

日本国有科研机构独立法人化改革经验 对中国的启示

朱焕焕

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要:我国国有科研机构受到行政垄断地位和科研自主权、人事自主权等方面的束缚,以至于创新动力不足,创新积极性难以充分释放。日本国有科研机构通过实行独立法人化管理、建立中长期稳定的财政经费支持机制、实行中长期目标管理和成果导向的绩效评价制度等一系列改革举措,极大地激发了日本国有科研机构创新活力和创新积极性,为促进我国国有科研机构改革提供经验借鉴。

关键词:国家战略科技力量;国有科研机构改革;简政放权;日本国立研究开发法人制度

中图分类号: F426.5 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.05.006

作为重要的国家战略科技力量,我国国有科研机构以提升国家竞争力、促进经济社会发展为主线,围绕事关国计民生等的重大科技问题,开展基础性、战略性和前瞻性创新,为我国建设创新型国家提供坚实的知识基础和技术支撑。然而,受到行政垄断地位和科研自主权、人事自主权等方面的束缚,我国国有科研机构创新动力不足,创新积极性难以充分释放。日本政府通过持续简政放权,不断优化国有科研机构体制机制,使得国有科研机构在日本经济社会和创新发展的不同阶段都发挥了重要作用,值得我国借鉴。

1 日本国立研究开发法人制度的演变历程

日本国立研究开发法人制度改革始于20世纪90年代末期,是日本政府强力推动的一项改革,与日本整个社会的政治、经济改革密不可分。总的来说,日本国立研究开发法人制度的发展是一个政

府逐步简政放权的过程,按照放权程度和特定目的的不同,大致经历了以下4个阶段。

1.1 非独立行政法人阶段:各省厅的附属机构(1999年以前)

日本国立研究开发机构成形于20世纪50年代,一般为各省、厅管理下的非独立行政法人,按照国家的经济社会总体发展需要确定研究开发工作,在相当长的一段时间内发挥了重要作用。但其运作模式带有强烈的行政管理色彩,各省、厅的科研管理部门对科研项目有一套严格的管理程序,研发机构在预算、财务、人事和业务等方面都受到严格限制,导致研究效率较为低下。

1.2 独立行政法人化阶段:剥离与政府的行政隶属关系(1999—2007年)

为了消除僵化的科研机构管理体制,全面激发机构的研发动力和创新活力,1999年,日本引入西方国家新公共管理理念,以英国执行局为蓝本,先后颁布了《独立行政法人通则法》《独立行政法

作者简介:朱焕焕(1988—),女,博士,副研究员,主要研究方向为产业融合创新、企业创新发展。

项目来源:科技部战略研究专项“大中小企业融通创新发展研究(ZLY2020029)”、“战略性新兴产业创新政策研究(ZLY2020034)”、“科技支撑产业基础高级化和产业链现代化攻坚研究(ZLY2020033)”

收稿日期:2021-02-21

人通则法实施之法律整備法》，并于2001年开始逐步推进和实施。

经过一系列改革措施，日本国立研究开发机构逐步从所属的主管省厅剥离出来，转变为相对独立运作的“独立行政法人”。研究机构的法人代表在行政管理、重大决策等方面有较大的自主权。此次改革的重点在于“去行政化”，在一定程度上释放了国立研究开发机构的创新活力，取得了良好的效果。

1.3 国立研究开发法人化阶段：独立于其他独立行政法人（2008—2014年）

早期的独立行政法人化改革没有区分机构的性质，特别是没有充分考虑研发活动自身所具有的不确定性、专业性、长周期等特点，而是把国立研究开发法人当作一般的独立行政法人进行管理、监督与评价；向国家公务员看齐的薪酬标准制度，不利于海外优秀人才的引进……导致国立研究开发机构科技创新动力依然不足，不利于发挥其最大竞争力。

为进一步解决国立研究开发机构体制僵化的问题，全面深化改革国立研究开发机构的管理体制和运行机制，2008年6月，日本政府颁布了《研发能力强化法》，对研发法人的内涵和运营方式做了明确、具体的规定。次年12月，日本内阁审议通过了《关于独立行政法人的全面重组的决议》，并于2010年4月正式着手推进独立行政法人机构分类管理改革。2012年底，安倍晋三就任日本首相并提出把日本建设成为“世界上最适宜创新的国家”。在这一号召下，日本内阁组织专家学者围绕独立行政法人制度实施10余年来取得的成效、面临的主要问题以及下一步改革的重点方向等内容开展了多次讨论，提出日本当前及未来一段时间“不是需要在现有的制度中做能做的事，而是必须建立能够做应该做的事情的制度”^①，随后日本内阁通过了“关于独立行政法人改革的基本方针”等政策措施，提出要将那些开展基础研究、共性技术研发，研发任务具有长期性、不确定性和专业性等特点的国有研究开发机构与其他独立行政法人剥离，单独制定制度与政策。2014年6月，《独立行政

法人通则法》修正法案通过，并于次年4月正式实施。该法案提出了要实行基于“PDCA”，即计划（Plan）—执行（Do）—检查（Check）—处理（Action）循环的目标管理和评价机制，并根据业务特性的不同将独立行政法人划分为三类：一是行政执行法人，以执行国家事务为目标；二是中期目标管理型法人，主要是指通过提供多样化的服务提升公共利益的机构法人；三是国立研究开发法人，以研究开发为主要内容，旨在实现成果最大化。目前，通过统、废、合等操作，剩下的国立研究开发法人共27家（见表1）。将国立研究开发法人从独立行政法人中划分出来，单独制定适合研究开发规律的管理制度，最大程度地释放了研究机构的创新活力。

1.4 特定国立研究开发法人（超级法人）化阶段：基于国家战略的高水平科研成果目标（2015年以来）

近年来，为鼓励和培育更多“世界最高水准研发成果”，进一步巩固经济发展成效、提升国际竞争力，2015年6月，日本政府通过的《科技创新综合战力2015》文件重启，创办和应用特定国立研究开发法人（暂称）制度^①。同年12月，日本综合科技创新会议公布了《关于特定国立研究开发法人（暂称）的想法（修正草案）》，提出追加日本处于优势地位的“特定领域的卓越研究机构”为特定国立研究开发法人的候选对象。2016年6月，日本公布了《促进特定国立研究开发法人研究开发的基本方针》，同年10月，日本开始正式实施《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案》。该法案直接将“物质·材料研究机构”“理化学研究所”和“产业技术综合研究所”3家“国立研究开发法人”作为核心研发机构。

2 日本国立研究开发法人制度的成效及主要特征

与传统国立科研机构相比，改革后的国立研究开发法人以及特定国立研究开发法人拥有独立法人资格，在融资、人事任免、薪酬工资等方面拥有

① 《独立行政法人通则法》修正案（2013）颁布后，预定赋予国立研发型法人中最有希望孕育世界最高水准成果的法人“特定国立研发法人（暂称）”称号，并设置特例法给予特殊措施，但由于理化学研究所下属机构发生“STAP细胞论文”丑闻事件，该行动被搁置。

表 1 日本 27 家国立研究开发法人与预算情况

序号	主管部门*	法人名称	2020 年度预算			
			合计 (亿日元)	运营费交付金 (亿日元)	补助金 (亿日元)	财政资金占比 (%)
1	总务省 ^[2] (1)	信息通信研究机构	419.17	279.40	23.67	72.30
2	文部科学省 ^[3] (9)	物质·材料研究机构	182.89	137.87	—	75.38
3		日本医疗研究开发机构	1 266.25	59.25	1 207.00	100.00
4		科学技术振兴机构	1 072.73	1 002.72	18.49	95.20
5		理化学研究所	971.88	535.49	339.43	90.02
6		量子科学技术研究开发机构	437.06	218.70	178.68	90.92
7		防灾科学研究所	164.16	76.09	74.16	91.53
8		海洋研发机构	353.04	318.43	6.17	91.94
9		宇宙航空研发机构	1 893.98	1 184.47	386.37	82.94
10		日本原子能研发机构	1 584.10	1 321.03	122.10	91.10
11	厚生劳动省 ^[4] (7)	国立癌症研究中心	851.00	64.59	31.48	11.29
12		国立循环器官疾病研究中心	340.36	39.84	—	11.71
13		国立精神·神经医疗研究中心	186.12	40.20	10.54	27.26
14		国立国际医疗研究中心	455.34	58.70	10.19	15.13
15		国立成育医疗研究中心	318.80	31.91	6.31	11.99
16		国立长寿医疗研究中心	128.06	29.72	6.97	28.65
17		医药基础·健康·营养研究所	60.11	38.47	0.85	65.42
18	经济产业省 ^[5] (2)	产业技术综合研究所	741.98	623.87	—	84.08
19		新能源·产业技术综合开发机构	1 612.07	1 589.10	20.00	99.82
20	国土交通省 ^[6] (3)	土木研究所	96.50	86.67	4.93	94.93
21		建筑研究所	23.16	17.79	3.35	91.27
22		海上·港湾·航空技术研究所	70.87	51.93	—	73.28
23	环境省 ^[7] (1)	国立环境研究所	201.92	163.07	3.28	82.38
24	农林水产省 ^[8] (4)	农业·食品产业技术综合研究机构	697.11	556.31	9.70	81.19
25		国际农林水产业研究中心	39.34	35.46	—	90.14
26		森林研究·整备机构	532.20	104.63	185.85	54.58
27		水产研究·教育机构	201.39	171.23	3.43	86.73

注：* 主管部门括号内数字表示该部门主管的国立研究开发法人数量。

资料来源：根据财务省 2020 年预算资料，作者计算整理。

更多的自主权,极大地激发了国立研发机构员工的创新热情和科研活力。

2.1 建立理事长负责制下的独立法人化管理体制

改革后,日本国立研究开发机构理事长作为其法人代表,全面负责该研发机构的运营和管理,监事负责业务监察,二者之间构成一种积极互动平衡的关系。除理事长和监事由主管大臣直接任命外,研发法人在其内部机构设置和人事任免等方面拥有自主决策权。机构人员通常采用合同聘任制,而对科研人员则普遍实行任期制、能力薪金制和外部专家评估制。在财务管理方面,日本国立研究开发法人机构可以在主管省厅确定工资总额限额的前提下,决定内部人员的工资分配。

2.2 实行“三位一体”的政府中长期目标管理制度

考虑到科学研究一般周期较长的特殊性,改革后的日本国立研究开发法人开始实行由主管大臣、相关审议会和国立研究开发机构法人共同规划的面向中长期的“三位一体”管理制度^[9]。相关审议会结合国内外发展形势,召集相关领域的专家进行充分的讨论,对研发目标达成共识并提出相关目标建议;主管大臣在此基础上确定中长期研发目标,在这一过程中主管大臣也会充分听取研发法人的意见和建议;此后研发法人在确定的中长期目标基础上,制定详细的中长期规划,规划年限通常为5~7年。这里需要指出的是,为提升评审的科学性和国际性、构建国际化的审议评价制度,《独立行政法人通则法》修订案中特别规定,国立研究开发法人审议会评审委员可以由外国人担任,但同时对外国评委的数量做了限制,通常不能超过审议会委员总数(16~20人)的1/5^[2]。

2.3 实施“政府稳定投入为主,鼓励市场开拓”的经费筹集模式

目前,国立研究开发法人的经费来源以国家财政支出为主体,主要包括运营费交付金、补助金等。其中,运营交付金是国立研究开发法人根据《独立行政法人通则法》和独立行政法人个别法(如《独立行政法人理化学研究所法》)及中长期目标的要求拟定计划并编制业务经费预算,经省厅独立行政法人评价委员会审查同意后报财

务省批准拨付的研发和运行经费;补助金属于竞争性资金,采取的是自下而上的模式,研究人员根据自有探索提出研究申请,经相关申请机构审查通过后进行支持。此外,鼓励国立研究开发法人在其业务范围内从事创收活动,资金预算监管采取一般企业会计制度,如通过取得企业委托的研究开发费用。

从当前27个国立研究开发法人与预算情况来看,日本国立研究开发法人经费筹集体制有如下特点:(1)大多数国立研究开发法人仍是以国家财政投入为主。其中,厚生劳务省管辖的6个法人(以业务收入或委托研究收入为主)属于例外。在27个国立研究开发法人中,财政投入占其预算90%以上的有11个,80%以上的有5个,70%以上的有3个;(2)财政投入以保证机构运转的运营费交付金为主,与机构运转没有直接关系的补助金比重不高;(3)重点领域集中投入。日本医疗研究开发机构、科学技术振兴机构、宇宙航空研究开发机构、日本原子能研究开发机构、新能源·产业技术综合开发机构5个法人的财政投入总额占27个法人财政总投入的近一半(49.85%)。

2.4 实行目标导向的绩效考核评价机制

日本对国立研究开发法人的绩效评价,采用目标导向的评价体系,同时兼顾业务运营的效率等。绩效评价以主管大臣为主,分为年度评价和中长期目标期间评价^[10]。绩效评价首先由法人进行自我评价,同时主管大臣也会委托第三方机构按照中长期计划的实施状况等对研发法人的业务实施状况进行全面的调查和分析,在此基础上进行较为综合的评价。在中长期目标实施结束后,主管大臣还要依据评价结果对法人的必要性、运营管理及其各类研究的实绩情况等进行总结分析,并根据评价结果在必要时对国立研究开发法人机构采取业务废止、移交或组织废止等措施。

2.5 给予特定国立研究开发法人更多的自主权

与一般国立研究开发法人相比,特定国立研究开发法人又从两个方面进行了改革突破,因而也被称为“超级法人”,具体表现在:一方面,确保特定国立研究开发法人的经费来源,充实其基础性研究经费,优化其获得外部资金的制度环

境，鼓励其使用高端先进设施与设备；另一方面，更大程度地给予其自主权，法人代表可以基于科研需要，自主进行人员调配（鼓励引进全球最高水平的创新型人才）、机构设置与安排、业务运营策略调整等^[11]。

3 启示与建议

受制于改革滞后，当前我国国有科研机构依然存在诸多问题，难以满足创新驱动发展战略的需求，究其原因在于，我国国有科研机构在管理体制上过于行政化，缺乏对科研管理的自主权；同时，由于缺乏长期稳定的经费支持，国有科研机构很多创新活动难以自主顺利开展。建议我国国有科研机构改革在坚持市场导向和效率优先的前提下，更加突出提质增效，以简政放权为重要抓手，进一步深化国有科研机构改革：

一是进一步深入推进国有科研机构“去行政化”改革。其实质就是要改变国有科研机构高度行政化的管理模式，平衡学术自主和行政管理之间的关系，最大限度地释放科研机构创新活力，更好地激发科研人员积极性、主动性和创造性，让学术权利回归应有的地位。

二是实行章程化管理，推动国有科研机构从政府主导向院所自治转变。通过章程明确国有研发机构的性质、宗旨和任务，确定机构的组织架构和运行机制，保障机构对人、财、物的自主决定权，减少行政、评估、检查等对研究工作的干扰和羁绊。如根据专业需要，允许国有研发机构在全球范围内招募一流创新人才；在不改变研究成果的前提下赋予科学家独立思考、独立研究的权利；为保障研究顺利推进，允许国有科研机构多渠道筹措资金，等等^[12]。

三是实行中长期预算制度，保证国有研发机构经费稳定支持。鉴于科学研究一般具有周期长、风险大、探索性强、进展难以预测、厚积薄发等特点，国有研发机构应摆脱以年为单位的财政资金预算模式，构建符合科研规律、以5~10年为一个周期的中长期预算机制，改革财政科研资金预决算制度，允许财政资金跨年度使用等。

四是建立“抓两头、放中间”的面向中长期的绩效考核评估机制。主管部门只负责国有科研

机构的战略目标和定位以及考核评估的执行，而不介入其内部业务的运营管理，强化建立以成果为导向的绩效管理模式，改变短期化思维，加强对国有科研机构的中长期管理和评价。■

参考文献：

- [1] 新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会・成長戦略のための新たな研究開発法人制度について [EB/OL]. (2013-11-19)[2020-01-10]. <http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/kenkyu/siryou/siryo1-2-1.pdf>.
- [2] 王玲. 日本国立研发法人制度分析 [J]. 全球科技经济瞭望, 2018, 33 (8) : 1-10.
- [3] 財務省. 令和2年度総務省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000688616.pdf.
- [4] 財務省. 令和2年度文部科学省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.mext.go.jp/content/20200518-mxt_kaikesou01-000007313_1.pdf.
- [5] 財務省. 令和2年度厚生労働省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/20hosei/dl/200521_01.pdf.
- [6] 財務省. 令和2年度経済産業省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2020/hosei/pdf/meisai_ippan.pdf.
- [7] 財務省. 令和2年度国土交通省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. <https://www.mlit.go.jp/page/content/001344524.pdf>.
- [8] 財務省. 令和2年度環境省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書 [EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.env.go.jp/guide/budget/r02/kakumoku_hos1/01.pdf.
- [9] 文部科学省. 国立研究開発法人審議会について [EB/OL]. [2020-01-10]. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokurituken/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2015/06/25/1358743_12.pdf.
- [10] 財務省. 令和2年度農林水産省所管一般会計歳出

- 予算補正(第1号)各目明細書[EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.maff.go.jp/j/budget/kakumoku/attach/pdf/2hosei_kakumoku-2.pdf.
- [11] 韩凤芹, 李三秀. 日本国有科研机构改革: 放权提效 [EB/OL]. [2020-03-31]. <http://www.chineseafs.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=23&id=511>.
- [12] 薛亮. 日本强化研发实施体制探索新型研发法人制度 [J]. 科学发展, 2017 (5): 32-37.

Enlightenment from the Independent Legal Personalization Reform of Japan's State-owned Scientific Research Institutions

ZHU Huan-huan

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: China's state-owned scientific research institutions are subject to the shackles of administrative monopoly, research autonomy, personnel autonomy and other aspects, so they are lack of innovation motivation, and their innovation enthusiasm is difficult to be fully released. Japan's state-owned scientific research institutions have implemented independent legal management and established a medium- and long-term mechanism to support fiscal expenditure. A series of reform measures, including the implementation of medium- and long-term goal management and results-oriented performance evaluation system, have greatly stimulated the innovation vitality and enthusiasm of Japan's state-owned scientific research institutions, and provided experience for the reform of China's state-owned scientific research institutions.

Keywords: national strategic scientific and technological force; reform of state-owned scientific research institutions; streamlining administration and delegating power; Japan's national research and development legal person system