

·科技工作大家谈·

深化科技体制改革系列谈之四——宏观管理

政府对科技的管理为宏观管理,宏观管理是科技管理的龙头,此事不优其他诸事堪忧,虽然我国宏观科技管理体制在不断改革和完善,然而宏观管理水平仍有待提高。

1. 宏观管理存在的主要问题

(1) 宏观管理碎片化严重。宏观管理职能分散于科技部、教育部、发改委、工信部、农业部、国家自然科学基金委员会、全国哲学社会科学规划办公室等多个政府部门,每个部门又下设多个资助计划,虽说各有相对明确的资助领域和对象,然而由于缺乏有效的顶层领导和统筹协调,项目安排上的分散重复在所难免;同样,由于管理权的分散,科技部无法有效发挥“审核相关科研机构的组建和调整,优化科研机构布局”的作用,科研机构设置上的分散重复也在所难免。(2) 政府对科技活动干预过多。政府资助范围过广、资助名目过多,许多本应由企业自行投资的项目都能找到理由向政府申请经费,一些项目立项时行政领导决策权过大,一些项目执行时行政部门监督检查过频,成果评价更是以政府部门的鉴定和评奖为主导,而在更需政府发挥作用的知识产权保护和公正市场经济秩序建设方面做得尚不够,假冒伪劣、不正当竞争、不严格遵守法律法规等“劣币驱逐良币”现象的存在严重制约着企业投资科技的积极性和效益。(3) 科技道德滑坡,法规制度执行力弱。科技道德和法规制度是保障科技活动开展“左右手”,两者相辅相成才能事半功倍,在取得“两弹一星”成就过程中,科技道德和法规制度发挥了重要作用,如今虽然科技投入大幅增加、科技条件大为改善,而科技道德却滑坡了;有法不依、执法不严在社会的多个领域都存在,科技也不例外,执行力弱,再好的政策也会打折扣。

2. 调整优化宏观管理职能

为解决宏观管理碎片化,必须有一个独立的顶层领导与统筹协调机构,如“国家科教领导小组”办公室,由其具体负责科技工作的顶层设计和统筹协调,赋予其牵头进行深化科技体制改革、调整优化各宏观管理部门的资助范围和资助计划、确定中央财政科技资金投入额度和各宏观管理部门分配额度、评估各宏观管理部门管理绩效等职责。

每个宏观管理部门介入科技管理都会有其理由和作用,若想调整必须反向思考,是否必须该部门直接介入、是否其他部门管理更好。科技活动分为R&D活动、R&D成果应用、科技服务3类,其中R&D活动是管理的重点。R&D活动从最终应用和特点上可分为基础研究、民用科技研究、国防科技研究、医学研究4类,如基础研究一般不追求在生产实践中应用但追求原始创新性,民用科技研究追求在生产实践中应用但其经济性优先于先进性,国防科技研究追求在国防建设中应用但其先进性优先于经济性,医学研究基础与应用紧密结合,对于介于边界线上的R&D活动可按“就近、直接”原则进行划分。针对4类R&D活动不同的特点,采取区别化的管理方式,一类R&D活动原则上只设一个宏观管理部门,其他管理部门除战略研究和管理研究外,一般不再赋予管理R&D活动的职能,主要赋予促进成果应用、收集科技需求等科技服务职能。由于我国有庞大的受教育人口而且教育质量仍在大力提高阶段,不宜将教育部与科技部合并,相反

教育部应专注于教育。

在调整优化宏观管理机构的基础上,优化整合中央和地方各方的科技计划(专项、基金等),可先将R&D活动计划划分为竞争性计划和非竞争性计划两类,其中竞争性计划进一步分为研究项目资助计划、人才项目资助计划、环境条件资助计划(包括设备研制、技术改造、设施建设、基地建设等)3类;而非竞争性计划主要用于资助重点高校和重点研究机构开展自主研究活动。中央和地方的资助领域也应适当区分,如中央主要资助具有国际竞争力、涉及国家安全以及国家经济发展重大利益的项目,而地方主要资助具有地区特点或优势、涉及地区经济发展重要利益的项目等。

3. 减少政府对科技活动的干预

推进政府职能转变,改变政府对科技活动干预过多的状况。严格限定财政科技资金的资助范围;大力加强立项公正性,减少行政、公关等非科技因素的影响;减少对项目的直接检查,强化对单位的整体监管,从管“项目”过渡到管“单位”;提高验收的深度和效果,改善“重立项、轻验收”或“重形式、轻效果”的情况;大力加强财政科技成果的收集、保护和共享,规范成果形式、统一成果平台,明确完成单位的成果专属期、督促成果的转化,成果专属期结束实施开放共享;切实减少行政主导的鉴定、报奖和评优让学科应用或实践应用成为评价科技成果的第1标准;在部分领域试行科技成果的先自行投入、国家后进行赎买的措施。在单位能够自主投资的领域,做好知识产权保护、市场秩序建设和维护、标准制定和实施、税收减免等工作,才能有效发挥市场在科技工作中的作用。

4. 加强道德和制度建设,提高执行力

道德滑坡容易提升难,必须高度重视、长抓不懈,科技道德的建设不仅需要科技机构去大力宣传和弘扬,更需要政府对社会道德的宣传、引领和建设。管理制度的利益导向对于科技道德形成和固化作用非常明显,必须将道德的要求通过细化引入科技管理,将道德的软约束力和制度的硬约束力相结合,形成科技道德建设和发挥作用的长效机制。科技道德的建设必须辅以科学的人员评价与奖惩制度,有善不赏,君子必稀;有恶不惩,君子必猖,必须合理协调国家、集体和个人三者的利益,将个人价值实现有机融入对单位和个人发展的贡献中。重视和加强管理队伍建设,高素质的管理队伍才能保障法规制度的执行力,最终提高管理的效果。加强对科技机构的制度合规性、管理有效性、工作诚信性、发展持续性等方面的监管,促进宏观政策确实落实到微观的科技活动中。

调整优化宏观管理任重而道远,必须站在国家层面上进行统筹考虑和顶层设计,构建科学、高效的宏观管理体系,促进科技高速度、高质量的发展。

文/宋永杰

作者简介 中国原子能科学研究院核物理研究所,高级工程师。
本栏目专门刊登就促进科学技术发展提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(编辑 祝叶华)