

欧盟新的科学咨询机制与欧盟高级科学顾问组

刘润生

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要: 加强科学咨询机制建设, 使科学研究为政策制定服务, 对于提高政策制定的科学化和民主化、解决相关公共政策难题具有重要意义。本文首先介绍了欧盟新的科学咨询机制的建立背景和构成, 然后重点阐述了欧盟高级科学顾问组的职责、成员遴选方法和运作机制, 最后探讨了其对中国完善科学咨询机制或科技决策咨询机制的若干启示。

关键词: 欧盟; 科学咨询机制; 高级科学顾问组; 首席科学顾问; 科技决策咨询

中图分类号: G327.196.2 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2016.10.003

作为科技政策和科技体制的一个重要部分, 科学咨询对于提高政策制定的科学性、解决相关的公共政策难题以及促进决策的民主化具有重要意义, 也会影响到科技创新发展的本身。中国国家主席习近平在 2016 年全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上发表的题为《为建设世界科技强国而奋斗》的重要讲话中指出: “要加快建立科技咨询支撑行政决策的科技决策机制, 加强科技决策咨询系统, 建设高水平科技智库。” 这给我国科技咨询工作提出了一项重要课题。认真分析世界主要国家的经验教训无疑对我国的科技咨询机制建设有所裨益。

1 欧盟新的科学咨询机制

坚实的科学证据对于政策制定工作日益重要, 独立的科学咨询建议是政策制定过程中的关键一部分。近年来, 在建设高层次的科学咨询机制方面, 欧盟不断总结经验, 探索更有效的机制和模式, 已经由首席科学顾问制向以欧盟高级科学顾问组为核心的新的科学咨询机制过渡。

原首席科学顾问 (CSA) 职位于 2011 年由时

任欧盟委员会主席巴罗佐首度正式设立, 其职责是在欧盟制定并实施相关政策的各个阶段提出高层次、独立的科学建议, 可直接向欧盟委员会主席提出相关建议^[1]。然而, 实际情况未及预期, 并在 2014 年引发了众多非政府组织要求废弃该职位的大量呼声, 主要批评是: 首席科学顾问角色的最根本问题在于个人影响过于集中, 难以为决策者提供更多客观、多样化的专业知识, 其角色“难以理解, 不透明并存在争议”, “破坏了欧洲机构和独立科学家们进行的专业研究”。欧盟议会研究服务局也指出了欧盟首席科学顾问职位的局限性^[2]: 首先, 首席科学顾问获得的授权与欧盟联合研究中心及欧盟科研与创新专员获得的授权在某种程度上有重叠。其次, 考虑到该职位的授权范围, 首席科学顾问的资源有限, 获得的行政支持明显不足。

随着首席科学顾问任期于 2014 年结束, 欧盟委员会新主席容克要求, 欧盟研究、科学与创新专员基于世界各国和欧盟先前的经验, 为欧盟委员会设立新的、独立的科学咨询机制探索一些备选方案。在对主要国家和国际组织的经验进行分析后, 欧盟委员会^[3]得出结论, 建立高层次科学咨询机制已

作者简介: 刘润生 (1982—), 男, 硕士, 副研究员, 主要研究方向为 主要国家科技创新战略与政策分析、国际科技合作研究。

项目来源: 国家科技创新战略研究专项项目“主要国家科技创新政策跟踪分析”(项目编号: ZLY2015091)。

收稿日期: 2016-10-09

经成为许多国家和国际组织的惯例，虽然没有一个统一的模式，但是多数国家的做法是，利用咨询委员会（咨询理事会）和 / 或国家科学院提供科学建议。

作为欧盟现有科学咨询体系（如：内部的欧盟联合研究中心、向欧盟各总司报告的专家组、其他的专门委员会）的补充，欧盟新的科学咨询机制是为欧盟委员会高层——由欧盟专员组成的欧盟专员团（The College of Commissioners）提供及时、独立、高水平的科学建议，满足所有政策领域的需求。在总结分析国际经验的基础上，欧盟确定新的科学咨询机制由两部分组成。

一是由杰出科学家组成的高级科学顾问组，以加强与科学界的联系与互动，确保独立、诚信与透明。2015年9月，7位杰出科学家被任命为欧盟高级科学顾问组成员，集体取代了欧盟委员会首席科学顾问的角色。

二是与欧盟成员国的科学团体建立紧密的工作联系。建立紧密工作联系的第一步是，由欧盟成员国国家科学院和学会组成的五大主要协会于2015年签署了谅解备忘录，以联合支持欧盟的政策制定工作。欧盟委员会则通过欧盟科研创新资助计划——“地平线2020”计划向欧洲的国家科学院提供经费支持，使之成为欧盟的科学咨询机制助力。全欧科学院联合会（ALLEA）及其他四个学术团体从欧盟委员会获得的资助正在帮助欧洲的科学界更加紧密地合作。

2 欧盟高级科学顾问组的职责和任务

在新的科学咨询机制中，欧盟高级科学顾问组处于核心位置。根据欧盟委员会2015年发布的《关于设立高级科学顾问组的决定》^[4]，欧盟高级科学顾问组的职责是为欧盟委员会提供独立的科学建议。

主要任务包括三方面：一是就特定政策问题向欧盟委员会提出对欧盟政策制定或立法工作至关重要的独立科学建议。高级科学顾问组要从为特定政策问题提供决策支持的角度出发，确定来自所有科学领域的最重要、最相关的证据及实证结果，包括评价这些证据及实证结果的牢靠性和限制因素。二是帮助欧盟委员会确定那些需要获得独立科学建议

的特定政策问题。三是为改善欧盟委员会的政策制定过程与独立的科学建议之间的全面互动而提供建议。

虽然欧盟委员会还有很多其他顾问团队，但是欧盟高级科学顾问组位于欧盟委员会制度体系的上层。负责研究、科学和创新事务的欧盟专员（相当于我国负责科技事务的国务委员）卡洛斯·莫达斯通常会参加顾问组的会议，并且为顾问组与其他27名欧盟专员建立联系。

3 欧盟高级科学顾问组的成员资格与任命

根据欧盟委员会《关于设立高级科学顾问组的决定》要求，欧盟委员会的高级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。

3.1 任职规定

（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。他们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）成员任期为两年半，可连任一次。

（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，可在剩余任期内予以替换。

3.2 遴选标准

欧盟委员会规定，由一个独立的成员人选遴选委员会（以下简称遴选委员会）协助遴选专家。在确定候选人时，遴选委员会要考虑以下因素和标准：

（1）高级科学顾问组的构成要确保能够提出权威且绝对独立的科学建议，能够将智慧与经验、视野与想象力充分结合。高级科学顾问组的可信度应建立在男女成员构成数量均衡的基础上，其所有成员应能够共同代表整个欧洲研究界的广度。此外，还应考虑年轻的下一代领头人。

（2）作为科研领头人，在独立性和科研贡献上，顾问组成员应有无可争议的声誉。他们既要有良好的科研实践记录，又要有在欧洲或全球领导科学研究或政策制定的经验。

（3）成员构成要体现广泛的科学研究范围，包括：自然科学、医学、工程学及社会学、经济学

和人文科学。但是，他们不应自视为某个学科或特定研究方向的代表；他们应有宽广的视野，能体现出他们理解重要研究（包括跨学科和多学科研究）进展以及欧洲政策制定工作对科学建议的需求。

（4）除了公认的科学声誉外，高级科学顾问组的全体成员还要能为欧盟带来科学咨询方面的经验。这些经验要涉及大众科学传播、数据分析与可视化、立法进程参与、科学咨询体系研究、政治环境等领域。

（5）在高级科学顾问组中，要有成员具备在各类顾问理事会或委员会、政府科学顾问、科学院或学会、大学、科研机构等团体工作过的经验，特别是有成员具有在一个以上欧盟成员国和欧盟之外工作过的经验。

3.3 遴选委员会

在高级科学顾问组成员遴选过程中，遴选委员会发挥着十分重要的作用。欧盟委员会^[5]对遴选委员会的职责范围做了明确规定，包括背景、目的、目标、主要任务、行政安排（如费用报销与遴选委员会专家的报酬、秘书处的设立）、遴选委员会专家名单和保密要求。遴选委员会首先要拟定《遴选方法说明》；在完成的任务后，还需要提交《遴选委员会活动报告》。遴选委员会的《职责范围》《遴选方法说明》和《遴选委员会活动报告》文件均是公开的。遴选委员会秘书处就设在欧盟科研与创新总司。

3.4 遴选程序

欧盟委员会要求，在公开征集意向后，根据客观的遴选标准来遴选专家。步骤大致如下：

（1）在欧盟网站上发布高级科学顾问组成员提名公开征集通知。公开征集过程须邀请欧洲研究界和科技政策界推荐高层次的人选提名，并指定提名提交形式。

（2）一旦收到提名，遴选委员会协助欧盟委员会对所有申请进行分析评价，并确定一份涵盖欧盟政策制定所涉学科领域的短名单（Short List）。该短名单还有一个用途是作为候选人库，以备高级科学顾问组替换成员时使用。

（3）在最终确定候选人初选名单之前，遴选委员会将确定各位候选人担任顾问组成员的意愿，并咨询欧洲重要科学团体的意见。

（4）经过由遴选委员会监督的遴选程序后，

高级科学顾问组的所有成员均由负责研究与创新事务的欧盟委员会专员任命，并且要签订合同。

（5）公布高级科学顾问组成员名单。

3.5 首届成员遴选情况

从首届欧盟高级科学顾问组成员遴选情况看，成员遴选工作从2015年5月开始，历时约四个月。到提名截止日期2015年9月10日，共有74个组织提名了162名候选人。遴选委员会按照遴选标准对这些候选人进行了细致分析，咨询了11个重要科学社团，随后向欧盟委员会提交了候选人短名单和7名建议人选。同年10月，欧盟委员会确定了欧盟高级科学顾问的最终7位成员。

从人员构成情况看，欧盟委员会注重成员构成的平衡性和知识背景的广泛性。首届欧盟高级科学顾问组由来自不同学科、不同国家，有着不同年龄和背景的三名女性和四名男性组成，包括丹麦技术大学常务副校长亨利克·韦格纳，欧洲核子研究中心前主任罗尔夫·霍耶尔，英国国家气象局首席科学家、2008年大英帝国勋章获得者朱莉娅·斯灵戈，法国菲尔兹奖获得者赛德里克·维拉尼等。

4 欧盟高级科学顾问组的运作机制

总体而言，由负责研究、科学与创新事务的欧盟专员向欧盟高级科学顾问组提出咨询请求，由欧盟科研与创新总司（与我国科学技术部相当）为欧盟高级科学顾问组提供常设秘书处和经费，秘书处主要承担欧盟高级科学顾问组的事务性工作及联络工作，如图1所示。

4.1 咨询方式

欧盟委员会可能在任何时间就任何政策领域咨询欧盟高级科学顾问组，并确定在多长时间需要咨询建议。根据欧盟委员会的决定，负责研究、科学与创新事务的欧盟专员向欧盟高级科学顾问组提出咨询请求，并由其将顾问组的咨询建议转达给欧盟委员会（欧盟委员会主席及欧盟专员团成员）。欧盟高级科学顾问组主席也可以建议欧盟委员会就某个特定政策问题咨询该顾问组。需要指出的是，欧盟高级科学顾问组注重提供证据、缩小备选方案选项，而并不倡导具体政策。至于选择什么样的政策，那是政策制定者的最终职责。

欧盟高级科学顾问组承担的咨询任务，既有欧

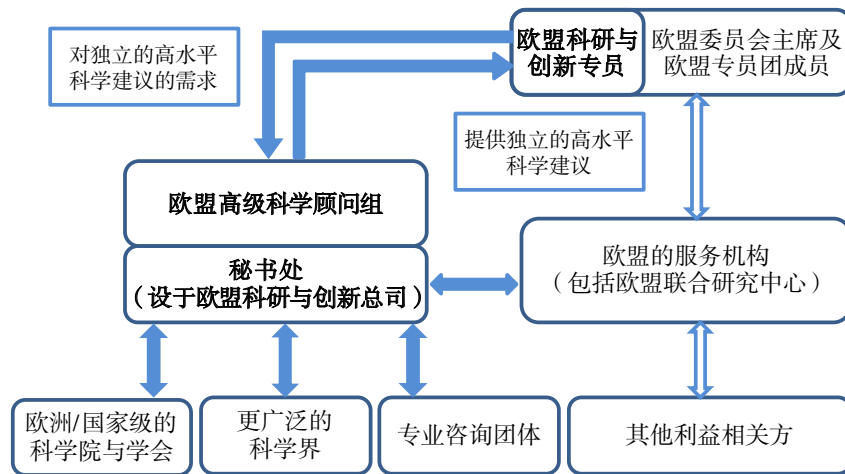


图 1 欧盟高级科学顾问组运作机制示意图

盟委员会提出的定题任务，也会有自主选题；既有需要花大量时间研究的政策主题，也有临时性的应急任务。

例如，应欧盟委员会要求，2016年6月，欧盟高级科学顾问组利用6周时间完成了一个5页的“注释”文件，从客观公正的角度解读对有关除草剂草甘膦有害影响的证据，说明了为什么世界卫生组织和欧洲食品安全局得出了不同的结论。在欧盟成员国在此问题上陷入长期僵局之后，欧盟终于将对草甘膦的许可延长了18个月。除了这种临时任务外，欧盟高级科学顾问组还花大量时间研究已经与欧盟专员达成一致的主题。目前，欧盟高级科学顾问组正在研究两个主题，包括测定汽车二氧化碳排放量的更好方法，以及为大众柴油车丑闻事件后欧盟的新立法提供意见。顾问组计划2017年年初发布网络安全文件。

4.2 运作方式

欧盟委员会要求欧盟高级科学顾问组尽可能与欧盟委员会内现有的科学咨询团体及其他机构或部门寻求建立协同关系，并发挥增值效应。

根据规定，欧盟高级科学顾问组每年召开4~6次会议；也可在需要提供紧急建议时召开额外的特别会议；由欧盟委员会为其提供秘书处。秘书服务工作目前由欧盟科研与创新总司承担，有16名人员。欧盟高级科学顾问组承诺，他们主要依靠通过同行评议的论文以及组织访问和研讨会来收集专家意见。负责研究、科学与创新事务的欧盟专员或其

代表可以参加顾问组会议，并进行交流。欧盟委员会的其他专员及其代表也可以适当参与。欧盟委员会代表还可邀请在某个议事主题上具有特定能力的专家参与顾问组的工作。

欧盟高级科学顾问组要每年指派主席和副主席各一名，以合议方式运作，在成员间寻求一致，并采用相应的议事规则，工作流程要有利于所有成员发挥积极作用。2016年1月欧盟高级科学顾问组通过的《议事规则》^[6]对成员资格、主席、秘书处、会议方式、议程设定、文件发放、决策、报告与子工作组、专家邀请、会议记录、通信、利益声明、文档公开、保密、外部关系以及与媒体的关系做出了规定，从而使欧盟委员会《关于建立高级科学顾问组的决定》更完备。

顾问组成员及受邀专家均要遵循有关保密规定。否则，欧盟委员会会采取一切适当措施。不过，欧盟委员会也重视咨询过程的公开透明。例如，除了因保护公共或私人利益而出现的例外情况外，欧盟高级科学顾问组的所有相关文档，如议事日程安排、会议记录和参与者提交的文档，都要能够在欧盟高级科学顾问组的网站上公开获得，公众访问网站不受用户注册和任何其他限制。

4.3 成员的会议费用与报酬

根据特定的任务，除了费用支出外，欧盟委员会还以特殊津贴形式对顾问组成员及受邀专家给予充足的经费支持。

(1) 全程参与顾问组全体会议的成员每天可

获得 450 欧元津贴，部分参与每天可获得 225 欧元津贴，远程参与每半天 / 每天可获得 225 欧元 / 450 欧元津贴。

(2) 欧盟委员会可要求顾问组成员每年为欧盟高级科学顾问组工作多达 40 个工作日（包括会议和远程工作）。主席和副主席每年最多工作 60 个工作日。

(3) 欧盟委员会根据欧盟委员会范围内的有效规定，对因参与顾问组活动而产生的差旅费和生活费予以报销。

(4) 与顾问组履职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，并由欧盟科研与创新总司长负责，但不得超出年度可用拨款额度。

4.4 与原首席科学顾问制的差异

原欧盟委员会主席首席科学顾问属于欧盟委员会职员，直接向欧盟委员会主席负责。作为原首席科学顾问，安妮·格洛弗经常在欧盟的各种会议上发言，她与欧盟委员会主席的距离只有一个内部电话，得到欧洲政策顾问局的行政支持。但是，她在欧盟总部只有一个 5 人的小团队，资源有限。

欧盟新的科学咨询机制则非常不同。欧盟高级科学顾问组主要向欧盟研究、科学与创新专员负责，新的 7 位科学顾问也不属于欧盟委员会职员，都继续从事本职工作，并保持低调。欧盟委员会每年向他们支付至多 40 天的报酬。同时，欧盟科研与创新总司的 16 人为他们提供秘书服务，承担了大部分的事务性工作，包括文献筛选、信息搜集、会议组织、联络工作等。

4.5 面临的两个潜在挑战

对于欧盟高级科学顾问组来说，把需求和建议匹配起来可能是一个挑战。欧盟高级科学顾问组希望尽可能多地开展相关工作。但是，如果欧盟委员会的专员们对科学建议有很大需求，欧盟高级科学顾问组就可能要决定如何提升科学咨询体系或寻找不同的工作方式。

另一个挑战可能是与科学院建立真正有效的联系^[7]。欧盟高级科学顾问组预计将与欧洲 100 家科学院和学会正式建立意见征集渠道。欧盟高级科学顾问组才刚刚开始建立联系，现在还不清楚如何使这种联系奏效。全欧科学院联合会主席马蒂亚斯·

约翰森指出，即便吸纳了科学院的贡献，也还是存在一个关键问题：新的科学咨询机制将在多大程度上提供备选政策方案或呈现最新情况。

5 结论

现代科学技术已经广泛渗透到经济、社会和政治领域的各个方面，坚实的科学证据对于政策制定工作日益重要。欧盟新的科学咨询机制的定位是为欧盟高层提供独立科学的咨询建议。它强调科学为政策服务，尽可能为政策制定提供坚实的科学证据，而非单独为科技创新政策的制定服务。在科技创新政策咨询方面，欧盟委员会另有专门的咨询机制，由研究、科学与创新政策专家高级工作组（RISE HLG）提供直接的战略支持。不过，由于科技与政策和政治之间的互动越发紧密，科学咨询工作一旦对某个政策主题产生影响，也势必会影响到该政策主题下的科技创新。目前，我国的国家科技咨询机制建设还须明确是服务于国家科技创新政策制定和国家科技决策工作，还是服务于更广泛的国家政策制定工作。尽管如此，欧盟建立新的科学咨询机制的经验和做法仍有不少可鉴之处。

第一，欧盟新的科学咨询机制注重采用“小核心、大网络”工作模式。欧盟新的科学咨询机制由相辅相成、注重联动的两部分组成：一是设立了由多名杰出科学家组成的高级科学顾问组；二是与重要的科学团体建立紧密的工作联系。这种“小核心、大网络”的设计思路对于我国高层次的国家科技咨询机制或是国家科技决策（政策）咨询机制的设计都具有良好的参考意义。

第二，欧盟新的科学咨询机制注重用集体的力量取代个人的影响力。欧盟高级科学顾问组由数名杰出的外部科学家组成，有助于避免首席科学顾问职位的个人影响过于集中，有助于为决策者提供更多客观及多样化的专业知识。欧盟高级科学顾问组成员不属于欧盟职员，因而也具有了独立性强于原首席科学顾问的部分条件。另外，科学咨询机制的高效运转也离不开充分得力的支持团队。欧盟高级科学顾问组依靠欧盟科研与创新总司的 16 人为其提供秘书服务，在获得的行政支持方面也会优于原首席科学顾问。

第三，由遴选委员会帮助公开、独立、客观地

遴选高素质的顾问组成员。如何选对高级科学顾问组成员是一个非常关键的问题。欧盟委员会在这方面有一套良好的遴选机制、遴选程序和遴选标准。欧盟委员会的做法是，在发布公开征集意向后，由独立的遴选委员会根据客观的遴选标准，协助其遴选专家，征求学界意见，并在遴选合适人选时考虑多项因素和标准，包括应服务于公共利益，应具有独立性、权威性和宽广的视野，能把智慧与经验、视野与想象力充分结合。

第四，建立了有助于保障欧盟高级科学顾问组有效发挥职能的制度。欧盟委员会发布的《关于建立高级科学顾问组的决定》从职责与任务、成员资格与任命、成员遴选程序与标准、咨询与运作方式、经费支出与报酬等方面做出了详细规定。欧盟高级科学顾问组自身还按照要求制定了详细的《议事规则》，这将有利于规范咨询工作流程，提高咨询质量和效率。■

参考文献：

[1] European Commission. Appointment of chief scientific advisor[EB/OL]. [2016-07-03]. <http://europa.eu/rapid/>

press-release_IP-11-1497_en.htm.

- [2] European Parliamentary Research Service. Scientific Advice for Policy-makers in the European Union[R]. Brussels, 2016.
- [3] European Commission. Strengthening Evidence Based Policy Making Through Scientific Advice—Reviewing Existing Practice and Setting Up a European Science Advice Mechanism[R]. Brussels, 2015.
- [4] European Commission. Commission Decision of 16.10.2015 on the Setting Up of the High Level Group of Scientific Advisors[R]. Brussels, 2015.
- [5] European Commission. Identification Committee for the High Level Group of Scientific Advisors under the New Scientific Advice Mechanism (SAM) —Main elements of the Terms of Reference[R]. Brussels, 2015.
- [6] European Commission. Rules of Procedure of the High Level Group of Scientific Advisors[R]. Brussels, 2016.
- [7] Tania Rabesandratana. Meet Europe's new science advice brigade[EB/OL]. [2016-07-28]. <http://www.sciencemag.org/news/2016/07/meet-europes-new-science-advice-brigade>.

The New Scientific Advice Mechanism of the European Commission and Its High-Level Group of Scientific Advisors

LIU Run-sheng

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: Enhancing scientific advice mechanism to make scientific research for the benefit of policy-making is very important to make the policy-making process more scientific and democratic, and to find solutions to tough public policy problems. The inaugural background and the components of the new scientific advice mechanism of the European Commission are firstly introduced in this paper, and then the function, membership identification and operation mechanism of the High-Level Group of Scientific Advisors of the European Commission are elaborated in great detail. Finally, some implications from the European Commission's practice are discussed, with a view to improve China's scientific (or scientific and technological policy-making) advice mechanism.

Key words: EU; scientific advice mechanism; high-level group of scientific advisors; chief scientific advisor; advice for scientific and technological policy-making