

文章编号: 1003-2053(2018)04-0673-11

科研院所改革政策主体演化研究

王福涛¹ 潘振赛¹ 汪艳霞²

(1. 华南理工大学公共管理学院, 广东广州 510641; 2. 西南大学政治与公共管理学院, 重庆 400715)

摘要: 政策文献是政策主体行动目标的表达形式, 以1984-2015年期间中央政府机构颁布的293件科研院所改革政策文献为样本, 根据文本数量峰值分布并结合国家五年计划实施, 将改革历程划分为四个阶段。描述政策主体结构, 发文数量统计显示科技部、财政部、国家税务总局之间合作密切, 形成推动该项改革的轴心。测量政策主体发文合作网络, 根据网络结构阶段变化明晰改革的推动受经济逻辑主导, 在行政体制架构内自上而下推动。1984-2002年期间改革旨在实现组织再造以转变科研院所组织属性, 但受制于行政体制改革相对滞后, 该项改革停滞。运用诺斯制度变迁理论分析, 发现科研院所与行政管理体制条块的共生关系已经被打破, 但与行政管理体制间的共生关系尚存。科研院所、政府以及市场三者间的关系被调整重构以期以科研院所替代政府部分科技资源配置作用, 随之引起市场机会集合变化。藉此提出深化科研院所改革需强化经济逻辑与行政体制改革的适配性。

关键词: 科研院所; 政策主体; 文本分析; 演化

中图分类号: G311

文献标识码: A

DOI:10.16192/j.cnki.1003-2053.2018.04.011

科研院所是持续获得财政经费资助, 体现政府意志, 专门从事科学研究活动, 供给公共知识的非营利独立组织, 亦称为公共研发机构。公共知识是“生产知识的知识”, 对生产率具有关键性影响。1666年在国家干预主义思想向下成立的法国科学院是最早出现的科研院所, 它有力地推动法国成为世界科学中心。在全球化深度发展背景下, 科研院所更是促进世界科技进步的重要力量。1980-2010年间科研院所提交的国际专利(PCT)申请量平均年增长率达29%, 远高于PCT申请总量增长率(13%)^[1]。

为适应信息革命引起的技术经济范式变化, 部分发达国家从20世纪90年代开始对科研院所进行改革, 主要采取两种方式。一是在管理型政府导向下调整科研院所定位, 在政府与市场关系清晰的基础上实施民营化以提高科技成果转化。通过引入竞争机制, 借助市场机制优化创新资源投入, 重视运行绩效评估, 以此解决科研院所存在官僚制下出现的

治理失灵。如1993年英国以国有民营(GOCO)、企业化转制和私有化出售等三种模式推动科研院所私有化^[2]。美国在此基础上还使用了政府购买(CO-CO)、政府补贴和政府租赁等模式。

二是在服务型政府框架下重构科研院所, 基于政府与社会边界明晰的前提下简政放权, 推动“去行政化”以完善法人治理。以权力制衡、利益分享、职责明确的运行模式, 避免组织目标异化。如1999年日本科研院所与行政组织分离, 成为独立行政法人, 政府仅提供部分经费支持而不参与其运营; 2012年德国颁布《科学自由法》, 在独立法人资格基础上进一步扩大科研院所自主使用资助资金的权利。

中国科学院、产业部门的研究机构和地方研究机构等科研院所所在第一个五年计划实施期间被确立为国家科学研究工作系统的主要组成部分^[3], 得到大力发展, 成为中国科技创新活动的骨干^[4]。为发挥市场机制作用以统筹城乡发展^[5], 1984年中国城市经济体制改革启动, 承包制作为从农村经济体制

收稿日期: 2017-06-13; 修回日期: 2017-09-19

基金项目: 国家社科基金一般项目(14BGL119); 广东省自然科学基金2016年面上项目(2016A030313498); 广州市软科学研究专项项目(201609020009)

作者简介: 王福涛(1976-), 男, 湖北武汉人, 副教授, 博士, 研究方向为科技政策。E-mail: wangfutao@hotmail.com。

潘振赛(1993-), 男, 江西赣州人, 硕士研究生, 研究方向为公共政策分析。

汪艳霞(1982-), 女, 河南开封人, 讲师, 博士, 研究方向为科技政策与管理。

改革中获得的成功经验被推广。作为城市经济体制改革的重要内容,在“科学技术工作必须面向经济建设^[6]”战略方针指导下,承包制在科技体制中也得到推行。国家科学技术委员会与国家经济体制改革委员会于当年联合颁布《关于开发研究单位由事业费开支改为有偿合同制的改革试点意见》,规定试行所长负责制,纯收入不上交以扩大试点单位的自主权^[7]。自此开始中国科研院所改革,迄今已历 32 年。

2013 年中国经济体制改革步入深化“使市场在资源配置中起决定性作用”阶段^[8],为顺应发展需要,中共中央和国务院 2015 年提出“加快科研院所分类改革,建立健全现代科研院所制度^[9]”的新要求。改革借助政策推动,政策主体选择政策工具与执行方式作用于政策客体(科研院所等),以期实现其所设定的政策目标。政策主体及其相互政策合作是推动该项改革的主要动力来源之一,其政策行为逻辑与政策合作关系对该项改革具有深远影响。

本研究以 1984 - 2015 年期间中央政府机构颁布的科研院所改革政策文献为样本,根据发文数量变化概括改革历程,做出阶段划分;按阶段量化统计发文主体,基于政策主体结构变化明晰该项改革“由谁推动?”;运用社会网络分析软件 Pajek 描述该项改革的政策主体合作网络,概括阶段差异以说明“如何推动?”;North 将制度变迁视为制度与组织在既定制度结构下连续交互作用的结果,科研院所改革是针对特定组织的渐进改革,藉此运用该理论解释政策主体结构与合作阶段变化的原因。

1 文献综述

评价科研院所改革的绩效,探寻实现此项改革目标的有效途径是改革实践中必须解决的两个关键性问题,相关研究也以此为中心议题。关于科研院所改革绩效的评价,部分学者以组织创新能力为评价对象,他们基于企业的组织性质进行分析,李丛笑认为企业化转制使科研院所私营部门性质与公共研发的准公共品特征之间矛盾尖锐,以至面临发展困境^[10]。而郭向远则认为企业化转制使得大部分技术开发类科研院所成为技术创新的主体^[11]。Baark 认为改革长期致力于提升技术研发的商业化利用效果,科研院所回应市场技术需求的效率得以提升^[12]。Fan 指出改革通过优化国家创新系统促进

了科研院所与企业间联系,科技创新得益于有效激励^[13]。

有学者对科研院所改革做微观分析,如薛澜和陈坚从组织使命定位、运行模式、治理结构等三个分析维度,对 80 家科研院所进行问卷调查,发现科研院所分类改革的根本目标尚未实现^[14]。Jiang 等认为不同类型的科研院所转制后的研发任务存在显著区别,商业导向与公益导向分化明显^[15]。郑霞和吴新玲以科研院所科研人员的科研行为为研究对象,问卷调查广东省科研院所 114 位科研人员承担科研项目、获得研究经费支持、科技成果转化效果等情况,发现存在经营性收入扩大、企业委托项目增多、科研成果“内循环”等现象^[16]。

对改革途径的探讨,部分学者认为市场化改革首要在于为市场机制发挥作用创造先决条件,即简政放权。如李慧聪和霍国庆对转制科研院所运行中的所有权控制和行政干预进行专题研究,认为改革就是“去行政化”的过程^[17]。Lion 提出社会经济增长要求行政组织下放权力和改进监管^[18]。

部分学者认为政府对科研院所简政放权是手段,提高公共研发效率才是目的。放权的前提是存在适宜担当公共品生产者责任的组织。因此,简政放权受制于科研院所转制水平,以及和市场机制相适应的组织治理结构发展状况。如杨大庆在分析转制科研院所的经营能力和创新能力基础上,提出产权配置对科研院所运行绩效具有关键性影响,应深化产权改革,以资产管理模式运营^[19]。张明火提出科研院所改革取得成功的关键在于建立并完善国有资产出资人制度,实现法人治理^[20]。Beck 等提出促进自我强化的组织变革过程会增加进一步变革的可能性^[21]。Gao 和 Tisdell 认为科技系统与经济系统相互作用,推动科技体制改革是经济体系市场化改革的要求^[22]。

改革科研院所是使其适应市场经济环境以有效服务经济,因此科研院所参与公共研发资源配置方式与利用效果变化多成为研究对象,如研发经费和运行模式。部分学者针对科研院所改革的相关具体政策实施情况进行了分析,如分配制度、治理指导政策、创新政策等。

组织治理结构服务于组织功能的发挥,组织的功能则取决于制度设定与运行,相关研究对此均有较深入的研究。然而,渐进式是中国改革的基本途径,科研院所实现组织再造并非一蹴而就,而是渐变

实现。制度为利用机会实现特定目的而创设组织,组织一旦从制度中受益便会维护制度,与之形成共生关系,而制度所提供的激励机制进一步强化该共生关系。在组织实现特定目的过程中,对机会集合会随着认识水平与情势发展而变化。出于利用机会以谋利的需要,组织也会意图修改制度,此时组织便成为促进制度变迁的代理人。共生关系与对机会集合变化的认识与反馈合力引起制度变迁^[23]。在市场化目标导向下,官僚组织间的合作博弈与经济行为规律共同影响,形成科研院所改革的政策实践逻辑,该逻辑决定科研院所治理结构和组织功能阶段性制度安排。对该实践逻辑及其成因目前尚待深化研究。

2 政策演化阶段划分

根据制度变迁理论,基于制度与组织间的“共生关系”和“机会集合变化”进行分析。“共生关系”意味着相互依赖,共存互利。科研院所改革不只是科研院所与行政归口管理部门间关系的调整,而是科研院所与归口管理部门所属的行政管理体制关系的重构,因此多以行政部门间跨部门合作方式实施。政策是政府推动改革的主要工具,政策文件是政策的载体,发文机关即政策主体。“单独发文”与“联合发文”是政策文件的主要发文方式,体现改革的系统性,是科研院所与行政体制的“共生关系”变化的反映。主动改变“共生关系”的行为主体即该项改革的推动者。

科研院所作为计划经济的产物,长期依附于按归口管理原则所形成的行政体制而发展,行政体制主要由经济管理部门与公共事业管理部门构成。进

行科研院所组织再造的作用在于调整其与市场的关系,这必然涉及行政管理部门权力调整,影响科研院所市场行为能力。该项改革中,经济管理部门与公共事业管理部门间的联动形成政策主体合作网络,该网络变化反映科研院所的机会集合变动。换言之,机会集合变动是推动该项改革所产生的结果,藉此可明晰改革是如何推动的。

清华大学政府文献中心研发,2010年通过国家教育部科技成果鉴定的“政府文献信息系统”完整收录了1949—2010年间中央政府机构科技政策文献,并汇编为《中国科技政策要目概览》^[24]。国家图书馆“中国政府公开信息整合平台”则收录了自2008年实施《中华人民共和国政府信息公开条例》以来,中央政府机构已公开的主要文件。以“科研院所”“科研机构”和“研发机构”等为关键词,检索1984—2010年间《中国科技政策要目概览》收录文件和2011—2015年间“中国政府公开信息整合平台”数据库文件,再根据内容直接且密切相关原则筛选,得到1984—2015年中央政府机构科研院所改革政策文件293件。

统计分析文件年度分布数量(图1),2006年最多(19件),1991年最少(2件),年均发文9.16件,由图可知共有8个政策数量峰值年份。实施五年经济社会发展规划是中国推进改革的主要方式之一,中国公共政策常以五年计划为单位形成政策周期。科研院所改革始于执行第六个五年计划期间,迄今历经六个五年计划。从科研院所改革的起源可知,其本质是为适应经济体制市场化改革所实施的组织再造。将八次政策密集期的政策目标分别置于各自所处的五年计划历史背景中,科研院所改革历程可分为四个阶段。

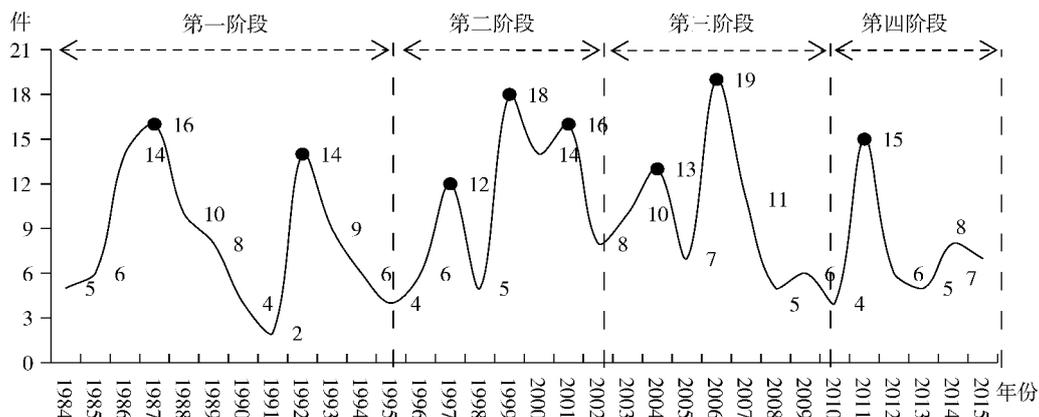


图1 1984—2015年间中国科研院所改革文本数量年度分布

1984 - 1995 年为第一阶段。该阶段科研院所改革是在逐步承认市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用背景下推动,着力“组织结构调整和人才的合理分流^[25]”以由市场配置。为此,1987 年国务院颁布《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》和《关于推进科研设计单位进入大中型工业企业的规定》,推动技术开发型科研机构企业化转制,形成首次政策密集期。1992 年为实现中共十四大提出的“通过深化改革,建立和完善科技与经济有效结合的机制^[26]”目标,《国家中长期科学技术发展纲领》确立“科技体制改革的核心是建立新的运行机制,把完善计划管理和加强市场调节有机结合起来,充分发挥两者的协同优势”。1987 年以来的科研院所企业化转制实践被概括为四种基本途径予以推广,由此再次形成政策出台密集期。

1996 - 2002 年为第二阶段。1996 年 10 月国务院《关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》强调“科技体制改革以独立科研机构特别是中央部门所属科研机构为重点”,次年继续为推动企业化转制以及相应调整组织运行机制而形成第三次政策密集期。1998 年因行政机构改革引发原隶属于中央政府机构的 242 个科研院所,以及所有隶属地方政府的科研院所转制,从而在 1999 年形成第四次政策密集期。2001 年为全面完成转制,再次形成政策出台密集期。

2003 - 2010 年为第三阶段。2003 年“社会主义市场经济体制初步建立^[27]”。该阶段在完善市场机制目标导向下,着力深化科研机构改革,建立现代科研院所制度^[28]。在中共十六大与国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006 - 2020 年)颁布后,着力完善组织运行机制与配套政策而先后形成两次政策出台密集期。

2011 年以来为第四阶段。该阶段在全面深化改革的形势下,通过科研院所分类改革^[29],尤其是应用型技术研发机构市场化和企业化^[30]以促进国家创新体系建设。

四个阶段联合发文数在发文总数中所占比重为,1984 - 1995 年为 34.04%,1996 - 2002 年上升至 47.30%,2003 - 2010 年回落到 36.23%,2011 - 2015 年进一步下降至 34.15%。这表明 1996 - 2002 年间政策合作更为频繁,是该项改革的政策关键期,科研院所的机会集合调整政策出现突变。其它阶段则相对处于渐进演化状态。本文统计部门联

合发文,分阶段分析该项改革中部门间合作情况,进而明晰推动科研院所“机会集合”调整的政策过程。

3 政策主体阶段演化分析

3.1 政策主体结构

由于历经多次国务院机构改革,统计文件发文机关数量时根据机构沿革与部门管理职能承袭沿革关系予以归并,如 1984 - 2015 年间国家人事部门涉及人事部、劳动人事部、劳动部、劳动与社会保障部等。1984 - 2015 年间总共发文 293 件,其中 187 件文件为单独发文,占总发文数的 63.82%,共涉及 33 个机关,平均每个机关发文 5.67 件。33 个机关中有 7 个发文机关发文数量超过平均数,其单独发文总数占总发文量的 42.66%,其中科技部 42 件,国务院(含批转) 32 件,中国科学院 24 件,国家税务总局 9 件,财政部和环保部各 8 件,农业部 6 件。单独发文数占发文总数中,国务院(含批转)占 10.92%,由此可见国务院统筹,行政体制条块多头推进是政府推动该项改革的主要方式。

106 件文件为联合发文,占总发文数的 36.18%,共涉及 40 个机关。机关参与联合发文频数合计 292 次,每个机关平均参与联合发文 7.3 次。2 个机关联合发文是联合发文的主要形式,共 64 件,占联合发文总数的 60.38%,其中又以科技部和财政部联合发文居多。有 7 个机关参与联合发文数量超过平均数,参与联合发文频数合计 224 次,占机关参与联合发文频数的 76.71%。其中科技部参与 82 件,财政部参与 68 件,国家税务总局参与 23 件,国家人事部门参与 18 件,商务部参与 13 件,国家发展与改革委员会参与 11 件,海关总署参与 10 件。统计各部门发文总数中联合发文数占比,有四个部门以联合发文作为主要发文形式,国家人事部门所有相关文件均为联合发文,财政部为 89.47%,国家税务总局为 71.88%,科技部为 66.13%。比较机关发文方式,单独发文比联合发文多 81 件,占总发文数的 27.65%,这表明部门间协同合作是推动改革的辅助形式。

分析机关发文数(含单独发文数和参与联合发文数)在发文总数中的占比(表 1),科技部为 42.32%,财政部为 25.94%,国家税务总局为 10.92%。进一步分析三个国家部委联合发文数量结构,分别由三个机关牵头的联合发文共计 76 件,占联合发文总数的 71.7%。财政部参与了

62.79% 由科技部牵头的联合发文,科技部参与了 53.13% 由财政部牵头的联合发文,国家税务总局参与了 43.75% 由科技部牵头的联合发文。由此可见,科技部、财政部、国家税务总局间的合作是联合

发文的主要形式。上述三个部门同时也是主要的单独发文机关,它们的单独发文数总和占发文总数的 31.55%,参与发布文件数占发文总数的 53.24%,是该项改革的主要推动者。

表1 科技部、财政部、国家税务总局发文情况统计

(单位:件)

发文机关	发文数量			联合发文(牵头)			
	合计	单独发文	参与联合发文	合计	科技部参与数	财政部参与数	国家税务总局参与数
科技部	124	42	82	43	—	27	7
财政部	76	8	68	32	17	—	14
国家税务总局	32	9	23	1	1	0	—
三个部门参与发文总数	156	59	97	76	—		

3.2 政策主体合作网络

将多个发文机关联合发文相应转化为多次两两合作进行统计,运用社会网络分析软件 Pajek 测量连通度、节点权重、网络密度等指标。绘制科研院所改革四个阶段中的政府部门合作网络,进一步描

述主要政策推动者在各阶段的合作特点及变化。统计分析各阶段网络特征值(表2),联合发文机关合作网络的节点数、连线数及线值数等均呈倒“U”形曲线变化。1984—2002年期间上述指标呈上升趋势,此后下降。

表2 科研院所改革政策发文部门合作网络分析

阶段(年)	节点数	连线数	线值数	平均路径长度	网络密度
1984—1995	17	36	71	1.689	0.265
1996—2002	26	88	166	1.715	0.271
2003—2010	20	48	91	1.714	0.253
2011—2015	15	36	53	1.633	0.343

网络节点数表示联合发文涉及的发文机关数量。四个阶段中,2011—2015年阶段节点数最少,仅15个;1996—2002年阶段最多,达26个。与国务院工作部门数量变化相比较,1982年国务院机构改革,国务院工作部门(包括组成部门、直属特设机构、直属机构、特设机构、直属事业单位、议事协调机构单设的办事机构)共有61个,此后又进行了六次机构改革,工作部门数量变化相对稳定^[31],波动较小。1988年为67个,1993年为59个,1998年为62个,2003年为66个,2008年为66个,2013年为64个。这表明节点数量出现较大变化并非机构改革所致。

连线体现发文机关间存在合作关系。连线数表示发文机关之间的合作组合数,线值数反映合作发文次数。这两项指标均与节点数变化趋势相近,未呈现持续上升。这同样反映出政策主体合作除1996—2002年间明显强化,在其它阶段相对稳定。

网络平均路径长度是网络中所有节点对之间的平均最短距离,它表征网络连通性。数据显示1984—2010年期间,网络平均路径长度不仅未随节点数增加而缩小,反而增大,该情形直至2011年后才有所改变。这表明政策主体之间存在一定的合作障碍。

网络密度体现网络中节点之间联系的紧密程度。数据显示1984—2010年间网络密度波动较小,这表明政策主体间的合作密切程度并未随着政策主体数量增多而加强。2011年后该情形有改变,网络密度大幅提升,意味着政策主体间的合作密切程度加强。

节点与其他节点合作次数即节点权重,它反映节点在网络中的重要程度。测度合作网络图中的节点权重并予以排序(表3),科技部和财政部权重一直稳居前两名;国家税务总局及国家人事部门始终位居前五名之列。2003年后国家人事部门节点权

重序位有所下降,海关总署稳居第四位。藉此,从发
文机关关联上进一步证实科技部、财政部、国家税务

总局是科研院所改革的主要推动者,国家人事部门
与海关总署是政策合作的积极参与者。

表 3 1984 - 2015 年部分重要节点权重

权重排序	1984 - 1995		1996 - 2002		2003 - 2010		2011 - 2015	
	节点	权重	节点	权重	节点	权重	节点	权重
1	科技部	39	科技部	67	财政部	40	科技部	17
2	财政部	33	财政部	48	科技部	38	财政部	16
3	国家税务总局	11	国家人事部门	46	国家税务总局	17	国家税务总局	11
4	国家人事部门	11	国家经贸委	24	海关总署	15	海关总署	11
5	国家体改委	7	国家税务总局	17	国家人事部门	11	国家人事部门	6

绘制 1984 - 2015 年间科研院所改革政策主体
发文合作网络图(图 2),图中政策主体之间合作发
文次数越多,连线越粗;政策主体的合作伙伴越多,

节点显示越大。据图显示科技部和财政部形成政策
发文合作轴心,经济管理部门比非经济管理部门更
深入地参与政策发文合作。

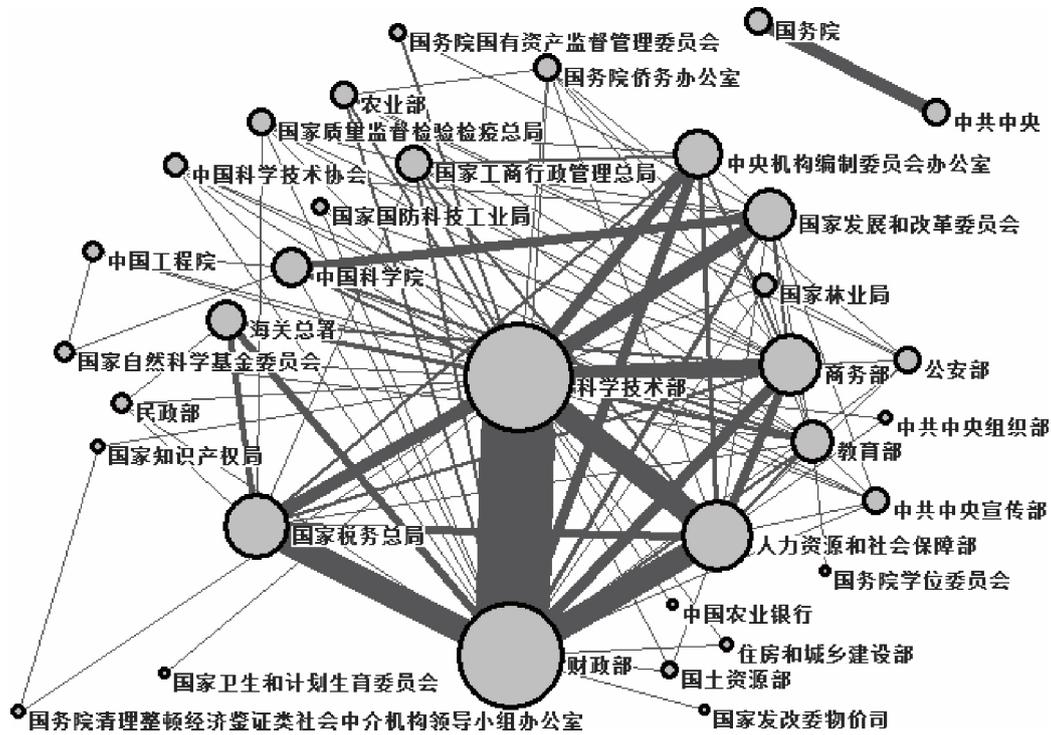


图 2 1984 - 1995 科研院所改革政策发文部门合作网络图

分别绘制四个阶段政策主体发文合作网络以发
现阶段性特点,进而概括其演化的逻辑。

(1) 1984 - 1995 年期间政策主体发文合作网络
图(图 3),发文机关共有 17 个,多为政府经济管理
部门。国家科委与财政部已形成政策发文合作网络
轴心;依托网络轴心,国家税务总局、国家人事部门、
国家经济体制改革委员会形成政策主体发文合作网
络主干;部分经济管理部门参与改革,形成合作网络

外围。这表明国家科委与财政部发挥着系统统筹作
用,国家经济体制改革委员会作为协调和指导经济
体制改革的综合性专门机构,主要与国家科委联合
发文,这反映该项改革是经济体制改革的重要组成
部分,改革相应受经济逻辑主导。

(2) 1996 - 2002 年期间政策主体发文合作网络
图(图 4),政策主体发文合作网络结构保持稳定,但
有两个变化。第一,作为行政管理体制改革的主要

推动者,中央机构编制委员会参与政策主体发文合作,但其节点权重未进入前五名。这表明该项改革仅依靠市场机制的作用难以实现改革目标,借助行政体制推动改革还需要与行政逻辑相符。第二,除政府经济管理部门外,教育部、卫生部、国务院学位

委员会等政府公共事业管理部门,中国科学院、中国工程院、国家自然科学基金委员会等国有事业单位以及总装备部等国防部门较多参与政策主体发文合作。改革的广度与深度均明显提高。

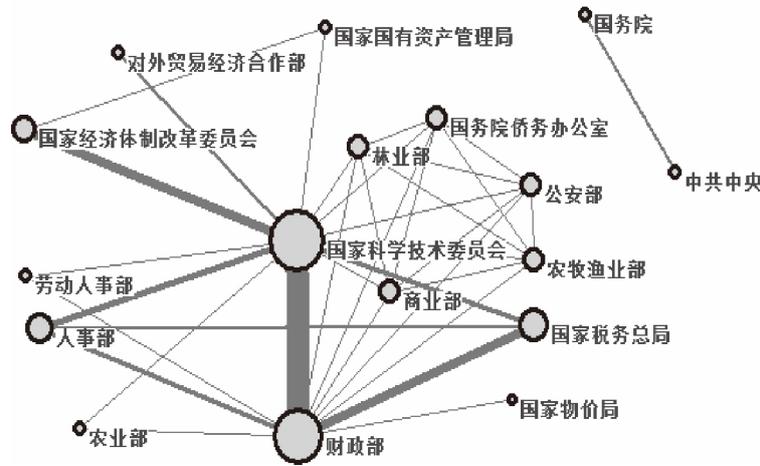


图 3 1984 - 1995 年科研院所改革政策主体发文合作网络

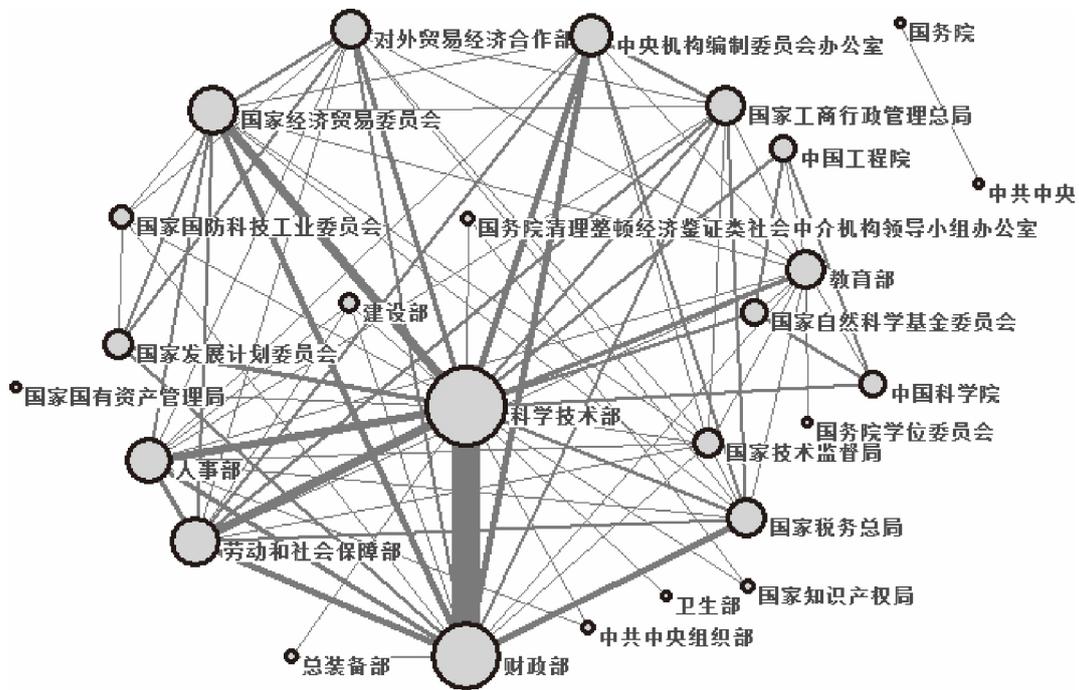


图 4 1996 - 2002 年科研院所改革政策主体发文合作网络

(3) 2003 - 2010 年期间政策主体发文合作网络(图 5),产业行政管理部门已未出现,这表明科研院所改革进入新阶段,经济逻辑在改革中的作用在强化。中央机构编制委员会仅与网络轴心建立合作关系,由此可见网络轴心在担负驱动市场化经济改

革任务的同时,也承担了推动行政改革的责任。与此同时,作为主要行使指导总体经济体制改革职能的国家发展和改革委员会与教育部、中国科学院、中国科学技术协会等非经济管理部门建立合作关系,表明改革的系统性增强。

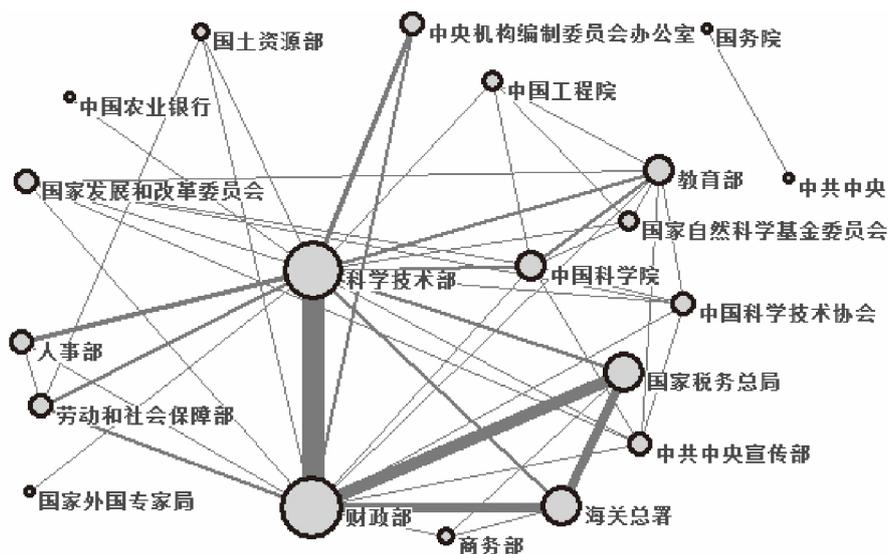


图 5 2003 - 2010 年科研院所改革政策主体发文合作网络

(4) 2011 - 2015 年期间政策主体发文合作网络图(图 6),网络结构保持稳定,但有两个变化。第一,与财政部直接建立合作关系的部门由 13 个减少为 5 个,国家发展和改革委员会与其已无直接政策合作,其与科技部的合作则依然密切。这表明通过

财政推动改革的主要手段已逐步由直接干预转为间接调控。第二,该阶段中央机构编制委员会未参与发文合作,由此反映随着事业单位分类改革的深化发展,推动转制以调整科研院所组织属性,优化行政体制已不是该项改革的主要目标。

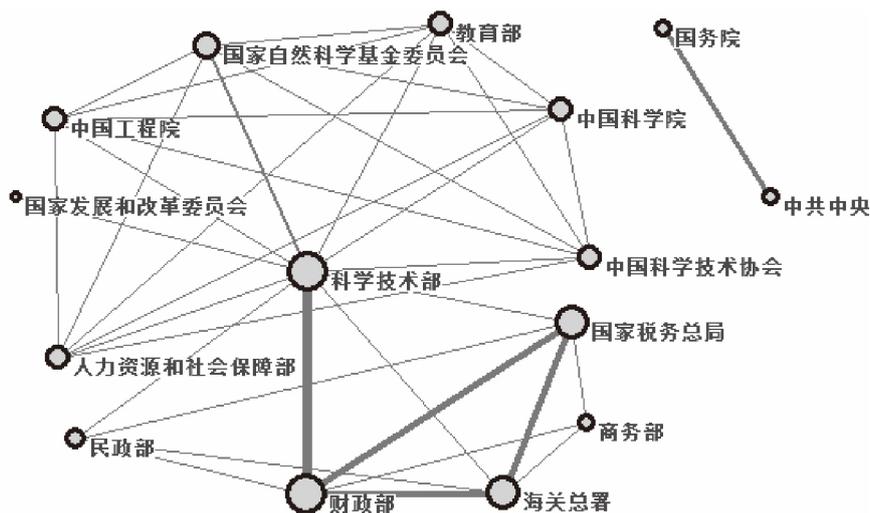


图 6 2011 - 2015 年科研院所改革政策主体发文合作网络

四个阶段政策发文合作网络结构变化呈现三个演化逻辑特征。第一,经济体制改革导向,行政机构改革推动;第二,行政体制架构下自上而下的改革,先行着力转变科研院所组织属性,后续重在调整政府管理职能;第三,从条块并举开始,在分类推进过程中逐步强化改革的综合协调性。

4 讨论

科研院所多在计划经济体制下创生,计划经济体制下亦相应形成特定的产权安排,科研院所、特定的产权安排与计划经济体制之间原本存在牢固的共生关系。经济体制转轨背景下科研院所改革从组织

再造着手,将科研院所改造成市场经济体制下运行的组织。其优点在于在完善市场机制过程中培育市场主体,市场主体对市场机制更易适配;其缺点在于计划经济体制的影响对科研院所改革所造成的阻碍更多。

统计结果显示总发文数中 63.82% 为单独发文,但单独发文主体主要集中于科技部等 7 个非产业管理部门。这表明科研院所与行政管理体制间的共生关系已大为弱化。与科研院所共生的对象是行政管理体制,而非行政管理体制中的条块。对市场“机会集合变化”有关键性影响的国家税务总局成为政策主要推动者,这表明科研院所、政府以及市场三者间的关系被调整重构,以期以科研院所替代政府部分科技资源配置作用。

“自上而下”与“自下而上”是推动改革的两种主要途径。“自下而上”可因地制宜地以问题为导向,从局部试错到整体渐进改革。实践中以该种途径实现倒逼经济体制改革,历经“计划经济为主,市场调节为辅”“有计划的商品经济”“市场经济”阶段发展。“自上而下”更易于统筹,多以目标为导向,谋求系统推进。科研院所改革以市场化为导向,其逻辑虽遵循经济理性,但产业经济管理部门始终未成为主要政策推动者,充分证明其发展是行政体制驱动的结果。而经济逻辑的作用弱于行政规律的影响,反映行政体制简政放权不足。

“自下而上”的渐进式经济体制改革以有限理性为基础,“自上而下”的建构式科研院所改革则以完全理性为基础。由于科研院所改革为适应经济体制改革,因此支持科研院所改革的完全理性的限度与范围,受制于经济有限理性的发展水平。因此,科研院所改革需强化与经济体制市场化改革的协同。

在条块结构的行政体制下,推进改革的难点之一在于协调。财政部成为主要政策推动者之一表明财政预算是协调条块统筹推进的主要工具。在 1999 年预算改革之后,人大预算监督力度加强,财政部门的预算自由裁量权大为缩小,条块分管领导以非正式方式干预预算的能力间接受到约束。在以部门为基本预算单位的条件下,借助预算协调部门行为的作用有限。政策聚焦点在 2003 - 2015 年间变化较小反映出科研院所改革进展迟滞,正是在此之后。而单独发文数量远多于联合发文,联合发文又以科技部和财政部合作为主也佐证部门协调存在障碍。

综上所述,科研院所已步入产权改革深化阶段并在该阶段受阻。究其原因在于科研院所改革依靠行政体制推进,而行政体制改革滞后于经济体制改革。因此,进一步简政放权以打破行政体制束缚,优化部门协调手段,基于市场逻辑深化科研院所改革,强化与行政体制改革的适配性,理应成为今后改革的方向。

5 政策建议

第一,在事业单位分类改革背景下,科研院所改革的重点任务已由技术开发类科研机构企业化改制,转为从事公益服务的科研院所法人化。法人化的要旨正是在于独立责任,自主经营,自负盈亏。具有自主处分财产的能力是实现要旨的必要条件。由于目前还存在技术难于准确估值的问题,加之资本市场价格机制不完备,抑制了技术产权制度发展。2016 年国务院《关于完善产权保护制度、依法保护产权的意见》在政策原则上做出了进一步有利于市场化发展的规定,但无形资产的专业性与特殊性需要有针对性地制定具体措施。此外,明晰产权与公共服务供给之间的冲突也需要有可操作性的制度化解决办法。

第二,国务院办公厅印发的《关于知识产权综合管理改革试点总体方案的通知》已确立“问题导向”原则,提出“选择若干个创新成果多、经济转型升级步伐快、发挥知识产权引领作用和推动供需结构升级成效显著的地方,开展知识产权综合管理改革试点”这表明产权改革选择了“自下而上”的方式,授权先试先行。应率先支持东部地区科研院所深化改革包括知识产权在内的产权改革。

第三,在强化预算在科研院所改革过程中的协调作用同时,优化行政流程以完善协调机制,增加协调途径。通过简政放权,使市场机制替代行政体制发挥作用。可着力将科研院所改革与技术市场机制完善相整合,同步推进。仅规制产权归属虽然可促进控制权与收益权分离,提高技术应用率,但是没有健全的市场机制,两权分离后所产生的冲突将会无法化解。

参考文献:

- [1] 世界知识产权组织. 2011 年世界知识产权报告: 变化中的创新格局 [R]. 日内瓦: 世界知识产权组

- 织 2011.
- [2] GOV. UK. Realizing our potential: A strategy for science, engineering and technology [R]. London, Her (His) Majesty's Stationery Office, 1993.
- [3] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编(第九册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1993: 518.
- [4] 中国共产党中央委员会, 中华人民共和国国务院. 关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2006, (9): 4.
- [5] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编(上) [M]. 北京: 人民出版社, 1982: 67.
- [6] 赵紫阳. 经济振兴的一个战略问题 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 1982, (17): 727.
- [7] 国家科学技术委员会, 国家经济体制改革委员会. 关于贯彻《关于开发研究单位由事业费开支改为有合同制的改革试点意见》的通知 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 1984, (15): 727.
- [8] 中国共产党中央委员会. 关于全面深化改革若干重大问题的决定 [J]. 求是, 2013, (22): 3-18.
- [9] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 中办国办印发《深化科技体制改革实施方案》[N]. 人民日报, 2015-9-25(18).
- [10] 李丛笑. 转制科研院所“十二五”期间的重新定位与发展模式探析 [J]. 科学管理研究, 2011, 29(1): 53-57.
- [11] 郭向远. 我国科研院所改革的实践与思考 [J]. 行政管理改革, 2012, (4): 15-17.
- [12] Baark E. Technology and entrepreneurship in China: commercialization reforms in the science and technology sector [J]. Review of Policy Research, 2010, 18(1): 112-129.
- [13] Fan P. Innovation capacity and economic development: China and India [J]. Economic Change and Restructuring, 2011, 44(1): 49-73.
- [14] 薛澜, 陈坚. 中国公立科研机构转制改革是否完成? ——基于使命、运行、治理分析框架的实证研究 [J]. 公共管理评论, 2012, (2): 49-64.
- [15] Jiang R, Tortorice D L, Jefferson G H. Restructuring China's research institutes [J]. Economics of Transition, 2016, 24(1).
- [16] 郑霞, 吴新玲. 公共科研机构异化研究——广东省科研机构问卷调查分析 [J]. 科技管理研究, 2014, 34(22): 76-78.
- [17] 李慧聪, 霍国庆. 现代科研院所治理: 内涵、演进路径及量化体系 [J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36(8): 10-17.
- [18] Liou K T. Administrative reform and economic development: Concepts, issues and the national experience [J]. Review of Policy Research, 2005, 16(2): 1-18.
- [19] 杨大庆. 我国转制科研机构产权制度改革研究 [J]. 创新科技, 2013, (9): 12-13.
- [20] 张明火. 香港现代科研机构的非营利运营模式及启示——以香港研发中心为例 [J]. 中国科技论坛, 2013, (9): 38-43.
- [21] Beck N, Bruderl J, Woywode M. Momentum or deceleration? Theoretical and methodological reflections on the analysis of organizational change [J]. Academy of Management Journal, 2008, 51(3): 413-435.
- [22] Gao Z, Tisdell C. China's reformed science and technology system: An overview and assessment [J]. Prometheus, 2004, 22(3).
- [23] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海: 上海三联书店, 1994: 9.
- [24] 苏竣, 黄萃. 中国科技政策要目概览(1949-2010年) [M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2012.
- [25] 中国共产党中央委员会. 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 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 1993, (28): 1286.
- [26] 江泽民. 加快改革开放和现代化建设步伐夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告 [J]. 求实, 1992, (11): 1-16.
- [27] 中国共产党中央委员会. 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 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2003, (34): 4.
- [28] 中华人民共和国国务院. 国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年) [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2006, (9): 29.
- [29] 中国共产党中央委员会, 国务院. 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 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015, (10): 11.
- [30] 中国共产党中央委员会. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2013-11-16(1).
- [31] 何艳玲. 中国国务院(政务院)机构变迁逻辑——基于1949-2007年间的数据分析 [J]. 公共行政评论, 2008, (1): 132-155.

Research on the policy subject in China's reform of scientific research institutes

WANG Fu - tao¹, PAN Zhen - sai¹, WANG Yan - xia²

(1. School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China;

2. School of Political Science and Public Administration, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The policy document reflects policy target and logic. The central government documents which are focused on reform of scientific research institution from 1984 to 2015 are used as the sample data and the reform process is divided into four stages. By using the institution change theory of D. C. North, the reform logic and difference among several stages are analyzed on the base of policy subject, cooperation network and policy theme. The Study shows that the reform is dominated by economic rationality, coordinated by the state council, pushed by the administrative system which is fragmented and there exists obstacle in different public sectors' cooperation. During the period of 1984 - 2002, the policy documents were designed to achieve the organizational reconstruction of scientific research institutes. After that, the property right system which is much accounted of is intended to be improved. However, the reform gets into stagnant because of the backward administrative system. Moreover, it's no doubt that the reform of scientific research institution should be consistent with the marketization of economic system and related policy suggestions are put forward.

Key words: scientific research institute; policy subject; text analysis; evolution

(上接第 661 页)

[16] Maniadakis N, Thanassoulis E. A cost Malmquist productivity index [J]. European Journal of Operational Research, 2004, 154(2): 396 - 409.

[17] Thanassoulis E, Shiraz R K, Maniadakis N. A cost Malmquist productivity index capturing group perform-

ance [J]. European Journal of Operational Research, 2015, 241(3): 796 - 805.

[18] 钱雪亚, 缪仁余. 人力资本、要素价格与配置效率 [J]. 统计研究, 2014, 31(8): 3 - 10.

Price distortion and resource mismatch inhibit innovation productivity in China?

LI De - shan, DENG Xiang

(School of Economics of Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Innovation is an important means to release the reform dividend. Only to break the bottleneck of factors and resources could stimulate the vitality of innovation. In this paper, by introducing the relative price to study the relationship of price distortion, mismatch of resources and innovation productivity. Firstly, this paper uses Global Cost Malmquist Luenberger model to decompose the innovation productivity and then uses the panel Tobit model to analyze the main influencing factors of innovation efficiency. The study found: the primary factors restricting innovation productivity progress is the efficiency of recourse allocation, price distortion directly affects the efficiency of recourse allocation; The efficiency of innovation can be improved by the improvement of market rate, opening degree and the level of human capital. The level of infrastructure construction and the degree of freedom of trade have led to the decline of innovation efficiency.

Key words: price distortion; resource allocation; innovation productivity; panel tobit