

中国科学院的改革实践

——纪念中国科技体制改革二十周年

汪前进*

沈 华

(自然科学史研究所 北京 100010) (中国科学院科技政策局 北京 100864)

摘要 以 1985 年 3 月《中共中央关于科学技术体制改革的决定》的出台为标志,中国科技体制改革之路已经走过了整整 20 年。为纪念这个具有历史意义的日子,本文简要回顾了中国科技体制改革 20 年的历程并重点介绍了中国科学院改革的思路、举措、影响及其取得的经验。

关键词 中国科技体制改革,中国科学院,知识创新工程试点

自 1985 年《中共中央关于科学技术体制改革的决定》出台以来,中国科技体制改革已经走过了 20 年的艰辛探索历程。回顾这段历史,不难看出,作为全国自然科学最高学术机构和自然科学与高技术综合研究与发展中心的中国科学院一直起着先锋与引领作用。

一 中国科技体制改革 20 年的历程

中国科技体制改革 20 年大体可以划分为三个阶段。

1 启动阶段(1984—1991 年)

以 1985 年 3 月《中共中央关于科学技术体制改革的决定》为启动阶段的标志,这一阶段中共中央与国务院出台的重要文件还有 1987 年《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》与 1988 年《关于深化科技体制改革若干问题的决定》。

《中共中央关于科学技术体制改革的决定》明确指出:“科技体制改革的根本目的是,使科学技术成果迅速地、广泛地应用于生产,使科学技术人员的作用得到充分的发挥,大大

解放科学技术生产力,促进经济和社会的发展。”

1987 年 1 月,国务院做出了《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》,提出要逐步实行政研职责分开,国家对科研机构的管理应由直接调控为主转变为间接管理;科研机构全面实行所长负责制,逐步实行所有权与经营管理的分离;鼓励技术开发型科研机构 and 科技人员以多种方式进入经济建设主战场;倡导有计划地组织科技人员从事各类技术经济活动。科技工作必须不断探索积极面向经济建设新的生长点,主动长入经济,促进经济发展转向依靠科技进步的轨道,促进科技、经济和社会的协调发展。

1988 年 5 月,国务院又做出《关于深化科技体制改革若干问题的决定》,鼓励科研机构以多种形式长入经济,发展成新型的科研生产经营实体,积极开发和组织生产高新技术产品;在智力密集地区兴办高新技术产业开发区;大力推动企业和农村的科技进步;支持集体、个体等不同所有制形式科技机构的发展。

这一阶段国家还相继发布了一大批政策法规文件,对与科技体制改革相关的具体问题

* 自然科学史研究所研究员,中国科学院科技政策局
兼职学术秘书
收稿日期:2005 年 3 月 9 日

做出了规定。

2 展开阶段(1992—1997 年)

这一阶段的改革从结构调整、人才分流和机制转变等方面系统展开,其重要文件有《国家中长期科学技术发展纲领》(1992 年)、《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(1993 年)、《中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定》(1995 年)和《关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》(1996 年)等。

《国家中长期科学技术发展纲领》明确地论述了我国科技体制改革的总目标是:建立和完善符合科学技术发展客观规律的,与社会主义有计划商品经济相适应的科技同经济有机结合、相互促进的新体制;促使科技工作积极为社会主义有计划的商品经济服务,推动经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,充分发挥科学技术第一生产力的作用。具体目标是:转变政府职能,形成直接计划管理与间接管理有机结合的宏观科技进步管理体系,并使之规范化、法制化;改革科技人员管理制度,形成人才辈出、人尽其才的良好环境。建立对科技人员和科技活动的社会化服务体系;建立研究机构与企业农村有机结合、配置合理的工业和农村研究、开发、推广服务体系;培育和建立物资、技术、劳务、信息等社会主义市场体系,创造有利于科技发展的合理竞争的环境;形成由政府、民间、企业和金融等组成的多元化科技投资体系;形成适应社会主义有计划商品经济发展的科技组织结构。

《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:科技体制改革的目标,是建立适应社会主义市场经济发展,符合科技发展自身规律,科技与经济密切结合的新型体制,促进科技进步,攀登科技高峰,以实现经济、科技和社会的综合协调发展。

《中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定》认为:科技体制改革是一场解放科

技生产力的广泛而深刻的革命。今后,深化科技体制改革的重点是:调整科技系统的结构,分流人才。到 20 世纪末,初步建立适应社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的新型科技体制。形成布局合理的科技系统结构,富有活力的运行机制,全社会多元化的科技投入体系和科学的研究院所的管理制度。建立起包括企业技术开发机构、精干的独立科研机构、重点高等学校、农村技术服务体系、民营科技企业在内的全社会科技进步体系。

这一阶段还发布了《关于分流人才,调整结构,进一步深化科技体制改革的若干意见》和《中华人民共和国科学技术进步法》等一批重要文件。

3 深化阶段(1998—现在)

这一阶段以建设国家创新体系为主体内容。重要文件有《关于加强技术创新,发展高科技,实现产业化的决定》、《关于中国科学院开展〈知识创新工程〉试点的汇报提纲》和江泽民总书记的重要批示、《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》以及《关于国家经贸委管理的 10 个国家局所属科研机构管理体制改革的意见》、《面向 21 世纪教育振兴计划》和《关于非营利性科研机构管理的若干意见》等。

此阶段的重大改革活动是中科院开始知识创新工程试点和国家经贸委管理的 10 个国家局所属 242 个科研院所的管理体制改革。

二 中科院改革的思路、举措与影响

中科院作为国家综合性科研机构,其体制改革的动力主要来自自身发展的需要和国家与人民的要求。由于其特殊地位,她改革的一招一势都会引起社会的普遍关注,一举一动都会影响中国科技体制改革的大势。

1 《汇报提纲》拉开了中国科技体制改革序幕

1984 年 11 月 17 日,中科院党组向中共中央书记处和国务院提交了《关于改革问题的汇报提纲》(简称《汇报提纲》)。《汇报提

纲》中首次系统而明确地提出了中科院改革的指导思想：“放手鼓励与支持研究所和科技人员投入社会主义现代化建设，多出成果，快出成果，多出人才，快出人才。”其改革的思路为：简政放权，切实扩大研究所的自主权；鼓励研究所积极主动地承担生产部门和地方委托的任务，大力推广科研成果，积极开展科技咨询服务，完善和发展科研生产联合体等多种合作形式，大力加强研究所同地方、产业部门和企业的横向联系；充分发挥人才作用，加速人才的流动；科研经费的分配要根据分类管理、择优支持、各得其所的原则，对不同类型的研究工作分别实行基金制、合同制和拨款制管理办法，以利于促进中科院的改革；积极发展新技术公司，探索出一条加强科研与生产结合，使科研成果尽快转化为直接生产力的途径；进一步实行开放政策，面向四化、面向世界、面向未来；在院内逐步实行生活和技术后勤工作的社会化。

中共中央和国务院原则同意了《汇报提纲》，请中科院积极组织试行，通过实践不断总结经验，逐步使之完善，并希望各有关地区和部门对中科院的改革工作给以支持。从此，中科院开始踏上了艰辛探索的改革历程，同时也拉开了中国科技体制改革的序幕。

2 大胆实践，闯出中国科技体制改革新路

在中科院改革的头 10 年，真可谓荆棘丛生、四顾茫茫。中科院人大胆创新，硬是杀出一条“血路”。

(1) 改革拨款制度，逐步实现分类管理。中科院的改革首先是从改革经费管理体制入手。为了改变传统的“大锅饭”式的拨款制，开始实行两级计划、两种经费制，即适当压缩按所平均下拨事业经费的比重，相应扩大按科研项目择优支持的份额。为此，院掌握了部分择优、择需、择重支持的经费，设立院重点项目、院内基金，并制定相应的管理办法，开始了分类管理的尝试。

(2) 创建开放研究实验室，建立开放、流动、联合的新体制。中科院于 1984 年提出了开放研究试验室的概念，其主导思想是要打破封闭体系，实行开放、流动、联合和面向全国的方针，建立了一批新型的研究机构。

(3) 创办高技术开发公司，促进科技成果转化。中科院试办以开发高技术产品为主要任务的经营实体，这一新事物一出现便显示出强大的生命力。他们以科技为后盾，市场为导向，研究、开发、生产、销售、服务一体化，为中国高技术产业的发展提供了新的经验，获得了社会的承认和赞扬。

(4) 组织重大项目，发挥多学科优势。根据国民经济发展的迫切需要，精心安排了若干重大项目，组织多学科联合的科技队伍进入国民经济建设的主战场，为国家经济社会发展服务。

(5) 改革研究所管理体制，实行所长任期目标责任制。1984 年中科院决定在全院逐步实施所长负责制，所长集业务、行政权于一身，改变了过去“三驾马车”的局面，提高了工作效率，使科研工作得到了保证。与此同时，院有关部门又拟定了《党委会工作条例》、《职工民主管理条例》和《研究室党支部工作条例》等，使研究所各项工作更加制度化。

3 国家创新体系建设成为中国科技体制改革的核心理论与根本途径

1998 年 2 月，中科院向中共中央提交了《迎接知识经济时代，建设国家创新体系》的报告。报告分析了从那时起到 2010 年国际形势对我国的影响，认为这一时期是实现我国现代化建设的关键时期，这一时期国际形势的深刻变化将给我们带来不可多得的历史机遇和严峻挑战。在这种机遇与挑战并存的新形势下，增强国家科学技术的创新能力，将成为我国今后一个时期的主要任务。报告通过一系列数字说明了我国科技创新能力的现状，指出：我国科技能力落后于经济竞争力，知识创新和技术创新效率不高，技术储备不足等，并建议

建设国家创新体系、开展知识创新工程试点。

江泽民总书记在报告上迅速做出批示：“知识创新、创新意识对我国 21 世纪的发展至关重要，东南亚的金融风波使传统产业的发展有所减慢，但对产业结构的调整则提供了机遇。科学院提出了一些设想，又有一支队伍，我认为可以支持他们搞一些试点，先走一步，真正搞出我们的创新体系。”

1998 年，按照江总书记的指示和党中央国务院的部署，围绕国家创新体系建设，中科院率先启动了知识创新工程试点工作，从而也启动了国家创新体系的建设。

中科院不仅着力搞好自己的试点工作，而且还面对众说纷纭的局面、结合实际对国家创新体系理论进行了持续的思考。路甬祥院长在“中国科学院知识创新工程试点实践与对国家创新体系建设的再思考”一文中指出：“国家创新体系是由科研机构、大学、企业及政府等组成的网络，它能够更加有效地提升创新能力和创新效率，使得科学技术与社会经济融为一体，协调发展。适应知识经济时代要求的国家创新体系应具有以下特点：从创新单元看，国家创新体系由国家科研院所、大学、企业与社会研发机构等单元组成。从创新过程看，国家创新体系由知识生产、知识流动、知识应用等部分组成。从创新环境看，国家创新体系是一个开放系统，需要充分体现公平竞争的规范的市场环境。从系统调控看，国家创新体系通过特殊的制度安排，形成自我调节与宏观调控相结合的机制。”他还指出了建设中国国家创新体系的基本思路，即“必须坚持创新能力建设与构建体系内外相互联系并重；必须加强整体设计，立足深层次改革，结合我国社会主义市场经济发展进程，走出建设我们自己的创新体系的新路。”从而为国家创新体系建设的本土化和再实践指明了方向。

现在，国家创新体系建设已成为正在制定的《国家中长期科学和技术发展规划》中的重要内容。

4 超前试点改革，意义重大深远

中科院的知识创新工程试点快要完成第二阶段的预定目标，并即将进入第三期。其超前试点，在中国科技体制改革史上的意义是重大而又深远的。

(1) 人事制度方面。1999 年，实行岗位聘任制度，实现竞争择优上岗。2001 年，实行项目聘用制，促进流动队伍建设；实行新型分配制度，有效激励科技人员。

(2) 资源配置制度方面。确定资源配置方针为“整体规划、保证重点、择优支持、鼓励竞争、优化配置、动态调整。”资源配置机制调整为坚持“发展快先支持，发展好多支持”，坚持对外竞争经费比例，坚持三类项目院所两级匹配支持。为加强财务管理，先后制定了《中国科学院知识创新工程试点经费管理办法》、《中国科学院知识创新工程重大项目管理办

法》、《中国科学院知识创新工程领域前沿项目管理办法》和《关于成立非法人研究机构的暂行规定》。

(3) 研究所评价体系方面。坚持“质重于量，分类导向，公开公正，科学严肃”的原则，建立评价结果与研究所资源配置和法人代表年薪挂钩制度。

(4) 科技奖励制度方面。坚持以人为本，奖励人才团队；提升质量标准，坚持宁缺勿滥，改革评审办法，加强开放透明。

(5) 经营型国有资产方面。明晰产权，保证经营型国有资产保值增值；优化结构，推进院所投资企业社会化进程；事企分开，加强经营型国有资产经营管理。

5 关于未来中国科技体制改革的设想

改革越向前迈进，越会触及深层本质问题。路甬祥院长在“创新促进发展，科技引领

未来”一文中指出“正确处理政府主导作用与市场基础作用的关系”是正确处理科技发展的若干重大关系中的第一位的,要“进一步明确政府科技管理职能,其重点是制定科技发展规划与战略,保障科技投入持续增长,构建政策与制度规范,创造公平竞争环境。……在市场经济条件下,政府科技管理部门不宜直接管理科研机构,不宜直接管理科技项目,应加强科技战略研究,加强政策规划引导,改进宏观调控手段,保证全国科技工作整体有序并与经济社会协调发展。同时,政府应以提高科技创新效率为目标,建立科学、公正、公平的科技评估体系和公众监督机制,进一步深化科技资源配置制度改革,使有限的科技投入创造更多的价值,发挥更大的经济社会效益。”

三 中科院改革的一些经验

对于中科院改革的阶段性总结无论是对于自身还是对于国家都是必要的,尤其是一些成功经验将成为中科院乃至全国人民的宝贵财富,值得珍视与吸取。我认为,中科院的改革经验主要有:

1 胸怀全局观念,把握改革方向

科技体制改革是中国社会体制总体改革的重要组成部分,指导思想与目标是一致的。中科院始终将国家与民族的利益置于首位,把实现祖国的富强、人民的幸福与社会的进步作为己任。

2 依据客观规律,抓住本质问题

科技事业的发展有其自身的规律,要使得科技体制改革事半功倍,必须遵循客观规律,抓住本质问题,解决深层次矛盾。

3 理论探索为先导,实践验证见真功

中科院极为重视指导改革的理论学习,不仅学习马克思主义经典著作、中国共产党三代领导人的改革思想和科技思想,也学习人文社会科学家关于科学革命和科学政策与管理的理论,深刻领会其精神实质,用以指导改革实践。同时也向历史学习、尤其是向科学发展史

学习,研究历史上改革的经验与教训,并将通过调研拟定好的改革思路与措施进行实践验证,征求各方意见,进行调整和完善。

4 把握世界态势,实现跨越发展

中科院持续设立软科学研究课题,从不同角度研究世界科技发展与体制演变态势,研究中国现代化进程,使其能站在世界高度、时代高度思考发展方向和制定改革措施,使改革不断实现跨越发展,而非亦步亦趋,跟踪模仿。

5 追求持续发展,确保步步为营

科技事业发展不能追求“立竿见影”的效果,必须进行长时段的建设。追求短期效应或“形象工程”,将会是“拔苗助长”。一项事业的成功往往不会一蹴而就,应积“跬步”,才收日积月累之效。

6 勇于开拓进取,敢为天下之先

中科院对于改革的思路与措施一经酝酿成熟,就果断地实施,无论前人是否做过,无论前面是否险象环生,都会一往无前,勇着先鞭。

7 改革与发展并举,事业与能力齐飞

中科院坚持在改革中发展提高、在发展中深化改革、扩大开放。注重科研运作能力与科技创新能力的大幅度提升。

8 顶层谋划设计,周密分析部署

中科院在改革中始终坚持顶层设计,追求全院整体效益的最大化与长远化,周密分析事业发展的方方面面,分清轻重缓急,使各项改革工作相互促进、有条不紊、纲举目张。

恩格斯说过:无论何时何地,改革、变法都不是一件轻而易举的事情,“都必然表现为对某一神圣事物的亵渎,表现为对陈旧的,日渐衰亡的,但为习惯所崇奉的秩序的叛逆。”中国科技体制改革的路还很长,还有许多峻岭要攀、还有许多险滩要闯,只要我们坚定信心,本着实事求是的精神,吸取人类的智慧,勇于创新与实践,改革一定会成功,中国终将成为世界科技强国。