

# 新形势下如何充分发挥政务信息工作 在国家科技智库建设中的作用\*



沈 华<sup>1</sup> 吕秋培<sup>2</sup> 李 嘉<sup>3</sup> 黄加元<sup>1</sup> 桂 嘉<sup>4</sup> 张刚强<sup>1</sup>

1 中国科学院昆明动物研究所 昆明 650223

2 中国科学院文献情报中心 北京 100190

3 科学出版社 北京 100717

4 中国科学院昆明分院 昆明 650204

**摘要** 文章以中科院2002—2015年向中共中央办公厅和国务院办公厅上报信息及采用批示情况为数据源进行多维度研究,深入分析了中科院政务信息对上报送工作现状和特点,并结合全球科技格局变革、我国科技智库建设需求和科技决策模式的新要求,建议建立嵌入科技决策、跨学科跨机构交叉融合式工作机制,建立能有效支撑政务信息工作发挥智库作用的信息资源和人力资源保障平台,建立政务信息产品评估审核制度和共享平台。

**关键词** 政务信息,科技智库,建议

政务信息是与政务活动相关的信息,主要包括政务活动中产生的信息和从外部获取的与政务活动有关的信息。为满足中央决策咨询需求,我国由中共中央办公厅和国务院办公厅(以下统称“两办”)牵头建立了长期紧密合作与互动的政务信息报送体系<sup>[1]</sup>。中科院作为该体系中的重要成员,从科技角度对国家发展、人民生活的重大问题提供咨询建议,自1999年以来一直处于该体系的先进行列。

科技智库(也称“科技思想库”)是专门进行科学技术政策研究和为政府的决策提供科技咨询的思想库。中科院自建院以来始终担负着国家在科学技术方面最高咨询机构的使命,围绕科技发展和科技促进发展,提出了一系列对国家宏观政策产生重大影响的科技咨询建议和研究报告<sup>[2,3]</sup>。政务信息对上报送工作是中科院发挥科技智库作用的重要渠道。

## 1 中科院政务信息报送工作现状分析

中科院政务信息工作包括内部交流和对上信息报送2个层面,本文仅重点分析中科院对

\*资助项目:中科院科学传播局研究项目

修改稿收到日期:2016年4月20日

上信息报送情况。

### 1.1 形成健全的组织管理机制

目前,中科院政务信息工作已形成了组织有力、管理有序、运转顺畅的工作机制。2014年发布《中国科学院科学传播工作管理办法(试行)》和《中国科学院科学传播工作统计细则》(科发传播[2014]9号),对政务信息工作的组织体系、工作程序、保障条件、考核评价等做了详细规定。2015年专门颁布《中国科学院科学传播奖管理办法》(传播字[2015]1号),进一步提升对政务信息报送工作的激励力度。在科学传播局组织协调下,中科院形成了一支“小核心、大网络”模式的专兼职结合的信息报送队伍,建立了顺畅的内外沟通交流机制、工作情况季度通报机制和年度业务培训机制。

### 1.2 政务信息报送工作的特点与趋势分析

通过对中科院2002—2015年对上报送信息条目及采用批示情况<sup>①</sup>进行分析,发现以下趋势和特点:

#### 1.2.1 实质性发挥着科技智库作用

2002年以来,中科院共向“两办”报送信息3 135篇,被采用1 692篇,得到党和国家领导人批示529次,多次获得“两办”通报表扬。

##### (1) 在辅助国家科技决策方面发挥了重要作用。

汶川地震、舟曲泥石流、雅安地震等重大自然灾害发生后,上报的科技救灾系列报告及时为国家抗震救灾工作提供决策支持<sup>[4]</sup>。

(2) 在一些重大科技政策制定中发挥了重要作用。例如,针对科研成果开放共享,报送了《关于国家科研计划资助项目发表论文实施开放获取的建议》,获得国家领导人批示,由科技部牵头正在研制相关国家政策,国家自然科学基金委、中科院2014年5月分别率先发布《关于受资助项目科研论文实行开放获取的政策声明》、“关于公共资助科研

项目发表的论文实行开放获取的政策声明”,使得成果开放共享工作有了实质性进展。

#### 1.2.2 采用及批示量与信息报送数量相关度很大

2002—2015年中科院对上报的数量及被“两办”采用、获得国家领导人批示的情况,如图1所示。

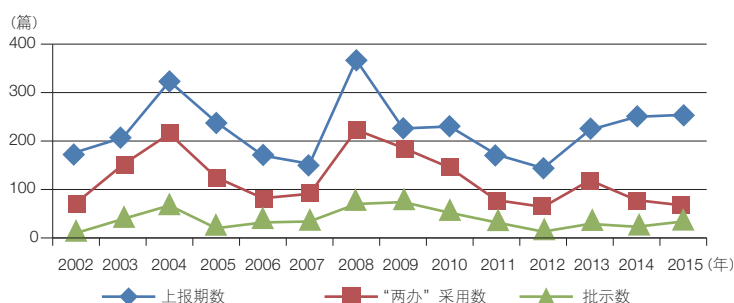


图1 2002—2015年对上报情况<sup>②</sup>

由图可知,信息报送数量与“两办”采用数量、领导批示情况关系总体上呈正相关,即信息报送数量越多,被采用和获得领导批示的机会越大,即使2013年以来“两办”采用数量略减,但获得领导批示数依然与上报数量呈正相关。由此可见,关注决策信息需求、增加信息报送数量是提升政务信息报送工作效果必不可少的关键因素。

#### 1.2.3 “两办”约稿的领导批示率高

2011—2015年中科院对上报送期数及其中的“两办”约稿数、获领导批示数的情况,如图2所示。

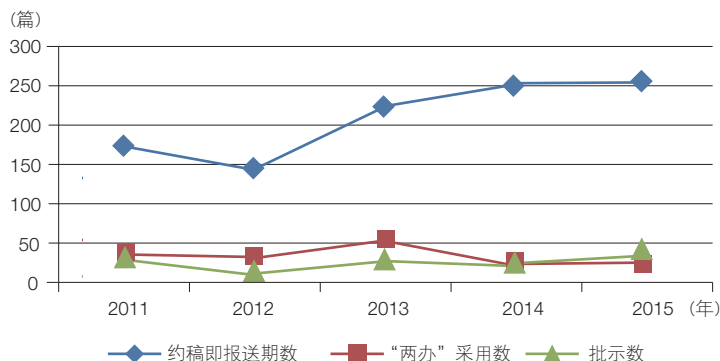


图2 2011—2015年“两办”约稿情况

① 数据来源于中科院政务信息主管部门历年来相关工作情况通报,因组织机构调整、人员岗位变更、统计系统升级改造、保密需要等因素影响,部分数据条目信息有缺失,在分析过程中,课题组已尽量避免这些因素对分析结果产生的误差

② 因领导批示和采用情况反馈有一定滞后性,2015年批示和采用情况实际比图表所展示的多,但相关度依然明显

由图可见,“两办”约稿多时获得领导人批示数也较多,同时约稿数量与报送总量相关度也较高。由此可见,需高度重视“两办”约稿,抓住机会,提高上报信息的影响力。

#### 1.2.4 中科院院属单位联合报送发展潜力大

2011年以来,中科院院属单位间联合向上报送信息的状况如图3所示。

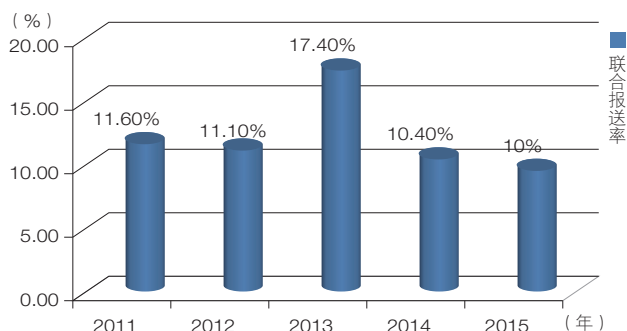


图3 2011—2015年院属单位联合报送率<sup>③</sup>

由图3可知,院属单位联合报送信息发展潜力较大,联合报送率除2013年外均在12%以下。具体分析联合报送的数据,发现目前联合报送以主管业务局(职能局)与相关研究所报送类为主,也有少量研究主题相近的研究所合作报送,且单篇信息合作报送单位数量正逐步从2个发展到3个、4个,甚至更多。

#### 1.2.5 与国计民生相关的信息批示率高

对2011—2015年领导人批示进行分析发现,批示信息主要集中在农业和农村发展、环境保护、自然灾害、信息安全、社会基础设施建设、科技体制改革、创新创业等方面,其中与农业和农村发展、环境保护相关的占50%以上,具体选题与国计民生相关度高。

## 2 政务信息报送工作面临新的发展环境和机遇

当前,世界新一轮科技和产业变革风起云涌,全球科技创新格局出现重大调整,科技经济社会发展交织日益密切,战略决策与政策制定的复杂性日益增强,作为

国家决策咨询体系重要组成部分的政务信息报送工作,也必将面临新形势新发展。

### 2.1 全球竞争格局发生深刻变化

面对全球竞争格局的变化,国家之间的竞争和重心逐渐从资源和资本等领域转到科技和创新等领域,步入“智力经济”的竞争层面,而智力的竞争必然要依托专业性强的科技智库。在美、日、英、德等经济发达国家中,智库机构尤其是科技智库正日益成为重大决策的依靠力量,在国家建设中扮演着重要角色<sup>[5]</sup>。越来越多的国家将现代科技智库视为新时期国家软实力的重要内容,并将其提升到国家战略高度<sup>[6]</sup>。

顺应发展需求和大趋势,2015年1月20日,“两办”印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》(以下简称《意见》),将加强中国特色新型智库建设、建立健全决策咨询制度上升到国家意志的高度。

《意见》明确提出,科研院所要围绕建设创新型国家和实施创新驱动发展战略,研究国内外科技发展趋势,提出咨询建议,开展科学评估,进行预测预判,促进科技创新与经济社会发展深度融合。《意见》要求,中科院、工程院、中国科协等要发挥在推动科技创新方面的优势,在国家科技战略、规划、布局、政策等方面发挥支撑作用,成为创新引领、国家倚重、社会信任、国际知名的高端科技智库<sup>[7]</sup>。中科院政务信息报送工作不仅已实际承担了“研究国内外科技发展趋势,提出咨询建议”、“支撑国家科学战略、规划、布局和政策”等科技智库的任务,而且已经在多年积累中建立了规范的管理流程和正规的报送渠道,能够确保决策咨询成果经“两办”迅速传递到国家领导人手中,是科技智库与国家决策层之间的“直通车”。

### 2.2 重大问题决策模式变革在即

在经济和科技迅猛发展,人类社会步入信息爆炸的时代,国家重大问题决策模式正面临新挑战<sup>[3]</sup>:决策的领

<sup>③</sup> 因每年报送总量情况不一,单纯比较联合报送数量不一定能准确反映联合报送工作情况,因此以联合报送率进行了对比,即联合报送数量在报送总量中所占比值

域日益扩大,已从传统的内政、外交、军事的扩展到经济、科教、文化、生态环境、人民生活等诸多新领域,决策内容日益复杂,对决策的全局性、综合性提出更高要求;决策所涉及利益主体的多元化,统筹兼顾各方利益的难度越来越大,决策面临的各種利益冲突越来越多,对决策的针对性提出更高要求;社会舆论环境更加复杂多变,舆论影响决策逐步显现,对决策的透明性、公开性提出更高要求;决策的不确定因素增多,风险点增多,决策的速度和频率加快,对决策预见性、及时性提出了更高要求。

### 2.3 科技智库体系建设刻不容缓

根据美国宾夕法尼亚大学发布的《全球智库报告2015》<sup>[8]</sup>,全球共有智库6846家。其中,美国以1835家智库稳居首位,中国依然是世界第二智库大国,智库数量达到435家,比2014年增加了6家,英国和印度分别以288家和280家位居第三、四名。但从智库的影响力来看,中国与欧美国家相比还有一定差距,在科技智库建设方面更是差强人意。我国已经将智库建设提升到国家战略高度,2015年12月正式启动了国家高端智库建设试点工作,确定了首批25家国家高端智库试点单位,中科院位列其中,且在此名单中,具有明显科技智库特色的仅有为数不多的三四家<sup>④</sup>。

早在2013年,中科院就专门成立了科学思想库建设委员会,统筹、规划、协调全院科学思想库相关研究资源、队伍和平台建设工作。2014年将“率先建成国家高水平科技智库”正式列入新时期办院方针,在“率先行动”计划中,明确提出“到2020年建成高水平科技智库的研究系统和管理平台”,“成为国家倚重、社会信任、特色鲜明、国际知名的科技智库”。2015年6月中科院科技战略咨询研究院正式揭牌,2016年1月召开组建宣布大会,建立了包括30多个研究中心或领域战略研究组、研究单元的决策咨询服务体系。在决策咨询服务

“总动员”已拉开序幕、专门科技智库尚在培育发展时期,政务信息工作将以其反应快速、针对性强、基础扎实等多种优势在科技智库建设中发挥更大作用。

## 3 新形势下充分发挥政务信息工作在科技智库建设中作用的建议

从世界范围来看,科技智库发展在新形势下有了变化、扩展和延伸<sup>[9]</sup>。从国家层面来看,“特色”和“新型”是我国对科技智库的新要求、新定位和新方向<sup>[10]</sup>。中科院围绕科技智库建设,明确提出要提升战略研究和咨询的综合性、系统性、针对性,强调聚焦科技创新驱动发展。结合这些新要求和上文分析,提出3方面建议。

### 3.1 以更高站位来认识政务信息报送工作

建设中国特色新型智库已是一项重要的国家战略<sup>[9,11]</sup>。虽然官方智库和民间智库多元主体共存、共发展是我国智库体系的发展方向,但官方智库在当前和今后相当长的一段时间内,仍将对决策起主要咨询、支撑作用,其重要性地位是其他智库无法比拟的。作为官方智库体系中独特力量的政务信息报送工作亦应提升到战略高度,给予重视。事实也表明,近几年中科院政务信息工作名列前茅的院属单位都已经将注重发挥科技智库作用纳入到了其整体发展战略中。

此外,因政务信息可直接报送中央政府部门,有时还有专门定向约稿,所以从某种意义上讲,这是智库体系中能提供精准决策支撑服务的特殊力量。但伴随我国智库体系的发展,决策信息需求将面向社会公开发布,政务信息报送工作的优势必将减弱。如果继续将政务信息作为机关单位一项常规性工作来抓,则在社会竞争体系中将极度缺乏竞争力,因此需要从更高站位,重新审视政务信息报送工作的定位,扬长避短,坚持“有所为有所不为”,在服务领导决策方面发挥更大作用。

④ 包括主要针对工程技术的中国工程院,主要针对军方的军事科学院和国防大学,主要针对产业发展的综合开发研究院(中国·深圳)



### 3.2 建立嵌入式交叉融合型工作机制

未来一段时期将是我国科技智库飞速发展的黄金时期。多家世界知名智库的经验表明,重要的政策建议不再完全由智库研究人员独立提出,而是通过和政策决策者、专家以及利益相关者合作,在充分了解决策需求情况下完成。介入政策或决策制定的前端程序、中期建言、后期完善的全过程也正是新型科技智库的组织与管理形式。《意见》明确提出“中央和国家机关所属政策研究机构要围绕中心任务和重点工作,定期发布决策需求信息”,政务信息工作应该以此为契机,进一步加强与“两办”的沟通,把握决策需求,找准结合点,提高政务信息报送的针对性,同时探索建立一些长效合作、嵌入式交叉融合型的工作机制。

与此同时,根据现代决策模式的新形势和科技发展的新常态,知名智库正在纷纷探索建立多学科交叉融合的矩阵式研究机制<sup>[12-16]</sup>,这既能保证整个智库的规范有效管理,同时也符合多学科专家共同协作的研究需求。今后应鼓励发展跨行政机构、跨学科领域联合报送信息,加强与院内具有科技智库功能的组织(如中科院科技战略咨询院)的沟通协作,同时还可以调动全国科学院联盟成员的力量,建立交叉、协同、融合式工作机制<sup>[17]</sup>。

### 3.3 建立健全有效的资源保障平台

(1) 信息平台。国际知名智库机构多数有自己的信息中心或图书馆作为其研究的强大信息支撑<sup>[15]</sup>,对于中科院来讲,可充分依托强大的文献情报系统作为科技信息支撑平台,建立科学家资源数据库作为决策专家信息平台,同时建立可在本单位内开放共享的专报信息长期保存平台,作为促进机构间合作开展咨询工作的共享平台,并加强与院外智库的相关机构的交流联系。

(2) 人力资源保障平台。既要继续鼓励吸引一线科研人员参与政务信息报送工作,建立起来源广泛、专业结构合理的决策咨询队伍<sup>[18]</sup>,也要持续加强兼职政务信息员培训,并以适当机会和形式将培训扩展到研究所领导和具体撰写信息的科研人员。同时建议在培训内容

上,增加关于国家政治经济形势、科技发展态势和中科院重点研究方向和领域等方面的内容。

### 3.4 建立政务信息评估审核体系

在对世界知名智库的调研中发现<sup>[12-15,19]</sup>,严格的评估审核制度是保障研究成果质量、维持良好服务信誉、实现可持续发展的必要条件。例如美国兰德公司建立了多层次的审查制度,专门制定有针对研究成果的质量审查标准,建立了对研究部门研究价值进行审查的机制,除了内部审查,还会邀请外部专家进行审查。因此,建议结合政务信息报送工作中遇到的难点问题和反馈情况,制定一套政务信息的内容质量审核标准,从实效性、预见性、准确性等多维度进行评价。

此外,建议进一步梳理现有政务信息产品,同时建立报送后的跟踪检验机制,分析已经实际在国家决策咨询中发挥作用的专报信息,追踪评估其经验的可推广性,建立案例库。在信息报送组织上,倡导以质取胜,但同时也要持续加大信息报送量。

总之,目前中科院已逐步成为“两办”十分依赖的科技信息报送来源,在支撑国家决策中发挥着越来越大的作用。面对发展的新形势,还需快马加鞭、审时度势,充分发挥政务信息报送工作在科技智库建设中的优势,有力支撑国家宏观科技决策,推进政务信息工作再上新台阶。

**致谢:** 本文为中科院政研会科学传播分会政务信息和信息公开研究组的研究成果,得到了中科院科学传播局领导的指导和支持,政务信息处有关人员在政务信息工作数据校核方面提供了支持,谨致谢忱!

### 参考文献

- 1 南美玉,赵秀娟,汪寿阳.从政务信息谈国家思想库建设:一个案例分析.公共管理学报,2006,3:1-4.
- 2 白春礼.发挥科研机构优势建设高端科技智库.光明日报,2015-01-30.

- 3 王生林, 王兴东. 略谈国家科学思想库建设及其科学思想传播. 中国科学院院刊, 2006, 21(3): 195-201.
- 4 王卉. 中科院地理所所长: 我们在发挥科学思想库作用. 科学时报, 2011-12-15.
- 5 中国社会科学院. 全球主要科技智库对国家创新体系的影响与启示. 二十国集团(G20)国家创新竞争力发展报告(2013—2014), 2014.
- 6 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所“国外智库管理体系研究”课题组. 市场化运作模式下的国际智库——德国智库建设管理与运行概况. 中国经济时报, 2012-12-14.
- 7 关于加强中国特色新型智库建设的意见. [2015-01-20]. [http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c\\_133934292.htm](http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c_133934292.htm)
- 8 James G. McGann. 2015 Global Go To Think Tank Index Report. [2016-02-09] [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think_tanks)
- 9 万劲波, 王桂侠. 科技智库影响力的提升路径. 科技日报, 2014-11-30.
- 10 李南凯. 探索中国特色新型科技创新智库建设的思考. 安徽科技, 2015(3): 19-20.
- 11 朱书缘. 习近平谈建设新型智库: 改革发展任务越重越需要智力支持. [2015-1-21]. <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0121/c385475-26422432.html>
- 12 郭茂林, 武金旺, 孙晓仁. 兰德公司的发展道路及对中国科技的研究. 中国科技资源导刊, 2010, 42(2): 63-68.
- 13 刘恩东. 美国智库发展新趋势. 学习时报, 1999-05-05.
- 14 文慧. 国外智库有哪些特点. 中国教育报, 2014-03-25.
- 15 邹逸安. 国外思想库及其成功的经验. 中国软科学, 1999, 6: 87-89, 107.
- 16 周琪. 美国智库的组织结构及运作——以布鲁金斯学会为例. 人民论坛, 2013, 426(36): 8-14.
- 17 汪凌勇. 国外科技决策咨询机构现状、特征与变革趋势. 科技管理研究, 2014, 15: 10-12.
- 18 唐庆鹏. 论现代智库的成长逻辑及其对我国的启示. 社会主义研究, 2015, 139(1): 139-147.
- 19 王春法. 美国科技决策咨询的体制机制及其对我国的启示. 中国科学院院刊, 2012, 27(5): 545-551.

## Give Full Play to Role of Government Information in National Science and Technology Think Tank System under New Situation

Shen Hua<sup>1</sup> Lyu Qiupei<sup>2</sup> Li Jia<sup>3</sup> Huang Jiayuan<sup>1</sup> Gui Jia<sup>4</sup> Zhang Gangqiang<sup>1</sup>

(1 Kunming Institute of Zoology, Chinese Academy of Sciences Kunming 650223, China;

2 National Science Library, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3 Science Press, Beijing 100717, China;

4 Kunming Branch, Chinese Academy of Sciences, Kunming 650204, China)

**Abstract** This paper analyzes titles and feedbacks of the reports that the Chinese Academy of Sciences submitted to central-government in recent years, and summarizes some characteristics of this service. Government information service plays a key role in official think-tanks system to support the central-governmental decision-making. As there are many changes in the pattern of global technology and model of decision-making, and new requirements in science and technology think- tanks, it suggests that we should build interdisciplinary and cross-agency converged working mechanism, information and human resource supporting and sharing platform, product evaluation system and sharing platform to enhance government information research service.

**Keywords** governmental information research service, science and technology think tank, advice

沈 华 中科院昆明动物所党委书记，副研究员。中央民族大学物理系、经济系毕业，获理学、经济学双学士学位；2002年入选“青年领袖计划”项目，赴日本政策研究大学院大学留学，获公共管理硕士学位；加拿大西蒙弗雷泽大学政策研究中心高级访问学者。在中科院科技政策局、规划战略局长期从事科技管理、科技战略规划和政策的研究与制定。承担了中科院在研究所综合配套改革、结构性调整、知识创新工程等不同改革发展阶段的政策研究、组织协调、文件报告起草等工作；参与了国家科技方面一些重要政策法规、文件报告的研究起草；合作编撰出版图书7部，公开发表文章40余篇。E-mail:shenhua@mail.kiz.ac.cn

**Shen Hua** Associate Research Fellow, Acting Secretary of the Kunming Institute of Zoology, Chinese Academy of Sciences, CCP Committee. She received the dual bachelor's degrees of physics and economics at the Minzu University of China. She has been supported by The Young Leaders' Program (scholarship of The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan) in 2002 and received the Master of Public Administration at the National Graduate Institute for Policy Studies, Japan. She has also been to the Simon Fraser University, Canada as a senior visiting scholar. She has been working at the Bureau of Science and Technology Policy and the Bureau of Planning and Strategy of Chinese Academy of Sciences and being engaged in policy making and investigating of science and technology management and strategic planning for a long time. In different stages of reform and development of the Chinese Academy of Sciences, she has devoted herself to promote structural coordination of organizations, to fulfill the Knowledge Innovation Project and has participated in drafting documents and reports of certain critical regulations and policies. In addition, she has also participated in analyzing and drafting important documents and reports of national science and technology regulations and policies. She has published 7 co-authored books and over 40 papers. Email: shenhua@mail.kiz.ac.cn