

国家科技智库体系建设态势及政策建议^{*}

万劲波, 李培楠

(中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190)

摘要: 本文从“职能-功能”角度探讨了科技智库的功能定位, 梳理我国科技智库体系建设现状及存在的需求引导机制薄弱和供给基础能力不足问题, 从体制机制和基础能力两方面对新形势下完善国家科技智库体系建设的需求进行剖析, 最后从优化科技智库体系布局、建设专业化智库人才队伍、增强智库基础能力及深化科技智库体制机制改革四方面提出加强国家科技智库体系建设的政策建议。

关键词: 科技智库; 功能定位; 体系建设; 政策建议

中图分类号: G32

DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2017.3.002

在信息化时代, 政策问题变得更加复杂和专业, 技术性更强, 政府要及时、准确作出科学和理性决策, 必须依靠专门知识^[1]。基于证据的政策制定重视从流程上提升公共政策质量, 必须依赖智库等专业政策研究组织在“知识-决策”间搭起桥梁。中国正进入全面深化改革新阶段, 深入实施创新驱动发展战略, 中国特色新型智库建设是国家迫切的战略需求, 国家领导人对高端智库特别是高水平科技智库建设寄予厚望, 智库建设实践进入活跃期。在此背景下, 研究科技智库体系的发展情况, 对于推进高水平科技智库建设具有重要理论价值和现实意义。

1 科技智库的内涵界定及基本属性

智库也称思想库, 由于其内涵较丰富, 学者们从不同角度对其进行定义。迪克逊认为“智库是一种稳定的、相对独立的政策研究机构, 其研究人员运用科学研究方法对政策问题进行跨学科研究, 就政府、企业及大众密切相关的政策问题提供咨询”^[2]; 克勒纳将智库定义为“以政策研究和分析为基础, 以影响公共政策为目标的科研机构”^[3]。综上, 智库是介于“知识”与“决策”间的政策研究和咨询机构。本研究将科技智库定义为“以科技战略政策科学研究为主要职能, 以科技

战略政策决策咨询为主要功能的专业政策研究和咨询机构”^[4]。科技智库与科技决策部门、科技政策研究机构、科学技术研究机构虽关系密切, 但主业主责明显不同, 主要通过“职能”和“功能”进行区分。

职能指事物或机构本身具有的职责、使命或应起的有利作用。功能指事物或机构对外应发挥的有利作用。以科学研究或教育培训为主要职能, 但不具有服务决策功能的机构不属于严格意义的“智库”范畴(如高校、科研院所、学会、企业等), 其既可以发挥智库功能, 也可以依托专业优势建立专门智库机构; 反之, 仅具备决策或服务决策功能, 但不以科学研究为主要职能的机构也不属于严格意义的“智库”范畴(如政党、政府内设行政机构等)。由于不同国家的体制与决策机制不同, 对智库的理解和需求也不同。虽然各国在研究方法、分析工具、组织模式、运行管理机制上有共通之处, 但体制背景存在差异, 不宜用同一标准来讨论或衡量科技智库的属性和影响力。科技智库的主要职能是科技战略政策科学研究, 主要功能是影响和服务政府科技决策。科技智库体系必须形成立体发展的综合优势, 与各类社会治理主体和利益相关者建立“协同创造、协同设计、协同实施、协同推广”的伙伴关系, 建立与同行及新加入者的高水平竞争或合作关系。

^{*} 本研究得到科技部专项任务“引导科技创新智库发展的政策措施研究”(编号: Y700021801)资助。

2 国家科技智库体系建设现状及面临的问题

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》^[5], 明确强调“中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构”。科技智库以专业领域科学研究为基础, 运用专业知识和科学工具, 开展战略政策科学研究和决策咨询, 是知识与决策、科学与社会互动交流的平台, 为政府、科学共同体、社会公众等提供科学信息、学术评议意见、战略政策咨询建议等。作为专业化学术智库, 其研究内容具有知识技术密集性, 分析方法具有专业性和跨学科性, 在“知识-决策”间以及国际科技交流合作过程中起重要桥梁作用。

2.1 国家科技智库体系建设现状

2.1.1 科技智库在科技体制改革中发挥决策支撑作用

2016年是“十三五”开局之年, 供给侧结构性改革迈出重要步伐, 各领域改革主体框架基本确立。就科技创新领域而言, 中央大手笔绘就创新发展蓝图, 发布《国家创新驱动发展战略纲要》, 召开全国科技创新大会, 在新的历史起点上, 吹响建设世界科技强国的号角。国务院印发《“十三五”国家科技创新规划》《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》和《“十三五”国家信息化规划》等重要文件, 科技体制改革主体框架基本确立。随着国家创新驱动发展战略的深入实施, 科技创新决策咨询机制和科技创新治理社会参与机制正在构建, 科技创新治理体系和治理能力现代化、科技智库体系建设正有序推进。

随着科技创新的飞速发展, 科技领域的“放、管、服”改革也在不断深化, 新的科技计划管理体系基本形成, 创新治理能力和水平进一步提高, 创新能力建设步伐进一步加快。中央和地方政府在科技创新治理体系的多个层面开始建立和完善科技决策体系、科技咨询体系以及科技智库体系, 通过多渠道及时、准确、系统地掌握各类科技智库和科技咨询机构提供的意见, 同时通过科技咨询体系和科技智库体系及时、准确、系统地向科学界、社会和公众阐释科技创新战略与政策, 形成政府、科学界和社会的良性互动。此外, 各类科技智

库深入贯彻习近平总书记的科技创新思想, 准确把握经济新常态对科技创新的新需求, 充分认识国际科技竞争带来的新挑战, 支撑重点领域改革取得实质性突破, 同时还对改革政策的落地情况实施评估, 发挥重要决策支撑作用。

2.1.2 科技智库呈现多元化发展态势

随着国家高端智库试点工作的启动, 国家科技智库也逐渐呈现多元化发展态势。如中国科学院按照国家高水平智库建设试点要求, 整合相关力量, 加强跨机构队伍整合和任务导向型“小核心大网络”平台建设, 部署一批战略咨询任务, 积极组织院士与专家开展重大决策咨询和学科发展战略研究, 承担完成精准扶贫、科技体制改革等第三方评估任务; 中国工程院部署一批战略研究和咨询项目, 将智库建设和院士队伍建设紧密结合; 科技部重视发挥中国科学技术发展战略研究院、中国科学技术信息研究所、国家科技评估中心等机构在促进科技体制改革、科技发展与评估方面的决策支撑作用; 中国科学技术协会以智库体系建设拓展升级科协事业, 在《中国科协高水平科技创新智库建设“十三五”规划》中明确提出, 到2020年按照“小中心、大外围”模式, 以中国科协创新战略研究院为核心, 初步形成一个科技特点突出、科协特色鲜明、资源共建共享的跨学科、跨单位、跨区域、网络化的科技创新智库格局^[6]。这些科技智库在机构建设、人才使用、经费管理等方面大胆探索, 在推进组织形式和运行管理方式创新方面取得积极进展, 在部门、机构和地方的科技战略、规划、布局、政策等方面发挥重要的决策咨询支撑作用^[7]。与此同时, 相关部门、机构和地方积极推动各类科技智库、智库联盟和智库协会建设, 建立符合智库规律和试点要求的治理结构, 形成多样化发展局面。

2.2 国家科技智库体系建设面临的主要问题

国家科技智库的建设虽然发挥着决策支持作用且呈现多元化的发展态势, 但从发展现状来看, 仍存在一些问题, 具体可以从需求侧和供给侧来讨论。

2.2.1 需求侧的引导机制薄弱

我国对科技创新决策咨询机制和智库体系建设进

行了有益探索,如明确中国科学院学部作为国家科学技术最高咨询机构、中国工程院作为国家工程科技方面最高咨询机构的定位。但在制度层面还存在一些问题:未建立统一、高效的科技决策咨询机制,未从法律制度角度对决策体系和智库体系间的权利义务关系进行设计和安排,社会参与机制有待进一步完善。许多国家通过法定授权方式,建立了多层面、多渠道的科技咨询系统,在决策者与智库、公众间建立常态化联系沟通机制,推动各类科技智库与政策制定者和公众间专业咨询意见的及时传递。总体而言,我国科技决策咨询和智库体系建设的法治化进程相对缓慢,在科技智库的需求侧层面,还需要良好机制引导和规范。

2.2.2 供给侧的基础能力不足

与国家治理体系和治理能力现代化的现实需求以及我国国际地位和软实力提升的长远需求相比,中国科技智库的基础能力和体系化发展水平存在较大差距^[8]。公共科技智库的主业主责泛化,较缺乏长期战略和相对独立性,社会科技智库的基础能力和专业化水平较薄弱,参与决策咨询的渠道有限,且规范化、程序化的制度安排不足。目前,国内很多机构提出“建设一流智库”的宏伟目标,深入推进新型智库建设,在实现这一目标过程中,如何创新体制机制、优化组织运行、集聚高端要素、提升研究水平、严格过程控制和品牌管理、拓展影响渠道,从而达到“高端、新型、特色”要求,是专业化科技智库必须承担的责任。

3 完善国家科技智库体系建设的需求分析

大数据时代推动了科技革命和产业变革加速演进,公共决策面临的政策问题更加复杂。建立科技决策咨询制度是科技治理体系和治理能力现代化的重要内容,各类科技智库将在科技决策咨询中承担支撑和引领的作用。以下从完善科技智库体制机制和强化基础能力建设两方面进行需求分析。

3.1 完善科技智库体制机制的需求迫切

2017年2月6日,中央深改组会议审议通过《关于社会智库健康发展的若干意见》《国家科技决策咨询制

度建设方案》《关于推进公共信息资源开放的若干意见》等文件^[9],这些决策有利于引入社会力量参与智库建设,增加决策咨询的社会供给;有利于完善智库发展环境,创造决策咨询的有效需求;有利于推进重大事项报告和公共信息资源开放,促进“知识-决策”与“科学-社会”间建立常态化的沟通交流机制。科技智库的主业主责是促进科技发展和运用科技支撑发展,其现实或潜在需求包括政府科技决策、基于科技的经济社会发展决策咨询、科学共同体相关咨询,及企业、社会组织 and 公众科技咨询^[10]。随着创新驱动发展战略、五大发展理念和四个全面战略布局深入实施,需要优化决策服务制度和法治环境,建立与世界科技强国相匹配的国家科技创新决策、咨询机制和科技智库体系。

3.2 科技智库基础能力建设的要求提高

目前国内科技智库发展水平良莠不齐,一方面部分机构虽具有智库功能,但其主业主责不是政策研究与咨询,为适应时代及科技发展的需求,正在向新型智库建设方向发展;另一方面,部分不具备智库功能的机构也在积极向智库方向转型,智库评估机构应运而生。部分机构不能很好地理解智库和大学的关系,在不了解智库的战略定位、运行模式和治理结构的前提下盲目排名^[2],在一定程度上加剧智库体系建设的混乱局面。在新一轮科技革命、产业变革和军事变革背景下,科技智库高端供给不足与低端供给过剩的结构性矛盾将长期存在。在此背景下,高水平科技智库需注重提高研究质量、创新体制机制,及时准确地提供高质量的战略思路与政策建议,建设好“智库国家队”;各类科技智库要强化要素投入,从“聚智、善谋、咨政”角度提升服务决策能力,建设好“智库方面军”。

4 加强国家科技智库体系建设的政策建议

《关于加强中国特色新型智库建设的意见》提出到2020年形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系;重点建设一批具有较大影响力和国际知名度的高水平科技智库,建立一套治理完善、充满活力、监管有力的智库管理体制和运行机制。就中国特色新型科技智库建设而言,要统筹协调国家、区域及国际化科技智库体系建设,支撑科技创新治

理;要对科技创新决策、咨询体制及决策咨询程序建章立制,规范各类科技智库的功能定位及运作方式,确保科学咨询的独立性、客观性、公正性和前瞻性;要创新体制机制,建立灵活高效的运营管理模式,集聚领军人物、关键智库人才和青年才俊,拓展开放创新网络。总之,要努力适应高端智库试点建设的新要求,从优化总体布局、建设专业化人才队伍、增强基础能力及深化体制机制改革四个方面推进。

4.1 优化智库体系总体布局

作为中国特色新型智库体系的一个重要组成部分,高水平科技智库在国家治理体系和治理能力现代化进程中,发挥不可替代的作用。高水平科技智库,从科学技术影响和作用角度研究事关全局的重大问题,从科技规律出发思考世界科技发展走势;开展科学评估,进行预测预判,对经济社会发展的重大问题提出前瞻性、建设性的建议;在国家科技战略、规划、布局和政策制定中发挥重要作用,促进决策的科学化、民主化,并为国家治理的规范化、制度化提供研究基础和科学方法^[11]。我国建设高水平科技智库,可从三方面进行努力。一是提升科技智库专业化、国际化、网络化发展水平。从解决国家科技、经济、社会发展,及国家安全与外交等的重大问题出发,构建专业化、国际化、网络化的国家创新驱动发展战略和政策研究体系、质量标准体系、政策研究成果的综合集成平台,进而提供专业化的、有科学理论方法和事实依据的高质量咨询。二是强化智库影响力基本要素,并创新要素组合。科技智库影响力提升既需要加强能力建设、提升构成因素、夯实组成单元、创新要素组合,也需要不断促进高端要素(一流人才、强大团队与合作网络)集聚提升、健全完善基本功能、优化体制机制和组织运行模式、严格过程控制和品牌管理、拓展深化影响渠道、丰富充实思想产品^[12]。三是构筑智库“战略高度-视域宽度-思想深度-集成强度”综合优势。

4.2 促进科技智库队伍专业化

科技智库是一个国家经济软实力的重要表现,而人才是智库的核心竞争力,专业化智库建设离不开专业化智库人才的共同努力。智库人才需要有丰富阅历和政府经验,需要对历史、人文、哲学、经济广泛涉猎^[13]。他们不仅需要摆正政策咨询研究、学术理论研究、经济社会

实践三者关系,具有先于多数人发现重大问题、抓住和把握事物本质和内在规律、提出科学可行且能被决策者认可和采纳建议的能力,也需要正确认识事物发展规律和坚持实事求是的精神^[14]。我国政府和智库需要为智库人才提供良好的工作环境和足够的发展空间,具体可从五方面进行努力:一是引进、培养人才(包括领军人才、骨干人才和青年人才),推动建立智库学科体系和人才培养体系,形成专业化的智库人才队伍;二是大胆使用人才,包括为其提供创新平台、服务保障、岗位培训,完善人才筛选机制,保障学术自由,引导智库人才兼顾理论问题和现实问题;三是完善考核评价和收入分配制度,加大对优秀智库人才的激励力度,改变财务制度中重物轻人的管理模式,激发人才活力;四是探索“旋转门”机制,选用党政部门人才到智库任职,选派智库骨干人员入党政部门挂职或任职,加强党政机关与智库间的人才交流;五是加强国际交流,支持智库人才留学、出访或到相关国际组织任职,吸引国际智库专家学者来国内工作或访问,为智库的开放创新和国际化布局贡献力量。

4.3 增强科技智库基础能力

目前,我国智库发展所面临的问题,部分原因是现有智库内外体制机制被束缚。我国智库进一步发展,努力适应智库建设新要求和国际智库发展新形式,提升科技智库的基础能力建设,需要灵活高效的体制保障。重点可以从五方面推进:一是学习借鉴国外智库发展有益经验,结合中国国情及机构发展需求,制定相应的法律法规,确保智库建设有章可循、有法可依,在智库国际化发展方面积极探索,发挥创新示范作用;二是筹措稳定、充足资助,形成专业化运营团队,尊重智库研究和管理的自主性,保障智库可持续运营;三是建设专业化基础支撑体系,创新智库内部管理体制机制,包括政策研究综合集成平台、专业化研究工具,以及完善调查体系、数据方法库和传播体系等;四是建设全面质量管理体系,完善智库选题、成果生产及发布的质量控制制度和评议机制,着重生产专业化、原创性、高质量的智库成果,提高决策咨询品牌价值;五是适应智库建设全球化布局需要,广泛集聚国内外智库专家队伍,形成国际智库人才库和智库合作网络,提升智库品牌国际影响力。如中国科学院科技战略咨询研究院探索建立了与中央政策研究机构的合作机制、高端人才智力富集机制和与国际著名智库交流合作的机制^[15]。随着中国国

际地位的提升,亟需培育一批致力于增强我国国际话语权和软实力的高水平科技智库,发布有国际影响力的智库报告,参与或举办有国际影响力的智库论坛。

4.4 深化科技智库体制机制改革

新的发展环境形势下,要拓展决策体系和智库体系的沟通渠道,需从三方面深化体制机制改革:一是从需求侧引导决策部门提升治理能力、创造决策咨询的有效需求,优化智库发展环境、推动科学民主依法决策,决策部门要主动向智库提需求、设议题,引导智库聚焦现实和长远战略问题;二是从供给侧引导各类智库提高基础能力,创造高质量有效供给,完善智库管理体制、规范智库适度规模发展,加强智库同行交流与评议,鼓励各类智库开展有序竞争,引导智库提高咨询的专业化水平;三是建立政策咨询供需双方常态化沟通机制,加强决策部门与科技智库和咨询课题管理部门间联系,构建适应世界科技强国建设的科技决策咨询机制,引导科技智库体系为党和政府科技决策和相关科技的决策服务。

将创新作为第一动力,将创新发展列为新发展理念之首,是中央借鉴国际经验和系统总结中国创新发展经验后作出的重要决策。各类科技智库需紧随中央决策,协同推进科技创新和制度创新,把握国家建设科技创新决策咨询制度的新机遇^[16],与各类创新主体协同推动创新驱动发展、全面改革创新试验和科技体制改革再上新台阶,开启建设世界科技强国的新征程,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

参考文献

- [1] Nowotny H, Scott P, Gibbons M T. Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty[M]. Cambridge: Polity Press, 2001.
- [2] 薛澜. 智库热的冷思考: 破解中国特色智库发展之道[J]. 中国行政管理, 2014(5): 6-10.
- [3] 克勒纳, 韩万渠. 智库概念界定和评价排名: 亟待探求的命题[J]. 中国行政管理, 2014(5): 25-28, 33.
- [4] 万劲波. 智库的基本属性与范畴界定[N]. 中国科学报, 2015-12-11(2).
- [5] 《关于加强中国特色新型智库建设的意见》全文[EB/OL]. (2015-01-21) [2016-12-21]. http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c_133934292_2.htm.
- [6] 《中国科协高水平科技创新智库建设“十三五”规划》发布[EB/OL]. (2016-04-21) [2017-02-07]. <http://zt.cast.org.cn/n435777/n435799/n17194200/n17194267/17194619.html>.
- [7] 万劲波. 科研院所智库: 有序推进多样化发展[N]. 光明日报, 2016-12-27(6).
- [8] 万劲波. 国家科技智库建设发展态势及建议[N]. 中国科学报, 2014-10-10.
- [9] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十二次会议[EB/OL]. (2016-05-19) [2017-02-07]. http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/06/c_1120420090.htm.
- [10] 王桂侠, 万劲波, 赵兰香. 科技智库与影响对象的界面关系研究[J]. 中国科技论坛, 2014(12): 50-55.
- [11] 白春礼. 发挥科研机构优势建设高端科技智库[N]. 光明日报, 2015-01-29.
- [12] 万劲波, 王桂侠. 科技智库影响力的提升路径[N]. 科技日报, 2014-11-30(2).
- [13] 王鲁宁. 考察美国智库带来的思考[N]. 新华日报, 2016-02-26.
- [14] 朱敏. 新型智库人才培养管理创新思考[J]. 管理世界, 2016(3): 178-179.
- [15] 中国科学院. 战略咨询院2017年度职工大会召开[EB/OL]. (2017-01-25) [2017-02-07]. <http://www.ipm.cas.cn>.
- [16] 万劲波. 完善国家科技创新决策咨询制度[N]. 光明日报, 2016-06-08(16).

作者简介

万劲波, 男, 1974年生, 博士, 副研究员, 硕士生导师, 研究方向: 科技创新战略与政策、科技智库研究。

李培楠, 女, 1981年生, 博士, 助理研究员, 研究方向: 科技创新战略与政策, 通讯作者, E-mail: lipeinan@casipm.ac.cn。

National Science and Technology Think Tank System Construction Situation and Policy Suggestions

WAN JinBo, LI PeiNan

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract: This paper discusses the function of science and technology think tank from the perspective of “mission and function”, and summarizes current situation of China’s science and technology think tank system construction and related problems of weak demand-guiding mechanism and insufficient supply capacity. This paper also analyzes the construction demand of national science and technology think tank system from the aspects of institutional mechanisms and capacity-building. Finally this paper puts forward policy suggestions including optimization of the layout of think-tank system, construction of the professional science and technology think tank personnel, strengthen the capacity-building and institutional mechanisms, to promote the construction of science and technology think tank system.

Keywords: Science and Technology Think Tank; Function Orientation; System Construction; Policy Recommendation

(收稿日期: 2017-02-14)