

G312.2
2

转型时期科研院所 体制改革政策研究

——以北京市市属科研院所体制改革政策为个案

谢宝富

zhuanying shiqi keyan yuansuo

tizhi gaige

zhengce yanjiu

河北人民出版社

转型时期科研院所 体制改革政策研究

——以北京市市属科研院所体制改革政策为个案

谢宝富

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型时期科研院所体制改革政策研究/谢宝富著.
石家庄:河北人民出版社,2005.3
ISBN 7-202-03017-9

I. 转… II. 谢… III. 科学研究组织机构-体制改革-方针政策-研究-中国 IV. G322.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024906 号

书 名 转型时期科研院所体制改革政策研究
——以北京市市属科研院所体制改革政策为个案

作 者 谢宝富

责任编辑 李向锋

美术编辑 李 欣

责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 石家庄市东方彩印厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 13.5

字 数 223 000

版 次 2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印 数 1-1 000

书 号 ISBN 7-202-03017-9/F·333

定 价 17.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章	绪论：选题的意义与研究的背景	(1)
第二章	1998 年以前北京市市属科研院所体制改革政策的简要回顾	(4)
	一、1981 ~ 1983 年的改革	(4)
	二、1984 ~ 1986 年的改革	(5)
	三、1987 ~ 1990 年的改革	(6)
	四、1992 ~ 1993 年的改革	(8)
	五、1996 ~ 1998 年的改革	(9)
	六、改革的局限性	(11)
第三章	比较视野中的 1999 年北京市市属开发类科研院所转制政策方案——以政策要素的比较分析为重点	(13)
	一、转制原则	(13)
	二、转制方式	(16)
	三、资产处理及产权改革	(19)
	(一) 资产处理	(19)
	(二) 产权改革	(34)
	四、土地使用权	(51)
	五、内部运营机制的转变	(55)
	六、社会保障及离退休问题	(57)
	七、其他扶持措施	(79)
	八、组织实施问题	(84)
	九、政策实施效果的评估与监督问题	(90)
第四章	1999 年转制以后北京市市属开发类科研院所的发展及部分院所的改制探索	(94)
	一、1999 年转制以后北京市市属开发类科研院所的发展	(94)
	二、1999 年转制以后部分北京市市属科研院所的改制探索	

.....	(95)
第五章 现阶段北京市市属开发类科研院所的主要特征、问题及相关政策建议	(98)
一、北京市市属开发类科研院所的主要特征.....	(98)
二、北京市市属开发类科研院所改制的主要问题.....	(112)
三、政策建议.....	(132)
第六章 现阶段北京市市属公益类科研院所的主要特征、问题及相关政策建议	(140)
一、近年来统计数据所见北京市市属公益类科研院所的特征.....	(140)
二、北京市市属公益类科研院所体制改革所面临的主要问题.....	(161)
三、兄弟省区市公益类科研院所改革做法.....	(165)
(一) 甘肃省省属公益类科研院所分类改革的主要做法.....	(166)
(二) 河北省省属公益 (含农业) 类科研院所体制改革的主要做法	(171)
(三) 吉林省省属公益 (含农业) 类科研院所重新界定和改革的主要做法	(176)
(四) 江苏省省属公益类科研院所改革的主要做法 ...	(180)
(五) 福建省公益类科研院所分类改革的主要做法 ...	(183)
(六) 黑龙江省公益类科研院所分类改革的主要做法.....	(185)
(七) 其他省区市公益类科研院所分类改革的主要做法.....	(187)
(八) 对各省区市公益类科研院所改革做法的几点分析.....	(189)
四、政策建议.....	(192)
第七章 余论：由北京市市属科研院所体制改革政策研究所体会的相关科技政策理论问题	(204)
一、科技政策在制定、执行时应注意的问题.....	(204)
二、科技政策评价时应注意的问题.....	(208)
后 记	(211)

第一章 绪论：选题的意义与研究的背景

“科技是第一生产力”，科技事业的发展直接关系到中国现代化事业的兴衰。科技政策是党和国家对科技事业进行管理的基本工具与手段，是指导科技事业发展的方针和规则，它的得失直接关系到科技事业乃至整个现代化建设事业的荣衰。科研院所体制改革政策作为中国科技政策体系的基本组成部分之一，直接关系到中国各类科研院所是否具有活力，关系到中国科技体制是否能适应新时期经济和社会迅速发展的需要。

北京是伟大祖国的首都，是我国科技、文化中心，仅市属科研院所就有 100 多家。自从上个世纪 80 年代以来，北京市根据中央有关精神，相继出台了多项改革政策，对所属科研院所的管理体制进行了多次改革。尤其是 1999 年底至 2000 年初，根据中央有关文件精神，按照北京市政府的要求，北京市市属技术开发类科研院所全面实行了企业化转制，从科技性事业单位一跃而为科技企业，或者是进入企业，成为企业的组成部分。此后，部分技术开发类科研院所又在转制的基础上进行了现代产权制度改革，或者是正在着手进行现代产权制度改革。经过 20 余年的改革，北京市市属科研院所已初步解决了科技与经济“两张皮”、平均主义的“大锅饭”、“企事不分”等传统的体制性难题，实现了科研、开发、经营等方面的较快发展。

当然，20 余年来的科研院所体制改革也存在着诸多缺点、不足与遗憾。例如，由于北京市市属开发类科研院所体制改革，走的是先转制后改制的路，没有把转制与改制较好地结合起来，切实地加以推动，以致不少转制后的开发类科研院所依然存在着“产权不清”、“国有股一股独大”等体制性问题，在相当程度上制约了转制后科研院所的迅速成长。同时，由于种种原因，北京市市属公益类科研院所分类改革政策，直至今日仍未出台，不仅没有及时跟上北京市公益类科研院所迅速发展的需要，而且与中

央和其他一些兄弟省区市公益类科研院所的体制改革相比,显得较为滞后。

因此,运用科技政策的相关理论,在认真分析现行政策的基础上,探索北京市市属科研院所管理体制进一步改革的相关政策,有着极其重要的现实意义。

关于本课题,学术界曾做过一定程度的相关研究。高原主编的《求索十年——北京市地方科研院所改革实践》^①和邹祖烨主编的《改革·解放与发展——北京市科研院所十年科技体制改革足迹》^②两本书,对于90年代中期以前北京市市属科研院所改革政策及其实践(如,试行科研责任制、改革拨款制度、“合同制”管理、放开技术市场、将市属科研院所划分为技术开发类、社会公益类和“一所两制”类三种类型的改革、“三保一挂”及“一定两改三高”工程等),做过较为详细的论述。齐勇在《北京市科研院所企业化转制问题研究》^③一文中,对于1999年北京市市属开发类科研院所转制改革中的“翻牌”现象,做了较深刻的论述,提出了吸引风险投资、股权激励、更优惠的税收政策等促进开发类科研院所改革、发展的措施。但是,该文对于1999年北京市市属开发类院所转制方案本身的诸多问题,以及对2000年后部分北京市市属转制科研院所所在产权改制中所出现的新问题并未论述。此外,该文提出的一些合理建议,在具体性上也有一定的欠缺。

总的说来,对于1999年北京市市属开发类科研院所转制方案本身在转制原则、转制方式、资产处理、产权改革、相关扶持措施、土地使用权、养老与社会保障、政策实施主体、政策实施时间、政策评估与监督等要素上所存在的弊端与不足,对于1999年北京市市属开发类科研院所转制方案与兄弟省区市同类政策方案的异同的比较,对于北京市市属开发类科研院所基本特征的归纳分析,对于转制以后部分北京市开发类科研院所产权制度改革的得失,对于北京市市属开发类科研院所进一步改革所面临的问题及其改革办法,对于北京市市属公益类科研院所基本特征的归纳分析,对于兄弟省区市公益类科研院所体制改革政策方案的比较及其对北京市同类科研院所体制改革的借鉴意义,对于北京市市属公益类科研院所进一步改革所面临的问题及对策等众多问题,都存在着不同程度的研究空白。

因此,在深入调查研究的基础上,认真研究北京市市属科研院所体制改革政策,并在此基础上抽象出一些关于科技政策制定、执行、评价方面

的理论知识，有着十分重要的学术意义。

注释：

①高原：《求索十年——北京市地方科研院所改革实践》，北京科学技术出版社，1993。

②邹祖桦：北京市科学技术委员会：《改革·解放与发展——北京市科研院所十年科技体制改革足迹》，科学出版社，1995。

③齐勇：《北京市科研院所企业化转制问题研究》，《北京行政学院学报》，2002年第6期。

第二章 1998 年以前北京市市属科研院所 体制改革政策的简要回顾

1998 年以前北京市市属科研院所体制改革大体上可以分为 1981 ~ 1983 年、1984 ~ 1986 年、1987 ~ 1990 年、1992 ~ 1993 年、1996 ~ 1998 年的几个改革时期。

一、1981 ~ 1983 年的改革

计划经济时代的科研院所是“准衙门”，吃的是财政的饭，做的是公家的事，普遍存在着“科研科研，一拖多年，不出成果，照样拿钱”的科研怪象。

为了改变科技体制僵化、科研效率低下的状况，从 1981 年开始，北京市就尝试对市属科研院所的管理体制进行改革，希望通过对科研院所及其研究人员的松绑、放权来激发其科研的积极性。改革的主要方法就是试行科研责任制。

所谓科研责任制，就是力求使科研院所在科研活动中，能较有效地把“责”、“权”、“利”三者有机地结合起来，以保证上级下达的科研计划、任务及各项工作能按期、按质、按量完成，取得一定的社会、经济效益。

所谓“责”，即应尽之责任，主要是指上级对科研单位及其下属科研部门下达的、在一定时间内应完成的科研计划、任务及各项工作要求。它是一个综合性指标，一般包括以下几项内容：

第一，工作量指标，即上级下达的计划或合同规定的工作内容、进度与要求。

第二，工作成果指标，即按规定应完成的科研成果的数量、质量指标。

第三，科研成果应用推广、技术转让的数量及其经济、社会效益指

标。

第四，增收节支及经营管理情况。

第五，人才培养情况。

所谓“权”，是指科研院所在完成其“责”的过程中而应该享有的权利，包括人权、财权、物权、计划权和民主管理权等。

所谓“利”，是指根据完成任务的优劣而给予相应的物质和精神激励。物质奖励包括奖金、浮动工资、岗位津贴，也包括晋级、授予职称等。精神鼓励包括评选先进科研人员、先进研究所和先进研究室等，授予各种荣誉称号等。

同时，允许科研院所在完成纵向任务的前提下，承接横向课题，进行物质创收。这是首次将经济手段引入科研院所的内部管理。

科研责任制的试行在当时条件下是一种突破，在一定程度上打破了科研院所“干与不干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样”的问题，使科技开始迈向经济领域，从此，“技术是商品”在各种横向服务中逐步得到了承认。

科研责任制的试行促进了科技与经济的发展。据统计，与 1982 年相比，1983 年 20 家试行科研责任制的科研院所课题数增长了 15%，而非试点科研院所仅增长 4.3%；试点科研院所的科研成果数增长了 42%，非试点科研院所却下降了 6.3%；在成果推广应用上，试点科研院所增长了 21%，非试点科研院所只增长了 12.7%。从这组数字对比中，可以看出，试行科研责任制调动了科技人员的积极性，促进了科研院所内部管理水平的提高，取得了较好的科研和经济效果。

二、1984~1986 年的改革

就本质而言，科研责任制只是在原体制上进行的局部性改革，并没有真正改变科研院所科研与经济“两张皮”的现象，以及科研院所经济、科研任务等问题上对政府的依赖性。为了改变这种现象，1984~1986 年北京市重点实行了以下几方面的改革：

一是改革拨款制度，逐年削减技术开发类和“一所两制”类科研院所的事业费。采用这种“釜底抽薪”式改革办法的目的，在于“逼”科研院所进入经济建设领域，使科研院所的科技活动与经济发展的需要结合起来，从而解决科研与经济“两张皮”的问题，减轻科研院所对国家和政府的依赖。

当然,改革拨款制度与取消拨款制度是两个截然不同的概念。在改革拨款制度中,对被削减下来的事业费,市财政并没有挪作它用,而是用它来建立市、局两级科技开发基金,并制定了相应的管理措施,采用招标的形式,来支持重点项目,促进科技与经济的结合。

二是对市属技术开发类科研院所,逐步实行“合同制”管理,使该类科研院所由单纯依靠国家事业费开支逐步转变为经济自立、自主,从而把国家与该类科研院所的关系,由僵化的行政管理制转变为合同管理制。

三是放开技术市场,使科技成果作为商品进入市场,按价值规律进行交易,取得收益。1985年北京市举办了全国首届科技成果交易会,有力地推动了全国技术交易市场的发育、成长。从这时起,北京市的技术市场交易规模一直位居全国的前列,科研院所成为技术市场中重要的卖方。

四是实行分类指导,也就是按照科技活动的特点,将市属科研院所划分为技术开发类、社会公益类和“一所(院)两制”类(即具有上述两类科研院所科技活动的特点)三种类型,在政策上予以区别对待。

如上改革政策在北京市市属科研院所体制改革的进程中具有突破性意义。它们将经济杠杆引入科技管理中来。从此,科研院所承担纵向和横向科研任务时,开始采用有偿合同制形式,克服了单纯依靠行政手段实施管理的不足,既提高了科研效率,也提高了政府对科研院所科技活动的引导和调控能力,同时也发挥了市场对科技的调节作用。不仅使科技成果在技术市场的交易中实现了自身的价值,而且通过技术交易使科技人员了解到市场对技术的需求和自身的不足,从而使科研院所真正进入竞争状态,一定程度上解决了其长期存在的“大锅饭”问题。

三、1987~1990年的改革

经历了科研责任制、改革拨款制度两个改革阶段后,北京市市属科研院所的运行机制发生了较明显的转变,呈现出一定的活力。

为了贯彻1985年3月《中共中央关于科学技术体制改革的决定》的精神,落实其相关战略部署,进一步深化科研院所体制改革,北京市于1987年、1988年、1990年分别颁布了《关于科研单位试行科技承包经营责任制的暂行办法》(87京科管字第97号)和《北京市人民政府关于深化市属科研院所改革的若干规定》(京政发[1988]108号)、《关于北京市市属科研院所深化改革的若干意见》(90京科管字第255号)、《关于北京市市属科研院所第二期“三保一挂”科技承包经营责任制实施细则》(90

京科管字第 372 号),在改革拨款制度之后,适时提出了以“三保一挂”为主要内容的科技承包经营责任制。

所谓“三保一挂”式科技承包经营责任制,是以所长负责制和所长任期目标责任制为前提,以科技成果及其社会、经济效益作为主要考核指标的一种综合性的改革措施。其具体内容是:

第一,“保社会经济效益”。此项指标是为了促进科研机构更好地面向经济建设,主要采用下列 3 项考核指标:

一是年度纯收入。该项考核指标旨在反映科研院所对社会的贡献和经营水平。

二是技术性纯收入。该项考核指标旨在反映科研院所技术商品化水平和科技转化为社会经济效益的程度。

三是市内横向联合组织(包括进入企业)技术性纯收入。该项考核指标旨在反映科研院所与市内横向联合组织(包括进入企业)结合的情况。

第二,“保科技水平”。此项指标是为了具体考核科研院所获国家发明奖、自然科学奖、国家和部市两级科技进步奖,以及获准专利的数量和水平。

第三,“保科技后劲”。具体考核对科研院所职工提高专业知识水平以及新购仪器、装备等投资计划的完成数额。科研院所事业发展基金、折旧基金、已定的纵向课题拨款与上级专项拨款等资金购买的均应计入。

“一挂”的方式分 3 种:

第一,经济已自立或基本自立(只保留离退休人员事业费),已建立所长任期目标责任制、市内横向联合组织有较大发展、管理有基础的单位,可以实行工资总额同“三保”指标完成情况挂钩。

第二,核减事业费达到 20% 以上的单位,可以实行奖励基金同“三保”指标完成情况挂钩。

第三,核减事业费达到 50% 以上的单位(指“一所(院)两制”),在与奖励基金挂钩的同时,可对基本工资试行包干管理。

这项综合性的改革措施有利于发挥市场机制对科研院所资源配置和优化的调节作用,使科研院所服务于经济、服务于社会的功能得以较多实现;同时也有利于提高科研院所自身的科技优势和科技发展后劲,避免出现只顾眼前利益不考虑长远利益的现象,使科研院所逐步建立起“自我发展,自我约束”的机制,促进科技事业的发展。

随着科研院所运行机制改革的深化,科研院所内部的组织结构和劳动

人事制度的改革也应运而生。从1988年起,北京市在市属科研院所中开展了“系统优化组合”(以优化科研方向、优化领导班子、优化组织结构、优化人员结构、优化科研课题层次、优化运行机制等为主要内容)运动,推动科研院所的人、财、物、科、工、贸按照市场需求进行优化组合、调整。“系统优化组合”丰富和完善了科技承包经营责任制。

以“三保一挂”为主要内容的科技承包经营责任制的广泛实行,坚持和巩固了科研责任制和拨款制度改革成果,给科研院所注入了较大的活力,推动了北京市市属科研院所体制改革的深化,使科技人员树立了较强烈的竞争观念、风险观念、经济观念和市场观念,引导出科研院所与经济结合的多种新形式(如,进入企业集团、领办或承包企业、技术转让、合作研究开发、接受企业委托科研项目等),促进了首都科技、经济、社会等各项事业的发展。据统计,北京市市属科研院所1985年承接横向科研任务564项,1990年达到683项。83家科研院所承包前(1984~1986年)年均出成果809项,承包后(1987~1990年)年均出成果860项,承包后比承包前增长6.3%。成果推广应用数量也逐年增加,1986年是782项次,1988年是988项次,1990年达到1120项次。到1990年底,90家科研院所全面完成和超额完成了“三保一挂”确定的各项考核指标。

四、1992~1993年的改革

1992~1993年北京市先后出台了《北京市市属科研院所全员聘任制试行办法》(92京科管字第97号)、《北京市人事局关于北京市市属科研院所试行全员聘任制待业保险暂行办法》(京人发[1992]1号)、《北京市人才交流服务中心关于试行全员聘任制的科研院所待业人员管理暂行办法》(京人交[1992]2号)、《关于调整“三保一挂”科技承包经营责任制指标结构和挂钩办法的通知》(93京科管字第322号)、《北京市科技企业试行股份合作制办法》(京科管字[1993]第363号)等重要的改革政策文件,对科研院所进行了以下方面的改革:

第一,坚持并深化科技承包经营责任制的模式。与第一期承包相比,除了对“三保一挂”的一些局部指标做了调整外,主要是将承包指标的基数提高了30%~80%。

第二,试行全员聘任制。这是北京市市属科研院所体制改革的一个重要步骤。1992年北京市先后颁布了《北京市市属科研院所全员聘任制试行办法》、《北京市人事局关于北京市市属科研院所试行全员聘任制待业保

险暂行办法》等政策，并在 8 家科研院所试行全员聘任制，即用合同的方式确定用人关系，引入竞争机制，用人单位与科技人员可以双向选择。在合同期内，用人单位可以解聘职工；合同到期，双方均可不再续签合同。解聘或终止合同的职工可以到待业保险机构待业，领取待业保险金，建立与之配套的待业保险基金和社会待业人员管理机构。科研单位可以自主吸收国内外优秀科技人员进入院所内，也可及时分流不适合的人选，以期形成相对合理的人才结构。到 1994 年已有 10 家科研院所经批准进行试点，有 4,000 名左右职工，约占全市院所职工总数的 15% 的人员进入全员聘任制。与此同时，有 35 人到北京市科学技术委员会与北京市人事局联合建立的社会待业保险机构待业，领取待业保险金。

第三，根据中央提出的“稳住一头，放开一片”的指导方针，广泛实行“一所（院）两制”（即科研和企业各为一制）的模式。一方面，挑选部分精干的科技人员承担重点课题的研究开发任务，采取相应措施保证这部分人员能安心从事科研，保持队伍的相对稳定，以提高科研后劲和科研质量。另一方面，积极进行人才分流和科研院所组织结构的调整，积极“放开”其他科技人员创办企业或以其他方式进入经济建设主战场。同时，在北京市太阳能研究所、北京市日用化学研究所、北京市毛纺织研究所等院所创办的科技企业中相继进行股份制试点工作。

五、1996~1998 年的改革

1996~1998 年，按照中共中央、国务院《关于加速科学技术进步的决定》（中发〔1995〕8 号）的精神，根据中共北京市委、北京市人民政府《关于贯彻“中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定”的意见》（京发〔1995〕14 号），结合北京市市属科研院所的实际情况，北京市科学技术委员会等颁布了《关于进一步深化北京市市属科研院所科技体制改革实施要点》（市科管字〔1996〕70 号，京财行〔1996〕367 号）等，规定了如下改革政策：

第一，继续贯彻中央“稳住一头，放开一片”的方针，决定以政府投入为主，组建若干新型科研机构，保持一支精干的、高水平的科技骨干队伍，从事基础性研究、高技术研究及有关首都长远发展的重大研究工作。同时，又要推动 80%~90% 的科技人员以多种形式、多种渠道进入经济建设主战场，加速科技成果的转化，努力提高科技成果的社会经济效益。

第二,分类推动科研院所体制改革,加速科研院所的改革、发展。北京市科学技术委员会决定以一部分重点科研院所为基础,组建若干个在国内有优势和特色的新型科研机构,保持一支精干的高水平的科技队伍;促进大部分技术开发类科研院所以多种形式、多种渠道与经济结合,按市场机制运行,走高科技产业化、集团化、国际化道路;促进一部分技术开发类科研院所直接进入大中型企业或企业集团,成为企业或企业集团的技术开发部或技术开发中心;引导和鼓励医学、环境生态、社会安全等社会公益类科研院所和农业科研院所,结合自身的优势,优化学科专业结构、人才结构和组织结构,转换运行机制,分流、精简人员。要保持一支精干的科技力量,通过相关科技计划的支持,开展重大科技项目的研究工作。

第三,建立科学的科研院所管理制度。在领导体制上试行理事会决策制、院长负责制、监事会监督制,实现政事分离,责权明确,使科研院所成为具有充分自主权的法人。其人事制度实行全员聘任制,内部分配制度实行职务工资制和课题工资制,科技人员的收入和科研院所的效益和自身的工作业绩挂钩。在理事会中要吸收科研院所以外的本学科或相关学科知名专家代表、企业家代表、政府主管部门代表参加。规定属于流动编制和课题工资的人员在科研院所全体在职人员所占的比例,应逐步达到1/2。

第四,组织实施“一定两改三高”(简称一、二、三)工程目标责任制。所谓“一定两改三高”工程目标责任制,是指以“稳住一头,放开一片”的方针为指导,以实行院(所)长负责制为前提,把经过确认的科研院所改革与发展的目标,即院(所)长任期目标,定为本工程的实施目标(视为“一定”);通过进行科研院所的“结构调整、人才分流”和“转换机制”两项改革(视为“两改”),推动科研院所出高水平的科技成果、高素质的科技人才和高社会经济效益(视为“三高”)。各科研院所都要以“九五”计划为指导,确定拟达到的改革和发展目标及相应要采取的措施。北京市科学技术委员会也建立一套考核评价体系,分年度对科研院所进行考核,考核结果与单位的工资总额或奖励基金挂钩。对考评中的先进单位,予以政策性或物质性奖励。如,优先立项拨款支持重点科研项目,优先予以贷款贴息,优先帮助解决科研或产业化设施问题。对获国家科技进步奖、国家自然科学奖和国家技术发明奖的技术人员、所在单位及院(所)长,对年技工贸总收入超过亿元、或年人均技工贸总收入超过50万元、或年人均创汇超过3万美元的单位,有突出贡献的科技人员及院(所)长,都要予以重奖。对完不成考核指标的,则予以通报批评。

六、改革的局限性

通过十几年的努力,北京市市属科研院所体制改革取得了较大的成绩,科技与经济“两张皮”问题、科研院所内部管理中的“大锅饭”问题得到了一定程度的解决,科技人员的积极性空前提高,因而较大地促进了北京市科技、经济、社会等各项事业的发展。不过,该段时间的体制改革在取得成就的同时,也存在着一定的局限性。其主要表现是:

第一,无论是拨款制度的改革,还是以“三保一挂”、“一定两改三高”为诉求的科技经营责任制的实行,虽然空前拉近了科技体系与经济体系的距离,但在本质上都属于原体制的一种“改良”,而非本质性的“革命”,它们没有从根本上改变北京市市属科研院所的“事业单位”的性质,没有使开发类科研院所以及公益类科研院所、农业类科研院所中可以依靠市场养活的科研单位真正独立出来,成为企业的一员,或者是进入企业,成为企业的一个组成部分,因而它们都不可能彻底改变计划经济时代的体制性积弊——科技体系与经济体系“两张皮”问题。

第二,在政府大力倡导、支持科研院所以多种渠道“长入”经济的背景下,不少北京市市属技术开发类、社会公益类、农业类科研院所,都创办了一个或多个企业或其他经济实体。由于这些经济实体多直接隶属于(或事实上隶属于)科研院所——“国有(国家所有)事营(事业单位——科研院所经营)”,或者国有股“一股独大”,成为事实上的“国有事营”,而作为“主子”的科研院所又有其各自的“主子”——政府主管部门,这样,在科研院所与其所办经济实体之间就不免会存在大量的“事企不分”、“政企不分”现象,这种现象在相当程度上阻碍了院所经济实体的成长、壮大。

第三,削减甚至停发市属科研院所的事业费,并将省下来的资金转为各种形式的基金项目费,采用招标竞争的形式下发,加大了政府主管部门在科研经费分配上的决策权,加大了课题组和科技人员的自主权,缩小了科研院所在资金投向方面的决策权,一方面导致了科技人员争取到什么项目就搞什么,散兵游勇,四面出击,个人的经费是多了,但研究所一级科研机构的经费却严重短缺,整体科研功能下降,基础性、长远性、超前性项目难以开展;另一方面则使科研机构 and 人员,千方百计地向掌管科研基金的政府官员“公关”,由于科研课题的审批与验收都是由政府有关部门及其官员负责,加上一些制度的不健全或者是执行不力,课题验收经常流

于形式,以至各种重复研究、低水平研究充斥,使有限的科技资源(事实上是纳税人的血汗钱)屡被一些所谓的“科技人才”以“做课题”的形式“公饱私囊”了,严重地影响了国家科技水平的提高。

第四,科技服务于经济建设的方针并没有错,但是由于经验不足,结果使一个科研单位成了一个重要的经济单位,而且同时具有了多样的发展目标和体制。于是,大多数科研院所搞起了“一所(院)两制”,以至一个研究单位出现了事业、企业、公益部门等多种体制并存的局面。这样一来,科研与市场紧密相连的目标在某种程度上是实现了,但国家的目标在一些单位却被淡化了,一些重大基础性科学研究、行业共性技术的研究在“急功近利”的效益追求下被漠视了。

第五,科研院所各有其主、各为其主、条块分割、重复设置、资源浪费、难能形成合力的结构性矛盾不仅没有改变,甚至没有引起改革者应有的注意。

第六,1996年北京市科学技术委员会等颁布的《关于进一步深化北京市市属科研院所科技体制改革实施要点》(市科管字[1996]70号,京财行[1996]367号),虽然提出了要建立“开放、流动、竞争、协作”的现代科研院所制度,并在部分科研院所试行理事会决策制、院长负责制、监事会监督制,实现政事分离。这一政策在改革的大方向上是十分正确的,但是在实践中并未得到较好的贯彻落实,科研院所的“准衙门”特征并未有实质性的改变。

为了彻底解决科技与经济“两张皮”问题,1999年11月3日北京市人民政府办公厅转发市科委《关于市属技术开发型科研院所转制意见》(京政办发[1999]76号)的通知,规定:“科研院所可从实际情况出发,自主选择转制为企业、整体或部分进入企业或转为中介机构等方式。鼓励科研院所转制为科技型企业。经批准继续保留事业单位性质的少数转为技术服务机构或中介机构的科研院所,也要引进企业运行机制。”“1999年11月20日前,各有关市属科研院所将转制方案报市科委,由市转制工作办公室汇总审核后报市政府审批。”“转制方案经市政府批准后,由转制科研院所的上级主管部门负责,于1999年12月31日前完成科研院所的转制工作。2000年1月1日起按新的管理体制运行。”从而开启了北京市市属科研院所体制改革的新时代。