

试探科技体制改革的新问题、新焦点

New Problems on the Reform of the S&T System

连燕华

中国科学院政策与管理研究所 《科研管理》杂志, 主编 北京 100080
中国科学学与科技政策研究会

微观见效, 宏观滞后, 实力、 创新力有所下降

科技体制改革取得了一定成效, 其中最主要的表现是基层科研机构的市场观念有了很大的增强, 市场因素在基层科研机构的组织行为中已成为最重要的因素。

虽然科技体制改革目标的设置和改革实施过程中的工作重心向成果应用倾斜, 开始重视成果的产出(例如实施一些科技计划), 但对提高科技实力和创新能力的重视程度还不够, 相当一部分原有的科研机构的科技实力有所下降。

虽然我国科技界面向经济的自觉性有了很大提高, 我国每年都能研究开发出几万项科技成果, 对科技的需求仍然存在不平衡和疲软问题, 然而从总体上看, 不可否认的事实是, 我国的科技供给方面也存在着严重的供给不足的问题, 几乎所有主要的产业部门第一线生产所使用的主导技术和技术装备的供给都要依靠引进。

到目前为止的科技体制改革主要是解决政府部门属科研院所的微观科技运行的机制, 以及一些宏观机制问题(如基金制)。然而, 与对微观层次的改革力度相比, 宏观层次的改革力度严重不足, 科技体制宏观层次上的制度性问题已经对国家科技活动的健康发展产生了越来越严重的负面影响。在改革重点的选择上, 必须抓住系统整体影响最大的问题下决心解决。如果眼睛只是盯在政府部门属科研院所层次上, 调过来、改过去, 改革的整体效果不会很好。宏观层次的问题解决不好, 特别是中央政府层次的问题解决不好, 作为中央部委直属科研院所的问题也不会得到很好的解决。

投资主体错位, 投资效率低下的本源分析

我国的科技投入中存在着较为严重的问题, 主

要表现在两个方面: 一是众所周知的投入不足问题, 二是还不为许多科技界领导人员所重视的投资效率低下的问题。这两个问题都与科技体制改革有着密切的联系。

投入不足问题的主要原因并不是中央财政不重视科技, 一味地靠中央财政多出钱来支持全国的科技活动的想法从基本思路上就不对。中央财政理所当然地应当支持国家的部分科技活动, 这是中央政府的职责, 但解决我国科技投入不足问题, 绝不能只依靠中央财政, 还必须依靠地方政府和企业。三个主要的投入主体对科技进行投入的目标不同, 投资的收益者也是不同的。如果我国的科技体制不能尽快地改变完全由政府直接投入、直接管理的老模式, 企业不能尽快成为国家技术开发、技术创新和科技投入的主体, 根据中央财政的实际力量, 是不可能支撑我国如此庞大的科技体系继续发展和转入高效率运转的。科技投入既然已经被广泛认为是影响国家科技发展的第一位的制约因素, 而中央财政按照其职责和实际财务又不可能解决这个第一位的制约因素, 那么, 如果科技体制改革的重点不是放在企业, 尽快建立以企业为主体的国家技术创新体系, 提高企业的技术开发和技术创新能力, 建立健全企业科技活动组织体系, 鼓励企业进一步依靠科技、增加科技投入和成为技术创新活动的主体, 而是仍然只针对政府部门属科研院所“搞改革”, 改革的效果是不可能好的。

投资效率低下的问题也与科技体制有直接关系, 主要表现在如下几方面:

一是投资分散严重。虽然一些国家级科技计划声势很大, 但普遍存在贪多的问题, “有所为, 有所不为”的方针很难真正落实。许多项目都是“口袋”项目, 是一大批互不相关(或相关度很低)小项目的简单堆积, 缺乏要素的集成, 导致一些大计划项目的项均投入强度很低, 很难产生好的效益。

二是资源不能优化配置。最典型的表现就是政府部门间存在的部门壁垒, 大部分政府部门都有自

己的直接下属研究机构,由部门争到手的本应面向全国的经费很多都给了直属机构。一方面,已经十分有限的科技资金不能流向最有实力的科研机构,有优势的机构的人才资源、学科积累等由于财力资源不能匹配投入而无法有效组合;另一方面,一些科技实力不强但能藉部门壁垒和行业封锁而获得经费的机构又在重新搭班子,现组队伍。这种不合理的资金流向极大地加剧了科技投入的不足,影响了现有宝贵科技资源的投入效率。

三是科技投入方式没有随改革的深化进一步调整。科技体制改革的最重要的措施之一就是减拨事业费,减下来的经费和大部分新增的经费大多都以项目资助的方式投下去。由于事业费已不能保证科研院所的日常性开支,项目经费中越来越多的部分不得不承担起本来由事业费承担的开支。因为实际投入的项目经费预算中并不包括事业性开支,而第三会计制度又要求进行全成本核算,加之投资分散等问题,项目投入方式本应具有的目的性强等优点并未真正发挥出来。

此外,在我国许多科技项目的实际投入中,项目投入的管理权都被分给政府部门中的各个部、司和处,而一些科技计划又设有多个管理层次,许多政府科技管理部门“忙”不过来,不得不从基层“借调”大量人员从事机关工作。这种项目投入管理模式增加了管理层次和管理成本,也容易形成以权谋私等腐败现象的温床。少数政府官员热衷于抓项目经费的管理权和审批权,而不重视宏观政策和宏观调控的本职本份工作。科技管理部门太多、机关太大、直接管理的微观活动过多、占用过多的管理经费等,也是导致科技投入不足和科技投入效率低下的重要原因之一。

旧阶段已结束,新阶段应开始, 要避免犯历史性错误

我国正从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡,这是全国改革工作的基本方向。科技体制改革不应当,也不能继续前几年的做法,即将政府部门属独立科研院所的改革当作国家科技体制改革的主要内容,甚至是唯一内容。因此,我们认为,由1985年开始的以独立科研院所为主要改革对象的科技体制改革,作为一个重要的阶段,已经基本结束,现在应当进入改革的另一个重要的历史阶段,即以构建适应社会主义市场经济体制的新的科技体制为主要任务的阶段。如果在现在这样一个历史时期仍然把科技体制改革的目标指向独立科研院所,而不是面向全国的科技力量,根据社会主义市场经济体制和过渡期间的实际国情,构建新的科技体制,那么将会犯历史性的错误。

新型科技体制中,科技资源的筹措、投入与配置将由政府主导型向企业主导型转变,企业将超过政府,成为最主要的科技投入主体。在社会主义市场经济条件下,我国科技活动的主体无疑将是企业,也就是要构建一个以企业为主体的国家创新体系,政府及其所属科研院所将不再是国家科技活动的唯一主体。企业将是国家科技投入的主体、科技活动的执行主体并获得科技活动所创造的主要的经济利益。企业是国家技术进步和技术创新的主体,这一观点虽然基本上得到科技界的认同,但科技管理部门为此而采取的政策措施并不多,当国家经济管理部门为促进企业的技术开发和创新能力而下决心采取措施鼓励企业建立自己的技术中心时,反而受到一些人的反对,认为是重复建设。这说明,对企业在新型的国家科技体制中的地位的认识问题并没有完全解决,国家的科技政策和科技发展战略中对企业的重视还很不够,许多提法还仅仅停留在口号和宣言的层次上。

新型的国家科技体制中,政府的作用将不再是无所不管的万能管理者,政府在国家科技发展中的权力和责任将根据一些基本原则重新确定。政府在设立科研机构时也必须遵循这些原则。这些原则主要是:职责原则,即设立这些科研机构是完成政府职责所必需的;经济原则,即设立这些科研机构是政府的财务所允许的;剩余原则,即政府设立的科研机构是社会所需要但又是其他社会团体无力(或不可能,或不愿意)创办的;法制原则,即政府所设立的科研机构必须是依法设立,由相应的法律法规明确规定其任务、运行方式等,并依法拨款,保证其正常运行。根据这些原则,对现有的政府部门属科研院所的结构性调整绝不是放手不管,听由他们自己到社会上去求生存,而必须在政府宏观调整的基础上,根据各政府部门的法定职责和完成法定职责对科研工作的需要,切实研究和制定现有直属科研院所的调整方案。

从以行政权力为主,转向以法律 为基础的依法行政、以法改革

当前,特别需要进一步增强法律观念和坚持依法办事的原则,包括依法行政和依法设立机构。这里有两个问题必须注意。

一是在政府科研机构的设立及这些机构的运行中,必须坚持有法和依法。按照国际惯例,重要的科研机构在设立时都有专门的法律,即依法设立,这些专门的机构法中明确规定了机构的名称、性质、任务、上级管理部门、组织方式、运行方式、拨款方式等。机构成立后必须严格依照相应法律的规定

(下转第23页)

三、下游河道防洪与流域多目标开发间的辩证关系问题

在过去半个世纪的时间里,整个治黄工作基本上都是围绕着上拦与下排这一下游防洪要求来进行的。于是,修堤复修堤、建坝再建坝就成了黄河治理的主导工作内容,而流域多目标综合开发却没有得到应有的重视。这不仅造成了每遇汛期,下游总是疲于防洪的被动局面,而且也导致了现有治河工作难以真正融合到全流域社会经济发展进程之中去,并因此导致缺乏后劲的现象出现。所有这一切都使得现代黄河留给人一个十分矛盾的表象:一方面下游洪水防不胜防,而另一方面流域的工农业生产却又因水资源不足,而受到极大的影响。这其中的症结,就在于人们没能处理好下游河道防洪与流域综合开发之间的关系。

黄河流域的根本问题是一个农业发展问题。从发展农业而大力利用水沙资源的角度,去确立正确的治黄方针并实施相应的综合开发技术方案,则黄河就不会再发生洪水泛滥之灾。也就是说,黄河流域的洪害,完全能够在全面利用的过程中,得到有效的解决。这其实就是处理黄河下游河道防洪与流域综合开发之间关系的最基本原则。

再反过来看,当代世界江河的治理大都是以流域多目标综合开发为基础的,单纯防洪的事例已不多见。在这一方面,美国田纳西流域的开发实践堪称为其中的一个典范。事实上,田纳西流域的综合开发之所以能取得今天这样的成绩,显然是与田纳西流域管理局所始终坚持的正确的治理开发思想密不可分的。成立于20世纪30年代美国经济大萧条时期的田纳西流域管理局,并没有被当时肆虐该流域的洪害表象所迷惑。相反,它以极其清醒的头脑,认定该流域的洪害完全能够通过水资源综合开发而得到有效的解决。于是,它采取的方针就是水资源与土地资源综合利用相并举、并重;前者以一系列干流库坝为依托,兼得发电、防洪、航运与灌溉等数利,并为流域新兴高能耗工业的立足创造了条件;而后者则推出了颇具特色的农业开发与化肥研

究项目,着眼于全流域土地资源的农业开发,从而使得水、土利用相得益彰、融为一体,大大促进了流域农业的发展。在以后的岁月里,田纳西流域管理局又根据流域发展的阶段性特点,审时度势,及时调整流域建设方向,进而形成了象今天这样庞大的综合性产业经济体系。

田纳西流域的建设实践,代表了一种可贵的流域多目标开发模式。而一个流域管理机构,从成立之始,就推出了自己的农业开发与化肥研究项目,恐怕在世界上也是一个先例。毫无疑问,黄河流域丰富土地资源的开发利用,其实比世界上其它任何一条河流,都更需要与水资源开发同步进行。同样,黄河流域丰富的矿产资源利用及其相应工业体系的建立,也更需要与流域水电资源的开发结合起来进行。很自然地,综合性多目标开发就更应成为当代黄河治理的一个总体指导思想。因此,比起过去单一性的下游河道防洪来,这又是一个不小的治黄观念变革。

从历代治黄思想的发展历程来看,观念变革一直是一件非常漫长而又十分困难的事情。历史上所出现的诸如“河乃大禹所道”而不能更改的种种说法,无一不体现了固步自封与因循守旧思想的传统束缚。但是,治河又毕竟是一项前进中的事业,每一个新观念的问世与每一种新思想的诞生,又无不都能带来治河事业的显著进步。对于这一点,清代享有盛名的治黄专家靳辅曾用一句话来概括它,那就是:“天下事莫不成于明作,而败于因循”。

其实,早在200多年前,清朝学者冯祚泰就发出过如下令人深思的感叹:“可以淤洼,可以肥田,可以固堤,可以代岸,而不能收大河之美宝,则亦责有所归也。潘季驯知之,故有淤平内地之疏。靳辅知之,故有即岸成堤之疏。二公实胚胎乎留沙而未尽其用,人固恶沙如仇,予则爱沙如宝,以不需辇运之劳,而不舍昼夜输我天地自然之美利,亦在人善用之耳”。可以肯定地说,未来的治黄大业要想从必然王国走向自由王国,其关键依然在于我们的治河人员能否从根本上转变观念,充分发挥创造性才能,化腐朽为神奇,让这条古老大河的滚滚水沙全面地造福于流域亿万人民! (责任编辑 王宏章)

(上接第9页)

和限定开展科研活动,各级立法机构和政府也应依法进行资助和监督管理。

二是在政府对国家科技活动的管理中必须依法行政,按照法律开展职责范围内的活动。法律没有赋予的权力任何政府部门都无权享有,不能自己发个文件就规定本部门或下属机构拥有自封的非法律赋予的权力。同样,法律明确规定了的政府部门应当拥有的权力,任何部门都无权随意转让他

人,或“下放”权力给其他机构。我国的体制改革已经走过了“放权让利”的历史阶段,现在必须走依法办事的道路。在与科技相关的立法工作中,在继续重视建立新的运行机制和行为规范的同時,必须提高对机构法的重视,运用法律的手段推动和规范新时期的科技体制改革,务必使适应我国社会主义市场经济的新型的科技体制从一开始就建立在坚实的法律基础之上。(责任编辑 蔡德诚)