

研究所体制改革

管理干部进修教材

金良浚 季明明 主编



北京现代管理学院
北京城市发展和科技管理咨询研究所

G311
1526

研究所体制改革

一九八六年

编辑说明

《研究所体制改革》一书，根据几年来科技体制改革的经验，遵循《中共中央关于科技体制改革的决定》有关精神，较系统和有针对性地探讨了研究所体制改革的理论和实践问题，有利于更好地适应新形势的需要，搞好研究所各项改革和提高科学管理水平。书中较多地涉及到应用研究与技术开发研究所的改革问题，对其他各类研究所的改革，也有一定的参考价值。

该书曾在研究所所长研讨班上征求过意见，现经修改，可供各类科研机构、各级科技管理部门的领导和管理干部参阅，也可作为广大科技管理干部在职学习进修的教材。由于我们的水平有限，改革也在继续发展中，该书的内容会有不成熟之处，敬请读者给予批评指正。

该书的编写得到国家科委科技管理干部学院马建章同志的指导和帮助。该书作者为中央国家机关及其研究机构有关领导和专家。作者有：胡乐真、于仁伯（第一章）、唐启刚（第二、第四章）、朱传柏（第三章）、张锡麟、王先玉（第五章）、马建章（第六章）、张淑荣（第七章）、赵之林（第八、第九章）、王先玉（第十章）、季明明（第十一章）、张锡麟（第十二章）。钱辉焄同志参加了该书的编辑工作。

该书由金良浚、季明明同志主编。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 经济体制改革与科技体制改革	1
第二节 研究所体制改革	6
第三节 指导改革的认识论和方法论	10
第二章 研究所机制的调整	25
第一节 研究所机制的设想和模型	25
第二节 研究所内部组织结构的调整	39
第三节 研究所与外部机构的改革	48
第三章 所长负责制	61
第一节 实行所长负责制的必要性	61
第二节 所长的责任和权利	66
第三节 研究所党组织的职责和权限	73
第四节 研究所的职工民主管理	77
第五节 正确处理所长、党委、职代会的关系	84
第六节 所长负责制的实施	87
第七节 所长的条件与选拔	90
第四章 研究所的经费来源和技术合同管理	96
第一节 科学技术拨款制度	96
第二节 研究所的经费来源和解决办法	100
第三节 技术合同的形式和管理	111
第五章 研究所经营	124
第一节 研究所经营概述	124
第二节 研究所经营中存在的问题	129

第三节	研究所经营的基本要领	134
第四节	科研课题决策	148
第六章	研究所的技术开发	156
第一节	技术开发工作在研究所的地位和作用	156
第二节	确定技术开发目标的原则	166
第三节	引进技术与技术开发	173
第四节	技术开发的组织管理	180
第七章	技术成果商品化与技术市场	188
第一节	技术成果商品化	188
第二节	技术市场	191
第三节	技术成果的计价及其支付方式	198
第四节	研究所开拓技术市场的对策	200
第八章	研究所的技术经济责任制	207
第一节	技术经济责任制的目的、特点与作用	207
第二节	技术经济责任制的原则、内容与形式	211
第三节	技术经济责任制的基础, 条件与组织	244
第九章	研究所的经济核算制	255
第一节	研究所经济核算的基本原则、 主要内容与指标体系	257
第二节	研究所经济核算的组织管理与改革	271
第三节	研究所科研课题和成果的经济核算	278
第四节	研究所技术经济活动分析	291
第十章	研究所分配制度的改革	300
第一节	研究所分配制度的特点	300
第二节	研究所分配形式的选择与评价	306
第十一章	科技人员管理制度改革	316
第一节	科技人员管理制度改革的指导思想	316

第二节	科技人员的使用	319
第三节	科技人员的流动	327
第四节	科技人员的定量考核	338
第五节	科技人员的培训	346
第十二章	民办科研机构的特点和作用	352
第一节	民办科研机构的产生背景	352
第二节	民办科研机构的特点	353
第三节	民办科研机构的地位和作用	357
第四节	民办科研机构的经营策略	362
第五节	民办科研机构的发展	368

第一章 绪 论

第一节 经济体制改革与科技体制改革

当前，我国的经济体制改革和科技体制改革正在向纵深发展。研究所体制改革是科技体制改革的一个组成部分，也是经济体制改革的一个组成部分。研究所体制改革与科技体制改革和经济体制改革的关系，是局部与全局的关系。因此，每一个投身研究所体制改革的同志都应当对科技体制改革和经济体制改革有一个比较全面的认识。只有这样，我们才能高屋建瓴，胸有全局，自觉地遵照中央的路线、方针和放策，搞好本单位的改革。

一、经济体制改革与科技体制改革的关系

我国的社会主义建设是以经济建设为中心的，因此，我国各个领域的体制改革是围绕经济体制改革进行的，也应与经济体制改革相适应地同步配套进行，其中特别是科技体制改革和教育体制改革与经济体制改革有着十分密切的关系。《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“科学技术和教育对国民经济的发展有着极其重要的作用。随着经济体制的改革，科技体制和教育体制的改革越来越成为迫切需要解决的战略性任务”。打个形象的比喻，经济体制改革与科技体制和教育体制改革的关系是主体与两翼的关系。经济要起飞，必须加速科技发展和人才培养，因此，搞好科技体制改革和教育体制改革，是实现经济

体制改革目标的重要保证。

从另一个角度看，经济体制改革为科技体制改革提供了一个良好的环境。为了加速科技发展，不仅要解决科学技术如何面向经济建设的问题，而且还必须解决经济建设如何依靠科学技术的问题。只有在经济体制改革和科技体制改革同步进行的条件下，才能使“经济建设必须依靠科学技术，科学技术必须面向经济建设”的战略方针落到实处。同时也只有在经济体制改革的条件下，国家才有可能在资金分配和价格、税收、信贷等政策方面采取鼓励研究开发和技术进步的有力措施。

二、经济体制改革和科技体制改革的目的和意义

我国的经济体制改革，目的是为了建立充满生机的社会主义经济体制，以便把我国建设成为一个具有现代工业、现代农业、现代国防和现代科学文化的社会主义强国，走出一条具有中国特色的社会主义的路子来。科技体制改革的目的，用胡耀邦同志的话说，“就是要动员千军万马上山摘桃子”。就是说，要调动广大科技人员的积极性，充分发挥他们的知识和才能，针对生产建设中存在的问题，攻克一批又一批的难关，多出成果，为我国的经济发展作出贡献。这同时表明，评价经济体制改革和科技体制改革是否成功，最根本的标准只能是看是否促进了振兴经济、实现四化的事业。

为了振兴经济，进行这场改革是十分必要的。

社会主义社会的基本矛盾仍然是生产关系与生产力、上层建筑与经济基础之间的矛盾。因此，这场改革，是在坚持社会主义制度的前提下，对生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的环节和有关方面进行变革和调整。不但经济领域如此，科技领域也是如此。众所周知，科学技术是生产力，科学研究和

技术开发活动是生产的特殊方式。在科技领域，同样存在着生产关系、上层建筑与生产力发展的要求不相适应的矛盾，同样需要进行变革和调整。

我国旧的经济体制的主要弊病是：政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场的作用，分配中平均主义严重等等，造成了企业缺乏应有的自主权，企业吃国家的“大锅饭”，职工吃企业的“大锅饭”的局面，严重压抑了企业广大职工群众的积极性、主动性、创造性，使本来应该生机盎然的社会主义经济在很大程度上失去了活力。为了振兴我国的社会主义经济，必须对生产关系的各个环节（包括生产、交换、分配和消费）和各个方面（包括政府机构与企业的关系，企业之间的关系、企业内部的工作秩序和人际关系等）进行必要的变革和调整。为了使生产关系的调整和变革得以顺利实施，必须同时注意在上层建筑领域的某些方面进行相应的变革。

我国旧的科技体制存在着与旧的经济体制相同的弊病。其中最严重的后果是造成科学技术与生产建设严重脱节，使国民经济各部门的技术进步的步子十分缓慢。面对科技战线和科研单位基础薄弱、条件有限，体制又很不合理的现状，为了适应国家四化建设的要求，我们应采取的根本的办法是从改革科技体制入手，提高研究开发工作的活力、效率和效益；在人力、资金、设备等增长不多的情况下，使我国的研究开发能力得到充分发挥，使科学技术工作更好地面向经济建设，增进每一个研究开发项目的经济效益和社会效益。正真如《中共中央关于科学技术体制改革的决定》^①所指出的，当前科技体制改革的

①以下简称为《决定》。

主要任务是：在运行机制方面，要改革拨款制度，开拓技术市场，克服单纯依靠行政手段管理科学技术工作，国家包得过多、统得过死的弊病；在对国家重点项目实行计划管理的同时，运用经济杠杆和市场调节，使科学技术机构具有自我发展的能力和自动为经济建设服务的活力。在组织结构方面，要改变过多的研究机构与企业相分离，研究、设计、教育、生产脱节，军民分割、部门分割、地区分割的状况；大力加强企业的技术吸收与开发能力和技术成果转化为生产能力的中间环节，促进研究机构、设计机构、高等学校、企业之间的协作和联合，并使各方面的科学技术力量形成合理的纵深配置。在人事制度方面，要克服“左”的影响，扭转对科技人员限制过多、人才不能流动、智力劳动得不到应有尊重的局面，造成人才辈出、人尽其才的良好环境。因此，科技体制改革实质上是科技领域生产关系及其相关的上层建筑的变革和调整。这场改革是形成与振兴经济相适应的、具有中国特色的科技体制的必由之路。

三、科技改革的理论依据

中央关于经济体制改革和科技体制改革的决定，创造性地发展了马克思主义科学社会主义理论，在系统地总结国内外社会主义建设的经验教训的基础上，形成了符合我国国情的改革的理论体系，为改革的实践指明了正确的方向。

中央关于经济体制改革的决定指出，“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件”。在这里，明确提出社会主义经济是有计划的商品经济的思想，是理论上的重大

突破，对指导改革具有十分重要的意义。只有从这个基本观点出发。采取相应的措施，才能从根本上克服旧体制的主要弊端。明确了社会主义经济是有计划的商品经济，才有可能改变长期以来国家对企业管得过多、统得过死的不合理现象，才能扩大企业的经营管理自主权，使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力。才有可能突破把计划经济和商品经济对立起来的传统观念，从而自觉地依据和运用价值规律，充分发挥经济杠杆和市场调节的重要作用，形成大的方面管住管好，小的方面放开搞活，统一性与灵活性相结合的社会主义的计划体制。

上述重要理论原则必将对科技体制的改革，产生重大的决定性的影响。这说明，在我国社会主义计划商品经济的条件下，技术成果也不可能不具有商品的属性，技术成果在开发和推广应用的过程中，也不可能不受价值规律的制约。《决定》明确指出：要加速技术成果商品化，大力开拓技术市场。这是中央关于改革理论中的又一重要思想。我国科技体制改革的重要一环是要实行技术成果商品化。除了发展以人类对自然和社会发展规律的认识为主要目的基础理论研究外，大量技术的开发、应用必将逐步纳入商品化的轨道。这将有利于研究机构自觉地投入改革、认真消除现存弊端、不断改进工作、提高自身素质以及增强研究开发能力，更主动地面向生产和经济，多出成果，出好成果；有利于打破条块、部门、地区和军民分割的界限，促进科技工作的社会化；有利于冲破原有体制的束缚，充分发挥广大科技人员的积极性、主动性、责任性和创造性；有利于促进智力和人才的合理流动，形成尊重知识，尊重人才的良好社会风气。总之，这将从根本上消除长期以来单靠行政手段

无偿转让技术成果的违背经济规律的弊端，建立起沟通科学技术与经济之间的桥梁，切实落实经济建设必须依靠科学技术、科学技术工作必须面向经济建设的战略方针，从而在社会主义计划商品经济的基础上，建立起我国科技体制的新的模式。

由此可见，认真领会和切实贯彻中央关于经济体制以及科技体制改革的一系列重大理论指导原则，科技工作中的许多问题就可以迎刃而解，我国的科技体制及广大研究所的体制改革必将沿着正确的方向全面发展。

第二节 研究所体制改革

一、研究所体制改革的意义

研究所体制改革是科技体制改革和经济体制改革的一个重要组成部分。搞好研究所体制改革，对于我国的科技发展和经济振兴具有十分重要的意义。

1. 搞好研究所体制改革是完成科技体制改革任务的基本保证

旧的科技体制弊病在研究所表现得最集中和最典型，研究所体制改革的问题解决了，科技体制改革的大部分问题就可以迎刃而解，同时研究所是我国研究开发体系中的主力军，如果我们搞好了全国几千个独立设置的研究机构的体制改革，我国科技战线的面貌将为之一新，为全国科技体制改革的成功奠定了基础。

2. 搞好研究所体制改革是推动企业技术进步的重要措施

振兴我国经济的关键在于搞活企业，在于使每个企业充分

发挥经济效益。企业要提高经济效益，必须依靠科学技术。这是我国实现经济振兴的一个重要的战略方针。推动企业技术进步，既是企业本身的任务，也是研究所义不容辞的责任。为了达到这一目的，研究所必须做到：（1）提高自身的研究开发能力，使它们在技术水平上比企业高出一筹，从而能够对企业生产技术的发展起指导作用；（2）树立服务观念，积极主动地为企业服务。如根据企业生产发展的需要安排本单位的研究开发计划，针对企业急需解决的关键技术问题开展技术咨询和技术服务等。过去，我们的研究所离以上要求相差甚远。为适应这一要求，必须进行研究所体制改革。

3. 研究所体制改革是我国迎接新技术革命挑战的一个重要对策

第二次世界大战结束后，世界各国的科学技术发展很快，特别是最近二十年来，新技术革命的浪潮正在兴起。我国科学技术和经济发展正面临着严峻的挑战，同时也给我们创造了一个迎头赶上的新的机会。就科技发展而言，我们应当抓住这个大好时机，通过体制改革，理顺国家、单位、个人三者之间的关系，并在研究开发、成果推广应用等各个环节上采取有力的政策和措施，调动科技人员的积极性，提高研究开发工作的效率和效益；我们应当果断地调整科技发展战略，明确重点发展领域，同时要不失时机地开拓研究开发领域。只有这样，我国科学技术的总体水准才会有一个突变性的提高，从而大大缩短我国与发达国家在经济上的差距。

4. 研究所体制改革是研究所自身发展的需要

研究所的发展，不仅需要国家的扶持和支持，更重要的是研究所本身要有自我发展的能力。旧的科技体制的弊病恰恰在于研究所吃国家的“大锅饭”，职工吃研究所的“大锅饭”，研究所

缺乏自动为经济建设服务的功能。要解决这个矛盾,唯一的办法是进行研究所体制改革,通过改革,端正研究所的服务方向,开拓技术市场,广开财源,增强自我武装和自我发展的能力。

二、研究所现行体制存在的弊病

建国以来,随着社会、经济的发展,科学技术也有了相当大的发展。但是,由于长期以来形成的科技体制存在着严重的弊病,导致研究所现行管理体制存在着不少问题,从而影响了研究所的发展及其作用的发挥,其主要表现为:

1. 机构重迭,研究课题重复,缺乏协调。由于体制上的部门所有,条块分割,分散经营和各自为战。研究所常常重叠设置,课题重复,相当多的科研单位在低水平上重复研究,加上政出多门、人、财、物分散管理,造成科技力量分散,主攻方向不明确,重点项目不突出,严重地影响了我国科技研究的社会整体效益。

2. 研究所缺乏相对独立的自主权,科研与生产脱节,未能有效地面向经济建设。科研项目几乎全靠上级安排或批准,不然就没有科研经费;财务管理实行统收统支办法,事业费、科研费,由国家财政拨款,收入全部上缴。研究单位经费的来源及数量的多少,与他们的工作成绩无关。出了成果也全靠上级推广,科研机构不承担明确的技术经济责任。研究所可以不去关心生产单位的需要,缺乏面向经济、与生产结合的压力、动力、本身也缺乏不断前进的活力;生产单位也因渠道不通,无法与科研单位挂钩。这种科研与生产脱节的体制,很难保证科技成果适合生产单位的需要,也不能使科技成果迅速转化为生产力。

3. 对科技人员的管理,不能适应科技人员的特点和要

求。目前,对相当一部分科技人员的使用不尽合理,用非所学,用非所长,有职无权,责、权、利分离等情况仍然存在。劳动人事制度统得太死,人员一经分配,很难流动。另外,人员结构不合理,用人单位无权进行自我调整,难于使人才结构达到最佳状态。科技人员老中青结构比例严重失调,不少单位后继乏人。

4. 研究所现行的领导体制往往导致党政不分,以党代政。所长权力小,责任大,对业务、行政没有临时应变的决策权和指挥权,难以对研究所的科研活动作出正确的决策。

5. 国家对研究所、对科技人员缺乏有效的考核和奖惩制度,责任不清,好坏不分。从研究所到个人,出成果与不出成果的一个样,有无真才实学的一个样。许多课题无总的和阶段的时限指标,也无总的和阶段的经费指标,任务不完年年推,经费不够年年加。科学研究不计成本,不搞核算。仪器设备搞大而全,小而全,国家投资甚大,设备利用率却很低。

上述问题的存在,严重地束缚了科技人员的智慧和创造才能的发挥,影响了科学事业的发展和科学技术对经济的促进作用。

三、研究所体制改革的目标与任务

进行研究所体制改革,首要的是确定改革的目标和任务。但研究所体制改革的目标与任务,应当因研究所的类型不同而有所不同。

对于大多数从事技术开发的研究所来说,它们进行体制改革的目标应当是:端正科研工作的方向,自觉根据国家经济和科技体制改革的需要,搞好“转轨变型”,即改变过去“为科研而科研”的做法,转变为根据国家经济建设的需要和技术市

场的需求选择本单位的科研方向，把本单位从过去的“单纯科研型”机构改造成为“科研经营型”机构；充分发挥科技人员和全体职工的积极性和创造性，提高科研工作的效率和效益，加强自我发展和自我武装的能力，为振兴经济和实现国家四化多做贡献；把本单往建设成为一个成果累累和人才辈出、与生产建设紧密结合的自主的研究开发实体。

从事技术开发的研究所体制改革的主要任务是：

1. 在研究所与上级主管部门的关系上，要减少依赖性，争取扩大经营管理自主权。根据中央《决定》中关于改变拨款方式的规定，逐步实现经费自给或经费基本自给。

2. 在研究所对外关系上，要根据“科学技术必须面向经济建设”的要求，进一步密切研究所与企业之间的关系，大力开拓技术市场，加强技术服务，努力发展各种形式的横向联合。

3. 在研究所内部管理上，主要应从以下几个方面进行改革：①改革领导体制，实行所长负责制；②强化科研技术业务指挥系统，把研究所现有机构改造成为一个精干的、统一的和有效的组织机构；③建立和健全科学的决策程序和有关管理制度，包括经济核算和技术经济责任制，科研计划管理制度，人员培训和考核制度等，在责、权、利相结合的基础上，对各类人员和各部门的工作进行必要的检查、考核、评议和监督；④加强思想政治工作，大力建设社会主义精神文明。

第三节 指导改革的認識論和方法論

一、坚持正确的思想路线

一切从实际出发，是我们党的光荣传统，也是我们进行改革时必须遵循的思想路线，是我们确保改革取得成功的首要前

提。研究所体制改革如何坚持一切从实际出发，~~主要体现在以下~~四个方面。

1、从实际出发确定本单位的改革目标。~~研究所体制改革~~必须有一个明确的目标。这个目标应当是既能鼓舞人心而又切实可行，目标过低或过高都对改革不利，目标低了，不能很好地发动群众；目标过高，不可能如期实现，也会挫伤群众的积极性。要想制订一个既鼓舞人心又切合实际的改革目标，必须注重调查研究，详细地占有材料，周密地分析本单位进行改革的内部因素和外部环境，分析有利条件和不利条件，只有这样才能作出正确的判断和决策。

2、从实际出发决定本单位的改革内容和每个阶段的重点。研究所体制改革必须针对现行体制的主要弊端，找出问题的症结所在，才能决定本单位应当改革什么和怎样改革。对于每个研究所来说，需要改革的内容很多，不可能在同一时间内百废俱兴，齐头并进。因此每个阶段都要有明确的改革重点。研究所应当选择那些对当前实际工作影响最大而又有可能付诸实施的问题作为改革的突破口。

3、从实际出发决定每项改革的实施方法、步骤和进度。各个研究所情况千差万别，即使是相同的改革内容，也必须适合本单位具体情况的实施方法、步骤和进度。有的同志习惯于生吞活剥地照抄照搬其它单位的做法，其结果往往事倍功半，收效甚微，甚至还会走很大的弯路。

4、根据“实践是检验真理的唯一标准”这一马克思主义的原理，每个研究所都要以实践的结果来检查改革的成败得失，并针对实践中发现的问题采取改进措施，推动本单位的改革进一步向纵深发展。在改革过程中，人们的认识可能会有较大的分歧。在这种情况下，首先应当通过学习和讨论争取统一认