

关于中国科学院 战略研究工作的若干思考^{*}

潘教峰 张 凤

(中国科学院规划战略局 北京 100864)

摘要 本文给出了战略研究和科技战略研究的定义,在分析国内外战略研究情况的基础上阐述了战略研究,特别是科技战略研究的内涵和意义,回顾了战略研究在我院改革发展历程中所起到的重要作用,研究提出了加强我院战略研究、推动全院战略研究体系建设的建议。

关键词 战略研究,思考

当今世界,战略研究蔚然兴起,成为国家、企业和各类组织决策的重要支撑。认识战略研究的内涵、意义和方法,理解战略研究在国家 and 组织发展中的重要作用,对于推动我院战略研究体系建设,形成持续开展战略研究的机制具有十分重要的意义,这也是我院知识创新工程三期实现“创新跨越、持续发展”的重要保障。

1 战略研究的内涵与意义

战略一词源于战争,最初指对战争全局的筹划和指导,在《辞海》中,战略泛指重大的、带全局性或决定全局的谋划。战略研究还没有一个统一、明确、为学术界所共同认可的定义。我们认为,究其本质,战略研究就是通过开展系统、全面的分析和研究,认识影响组织生存与持续发展的重要事物变化的规律和特点,预测其发展趋势,提出可供选择的目標与路径,为重大的、带全局性或决定全局的谋划提供科学依据;科技战略研究则是通过科学前瞻、技术预见、科技发展

规律特点研究和经济社会发展对科技的需求分析,把握国家现实和长远的科技需求,把握世界科技发展前沿和趋势,提出可供选择的科技发展方向、战略、目标与重点,为科技发展的战略选择提供科学依据。

战略研究的意义在于通过分析内外部竞争优劣势,理清发展思路,确定发展战略,从战略层面上优选发展方向,指导各项活动和决策;通过明确战略重点,提出改革发展具体目标和重要举措,以科学的战略战术来赢得和确保优势地位,以实现战略目标;通过持续研究,提高战略意识,确定比较优势,及时调整战略和策略,提高国家、企业和团体的应变能力。

世界各国都十分重视战略研究。许多发达国家有大量的专门组织,开展内容广泛的战略研究,为国家、企业和各类组织决策提供咨询建议^[1]。例如,兰德公司是美国最著名的思想库之一,其战略研究报告涉及经济、科技、教育、社会、政治等广泛领域及热点问题,为美国政府、国际组织、大学、企业等提供重要的决策依据,已成为具有全球影响力的智囊机构。兰德公司的研究内容与研究活

^{*} 本文得到中国科学院院长基金课题“知识创新的可持续发展机制与模式”(2004.12—2007.12)的资助
收稿日期:2006年10月17日



中国科学院

动、研究人员背景与观点、研究地域范围等具有多样性,研究主题具有自主性,并按照高质量的研究与分析标准开展研究,其采用的系统分析、政策分析、战略规划、数学规划、系统与模型等研究方法和发展的其它许多研究方法,至今仍广为使用。兰德公司研究成果的传播工具主要包括商业书籍、会议录、专著、论文、研究简报和技术报告等^[2]。

罗马俱乐部也是世界著名的智囊团,成立于1968年,其一直密切关注世界的发展变化,1972年发表的《增长的极限》,引起了全球关注,改变了人们对“增长”的认识。其研究方向主要包括人类世界要素分析、科技的双刃剑效应、人类困境的性质与表现、人类的责任感等,研究形式包括:研究报告、成员会议、政治会议和特别会议等^[3]。

美国国家科学院成立于1863年,是政府进行科学和技术咨询的中心组织,其任务是“无论政府的哪一个部门提出要求,它都要对科学和艺术的任一学科进行调查、检测、实验并提出报告”。美国国家科学院超脱于政府系统之外运作,以确保对科学、技术和医学提出独立的建议。美国国家科学院得到全国顶尖科学家、工程师及其他专家的支持,一些战略研究结果和咨询报告对美国政府相关政策的形成产生了重要影响。

我国“十一五”规划的制定,也是基于前期的战略研究。2003年国家发改委组织中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、北京大学、清华大学等上百家单位,开展“十一五”规划前期战略研究,研究内容涵盖了国民经济和社会发展的主要领域,形成了160多项、500多万字的研究报告。

战略研究对科技发展的意义在于可以使国家准确把握对科技的战略需求,准确把握世界科技前沿和发展变化的走向,清醒认识竞争发展的环境和自身优势与不足,正确制定科技发展战略,明确科技发展的方向、

目标和战略重点。

世界主要发达国家注重在充分战略研究的基础上,适时提出重大科技计划,推动本国科技发展。例如,美国拥有由众多科技咨询研究机构、研究团组和研究人员构成,涉及面广、专业性强、活动形式多样的科技战略研究网络体系,全方位、多角度、系统性地观察分析世界经济、社会、科技的发展变化,前瞻性地送交有关研究报告,为美国适时提出科技计划、确定战略重点奠定基础。英国贸工部组织力量,在战略研究和广泛听取科技界及社会各界人士意见基础上,适时发表《科技白皮书》,系统阐释英国科技发展的战略思考、政策走向和发展目标与战略重点。日本政府1971年在世界上首次组织了大规模的技术预见,此后每5年进行一次,目前第七次技术预见正在进行中。1998年以来,美、英、德、法、韩等许多国家也都开展了技术预见和关键技术选择研究,其结果已应用于政府的决策。

建国以来,我国也十分重视通过科技规划推动科技发展。这些规划都是在组织全国科技力量,广泛开展战略研究的基础上制定的,集中了科技界的智慧,体现了国家对科技发展的要求。例如,1956年中央调集了23个单位的700多名各种门类和学科的科学家的研究,研究国民经济长期计划草案及各部门生产和科技长远规划,弄清整个国民经济对科技的具体要求,邀请苏联科学家及时了解当时世界科技水平和发展趋势,历时7个月的时间,完成了著名的十二年规划纲要。2003年温家宝总理对国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)制定工作提出10项原则,明确提出“要重视和做好规划的战略研究”。国务院成立了以温家宝总理为组长的规划领导小组,组织20个专题组开展战略研究,2000多名科技专家参与,历时2年,形成了数百万字的战略研究报告,从

而为国家中长期科学和技术发展规划纲要的编写以及“十一五”各类科技计划的形成与部署奠定了坚实的基础,成为许多重大项目遴选的依据。

战略研究对我院发展的意义在于可以使我院认清发展环境,把握世界科技发展的趋势与前沿,把握国家现实和长远科技需求,为国家重大战略决策提供科学咨询,为经济社会和人与自然的协调发展不断做出科学前瞻和技术预见,为我院明确发展方向、选择发展战略、确定战略重点、适时调整科技布局、改革体制机制以及遴选科研方向、确定科技项目提供科学依据,为科技人员提出原始创新思想提供支撑,从而为我院实施战略管理奠定基础。

2 战略研究与我院发展历程

从我院发展历程来看,院党组一直高度重视战略研究,每一次重大改革与发展举措,无论是办院方针的确定、发展规划的制定,还是重大举措的出台,都是在系统战略研究的基础上提出的,无不凝聚着战略研究的丰硕成果。

建院初期,我院基于实践认识,将“为科学而科学”的观念转变为“科学为人民服务”,1950年提出了建院后的第一个办院方针“发挥科学的功能,使之成为思想改革的武器,培养健全的科学建设人才,使学术研究与实际需要密切配合,真正能服务于国家的工业、农业、保健和国防建设”。1955年6月,在中国科学院学部成立大会上,讨论了《中国科学院第一个五年计划纲要草案》,建议迅速制订发展全国科学事业的长远规划,并把上述纲要草案和国家长远规划结合起来。1956年,我院集中几百名科学家,认真分析当时的国情和世界科技发展趋势,参与制定了国家十二年科技发展远景规划。

1975年,胡耀邦同志受邓小平同志委派到中科院工作,这期间他深入到许多研究

所召开座谈会,了解情况,分析研究,广泛听取科技人员意见,形成了《科学院工作汇报提纲》。汇报提纲对科学院的发展方向、任务和整顿内容都做了明确规定,其中的许多观点在1978年全国科学大会上得到重申,在一定程度上成为全国科学大会及后来制定科技政策的重要依据。

改革开放初期,中科院领导根据全国科学大会精神和所承担任务,对全院如何在国家5路科技大军并存的情况下更好地发挥作用,展开了热烈讨论,经过1年多的思考和对过去30年中科院工作的认真总结,1981年1月,向中央报送了《关于中国科学院工作的汇报提纲》,汇报提纲中提出了新的办院方针“侧重基础,侧重提高,为国民经济和国防建设服务”。

1983年底,中央进一步明确了今后一个时期内的方针和任务,即“大力加强应用研究,积极而有选择地参加发展工作,继续重视基础研究;不论哪类研究工作,都应当按照科学特点,尽可能地面向经济建设,为生产的发展服务”。按照中央对中科院的要求,院党组对全院工作进行了系统、全面地调查研究,多次向中央和国务院有关领导同志汇报,听取意见,于1984年11月形成了《关于改革问题的汇报提纲》。

1987年,经过几年的改革实践,在全面分析内外发展环境的基础上,向中央提交了《中国科学院改革方案》,明确提出了新的办院方针“把主要力量投入国民经济建设和社会发展服务主战场,同时保持一支精干队伍从事基础研究和进行高技术跟踪”。根据办院方针,我院又提出了“一院两种运行机制”,在1991年院工作会议上,对此问题进行了深入研讨^[4,5]。

1991年初,为探索具有中国特色的科技发展道路,院党组在组织开展对国内外科技发展态势和深入研究的基础上,着手制定



中国科学院

《中国科学院政策纲要》,历时1年,于1992年1月提交院工作会议讨论修改,并向全院颁发,其中把办院方针表述为“把主要力量动员和组织到为国民经济建设和社会发展服务的主战场,同时保持一支精干力量从事基础研究和高技术创新”。1991年底至1992年初,时任中央书记处候补书记、中央办公厅主任的温家宝同志,带领由中央办公厅和我院有关同志组成的综合调研组,在院内进行了历时3个月的调查研究。在此基础上,我院形成报送国务院的《关于中国科学院进行综合配套改革的汇报提纲》。

纵观我院改革发展历程,我院始终高度关注、不断研究国家对科技的战略需求,始终密切跟踪世界科技发展的动态和趋势,每当面临发展的关键时期,都及时组织开展深入的战略研究,敏锐把握历史提供的机遇,直面出现的各种挑战,理清发展思路,明确发展方向。始终坚持服务国家需求与发展科学技术有机结合,坚持基础研究与应用研究紧密结合,以国家需求为导向,制定发展规划,确立新的办院方针,提出发展战略,明确每一阶段的战略重点和改革发展的重大举措。始终恪守战略定位,认真贯彻落实办院方针,根据国家需求和科技发展趋势,坚持以任务带学科、以需求带学科,适时调整与部署学科领域方向和研究机构,推动我院改革和发展,使我院始终走在我国科学技术事业的发展前头,发挥了“火车头”和国家战略科技力量的作用。

3 战略研究与知识创新工程

知识创新工程的提出,本身就是我院战略研究的一个重要成果。1997年8月,院党组组织战略研究组,系统分析世界知识经济发展态势及我国面临的机遇和挑战,于12月底向党中央、国务院提交了《迎接知识经济时代,建设国家创新体系》的战略研究报

告,报告受到党中央、国务院的高度重视,为建设中国特色国家创新体系的战略决策提供了基本思路,也为国务院批准我院知识创新工程试点提供了重要决策依据。

回顾知识创新工程8年历程,我院始终坚持不断分析研究国家战略需求和世界科学发展的新趋势、新特点,把握改革发展的新情况、新要求,适时提出改革发展的新思路、新举措,提出创新二期、创新三期工作方案,制定面向2020年的中长期发展规划,不断把知识创新工程引向新的发展阶段。在这个过程中,也逐步形成了我院从科技价值观、科技发展观、战略定位、新时期办院方针、新时期发展战略到重大举措的一整套完整的改革发展思路,奠定了我院跨越和持续发展的思想基础。

1999年8月,院成立创新二期研究领导小组和工作组,启动创新二期的战略研究工作。工作组到北京、上海的研究所进行调研,召开研讨会,撰写和反复修改(大的修改就有10多次)。2000年9月,形成创新二期报告送审稿,并于12月向党中央、国务院提交了《关于全面推进知识创新工程试点工作的报告》。同时,组织近200名科技和管理专家,成立了9个专家组围绕9大领域开展战略研究,形成了《知识创新工程优先发展领域方向与重点项目》研究报告。在试点实践中,根据中央对中科院工作的要求,在总结试点经验的基础上,我院进一步明确了基础性、战略性、前瞻性的战略定位,于2002年提出了以“面向国家战略需求,面向世界科学前沿,加强原始科学创新,加强关键技术创新与系统集成,攀登世界科技高峰,为我国经济建设、国家安全和可持续发展不断做出基础性、战略性、前瞻性的重大创新贡献”为内容的新时期办院方针。其后,于2003年提出了以“科技创新跨越发展战略、科技创新人才战略和科技创新可持续发展

战略”为内容的新时期发展战略。

2004年初,院党组经过系统战略研究,向党中央提交了《创新促进发展,科技引领未来》的战略研究报告。报告提出了“以人为本,创新跨越,竞争合作,持续发展”的新科技发展新观,提出了科技发展再也不能跟在他人之后亦步亦趋而应选择重点实现跨越进而带动整体发展等重要观点,产生了广泛的社会影响,为我国新时期科技发展战略选择提供了重要依据,为院中长期发展规划纲要制定奠定了基础。在此基础上,2005年初,院党组做出了《关于加强科技创新能力建设的决定》,2005年7月形成了报送中央的《关于实施知识创新工程试点第三阶段的汇报提纲》。在此期间,我院又提出了“以创新为民为宗旨,以科教兴国为己任”的科技价值观。其后,院党组系统分析未来5—15年国家战略需求和世界科技发展态势与前沿,总结知识创新工程试点经验,制定并于2006年3月发布了《中国科学院中长期发展规划纲要(2006—2020年)》,进一步明确了我院的发展目标和科技战略重点,提出了建设“1+10”科技创新基地、建立新型宏观管理体制等重大改革举措。

为建立规划、执行、资源配置和评价相互促进又相互制约的新型宏观管理体制,从2005年1月,以建立北京分院为起点,进行院机关改革。2005年5月,院党组决定在原科技政策局和综合计划局部分职能基础上,成立规划战略局。路甬祥院长在规划战略局成立会上指出,“成立规划战略局,建立战略研究平台,就是为了加强战略研究,加强规划工作,加强政策研究,加强科学产出的价值评估,以及对科学道德与行为规范的研究。这既是科学院的重要责任,也是科学院发展的需要。规划战略局一个重要的工作目标,就是要在本院已有研究网络的基础上,

使战略研究、政策研究的网络得到进一步完善和加强。”2005年11月,院党组决定建立支撑我院国家科学思想库和院科学决策的战略研究平台。以此为起点,我院战略研究进入了一个新的发展时期。

在试点实践中,院属各单位都十分重视开展战略研究,在战略研究的基础上,适时制定了创新一期、二期和三期方案。2005年,各研究所均形成了战略研究报告,制定了战略规划,有的研究所还高度重视持续开展战略研究,成立了专门的战略研究组。建制化的专业战略研究机构也有了进一步发展,如可持续发展研究、农业政策研究和现代化研究等在国内外都产生了一定的影响。同时,也要看到,与我院的创新跨越和持续发展的要求相比,我院战略研究还存在着一些亟待加强的方面,主要表现在:一是认识不够到位,一些单位的战略选择、重要决策、项目遴选还缺乏充分的战略研究基础,全院还未形成浓厚的战略研究氛围;二是体制机制还不健全,全院还没有形成持续开展战略研究的机制和畅通的信息交流网络,战略研究的发展也不平衡,相当部分研究所没有建立战略研究组织;三是系统性不强,研究内容分散,缺乏整体设计、合理分工;四是对宏观决策或社会公众有重要影响的产出还不够多。因此,创新三期,我院要以战略研究体系建设为重点,切实加强战略研究工作。

4 创新三期战略研究的思路与举措

路甬祥院长在传达2005年冬季党组扩大会议的重要讲话中指出,“实践已经证明,加强战略研究是我院正确把握发展方向的有效途径,是正确凝聚战略目标的有效手段,是明确发展重点的有效途径和方法。”这为我院加强战略研究指明了方向。

2006年,我院进入知识创新工程三期,面对转变经济增长方式的需要,建设资源节



中国科学院

约型、环境友好型社会的需要,建设创新型国家与和谐社会的需要和应对国际竞争与合作的需要,必须大力加强战略研究,认清发展环境,不断分析国家战略需求和世界科学发展的新特点,把握世界科技发展的趋势与前沿,把握国家现实和长远科技需求,把握改革发展的新情况、新要求,适时进行战略谋划,引领和带动我国我院的科技创新与发展,为我国经济社会的发展,为我国先进文化建设不断贡献新的科学思想。

4.1 总体思路

(1)建设目标。加快构建覆盖院机关、科技创新基地和院属各单位的全院战略研究体系,充分依靠科学家、管理专家,建立多层次、系统性、有重点持续开展战略研究的机制,为我院发展方向、战略重点、项目遴选等决策提供基础、依据和建议。

(2)建设原则。坚持统一规划、统分有序原则。强化顶层设计,建立长效机制,促进系统整合;坚持专家机制、广泛参与原则。充分发挥专家作用,发挥广大科技与管理人员作用;坚持持之以恒、服务长远原则。不断开展战略研究,服务于我国我院的长远发展。

4.2 院战略研究体系建设主要内容

(1)组织架构。建设由规划职能部门、战略研究平台和专业研究机构、科技创新基地战略研究组、研究所战略研究组等共同构成的多层次、系统性、网络型院战略研究体系,加强对政策和规划的制定、执行与动态调整的支撑。

(2)战略研究重点。战略研究的重点是把握国家经济社会发展的战略需求,把握国际科技发展前沿与趋势,开展科学前瞻和技术预见研究,开展竞争态势和核心竞争力分析研究,开展重大发展战略、重大政策、重大问题、国际重要热点问题研究,为决策提供咨询建议。

(3)战略研究载体。战略研究成果主要以内部报告和公开发行人报告为载体。内部报告包括:国家发展对科技需求分析报告、科学前瞻报告、技术预见报告、学科发展前沿报告、领域研究报告、内部监测快报和咨询报告等。公开发行人报告包括:技术预见报告、科学与社会系列报告、现代化报告、区域发展报告和有关战略研究刊物等。

4.3 战略研究的活动与管理

(1)战略研究的活动。战略研究活动的主要方式可采取专题研究、领域和学科战略研讨会、科学发展和国家需求态势研究分析会等。院、科技创新基地和院属单位等应给予战略研究相对稳定的经费支持。

(2)战略研究的管理。建立持续开展战略研究的机制。一是建立战略研讨会制度,定期研讨本领域发展方向和重大问题。二是建立年度战略研究报告制度,分析总结本领域重大进展和发展态势,向有关部门提交战略研究报告。三是建立战略研究信息交流制度,加强与国内外科技组织、国家相关部门的联系和沟通,加强对国家重大科技任务的追踪分析,定期以简报形式向有关领导和部门报告相关信息和情况。

规划战略局要加强整体设计,统筹协调,加快推动战略研究体系建设。定期组织召开领域和学科战略研讨会,参与组织学科发展态势和国家战略需求情况分析会。加强与各战略研究组织的联系和沟通,提供相关信息,部署专题研究。加强战略研究队伍培养,建立一支老中青相结合的战略研究骨干队伍,注重发挥中青年专家的作用。建立战略研究信息管理系统,定期通报各战略研究组研究进展,推动各战略研究组开展战略研究。建立战略研究评价与信誉制度,将各组成部分战略研究的情况纳入评价体系。

战略研究平台要重点加强系统性、综合

性和前瞻性的战略研究。与规划战略局共同组织战略论坛。承担院部署的专题研究,为决策提供依据。完成有关研究项目,定期发布研究成果。

各科技创新基地要建立健全由战略科技专家、科技管理专家、战略研究和文献情报专家等组成的战略研究组,持续开展本领域方向战略研究,为院和创新基地决策提供咨询建议,为争取国家任务、提出我院前瞻认识与建议、遴选科技项目、调整科技布局提供基础依据。

研究所要成立领域方向战略研究组,建立持续开展战略研究的工作机制。加强对本学科本领域发展史的研究,认知科技发展规律,把握学科发展趋势。加强本学科前瞻研究,了解国家战略需求,明确创新跨越的方向和重点。研究现代科研活动组织管理模式。定期召开战略研讨会,积极承担相关专题研究,或参与联合组织的战略论坛。

战略研究的专业研究机构在巩固本领域学科基础的同时,要紧密围绕与本领域相关的国家经济建设、社会进步、国家安全和科技发展的重大问题,组织开展战略研究,为国家和我院宏观决策提供建议。院科技政

策与管理研究会要积极推动科技政策、发展战略、科技管理等研究与学术交流,加强与院内外有关学会或协会的联系与交流。

高级科技专家和管理专家也要结合本职工作,密切关注相关领域和需求的发展变化,积极参与、主动开展相关战略研究,拓宽视野,持续提高宏观思维、分析和判断能力。

主要参考文献

- 1 明茨伯格,阿尔斯兰德,兰佩尔著,魏江译. 战略历程(修订版). 北京:机械工业出版社,2006.
- 2 斯拜等著,彭莉科译. 战略远见:制定前瞻性战略的战略决策工具. 北京:机械工业出版社,2003.
- 3 高健等编著. 罗马俱乐部决断力. 北京:中国城市出版社,1998.
- 4 《当代中国》丛书中的《中国科学院(上)》. 北京:当代中国出版社,1994.
- 5 樊洪业主编. 中国科学院编年史(1949-1999). 上海:上海科技教育出版社,1999.

致谢 本文起草过程中,国家科学图书馆谭宗颖等同志提供了国外战略研究情况的部分资料,中国科学院规划战略局规划处王文远、陶诚同志参与了报告的讨论,在此一并表示感谢。

Consideration on Strategy Study in Chinese Academy of Sciences

Pan Jiaofeng Zhang Feng

(Bureau of Planning and Strategy, CAS, 100864 Beijing)

This paper gives a kind of definition on strategy study and S&T strategy study. Analyze the situation and trend of strategy study at home and abroad. Describe the significance of strategy study and S&T strategy study. Review the important role which strategy study has achieved in the reform and development of CAS. Propose some suggestions on promoting strategy study and building strategy study system in CAS.

潘教峰 男,中国科学院规划战略局局长,中国科学院战略研究中心副主任,中国科学院研究生院管理学院兼职教授。长期从事教育与科研管理、科技战略规划、科技评价和政策研究工作。主持起草了大量政策性文件、发展规划、研究报告和领导重要讲话,参与多份重要战略研究报告起草和政策法规的研究制定。1998年以来,全程参与中国科学院知识创新工程重要战略研究报告起草和规划、方案、重大改革措施的研究制定与推动实施。



中国科学院