



新修订的《科学技术进步法》1月1日施行 “科研机构”5大变化引关注

作为我国科技领域的基本法,科学技术进步法(以下简称科技进步法)第二次修订宣告完成,于2022年1月1日正式施行。

修订后的科技进步法共12章117条,包括总则、基础研究、应用研究与成果转化、企业科技创新、科学技术研究开发机构、科学技术人员、区域科技创新、国际科学技术合作等章。其中,“科学技术研究开发机构(以下简称科研机构)”作为国家创新系统的重要构成主体,在新法中仍单独作为一章,但相比2007年版科技进步法,本次修法显著强化和进一步突出了科研机构作为国家战略科技力量核心载体的战略地位,有五处重要内容变化,值得关注。

变化1 国家实验室体系如何归属?

本次修订明确界定了国家实验室体系的内涵,将其纳入科研机构的总体范畴。第四十八条第2款规定“国家在事关国家安全和经济社会发展全局的重大科技创新领域建设国家实验室,建立健全以国家实验室为引领、全国重点实验室为支撑的实验室体系,完善稳定支持机制。”

这是首次在法律文件中确立了国家实验室体系是以国家实验室为引领、全国重点实验室为支撑。特别对国家实验室的使命定位做出规定,要面向国家安全和经济社会发展开展重大科技创新。

2015年习近平总书记在党的十八届五中全会上就《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》起草情况向全会作出说明时提出,提高创新能力,必须夯实自主创新的物质技术基础,加快建设以国家实验室为引领的创新基础平台。这标志着国家层面对国家实验室建设的基调基本确定下来。

2020年9月,在科学家座谈会上,习近平总书记再次提出要求,要组建一批国家实验室,对现有国家重点实验室进行重组,形成我国实验室体系。十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中,再次强调“推进国家实验室建设,重组国家重点实验室体系”。经过长期思考和试点探索,中央对国家实验室体系作为战略科技力量核心载体的战略地位以及稳定支持机制的认识更加成熟,列入法律条款,为“十四五”期间加快推进国家实验室体系建设奠定基础。

变化2 科研机构有什么样的权利?

新修订的科技进步法拓展了科研机构应享有的权利,增加了绩效考核及薪酬分配、职称评审、科技成果转化及收益分配、岗位设置等权利内容。

近年来,党中央、国务院持续关注科研机构自主权改革问题,相关政策文件落地实施为此次修法奠定了基础。

2016年修订的促进科技成果转化法已将科技成果转化使用权、处置权和收益权下放给科研院所和高校。2019年,中央全面深化改革委员会第七次会议审议通过的《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》第11条至14条规定,给予

高校和科研院所更多自主权,包括“自主聘用工作人员”“自主设置岗位”“切实下放职称评审权限”和“完善人员编制管理方式”等事项。2020年,中共中央、国务院发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确提出,“推进高校、科研院所薪酬制度改革,扩大工资分配自主权”。

新修订科技进步法中对上述相关权利内容的明确规定,也实现了与现行法律和政策文件之间的衔接。此外,在科研机构与其他主体合作权利中,还增加了除联合研发外的技术咨询、技术服务等活动内容。

变化3 科研机构如何进行内部管理?

新修订的科技进步法规定科研机构应当依法制定章程,将其作为推进章程管理的前置要求。章程是科研机构实行内部管理的行为规则,对于科研机构实现依法、规范管理科技工作具有重要意义。

2007年版科技进步法第四十四条规定,科研机构应当按照章程的规定开展科学技术研究开发活动。这一规定中,忽略了对于科研机构首先应当制定章程的前置要求,结果造成该条文在执行中的差异:对于制定了章程的科研机构,按照章程管理;而对未制定章程的科研机构,开展科学技术研究开发活动的依据不明确。

2012年《中共中央国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》明确提出“建立健全现代科研院所制度,制定科研院所章程”等要求。2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化科技体制改革实施方案》中要求“完善科研院所法人治理结

构,推动科研机构制定章程,探索理事会制度,推进科研事业单位取消行政级别。”2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》明确规定要实行章程管理,推动中央级科研事业单位制定实施章程,确立章程在单位管理运行中的基础性制度地位,实现“一院(所)一章程”和依章程管理。

科研机构作为一类正式的科研活动组织,区别于大学、企业和其他组织的本质属性,是其拥有开展科学技术研究开发活动的使命和功能。今天,伴随着科研机构职能定位的多元化变革趋势,其业务范围的多元化趋势日益显著,科学技术研究开发活动不仅包括新知识生产,而且包括了人才培养、科学技术普及以及技术转移等活动。

所以,本次修法中特别强调科研机构章程要明确其职能定位和业务范围。

变化4 如何评估科研机构?

新修订的科技进步法新增关于科研机构评估的规定,国家完善利用财政性资金设立的科研机构的评估制度,评估结果作为机构设立、支持、调整、终止的依据。

根据《中共中央 国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设

的意见》和《深化科技体制改革实施方案》,研究制定科研机构创新绩效评价办法,建立健全科研机构的分类评价制度,是建立现代科研院所制度的重要内容。

2017年,科技部、财政部、人力资源社会保障部联合发布了《中央级科

研事业单位绩效评价暂行办法》,明确要求国务院各部门、直属机构、直属事业单位等所属自然科学和技术领域科研事业单位,建立科学合理的绩效评价制度。

从各国实践来看,大多是在对政府部门或机构的绩效评估法案中包括适用于公立科研机构的内容。例如,美国建立对国家实验室的绩效评估制度,是基于《政府绩效与成果法》的授权和要求。日本2015年修订的《独立

行政法人通则法》,强调了对公立科研机构等三类独立行政法人的绩效评估,并由总务大臣主导修订《独立行政法人评估方针》,专门对公立科研机构各类评估的目的、主旨、基本方针、评估单位的设定、评估方法和评估结果的运用等做出详尽的规定。

因此,本次修法专门增加规定,完善对于利用财政性资金设立的科研机构的评估制度,为促进科研机构动态健康发展提供了法治保障。

变化5 新型研发机构啥“身份”?

新修订的科技进步法肯定了新型研发机构的实践探索,明确国家支持发展新型研究开发机构等新型创新主体,完善投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化的发展模式,引导新型创新主体聚焦科学研究、技术创新和研发服务。

2019年9月,科技部印发《关于促进新型研发机构发展的指导意见》,对新型研发机构的内涵、功能定位和运行管理做出指导规范。目前,各地政府主要通过“一事一议”的协议方式,支持新型研发机构在人员管理、经费管理、科研自主权等方面突破现有制度束缚,开展体制机制创新

探索。但是,协议结束后新型研发机构能否按新的体制机制继续运行,是其发展面临的最大不确定性。

此次修法,在第五章最后专门新增一条,肯定了新型研发机构在投入、管理、运行和用人等方面的创新实践,赋予其新型创新主体的法律地位,解决了制约新型研发机构后续发展的“身份”问题。

除了上述五个重要变化,关于科研机构的规定还有一些其他微调。例

如,第四十九条中将“公民、法人或其他组织”改为“自然人、法人和非法人组织”,与新修订的民法典中对民事主体的界定相统一。第54条第2款增加国家鼓励社会力量设立的科研机构,在合理范围内实行科学技术资源开放共享。类似的微调还有多处,让我国科研机构更加有法可依。

(光明日报)