

我国科技政策智库对政府决策的影响研究*

伊彤¹, 樊春良², 李海波³, 贾品荣¹

(1.北京科学学研究中心, 北京 100089; 2.中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190;

3.山东省科技发展战略研究所, 济南 250014)

摘要: 本文在对科技政策智库的内涵、特征与影响要素进行分析的基础上, 围绕我国科技政策智库影响政府决策的现状特征及存在的主要问题进行了阐述, 提出提升我国科技政策智库对政府决策影响力的对策建议。

关键词: 科技政策智库; 政府决策; 决策咨询

中图分类号: G301

DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2017.3.003

近年来, 智库与政府决策间的关系已成为国际政治学和公共管理学的新热点, 国内外学者围绕智库将知识转化为政策过程所起的作用, 智库对政策制定和形成政策制定环境的影响力以及各类智库在政治、经济、外交等领域取得的成效进行了分析和总结。目前, 科技政策智库作为智库的重要分支, 其建设和发展正日益受到关注。

1 科技政策智库的内涵、特点及影响要素

1.1 科技政策智库的内涵

科技政策智库, 指以科技政策领域重大问题为研究方向, 以科技政策咨询人员为骨干, 运用知识、信息和经验, 识别科技政策咨询需求, 通过调研、分析、研究与判断来搭建研究合作平台和业务支撑网络, 为各级政府提供咨询服务的研究机构。我国科技政策智库既包含政府所属机构、科研事业单位、高校所属机构, 也包括社会组织和各类科技咨询企业等。

1.2 科技政策智库的主要特点

一般而言, 科技政策智库具有四点特性。(1) 综合

性。政策制定本身具有综合性, 尤其是科技政策所涉及的范围、规模、复杂性达到前所未有的程度^[1], 这就要求科技政策智库必须集合多方专家力量, 从战略思路到政策建议, 从全球高度到区域视野, 从经济价值到社会效益, 进行周密的全方位考虑。(2) 独特性。科技政策智库在长期发展过程中逐渐培养和积累形成自身特色(包括研究专长、影响层面, 及应用研究手段与方法等), 正是这种独特性构成科技政策智库的核心竞争优势。(3) 服务性。科技政策智库服务于科技政策决策, 以影响政府科技决策为目标, 通过决策者是否采纳和应用相关政策建议来判断其能力强弱。(4) 成长性。科技政策智库形成智库品牌, 是其核心竞争力持续积累、培养、开发、运用、维护和扬弃的结果。

1.3 科技政策智库的影响要素

科技政策智库要实现正常运转并发挥影响决策作用, 从外部看, 要有政府科技决策需求作为驱动力; 从内部看, 要有持续供给研究成果的支撑力。为此, 科技政策智库的影响要素主要有四个方面。

(1) 科技政策咨询需求。科技政策智库提供决策咨询的根本前提是存在相关政策决策咨询需求。如果没有相关政策决策者的科技咨询意识和咨询过程的制

* 本研究得到国家软科学计划项目“我国科技政策咨询体系研究”(编号: 2013GXS1D003) 资助。

度保障,科技政策智库便难以进入科技决策过程,从而很难充分有效地发挥作用,智库自身也难以发展。由此可见,科技咨询意识的培养和咨询过程法制化的建立是政策决策咨询需求形成的基础。

(2) 咨询供给与咨询需求的联系。一方面,政府部门决策科学化、民主化需要强有力的科技政策智库来支撑,从而提高政策决策的质量,为政策实施提供保障;另一方面,科技政策智库也非常渴望其研究成果能应用到政府决策中,从而实现自身价值或获得经济收益。建立科技政策智库与决策咨询需求者间的联系,形成有效的双向沟通机制,是影响科技政策智库发展的重要因素。

(3) 科技政策智库的组织结构与运行机制。科技政策智库的组织结构和运行机制是其发展的重要保障。适合的组织结构和运行机制有利于智库内部人员的协调和工作效率的提高,从而尽可能挖掘智库研究能力,提高科技政策咨询质量,促使智库影响力的最大化,最终实现智库的不断壮大。例如,跨部门(机构)的组织结构能够有效地建立起不同机构(智库与智库、政府部门所属机构与智库等)的交流渠道或平台,从而促进决策供需对接;有效的激励机制可以增强智库研究人员推广研究成果的动力,并吸引新的高级研究人员加入;规范严谨的质量控制机制能够保障智库开展政策咨询的有效性等。

(4) 科技政策智库的自身定位与综合能力。科技政策智库对自身的定位是影响其发展的基本内因之一。不同的自我定位决定了其在不同领域、以不同方式、通过不同途径发挥咨询作用的能力,也决定了科技政策智库在咨询中的独立性;明确其宗旨是提供客观的咨询建议,还是仅为上级的政策决策进行科学论证。同时,科技政策智库的咨询能力也是影响其作用发挥的核心因素,而这种咨询能力主要来自专业化、高水平的人才队伍。

2 我国科技政策智库的现状特点

经过长期不断的发展,我国科技政策智库逐步形成以官方智库和半官方智库为主、大学智库和民间智库为补充的科技决策咨询体系。总体而言,具备三个“多样化”的特点,即政府科技政策咨询模式多样化、专家参与科技咨询的方式多样化、科技政策智库影响决策的途径多样化。

2.1 政府科技政策咨询模式多样化

较常见的政府科技政策咨询模式包括大规模专家论证、专家顾问咨询、委托研究、公开招标和自主研究,各种类型的咨询模式特点不同。其中,大规模专家论证方式是政府决策采用的最广泛、最普遍的专家咨询方式;专家顾问咨询方式有助于专家及时对公众关注的热点问题和突发事件与政府进行联系和交流;委托研究方式指政府部门将课题项目委托给官方咨询机构、半官方咨询机构、民间智库等;公开招标方式指政府部门将决策咨询研究重点课题面向社会发布并公开招标;自主研究方式指各类智库自行选择国家或社会热点、难点问题,以课题或项目的形式提出研究对策。

2.2 专家参与科技咨询的方式多样化

专家参与科技咨询的方式主要包括科技顾问、论证、方案招标、委托研究和自由建言等方式。这些咨询形式各有特点,分别适应于不同类型、不同层次的政策决策。专家在参与科技咨询时,均可从上述方式中选择最有效的一种(或几种)提供咨询服务。

2.3 科技政策智库影响决策的途径多样化

科技政策智库影响决策的途径主要包括:承担政府课题项目、参与决策会议,为各级领导提供学习讲座、递送内参报告等。其中,承担政府课题项目是政府与智库进行互动的普遍形式。如围绕新医改政策的制定,清华大学、中国人民大学、国务院发展研究中心等9家咨询机构均提供了各自的方案设计。参加政府决策会议是科技政策智库发挥自身职能的重要渠道。如,在国家五年规划和年度政府工作报告的形成过程中,中国科学院、国务院发展研究中心、中国科学技术协会等机构常为政府决策提供真知灼见。为各级领导提供学习讲座成为智库间接影响政府决策的新途径。党的十六大以来,中央政治局连续十余年进行集体学习,先后有各类咨询机构的上百位专家或学者走进中南海讲课,这些主讲人主要来自国务院发展研究中心、国家发改委宏观经济研究院、中国科学院等咨询研究机构^[2]。向政府决策部门递送内参报告是智库发挥咨询职能的重要手段。如中国社会科学院的内参《中国社会科学院要报》、国务院发展研究中心主办的《中国发展评论》等。

3 我国科技政策智库面临的问题

我国科技政策智库虽已取得长足发展,但在全面实施创新驱动发展战略的当前,与全球知名智库对政府决策的巨大影响力相比,我国在科技政策决策机制和科技政策智库自身能力建设方面还存在一些问题。

3.1 科技决策机制有待优化

从决策需求的角度来看,我国科技决策咨询的相关制度建设还有待进一步优化。

(1) 政府科技决策的规范化制度不够完善。对中国特色新型智库的组织形式和管理方式的探索刚刚起步,智库作为国家软实力的重要组成部分,既缺少制度性保障,也未能得到系统性体现^[3]。

(2) 科技政策专家参与决策咨询的制度化规制缺失。智库对决策的影响多处于若即若离状态,在党和国家科学、民主决策体系中缺乏制度化、规范化、程序化的安排^[3]。我国尚缺少对参与决策咨询的科技政策专家行为进行制度化规制,这将导致在不同类型的科技咨询和政策制定活动中,专业知识和参与决策的专家对决策的影响力存在差异。

(3) 政策决策咨询过程公开化不足。科学决策咨询多为面向公众关心的问题,需要向公众表明态度,广泛听取公众意见。目前,我国政府决策的咨询过程以及最终形成结论的透明度有待进一步加强,以增强决策公信力,推进科技咨询成果的社会共享。

3.2 智库能力建设亟待加强

从政策供给的角度来看,我国科技政策智库在系统性、支撑性、独立性和科学化水平等方面还有待进一步加强。

(1) 智库系统性设计亟需优化。目前,亟需补充国家层面的专家咨询委员会,为国家重大科技发展战略和政策问题提供咨询建议。相关政府部门的科技咨询委员会建设同样需要加强。

(2) 智库对决策的支撑性有待提升。西方发达国家智库将能否提出解决国家治理在内的重大战略问题和关键问题的新思想、新论断、新理论,以及剖析问题的深层原因,并提出富于针对性和实效性的新举措作为衡量智库成功的第一要素^[4]。对于我国智库而言,目

前数据资源水平不高,且战略谋划和综合研判能力不足,政策研究质量和水平有限,尚不适应新时期决策的需要^[3]。

(3) 智库独立性、客观性有待加强。独立性是智库的核心属性和生命力所在。目前,在我国科技政策智库中官方(半官方)咨询机构占比较大,民间智库相对不足,组成结构不尽合理^[5]。官方(半官方)智库自身难以平衡体制属性与政策研究独立性间的关系^[3]。美国著名的智库布鲁金斯学会会有三大宗旨:独立性、质量(包括人才与成果)、影响力(包括决策及公众舆论)^[6],其中排在首位的是独立性。自20世纪90年代,国内政策研究和讨论开始更多转向实证和中立分析^[7]。

(4) 智库咨询的科学化水平有待提高。从美国和经济合作与发展组织的经验来看,科技政策领域的科学化分析方法,除了传统的定性分析方法(主要是专家法、德尔菲法等)外,还建立了科学政策计量模型和工具(如计量经济模型、风险模型、成本收益模型等),并开发了数据收集和分析工具(如网络抓取、数据挖掘等)。我国在科技政策方法应用中存在“重定性、弱定量”的问题,偏重于专家判断、定性分析等传统分析方法,量化分析方法开发与应用不足^[8]。

4 促进我国科技政策智库影响力提升的对策建议

促进科技政策智库建设,应基于内外两方面的影响要素,一方面完善外部政府科技决策需求,另一方面提升智库内部的持续供给能力。

4.1 建立政府决策咨询的法律保障体系

将咨询纳入政府部门重大决策的法定程序,建立和完善政府决策的咨询、听证、公示制度,在适当范围公开政府重大决策的事项、方式、依据、过程、结果,广泛、充分、全面地征询社会各方意见及建议。为此,建议尽快开展科技政策咨询法制化建设研究,从法律和地方法规的视角探索,对国家和区域科技政策按照重大、重要、一般性、基础性等不同等级及战略类、论证类、政务类等不同类型,进行科学的分级分类。针对咨询机制、咨询程序、监督管理、社会公开等分别作出规定,针对咨询行为及方式、咨询过程及结果、咨询专家建言、信息公开等环节作出规定,针对咨询机构和咨询

专家的地位与性质、科技政策咨询的宣传普及、公众参与方式和路径等作出规定。对于国家/地区重大战略性科技政策问题,在其制定出台前的审议和咨询程序应有明确规定。

4.2 建立健全民主决策和监督机制

建立并不断完善民主、科学的决策和监督机制,以促进各级科技主管部门决策行为的规范化发展。(1)完善决策的公开听证制度和社会公示制度。对于事关公众利益的重大科技决策,应在决策前广泛地听取公众意见,通过听证制度接纳主要利益相关者代表,使群众的利益更大程度地反映在政府决策中。(2)重视各级人大、政协在政府决策方面的作用。通过行政机关、政协组织、党派团体等渠道,对于国家重大科技决策问题和涉及群众切身利益的重大问题开展广泛协商,增进共识。(3)建立和完善决策追责制度。建立重大科技决策的信息反馈系统,及时对重大决策的影响进行综合评估;对于决策失误造成损失的,应根据损失严重程度追究责任。(4)搭建公众参与和信息收集平台。重视各类利益团体反映的决策信息,保证决策能较好地兼顾各方利益需求;建立信息搜集和传达制度,建立决策信息传递失真责任追究制度,尽量减少信息失真现象的发生。

4.3 加强科技政策咨询的组织化建设

构建科技决策咨询的组织体系,支持和鼓励智库平台建设,处理好专家个人建言与组织化咨询的关系。

(1)探索建立国家层面的科技决策专家咨询委员会,广泛吸取来自高校、研究机构、企业等社会各方面的科技代表参与,在重大科技发展战略和政策问题方面向国家提供咨询建议;同时,加强各级政府部门的科技咨询委员会建设。(2)成立全国性科技政策智库协会或联盟。联合体制内外的官方(半官方)智库、高校智库、企业智库、民间智库等,共同搭建开放的科技政策研究平台;针对相关科技政策领域重大发展战略及重大科技产业政策等,深入开展战略性、前瞻性、综合性和持续性科技政策咨询研究。(3)开拓科学家、学术团体、民间政策咨询机构的组织化咨询渠道,促进科技政策咨询运作、监控、评估制度化,促进社会公众监督、咨询责任追究制度化。

4.4 淡化政策研究与咨询的行政色彩

强化科技政策智库的独立性。(1)发展国内相关的智库发展基金,包括各种支持智库研究的信托基金,以对智库研究项目和计划给予支持;在财税政策上,对捐赠智库的资金给予税收减免的优惠支持^[9]。(2)积极促进官方(半官方)智库和民间智库的建设与发展,支持其发展成为真正的“外脑”。对于官方智库来说,独立性相对困难;对于民间智库来说,大多研究能力相对薄弱;因此,应借鉴国外经验,发展半官方智库,使其独立地开展研究。(3)选择咨询专家时,要充分考虑其学术影响、研究水平和权威性,并在专家广度、意见丰度和权威度等方面均达到科技政策咨询所需条件。政府部门、企业、事业单位、专家学者间要建立公开、透明、规范的工作关系和信息沟通关系。

4.5 提高科技政策智库的资源整合与利用水平

在数据资源整合方面,建立国家和区域软科学数据中心,以汇集和加工软科学领域海量数据为主要建设内容,为智库提供基础信息保障;建设科技政策领域的专业知识服务系统,满足科技政策智库研究人员的查询要求;支持科技政策智库建设各类特色数据库,形成核心竞争力。在人力资源整合方面,注重培养具有系统集成优势的研究团队;推动科技政策智库与政府部门间的人才双向交流,有利于提升成果向决策咨询的转化效率;利用政策研讨、项目合作、学术论坛等多种渠道,主动了解、遴选相关领域专家,构建智库外围专家网络。

4.6 创新科技政策研究方法

建议加强对科技政策学研究的资助力度,支持科技政策学理论研究、科学方法整理与开发等,支持科技政策智库开展战略咨询理论、技术和方法创新,加强对已有研究方法和工具的系统分析、梳理、归纳和总结,建立研究方法体系,开展示范应用和培训推广。

5 结语

本文通过对科技政策智库内涵、特征与影响要素

的分析, 以及对我国科技政策智库发展现状与问题的总结, 提出促进我国科技政策智库影响力提升的对策建议。总之, 科技政策智库要发挥积极作用, 离不开外部需求和内部供给两方面要素: 一是要有政府科技决策需求作为外部驱动力, 通过建立健全科技决策咨询机制, 起到完善科技政策智库生存和发展条件的作用; 二是要有智库内部研究成果的持续供给, 以从根本上保证科技政策智库的可持续发展。只有两者实现有机联系和有效对接, 才能真正提升科技政策智库对政府决策的影响力。

参考文献

- [1] 申静. 我国咨询研究的发展及其热点[J]. 情报理论与实践, 1999(4):46-47.
- [2] 周艳. 我国政府决策咨询现状分析及发展思考[D]. 南京: 南京大学, 2013.
- [3] 李伟. 探索中国特色新型智库发展之路[N]. 人民日报, 2014-04-22(7).
- [4] 刘恩东. 美国智库建设的启示[N]. 学习时报, 2014-05-19.
- [5] 占学识. 国家治理视域中的中国特色新型智库建设[J]. 湖北行政学院学报, 2014(5):32-37.
- [6] 纪彭. 智库: 国家的头脑——访中国国际战略研究基金会学术委员会主任张沅生[J]. 理论参考, 2015(1):44-46.
- [7] 黄严忠. 反思智库大跃进[J]. 中国新闻周刊, 2015, 9(11):39.
- [8] 周华东, 郝君超, 王海燕. 推进我国科技政策科学化的若干思考[N]. 中国科学报, 2012-12-24.
- [9] 李国强. 对“加强中国特色新型智库建设”的认识和探索[J]. 中国行政管理, 2014(5):16-19.

作者简介

伊彤, 女, 1967年生, 研究员, 研究方向: 科技战略、创新政策, E-mail: yt_only@126.com。
 樊春良, 男, 1963年生, 研究员, 研究方向: 科技政策、科技与社会, E-mail: fcl@mail.casipm.ac.cn。
 李海波, 男, 1981年生, 副研究员, 研究方向: 科技战略, E-mail: lihaibo_dut@126.com。
 贾品荣, 男, 1969年生, 副研究员, 研究方向: 技术经济与管理, E-mail: jiapinrong@163.com。

Status Problems and Countermeasures of the S & T Think Tank to Influence the Decisions of Government in China

YI Tong¹, FAN ChunLiang², LI HaiBo³, JIA PinRong¹

(1. Beijing Research Center for Science of Science, Beijing 100089, China; 2. Institutes of Science and Development of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China; 3. Institute of S & T for Development of Shandong, Jinan 250014, China)

Abstract: Based on the study of the connotation characteristics and influence factors of the S & T Think Tank, this paper expounds the status and problems of the S & T Think Tank in our country, and puts forward the countermeasures to increase the impact of the S & T Think Tank to influence the decisions of government.

Keywords: S & T Think Tank; Decisions of Government; Decision-Making Consulting

(收稿日期: 2017-03-08)