

·基金纵横·

国家自然科学基金委员会科学部专家咨询委员会工作机制研究

科学部专家咨询委员会工作机制调研组¹

专家咨询系统(或称咨询系统)是国家自然科学基金运行系统的重要组成部分,与决策系统、执行系统和监督系统一道,构成了科学基金工作的完整系统。国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)在过去20年的工作实践中,十分重视资助决策中专家咨询的作用,无论是优先领域的遴选还是学科发展战略的制定,无论是学科评审组的组建还是重大研究计划的立项,都通过多种正式与非正式的方式和途径,广泛征询科学家意见,为决策的科学性与民主性奠定了坚实的基础。科学部专家咨询委员会(以下简称咨询委员会)设立于2002年,是基金委重要的专家咨询制度,主要为各科学部的资助工作提供战略咨询。为进一步完善科学基金的专家咨询系统,充分发挥专家咨询在资助决策中的重要作用,基金委党组2006年第3次会议研究决定,就咨询委员会的“定位、委员任期、委员任职资格等”等问题组织开展调研,在总结经验的基础上,进一步改进专家咨询委员会工作机制。调研工作具体分为四个部分:一是各科学部就咨询委员会以往的工作进行调研;二是调研组发放调查问卷,了解咨询委员会成员等相关人员对咨询委员会工作的看法与建议;三是依托政策专家开展国内外相关情况调研,总结可资借鉴的经验与做法;四是在上述工作基础上,形成关于改进咨询委员会工作机制的建议。本文简要介绍此次调研的主要工作和结论。

1 咨询委员会的主要工作与成绩

基金委从2001年起决定设立科学部专家咨询委员会,并于2002年1月11日正式印发《国家自然科学基金委员会科学部专家咨询委员会工作条例(试行)》(以下简称《工作条例》)。2002年3月,第

一届咨询委员会正式成立,此后每两年换届一次,目前是第三届。咨询委员会汇聚了一批国内优秀的战略科学家。每届咨询委员会分别由137位专家担任委员,第一届、第二届和第三届委员中的中国科学院和中国工程院院士分别为88人、86人和66人。在过去四年中,各科学部和咨询委员会按照《工作条例》的要求,注重发挥咨询委员会作用,积极探索专家咨询的有效工作机制,取得了较好的工作成效。

1.1 推进战略研究工作

咨询委员会针对各科学部优先资助领域和学科发展规划进行了认真审议,提出了重要建议。例如,地球科学部咨询委员会审议了地球科学部的优先资助领域报告《21世纪初地球科学战略重点》,提出了加强地球科学研究中观测和分析技术平台建设的工作设想。生命科学部咨询委员会评议了生命科学部“十一五”发展规划,凝练了“十一五”期间发展目标和工作重点,提出了培植新兴领域和新的学术生长点、优先支持具有重大生物学意义的战略研究的具体建议。地球科学部咨询委员会不仅参与了“地球系统科学”学科发展战略调研工作,而且在整个调研过程中发挥了指导与咨询的作用。

1.2 增强立项科学性

重大研究计划和重大项目是促进学科交叉研究的重要资助模式,而在论证其立项的科学性方面,咨询委员会恰好能够发挥其成员学科视野宽、战略意识和全局观念强的整体优势,可以更好地保证重大项目和重大研究计划选题与立项的科学性和战略性,为这些计划和项目的立项与实施提供重要的决策依据。如,工程与材料科学部提出的“十五”重大项目“电力系统广域安全防御体系基础理论及关键技术研究”虽然具有科学研究价值,而且对于国家电

¹ 本文根据调研总报告修改而成,执笔人:龚旭、韩宇、尚智丛(中国科学院研究生院)、王国寿。

本文于2007年1月25日收到。

网的安全运行也有十分重要的作用,但是科学部最初提出的立项依据对其基础科学问题的提炼不够。经过第一届咨询委员会的论证后,科学部相关学科根据咨询委员会的建议,充分利用国家其他部门已有的相关成果,对有关问题进行了凝练和改进,最后使得该项目得以顺利立项实施。

1.3 促进评审队伍建设

指导学科评审专家队伍建设是咨询委员会的一项重要任务。在学科评审组换届过程中,各科学部或以会议方式或以通信方式,广泛听取了咨询委员会对学科评审组换届工作的意见。咨询委员会从学科评审组成员的年龄结构、专业配置等方面,对学科评审组组建方案提出了原则性的指导性意见,有力地促进了学科评审队伍建设。

1.4 拓展资助管理工作思路

科学部每年都向咨询委员会汇报本年度资助工作和下一年度工作设想,并就资助管理中的重要问题提请咨询,咨询委员会对改进科学部资助管理工作提出了很好的政策建议。例如,数理科学部第一届专家咨询委员会分别专门就“创新研究群体科学基金”和“海外青年学者合作研究基金”的资助管理问题以及参与 ITER 重大国际合作计划等,提出了书面意见和建议;生命科学部咨询委员会对生命科学部提出的在需要长期稳定支持的研究领域试点“3+3+3 资助模式”等设想进行了认真讨论,提出了切实可行的实施建议;化学科学部、生命科学部、工程与材料科学部、信息科学部以及管理科学部等对各自资助领域申请代码的修订工作提请咨询委员会讨论,委员们就申请代码的科学性、逻辑性、实用性和导向性方面提出政策建议,强调申请代码宜粗不宜细、要关注学科前沿和新的发展方向、要形成规范统一并相对稳定的代码体系等,这些重要建议保证了申请代码修订工作的顺利进行。

2 咨询委员会的问题与不足

在充分肯定咨询委员会工作成绩的同时,也应该看到,进一步发挥咨询委员会作用的空间还很大。调研组对咨询委员会成员、部分学科评审组成员和科学部工作人员进行了问卷调研,同时还调研了国内外机构的相关情况。调研发现,咨询委员会的工作职责和工作机制等方面存在一些问题。

2.1 关于咨询委员会的职责定位

《工作条例》规定了咨询委员会的七项职责,包

括对科学部的资助格局、优先领域、学科发展战略等战略性问题提供咨询,指导学科评审组的组建,对科学部资助绩效进行评估等。调研发现,咨询委员会的评估职责难以落实。一是由咨询委员会体制带来的问题。例如,美国 NSF 科学部咨询委员会是完全独立于科学部的机构,其主任由咨询委员会委员选举产生;而我们的咨询委员会所实行的领导体制是由科学部主任兼任咨询委员会主任,在这种情况下由咨询委员会开展科学部工作的绩效评估,难以保证评估的独立性与客观性;二是对科学部资助管理工作的绩效评估涉及面广且组织工作十分复杂,咨询委员会难以承担。在美国 NSF,评估工作由各学科的外部评估小组承担,科学部咨询委员会只是审议学科评估报告,而不是从事具体的评估工作。因此,也难怪在我委咨询委员会以往的工作中,绩效评估基本上没有开展。

2.2 关于咨询委员会的组建与聘任

咨询委员会委员任职条件 and 责任需要强化。科学部在调研中反映,聘请学术水平高且有足够的时间参加咨询工作的专家作为咨询委员,以及保证其咨询工作的公正性是一件困难的事情。有专家在问卷回函中指出,咨询委员“既是荣誉也是责任”²,委员不仅要“有能力”还要“有时间”参与咨询工作;咨询委员要“站在国家高度”,超脱本单位、本部门和专业的利益,要有“责任感”。

咨询委员任期较短,不利于咨询工作的深入开展。一些咨询委员指出,两年聘期偏短,经过一年多的时间熟悉了科学部咨询工作,“刚刚进入角色”任期就要结束,会影响咨询工作的“质量与效率”。与美国的情况相比,NSF 科学部咨询委员会委员的任期虽然也仅为两年,但他们每年召开两次全体会议,平时还针对相关问题进行专题调研,因此,其咨询工作相当充实,对科学部的工作了解也较为深入。

2.3 关于咨询委员会的工作机制

咨询工作缺乏计划性。调研意见反映,咨询委员会主要工作制度为全体会议制度,尽管各咨询委员会每年全体会议的时间段相对固定,但实际上由于会议具体时间不确定,委员无法提早做出安排,不能保证按时出席;由于会前提供的相关材料不够详细,使得委员往往无法“进行必要的资料搜集和征询意见等准备”工作,只能到会“即席发言”等等。因此,一些专家建议,要增强咨询工作的计划性,逐步改变咨询委员会被动的工作局面。从 NSF 科学部

² 引文均为问卷中回函者的原文。

咨询委员会的情况看,其全体会议的时间基本是固定的,而且通常会在一次会议结束前确定下一次会议的具体时间,增强了工作的计划性。

通报制度不够。信息通报制度是咨询委员会工作机制的重要组成部分,但以往咨询委员会工作中并没有制度化的体现,造成咨询委员对科学基金整体工作把握不够深入。专家建议,基金委及科学部应“通过刊物不定期发布相关信息”,“加强与咨询委员的联系与沟通”,及时向委员通报基金委和科学部的相关信息,特别是有关科学基金发展战略、年度资助计划等较为详细的信息,同时通报咨询委员会咨询建议的反馈情况。科学部的同志也建议,应当明确相关职能局对各咨询委员会工作情况的汇总和通报义务,促进相关情况的沟通与交流工作。

2.4 关于咨询委员会的工作条件

学术秘书工作负担过重。学术秘书是《工作条例》中明确规定的为咨询委员会提供学术服务的人员。但调研发现,目前学术秘书的职责任务与工作条件之间存在较大的不协调,无论是由咨询委员兼任还是由科学部领导人员或科学处人员兼任,都存在一定的问題。由咨询委员兼任存在其不了解科学部工作的问题,由科学部领导人员兼任存在其不可能承担联系专家、起草会议纪要等具体细琐工作的问题,由科学处人员兼任则存在其难以承担与科学部内部相关各处的协调工作等问题。在 NSF 科学部咨询委员会,其日常工作由科学部主任办公室负责,具体包括:委员联络、会议安排、会议记录整理、文件打印、报告提交、情况通报等,为咨询委员会创造了良好的工作条件。

3 改进咨询委员会工作机制的初步建议

3.1 充分认识咨询委员会在科学基金工作中的战略意义

完善咨询委员会工作是落实科学民主决策的需要。基金委在过去 20 年的工作中,始终把专家咨询系统建设放在突出的战略位置,不断探索保证科学家充分参与咨询的有效机制,从而保障科学基金配置的科学性、有效性和公正性。咨询委员会是科学基金专家咨询系统的重要组成部分,是充分发挥科学家群体战略决策咨询作用的组织保障,是实现科学部资助管理工作决策科学化和民主化的制度安排。

完善咨询委员会工作是落实《国家自然科学基金“十一五”发展规划》的需要。为了准确把握“十一

五”期间科学基金“支持基础研究,坚持自由探索,发挥导向作用”战略定位,切实落实“尊重科学,发扬民主,提倡竞争,促进合作,激励创新,引领未来”工作方针,必须进一步改进咨询委员会工作,充分调动咨询委员会的积极性,通过依靠科学家的集体智慧,不断提高科学基金的战略决策水平,为实现“十一五”发展规划提供决策支撑,以推动我国基础研究事业繁荣健康发展。

3.2 准确把握咨询委员会的职责定位

从调研结果来看,要充分发挥咨询委员会的作用,首先必须进一步明确其职责地位。以往的实践与经验表明,科学基金专家咨询系统体现在宏观决策和项目遴选两个层面,全委会和科学部专家咨询委员会的作用主要体现在宏观决策与战略咨询方面,学科评审组和包括海外专家在内的近 7 万人的同行评议专家则主要在项目遴选方面发挥作用。因此,咨询委员会职责定位应当是:立足科学部宏观管理决策咨询,服务于科学基金事业发展。具体来讲,其任务包括:对科学部遴选优先领域、制订学科发展战略、调整资助格局、重大研究计划和重大项目立项以及组建学科评审组等重大事项提供咨询意见。在明确咨询委员会任务职责的前提下,为提高科学部在重大战略与政策制定中切实发挥专家咨询作用意识,建议在《工作条例》修订后明确规定,科学部针对上述重大事项提请咨询委员会进行咨询,应当成为其制订重大资助政策与决策的必要程序;而对于原《工作条例》中所规定的咨询委员会“对科学部基金资助工作进行绩效评估”的职责,由于在咨询委员会领导体制、现有工作条件等方面存在的问题,建议暂时去除。

3.3 明确咨询委员会委员的任职条件

(1) 坚持高标准选聘咨询委员。调研中不少专家指出,咨询委员应该是“战略科学家”,既要对本学科有深刻的理解并取得公认的学术成果,又要具有较宽的知识面,对其他学科的知识具有较好的理解力。考虑到一些领域国内专家有限,而近年来许多海外科学家与国内科学界的交流日益加强,也有专家建议可适当增加学术水平高且了解国内研究状况的海外科学家作为咨询委员。(2) 采取适当方式延长任期。不少参与调研的咨询委员反映,目前两年的任期偏短,感觉咨询工作不够深入,建议将任期适当延长至三年。然而,《国家自然科学基金委员会章程》(以下简称《章程》)规定,咨询委员会委员任期为两年,因此,如要调整委员任期,则需先由全委会对

《章程》的相关条款进行修改。在《章程》未修改之前,则可以通过增加咨询委员会委员的连任比例来解决。(3) 强化咨询委员履行职责的责任感。一些调研意见反映,为保证咨询委员切实履行职责,对于有些专家虽然学术水平高但却没有足够的时间参加咨询委员会工作的情况,科学部可以从实际出发,就具体问题单独咨询其意见,而未必选聘其作为咨询委员。

3.4 改进咨询委员会的工作机制

咨询委员会以全体会议作为主要工作方式应当是适宜与可行的,但要充分发挥全体会议的作用,建立规范的工作制度(包括会议制度)与灵活的工作机制,是提高咨询质量与效率的基本保障。从调研的情况看,改进咨询委员会的工作制度与工作机制,可以从以下几个方面入手:(1) 增强咨询工作的计划性。为了让科学部和咨询委员会两方面有充裕的时间为咨询工作做准备,科学部应当制订提请咨询委员会咨询的年度工作计划,明确咨询事项,相对固定全体会议时间,提前准备并送达提请咨询的文件,为咨询委员及早进入工作状态、最终提高咨询质量提供时间保障。(2) 加强全体会议的规范性。包括:明确全体会议达到法定有效性的条件,即,要求 2/3 咨询委员会成员出席方为有效;确定全体会议的基本议程,即,明确提请每年一次的全体会议进行咨询的主要事项。若有可能,还应在每次全体会议结束前,讨论决定下次会议的准确时间和主要内容;明确咨询委员会形成集体咨询建议时应有多少委员赞同才能有效等。(3) 重视专家的咨询意见。科学部应认真研究咨询委员会提出的咨询建议,结合科学部工作实际加以落实。重大咨询建议还应上报科学部分管委领导。委务会议可以专门安排时间听取各科学部有关咨询委员会工作情况的汇报,及时了解和掌握咨询意见纳入决策的情况。(4) 改进咨询委员

会的工作方式。在通过全体会议进行咨询之外,还可以进一步拓展咨询方式。例如,科学部可以结合我委已有的论坛平台,以咨询委员会的名义举办研讨会,就科学前沿问题或重大资助政策组织研讨;委员还可以个人名义或联合多个咨询委员,就某一方面的问题向科学部提交咨询建议。通过全面咨询与专题咨询相结合、集体咨询与个人建议相结合,最大限度地发挥咨询委员会的作用。

3.5 加强与咨询委员会的信息沟通

咨询委员会是科学基金工作重要的“思想库”,科学部和相关职能部门不仅应在咨询委员会全体会议期间认真听取咨询委员会的意见和建议,还要逐步建立和完善与咨询委员会之间的信息沟通与交流制度。为此,建议向咨询委员发放《情况交流》、《简报》和《年度报告》等文件以及《中国科学基金》杂志,让委员们尽可能多地了解科学基金工作;建议统一编印和发放《科学部专家咨询委员会工作通信》,同时在科学部网站上开设咨询委员会工作专栏,及时发布有关信息,促进各咨询委员会之间的工作交流,从而推动咨询委员会更好地开展咨询工作。

3.6 切实改善咨询委员会的工作条件

重视发挥学术秘书的作用。学术秘书工作十分重要,其担负着与咨询委员联络,记录会议期间讨论情况,整理会议纪要,通报咨询建议反馈情况等具体工作。由此可见其工作量还是很大的,而且起草相关文件的工作还对其业务水平有较高的要求,因此,学术秘书的人选很关键。建议借鉴国外的经验,将咨询委员会的日常服务与支持部门设在各科学部的综合处,并考虑在综合处设立流动项目主任,专门负责包括承担学术秘书职责在内的咨询委员会的日常工作。如果设立专人负责此项工作不可能,则应有一些可行的激励机制,对兼任学术秘书工作的科学部人员予以充分肯定。

A STUDY ON THE WORKING MECHANISM OF THE ADVISORY COMMITTEES AT NSFC

Task Force on the Working Mechanism of the Advisory Committees at NSFC