DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2002.06.011

·基金纵横·

发展与社会主义市场经济体制相适应的科学基金制的思考

柴育成

(国家自然科学基金委员会地球科学部,北京 100085)

科学基金制是在市场经济比较发达的西方国家成长起来的,是科学发展到一定程度和规模,以及生产力和生产关系发展到一定水平的产物。其主要特征是:政府拨款、宏观引导、自由申请、民主评审。半个多世纪以来,科学基金制卓有成效地在全世界推动了基础研究的发展,现已成为发达国家及一些重要发展中国家支持基础研究的主要模式。

1986年初,根据中共中央关于科技体制改革的决议,国务院批准设立国家自然科学基金,组建国家自然科学基金委员会,这是我国推进科技经费由计划管理体制向与社会主义市场经济体制相适应的竞争机制转变的重要标志,打破了科研经费条条、块块的分割机制。我国16年的实践充分肯定了科学基金制这一发展基础研究的模式,逐渐形成了"科学民主、平等竞争、激励创新"的良好机制和"依靠专家、发扬民主、择优资助、公正合理"的项目评审原则,建立了以学科体系为框架,价值评议为手段,绩效评估为依据的管理体系。逐步建全了咨询、决策、执行、监督相互协调的管理系统。科学基金制在我国的建立与发展对于推动科技体制改革和科技管理创新,促进科学创新思维,推进学术联合,形成良好学风,都产生了深刻影响。

同时,也应看到我国的科学基金制是在计划经济向社会主义市场经济转型的过程中建立和发展起来的,不可避免地带有计划经济的色彩。如基金的经费来源和各科学部的经费分割,基本上是计划体制,而非科学的预算制。随着市场经济体制的不断完善,在计划经济这一经济基础和以阶级分析为核心构筑的上层建筑,长期形成的思维模式、管理理念和文化价值观念,对科学基金制的负面作用逐渐变得明晰起来。

1 塑造与社会主义市场经济体制相适应的管理理念

我国的科学基金制是从计划经济的土壤中生长出来的,我们对科学基金制的理解,从某种意义上说是从计划经济的角度去理解的。在计划经济基础上形成的传统观念,已明显束缚了科学基金制的发展和完善。制度创新与管理创新的首要前提是转变观念,塑造与社会主义市场经济体制相适应的管理理念。

市场经济既是一种经济体制,也是一种文化、价值观和管理理念。市场经济体制的重要原则和理念有:"经济人假定"、"契约观念"、"效率原则"、"公开、透明原则"、"自由竞争原则"、"诚信法则"、"民主法制意识"、"程序化原则"、"权力制约的原则"、"职权法定观念"等等。只有树立与社会主义市场经济体制相适应的管理理念,才能有效防止旧思维阉割新体制。

旧的观念不可避免地要与新体制、新机制发生碰撞。转变观念涉及到两个方面的问题,一是思维方式的转变,不是将已有理论和经验凝固化。二是正确认识和处理观念背后的利益关系。塑造新观念,扬弃旧观念,势必冲击已形成的既得利益。解放思想,实事求是难就难在认识和处理观念背后的利益问题。必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿,随着滚滚向前的历史车轮,站在解放思想、理论创新、管理创新的前沿,自觉改变那些落后时代发展的不适应社会主义市场经济的传统观念。

本文于2002年9月11日收到.

本文系作者参加中共中央党校第37期学习毕业论文的摘要.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2　把握时代特征,紧紧抓住社会转型期这一基本矛盾

发展科学基金制,首先是遵循科学自身的规律;同时,还应遵循现代社会发展的规律。基金制属于上层建筑,是整个社会系统中的一个子系统,并受经济基础的制约。基金制的发展完善不能脱离社会发展阶段。对我国现阶段所处的经济社会发展阶段不了解或缺乏深入的认识,不准确把握时代特征,基金制的发展只能是脱离实际的空谈。

我国正处于从计划经济向社会主义市场经济变革、从传统社会向现代社会变革的社会转型期。旧的体制和机制失去了存在的根基,不再有效。新的体制、机制尚未真正形成。一些带有根本性质的关系没有理顺。社会转型期对社会模式的重构,必然改变人们的社会观念、行为准则、秩序规范、思维模式,这些都会对基金制的运行和发展产生影响。转型期不确定性的相对增加,人们对前景判断及选择的行为方式、社会心理状况会出现较大差异。规范对行为的约束减弱。这是我们对大环境的最基本的战略判断,是我们谋方略、定政策、办事情的战略依据。

目前出现的种种正面、负面(如学术浮躁、学风不端等)现象都是由社会运行的序间状态所衍生的,由社会转型期的特殊过程所决定的。辩证唯物史观认为,世界不是既成事物的集合体,而是过程的集合体。发展完善科学基金制不能停留在问题本身,不能跟着问题转,应从宏观上思考,紧紧抓住"社会转型期"这一基本矛盾。在方法论上从阶级分析方法转向生产力分析方法。深刻认识我们所处时代的新特点、新要求,紧紧扣着我国转型期时代的发展要求;着眼于面临的新矛盾、新问题、新挑战,着眼新的实践和新的发展;使发展基金制的思路和作法符合先进生产力的发展要求,符合社会前进的趋势,符合人民的根本利益要求;使基金事业开拓出一个更为振奋人心的局面。

如何营造有利于科学创新的环境,以前我们的视野基本限于科技界自身,很少将它们放在大的社会历史背景下思考,对社会转型期这一基本矛盾运动的规律性和复杂性认识不足。我们应将这一问题置于"转型期"社会发展阶段的现实基础之上,扩大视野,更新思路,探索营造与社会主义市场经济体制相适应的有利于科学创新的环境,推动源头创新。

3　完善运行机制,增强防错纠错能力

社会现代化程度的高低,取决于它的制度、机制提供能力的大小。重视制度的力量,从制度的视角去分析和认识问题,是现代管理的趋势。我委存在的软弱涣散、自由主义及项目评审、管理中的种种弊端,除了观念的因素外,运行机制的不完善是重要因素之一。为实现规范、效能的目标,完善运行机制是科学基金制保持自身活力、不断发展的本质要求。作者认为下述原则和理念对我们建章立制有重要指导意义:

3.1　"经济人"假定

科学管理建立在对人的本性科学认识的基础上。从"好"的假定出发会设计出坏的制度,从"坏"的假定出发会设计出好的制度。"经济人"假定是市场经济的逻辑起点,而计划经济假定人具有近乎完美的品质。绝对的计划经济是对人类自我信心的过度信赖,是人类自我中心主义的另一种形式,因而不注重制度建设。"上有政策,下有对策"出现的原因,在于对政策适用人群的状况、心理特征、行为选择考虑不足。1986年诺贝尔经济学奖获得者布坎南认为担任公职者,首先是经济人。他们都有自己的私欲,都有要追求自身利益最大化的愿望和冲动,具有人类固有的弱点,会犯这样那样的错误。既使他们想把事情办好,也可能由于自身的认识、历史的局限、条件的限制等因素,无功而返或好心办坏事。因而,在公共权力的运行过程中,不仅要加强公职人员的道德规范,更要加强制度环境的建设,从制度上建立防错、纠错机制。

3.2　权力制约原则与职权法定观念

制度建设的核心是权力配置、制约、制衡以及职权、职责统一。系统科学表明,任何系统内部都通过子系统一定的联系形成特定的结构,而系统的这种结构决定着系统的功能。权力的合理结构、配置与制衡是现代管理的内在要求,是人类几千年的文明成果。

当一个人被赋予权力时,其行为是出于公心,还是自私情感支配,是难以区分的,因而应加以规范和制约。权力制约机制是指:为了保证任何一种权力在其行使时受到其他权力的牵制、约束,防止不受约束的权力存在的权力结构形式。通过权力的合理配置,当一种权力行使超过其合法限度时,就会立即引起其他权力的自行制止与限制。使权力在规定范围内按既定的程序运行。职权法定是指:在理论上承

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

认国家一切权力属于人民的前提下，任何权力都必须在法定的范围内行使，不能超越规定的权限。作为法定的职责，必须尽职尽责地履行，并自觉接受监督；否则构成失职并承担相应的法律责任。

建章立制的过程中，针对基金项目管理的各个环节，认真分析运作规律，结合我国国情，在权力结构和权力配置上下功夫，对我委工作人员和评议专家的权力进行约束和制衡，规范职权范围和程序，用制度加以确认和保障。使工作人员履行职责时摒弃个人的任性和随意，防止"自我膨涨"机制的出现；此外，充分发挥用人制度的有效制约机制。

3.3 监督与公开、透明原则

任何权力都有潜在的扩张性、侵犯性、排泄性、诱惑性和腐蚀性，失去监督的权力，就会变为异化的权力；监督与权力相伴而生。监督是对行使权力者进行监视、督促，防止其利用权力为自己牟利，并对违法行使权力者加以揭露、查证、处罚。监督具有维护公正的功能、纠偏的功能和制衡功能。监督方式手段的设置以违规迅速得到纠正为标准，赋予监督权以权威性和强制力，对于不接受监督的主体，追究其责任。监督机制作用的实现和真正发挥，很大程度上取决于透明度。没有公开和透明度就没有真正意义上的监督，透明度是监督不可缺少的条件。有效地监督反过来有助于提高透明度，两者互为因果，互为促进。现代社会的一个重要趋势是越来越公共化。公共化的最基本条件和特征是：(1)社会资源共享；(2)公开、透明，一切事务不在神秘状态下进行；(3)普遍规范化。

我委的监督委员会自成立以来，在学风建设方面取得了突出成绩。而主要是限于事后监督，对委内运行机制的同步监督显得力度不够。一方面与监督观念淡薄，一些同志自我感觉良好不愿接受监督有关，更重要的是项目评审的主要环节透明度不高，无法有效监督。如关于重大、重点项目的立项程序、同行评议意见的全面反馈、各类办事程序、重大事件、重大决议以及各学部网页向科技界提供的信息，与科技界的要求仍存在较大差距。这些关系到我委的形象，关系到科技界能否对我们的运作过程进行有效监督。信息资源的公开与共享是充分发挥广大科学家智慧的有效途径，对营造有利于创新的环境，推动源头创新有重要促进作用。

3.4 程序化原则

程序能引导权力、抑制权力；遵守严格的程序，能够有效地排除各种偶然因素干扰，克服各种特权因素的干扰。行使权力不仅要符合实体法的规定，还要符合程序法的规定。其行为虽在法定职权范围内，若程序上缺乏正当性，其行为是违法的。法治与非法治社会的一个重要区别在于对程序的重视程度。非法治社会只看重结果正确，为了追求结果正确，可以抛开或破坏既定的程序。程序制度是为了实现普遍的公正，虽不能完全消灭不公正，但可以最大限度地防止不公正。如果为了个别结果的公正而破坏程序，将会产生更多的不公正，社会将付出高昂的运行成本。

基金项目评审的公正性靠严密的程序来保证。基金制的运作过程中，我们应革除计划经济时代重目的、轻手段，重实体、轻程序的传统观念；自觉树立无条件遵守规则、遵守义务的观念，杜绝违规操作。如果遵守规则要讲条件，那就不是义务，而是功利。

3.5 服务理念

服务是对公共管理的本质要求，是管理部门存在的价值基础。服务型管理是公共机构的应有之义，重控制轻服务是职能的错位。

为科学家服务是我委的工作准则之一。如何摆正位置，真正起到服务角色，而不是停留在口号上、概念上，首先需要从观念层次引入行为层次，在制度设计上从社会公众的利益出发，体现科学家的需要，怎样方便科学家就怎么办；而不是从基金委自身出发，怎样方便自己就怎么办。

树立服务理念、服务意识，还要借鉴新的服务方式，将市场经济的理念，诸如注重成本品质和顾客满意的观念，注入管理之中，追求创新、廉洁、高效、高品质的服务目标。

3.6 主体客体

规章制度的制定者是客体，执行者是主体。若客体、主体不分，既是制定者又是执行者，从逻辑上讲，规章制度的公正性就难以得到充分保证，规章制度就存在先天的缺陷。

对基金项目的管理而言，科学部掌握着运行过程中压倒优势的信息，在规章制度的制定中扮演重要角色。而科学部又是基金项目管理的执行者，处于一种矛盾状态。对这一矛盾的处理，影响着规章制度的科学性、合理性。作者认为，建章立制工作应在听取科学部意见的基础上，充分发挥职能局室和委务会的作用。

3.7 其他原则

效能原则、救济原则、群体智慧、群体道德优于

(下转363页)

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

次研究工作。鲁成教授不但主持过两个基金课题,而且也受益于基金和国际合作项目,多次到国外从事合作研究。是国家自然科学基金吸引了他们,锻炼了他们,并促进了他们的成长。

这是一支伴随着基金项目成长起来的群体,是一支具有广泛的学术背景、顽强的工作作风和团结协作的队伍。多年来,他们随着承担和完成12项基金项目和20余项地方配套和攻关项目,共取得了20余项重大科技成果。与此同时,他们还为国家培养了千余名蚕桑学本科、硕士和博士生,为国家蚕丝业的发展作出了贡献。

每当谈起所取得的成绩,向仲怀院士总是笑着说:"我们研究的是雕虫小技!"。正是家蚕这条"小虫",古与"丝绸之路"和几千年华夏文明史相连,如今支撑着年产值70亿人民币和出口创汇20亿美元的庞大丝绸产业。家蚕还作为模式昆虫在农业害虫控制、作为生物反应器在医药等领域显示着越来越重要的研究价值。现在,这支由院士领队平均年龄不到45岁的教授群体,正带领着由20余名年轻骨干和50余名硕士博士研究生组成的研究团队,夜以继日地工作在科研的第一线,以"本着一个蓝图,一步一个脚印地走下去"的一贯作风在科学道路上求索。

CREATE A FAVORABLE ENVIRONMENT FOR SUSTAINABLE DISCIPLINARY DEVELOPMENT BY SCIENTIFIC FUND

Chen Yue　Wen Mingzhang　Xue Lan　Du Shengming

(*Department of Life Sciences*, *NSFC*, *Beijing* 100085)

(上接360页)

个人原则、宽松适当原则、激励原则都是科学管理的精髓和重要指导思想。限于篇幅,不展开论述。效能原则是指用负担最小的方式达到目标,降低运行成本,对职能的发挥进行成本效益分析;实现规律原则与价值原则的统一。救济原则是指职能的发挥如果给相对方的利益造成不利影响,应保障相对方的合法权益,给相对方提供救济的途径。宽松适当原则的主要内容是:过于宽松的制度起不到应有的规范作用。若制度提供的信息是99%的为所欲为的侵占空间,只有1%的风险,那么私欲的萌生与膨涨将得到纵容。过于严厉的制度,在实际工作中难以遵从。制度的合理与否极大地影响人们的积极性,必须高度重视机制在调动人的积极性中的关键作用,进一步为人才充分施展才干,创造和谐的环境氛围和基本条件。

建章立制涉及到一些深层次的矛盾和利益调整。建立科学化、规范化、程序化、合理化的科学基金运作机制是一项系统工程。这一系统应具有:职责统一、激励与约束相对称、富有内驱力、团队精神、自组织以及能防错、纠错的特性。

4　尽快制定科学基金法

世界上的发达国家及一些发展中国家,都是科学基金法立法在前,成立国家科学基金会在后。我国的科学基金制已运行16年,科学基金法仍未出台。这显然不适应社会主义市场经济体制发展的需要,也不利于科学基金制的发展。应尽快制定科学基金法,将科学基金制纳入法制管理的轨道。当经费来源、运作系统等有了法律依据和制约,科学化、民主化的中国科学基金制,将为我国的科技发展发挥更大的作用。

DISCUSSION ON DEVELOPING CHINESE SCIENCE FUNDING SYSTEM MORE COMPATIBLE WITH SOCIALIST MARKET-ORIENTED ECONOMY

Chai Yucheng

(*Department of Earth Sciences*, *NSFC*, *Beijing* 100085)

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net