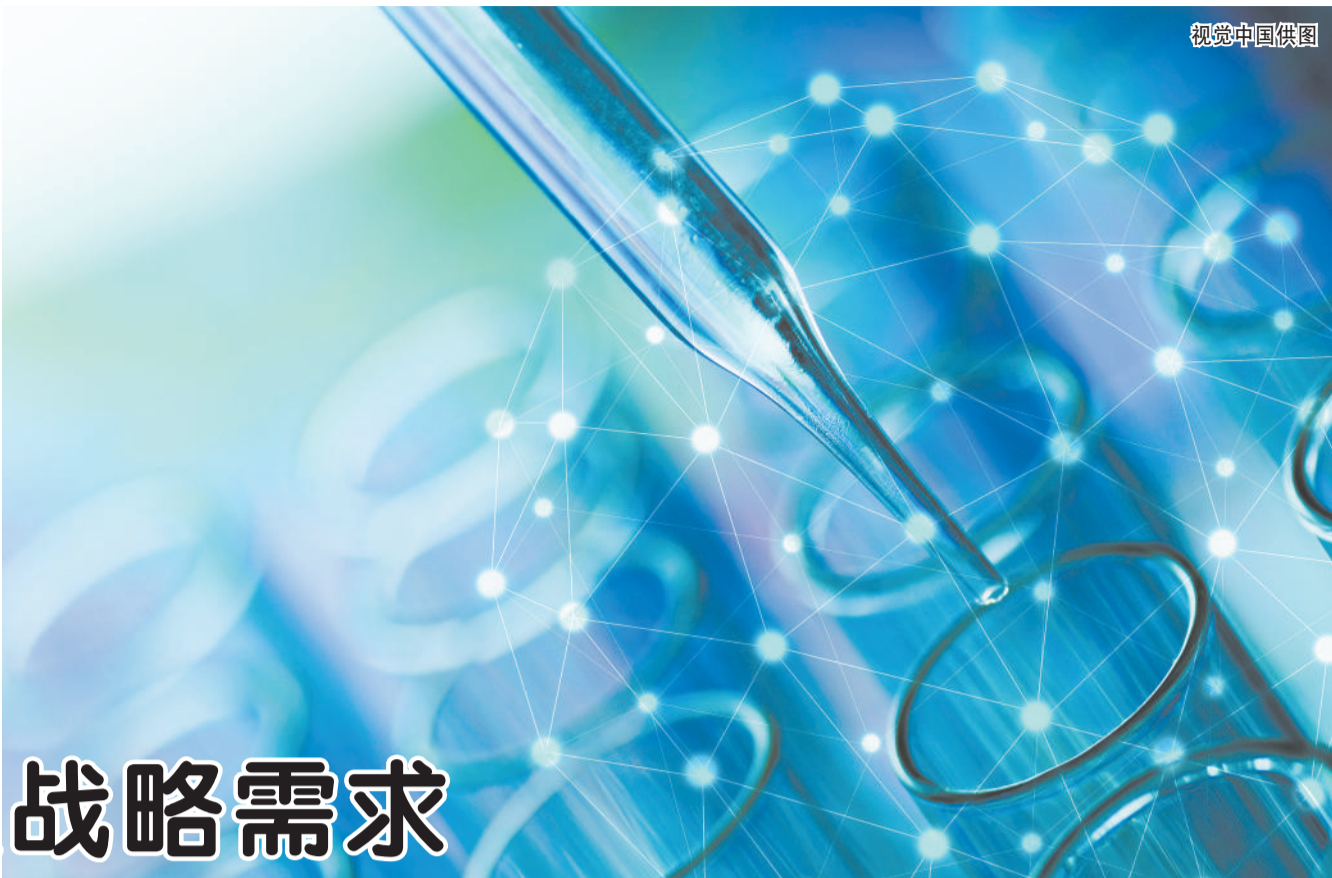




科研院所的管理体制,既要符合一般公共机构的特点和定位,又要遵循创新规律,建立具有充分自主性、灵活性、能够有效激发创新动力和活力的运行机制和管理方式,以及适应团队作战和科研任务攻关特点的科研经费支持方式。



视觉中国供图

聚焦国家战略需求 建立适合科研院所特色的管理制度

◎张文霞 薛姝

中央高度重视科研院所的改革与发展问题,2021年11月,中央全面深化改革委员会审议通过的《科技体制改革三年攻坚方案(2021—2023年)》再次提出推进科研院所改革的任务。在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会、中国科协第十次全国代表大会上,习近平总书记发表重要讲话时强调,推进科技体制改革,形成支持全面创新的基础制度。政府属科研院所是科技创新的重要载体和战略科技力量的重要组成部分,聚焦国家重大战略需求和战略科技力量建设,探索建立适合其特点的管理制度,应成为下一步科研院所改革的重点。

科研院所具有不同于其他创新主体的特征

政府属科研院所一般因公共目的而设立,主要由政府资助,其研发活动和科研任务具有很强的公共性、战略性和综合性,在服务国家战略目标和支撑政府履行职能方面发挥主体和骨干作用。

从我国的国家创新体系格局来看,政府属科研院所应在强化国家战略科技力量、实现科技自立自强中发挥更大作用。

政府属科研院所具有与一般事业单位、高校、企业等其他创新主体不同的特征。一是普遍以科技创新为主业,高层次科技人才和创造性活动密集,成果产出周期长、不确定性大;二是多以完成科技任务为导向,学科发展常融于研发活动,具有以任务带学科、带人才培养的鲜明特色;三是擅长团队作战和任务攻关,在应用基础研究和共性技术攻关方面具有组织优势;四是既紧贴行业又紧靠科技前沿,具有行业共性技术创新平台的特征和优势,有利于

有效连接行业需求与创新资源,实现研发活动与产业应用、公共服务等的融合及互相促进。

基于上述特点,其管理体制既要符合一般公共机构的特点和定位,由政府提供相对稳定、可持续的经费和条件保障,以履行职责、完成使命;又要遵循创新规律,建立具有充分自主性、灵活性、能够有效激发创新动力和活力的运行机制和管理方式,以及适应团队作战和科研任务攻关特点的科研经费支持方式。

借鉴先进经验使我国科研院所发展迈上新台阶

20世纪80年代以来,一些发达国家纷纷改革和重组科研机构以提高创新能力,他们对科研机构的管理有不少共性。

一是力求按照科研机构的特点和定位,建立特有的管理制度并以法律法规形式予以保证,甚至实行“一所一法”“一所一策”,如美国的“国立卫生研究院法”“国家标准技术研究院法”等。

二是政府会为科研机构提供较为充足、稳定的经费支持。例如,英、美、德、日等国家的国立研究机构基本都以国家财政投入为主,并且对于重点领域机构集中投入。

三是面对不断加剧的全球经济与科技竞争,一些国家在某些重要领域新建或强化了对卓越科研机构的支持。例如,日本在1999年开始推行独立行政法人化改革之后,2015年再次改革,又将31个独立行政法人科研机构改为“国立研究开发法人”,单独制定适合研究开发规律的管理制度。2016年,日本出台《关于促进特定国立研究开发法人研究开发等的特别措施法》,又将一些特定领域的卓越科研机构改为“特定国立研究开发法人”,给予特殊支持,以强化研究机构在前沿技术研究和应用中的地位和作用,最大程度释放创新活力,促进产出世界最高水平的成果。

改革开放以来,我国政府属科研院所不断改革创新,获得长足发展,创新能力、公共服务意识和水平、对经济社会发展的支撑引领作用等都得到显著提升。面对国内外新的形势与挑战,我国应充分借鉴国内外先进经验,继续深化改革、探索创新,走出一条具有自己特色和优势的高水平科研院所建设之路。特别是有实力、高水平的科研院所,更应站在国家战略高度,围绕国家重大需求和战略科技力量建设,进一步凝练使命定位,释放创新活力,与高校、企业等形成分工合作、协同互补的战略合力,为我国建设创新型国家和世界科技强国、实现高水平科技自立自强提供强有力支撑。

多方发力让管理制度更适应科研院所发展

科学确定政府属科研院所的职能定位、探索建立新的适合其特点和使命定位的基本管理框架,应成为下一步科研院所改革的一项基础性、核心性工作。

一是重新研究梳理各科研院所的职责定位,并以法律法规或机构章程形式明确下来。按照“四个面向”,围绕国家战略和社会需求导向,结合当前院所章程管理和绩效评估改革试点工作,以机构章程制定为抓手,推进“一所一策”的制度设计,提高机构章程的权威性和有效性,使院所的职能定位和制度保障有据可依。在院所章程制定中,首先应理顺科研院所与政府的关系,在章程中明确规定政府部门与科研院所的权力边界及监管方式,充分保障院所的管理自主权。其次,发挥科技和行业主管部门在研究确定院所职能定位和业务属性方面的主导作用,明确章程制定的程序和关键内容,如机构的定位与职责、设立与变更、业务范围、法人治理体系和基本运行框架、决策机制等。值得注意的是,机构章程只是机构的内部治理文件,从长远看,

需要推进科研院所立法,逐步实现“一所一法”,并建立“一所一策”的财政资源配置保障方式。

二是探索建立科研机构基本制度框架,实行更科学合理的分类评价、分类支持和分类管理。借鉴国际上特别是日本科研机构的改革经验,按照科研机构运行的一般规律,建立院所管理的特有制度框架,以区别于一般事业单位进行管理。其核心是按照各科研机构的职责使命、主要业务活动类型和属性等给予不同的支持和考核评价方式,突出机构的战略定位和分类管理,并保障其在内部管理、薪酬激励上拥有充分自主权。在改革过程中,应强化科技主管部门在科研机构设置、评估和资源配置方面的统筹管理作用,建立相应的审核、预算统筹机制,减少重复建设和同质化竞争。

三是改革完善科技资源配置机制,支持院所加快建设国家战略科技力量 and 超前部署重大项目。在保持国家科技计划项目竞争性资助格局基本稳定的基础上,探索更多政府稳定支持方式和渠道,以支持国家战略科技力量建设和科技自立自强。建议在院所探索开展战略性科技力量建设试点工作,选取部分高水平院所作为试点,开展全面的管理体制机制改革和科研组织模式创新;设立专项经费,支持其面向未来、立足科技发展前沿和国家战略需求,超前布局前瞻性的高科技研发项目,为实现换道超车、突破国外技术封锁积蓄有生力量,打下技术基础。集中优势资源,支持重点领域的院所进一步打造各种高水平国家科技创新平台,围绕关键技术和战略性新兴产业开展协作攻关,探索新型举国体制的有效组织方式。

(张文霞系中国科学技术发展战略研究院研究员,薛姝系中国科学技术发展战略研究院副研究员)

观点热搜

把系统观念贯穿“双碳”工作全过程

◎闫萍 张越 尹德挺

力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和,是以习近平总书记为核心的党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策,是我们对国际社会的庄严承诺,也是推动高质量发展的内在要求。习近平总书记强调,我们要提高战略思维能力,把系统观念贯穿“双碳”工作全过程。实现碳达峰碳中和,是一个涉及价值观念、产业结构、能源体系、消费模式等诸多层面的复杂系统工程,必须坚持全国统筹、节约优先、双轮驱动、内外畅通、防范风险的原则,以系统观念处理好以下几方面关系。

一是发展和减排的关系。要深刻认识到,减排不是减生产力,也不是不排放,而是要走生态优先、绿色低碳发展道路,在经济社会发展中促进绿色转型、在绿色转型中实现更大发展。要坚持系统观念,在降碳的同时确保能源安全、产业链供应链安全、粮食安全,确保群众正常生活。二是整体和局部的关系。既要增强全国一盘棋意识,加强政策措施的衔接协调,确保形成合力;又要充分考虑区域资源分布和产业分工的客观现实,研究确定各地产业结构调整方向和“双碳”行动方案,不搞齐步走、“一刀切”。三是长远目标和短期目标的关系。既立足当下,一步一个脚印解决具体问题,积小胜为大胜;又放眼长远,克服急功近利、急于求成的思想,把握好降碳的节奏和力度,实事求是、循序渐进、持续发力。四是政府和市场的关系。坚持两手发力,推动有为政府和有效市场更好结合,建立健全“双碳”工作激励约束机制。

党的十八大以来,我们党坚持把系统观念贯穿于“双碳”工作全过程,在经济社会持续健康发展的同时,碳排放强度显著下降,经济发展与减排降碳协同效应凸显。2020年,我国碳排放强度比2015年下降18.8%,超额完成“十三五”约束性目标;比2005年下降48.4%,超额完成向国际社会承诺的到2020年下降40%—45%的目标,累计少排放二氧化碳约58亿吨,二氧化碳排放快速增长的局面基本扭转。实践证明,推进碳达峰碳中和,必须坚持从实际出发,牢固树立系统观念,进一步加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,推动“双碳”工作不断迈上新台阶。(转载自《人民日报》,有删改)

新发展阶段 应正确认识“两种关系”

◎曲青山

进入新发展阶段,是以习近平总书记为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,作出的一个重大战略判断。认真学习领会习近平总书记关于重要论述,对于全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大现实意义和深远历史意义,应正确认识新发展阶段与中国式现代化的关系,进入新发展阶段与贯彻新发展理念、构建新发展格局的关系。

一是正确认识新发展阶段与中国式现代化的关系。在新发展阶段推进的现代化是一种什么样的现代化?习近平总书记指出,“我们的任务是全面建设社会主义现代化国家,当然我们建设的现代化必须是具有中国特色、符合中国实际的。”世界上既不存在定于一尊的现代化模式,也不存在放之四海而皆准的现代化标准。我国所推进的现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于国情的中国特色。在论述这个问题时,总书记特别强调了我国现代化具有的鲜明特征:人口规模巨大的现代化,全体人民共同富裕的现代化,物质文明和精神文明相协调的现代化,人与自然和谐共生的现代化,走和平发展道路的现代化。

深刻认识中国现代化的鲜明特征具有重要意义,这是决定我国新发展阶段前进方向和社会性质的问题。我国14亿多人口要整体迈入现代化社会,其规模超过现有发达国家的总和,将彻底改写现代化的世界版图,在人类历史上是一件有深远影响的大事。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,我国现代化坚持以人民为中心的发展思想,自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入分配差距,促进社会公平正义,逐步实现全体人民共同富裕,坚决防止两极分化。我国现代化坚持社会主义核心价值观,加强理想信念教育,弘扬中华优秀传统文化,增强人民精神力量,促进人的全面丰富和人的全面发展。我国现代化注重同步推进物质文明建设和生态文明建设,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。我国现代化强调同世界各国互利共赢,推动构建人类命运共同体,努力为人类和平与发展作出贡献。

二是正确认识进入新发展阶段与贯彻新发展理念、构建新发展格局的关系。在新发展阶段推进的现代化,必须胸怀“国之大者”,对以上五个方面牢记在心。习近平总书记指出:“这是我国现代化建设必须坚持的方向,要在我国发展的方针政策、战略战术、政策举措、工作部署中得到体现,推动全党全国各族人民共同为为之努力。”

三是正确认识进入新发展阶段与贯彻新发展理念、构建新发展格局的关系。进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局是一个相互联系、相互制约、相互促进的有机整体。新发展阶段是我国社会主义发展进程中的一个重要阶段。新发展理念是党的十八大以来我们对经济社会发展提出的最重要、最主要的重大理论和理念,回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题,阐明了我们党关于发展的政治立场、价值导向、发展模式、发展道路等重大政治问题。构建新发展格局是我们党面对国内外形势发展变化提出来的,是事关全局的系统性、深层次变革,是立足当前、着眼长远的战略谋划。全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标,必须准确把握新发展阶段、深入贯彻新发展理念、加快构建新发展格局。

在全面建设社会主义现代化国家新征程中,怎样处理好三者之间的关系呢?习近平总书记对此作了深刻阐述:“进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,是由我国经济社会发展的理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑决定的,三者紧密关联。进入新发展阶段明确了我国发展的历史方位,贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则,构建新发展格局明确了我国现代化建设的现实依据,把握新发展阶段是贯彻新发展理念、构建新发展格局的现实依据,贯彻新发展理念是把握新发展阶段、构建新发展格局提供了行动指南,构建新发展格局则是应对新发展阶段机遇和挑战、贯彻新发展理念的战略选择。”历史方位与现实依据、指导原则与行动指南、路径选择与战略选择,给予进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局以准确定位。总书记的重要论述,全面系统科学地阐述了三者之间的辩证统一关系,为做好新发展阶段的各项工作提供了根本遵循。

(转载自《求是》杂志,有删改)

用好数据要素,需理解数据资源持有者基本内涵

◎来小勤

前不久,中央全面深化改革委员会审议通过的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》指出,我国要建立数据资源持有者权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制,健全数据要素权益保护制度。然而,现行立法和相关司法解释并未就数据资源持有者权给出明确解释,如何正确理解数据资源持有者权基本内涵,不仅涉及数据产权运行机制中权利分置的基本构建,而且会影响到数据要素流通和交易制度的建设,乃至对数字经济整体发展带来一定影响。

法律上的持有者权不同于占有权

在现代法律体系中,占有和持有的区别首先是法律部门归属上的不同。占有是民法上的一个基本概念,持有更多的是在刑法中经常出现的概念。虽然民法上的占有和刑法上的持有都强调行为人对物的事实支配或控制,但两者的法律意义存在很大不同。持有强调人对物的实际直接支配或控制,强调纯粹的空间关系。持有不存在法律上的继承或转移,而占有是可以转移和继承的。这些都意味着法律上的持有与并不等同于占有权。即使是民法和刑法都在使用“持有”,且都强调行为人对物的事实支配或控制,但亦可体现出刑法上的“持有”更多的是规制“持有”行为;而民法上的“持有”更多的是强调权益归属。当然,“持有者”更不同于“所有者”。所有者是一项独立

的完全物权,而持有者则是事实性的、不依赖于所有权的、对某物(包括有形或无形)通过一定的方式或手段有意识地控制或支配。正如数据产权制度权利分置构建中我们采用了数据资源持有者权而非数据资源所有权。

可作为数据资源的数据应具有四种特性

资源的概念来源于经济学,一般是指一切可被人类开发和利用的物质、能量和信息的总称。数据资源实质是指可供人类利用并产生效益的一切记录信息的总称,并属于一种社会资源。资源是动态的,数据资源是人类从工业社会进入信息社会的产物。但数据资源并非单一数据,而是可利用或可能被利用的数据集合。作为数据资源的数据,应当具有一定的数量和可用的质量,才能够满足特定的用途。

数据资源作为新型资源,具有区别于传统资源的特性:一是无形性。即非物质性和无形性使得数据资源被传统物权所排斥,因而无法成为传统物权的客体。基于此,数据资源可以被他人近乎零成本、快速、无次数限制地复制,可以跨越时空限制而为社会公众所共享,且不会发生有形的损耗。二是可变性。即数据资源形成和流通过程意味着数据资源总是处于变化之中。同时,数据流通过程中的每一个事物特征和活动状态也都可能形成新的数据资源。此外,数据资源也会基于市场主体的不同需求,或者数据生命周期而发生相应变化。三是社会性。即传统意义上的自然资源具有社会性,意味着自然资源参与整个社会关系中,为全体人类所共享,自然资源的开

发利用及消耗最终追求的都是社会福利的增加。而数据资源尽管也参与到了整个社会关系中,但数据资源的获取、处理和利用总是与对数据资源有需求的社会主体密切相关,人类认识和掌握数据资源也是一个社会过程。基于此,当讨论数据资源归属时更多的是需要考虑数据资源的持有、使用和经营,而非所有。四是共享性。即数据资源在使用上具有非竞争性而非排他性,一个人使用特定数据资源客观上并不会妨碍另一个人使用相同的数据资源。因此,由于额外用户使用它们的边际成本为零,福利最优的解决方案是免费授予对这些数据资源的一般访问权限,在这个意义上,数据资源可以说是一种公共物品,其本质就是分享与流通。

保护数据资源持有者需处理好三个问题

由于数据资源的核心是其经济价值,故当我们从法律层面确认和保护数据资源持有者权时,在确保维护国家数据安全、促进数据高效流通使用的前提下,应当正确理解和处理好以下问题:

一是正确界定数据资源持有者及权益归属。从数据资源的经济属性出发,私益性数据资源包括个人性数据资源和企业性数据资源,持有者可以享有数据资源的排他性和竞争性,但依法应予公开的数据资源则例外。公共性数据资源主要是指国家或政府及其委托机构进行管理的数据库,该类数据资源持有者在特定国家或地域范围内,无排他性和竞争性,无论是个人还是企业都可以共享相应权益。

至于准公共性数据资源,如公共事业类数据资源,除法律另有规定外,其持有者与其他第三方可基于合同约定依法享有积极权利和消极权利的具体内容,以便于数据资源持有者能够正确理解和行使这一权利。从法解释学视角,建议司法机关首先总结司法实践经验,实践中的一些纠纷案已涉及个人数据、公共数据、数据产品及数据权属判断与分类保护问题。在法律尚未明确数据资源持有者权的情形下,可以通过司法解释发布数据资源持有者权的具体认定要素,以统一数据资源持有者权的判定标准。

二是正确界定数据资源持有者权利的边界。从立法学视角,建议国家立法机关就数据资源持有者权的具体内容作出统一规定,尤其应当明确数据资源持有者的积极权利和消极权利的具体内容,以便于数据资源持有者能够正确理解和行使这一权利。从法解释学视角,建议司法机关首先总结司法实践经验,实践中的一些纠纷案已涉及个人数据、公共数据、数据产品及数据权属判断与分类保护问题。在法律尚未明确数据资源持有者权的情形下,可以通过司法解释发布数据资源持有者权的具体认定要素,以统一数据资源持有者权的判定标准。

三是依法保护数据资源持有者合法权益。建议由国家数据资源管理部门就数据资源进行分类分级,依法确认数据资源持有者持有数据资源的范围,并依法保护数据资源持有者合法权益。任何采用非法手段获取数据资源并给数据资源持有者造成某种损害的,应依法承担相应的法律后果,包括民事责任、行政责任及刑事责任。在依法促进数据资源开放、利用和流通,且依法保护数据资源持有者合法权益的同时,应禁止或者限制数据持有者垄断数据资源,尽可能消除数据壁垒,通过数据流通最大化地释放数据价值,尤其是持有数据资源的大型互联网平台企业,应当承担更多的社会责任。同时,建立数据资源权益大小与数据资源持有者付出成本相适应的具体机制,并不断丰富和完善数据资源持有者相关法律制度。

(作者系中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师)