

农业科研机构“一所两制” 管理模式研究

欧阳欢 著

中国农业科学技术出版社

文科研究所——所長室

管理形式研究

田中新一 著

中國青年出版社

农业科研机构“一所两制” 管理模式研究

欧阳欢 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业科研机构“一所两制”管理模式研究/欧阳欢著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2008
ISBN 978-7-80233-478-6

I. 农… II. 欧… III. 农业科学-科学研究组织结构-管理体制—体制改革—研究—中国 IV. S-24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 005028 号

责任编辑 梅 红

责任校对 贾晓红 康苗苗

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)62150862 (编辑室) (010)68919704 (发行部)
(010)68919703 (读者服务部)

传 真 (010)62189012

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 新华书店北京发行所

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850 mm × 1 168 mm 1/32

印 张 10.625

字 数 200 千字

版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

定 价 20.00 元

——《版权所有·翻印必究》——

前 言

农业科研机构的改革,是我国社会公益性研究机构科技改革向深层次推进的重要领域之一。1985年,《中共中央关于科学技术体制改革的决定》要求“经济建设必须依靠科学技术,科学技术必须面向经济建设”。经过20年的科技体制改革,我国科研机构的组织结构和运行机制已发生重大变化。市场需求对研究开发的导向作用不断增强,科研机构面向市场的自我发展活力有所提高。但是,科技与经济脱节的问题还没有从根本上得到解决,科研机构管理体制仍然存在着条块分割、分散重复、人员过多、效率不高、面向市场的机制不完善等问题。随着全球经济一体化和新经济的发展,我国农业科技面临的形势、对象和任务也发生变化。如何适应地区经济发展趋势,抓住机遇,深化农业科研体制改革,利用自己科技资源优势,实施资源开发与科技成果转化平台建设及农业持续发展技术研究,促进科技与经济相结合,加快农业科技进入市场化农业的步伐,提高整体效率和效益,实现地区农业和农村经济的两个根本转变,迫切需要农业科研机构有新的改革思路、新的发展观点和新的管理举措。

“一所两制”是在我国科技体制改革过程中逐步形成和发展起来的,是我国政府所属科研机构(包括农业科研机构)目前普遍存在的一种管理模式。其主要是在一个科研机构(包括研究院和研究所)内部,以国家社会需求相关的科学研究业务工



作与以追求经济效益为目的的开发经营性活动并存,既承担国家任务,又为企业、社会服务。该模式的建立对于农业科研机构的生存和发展具有非常重要的意义,它在解决经费不足、提高职工收入、分流富余人员、提高机构运行效率和活力等方面起到了重要作用。但是“一所两制”的管理模式同时也带来了一些负面作用,主要有科研人员精力分散、公益目标模糊、不利于公共产品的社会效益最大化、不利于经营开发活动的自主自由和规范发展等问题。

经过 20 年的探索和实施,“一所两制”的管理模式步入了成熟阶段。农业科研机构在相当长的时期内,仍然应定位于社会公益性研究机构,实施改革应以国家扶持为主,保持农业科研机构科研事业持续稳定和高水平发展。采用“一所两制”的管理模式,应是现阶段改革过程中主要采取的一种组织形式和管理制度,转为真正意义上的非营利机构还需要较长时间的制度和环境建设的过渡。当前应通过改革创新“一所两制”管理模式,消除“一所两制”带来的负面影响,使从事研究机构加快现代科研院所制度建设,重塑农业技术创新主体,集中力量形成优势学科领域和研究基地,发挥行业技术优势,提高科技创新和服务能力,解决社会发展重大科技问题;使从事开发企业加快现代企业制度建设,增强核心竞争力,加速成果转化,适应市场需求,使之在高新技术产业化和行业发展中发挥骨干作用,更好地为经济建设和社会发展服务。

“一所两制”管理模式成为我国使用频率较高的科技经济术语之一,但是尚未对此问题进行较为系统的探讨。本研究以



科学技术发展论、国家创新体系理论、管理组织理论、产业组织理论、公共物品理论、制度经济学理论、演化经济学理论、产品生命周期理论、“一国两制”理论、组织变革理论、创新理论等基础理论为指导,综合运用系统分析、比较分析、规范分析与实证分析相结合的研究方法,通过对我国农业科研机构“一所两制”现状及问题分析,创新“一所两制”管理模式,提出我国农业科研机构现阶段构建“一所两制”管理模式的基本方案,综合性地为“一所两制”管理模式提供理论上的论证和支撑,为农业科技体制改革提供科学依据和理论支持。全书共分三篇:“一所两制”管理模式分析框架、“一所两制”管理模式创新研究、“一所两制”管理模式绩效评价体系研究。

第一篇的“一所两制”管理模式分析框架部分主要对一些概念进行界定,分析国内外科研机构管理的有关基础理论,总结“一所两制”管理模式的基本理论。分析我国农业科研机构“一所两制”管理模式产生的背景和“一所两制”管理模式的特色。在总结社会公益性研究机构,尤其是农业科研机构“一所两制”改革的探索与实践基础上,对“一所两制”管理模式的适用性进行评判。为“一所两制”管理模式创新研究和实证研究打下基础。

第二篇为“一所两制”管理模式创新研究部分。该部分探索构建“一所两制”管理模式体系的总体思路、基本原则、发展目标,以及“一所两制”管理模式结构设计和创新体系。论述“一所两制”的管理模式下农业科研机构体制创新、机制创新、制度创新、条件建设、团队建设和文化建设的理论、方法和措施,



以促进我国“一所两制”模式的完善和发展。这一部分提出了“一所两制”管理模式创新过程,对“一所两制”管理模式的发展做进一步的探讨和分析,以解决管理体制和运行机制与科技创新跨越发展不相适应的矛盾,形成适应社会主义市场经济、符合科技自身发展规律的新科研管理体制和运行机制要求的管理模式。

第三篇为“一所两制”管理模式绩效评价体系研究部分。该部分通过对现行农业科研机构综合评估体系进行分析,探讨建立与国际先进管理模式基本接轨、符合我国国情、科学化和规范化的科研管理的农业科研机构“一所两制”管理模式绩效评价体系,以更好地对现代农业科研院所科技创新绩效和科技产业绩效贡献和作用做出客观公正的评价,确保农业科研机构“一所两制”管理模式高效、持续发展。

本书是在中国热带农业科学院中央级公益性科研院所基本科研业务费专项“‘一所两制’管理模式创新研究”的研究成果基础上完成的。课题负责人欧阳欢,课题组主要人员有龙宇宙、张平恒、张盛敏。本书由欧阳欢主持撰写,感谢郭安平、方佳、罗金辉、傅国华等专家的指导、审阅,在此表示诚挚的谢意。书中所提出的一些问题还有待今后深入研究,且在编写中存在的缺点和不足在所难免,恳请各位读者和同仁提出宝贵意见,以更好地推进我国农业科研机构的改革与发展。

编者

2007年11月

目 录

第一篇 “一所两制”管理模式分析框架

第一章 相关概念和理论综述.....	2
一、科研机构管理模式相关概念.....	2
二、国内外相关基础理论.....	8
第二章 “一所两制”管理模式产生的背景 和特色	28
一、“一所两制”管理模式产生的背景	28
二、“一所两制”管理模式的特点	43
第三章 “一所两制”管理模式改革的实践 及进展	68
一、“一院(所)两制”管理模式改革的实践	68
二、农业科研机构“一所两制”管理模式 发展趋势.....	111



第二篇 “一所两制”管理模式创新研究

第四章 农业科研机构“一所两制”管理体系的构建	129
一、我国农业科研体系的构成	129
二、“一所两制”管理体系构建总体思路和目标	134
三、“一所两制”管理体系的结构设计	141
第五章 农业科研机构“一所两制”体制创新	148
一、体制创新的内涵	148
二、农业科研机构“一所两制”体制创新的思路	151
三、农业科研机构“一所两制”体制创新的对策	158
第六章 农业科研机构“一所两制”制度创新	175
一、农业科研机构“一所两制”产权制度创新	175
二、农业科研机构“一所两制”组织制度创新	186
三、农业科研机构“一所两制”管理制度创新	197
第七章 农业科研机构“一所两制”机制创新	205
一、农业科研机构运行机制创新的内涵	205
二、农业科研机构“一所两制”机制创新的思路	208
三、农业科研机构“一所两制”机制创新的对策	213
第八章 农业科研机构“一所两制”条件建设	229
一、条件建设的内涵	229
二、农业科研条件的建设	232



三、农业基础设施的建设·····	237
第九章 农业科研机构“一所两制”团队建设 ·····	245
一、团队建设的内涵·····	245
二、高效科研团队的建设·····	249
三、高效企业团队的构建·····	256
第十章 农业科研机构“一所两制”文化建设 ·····	264
一、组织文化建设的内涵·····	264
二、现代科研院所文化建设·····	268
三、现代企业文化建设·····	273

第三篇 “一所两制”管理模式绩效评价 评价体系研究

第十一章 我国科研机构评估现状和借鉴 ·····	281
一、科研机构的评估·····	281
二、组织机构评价(估)的经验借鉴·····	295
第十二章 农业科研机构“一所两制”绩效评价体系的 构建 ·····	302
一、农业科研机构“一所两制”绩效评价体系的 构建·····	302
二、农业科技创新绩效评价指标体系的构建·····	309
三、农业科技产业绩效评价指标体系的构建·····	315
参考文献 ·····	322

第一篇 “一所两制” 管理 模式分析框架

“一所两制”是在我国科技体制改革过程中逐步形成和发展起来的，是我国政府所属科研机构（包括农业科研机构）目前普遍存在的一种管理模式。“一所两制”管理模式成为使用频率较高的科技经济术语之一，但是我国尚未对此问题进行较为系统的探讨。自2001年11月我国开始了公益性科研机构的分类改革，2002年10月农业科研机构被列为第二批分类改革的公益性科研机构。目标是具有面向市场能力的部分从公益类机构内部剥离出去；推动公益类研究由事业型管理模式向高度社会化的非营利型组织管理模式转变。实践表明，这两项创新都不是短期内可以实现的。现实中，不同改革阶段的科研机构，尤其农业科研机构“一所两制”呈现出的不同发展态势，转为真正意义上的非营利机构还需要较长时间的制度和环境建设的过渡，如果急功近利，只能对我国农业造成不良的负面影响。当前应该稳定并创新“一所两制”管理模式，为最终实现改革设计的目标积累条件。因此，很有必要对“一所两制”管理模式的基本理论进行探讨，并就发展特定时期，影响农业科研机构管理模式选择的一些主要因素进行系统地探究。

第一章 相关概念和理论综述

科研机构管理基本宗旨在于最大限度提高科研效率，提高科研设备、成果数据的共享程度和利用率，调动科研人员的积极性，高质量地完成国家战略目标。在进行农业科研机构“一所两制”管理模式分析之前，有必要先对农业科研机构管理模式研究中出现的有关术语给予统一的约定，并就国内外科研机构管理相关理论的研究进展进行介绍，通过深入分析和评价相关理论，为农业科研机构“一所两制”管理模式创新研究建立理论基础和依据。

一、科研机构管理模式相关概念

科研机构管理模式是科研机构在长期的管理实践中形成的独具特色且相对稳定的管理状态和管理式样。其涉及科研机构、管理模式等相关知识，需要我们加予了解和比较。

（一）科研机构相关概念

科研机构是指从事知识生产活动与培养科研人才的群体或社会组织（机构）。建立与现代科技发展要求相适应的科研机构，是提高科研效率、挖掘科研潜力的有效途径。

1. 国外科研机构类型

西方国家的科研体系一般由政府科研机构、大学科研机构、企业科研机构和非营利科研机构组成。



政府科研机构是指由政府直接设立并资助的科研机构，主要承接政府提出的研究和工作任务，能够为政府宏观决策和工作提供相关的数据、资料、管理与咨询及研究成果。政府科研机构主要包括国立科研机构和地方科研机构。国立科研机构由国家（联邦或中央政府）建立并资助，主要从事基础性、综合性、战略性研究和某些高技术、竞争前技术和共用技术研究，围绕经济建设、国家安全与社会可持续发展，提供公共科技产品、行业共性关键技术，体现国家和社会的整体利益，为实现国家目标服务。地方科研机构由地方政府建立并资助，主要是针对地方的特色和优势，为地方的发展服务。

大学科研机构是指由高校建立并资助的，以科学研究为主，同时承担教学及培养高级专门人才等任务的组织，既出成果，又出人才。主要从事基础研究和一些前沿技术领域的应用研究，是基础研究、高技术前沿探索的知识创新与知识传播基地。

企业科研机构是指以企业投资为主的，从事政府不便支持的一些领域或具有一定市场价值的研究方向。主要是应用新知识开发专有性的产品技术和工艺技术，通过市场行为进行技术创新与产业化。

非营利科研机构是指承担政府科技研究的公共研究机构和提供社会技术服务和信息服务的非营利组织。其基本特征有四点，一是组织性，指有正式的组织机构；二是非政府性，指不是政府及其附属机构，也不隶属于政府或受其支配；三是非营利性，指不以营利为目的；四是自治性，指有独立的决策与行使能力，能够进行自我管理。主要从事基础研究、应用基础研究和开发性研究，主要解决社会经济发展中的重要科技问题以及受政府委托的公益性问题和受企业委托的技术难题攻关，直



接为经济社会发展服务。

2. 我国科研机构类型

1986年,原国家科委颁布的《关于科研单位分类的暂行规定》中,将科研机构分为四种类型,即技术开发类型,基础研究类型,多种类型,社会公益事业、技术基础、农业科学研究类型。上述研究与开发机构是指各部门直属的独立经济核算的研究所和直属的研究院下属的研究所。

技术开发类型是指主要从事技术开发工作(含试验发展、设计与试制、推广示范与技术服务及小批量单件常规生产)和近期可望取得实用价值的应用研究工作的单位属技术开发类型。

基础研究类型是指主要从事基础研究和近期尚不能取得实用价值的应用研究工作的单位属基础研究类型。

多种类型是指同时从事上述基础研究、技术开发两种类型工作,其中每种类型工作均占相当的比重,但又均不占明显优势的单位属多种类型。

社会公益型是指凡专门从事社会公益事业、技术基础、农业科学研究的科研机构,统称为社会公益类型。传统的社会公益型科研机构又分为三类,即社会公益事业研究类、技术基础类和农业科学研究类。社会公益事业研究类是指从事医药卫生、劳动保护、计划生育、灾害防治、环境科学等社会公益事业的研究机构。技术基础类是指从事情报、标准、计量、观测等科学技术服务和技术基础工作的机构。农业科学研究类是指进行农业新品种、新技术的研究开发、试验、推广的研究机构。

3. 公益类科研机构

公益类科研机构是在市场经济条件下,向全社会提供关系



国计民生和社会可持续发展,以社会效益为主的科学研究和基础性技术等公共物品的政府协调战略性组织。是一种政府支持的从事公益性科研活动的组织,主要向社会提供公共服务,科研成果具有公共产品的属性,不具有排他性及竞争性。公益性科研机构的科研管理首先具有服务社会、非营利的特征。农业科研机构就是一种典型的公益性科研机构。

公益性研究的内容包括基础研究、应用研究以及技术推广和服务。公益性的定位取决于科研活动的服务对象,即主要服务于社会效益显著而经济效益不明显的行业或产业。同时,由于此类科研机构使用国家的财政资金,因此要最大限度地体现和维护公众利益,为国家的特定战略目标服务。科研项目的立项原则应体现国家的战略目标需求,充分考虑公益科研机构自身的能力与优势所在,同时,资源能否充分利用,研究的成本和预期效益如何等,也是决策的参考因素。在对科研项目的运行进行管理的过程中,中心任务是保持科研工作效率的最大化,保持科技资源得到最佳配置。

(二) 管理模式相关概念

1. 模式的概念

对于“模式(model)”的定义,从《现代汉语词典》来理解,即某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准样式。根据《辞海》,“模”是指制造器物的模型;“式”是指式样、格式的意思。而在不同的文献中,模式的定义多种多样,一些学者认为:“模式通常是指事物的某种抽象与概括,是客观事物脱离了具体内容的某些属性(或规定性、特征)的表述。”(张阳、何似龙,2000年);“所谓模式,是对现实事物的内在机制及事物之间关系的直观和简洁的描述,它是再现现实的一



种理论性的简化形式，可以向人们提供某一事物的整体形象和简明信息。”（李思经，2002年）。还有的学者是这么定义的：“无论是在宏观经济领域还是在微观经济领域，人们习惯将任何一种，无论是在何种层次上，处于何种情况，在何种理论指导下，宏观经济或微观经济的整体或一部分的运行方式、过程或结构都称为一种模式。”（王爱武、田志龙、白瑞征，1999年）。又如美国的科学史学家托马斯·库恩（Thomas Kahn）认为，所谓的“范式”即“得到公众认可的典型模式”。乔尔·巴克（Joel Barker）则把“范式”应用在商业事务中，他认为“范式”“告诉你有一场竞争，这个竞争是什么，怎样赢得这场竞争”。

2. 管理模式的概念

在社会经济管理实践应用中，由于目前中国经济正处于转型期，“管理模式（Administrative pattern）”一词成为使用频度较高的术语之一。事实上，“转型”在一定意义上讲就是探讨、评价、实验、选择不同的管理模式。因此，管理模式在特定时期又被赋予特殊的含义。一些学者认为：“管理模式是指管理者在一定管理思想的指导下，对组织的管理目标、管理对象和管理手段进行整合以推动组织有效运转，在长期的管理实践中形成的独具特色且相对稳定的管理状态。”（郭正朝，2004年）。另几种看法是：“管理模式是管理活动主体思维方式的具体化，是按照人的思维模式建构的人为事物。”（李春花，2000年）；“管理模式是指管理体系，它包括建立科学的组织管理结构、建立科学的内部管理体制、合理的资源配置和形成激励与约束相结合的经营机制。”（李志黎、陈炳文、周新文，1995年）；“管理模式是指在一定思想指导下历史地形成的一些基本的管理模式。主要包括经验管理模式、行政型管