粵港澳大灣區首先要達到與之接近或對等水平，然後再蓄力伺機超越。粵港澳大灣區的一大使命是代表中國參與全球競爭，亮出中國智慧，發出中國聲音。一個國家或地區智庫的水平和研究成果，一定程度上代表並展示這個國家所具備的軟實力，並最終影響本國本地區的國際地位。粵港澳大灣區建設，需要一定數量的智庫，更需要具世界影響力的高端智庫。大灣區的規劃、建設、發展與崛起，離不開優質高端智庫的智力支持，而智庫自身的成熟、發展與壯大，也同樣有助於加快大灣區的崛起和早日建成。

致力社會善治是 2019 年度澳門特區政府施政報告的重要內容和亮點，報告中的“優化多元溝通機制、讓居民更有效參與社會事務，鼓勵更多年輕人和專業人士加入諮詢組織”等表述，以及“推進社會善治是落實施政為民理念的必然要求”等承諾，¹⁰ 頗為振奮人心。2020 年 4 月 20 日，特首賀一誠發表任內首份施政報告，強調將以提升公共治理水平、優化人才政策、打造文化合作基地、促進人文交流等作為施政重點。¹¹ 報告內容更成為各智庫建設發展征途上的號角與福音。真正務實求真、以民為本的政府，在施政道路上總是願意廣開言路、樂意聽取民意。施政報告相關內容，彰顯了特區政府聽民意聚民力、勵精圖治的決心，這為澳門智庫的建設與發展提供了可貴的社會氛圍、成長土壤和精神動力。

⁹ 李彧欽、俞賀楠：“廣東省典型智庫研究”，《人事天地》，2017 年，第 4 期，南寧。

¹⁰ 詳見《中華人民共和國澳門特別行政區 2019 年財政年度施政報告》，第 26 頁。

¹¹ 詳見《中華人民共和國澳門特別行政區 2020 年財政年度施政報告》，第 26 至 33 頁。

現時，無論政府還是民間，對智庫建設的現實意義及其重要性與緊迫性都有深入認識，並且樂意培育助推智庫發展，智庫建設迎來了最佳發展期和增長點。需要指出的是，粵港澳大灣區各地政府與所在地智庫尤其是民間智庫大都缺少合理坦誠的溝通機制，彼此之間的互動機制尚未完全形成，包括澳門在內的大灣區各城市政府所屬的智庫建設亦有有待提升和完善的空間。對一個優質高端智庫而言，充裕的資源、寬鬆的研究氛圍和高水平專職研究員三個條件必不可少，這些條件常被認為是衡量智庫運作穩健與否、成功與否的重要參數。澳門智庫多數具備前兩個條件，但擁有第三個條件即高水平專職研究人才的智庫數量不是太多。

廣州諸泊口，最是澳門雄。明末清初廣東番禺籍學者屈大均在著述中這樣概括澳門。全球史視野中的澳門，是一座有歷史、有文化、有特色、有地位的城市，具備一定程度的文化優勢和競爭力。作為一個具有文化優勢的地區，在合理科學的頂層設計和統籌規劃下，澳門的智庫建設應致力於將優勢文化轉化為建設智庫的動力源，進而為自身的建設與發展提供源源不絕的動力保障。卓有成效的智庫建設反過來也將進一步鞏固甚至提升澳門在全球的文化競爭力。具有國際知名度和地位的澳門，理應擁有與自身地位相匹配的具國際影響力和公信力的優質高端智庫。需要強調的是，作為一項豐富多元的智力工程，智庫建設涉及面廣、內容繁多，在建設發展過程中，務必避免重蹈“官辦智庫大而不強、高校智庫曲高和寡”的老路。現簡要陳述關於澳門智庫建設路徑選擇的粗淺設想如下：

第一、堅持國家利益至上、大灣區利益和澳門利益優先的原則，這是澳門智庫建設中自始至終要秉持的基本學術操守。樹立以宣導創新精神、精研學術、推動澳門經濟社會適度多元發展為核心任務的使命感與價值觀。

第二、要從推動科學決策、民主決策、依法決策，推進特區治理體系和治理能力現代化、增強本地區軟實力的戰略高度，把建設澳門新型優質高端智庫寫入財政年度施政報告並作為一項重大而緊迫的任務貫徹落實。

第三、成立智庫建設辦公室，架構編制由公職人員、民間人士和專家學者組成，統籌智庫建設事務，分析預測全球和灣區最新發展態勢，為分析形勢、把握大局和科學決策提供翔實可靠的依據和智力支撐。

第四、優質智庫是思想觀點和價值目標的創造者、社會公共利益的代言人、政府與公眾的溝通橋樑、全球合作交流的智力平台。要結合澳門實際，鼓勵推動建設思想類、決策類並舉，前瞻性、實用性兼備的小而精型智庫。

第五、設立公益專項基金，通過法律和政策鼓勵社會公益捐助，鼓勵民間資本作為政策研究資金的有益補充。完善政府機構課題和項目的申報機制，向所有智庫開放課題申請，鼓勵高端智庫單獨或聯合申報，實現智力共享共用。

第六、加快規劃建構政府與民間智庫之間的互動機制，並使之制度化、規範化、常態化。建構高效暢通的恆常性溝通管道，有助於將智庫的建議與研究成果向政府最高決策者直接輸送呈報。

第七、政府在制定推行決策前，將醞釀期的諮詢工作交托給專業智庫，智庫為政府和公共機構提供決策諮詢服務，符合智庫以公共政策為研究對象，以公共利益為研究導向的原則，既有助於提高施政效率，又可推進智庫建設。

第八、注重專業化、高品質和獨立性，宣揚“服務決策，適度超前”意識，排除利益干擾，追求高遠目標。要避免一味解讀或宣傳政策，敢於“諫言”發聲。獨立的聲音不一定就是反對聲音，科學決策需要智庫根據自己的專業知識不受影響做出判斷，使研究成果接地氣，更具前瞻性可操作性，更好地服務社會。

第九、踐行“旋轉門”模式，¹² 鼓勵人才流動轉換。智庫與政府之間關係好比思想者與行動者，在合作過程中，通過“旋轉門”機制，智庫學者與政府官員拆除了學界與政界的認識樊籬，拉近了彼此之間的思想認識距離，價值判斷有望相互滲透。以“旋轉門”形式實現身份轉換，其優勢在於：一方面，智庫人才進入政府任職，從政策研究者轉變為政策制定者，增強了智庫對政府制定政策的影響力；另一方面，智庫適量吸納具真才實學胸襟寬闊的政府離任官員，建築起高級人才的蓄水池和引力場，並借此提升智庫政策研究的質量與分量。

¹² 盛行於西方社會的一種人才交換模式，泛指在智庫與政府間存在一種人才交換通道。學者與官員通過“旋轉門”機制實現身份轉換，在一定程度上溝通了學界與政界、思想與權力，實現二者的相互滲透。

結語

粵港澳三地攜手打造國際一流灣區和世界級城市群，既是三地政府和民眾的願望，也是共同的奮鬥目標。隨着國際競爭的日益激烈，其背後不僅僅是政治、經濟、科技、軍事等領域的競爭，也體現在智庫實力的較量。作為大灣區利益和命運的共同體，要實現目標，就要充分發揮粵港澳地區的綜合優勢，高水平參與國際合作，參與全球最高端的競爭。世界已經進入了智庫時代。澳門現階段不缺智庫和研究機構。由於公信力和影響力暫時的不足，很難談得上擁有多少國際地位和話語權，這是澳門智庫的現實圖景。不論政府決策機構、官方智庫還是民間智庫，其綜合實力和影響力都有待提高；不論政府中人、社會人士、學界人士乃至智庫中人，都對澳門智庫的建設與發展寄予期待。智庫建設要找到立根之本、明確發展方向，世界級高端智庫的建設，既需要良好的環境和發展氛圍，更需要匯聚整合官、學、商等多方力量。澳門智庫在世界級智庫排行榜中擁有一席之地，甚至躋身全球智庫前列，是我們的共同願望。讓我們同心同德，合力推動澳門智庫建設，為澳門的美好明天一起努力。