

破解科技创新政策“落地难”

韩凤芹 | 史卫

摘 要：针对我国科技创新政策“落地难”问题，本文认为症结在于当前科技政策忽略了高校、科研院所这一微观主体。应尽快推动以科研院所为主体的改革，注重科技政策的整体性、系统性和协调性；对科研机构专门立法，明确科研院所的独立法人地位；强化科研院所内部治理，尽快完善科研院所保障体系等。

关键词：科技创新政策；落地难；科研院所；改革

近年来，我国科技政策密集出台，力度不断加大，科研项目、科技人才、科研经费等松绑放权已经做到了“应放尽放”、“能放尽放”，但让这些政策落地生根，真正激励科研人员多出高水平成果才是根本。调研中，很多人反映科技政策落地率很低，甚至有学者提出该比率不超过5%。我们认为，受制于科研院所的事业单位管理体制，一些新政策难落地，应有效果无法显现。问题的症结在于当前科技政策忽略了高校、科研院所这一微观主体。大量政策直接诉诸科研项目管理和科研人员本身，而科研人员受制于所在单位，科研单位又受制于主管部门，主管部门则受制于其行政属性，由此陷入了一个死循环。科研院所不改革，科技政策就难到位。

科技创新政策落地受制于传统体制

近五年来，党中央、国务院先后出台了建设创新驱动体系、激励科研人才、改革中央科技计划、促进科技成果转化、加快科技服务等一系列的文件，改革对象主要是中央科技计划和科研项目，但它们普遍受制于传统体制。

（一）单纯中央科研项目改革难以覆盖科研整体，科研人员政策获得感不强

中央科研项目覆盖面有限。目前科研体制改革以科研项目管理为抓手，如2014年出台的《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》，2016年出台的《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策

的若干意见》都着眼于中央财政科研项目。最近出台的《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施》也是在优化中央财政科技计划项目管理，强化科研项目绩效评价。但是，中央财政科研项目不能覆盖所有的科研人员和科研活动。据中国科协2018年发布的《第四次全国科技工作者状况调查报告》显示，近三年，74.7%的研发人员承担过研究或开发项目，只有42.4%的研发人员曾作为项目主持人申请过财政支持的研究开发项目，平均申报2.7项，申报成功1.1项。

竞争性项目必然不均衡。从承担主体看，项目主要集中于知名院校和中字头科研院所中的知名专家（或称帽子专家），覆盖面有限。这直接导致项目经费的结构配置不均衡，少数人

承担过多的项目,而大量的青年科研人员无法独立承担项目。中国国家自然科学基金预算中,面向学术界新人的青年研究基金约占20%,每个项目在三年期限内只有24万元。

中央科研项目外的项目普遍存在。中央科技计划改革后,对其它科研项目能否参照执行没有明确的规定。目前,虽然明确科研单位可制定横向课题管理办法,但由于各种限制,科研单位无法具体落实。

(二)以鼓励人才创新发展的政策受限于事业单位编制等行政化管理

吸引人才政策受限于编制。习近平同志指出,“要着力破除体制机制障碍,向用人主体放权,为人才松绑”。但在当前编制严格控制的红线下,科研院所的人事制度管理存在“进门难出去更难”,能上不能下,引进人才、选拔人才就无从谈起。甚至在程序上,严格按照行政单位要求。在人员招聘方面,需要先通过编办使用空编审批,然后按照人社部门和行业主管部门的有关规定执行,环节较多、程序复杂,且每年只能招录一次,不利于急需专业技术人才的引进。当前科研院所为了落实人才政策只能采取打补丁或擦边球的办法,如通过设立企业聘用人员等,由此研究人员中出现多种编制。

人才创新创业政策受限于事业单位人事、编制管理体制。支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业是加快科技创新的重要举措,《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》、中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》、人社部《关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见》等文件都提出了明确要求。但是事业单位人事管理制度明令禁止

兼职取酬,并对离岗等有明确的纪律处罚规定。例如《事业单位工作人员处分暂行规定》规定,“违反国家规定,从事、参与营利性活动或者兼任职务领取报酬的”,根据情节从轻到重,分别给予警告、记过、降低岗位等级、撤职、开除等处分。而对国有科研院所而言,主观意愿上也有抵触情绪,因为有创新创业能力的人一般都是单位科研骨干,其离职对本单位的正常科研会产生较大的影响。中国科协的调研报告显示,科研人员创业意愿有所提升,但真正开始创业的人数还很少。33.1%的科技工作者在最近三年内考虑过自己创业,其中只有1.9%已经开始创业。

(三)科研人员增收激励政策受限于事业单位收入分配及绩效工资总量控制

科研人员整体收入长期处于较低水平,增收激励政策的获得感不强。长期以来,科研人员收入在社会处于较低水平,从预算的角度,基本上按传统的定员定额,国家级层面的科研院所人均不过7万至8万元。不仅如此,科研事业单位科研人员收入差距过大,同地同岗不同酬现象非常普遍,这引发了科研人员的收入分配不公平感。近年来,科研人员虽然收入增加但收入满意度持续下降。2016年科技工作者平均年收入为90985.5元,比2012年增长了22.7%。但科技工作者对自身收入在当地相对水平的判断呈现持续下降趋势,33.5%的科技工作者认为自身压力主要来源于经济收入。主要原因或是收入增长率不及同期全国城镇单位就业人员平均工资的增幅。

增收政策受限于绩效工资总额管理。党的十八大以来,国家层面出台的涉及科研人员收入分配的文件近20

个,但是科研院所薪酬制度按照事业单位管理。以现行事业单位绩效工资总量控制办法,按照实际绩效发放劳动报酬的空间有限。如果某机构已经达到绩效工资总量上限,即使有科研人员取得更多科研成果,机构无法也不敢给予更多绩效。这也导致绩效工资反映不了绩效,被科研人员戏称“吃绩效大锅饭”。调研发现,即使“三无”(无级别、无经费、无编制)事业单位,工资总额也要受限制,致使很多新型研发机构难吸引高水平科技人才。当前,中央、地方各项改革中往往采用“一项一策”“一人一策”的方式,局部地突破“绩效总量控制”的“天花板”,但这些散点式突破并没有真正解决绩效工资政策激励机制不充分、不健全的问题。

(四)以绩效为先导的改革受制于传统的科研院所考核制度

新的科技政策要求建立以创新质量和贡献为导向的绩效评价体系,准确评价科研成果的科学价值、技术价值、经济价值、社会价值、文化价值。目前各部门正在集中清理科技评价中的“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”,但传统的科技评价方式已经根深蒂固,从行动上破“四唯”难度不小。近三年的调查数据显示,93.7%发表过学术论文的科技工作者认同发表论文的主要目的是达到职称晋升要求,90.4%是为了完成各种考核要求,科教辅助人员为达到职称晋升要求而发论文的比例达到96.2%。62.1%的大学教师、44.9%的科学研究人员在各种形式的科研成果中最看重论文。

深层次原因：科研院所独立法人地位虚置，执行政策权责不清晰

(一)政策决策：政策整体性、协调性不够

当前很多政策制定缺乏整体性、系统性,往往单向发力,对执行过程中与法律或其他部门规定有无冲突和可能产生的影响考虑不周,没有对政策的合法性合规性以及与其他部门的政策规章制度进行充分的协调,以致政策无法落地。往往很多很好的政策,只要遇到一条不协调的规定,就无法执行下去。近年来,虽然在一些文件中涉及了科研院所自主权,但是分散于不同部门的不同文件中,“碎片化”现象突出,缺乏整体规划,科研院所获得感不强,政策很难落地。在科研院所改革中,编制、预算、人事等相互关联,环环相扣,任何一环不解扣,其他环也解不开。

(二)政策执行:责任主体法律地位缺失

我国科研院所名义上是法人实体,但是受制于行政事业单位管理体制,独立法人不独立,在财务、资产、人力资源管理等方面都没有自主权。由此,科研院所无力承担相应的改革。当前很多科技政策、人才政策、创新政策、评价政策都直接及于科研人员或科研项目,缺乏明确的执行主体。我国科研人员高度集中于高校和科研院所,科研项目绝大多数依托高校和科研院所,所有的松绑和放权政策,必须要由高校和科研院所来承接和执行,但却没有相关法律规定赋予它们相应职责。

(三)政策需求:被捆绑的科研院所无力改

作为科技创新最前沿的科研院所有着强烈的改革愿望,但是具有事业单位属性的高校和科研院所既受着主管部门的管理,又在预算、编制、人事、薪酬、资产等各方面受到相关行政职能部门的管理。科研管理体制虽

然在不断地“放”,但对事业单位的管理还在“收”,行业主管部门还在加强管理,纪检部门还是按照行政的标准在考核。科研院所管理体制不改,各种单项改革就很难落地,没有财政、编制、人社等部门的整体改革,科研院所管理体制也很难改动。

相关建议

(一)注重科技政策的整体性、系统性和协调性

科技政策是引领国家创新体系有效运作的顶层设计,其出台前应充分调研,既要考虑与既有法律法规、政策文件是否有冲突,也要和立法部门及其他相关部门充分协商,对于需要修法的要通过既定程序进行修订,与其他部门文件有冲突的,应相互协商,该修改的修改,该废止的废止。对于政策出台可能产生的影响也应进行全面评估。

(二)对科研机构专门立法,明确科研院所的独立法人地位

我国应从过去行政命令式的管理转向依法管理,通过法律授予科研院所独立法人地位,明确科研院所的功能定位和发展目标,明晰科研院所的权利和责任。日本、韩国等都对国立科研机构有立法,通过立法的形式确认其基本定位、任务、性质,以及政府的义务、权利、权限范围等,为其发展提供法律保障。

(三)强化科研院所内部治理

要解绑科研人员,必须先解绑科研院所。应尽快落实科研院所自主权,让科研院所能够将松绑放权新政接得住,执行得下去,落地生根。这就要求各职能部门相互配合,整体推进,给科研院所放权松绑,以社会化的目标和要求推进改革。通过去行政

化,将科研院所从政府体系中剥离出来。通过去编制化,让科研人员从“政府人”变成“社会人”。通过弱化预算管理,解决资金使用体制性束缚。

赋予科研院所“法人自主权”,绝对不是一放了之。以提升科研绩效为目标,强化科研院所自身的人、财、物资源配置主体责任,激发科研院所和广大科研人员的积极性,全面提升我国科研创新能力,力争在关键领域实现突破。在赋予科研院所“法人自主权”的同时,必须强调科研院所负责人的责任担当,权责对等。强化内部治理,推进建立党委领导下的院/所长负责制,实行院所党委会、院所务会、学术委员会、学位委员会、全院职工大会等决策科学、透明公开、执行高效、监督到位的内部运行机制,探索建立理事会管理制度。

政府对国有科研院所的监管,应树立中长期绩效管理理念。一是改变短期化、工程化思维,加强中期管理和评价。二是应明确重点,“抓两头放中间”。抓战略目标和定位的确立以及考核评估的执行,而不介入科研机构的内部运行管理,强化成果导向的绩效管理。

(四)尽快完善科研院所保障体系

尽快探索和建立去编制化、去行政化后的科研院所经费保障机制,建立符合科研规律的稳定支持体系。切实提高科研人员的财政保障水平,建立绩效工资稳定增长机制。允许科研院所自行确定自主创收部分的绩效分配额度与方式,成果转化收入、兼职或离岗创业收入不纳入绩效分配总量。探索实行年薪制、协议工资、项目工资等多种灵活分配方式。■

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 张小莉