

深化科技体制改革 全面完善科技创新制度和组织体系

■ 马名杰

党的十八届三中全会以来,我国针对制约科技创新的体制机制短板出台了一系列改革举措。5月18日,中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(以下简称《意见》)提出要全面完善科技创新制度和组织体系,是党中央、国务院对新时期科技体制改革重要性的再强调和对改革重点的再明确,对加快推进改革落地具有重要意义。

全面完善科技创新制度和组织体系意义重大

我国科技水平和创新能力提升的过程也是科技创新制度和组织体系不断完善的过程。新中国成立后,我国逐步建立起计划经济体制下的科技管理制度和科研组织体系,科技计划和科研机构成为分配和承接科技资源的核心。在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中,科技管理制度和组织体系围绕政府与市场关系、科技资源配置、创新体系与企业创新动力等命题不断探索和调整。其结果是:科技管理效能和创新资源配置的市场导向不断提高,创新体系日益开放,创新环境不断改善,创新对发展的支撑作用明显增强。近年来,国内外发展条件发生明显变化。全球科技创新空前活跃,新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球价值链,国际科技和产业竞争更加激烈,“逆全球化”和关键核心技术“卡脖子”等问题更加凸显,中国经济转型升级和技术经济安全比以往更迫切需要科技创新的强大支撑。与新时期国家发展的要求相比,我国科技创新制度和组织体系还有不少短板,符合科研和创新规律、支撑新动能形成和创新型国家建设的基础性制度亟待完善,全面深化科技体制改革的任务十分迫切。《意见》提出,在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革及其他各方面体制改革,是新时期科技体制改革需要遵循的根本要求。

加快建立符合科研和创新规律的基础性制度,是新一轮科技体制改革的核心任务

《意见》提出全面完善科技创新制度和组织体系,是贯彻落实全面深化改革的重要部署。其核心任务是继续深化国家科技计划和科研经费管理改革,强化国家战略科技力量,进一步激发各类创新主体的积极性和创造性,进一步释放科技创新潜能,建设更具活力和更高效能的国家创新体系,更有力地支撑我国转向高质量发展。



与新时期国家发展的要求相比,我国科技创新制度和组织体系还有不少短板,符合科研和创新规律、支撑新动能形成和创新型国家建设的基础性制度亟待完善,全面深化科技体制改革的任务十分迫切。

(一)构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制

我国制造业在高速发展的同时长期受到关键核心技术严重供给不足的困扰,关键核心技术“卡脖子”问题在中美贸易摩擦的背景下更加凸显。现阶段,不少企业已经具备进军高端领域的实力,中美贸易摩擦下自主技术产品的国内需求增加,实现关键技术突破和产业化的有利条件更多。《意见》提出,构建社会主义市场经济条件下的关键核心技术攻关新型举国体制,使国家科研资源进一步聚焦重点领域、重点项目、重点单位。这就需要探索新形势下的关键核心技术选择机制、可持续的资助机制、包括民营企业在内的产学研协同攻关机制,以及需求导向的政策激励机制等。核心是如何更好发挥政府作用,让企业和市场在关键技术选择和市场化方面发挥决定性作用,让创新政策、产业政策和竞争政策更加协调,在新的开放条件下实现技术突破和产业发展。同时,也要防止在关键核心技术突破中形成新的科技与经济两张皮问题。

强化国家战略科技力量不仅要有更大力度的资金和人才投入,更有赖于国家实验室和国立科研机构等科研载体的机制创新。我国国立科研机构实行

事业单位法人制度,虽先后经历了所长负责制、承包责任制、院所办企业、分类改革、院所转制和扩大自主权等阶段性改革,但符合科研活动规律的、能让科研人员潜心研究的法人制度和运行机制仍不成熟。加快推进这一领域的改革创新不仅有利于释放国立科研院所的创新潜能,也能为重组和新设的战略科技力量提供基础制度保障。

(二)健全鼓励支持基础研究和原始创新的体制机制

基础研究薄弱、前瞻性和战略性技术研究投入严重不足,是我国原始创新能力不强和关键核心技术缺失的重要原因。提升原始创新能力需要增投入与转方式并重。增投入就是要瞄准世界科技前沿,在基础研究和前沿引领技术等方面加大研发和重大设施投入。《意见》提出,在重要领域适度超前布局建设国家重点科技基础设施。转方式就是政府要从科技管理者向创新治理者转变,经费投入机制从政府单一提供向政府与社会多元投入机制转变。《意见》提出研究建立重大科技基础设施建设运营多元投入机制就是在这方面的探索。值得注意的是,健全基础研究和原始创新的体制机制,首先要树立政府支持科研活动是为全社会提供公共品的理念,加快形成鼓励“十年磨一剑”的持续投入机制和考核机制,避免片面追求科技活动的短期经济绩效,防止基础和前沿科研活动急功近利。

(三)完善科技计划形成和组织实施机制

中央财政科技计划形成机制和组织实施机制是历次科技体制改革的重点,也是《意见》强调的内容。科技计划的形成如何及时响应国家战略需求的变化,“把钱用到刀刃上”,是个与时俱进和必须解决的重大问题。一方面涉及政府科技管理职能和支持重心的转变,即从竞争性领域的产品研发向基础研究、前沿技术研究和关键共性技术研究前移;研发支持从自上而下转向自上而下与自下而上相结合。另一方面也涉及国家科技发展总体思路的调整。当今世界,主要国家间的科技竞争是塑造未来科技领先优势的竞争。国家科技投入重点很大程度上决定了未来优势科技领域。面向未来,我国科技发展总体思路应从“技术追赶战略”向“技术优势战略”转变。技术优势战略的核心是,国家战略性科技投入应以“着眼长远,坚实基础,发挥优势,开放融合”为原则,着重于塑造未来科技领先优势,以“积极进取”取代“被动防御”,更加立足于国家科学技术的长远发展确定重点领域、重点方向和重点项目,战略性地配置科技资源。

“谁来干、怎么干”往往决定了科技计划最终的效率和效果。新形势下的科技计划组织实施机制应按照不同性质和目标的科研活动特征实施分类管

理,各类所有制和规模的机构公平竞争、能者挂帅、平等参与。要加快建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。市场为导向,是要发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用,让市场真正在创新资源配置中起决定性作用。产学研深度融合,就是推动企业、科研机构、高校等创新主体协同创新,深化产学研、产业链上中下游、大中小企业的紧密结合,促进产业链、创新链、资金链深度融合。重点是加强对中小企业创新的支持,发展协同创新网络,建立对产学研合作组织予以稳定支持和竞争性支持相结合的资助机制。健全技术转移机制,鼓励发展专业化、市场化的技术转移机构也是新时期技术创新体系制度建设的一个重要内容。

(四)建立高效的技术创新体系

知识、技术、资金、人才等创新要素在不同市场主体中能否顺畅流动,决定了一个国家创新体系的总体效能。《意见》提出,要建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。企业为主体,关键是要使企业成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化主体。市场为导向,是要发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用,让市场真正在创新资源配置中起决定性作用。产学研深度融合,就是推动企业、科研机构、高校等创新主体协同创新,深化产学研、产业链上中下游、大中小企业的紧密结合,促进产业链、创新链、资金链深度融合。重点是加强对中小企业创新的支持,发展协同创新网络,建立对产学研合作组织予以稳定支持和竞争性支持相结合的资助机制。健全技术转移机制,鼓励发展专业化、市场化的技术转移机构也是新时期技术创新体系制度建设的一个重要内容。

(五)完善科技人才激励机制

人才是经济发展的关键要素,也是最具有创造性和能动性的生产要素。我国经济转型升级和向技术前沿迈进,需要有更多的具有较强创新精神和创新能力的科技人才等各类人才。《意见》提出,要完善科技人才发现、培养、激励机制,健全符合科研规律的科技管理体制和政策体系,改进科技评价体系等。其中的核心是激励机制。对科技人才来说,激励机制覆盖了科研工作的全过程,涉及科研项目和经费申请、评价考核、薪酬待遇、人事管理、荣誉奖励等各项制度,这些制度的合力会对科技人才的动机和行为产生综合性影响。因此,完善科技人才激励机制是一个系统工程,必须坚持正确的人才激励方向,各项人才激励政策统筹协调,高度关注政策的叠加效应和负面影响。通过理顺科技资源配置机制、薪酬奖励制度、职务晋升制度等,建立常态化、普惠性的人才激励机制。包括高校和科研机构在内的事业单位科研人员是我国科研活动的重要贡献者,建立有利于科研人员潜心研究的制度环境是完善科技人才激励机制的核心目标,建立符合科研规律的科研机构法人制度和治理机制是理顺科研人员激励机制的根本保障,合理的评价制度是正确引导科研人员行为的关键。这样的人才制度环境不仅有利于发现、培养和激励国内科技人才,也同样有利于吸引国际人才来华交流和发展。

(作者系国务院发展研究中心创新发展研究部部长、研究员)

建立特殊转移支付机制为基层纾困

□□□□□□□□□□(上接1版)

最后,特殊时期的财政政策其实是宏观调控体系,尤其是财政政策的尝试性创新。这次在整个运行当中特别注意让政策更加积极有为,把保证经济社会的平稳运行和基层政府的运转作为重点突出部分,一方面压减非刚性支出,一方面增加重点领域的支出,体现财政政策的针对性。

资金直接发放到基层是最大亮点

在张俊伟看来,把新增财政赤字直接发放到基层,是今年积极财政政策的最大亮点。

他认为,虽然资金是直接下达到基层,但也不是完全把省级、市级政府完全抛开。“资金直接下放到基层政府手上,有助于减少资金分配过程中的‘跑、冒、滴、漏’现象,有利于提高财政资金使用效率。”

何代欣也认为,这次提出资金直达基层,省一级主要负责保障资金运行,市县是资金使用主体,从财政收支拨付,到国库接续,对效率、对时间都有要求,这种方式前所未有。

此外,他还认为,此次的新增财政资金资金使用范围和资金监管方式也是两大亮点。

在监管方面,他表示,此次发放的资金规模比较大,是国家从各个方面挤出来的,来之不易,希望这些资金能够真正发挥作用,达到政策目标。特殊转移支付机制要求市县两级在运行管理过程中,严格按照预算法的规定和财政管理的要求,

进行精细化管理,审计部门主要起到协调、组织和监督的作用,这样的分工安排非常合适。

创新探索将对财政体制产生深远影响

张俊伟认为,当前我国财政收入分配管理上还存在不少深层次矛盾,突出表现就是缺乏地方税主体税种,收入灵活性、自主性低,基层政府严重依赖土地财政和上级的转移支付。

他认为,考虑到特别国债属于一次性收入,仅仅就1万亿元的对地方直接转移支付而言,它将使中央政府自由支配的资金占全国财政收入比重下降5%左右。这是一个明显的中央-地方财政收入分配格局的调整,从而蕴含着新的动力和压力。如果中央政府能够抓住机会,加快推进财政管理改革(如中期预算改革、预算绩效管理改革等),那么我国必将在建设“透明政府”“法治政府”方面取得明显的进步。

何代欣认为,特殊转移支付机制对于今后我国转移支付机制和财政体制的影响有两方面的积极意义。

一方面是探索了特殊时期财政体制怎样高效运行的方式和办法。另一方面,转移支付机制的完善是深化财税体制改革的重要补充,也是国家治理体系和治理能力现代化的要求。在这种情况下,摸索转移支付制度与体制对接方法,对于深化改革特别是现代财政制度的建立极其有益。

□□□□□□□□□□(上接1版)

君略咨询 CEO 张政军在接受中国经济时报记者采访时坦言,对独资、全资、绝对控股、相对控股等不同比例的国有资本持股,宜实行有区别的治理机制和国资监管制度。对于独资和全资子公司,宜强调“管资本”为主;对于绝对控股和相对控股的公司,则宜在“管资本”为主基础上,进一步强调按照公司治理规范和程序行使股东权利;对于混合所有制企业,尤其是国有资本不绝对控股的企业,监管制度有必要更加灵活,以强调股东平等和灵活监管为主,以适应企业应对市场竞争而快速决策、灵活决策和市场化决策的需要,比如国有资产交易、国有资产登记、招投标等制度的适用范围和应用方式可能有必要更有弹性,避免绑住企业手脚。

张春晓指出,对国有资本不再绝对控股的混合所有制企业,探索实施更加灵活高效的监管制度,应该在符合相关原则和要求的的基础上,只要有利于市场化的发展,国有资本保值增值,促进企业发展和行业发展,促进国民经济的发展。监

□□□□□□□□□□(上接1版)

中国科学技术信息研究所政策与战略研究中心副主任、科技部新一代人工智能发展研究中心副主任徐峰表示,在研究智能经济的过程中要特别注意,智能经济不仅仅是人工智能这一单个技术领域的发展应用,而是在5G、工业互联网、区块链、人工智能等多技术融合发展下,

国企混改探索渐入深水区

管理部门能放给企业的权利全部放给企业,能授权给企业的权利尽可能的授权给企业。全面提升企业的自由度,使企业成为真正的市场竞争的主体,从而实现企业内部外部双向市场化的跟进。

深化

虽然混改已取得积极进展,但在一些接受中国经济时报记者采访的专家和国企负责人看来,在搞活体制机制,强化创新能力上,国企仍与世界一流企业存在差距,需要深入推进混改,以激发企业活力,提升竞争力。

张政军坦言,目前比较流行的国有资本之间的混合,是单纯股权多元化,在公司治理上的改进有限。特别是在混合所有制企业的国资监管和公司治理中,如果国有资本过于强势,可能会出现挤出效应,其他所有制性质的资本不愿或难以进入,混改的推进就会受到抑制。

从“混资本”到“改机制”,如何破解国企混改显效的制约性因素,越发引起基层重视,也成为影响当前深化混改进程的重要因素之一。

“在2017年混改被列入到国企

改革的重要突破口后,基层对混改本身没有争议,但在推进过程中面临很多问题,需要从制度和理论上进一步破题。”一位不愿意透露姓名的央企前任董事长在接受中国经济时报记者采访时坦言,对国有资本不再绝对控股的混合所有制企业,构建更加灵活高效的监管制度,是在制度上的有益探索,还需要将国资监管体制更好地与公司治理结合起来。

《意见》出台后,混改的细节趋于明晰。《意见》提出,对充分竞争领域的国家出资企业和国有资本运营公司出资企业,探索将部分国有股权转化为优先股,强化国有资本收益功能。支持符合条件的混合所有制企业建立骨干员工持股、上市公司股权激励、科技型企业股权和分红激励等中长期激励机制。

张政军认为,“将部分国有股权转让为优先股,强化国有资本收益功能”,对优化国有资本出资企业的股权结构和治理结构有显著意义。一些国有资本通过股权投资基金的方式,参与到混合所有制改革,这类资本通过基金架构,成为没有明显所有制特征的社会资本,对于所投资的混合所有制企业,有较好的股

权结构优化和公司治理促进作用。在周丽莎看来,除了优先股和特殊管理股之外,还有一些更为灵活的监管方式。比如参股公司主要以资本为纽带,以公司章程为规范行为,股东主要从事资本经营和产管理,实现投资主体的多元化和法人治理的公司制改制。还可以主要通过财务监管为主,来了解参股企业的经营管理和财务状况,更多的落实企业的市场主体地位。

她强调,以参股等多种方式与各类所有制企业合资合作,对提高国有资本运行和配置效率、发展混合所有制经济起到了重要促进作用。需要在参股企业中规范其投资决策,提高国有资本配置效率,实现国有资产保值增值。同时,在股权调整之后,要发挥现代企业治理机制,落实董事会决策权、经理层经营管理权。

张政军指出,混改要取得成功,并不简单,需要商业模式、发展战略、运营团队、公司治理、内部机制、管理创新等多种因素的并存和配称。

“比如,中国联通在混改中推行了合伙人模式,对机构收缩、人员精简和利润提升发挥了重要作用;首旅集团通过将如家酒店在纳斯达克退市继而回归A股,注入旗下上市公司实现进一步混改,除了使首旅酒店的客房数量达到国内领先外,原如家酒店的专业团队也为企业带来了市场化经营活力。混改企业有必要借鉴先行企业推进混改的经验,要打‘组合拳’,在方案制定的科学性上下功夫,注重改革推进的原则,注重商业模式和发展战略的重塑,注重商业化运营团队的引入和激励。”张政军说。

共同推动形成的一种以智能化为主要特征的经济形态。

国务院发展研究中心产业经济研究部研究室主任朱紫峰表示,从政府层面看,“十四五”期间,智能经济的发展至少会初步见分晓。从企业层面看,平台型企业如果想把智能经济推广到更深层次的应用,必须推动整个供应链或者平台系统和接入者做同样的事情。从个人层面看,有机

遇但挑战也很大,个人需要与政府、企业一起行动,共同寻找到更好的平衡。

中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所产业结构与政策研究室副主任盛朝迅认为,课题研究应该突出三个重点方面:一是突出产业基础研究;二是突出智能经济的场景、需求;三是突出政策。其中,政府的作用是要创新管理、优化服务。