

# 科技发展研究

第 16 期

(总第 485 期)

上海科技发展研究中心

2017 年 7 月 3 日

---

**编者按：**为强有力地推进科技创新立国的国家战略，日本政府于2014年5月重组成立了最高科技创新政策咨询机构——综合科学技术创新会议，实现从国家层面对科技创新的统揽主导与资源配置。本期简报基于上海市软科学研究基地——前沿技术发展研究中心的研究成果，全面梳理该会议发展演变历程，深入剖析其组织运行机制及五大主要任务。供参考。

## 大力塑造科技创新决策的“司令塔”

——日本综合科学技术创新会议的发展经验与启示

日本综合科学技术创新会议(Council for Science, Technology and Innovation, 以下简称CSTI)成立于2014年,是日本政府主导全国科技创新的主要参谋机构,负责科技创新政策的规划、拟订、调查、审议与推进,是政府与学术界和产业界的重要纽带。作为日本科技创新体系名副其实的“司令塔(control tower)”,CSTI承担着制定科学技术基本政策、统筹分配国家科技创新资源以及评估重大科技项目等职能,主导着日本科技创新的发展方向。研究CSTI发展历程、制度安排与具体实践,对进一步改革完善我国科技管理体制具有重要意义。

## 一、发展历程：职能逐步强化、更加关注创新驱动

作为日本政府制定科技创新政策的核心部门，CSTI经历了以下三个发展阶段的演进。每一次演进，该机构的功能都得到了进一步加强，核心地位不断提升，代表着日本政府科技创新理念的发展方向。

**科学技术会议**(1959-2000年, Council for Science and Technology, CST)。二战后,日本的科学技术管理体系主要由科技厅、文部省和其他省厅等部门构成,存在相互分离、各自为政、缺乏全局观等问题。为统筹协调全国的科学技术体系,根据《科学技术会议设置法》,日本于1959年成立了CST,主要有两大功能:①**咨询审议功能**,主要为负责为内阁总理大臣在制定科学技术长期发展目标及相关政策时提供咨询和审议服务;②**综合协调功能**,通过研究制定长期(一般为10年)综合性的科学技术方针,指导和协调政府各部门进行年度计划制定与预算编制。

**综合科学技术会议**(2001-2013年, Council for Science and Technology Policy, CSTP)。为改变日本分散的科学技术管理体制,促进科学技术一体化发展,2001年日本将CST全面改组为**辅佐内阁领导全国科技发展的重要参谋机构**——CSTP,其规模、组织、权威和职责均远超CST,主要有以下三大特点:①**战略性**,CSTP以高于政府各部门的立场,高瞻国家科学技术全局,计划和拟订科技发展战略,并全面协调各省厅工作;②**综合性**,CSTP不仅关注科技,还强调人文社会科学,重视科学与社会和人之间的关系;③**自发性**,除答复首相等提出的咨询外,CSTP还可以自行提出意见和建议。

**“综合科学技术创新会议”阶段**(2014年至今):2012年底,日本提出要打造“全球最适合创新的国度”,急需进一步完善科技创新宏观决策体系。为此,2014年日本再次将CSTP改革重组为CSTI,

主要有两大变化：一是由原来关注“科技”升级为“科技创新”，加快形成以科技创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式；二是强化 CSTI 统揽日本科技创新体系的“司令塔”地位，在决策与审议日本科技创新各项重大政策时具备统揽全局和横向串联的功能，破除各省厅间的纵向分割，一体化推进科技振兴及创新政策，实现了职能高度集中与资源的集中投入，大力提升了科技创新的管理效率。

## 二、组织机制：重大战略集中决策、各项政策分类评估

从组织架构看，CSTI 主要由理事会<sup>1</sup>及专项调查会构成，二者承担着不同的功能职责。

表 1 CSTI 理事会成员名单（截止 2017 年 3 月）

		姓名	职务
会长		安倍晋三	内阁总理大臣（首相）
议员	阁僚	菅义伟	内阁官房长官
		鹤保 庸介	科学技术创新政策担当大臣
		高市 早苗	总务大臣
		麻生 太郎	财务大臣
		松野 博一	文部科学大臣
		世耕 弘生	经济产业大臣
		相关人士	九间 和生
	原山 优子		原东北大学研究生院工学研究科教授
	上山 隆大		原政策研究大学院大学教授·副校长
	内山田 竹志		丰田汽车株式会社会长
	桥本 和仁		国立物质材料研究机构理事长
	小谷 元子		东北大学原子分子材料科学高等研究机构 长、大学院理学研究科数学系教授
	十仓 雅和		住友化学株式会社董事长
	相关机构长官	大西 隆	日本学术会议会长

**理事会：科技创新决策的核心参谋。** CSTI 理事会由内阁总理大臣（即首相）担任会长，包括负责科技政策推进的担当大臣在内共有 15 名成员（详见表 1）。理事会作为强化日本政府首相与内阁职能的重要部门，对内阁出台重要政策产生直接影响。原则上，理事会每月

<sup>1</sup>日文：本会議；英文：plenary meeting。

召开一次，由会长（首相）召集，从国家发展战略角度出发，对日本科技政策、规划及发展方向进行计划性立案和综合审议，促进日本科技创新发展。

**专项调查会：科技创新政策评估的权威机构。** CSTI 下设若干专项调查会，负责对日本各机构提交的科技创新战略规划进行评估，并提出具体研究方向建议。至今，已先后批准成立了五个专项调查会，分别是科技基本计划专项调查会、科技创新政策推进专项调查会、重要课题专项调查会（根据不同领域划分）、生命科学伦理专项调查会、评价专项调查会。其中，科技创新政策推进专项调查会重点围绕日本营造科技创新环境、开展跨部门与国际合作等领域进行政策评价。

### **三、重点任务：强化各部门在推进科技创新中的协同**

为加强 CSTI 的“司令塔”职能，根据《内阁府设置法部分修正法律》，CSTI 被赋予五大目标任务，重点强化各政府部门在政策制定、预算编制、考核评估等过程中的协同。

**一是主导科技创新政策制定，发挥国家战略规划引导作用。**根据《科学技术基本法》，日本政府在制定日本科技领域的总体方针——《科学技术基本计划》（每 5 年一期）时，必须经过 CSTI 的审议。从 CSTI 本会议成员名单来看，政府内阁中与科技创新政策制定有关的内阁成员大部分都已包含在内，因此，CSTI 实际上就是《科学技术基本计划》的制定者。此外，日本政府自 2013 年开始每年发布的《科学技术创新综合战略》（以推动上述计划落地为目的，提出短期目标与年度重点措施，每年一期）、大型科研预算和人才政策也需由 CSTI 调查审议，获得通过后方可实施，充分发挥了政府对科技创新宏观发展规划的调控和引导作用。

**二是统筹科技创新预算编制，加强资源有效配置。** CSTI 在对日

本科技创新预算编制方面发挥着主导和推动作用，体现在日本内阁府下的科学技术创新预算战略会议提出的科技创新预算方案需交由 CSTI 审议，并统筹安排下一年度的科学技术相关预算总额，分配给各个相关省厅及研究机构（界定各类资金用途和额度），其结果主要体现在历年《科学技术创新综合战略》中（见图 1）。值得一提的是，日本科学技术预算的制定流程于 2014 年开始有了较大变化，原先从 CSTI 制定预算后再征求各部门意见，改为由各部门开展科学技术创新预算战略会议进行讨论与协调，随后再交由 CSTI 审议并决定。如此，既保证了各政府部门能在预算编制的前期就得以提出诉求，也加强了 CSTI 在科技预算制定过程中的最终核心地位。

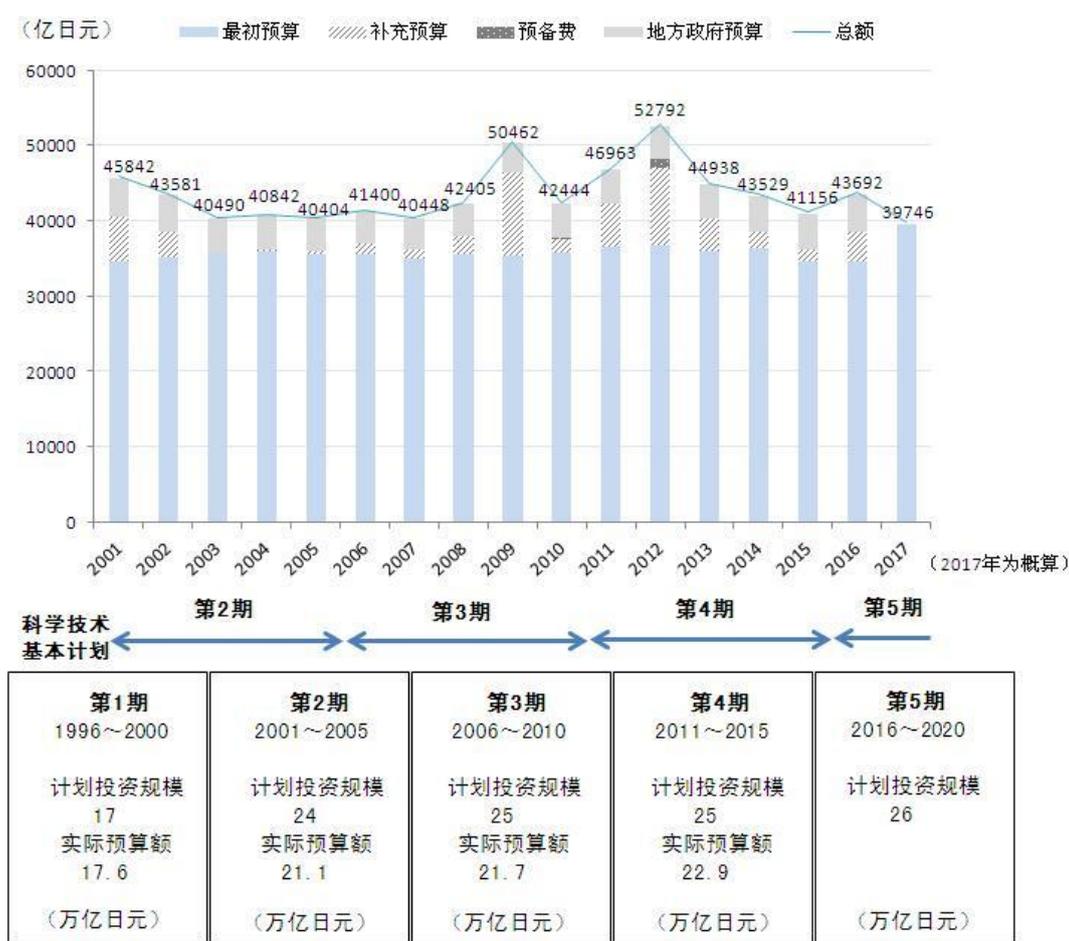


图 1 日本科学技术相关预算变动情况

三是重点推进战略性和变革性项目，打造有影响力的科技创新体

系。为应对激烈的全球竞争和经济社会挑战，日本分别于2013年和2014年发起了跨部门战略性创新推动项目（SIP<sup>2</sup>）以及革命性研究开发推进项目（ImPACT<sup>3</sup>），以期打造一个具有重大影响力的可持续发展的科技创新体系。值得一提的是，CSTI对这些项目的管理主要集中在宏观决策和政策服务职能上，不干涉具体研究。例如，ImPACT的计划管理是项目经理人制度，由CSTI确定五大研究主题，制定项目经理的遴选标准和管理程序，并对项目经理人实施监管和评估；而在具体项目研发的操作层面，CSTI不进行过多地干预。

**四是强化项目和机构评价，确保科技创新活动高效开展。**为推动高水平的研究开发活动，CSTI还负责制定科技评议准则，对日本重要研究开发项目和机构开展评价。其中，针对日本重大研究开发项目（尤其是政府拨款经费超过300亿日元的、对科技或社会产生重大影响的或计划显著延迟的项目），由CSTI下属的评价专门调查会进行事前和事后评价；而对于国立研究开发法人，主要依据CSTI发布的《国家研究开发评价大纲方针》，由各省厅或第三方机构开展评价。一方面，通过评价支撑，推动研究开发的进展和质量提升，促进科技创新成果实现转移转化；另一方面，以评价结果为依据，更加合理地配置研究开发资金和人才等资源，从而一体化综合推进科技创新。

**五是积极开展科学技术外交，构筑全球互动开放网络。**在日本的科学技术外交体系中，CSTI扮演着重要角色。CSTI主要通过会议成员中的内阁大臣与外国科技相关机构的长官进行交流、民间人士成员参与国际重要科技会议等多个层面的渠道开展，力争与各国科技行政机构形成良好的互动网络，从而不断完善日本的科技创新政策体系，

---

2 SIP (Strategic innovation drive project)，支持跨越省厅及学科、产业领域的横向联合型项目，政府拨款 325 亿日元。

3ImPACT (Impulsing Paradigm Change through disruptive Technologies Program)，聚焦高风险、高回报、非连续、跨越式的创新项目，政府拨款 550 亿日元，项目周期为 2014-2019 年，目前共 16 个课题正推进。

对于提高综合竞争力有重要作用。CSTI 参与的重要科学技术外交活动包括：全球科技部长圆桌会议（每年参加）、卡内基科技部长会议（每年参加）、G8 科技部长会议（2008 年、2013 年）。

综上所述，日本政府正不断强化科技创新中央咨询决策机构的领导职能，通过对 CSTI 的权限范围、人员组成、组织结构、可利用政策资源及工具的改革，使 CSTI 成为具有超越各省厅权力的“司令塔”，尤其在制定国家科技发展战略规划、确定重点项目领域、统筹科技投入分配以及开展项目和机构评价工作等方面，构建了“自上而下”的政策形成机制，不仅弥补了以前科技创新相关决策分散、缺乏协调性等不足问题，还为知识经济时代的跨领域创新、融合创新提供了强有力的制度保障，对我国进一步改革完善科技管理宏观决策体制有重要启示意义。

**执 笔：黄 吉、张 虹**

---

责任编辑：汤天波      编 辑：张 虹      联系电话：64311988-456      传真：64315005  
地 址：淮海中路 1634 号 412 室      邮政编码：200031      电子邮件：fzzx@stcsm.gov.cn