

世界顶级科技决策智库建设经验及启示 ——以德国为例

◆ 胡海鹏 袁永 廖晓东

摘要

德国是智库发展历史最悠久的国家之一,培育了多个世界著名、成绩显著的科技决策智库。本文从智库类型、组织形式、资金来源、人员构成、评估机制等方面分析德国科技决策智库的建设管理情况,总结发展特点,提出我国要加强科技决策智库以市场化运营的宏观管理和规划、制定财政和制度政策支持科技决策智库发展、注重科技决策智库研究的独立性与前瞻性、开展全方位的科技决策智库评估、加强科技决策智库研究人才的引进与培养。

关键词 德国 科技决策智库 建设管理 发展特点 启示建议

德国培育智库发展已有百余年历史,是当今世界智库发展最悠久的国家之一。伴随着全球各国对创新发展的重视,过去 20 年德国大力推动创新发展,注重科技决策智库的培育,形成了一批世界著名、成绩显著的科技决策智库。《全球智库指数报告 2016》结果显示,全球前 10 的顶级科技决策智库中,德国拥有 2 家,其中,德国马普学会位列全球科技决策智库第 1 位,德国发展研究中心位列全球科技决策智库第 3 位^[1]。本文全面论述德国科技决策智库的建设管理经验,分析其发展特点,并提出启示建议。

一、德国科技决策智库建设管理情况

(一)智库类型

德国科技决策智库主要包括三种类型:学术型科技决策智库、代言型科技决策智库、新型科技决策智库。

1. 学术型科技决策智库。德国大多数科技决策智库属于学术型的智库,从研究人员看,研究人员学历较高,多为大学教授,与高校具有紧密

的关系。从研究过程看,研究方式方法与高校相似,研究态度谨慎。从研究成果看,由于研究人员专注于学术研究,受政党影响较小,商业利益氛围较淡薄,研究思想具有独立性,这类智库也被誉为“没有学生的大学”^[2]。从资金来源及其与政府的关系来看,可细分为独立自主的科技决策智库、大学科技决策智库、学会科技决策智库(表 1)。

2. 代言型科技决策智库,基于党派或利益集团的公共政策研究机构。很多代言型科技决策智库的主要职能是服务于党政机构,因此党政机构是其运营资金来源的重要渠道,这些智库在很大程度上会失去研究的独立性。虽然代言型科技决策智库也强调思想的独立,但发展宗旨更倾向于某一党政机构,这是代言型科技决策智库与学术型科技决策智库最本质的区别。此外,代言型科技决策智库主要通过组织活动、发布研究报告与专题简报、开展现场头脑风暴等方式输出观点,而学术型科技决策智库是通过发表学术文章与专著表达观点^[2]。

作者简介:胡海鹏(1990-),男,广东仁化人,广东省科技创新监测研究中心研究实习员。主要研究方向:创新政策、创新战略、创新监测。

基金项目:广东省软科学研究项目“广东省创新监测与国际对标研究智库建设”(2017B070703002)

表 1 学术型科技决策智库类型情况表

学术型科技决策智库	特点	典型例子
独立自主的科技智库	独立于政府和任何一个利益集团,能自主进行运营,即使该智库确实从某一政府、基金会或个人获得过财政资助、政策支持、项目资金,但他们恪守思想独立、资金独立和政治独立的行为准则和立场,确保了其咨询服务结论的客观性和科学性。	马克斯普朗克学会
大学科技智库	依托大学、科研院所的智库属于典型的学术型思想库,一般是综合性强,并且与高水平大学、研究机构密切联系的科技知识库,通常为大学、科研院所下设的科技政策研究中心或咨询中心,一部分经费由校方提供,一部分则来自企业、基金会等其他渠道。	德国开发研究中心
学会科技智库	学会下属的应用问题科研机构,成立时间一般较早,资金由政府全额提供,一般不承担委托课题。其研究人员多为高校教师兼任,因此智库的学术性非常强,政策影响力往往通过著名学者的论文和著作实现,与决策者和媒体的沟通较为被动。	莱布尼茨全球与区域问题研究院

* 根据《全球主要科技智库发展类型及产品特点分析》等整理^[3]

3.新型科技决策智库。大约在 1970 年开始,受美国智库的影响,部分德国政治家、学者以及善于开展社会活动的名人,以个人名义创办为政府服务的智库,这类智库规模较小,固定的研究人员数量少。从资金来源看,他们既接受企业和利益集团的资助,也接受社会捐助。从发展形式上看,发展形式多元化,不仅重视科学研究,也擅长公关工作,积极与媒体合作,近年来甚至出现了仅以网络形式存在的“线上智库”。从研究思想上看,一般能够保持思想独立,不受党政机构左右,有明确立场,如全球公共政策研究所。

(二)组织形式

德国科技决策智库组织形式主要包括协会、基金会或股份有限公司三种(表 2),其中,协会是比较传统的德国智库组织形式,发展历史较悠久,智库水平较高,如马普协会,基金会则是较多大型智库的组织形式,包括公法基金会和民法基金会两种,股份有限公司则是多数新型科技决策智库最常用的组织形式,如环境与能源研究所。

表 2 科技决策智库组织形式情况表

组织形式	发展特点	典型例子
协会	注册程序简单,采用会员制,不涉及经营活动,其最高权力机构是会员大会,历史悠久的民间智库多以该形式注册。	马普协会
基金会	民法基金会受到所在联邦州财政部门及基金会管理局双重监管,财政部门负责确定基金会纳税额度,基金会管理局负责行政管理,并判定基金会是否拥有足够的资金以维持运营。	莱布尼茨全球与区域问题研究院
	公法基金会多由国家创力,相当于国家机关。	科学与政治基金会
股份有限公司	强调自身是非营利机构,并通过证明公司部分或全部的收益将用于公益事业,来免除公司部分或全部的企业所得税和营业税。	环境与能源研究所

(三)资金来源

德国科技决策智库最重要的经费来源是政府,主要是联邦、州和地区政府以及欧盟。尽管各级政府愿意资助学术型及政党型智库,但与项目资助相比,用于机构活动的核心资助有减少的趋势,而且这种趋势越来越明显。自 20 世纪 90 年代下半叶开始,许多研究型智库都经历了预算及人员削减,或在诸如科学委员会这样的机构进行项目评估后被迫重组。过去,慷慨的政府资助弥补了德国智库融资中相对缺失的私人捐助传统。近年来,一些运作型基金会和慈善基金会,开始将其资助重点由基础学术研究转向应用研究及政策研究。

(四)人员构成

以欧洲标准来看,德国智库规模平均较大。在 56 家已知详尽人员规模的智库中,13 家的雇员人数超过 100,15 家的雇员人数在 51-100 人之间,仅有 28 家少于 50 人。学术型智库的许多高级研究员都有博士学位,尤其是经济学博士学位。21 世纪以前,许多传统的大型学术研究机构通过半终身研究职位向应

聘者提供高水平的工作保障。21 世纪以来,受聘者的工作保障度大大降低。这一方面是总体预算受限与项目资金上扬造成的,另一方面也是机构主管的主观愿望决定的——他们希望在创建新的研究队伍方面可以保持更大的灵活性。此外,学术界与政府部门间人员流动的旋转门现象在德国十分罕见,因为在德国只有极少数行政岗位可以任命政策研究行业的人。

(五)评估机制

内外部相结合的评估方式是德国智库评估常见的形式,其中,外部评估主要是通过第三方专业评估机构专门开展评估,较为典型的第三方评估机构包括德国莱布尼茨学会、德国科学委员会、德国联邦审计署等^[4]。总的看来,德国智库评估呈现四个特点:(1)定量评估和定性评估相结合。(2)专家评估与决策表态相分离。(3)以评估促发展,提出修改建议,并持续跟踪建议落实情况。(4)评估坚持公开、透明的原则。

表 3 德国科技决策智库评估的特点

要点	内容	典例
定量评估和定性评估相结合	采取定量评估和定性评估相结合的原则,使用社会科学通行的科研方法,如统计分析、问卷调查、访谈以及文献计量分析等,并且定性评估的细则并非千篇一律、按照一个统一的标准进行,而是根据不同的评估对象进行调整,定期更新。	德国全球及区域研究中心最迟每隔七年接受一次的评估
专家评估与决策表态相分离	专家给出的评估报告固然重要,但是德国评估机构最终的决策表态并不完全照搬专家的评估意见。	德国科学委员会对相关智库进行评估时遵循同行专家评估与决策表态相分离的两阶段原则
以评估促发展	德国评估机构在出台评估报告的同时也会提出修改建议,持续跟踪建议的落实情况,评估的整个过程同时也是促进智库良性发展的过程。	阿登纳基金会评估部定期举办评估培训,强化评估的辅助性特征
评估信息公开透明	借助智库以及评估机构的官方网站公开与评估相关的信息,包括评估人员的组成、评估细则、评估报告、评估建议以及落实情况等。	阿登纳基金会官网的“基金会概况”板块专门设有“成效监督”一栏

* 根据《德国怎么做智库评估》等整理^[4]

二、德国科技决策智库发展特点

德国科技决策智库在运作模式、治理机制等方面优势突出,帮助德国科技决策智库产出符合社会发展趋势的新思想、新观点、新理论和新知识,使其在社会上产生广泛影响^[5],突出特点包括以下三点:

第一,学术型科技决策智库是重要力量。德国学术型科技决策智库约占其科技智库总量的 75%,数量最多。一般来说,学术型科技决策智库研究队伍庞大,研究领域广、实力强,发展历史较悠久。如莱布尼茨学会,是德国最大的学术型科技决策智库之一,学会成员包括 84 家研究机构,积极与国内外研究机构开展产学研合作,研究领域涵盖自然、环境、工程、经济、社会、地球和人文科学等学科领域,擅长将基础科学研究与应用相结合。

第二,根据市场化模式运作。德国科技决策智库一般不以盈利为主要目的,德国科技决策智库一般为公司制的组织形式,运作机制灵活,通过辅助决策来实现自身服务社会的宗旨和目标,通过市场化的运作维持日常工作。智库通过传播研究成果服务社会及谋求自身发展,并注重成果在国内外平台的发布传播,使自身成为政府官方与社会各界联系的纽带,进一步扩大智库的社会影响,提高智库的声誉。

第三,重视人才质量与人才多样性。德国科技决策智库对研究人员的素质要求很严格,既重视专业学历,又重视资历和经验,一般来说,加入智库组织的人员都是某领域的专家。德国科技决策智库一般采用公开、公平的开放竞争方式招聘贤才,招聘新人时,专业学历和资历是重要的考核指标。此外,德国科技决策智库还注重研究人员多样性,在招聘时也会考虑人员的年龄、学历、学科背景、政治宗教信仰以及研究领域。注重人才质量与多样性的选拔机制有效增强了研究的创造性与客观性。

三、启示建议

在创新型国家建设中,科技决策智库发挥的作用将越来越大,成为国家“软实力”的重要组成部分。借鉴德国科技决策智库建设的成功经验,我国科技决策智库需加强注重以下几方面发展:

一是加强科技决策智库以市场化运营宏观管理和规划。市场化运营是德国科技决策智库培育的重要举措,借鉴德国的成功经验,我国要把保持智库的独立性作为重要的发展原则,加强智库建设整体规划和科学布局,统筹整合现有智库优质资源,重点建设一批国家亟需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。减少行政干预,鼓励智库走向市场,探索新型管理制度,建立与市场化机制相结合的行政体制与研究机构体制。

二是制定财政和制度政策支持科技决策智库发展。政府拨款是德国科技决策智库发展资金来源的重要渠道,政府的重视大力促进德国科技决策智库的发展。借鉴德国的成功经验,我国也应健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制,进一步加大财政智库项目拨款比例,给民间智库提供发展的空间。将智库提供的咨询报告、政策方案、规划设计、调研数据纳入政府采购范围和政府购买服务指导性目录,推动政府购买有价值的研究报告。出台相关免税政策,鼓励各类行业组织成立科技决策智库,激励大型企业资助民间科技智库。

三是注重科技决策智库研究的独立性与前瞻性。德国多数智库强调研究的独立性,不因为服务对象的立场要求而预设价值判断,强调研究结论的中立与公正,并且研究选题注重选择最新的热点问题与未来发展重大战略趋势等。借鉴德国经验,我国要注重科技决策智库研究的独立性与前瞻性,应理清研究独立与服务政府的关系,不因服务对象的立场要求而预设价值判断,推动智库选择具有前瞻性的研究课题,最大程度保持智库研究的独立性。

四是开展全方位的科技决策智库评估。德国政府会委托第三方评估机构开展对学术型智库的全方位评估,并将评估结果关联到智库下一周期公共资金的支助额度,以评估促智库发展。借鉴德国经验,我国应明确智库发展标准,树立标杆,构建特色新型智库评价体系,促进智库有效产出。分类别、分层次对智库本身及其成果、影响力等因素进行全面评估。以评估促发展,将评估结果与政府资助挂钩,提出智库优化建议,持续跟踪建议的落实情况,促进智库良性发展。

五是加强科技决策智库研究人才的引进与培养。德国智库建设非常重视人才质量和人才多样性,具有严格的人才准入制度,造就了德国智库之辉煌。借鉴德国经验,我国要深化科技决策智库人才岗位聘用、职称评定等人事管理制度改革,加强我国特色新型智库人才队伍建设。建立财政资金补助机制,加大培育智库研究人员的全球视野,加大对国际性全球性问题的关注,特别是国际热点和前瞻性问题的研究,获得国际话语权。

参考文献:

- [1] McGann J G. 2016 Global Go To Think Tanks Index Report [EB/OL].[2018-01-02]/(2017-01-25). http://repository.upenn.edu/think_tanks/12.
- [2] 刘潇潇. 德国智库的运营机制及启示[J]. 中国社会科学评价, 2017(2):111-124.
- [3] 张宝英. 全球主要科技智库发展类型及产品特点分析[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2016(2):67-75.
- [4] 吴江. 德国怎么做智库评估[N]. 学习时报,2015-08-10(005).
- [5] 黎友焕. 德国智库研究及对中国智库发展的启示[N]. 中国贸易报,2014-01-07(003).