

关于加快深化地方科技体制改革 实施工作若干意见

(1997年5月8日国家科学技术委员会发布 国科发政字[1997]220号)

《国务院关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》(以下简称《决定》)发布以来,各地认真贯彻落实,采取了一系列措施推进改革的深化;但是各地的进展很不平衡,任务仍很艰巨,为适应各地经济和社会发展对科技进步的迫切要求,必须进一步加快科技体制改革的步伐,加速科技第一生产力的解放和发展。为此,现就进一步贯彻《决定》精神、加速深化地方科技体制改革问题,提出以下意见:

一、深化改革的任务和要求

1. 地方科技力量是我国科技工作体系的重要组成部分,是推动地方科技进步、促进区域经济和社会发展的骨干力量。地方科技工作的主要任务,是直接为本地区当前和长远经济建设与社会发展服务。进入“九五”以来,各地紧紧围绕推进“两个根本性转变”、实施科教兴国和可持续发展战略,普遍加大了实施科技兴省(市、区)战略的力度,把科技进步提到地方经济和社会发展的突出位置,对科学技术的需求日益旺盛,对科技工作提出了更高、更为迫切的需求。经过十多年富有成效的改革实践,科技机构(包括研究开发机构及高等学校、企业等其他方面的科技力量)运行机制发生了重大变化,面向市场、面向经济建设主战场的自我发展能力和活力大为增强,在促进科技与经济结合方面取得了实质性进展,为地方经济和社会发展做出了突出的贡献。然而,应当清醒地看到,在新的形势下,科技进步与地方经济和社会发展的要求还不适应;科技力量对地方经济和社会发展的支持力度不足;科技机构自身支持条件薄弱与其担负的繁重任务不相适应;在科技力量短缺的情况下,现有科技力量分散、重复,作用不能充分发挥。科技体制中尚存的深层次的问题

是造成上述矛盾的主要原因之一。

科技体制结构不合理的问题日益突出。各类科技机构受部门、地方条块分割的影响,重复设置,工作低水平重复,缺乏协作,力量分散;学科和专业结构单一、陈旧,与高新技术及其产业发展相关的新兴学科、综合性学科十分薄弱,不能适应当前和未来经济、社会发展的要求,不符合当前科技发展趋势;科技机构转变运行机制的任务仍很繁重。不少科技机构仍缺少应有的自主权,面向市场自我发展能力不强,内部活力不够,机构臃肿、人员结构失衡、人浮于事的现象仍较严重,人尽其才、优秀人才脱颖而出的环境尚未形成;有些科研机构面临着优秀人才流失和难以吸收优秀人才的状况。一些科研机构负担较重,甚至有的困难重重、难以发展;不少科技机构偏重于短期经济效益,忽视了科研开发水平的提高和后劲的增强,致使科研水平下降、后劲不足。这些科技体制中深层次的问题,严重制约着科技第一生产力的发展,造成本来就短缺的科技资源的浪费,影响着科技对经济和社会发展支撑能力的增强,必须在今后科技体制改革中重点加以解决。

从现在到2000年只有三年多的时间,实现《决定》提出的改革目标已进入倒计时阶段,时间紧迫。因此,必须把深化科技体制改革当作一项十分紧迫的任务,以调整结构、分流人才、转变机制为重点,系统推进,加快步伐,努力实现《决定》提出的各项任务,真正使各地科技力量的巨大潜力和创造力释放出来,使广大科技机构在改革中克服困难,获得生机,实现科技生产力的新解放和大发展,为地方经济和社会发展提供强有力的支撑。

2. 围绕实现《决定》提出的到本世纪末初步

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科技体制的目标及指导思想,深化地方科技体制改革应按以下基本要求进行:

——正确把握改革的动机。我国科技资源仍然不足,现有科技力量是现代化建设的宝贵财富。按照“稳住一头,放开一片”方针进行结构调整工作,目的是为了增强科技实力,根据科技工作不同的规律和特点,按照不同的机制来加强科技工作;人才分流是为了使广大科技人才在社会主义现代化建设中找准自己的位子,更好地发挥其聪明才智,人尽其才。调整结构、分流人才绝不是简单的“卸包袱”和削减数量。无论是进入科技工作的哪个体系,是以政府支持为主还是以面向市场自我发展为主,都体现了按照国家科技进步需要的合理分工,绝没有高低贵贱之分。

——从宏观上使科技力量合理布局、科技资源优化配置,加强本区域内中央所属科研院所、省(市、区)所属科研院所、高等学校、企业等各类科技力量的联合和统筹布局,加强集成,提高对区域经济和社会发展的支撑力度。

——从微观上进一步搞活科技工作,通过机制的转变,切实增强各类科技机构的自我发展能力,增强整体科技实力,增强内部活力,增强技术创新能力。

3. 在深化改革实施中,应注意把握好以下原则:

——紧紧围绕发展的目标和要求深化改革,为发展提供强大动力和支撑。根据经济和社会发展的目标和要求,按照三个层次的部署调整科技力量的布局;根据科技进步的趋势和要求,调整学科和专业结构,并以此带动组织结构和人才的调整;根据社会主义市场经济体制的规律及科技自身发展特点,转变运行机制。

——正确处理结构调整、人才分流与机制转变的关系。宏观上要做好结构调整的整体规划,选好本地区需要重点加强的学科、专业及相关基地,搞好科技力量的总体布局,明确新的科技体制的框架和相关科技机构的定位。微观上要通过政策引导为主促进科技机构机制的转变,通过机制转变促进结构调整与人才分流。

——正确处理改革与稳定的关系。只有深化

改革才能从根本上保持社会稳定,但改革必须考虑广大科技机构和科技人员切身利益及承受能力。要按照改革的目标和整体规划,积极稳妥,示范引导,逐步推进。要使科技体制改革与社会环境相适应,与经济体制改革及其他方面的改革协调配套,科技体制改革中各项措施相配套。对广大科技人员,根据历史状况和现实情况区别对待,实行老人老办法、新人新办法。

——调动各方面改革的积极性。地方科委要负责制定本地区改革的总体规划、实施方案和配套政策,报请本地党委、政府同意后,在本地党委、政府的直接领导和组织推动下,做好实施过程中的协调、落实与宏观调控工作。实践中要积极争取党政有关部门对科技体制改革工作的大力支持,注重发挥各有关业务部门在改革操作中的重要作用;特别要调动广大科研院所和科技人员的“积极性和能动性,使他们自觉投身于改革实践。

二、搞好总体规划,加快结构调整和人才分流

1. 为保证科技体制改革的系统推进,各地要按照《决定》精神,根据本地实际,做好总体规划。要根据本地区当前和未来经济、社会发展的需要,调整好学科和专业结构,重点加强一批本地急需、具有基础和优势的重点学科和研究开发领域;规划好三个体系(即以应用研究为主的科学研究体系,以企业为主体、产学研相结合的技术开发体系,社会化的科技服务体系)的新框架,每个体系的力量布局,应稳住和放开的规模、比例,新的科技机构的组织形式;统筹规划中央和地方科研院所、高等学校、企业科技机构如何在新的体制中定位,如何有效地结合,充分发挥在本地区经济和社会发展中的作用;指导科技机构实行适于自身的新型运行机制;制定本地区对科技体制改革的具体支持措施,规划好改革的时间进度等。改革的总体规划必须切实可行,科学务实,可操作性强,力争在1997年内完成。

2. 围绕提高区域支柱产业技术创新能力、发展高新技术产业、发展“二高一优”农业和促进农业产业化经营、本地区可持续发展的需要,通过改革形成一批在本地区经济和社会发展中先导和支撑能力强、具有科技进步带动和辐射能力、精干高效的区域性研究开发中心。要统筹考虑地方科研

机构,中央部门设在本地区的科研机构,以及高等学校、企业和社会科技力量,实现合理分工,有效集成,优势互补。

区域性研究开发中心可以由某个具有实力的科研机构(包括地方或中央部门的科研机构)经过改革后形成;也可由若干个相关的科研机构优化组合而形成;或以科研机构、高等学校的某些学科和专业为基础形成;有的可以以企业为基地,联合有关科研院所、高等学校的科技力量形成;有的可以由相关科研机构、高等学校、企业的科技力量通过基地带网络的形式形成。

要大力提倡以重大科技项目为核心,以多种形式的产学研结合。区域性研究开发中心可以采用事业、企业、事业单位企业化管理等多种形式。在改革中要注重区域研究开发中心的开放性,鼓励其与本区域及国内外有关科技机构的广泛合作。区域研究开发中心可由政府、企业及其他社会力量共同投资支持。要注重提高其面向市场、面向经济、面向社会的自我发展能力。

3. 对既承担地方重大科技项目,担当区域研究开发中心职能,又具有较强产业开发实力的地方科研机构,按照“研究开发主体与产业实体并存”的发展模式进行内部结构调整。通过内部人员分流,在“研究开发主体”中保留少数科研骨干,以承担地方重大科技项目为主要任务,以地方财政重点支持为主;鼓励和支持大部分人员创办或进一步发展“产业实体”,以此为基地进入市场,自我积累,自我发展,并对“研究开发主体”的科研工作给予一定支持。

积极扶持承担地方重大科技项目不多的科研机构通过资产重组后转变为市场竞争主体,参与区域基础产业、支柱产业和高新技术产业的发展。对能够进入大中型企业或企业集团的,要鼓励其积极参与企业技术开发中心;或与之共建重点实验室、科研生产联合体,实行科技人员双向流动,相互兼职,为企业培养人才,研究开发企业所需技术;或保留法人资格、由企业代管;或实行会员制,由多个企业共同支持,成为多个企业的技术开发依托机构。对能够立足于自身科技优势形成自我发展能力的科研机构,支持其整体或部分转化为科工贸一体化的科技企业,或成为实行企业化管

理的研究开发机构,或兼并、承包其他企业和科研机构,转变成新的企业或企业集团。对综合服务能力较强的科研机构,要推动其转变成生产力促进中心、科技咨询与服务中心等,实行企业化经营,面向社会开展技术服务。

对公益性科研机构要有步骤地精简和优化组合。应按照精简机构数量、高效利用现有资源的原则,在合理规划的基础上对设在本地区的社会公益性科研机构进行布局,对事关社会可持续发展的重点机构,继续由政府给予重点支持;同时要推动其实行开放式管理,逐步实现组织网络化、功能社会化、服务产业化,形成一定的自我发展能力。引导其他公益性机构通过盘活各类经济资源,实行企业化经营,大幅度提高自我发展能力,建立具有生机和活力的自我发展机制,发展成区域性或行业性科技服务、咨询机构。

对不具备研究开发条件的机构经考核后不再纳入科研机构管理序列,或被其他科研机构、企业兼并,或转变为民营企业。

科研机构创办企业或转化为企业,应当立足于自身的科技优势,发展新兴产业特别是高新技术产业。要依托已有科技成果或研究开发实力,通过以技术作价入股的方式吸收社会力量投资,允许本机构内的科技人员进行投资,以大幅度提高产业发展速度和规模。要按照现代企业制度的要求,采取股份合作制、有限责任公司等企业组织形式和管理制度,实现“产权明晰,管理科学”;对为科研机构 and 科技产业发展做出了突出贡献的科技人员,经有关部门批准后,可以个人股份的形式给予奖励。

4. 中央部门设在地方的科研机构是地方经济和社会发展的一支重要力量。要充分调动中央部门所属科研机构参与地方经济建设的积极性,鼓励其通过平等竞争承接地方重大科技项目,并给予同等支持;帮助这些机构解决在改革和发展中遇到的实际问题。对这些机构中能够长期为地方发展服务的学科和专业,可探索中央部门与地方政府共同投资建设,组建由中央部门、地方政府和科研机构代表构成的理事会共同管理,研究开发成果共同受益的发展模式,使之成为地方政府可以依靠的重要科技资源。

中央部门属科研机构要把为地方经济和社会发展服务作为一项重要职责,在保证完成主管部门计划任务的前提下,组织力量为解决当地经济建设中的难点、热点和重点问题做贡献;在规划未来发展方向、调整内部专业设置和力量配备时,充分考虑所在地区的科技需求;在积极为地方发展服务的基础上,赢得地方政府的重视与支持。

国务院有关部门要积极与地方政府密切配合,大力支持所属科研机构与地方的共建工作,积极鼓励和支持所属机构服从地方经济和社会发展的需要,做出自己应有的贡献,在为地方服务中增强机构的自我发展能力。

5. 加强地方农业科研体系和技术推广服务体系。根据农业科研工作的周期性、地域性。综合性和以社会效益为主的特点,优化省(市)属农业科技机构的学科专业和人才结构,加大投入强度,使之按照自然区划、生态类型和区域发展的需要,发展成为符合地域资源特色的农业研究开发中心,在大力开展应用研究、开发研究、区域性重大科技攻关和综合技术研究,指导全省农业生产技术推广工作的同时,加强农产品贮运、深加工等技术装备的研究、开发和推广应用,为本地区农业向产业化经营过渡提供技术支撑。

地(市)属农业科研机构要逐步克服机构重叠、工作低水平重复的弊端,在合理分工、有效集成的基础上,重点发挥承上启下的功能,开展新技术、新成果的引进、二次开发和推广应用工作,解决本地区推广应用中所面临的特殊问题。要稳定和加强县(市)、乡(镇)技术服务机构,实行定编制。定人员、定任务的管理制度,建立健全各种激励机制,增强服务能力,在培训、指导农民方面发挥重要作用,确保先进适用技术比较畅通地传递到千家万户。

鼓励农业科研机构和技术推广机构兴办科技先导型经济实体,以及跨地区、跨部门、跨学科的科研生产联合体和产业集团,以自营方式或与种子、农资部门联营的形式从事与其业务相近的经营活动,与农村区域性支柱产业相结合,构成技农贸一体化、产供销一条龙的科技服务网络,加速农业产业化经营进程。

6. 逐步使企业成为技术开发的主体。紧紧

围绕国有企业“抓大放小”的结构性改革,继续推动国有大中型企业和企业集团建立健全技术开发机构,促进和引导企业增加技术开发投入,形成一支以企业为依托的技术开发力量;扶持中小企业。乡镇企业与已有科研机构建立长期稳定的协作关系,或联办技术开发机构,形成自己的技术依托;鼓励有实力的科研机构兼并或授权经营国有小企业。

进一步加大国家高新技术产业开发区综合配套改革力度,在招商引资、企业设立和管理、培育大型高新技术企业集团等方面创造更为优越的政策环境,以吸引各方面的科技力量和经济资源进入开发区,发展各具特色的高新技术产业。继续鼓励科技人员“自筹资金、自愿组合、自主经营、自负盈亏”,创办和发展多种组织形式和经营方式的民营科技企业。

三、进一步转变科技运行机制,增强科技工作活力

1. 转变科研机构运行机制,关键是增强其面向经济和社会需求,面向市场、把握科技发展趋势的应变能力。要根据“开放、流动、竞争、协作”的基本要求,切实增强科研机构的内部活力,提高科学管理水平,形成人尽其才、优秀人才脱颖而出的良好环境,形成不断增强创新能力和整体水平、多出成果、加速成果转化的内在机制。转变机制的重点是建立能够有效激励广大科技人员创造性劳动的产权制度、人事管理制度和社会保障制度。

2. 改革政府部门对科研机构的管理方法,实现政、研分开,充分赋予科研机构改革与发展自主权;政府部门要变直接管理为间接管理,主要通过任免院所或理事会成员、定期考评机构的管理和运行、对机构所承担重大研究开发工作的进度和水平进行检查督导方式等,保证和引导机构的健康发展。

要在完善院所负责制的基础上健全院所选聘制度,主管部门对院所长的任免要征求科技管理部门的意见,经科研机构职工代表大会讨论通过,并逐步实行面向社会公开招聘。对在机构改革与发展中发挥关键作用的院所长的任免,要保证已确定的科研机构改革与发展措施能够贯彻

始终。对地区性重点科研机构要积极探索理事会决策制下的院长负责制。

3. 改革科研机构人事制度。实行按需设岗、按岗聘任的职称、职务聘任制度,探索合同制等能为人员合理流动提供保障的人事管理机制;逐步精简科研机构内部管理机构设置和管理用巨务人员;在有条件的科研机构要实行固定编制与流动编制相结合,使机构能够根据新的工作需要及时更新人员结构。加速中青年学术和技术带头人的培养,让更多的中青年科技人员在研究开发第一线担当重任,充分发挥老、中、青科技人员的作用。科研机构经有关部门批准后,对难以发挥作用的人员可实行内部待岗,或一次性给予安置费提前退休。

对科技人员进一步放开户籍管理制度、就业制度,建立健全社会化的择业服务和再就业培训体系,使科技人员在合理流动中充分发挥才能,科研工作“在开放、流动、竞争、协作”中更具活力和创新性。

4. 进一步改革科技人员分配制度和科技奖励制度,使从事科研工作的人员收入与工作水平和业绩挂钩,从事技术开发和成果转化工作的人员收入与服务于经济建设的贡献挂钩。建立适应新时期科技工作特点的科技人员业绩考评制度,拓宽奖励渠道,探索以知识产权、个人股份或资产受益权等形式奖励有突出贡献人员的新型科技工作激励机制。

5. 建立科研机构绩效考评制度。要根据新时期对科技工作的新要求 and 不同层次科技工作的自身特点,制定科学、合理的科研机构评价指标体系,建立由科技管理部门、人事管理部门、科研机构主管部门和有关专家组成的工作组,定期对各类科研机构的出成果、出人才情况,为本地区经济和社会发展所做贡献,以及机构的财务状况、自我发展能力等,进行全面综合评价,并向社会公布考评结果。对绩效突出的机构,要在科研项目安排、支持强度、人员待遇等方面给予重点倾斜;对绩效欠佳的机构,要采取必要措施尽快给予改变和提高;对因领导班子涣散使机构陷于困境的,要及时进行领导班子成员调整。

6. 健全科技计划管理制度。地区重大科技

计划项目要逐步实行招标制,面向社会公开招标,鼓励各类科技力量公平竞争或联合竞标。同时要积极探索院所领导下的首席项目承担人员负责制,科研机构、主管部门对项目实施的保障、监督机制,以及计划下达部门对实施进度和成效的跟踪评估机制。

建立大型科研仪器、设备服务网,对科研任务不饱满的大型科研仪器设备和闲置科研仪器设备实行向社会开放,允许其他科研机构、企业和社会力量有偿使用。

7. 完善区域性科技成果转化机制和技术创新机制。围绕地区支柱产业和企业的技术需求,大力推进科研机构与高等学校和企业之间以长期合作协议、人员相互交流为纽带的联合与协作,扶持有条件的合建中试基地、工业性试验基地、工程研究(技术)中心,加强科技成果转化的中间环节。

进一步培育和发展技术市场,建立健全公平、公开、公正的技术市场秩序,壮大技术交易中介组织、技术经纪人队伍,增强和完善技术市场的供需调节和激励功能。

四、为深化改革提供保障措施

1. 逐步落实《决定》中关于资金保障的各项措施,多渠道增加科技投入。各地方财政科技经费的增长要高于财政收入的增长,并拿出专项改革经费,支持试点工作。

有条件的地方可从所属企业中按销售额或营业额提取一定比例,建立科技发展基金;从基本建设计划、技术改造计划、技术引进计划中安排一定经费,用于相关的技术创新工作。

大幅度提高科技贷款规模,对技术开发、成果转化和科研机构向企业转化的改革实践加大支持强度。为向企业转化的科研机构 and 各类科技企业开辟社会集资、海外融资新渠道,允许这些机构通过发行债券、股票或进入国际市场融资等方式筹集科技产业发展资金。

2. 为鼓励、扶持科研机构进入市场,对转变为企业法人的科研机构,在“九五”期间可继续保留研究所名称,享受国家给予科研事业的各项政策,实行科研序列的职称评聘制度。在科研机构由事业法人向企业法人转变的过程中,对其

应缴纳的营业税、所得税等,应通过财政返还的办法给予扶持。对科研机构将一部分非经营性资产转为经营性资产,用于兴办科技型企业、高新技术企业的,经有关部门批准,缓征或免征国有资产占用费。

3. 按照以科技投入增量调整为杠杆推进改革的原则,对各类科研机构的现有事业费原则上可不再削减,或视具体情况探索更加有效的使用方法,以保持和加强科研机构对各项改革措施的承受能力。

4. 按照国家有关规定,对科研机构率先推行事业单位社会化保险制度,采取国家、单位和个人分担的方式建立社会保险基金,并纳入当地社会统筹;科研机构的部分事业费可以逐步转成社会保险基金。对实行企业化管理或直接转变成企业的机构,要制定专门措施解决科技人员的社会保险问题。

5. 努力改善科技人员的生活条件和工作条件。把解决日益突出的科技人员住房问题纳入“安居工程”,在“安居工程”新建住房中划出一定比例专门向科技人员分配或销售;允许自筹资金新建住房的科研机构在土地和相关费用等方面享受“安居工程”的政策。

对做出过卓越贡献的科学家和工程技术人

员,要探索特殊的养老金计发办法,研究制定医疗、住房等方面的特殊政策。积极创造条件,鼓励和引导留居海外的科技人员回国工作,或以多种形式为祖国建设服务。

6. 国家科委会同有关部门将陆续出台一系列推进改革的配套政策。各地要结合自身特点,制定适合本地区的配套政策,系统研究和制定深化改革所必需的各项规章制度和政策措施;有条件的地方要敢于在一些政策方面率先突破。要加强保护知识产权的立法和执法工作,解决机构转变和人才流动过程中出现的知识产权保护问题。

科技体制改革是一项复杂的系统工程和长期、艰巨的任务,事关社会主义市场经济体制的建立和现代化建设的全局。各地方必须切实加强领导,按照《国务院关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》和本文件精神,精心设计新型科技体制和改革实施方案,认真组织实施。各地方在深化改革中要加强横向交流,相互借鉴成功经验,及时研究改革中出现的新情况、新问题,在权限范围内创造性地制定推进改革的政策和措施,激励广大科技人员积极投身科技体制改革事业,努力实现到本世纪末初步建立起新型科技体制的改革目标。