

韩国科技决策咨询制度建设情况分析

陈炳硕

(淄博国家级高新技术创业服务中心, 山东淄博 255086)

摘要: 随着科技与社会、经济等领域的深度融合, 制定科技发展战略与政策的复杂性日益增强, 需要统筹社会各界力量共同参与。当前我国正处在建设科技强国和创新型国家的关键时期, 迫切需要建立符合我国国情的科技决策制度, 为科技决策提供支撑。韩国历届政府高度重视科技决策咨询制度建设, 不断完善咨询体系, 在制定国家科技发展政策, 服务经济社会发展中发挥了重要作用。本文分析韩国科技决策咨询制度的建设过程和经验, 以期为我国提供借鉴。

关键词: 韩国; 科技决策咨询; 科技管理

中图分类号: F416.5 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2018.11-12.010

完善的科技决策咨询政策法规建设是开展科技决策咨询的重要保障。当前, 世界主要发达国家均建立了科技决策咨询制度, 如美国的总统科学顾问委员会、英国的政府首席科学顾问制度等。韩国历届政府高度重视科技决策咨询制度建设, 颁布《国家科学技术咨询会议法》, 成立国家科技咨询委员会并不断强化其职能。文在寅政府上台后, 更加注重面向国家重点发展战略和国际热点问题, 进一步拓宽沟通渠道, 改革咨询机制, 为国家经济、社会发展提供科技方面的解决方案。

1 韩国科学技术决策咨询制度的建设过程

1987年, 韩国在第9次宪法修正案中提出, 政府在通过科技创新、人才培养推动经济社会发展的过程中, 可依法设立科技咨询机构, 这是韩国建设国家科技决策咨询制度最根本的法律依据。1989年, 韩国依据宪法设立非常设性质的国家科学技术咨询会议, 1991年, 颁布《国家科学技术咨询会议法》, 规范咨询会议的职能, 明确咨询会议作为总统最高级别的科技咨询机构, 提供科技方向、政策、制度等方面的咨询与建议, 成为常设机

构^[1]。2008年, 当时的李明博政府将韩国科技部与教育部合并, 咨询会议被改组为教育科技咨询会议, 增加教育与人才培养政策咨询职能。2013年朴槿惠政府上台后重新恢复科学技术咨询会议, 设置3个专业咨询领域, 提高咨询专业性。2017年, 文在寅政府上台后, 将国家科学技术咨询会议、国家科学技术审议会议和国家科学技术战略会议统一整合, 成立新的国家科学技术咨询会议, 集科技政策咨询、审议、科研预算调整等职能于一身, 力量进一步强化, 在推动韩国科技创新发展中发挥中心控制塔的作用。

2 韩国科学技术咨询会议运行体系的变化

2.1 机构设置

韩国1991年至2008年期间设置的科学技术咨询会议多采取两级管理体系, 即在议长(总统)下设事务处, 总体负责咨询会议的运行、科技政策调研及为总统提供科技咨询等工作。议长定期召开全体人员会议, 听取相关议题的咨询建议^[2]。2008年后, 自李明博政府起, 咨询会议开始实施三级运行体系, 在议长下增加常任副议长, 主持日常工作,

作者简介: 陈炳硕(1984—), 男, 在读研究生, 主要研究方向为韩国国文。

收稿日期: 2018-10-08

科技政策调研咨询工作开始按领域划分,如李明博时期划分为教育和科技两个领域^[3];朴槿惠时期设置科技基础、未来战略及创造经济3个分领域会议;文在寅政府设置科技基础、科技创新及科技社会3个小委员会。每年除定期召开全体人员会议外,各领域定期召开分会议。原事务处改组为支援团,负责咨询会议运行及为各领域提供支援服务。

2.2 人员构成

韩国国家科技咨询法规定,咨询会议咨询委员的数量不得超过30人(包括副议长),李明博时期和文在寅时期最少,分别由15和13人组成(见表1)^[4]。

议长由总统担任,副议长由总统指定,在总统无法主持会议时,可代行议长权力,监事通常由科技主管部门部长或总统首席科技秘书担任,负责监督咨询会议运行情况。咨询委员由政府公务员和各领域的民间学者、专家组成,任期为1年,可以连任。但朴槿惠时期和文在寅时期的科技咨询委员全部由民间人士担任,使得咨询工作减少了体制内的约束,更具专业性、客观性和公正性。支援团成员早期主要抽调相关政府公务员和政府资助科研机构的研究员组成,后期开始增加社会招聘比例,朴槿惠政府时期支援团公职人员与招聘人员的比例已经达到1:2^[5]。

表1 文在寅政府科技咨询委员构成

领域	序号	姓名	主要经历	
副议长	1	廉韩熊	浦项工业大学物理学教授 日本东京大学 应用化学讲师	
科技基础小委员会	2	李熙权	江源大学地质学教授 大韩地质学会理事	
	3	金奇昌	高丽大学法学教授	
	4	崔正丹	韩国电子通信研究院课题组长	
	5	朴秀京	韩国科学技术院机械工学副教授 韩国机械研究院 研究员	
	6	孙美真	韩国生命研究院研究员 LG 生命科学部长	
科技创新小委员会	7	南阳熙	梨花女大融合内容学教授 知识财产未来战略委员会委员	
	8	申大锡	MIDAS 公司创新技术研究所所长 科技信通部信息通信技术(ICT) 研发事业审议委员会委员	
	9	李艺河	YUNO 智能医疗器械公司代表 大韩医疗信息学会理事	
	科技社会小委员会	10	石贤光	韩国科学技术研究院生命体材料研究团长
		11	陈成浩	釜山大学化学教育学教授
		12	郭秀真	韩国科学创意财团组长
		13	郑河麟	国立科学调查研究院研究委员

2.3 现政府科技咨询会议运行体系

文在寅政府新成立的国家科学技术咨询委员会于2018年4月正式运行。分为全体会议、咨询会议和审议会议3个部分,其中咨询会议设置3个

领域小委员会,分别由4名民间咨询委员组成,其中1人任委员长。3个小委员会分别是科技基础小委员会,负责中长期科技政策及战略咨询、基础研究、完善科技相关法律制度、培养青年科学家等内

容；科技创新小委员会，负责科技推动经济发展的政策咨询、培养中小企业、制造业创新、构建创新生态体系、推广研究成果等内容；科技社会小委员会，负责科技推动社会福祉、医疗保健、解决社会问题、推动人类可持续发展等政策的咨询内容。审

议会议由 20 名政府和民间委员共同组成，设置基础科学振兴协议会、地方科学技术振兴协议会、特别委员会以及运行委员会，负责科技政策、预算分配等案件的审议工作（见图 1）^[5]。

支援团设置 1 个企划行政组，负责对咨询会议

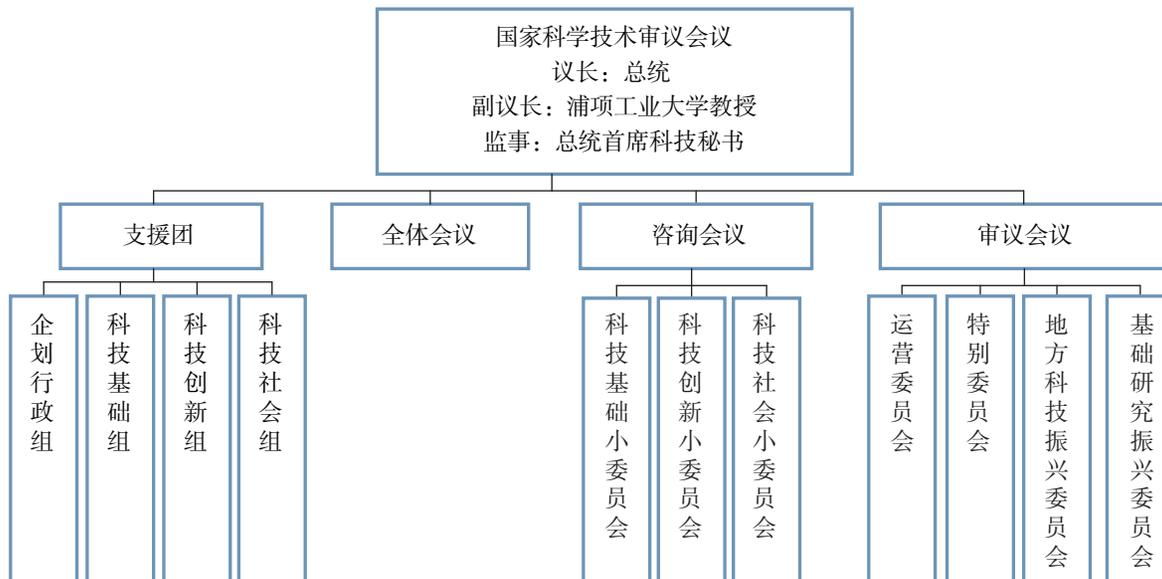


图 1 文在寅政府科技咨询会议组织架构图

的整体工作进行统筹；3 个支援组，分别负责 3 个小委员会的运行工作、开展相关调研等。支援团定期组织内部相关领域的研究员为小委员会的咨询案件提供咨询建议，考虑到以往存在的研究员们参与情绪不高、责任心不强等问题，现政府计划将支援团中部分研究员聘为常任专家委员，以提高咨询效率。

3 韩国科技咨询会议取得的成效及存在问题

3.1 取得的成效

韩国自 1991 年设立常设的科技咨询会议后，提高了历届总统对科学技术的关注度和理解力，为推动韩国科技创新发展起到了重要的作用。例如，1992 年，根据咨询会议提出的核能发展建议，政府制定核能研究开发中长期计划，为韩国自主开发核电技术奠定基础；1994 年，根据咨询会议提出的信息化社会建设咨询方案，政府重新修订政府组织法，成立信息通信部，为韩国发展成为信息通信发达国家奠定基础^[6]。2012 年、2014 年和 2016 年，

分别为韩国主导建设“全球绿色成长研究所”、制定“应对气候变化基本计划”和“2030 年国家温室气体减排路线图”发展规划提供咨询建议，助力韩国积极参与全球环境治理，提高国际话语权。当前，咨询会议正针对发展第四次工业革命技术、缓解就业压力、改革科研环境、构建科技创新生态体系、应对气候变化等国家重点发展战略开展调研和咨询工作。

3.2 存在的问题

一是在咨询议题选择上，以往咨询会议多根据总统的咨询要求发掘咨询议题，且报告类型以中短期的成果评估为主，对未来科技发展预测及研判职能未能有效体现。二是提供的政策咨询建议多以咨询委员和专家委员为主，吸收民间建议等对外开放程度不够高。三是提供的咨询过于形式化。有的咨询内容以类审议的方式将相关内容议题化，再以咨询的形式向总统报告，缺少讨论氛围，影响总统判断。四是有的咨询结果过于含糊，仅强调该事件重要性，缺乏具体的应对建议^[5]。

3.3 改革的措施

针对以往咨询会议存在的问题，文在寅政府对科技咨询会议的咨询方式和内容进行了部分改革。新成立的咨询会议不仅要为总统提供科技政策咨询，还要针对国家重大发展战略和国际社会热点问题，以科技的视角提供解决问题的方向和建议，更加注重与社会各界的沟通^[5]。

3.3.1 畅通沟通渠道

一是通过举办听证会、专家论坛、大型科技活动和建立互联网资讯通道等方式，积极收集国民的政策建议；二是通过与政府部门举办座谈会、研讨会等形式，分析相关科技政策的制定和落实情况；三是进一步强化产学研机构及企业间的交流，要求

咨询委员加强与科研现场的联系，及时发现研究过程中存在的弊端。

3.3.2 细化咨询程序，提高咨询效率

本届政府咨询会议根据总统的咨询需求分为4种咨询类型（见表2）^[5]。根据不同的咨询目的和内容选择对应的类型提供咨询建议，同时将咨询程序进行细化，一是自下而上，从民间或科研机构中收集的建议，由咨询会议组织咨询委员和专家对建议内容进行评估后向总统汇报，总统听取建议后向各相关部门下达指示，由各政府部门制定相关应对措施。二是自上而下，针对总统提出的建议，由咨询会议组织官产学研进行论证，提交审议会议通过后，由各政府部门推动落实。

表2 文在寅政府科技咨询会议设置的4种咨询类型

序号	类型	举例
1	情况调查、分析类型	总统向四次工业革命委员会建议调研主要国家四次工业革命技术发展动向
2	制定政策、战略类型	总统向科技信通部建议制定以技术为基础的雾霾防治战略
3	改善法律法规类型	咨询会议向总统提出完善新兴产业法律法规制度
4	探索官民合作方案类型	总统要求以环境部为主，加强官民合作，应对气候变化

3.3.3 新增应急咨询机制

针对以往面对紧急发生的社会性问题，缺少科学分析和咨询机制的情况，此次科技咨询会议增加应急咨询机制，为政府把握战略方向和制定应对措施提供科技方向的解决方案。该机制分为以下几个步骤：一是针对社会热点问题提前做好监测和预判。二是紧急事件发生时，所属领域的小委员会委员长需迅速召开紧急会议，把握事件情况。三是组织相关专家进行事件分析，可依据咨询会议法，要求相关部门予以配合。四是起草1至3页简短概要的紧急咨询报告向总统汇报。五是持续监测该事件是否有向长期发展的可能性并开展具体情况调研。

4 建议

2017年2月，我国在中央全面深化改革领导小组第三十二次会议上审议通过了《国家科技决策咨询制度建设方案》，确定成立国家科技创新咨询委员会，在科技决策的科学化、民主化进程中迈出

了重要的一步^[7]，未来在建立和完善国家科技决策咨询制度过程中，应重点关注以下几个方面。

一是加强科技决策咨询制度的顶层设计。当前，科技咨询机构不仅要深入分析国家发展面临的重要挑战和疑难问题，还需紧跟世界科技发展方向，加强前瞻和预判，为科技决策提供支撑。韩国新的科技咨询委员会，之所以将咨询机制和审议机制整合到一起，目的是有效加强咨询和决策两者间的联系，提高决策效率。我国在进行顶层设计时，需理清国家科学创新咨询委员会与各决策主体、智库间的关系，形成多层次、多类型的互补咨询体系，跨越部门、领域界限，使其充分发挥政府与科技界、公众间的桥梁作用，助力国家科技创新发展。

二是加强法律法规建设。当前，发达国家均重视科技决策咨询法律法规建设。韩国各届政府在改革科技咨询会议前，首先要重新修订科技咨询会议法，以保障科技决策咨询有效服务于政府的战略方针。我国的科技决策制度建设尚处于起步阶段，需

进一步明确科技决策咨询的范围、流程以及国家科技创新咨询委员会的法律地位、职能、组织方式和人员构成等。同时建立有效的评估机制，使科技咨询制度化、规范化，从而保证科技咨询工作的有效实施。

三是加强专业人才教育。首先，要制定相关制度激励，引导高层次科学家积极参与科技咨询活动，并建立监管体系，防止因个人、部门、学派间的利益冲突，在咨询过程中出现“走过场”“不作为”“偏袒”等现象，影响咨询的公正性。其次，要加强科技咨询专业工作人员和学科交叉型、融合型人才的教育和培养，建立与世界先进国家间的交流机制，提高咨询的专业化程度和咨询效率。再次，需进一步培养咨询人员的职业道德，将其作为咨询委员和专家遴选的标准，使科技决策真正获得公众的信任，服务国家建设。■

参考文献：

- [1] 한국과학기술심의회. 과학기술자문의법 [Z]. 서울시: 한국과학기술심의회, 1991.
- [2] 한국과학기술자문회의. 과학기술자문백서 _ 노무현정부 (7-11기) [R]. 서울시: 한국과학기술자문회의, 2018.
- [3] 한국과학기술자문회의. 과학기술자문백서 _ 이명박정부 (1-4기) [R]. 서울시: 한국과학기술자문회의, 2018.
- [4] 한국과학기술자문회의. 과학기술자문백서 _ 박근혜정부 (1-3기) [R]. 서울시: 한국과학기술자문회의, 2018.
- [5] 한국과학기술자문회의. 과학기술자문백서 _ 문재인정부 (1기) [R]. 서울시: 한국과학기술자문회의, 2018.
- [6] 한국과학기술자문회의. 국가과학기술자문회의 후속조치 추진현황 [R]. 서울시: 한국과학기술자문회의, 2015.
- [7] 温士才, 薛桂波. 构建科学有效的科技决策咨询制度 [J]. 群众 (决策资讯版), 2017 (24): 35-36.

Analysis on Science and Technology Decision Consulting System in South Korea

CHEN Bing-shuo

(Zibo National New & Hi-Tech Innovation Center, Zibo, Shandong 255086)

Abstract: With the deep integration of science and technology with social, economic and other fields, the complexity of formulating science and technology development strategies and policies is increasing day by day, which requires the joint participation of all sectors of society as a whole. In the critical period of accelerating the strategic development goal of building a strong scientific and technological country and an innovative country, it is urgent to establish a scientific and technological decision-making system in line with China's national conditions and provide support for scientific and technological decision-making. South Korea attaches great importance to the construction of scientific and technological decision-making and consultation system, and continuously refines the consultation system which has played an important role in formulating the national policy for scientific and technological development and serving the economic and social development. This paper analyzes the construction process and experience of South Korea's scientific and technological decision-making consultation system, with a view to providing reference for China.

Key words: South Korea; science and technology decision consulting system; science and technology management