

欧盟科技创新决策咨询制度体系建设研究

肖 轶

(中国科学技术交流中心, 北京 100045)

摘 要: 本文主要介绍了欧盟科技创新决策咨询制度体系建设情况, 对其体系建设核心出发点、体系建设内容进行了介绍和分析, 着重介绍了欧盟最新科技创新决策咨询制度——欧委会首席科学顾问组, 并对其制度变化进行了分析。同时, 总结了欧盟科技创新决策咨询制度体系成效。

关键词: 欧盟; 科技创新; 决策咨询

中图分类号: F311 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2019.03.003

2017年2月, 中央深改领导小组审议通过了《国家科技决策咨询制度建设方案》, 强调建设国家科技决策咨询制度。要把立足点放在支撑国家发展全局、服务党中央重大科技决策需求上, 着力做好机制设计^[1]。2018年重新组建的科学技术部党组发布的一号文件提出, 将落实国家重大科技决策咨询制度, 组建国家科技咨询委员会。我国国家科技决策咨询制度、组织建设正紧锣密鼓地展开。

科技决策咨询发挥着决策者“外脑”的作用, 是实现决策科学化、民主化的重要途径和方式。世界主要发达国家和经济体均非常重视科技决策咨询制度建设, 将其作为政府科技决策的必要环节。大体而言, 多数国家和地区主要通过科技咨询委员会(咨询理事会)和/或国家科学院等机构向最高决策者提供科技建议^[2]。

1 欧盟最新科技创新决策咨询体系概况

1.1 欧盟科技创新决策咨询体系核心出发点

为推动欧盟科技创新发展, 保持欧盟在全球科技创新占据一席之地, 在战略性、前瞻性、全局性科技创新发展和布局方面不走或少走弯路, 充分发挥科技战略专家、科技管理专家、科学家等专业人才的“智囊”和“智库”作用, 欧盟在长期实践和

探索中构建了一套较为完整的科技决策咨询制度体系。整体而言, 欧盟构建科技决策咨询制度体系的核心出发点包括以下几点: 一是主要任务为规划欧盟科研和创新未来创新政策, 为欧委会提供未来科技战略蓝图, 从科技创新领域支撑欧盟各项政策, 从欧盟层面支撑成员国研发和创新政策决策; 二是适应欧盟科研创新管理体制和科研创新管理机构体系, 科技决策咨询体系与欧盟科研创新建制管理相得益彰, 形成合力; 三是紧密围绕欧盟科研创新主体计划, 即欧盟研发框架计划——现为欧盟“地平线2020”(2014—2020), 下一计划为“地平线欧洲”(2021—2027)展开, 为其全局发展提供规划建议, 同时为其旗下子计划, 特别是前沿性、新兴性类计划提供技术路线建议。四是充分考虑欧盟科技创新生态圈建设, 兼顾和平衡欧盟科技创新利益相关方利益, 同时注重和反映区域、地区和民众对科技创新发展、民生科技的利益诉求。

1.2 欧盟科技创新决策咨询体系建设内容

在上述方针指引下, 欧盟目前科技创新决策咨询体系建设主要包括以下几方面。

1.2.1 从科技创新领域支撑欧盟各项政策建设内容

(1) 欧委会(即欧盟的执行机构)科学咨询机

作者简介: 肖轶(1974—), 男, 工程师, 主要研究方向为国际科技创新政策、科技创新合作管理。

收稿日期: 2019-02-16

制（Scientific Advice Mechanism, SAM）。欧委会科学咨询机制直接服务于欧盟委员会高层，为欧盟委员组成的欧盟委员团（The College of Commissioners）提供独立、及时和高水平的科学建议。该机制主要包括：

杰出科学家组成的首席科学顾问组和欧洲科学院政策科学咨询联盟。首席科学顾问组于2018年4月5日成立（前身为2015年成立的高级科学顾问组），由7位杰出科学家组成。欧盟科研与创新总司、欧盟联合研究中心人员组成的特别小组为顾问组提供支持。

欧洲科学院政策科学咨询联盟由欧洲5大科学院和学会组成，汇集了来自欧洲40多个国家的100多个学院和学术团体的优秀专家学者，涵盖工程、人文、医学、自然科学和社会科学等学科。该联盟于2015年签署谅解备忘录，联合支持欧盟政策制定。欧委会则利用“地平线2020”计划向欧洲国家科学院提供经费，使之为欧盟提供科学咨询服务。

（2）欧洲科学和新技术伦理专家组（EGE）。该专家组为独立的跨学科机构，就欧委会政策和欧盟立法各方面提供科技伦理建议。专家组由15名成员组成，学术背景包括自然科学、社会科学、人文、哲学、伦理和法律领域。专家组由欧盟研究与创新委员直接负责。

该专家组的前身为1991年成立的欧洲生物技术伦理影响顾问组（GAEIB），随着科技创新的发展和欧盟科技伦理关注领域的扩大，科学和新技术伦理专家组任务进行了5次主要调整，在科学伦理方面形成了29份对欧盟重大科技创新领域和议题产生深远影响的意见书，包括纳米技术、农业政策、新食品立法、动物福利、胚胎研究、转基因生物、生物多样性、气候变化、全球贸易、生物安全、环境保护、粮食安全、互联网治理、能源和安全与监管。

1.2.2 规划欧盟科研和创新未来创新政策

（1）研发、创新和科学政策专家组（RISE）。该专家组成立于2014年，由17名高级别的科技政策专家组成，其专业背景包括科学研究、创新、创业、风投和政治，负责向欧盟研究与创新委员莫达斯提供战略政策建议。其建议任务聚焦于未来欧盟规划中研究与创新政策所承担的责任与义务。具体而言，包括欧盟研究和创新政策的以下关键因素：

一是欧盟研究和创新战略发展任务及“地平线欧洲”下欧洲创新理事会的发展规划；二是欧盟研究和创新投入的产出价值；三是前沿基础科学储备对成果转化的重要性研究；四是如何运用新的财政金融工具支持科技创新。

（2）研究与创新经济和社会影响专家组（ESIR）。该专家组由欧盟科研与创新总司在2017年秋成立，其工作目标是欧盟规划、制定和实施科技创新政策、科研创新框架计划提供经济证据，即从经济角度对科技创新政策、科研创新框架计划进行可行性、必要性以及风险性、机遇性、挑战性和威胁性（SWOT）分析，并就欧委会提出的以任务为导向为目标的科技创新政策及科研创新计划提供规划建议和意见。根据欧委会要求，该专家组还就其他经济和社会问题提供咨询。专家组成员9名，均具有丰富的经济、科技创新政策研究经验^[3-5]。

1.2.3 从欧盟层面支撑成员国研发和创新政策决策

为整体提升欧盟各成员国科技创新决策水平，从欧盟层面对各成员国科技创新政策进行指导和支持，欧盟推出“地平线2020政策支持基金”项目，通过科研与创新总司组建专家咨询组，采取评审形式，对成员国及与“地平线2020”计划相关国家的研发和投入体系进行按需评估。自2015年起，欧委会每年通过“欧洲研究区”和欧盟创新委员会发布咨询征集通知，相关国家提出评审需求，科研与创新总司组织专家组对其开展同行评审，形成评估报告，协助其提高研究和创新投入效益、推动研究和创新政策及体系改革。

1.2.4 实体类科技创新决策咨询机构建设

与国家层面的科学院相仿，欧盟建有具有科技创新决策权的咨询机构，代表机构为欧委会下设的联合研究中心（JRC），其与科研与创新总司同隶属欧委会，其主要职责是在重要战略和欧洲公众关心的领域开展科学研究，为欧盟立法、政策制定和决策提供科学支撑。在“地平线2020”计划中，联合研究中心有专门经费预算，2014—2020年预算共约20亿欧元。欧盟在相关领域的许多立法都是基于联合研究中心的研究结果制定的。联合研究中心目前有超过3000名员工，与2000多个公共和私有组织、地方机构、专业协会、企业和各类研

研究机构有紧密联系,还与150多个大型科技网络联网。联合研究中心经费预算为每年3亿欧元,其主要业务包括:承担欧盟专项计划研究;协助制定欧盟科技及相关领域的政策法规;对外承包科研实验;政策研究;对成员国、相关国家科技人员不定期开展技术培训^[6,7]。

2 欧盟最新科技创新决策咨询制度分析

欧委会首席科学顾问组是欧盟典型的科技创新决策咨询制度表现形式,也是欧盟最高级别的科技创新决策咨询组织,在服务对象、成员组成、机构运行、任务职责、效果作用等方面都代表了欧盟科技创新决策咨询的最高水平。本文就最新变化进展进行介绍和分析。

2.1 初始创建

2018年4月5日,欧盟充分肯定高级科学顾问组在成立3年来为欧委会政策和决策咨询提供了高水平科学建议,丰富和补充了欧委会现有科学咨询机构(如欧盟联合研究中心),在此基础上,决定将高级科学顾问组改名为首席科学顾问组,其主要原因是希望提升该组在欧盟及其成员国科技咨询的地位和影响力,进而加强和丰富欧委会科学咨询制度的作用,更好地通过该制度补充联合研究中心以及其他具有科技创新咨询功能机构的科技咨询力量。

2.2 人员构成

从人员构成看,新组建的首席科学顾问组成员层次更高,更加注重成员国的区域性,专业背景的广泛性和前沿性。7名成员中有女性4名,男性3名,均在欧盟成员国科研院所任职。专业背景涉及生物信息学、结构生物学、社会学、材料学、试验粒子学、气候变化、遗传学等;7名成员来自英国、瑞典、葡萄牙、荷兰、波兰等5个国家;英国牛津大学、荷兰鹿特丹大学、葡萄牙新里斯本大学、瑞典于默奥大学等4所高校;以及波兰华沙国际分子与细胞生物研究所、欧洲核研究中心(CERN)和伦敦弗朗西斯克里克研究所等3家科研院所。其中伦敦弗朗西斯克里克研究所所长保罗·纳斯爵士为2001年诺贝尔生理学或医学奖获得者,是顾问组2015年成立以来的首个诺贝尔奖获得者,也是中国科学院外籍院士。顾问组组长洛夫-迪特·霍耶尔为欧洲核研究中心前总干事。

2.3 主要职责和任务

首席科学顾问组的主要职责是向欧委会就具体政策问题提供高质量、及时和独立的科学建议,且建议要基于最佳科学证据。主要任务有:(1)向委员会提供有关具体政策问题的独立科学建议,此类建议对于制定欧盟政策或立法至关重要,且不得重复现有机构提供的建议。顾问组提供的建议应来源于最重要和最相关的证据和实证结果,以支持对特定政策问题的决策。建议还应包括对证据的可靠性和限制条件以及实证结果的进行评估。(2)协助欧委会确定需要提供独立科学建议的具体政策问题。(3)向欧委会提出完善欧委会政策制定程序与独立科学建议之间的关联的建议。

与之前的高级科学顾问组相比,首席科学顾问组的职责和任务最大变化是要求其提供的科学建议不得重复现有机构提供的建议,这表明一是首席科学顾问组提供的建议必须具有独立性,不人云亦云,同时不做重复劳动;二是充分体现了首席科学顾问组在整个欧盟科技创新决策咨询体系中的核心地位。

2.4 成员资格与任命

根据欧盟2018年11月颁布的《关于设立欧委会首席科学顾问组的修订决定》规定,欧委会首席科学顾问组应由高素质的、专业的、独立的专家组成,这些专家应当能够从公共利益角度出发进行独立行动。任职规定有:(1)欧盟高级科学顾问组的7位杰出专家,总体上要覆盖广泛的学科领域和专业知识面。(2)所有成员应从公共利益出发,独立行动,应适时告知欧盟委员会可能有损客观性的任何利益冲突。(3)成员任期为3年,可延长任期,但总任期不超过5年。在接替人上任前,成员必须保持在岗状态。(4)对于无法有效参与顾问组工作、辞职或是违反利益冲突规定或保密要求的成员,不再邀请参与专家组的任何会议并在剩余任期内予以替换。(5)欧盟研究与创新委员可就专家组候选人选征求现专家组意见^[8]。

与先前相比,该部分最大的变化有:(1)将成员任期从2年半延长到3年,且专家组始终需保持满员状态。(2)增加研究与创新委员征询专家组候选人意见环节,发挥专家组在补选成员中的作用。此举的主要目的在于加强首席科学咨询顾问组

的凝聚力和整合力,提高顾问组的稳定性和延续性。

2.5 经费来源

在经费来源方面,增补决定规定:与顾问组履职及顾问组成员遴选委员会有关的所有开支均从欧盟“地平线 2020”计划管理费用里的特定预算科目中列支,但不得超出年度可用拨款额度。同时顾问组成员不得与欧委会有雇用关系。该部分的变化一是明确了顾问组成员遴选委员会开支亦从欧盟“地平线 2020”计划管理费用列支,二是明确了顾问组成员是非雇用关系,这一方面是强调顾问组的独立性,另一方面也是强调欧盟经费使用的合理性,避免成员从欧委会领取双份薪酬。

3 结语

当前,新一轮全球科技革命正在孕育,科技创新对于社会、经济的支撑和引领作用日益凸显,科技创新对社会、经济等各方面的影响日益加快。科技创新决策咨询日益成为发达国家制定国家宏观政策、规划未来发展的重要工具,更是制定科技创新政策的重要手段和依据。近年来,欧盟加快建立健全科技创新决策咨询制度体系建设,取得了一定效果和作用。主要体现在:

(1) 形成虚实结合的科技决策机制,影响政策制定。通过组建首席科学顾问组、搭建欧洲科学院政策科学咨询联盟,形成以顾问组为核心、咨询联盟为网络的科技决策咨询机制,为欧盟制定政策提供了一系列独立、及时和高水平的科学建议。科学决策机制成立 3 年来,形成 5 篇科技建议报告,涉及二氧化碳排放、农药安全、网络安全、农业生物技术、海洋食品、气候变化、植物保护等,对欧盟及其成员国相关法律、法规、政策制定起到了很好的建议作用。

(2) 科学伦理咨询成为规范、引导科技创新良性发展的稳定器。欧盟层面的高级别科学伦理咨询顾问组已成立近 30 年。欧盟高度关注和重视科学伦理工作,目前,欧洲科学和新技术伦理专家组与欧盟科技决策机制并列为欧盟最高级别的科技创新咨询机构,凸显欧盟在科技创新发展中把科学伦理放在优先考虑地位。2019 年,该专家组在人工智能、基因编辑等影响未来的重要科技创新领域频频发声,如拟定人工智能伦理指南草案,走在了全

球人工智能伦理规范的最前沿。

(3) 科技创新决策咨询成为欧盟科技创新生态圈良性发展的助推器。欧盟科技创新决策咨询制度体系建设不仅是欧盟科技创新机构的工作,不希望成为少数科技精英“自娱自乐”的平台,而是希望将科技创新决策咨询体系打造成覆盖欧盟科技创新圈的科技建言献策平台,推动政产学研用良性互动发展。如欧盟科技咨询机制之一的欧洲科学院政策科学咨询联盟,即是采取“众智”模式,通过网络联盟汇集欧洲 40 多个国家的 100 多个学院和学术团体的优秀专家学者智慧,为欧盟最高决策提出科学建议。另一方面,欧盟层面的各咨询专家组常年组织召开各类关切未来科技走向、重大民生科技问题的主题研讨会,吸引各方面利益相关方参加,听取和反映各方面意见,成为科学建议的参考和来源^[9]。■

参考文献:

- [1] 新华社. 国家科技决策咨询制度建设方案审议通过 [EB/OL]. [2018-11-10]. http://stdaily.com/index/h1t1/2017-02/07/content_511217.shtml
- [2] 刘润生. 欧盟新的科学咨询机制与欧盟高级科学顾问组 [J]. 全球科技经济瞭望, 2016, 31 (10): 12-17.
- [3] European Commission. ESIR introduction [EB/OL]. [2018-11-10]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/esir-terms-of-reference-2017_en.pdf.
- [4] European Commission. An ESIR memorandum-study: Towards a mission-oriented research and innovation policy in the European Union [EB/OL]. [2018-11-10]. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4177ae56-2284-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>.
- [5] European Commission. ESIR members 2017/2018 [EB/OL]. [2018-11-13]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/esir-member-biographies_2017_en.pdf.
- [6] EU Joint Research Center. Policy support facility [EB/OL]. [2018-11-13]. <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility>.
- [7] 宋海刚. 欧盟科技计划管理的咨询与决策机制研究 [J]. 全球科技经济瞭望, 2016, 31 (8): 21-26.
- [8] European Commission. Amending Decision C(2015)6946

on the setting up of the High Level Group of Scientific Advisers[EB/OL]. [2018-11-15]. http://ec.europa.eu/research/sam/pdf/c_2018_1919_fl_commission_decision_en_v4_p1_970017.pdf.

[9] European Commission. Strengthening Evidence Based Policy Making Through Scientific Advice—Reviewing Existing Practice and Setting Up a European Science Advice Mechanism[R]. Brussels, 2015.

A Research on the Construction of EU Science and Technology Innovation Decision-making Consultation System

XIAO Yi

(China Science and Technology Exchange Center, Beijing 100045)

Abstract: This paper mainly introduces the construction of EU science and technology innovation decision-making consultation system, analyzes the core starting point and system construction content of the system construction, and introduces the EU's latest science and technology innovation decision-making consultation system, focusing on the Chief Scientific Adviser of the European Commission Group, and analyzes its institutional changes. At the same time, it summarizes the effectiveness of the EU science and technology innovation decision-making consultation system.

Key words: EU; science and technology innovation; decision-making consultation

征稿启事

《全球科技经济瞭望》是中国科学技术信息研究所主办的一本综合性的科技核心期刊。多年来,由于独特的稿源渠道,使得《全球科技经济瞭望》一直受到了广大读者的青睐。为了进一步提高该刊的办刊质量,我们希望按照核心期刊的办刊模式,征集一些具有一定学术水平和前瞻性、创新性的优质稿件。

本刊重点栏目:创新战略与政策、科技与经济、科技计划与管理、研究与探讨、调研报告等。

欢迎各大院校、企事业单位等研究人员踊跃投稿。一旦来稿被录用,我们将与您取得联系。来稿请按照核心期刊稿件的格式要求,包括中英文标题、中英文摘要、中英文关键词、参考文献、作者简介、作者单位(中英文、地址及邮编)等,并提供您的联系方式。

E-mail: liaoawang69@126.com

主 页: <http://www.kjliaoawang.com.cn>

联系地址:北京市西城区三里河路54号266室《全球科技经济瞭望》编辑部

邮政编码:100045

联系人:孙浩林

联系电话:010-58882066