

文章编号: 1003-2053(2009)10-1441-07

改革开放以来我国科研经费管理 政策的变迁、评介与走向 ——基于政策文本的内容分析

李燕萍, 吴绍棠, 郜斐, 张海雯

(武汉大学经济与管理学院, 湖北武汉 430072)

摘要: 以我国改革开放以来的42项科研经费管理政策为样本, 采用内容分析法对政策文本进行了细致和定量化的研究。研究发现, 改革开放以来我国科研经费管理政策体系的建设经历了摸索、建立与健全三个阶段, 与我国科技战略的调整与科研经费的增长具有较高的一致性; 政策的制定显现出从政出多门向各相关部门间协同的趋势; 管理原则与政策价值逐步向灵活的、自主的、更富激励性的宏观监控演进, 近年来承诺机制与信用管理机制引入管理政策体现了注重科研工作者诚信自律的价值走向; 政策工具也逐步从粗放式向精细化过渡。本研究结论有助于科研工作者了解和掌握我国科研经费管理制度的内核与关键, 并为决策者制定科学、合理的科研经费管理政策提供了经验借鉴与理论支撑。

关键词: 科研经费管理; 政策; 内容分析

中图分类号: G301

文献标识码: A

改革开放以来, 我国的科技政策经历了从计划经济体制下的追赶战略到市场经济体制下的自主创新战略^[1]。在“双轨”运行体制下, 科技及其相关行政管理部门均对各自主管的科研计划与经费设计了一些变通性的管理制度, 而这些科研经费管理办法往往各异, 甚至存在相互冲突的条款。毫无疑问, 这种政策框架显然不利于我国科研经费的有效管理, 导致了科研经费使用上的一系列问题, 如经费预算管理失控、实际开支与预算差异较大、管理费提取超出规定标准、科研经费混收混支、分成结余经费、提取个人酬金、决算信息失真等^①。

大幅度增加科研经费的投入已经成为并将继续成为我国经济增长期的一个显著特征。从时间趋势上看, 财政科技拨款占财政总支出的比重一直维持在4%左右^②, 但财政科技投入总量却在不断攀升。在关注投入强度和投入规模的情况下, 我国政府部

门、社会团体乃至普通公众均越来越关注财政科研经费投入的管理和使用^[2]。事实上, 科研经费的安全性及其使用效率并不逊色于增加科研经费投入本身。

对我国科研经费管理政策的变迁历程进行细致、精确和定量化的分析与评价, 是促进依托单位、课题组和科研工作者正确理解、接受和贯彻执行科研经费管理政策的现实路径^[3]。同时, 研究科研经费管理政策的变迁与走向有利于决策者准确地把握施政的方针及未来政策制定的重点。本研究采用内容分析法对改革开放以来我国科研经费管理的政策文本加以分析, 旨在揭示科研经费管理政策的变迁路径, 评价管理政策工具的运行态势, 并力求对未来政策走向提供前瞻性的预测。本文首先建立了对科研经费管理政策进行内容分析的模型框架; 其次报告了研究方法及其设计; 然后对样本政策的文本数

① 国家自然科学基金委员会抽查审计情况通报(国科金函监审[2007]25号)2007年5月22日。

② 数据根据《中国科技统计年鉴》(2007)测算得到。

收稿日期: 2008-12-09 修回日期: 2009-03-06

基金项目: 中国科协重点课题(20082CY118-A)

作者简介: 李燕萍(1965-), 女, 湖南常宁人, 教授、博士生导师, 博士, 研究方向为战略人力资源管理、社会资本理论。

吴绍棠(1984-), 男, 湖南浏阳人, 硕博连读生, 研究方向为人力资源与企业家创新。

郜斐(1985-), 女, 河南西平人, 硕士生, 研究方向为人力资源管理。

张海雯(1986-), 女, 湖北钟祥人, 硕士生, 研究方向为人力资源管理。

据进行了分析、描述与解释;最后总结了研究所取得的初步研究结论并对后续的研究进行了展望。

1 研究方法与研究设计

1.1 研究方法 with 政策分析框架

内容分析方法是本文所采用的政策分析方法主干,其作用在于分析、解释、预测政策文本中有关主题的本质性的事实及其关联的发展趋势。政策文件以及 with 政策相关的文本是政府政策行为的反映,是记述政策意图和政策过程尤为有效的客观凭证^[4]。因此,对科研经费管理政策文本进行内容分析是“从公开中萃取秘密”^[5]。

政策系统或制定政策的整个机构模式包括三个相互联系的要素:公共政策、政策利益相关者和政策环境^[6]。公共政策是一系列政府机关制定的相互关联的选择(包括不起作用的决定);政策利益相关者是指影响公共决定也被决定影响而与政策有利害关系的个人或群体;政策环境是围绕一个政策议题的事件发生的具体背景,它影响政策利益相关者和公共政策,也被他们所影响。除此之外,政策分析也探求产生关于价值方面的信息及通过反射行为获得价值方面的信息^[9],因为对政策价值的把握就能获得提取和分配社会资源以及对相关行为进行管制的权力。

制度变迁理论认为,制度变迁是一种效率更高的制度(即制度变迁的目标模式)替代另一种制度(即所谓的起点模式)的动态调整过程。科研经费管理政策同样具有制度变迁的内在机制与功能,因而制度变迁理论可以为政策的变迁提供分析视角。本研究将整合前述两种研究思路,一方面从时间趋势上探究科研经费管理政策的变迁路径,另一方面在横剖面上采用政策环境、利益相关者、政策工具^①与政策价值四个具有内在关联的维度以描述与评价科研经费管理政策的变迁。值得说明的是,科研经费管理政策的利益相关者涉及到行政管理部门、依托单位、课题组与科研工作者四方,他们之间存在着博弈关系,本文暂未对此进行研究。

1.2 数据来源与样本选择

本研究以改革开放以来我国科研经费管理政策为研究对象,在政策文本的选取上遵循了以下步骤:

首先,明确了我国科研经费管理的行政部门,从而获得样本数据的来源渠道。我国管理科研经费的部门主要有发改委、科技部、科学院、教育部、基金委以及一些相关部委^[7]。本研究并没有将“相关部委”纳入文本信息的来源渠道。同时,对于科学院而言,其科研经费更多地是在其院内进行分配,科研经费管理制度只对院内科研人员具有效力,并不具有广泛的适用性,因而将其剔除。此外,本研究将财政部作为文本信息的重要来源渠道,因为我国科研经费的投入仍然多是科技财政拨款。其次,本研究采用两种方式获取政策文本数据:一是利用前一步骤所确定的行政管理部门的官方网站检索科研经费管理政策。此方法之所以有效与可行,主要是基于当前我国政府电子政务化发展趋势的考虑。二是利用检索到的政策文本进行回溯检索。考虑到有些科研经费管理政策并没有全部电子化,因此根据政策中的废除条款可以准确地定位政策样本。第三,确定检索的关键词。在数据获取方式明确后,本研究采用国务院办公厅 1997 年修订的《国务院公文主题词表》确定检索关键词,在“05A 财政”词表中选择了“经费”、“资金”、“基金”,在“10A 科技”词表中选择了“科学”、“技术”、“科研”,在“12A 文秘工作”中选择了“建议”、“意见”、“条例”、“办法”、“细则”、“规定”、“决定”、“公告”、“通知”。

通过以上检索标准与范围的确定,作者总共检索出 57 项科研经费管理的政策文本。然后依据对科研经费管理政策内容的解读,进行了第一轮的本样本筛选,得到 48 项政策文本。为了保证对政策文本选择的信度,我们请了两位专家进行了核定,剔除存在争议的文本后,最终以 42 项科研经费管理政策文本作为研究对象。

1.3 样本的标准化编码与可靠性检验

内容分析的成败关键取决于对其内容进行编码,专门的研究业已证实了编码范围需要提早确立,此举将十分有利于辨清和查找内容当中固有的语义问题^[8]。为了保证内容分析的有效性与可靠性,在正式研究之前我们进行了预研究。我们成立了一个三人研究小组,每个组员分别按照本研究的政策分析框架独立地对样本内容进行预研究,主要分析科研经费管理政策文本内容的分类(研究项目或变量)。在进行第一次汇总时,我们发现一致的程度

① 政策工具即为邓恩所指的“公共政策”,为了将两者在字面上进行区分,本研究将用“政策工具”来替代“公共政策”。

是 78. 57%。根据 Nunally 的观点, 信度程度在 0. 7 以上时表示前期的研究足够可信^[9]。为此, 我们请了两位管理学教师共同对文本内容的分类体系进行了修正, 最后共同确认了对政策文本进行编码的分类与标准意义。

本研究对政策文本内容的编码遵循了以下原则: 第一, 编码类型保持尽量完美与穷尽, 即在一个编码系统中能够将所有相关的条目都包括在其中; 第二, 分类之间相互排斥, 即不允许用两上以上编码代表同一个分类; 第三, 编码之间保持独立, 一个编码单元的设定不应当受到其他单元的影响^[4]。为了检验政策文本编码的可信度, 研究小组中的每位成员独立地对政策文本进行内容编码, 发现三种编码组合得到结论的一致性程度分别为 89. 96%、84. 48%、78. 74%, 然后我们以其中与其它两份编码表一致性程度最高的编码表为模板, 并经过了研究小组最终的讨论与修正。最后, 我们利用 SPSS13. 0 统计软件对收集的数据进行描述性统计分析以及交叉表格分析。

2 结果与讨论

2. 1 我国科研经费管理政策的制定及其发展

(1) 科研经费管理政策制定的行政管理部门

综观政策文本, 我国科研经费管理政策的颁布部门主要有财政部、科技部 (国家科委^①)、自然科学基金委员会、社会科学基金委员会、国防科工委、总装备部、发改委以及其它相关部委 (如交通部) 等, 这充分体现了转型期我国科研经费管理政策政出多门的特征。

从 42 项政策文本颁布的部门看 (如表 1 所示), 科技部与财政部在科研经费管理中发挥了重要作用。科技部共参与了 29 项政策的制定, 占 69. 05%, 包括在 30 项联合发文中作为第一发文部门的 8 项和单独颁布的 7 项政策。财政部则参与了 34 项政策的制定, 包括在联合发文中作为第一发文部门的 18 项政策 (占 60. 00%) 和 12 项单独发文中的 4 项政策。虽然科技部是科学技术研究的主管部门, 但科研经费大多是财政拨款, 因而财政部门更有责任加强对科研经费的管理与监督。总体上看, 财政部与科技部是我国科研经费管理政策制定的主体, 在科研经费管理模式与体制的变迁过程中起着至关重要的作用。此外, 在政策文本中有 30 项 (即占 71. 43%) 是由相关行政管理部门共同制订与颁布的, 即联合发文, 这说明我国注重科研经费管理政策制定过程中部门间的会同与协调。

表 1 参与我国科研经费管理政策制订的主要行政部门与协同情况 (N= 42)

		财政部	科技部	基金委	合计
行政部门参与	项数	34	29	9	42
	比重 (%)	80. 95	69. 05	21. 43	—
政策制订情况	项数	18	8	8	30
	比重 (%)	60. 00	26. 67	26. 67	—
联合发文中的	项数	4	7	1	12
	比重 (%)	33. 33	58. 33	8. 33	—
第一发文部门情况	项数				
	比重 (%)				
单独发文的	项数				
	比重 (%)				
部门情况	项数				
	比重 (%)				

(2) 科研经费管理政策发展的阶段性

从政策文本颁布的时间上看, 随着改革开放以来我国科技战略的四次调整^②与科研经费的增长, 科研经费管理政策呈现出三个鲜明的发展阶段: 第一, 摸索阶段 (1985—1994 年)。为适应改革开放以及科学技术体制改革的需要, 我国开始制订科研经费管理政策, 但该阶段出台的政策不多, 样本显示年

均只有 1 项科研经费管理政策出台。同时在政策内容上, 如拨款制度、监督检查制度等反映了计划经济体制的影响。第二, 建立阶段 (1995—2005 年)。随着“科教兴国”战略的提出, 科研经费管理政策颁布的数量与频率都相应增加, 有 20 项政策在此期间颁布, 年均 1. 82 项, 这体现了我国科研经费管理政策适应社会主义市场经济发展与“科教兴国”战略要

① 根据 1998 年 3 月 10 日九届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革的决定》, 国家科学技术委员会 (国家科委) 更名为中华人民共和国科学技术部。

② 这四次战略调整包括: 1978 年全国科学大会的召开带来了“科学的春天”; 1985 年中共中央颁布了《关于科学技术体制改革的决定》确立了我国科技政策的新范式; 1995 年中共中央、国务院在《加速科学技术进步的决定》中提出了“科教兴国”战略; 2006 年中共中央、国务院做出了《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》, 自主创新战略成为新时期我国科技政策的战略重点。

求的增长态势。第三,健全阶段(2006—2007年)。为了推进我国自主创新战略,切实提高科研经费使用效率、激励科研工作者的创新热情,科研经费管理政策调整的速度大大加快,仅2006与2007两年中就有12项政策出台。此外,我国科研经费管理政策

颁布项数的增长趋势与财政科技拨款的增长率具有较高的一致性(如图1所示)。这表明我国科研经费的增长亟需加强经费的管理与监督,以保证科研经费的安全性。

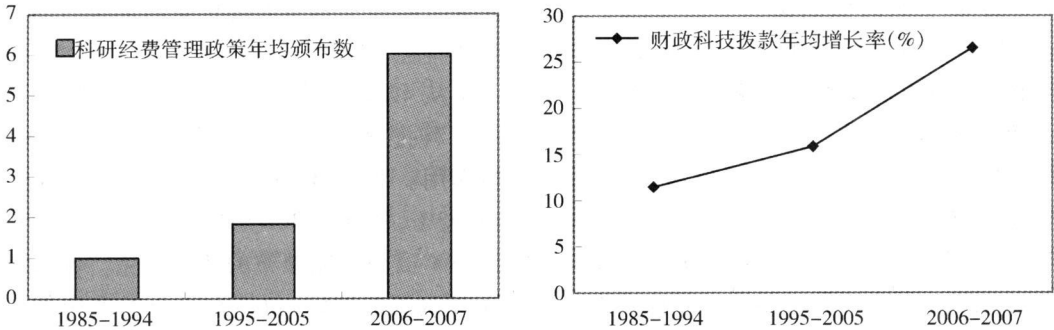


图 1 1985年以来我国科研经费管理政策颁布与财政科技拨款年均增长率的相关性

注:财政科技拨款年增长率的数据来源于《中国科技统计年鉴》(2007),其中2007年数据抽缺失,2006—2007年间的财政科技拨款年均增长率用2006年的增长率替代。

(3) 科研经费管理政策的效力评价

本研究对科研经费管理政策的效力评价采用了政策的适用范围、政策的文种类型两个指标。政策的适用范围表明该项政策在横向上对各类科研经费管理的效力,政策的文种类型表达了政策在纵向上对科研经费管辖的力度。本研究将政策的适用范围

分为“普适型”、“专一型”两种。如果一项政策只是针对某一专项经费、基金的管理,那么这项政策具有专一性,反之具有普适性。由研究样本可知,我国科研经费管理的政策文种类型集中体现为“规定”、“细则”、“办法”、“通知”和“意见”五种类型。

表 2 我国科研经费管理政策的效力情况(N=42)

年份	评价维度	政策适应范围			文种类型				
		普适型	专一型	普适型 /专一型	规定	细则	办法	通知	意见
1985— 1994 (探索阶段)		3	7	0. 43	4	2	4	0	0
1995— 2005 (建立阶段)		7	13	0. 54	3	0	14	2	1
2006— 2007 (健全阶段)		6	6	1. 00	0	0	10	0	2
合计		16	26	—	7	2	28	2	3

从表2可以看出,随着我国市场经济体制改革的深入及行政管理部门的“大部制”调整,普适型政策与专一型政策之比从0.43上升到1.00,这表明我国科研经费管理政策的适用范围更加具有普适性,在一定程度上避免了科研工作者面临庞杂的法规,并将减少由政出多门所导致的条款冲突。从文种类型看,1995年以前,政府较多地采用了“规定”形式来颁布管理政策,之后则更多是以“办法”出台,仅2006年就有6项管理“办法”颁布。“规定”往往是为加强某项管理工作而制定的,具有较强的约束力且内容细致,但局限于落实某一法律、法规;“办法”则是国家行政主管部门对贯彻执行某一法

令、条例或进行某项工作的方法、步骤、措施等,提出具体规定的法规性公文,可操作性较强。科研经费管理政策文种类型的变化反映了科研经费政策向精细化管理的转变,使政策本身更加具有指导意义与可操作性。

2.2 我国科研经费管理政策环境与政策价值的变迁

(1) 科研经费管理政策环境的变迁

对于我国科研经费管理的政策环境,本研究首先分析了该项政策是否为某一科技发展计划(核心政策)的配套政策。42项政策文本显示,有38.50%的管理政策并不是为具体的科技发展计划服务的,

这与按照科研经费管理政策的适用范围所区分的普适型政策在结果上具有一致性。其余 61.50% 的管理政策强调了其与相关政策的匹配性,如《八六三计划经费管理暂行办法》([93]财文字第 822 号)第一条表明“根据中共中央、国务院颁发的《高技术研究发展计划(“八六三”计划)纲要》和经国务院批准的《高技术研究发展计划纲要实施意见》结合八六三计划的实际情况,制定本办法。”分析结果表明,我国大多数的科研经费管理政策是为了保证某项科技发展计划而制订的相关配套措施,我们认为这种制度设计虽然有利于对科研经费实施分类管理,但也可能引致各类科研经费管理制度之间部分内容的冲突与矛盾。

同时,政策中的废止条款一般表明它们已经不再适应社会经济及其国家战略的发展需要。因此,废止条款对某项政策制订的环境变迁具有较强的解

释力。样本统计表明,74.40% 的政策中没有废止政策条款,10 项有废止条款的政策文本中有 6 项是发生在 2006 年及其之后,这说明随着我国自主创新战略的确立,为提高科研经费使用的效率,政府加强了对科研经费管理模式的调整与修正。

(2) 科研经费管理的原则与政策价值的转向

“原则”意指观察问题、处理问题的准则,它反映着一定阶级的立场和利益^①。科研经费管理原则可以体现决策者在经费管理上的态度、观点、立场、倾向,因而可以较好地反映政策的价值走向。本研究通过对“科研经费管理原则”进行词频统计,探讨我国近 30 年来科研经费管理原则的变化及价值取向。在 42 项政策文本中,被提及最多的四项管理原则依次为“专款专用”、“合理使用”、“突出重点”和“勤俭节约”(如表 3 所示)。

表 3 我国科研经费管理政策的主要原则的词频统计(N=42)

经费管理原则	分类管理	勤俭节约	突出重点	合理使用	专款专用
1985—1994(探索阶段)	1	4	3	2	3
1995—2005(建立阶段)	2	4	6	7	8
2006—2007(健全阶段)	1	0	3	3	4
合计	4	8	12	12	15

表 3 中“经费管理原则”及其频数的变化反映了我国科研经费管理政策变迁的历程,即科研经费管理的转向:“精打细算、勤俭节约”原则逐渐淡出,而“单独核算、专款专用”、“合理配置、合理使用”及“集中资金、突出重点”逐渐成为政策决策者最为关心的内容。这说明随着我国社会经济的快速发展,我国对科研经费的管理开始注重在关键、重点领域进行更为科学的宏观调控,并不一味地追求以最少的投入获得最大的产出,而是在合理的使用范围里发挥科研工作者的积极性与创造性。

2.3 我国科研经费管理的政策工具及其评价

(1) 科研经费开支范围与管理费提取的规定

对科研经费开支范围的规定是为了引导和规范科研人员、课题组、依托单位在允许范围内使用经费,并推进科研经费预算制度与决算制度的实施。如表 4 所示,有 76.19% 的政策规定了开支范围,这为课题经费预算及决算提供了衡量标准,但所有的政策文本均未对开支科目明确其比例或结构,这使

科研工作者在经费使用上具有较大的自由性。特别地,从本研究对科研经费管理费的提取情况分析看,有 59.52% 的政策明确规定了其提取比例,这使课题组和项目依托单位难以通过提取管理费的形式套取科研经费,在一定程度上保证了科研经费的安全性。通过对开支范围条款内容的分析,我们发现,开支范围确定的科目太粗、太少,设置的如人员费、设备费和管理费等政策上限不科学、不合理,导致了在实际执行中对经费开支使用是一种比较粗放的管理。

(2) 科研经费预算与决算管理制度

为了有计划、科学、合理、透明地审批和使用科研经费,课题负责人应同时编制课题经费来源预算和支出预算,主管部门对经费预算进行评审和批复。经费来源预算的编制相对容易些,可操作性也就比较强。尽管政策样本中都规定了课题组需要编制支出预算,但却缺乏比较明确的具有指导意义的条款。

政策中对科研课题的决算可以分为年度经费使

^① 《辞海》(语词分册)[4],上海:上海人民出版社,1977年,第 125 页。
?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

用情况(决算)、中期检查(评估)经费使用情况(决算)和结题经费决算三个层次。但在本研究样本中仅有 23 项,即占 54.76%政策需要进行三个层次的决算,其它的政策则只要求结题时的决算或是要求中期与结题两个层次的决算。由此可以看出,科研经费的全面决算体系并没有完全建立起来,可能的一个原因是有些课题研究周期比较短,年度的、中期

的以及结题的决算很有可能交叠在一起。总体而言,我国科研经费的决算管理制度与预算管理制度仍然一种比较粗放的设计。然而,必须看到不同类型研究项目在经费使用上存在着差异性,这在一定程度上加大了提高预算与决算管理制度精细化设计的难度。

表 4 我国科研经费管理政策的开支范围与管理费提取的规定情况(N=42)

		管理费提取的规定情况			合计
		无管理费提取的规定	有管理费提取的规定,但比例未明确	有管理费提取规定且比例明确	
开支范围 规定情况	无开支范围科目规定	7	1	2	10
	有开支范围科目规定,但比例未明确	5	4	23	32
	合计	12	5	25	42

(3) 科研结余经费管理制度

科研经费管理政策一般对课题结余经费的处置都进行了较为明确的规定,基本上有三种制度安排:留在依托单位,用于补助其科研发展支出;按原渠道全部上缴;部分留在依托单位,部分上缴,如《八六三计划经费管理暂行办法》([93]财文字第 822 号)规定经费结余的 60%留给承担单位,其余 40%的结余经费,有后续任务的单位结转使用,没有后续任务的单位按拨款渠道上交。样本统计显示,有 17 项(40.48%)政策文本要求科研经费留在依托单位用于补助其科研发展支出,9 项(21.43%)政策要求科研经费按原渠道上缴,7 项(16.67%)政策要求根据科研经费结余的具体情况决定是否留在依托单位还是选择部分上缴。并且,从政策变迁的历程上看,2001 年以来结余经费“留在依托单位”的政策数较多(如表 5 所示)这表明政府对经费的结余管理旨在激励科研工作者的积极性与创造性。

为了保证课题经费专款专用和切实按课题经费支出预算进行使用,相关行政管理部门对科研经费的使用会进行审核、检查、监督。研究发现(如表 6 所示)样本中有 66.7%的政策详细地列举了不能通过财务验收的违规行为,包括编报虚假预算,套取国家财政资金;未对专项经费进行单独核算;截留、挤占、挪用专项经费,等等。对于未通过财务验收的课题,主管部门将取消有关单位或个人今后一定时期内申请国家科研课题的资格,同时建议有关部门给予纪律处分,涉嫌犯罪的将面临移送司法机关的处罚。从政策变迁的历程上看,列举违规行为与处罚措施的政策项数逐年增多,从第一阶段年均 0.50 项到第三阶段的 4.50 项,这也说明我国加强了对违规行为进行监督检查的力度。

表 6 我国科研经费管理政策中具有监督约束机制的频数统计(N=42)

	详细列举了违规行为的政策项数		承诺机制的政策项数	信用管理机制的政策项数
	频数	年均项数		
1985—1994(探索阶段)	5	0.50	0	0
1995—2005(建立阶段)	14	1.27	0	0
2006—2007(健全阶段)	9	4.50	4	3
合计	28	—	4	3

(5) 科研经费管理的承诺机制与信用管理机制
德国的各种科研经费管理办法、规定及管理条例都强调科研工作者的“良好科学行为”,以保证科研经费的正当使用并取得最佳效果;美国则非常强调科研工作者的责任性、科学诚信与科学道德信

表 5 我国科研结余经费的制度安排情况频数统计

	留在依托单位	按原渠道全额上缴	部分留在依托单位,其余部分上缴
2001	3	0	0
2002	2	0	0
2003	0	0	0
2004	1	0	0
2005	1	1	1
2006	3	4	0
2007	3	1	0

(4) 科研经费管理的监督机制

念^[19]。借鉴国外经验,自 2006 年以来,我国科研经费管理政策中逐步引入了承诺机制与信用管理机制。承诺机制要求项目承担单位法定代表人、项目负责人共同签署承诺书,保证所提供信息的真实性;信用管理机制要求项目主管单位对项目承担单位、项目负责人等在专项经费管理方面的信誉度进行评价和记录。政策中承诺机制与信用管理机制的引入充分体现了我国科研经费管理不仅强调外部的监督、而且注重科研工作者诚信、自律的价值取向,这为进一步规范科研经费的使用发挥了积极的良性的督导作用。

3 研究结论与展望

3.1 研究结论与政策建议

改革开放以来,我国科研经费管理政策体系的建设经历了摸索、建立与健全的三个阶段,其发展进程与我国科技体制和科技战略调整的时点相吻合,同时科研经费管理政策颁布项数的增长趋势与我国财政科技拨款的增长率呈现较高的一致性,这表明了我国科研经费管理政策在实现科技发展战略及其保证科研经费安全性方面的重要作用。

总体来看,我国近 30 年来的科研经费管理政策变迁体现出了以下几个鲜明的特点:第一,科研经费的管理政策有政出多门的现象,但联合发文政策的增多、核心行政管理部门的确立则表明了我国的科研经费管理逐步加强了各相关部门之间的协同。第二,科研经费管理政策价值与原则逐步由强的、直接的计划管理性向灵活的、自主的、更富有激励性的宏观调控转移,更多的政策注意力集中在确定发展方向、加强统筹协调、强化执行监管和创造有利环境等方面,这无疑有助于服务自主创新战略目标。第三,科研经费管理的政策工具逐步从粗放式向精细化过渡。虽然在预算、开支范围、决算等制度工具方面仍然不具有很强的可操作性,但在科研经费的结余、管理费的提取以及监控机制方面体现了更为科学、合理的制度设计。第四,近年来我国科研经费管理政策中引入了承诺机制与信用管理机制,这体现了我国科研经费管理在强调监管的同时注重科研工作者诚信、自律的政策价值取向。

我国未来或下一阶段制定旨在提高科研经费使用效率的政策则需要着重考虑以下几个方面:首先,

科研经费管理实际上涉及到政府、依托单位、课题组和科研工作者四方,四方构成了科研项目共同体但又有各自的目标与追求,他们之间的博弈状况应当是下一阶段科研经费管理政策设计的重点。其次,在科研经费使用过程中依托单位(中观层面)具有相当重要的作用,政策的设计需要赋予科研经费使用过程中依托单位必要的调控权力。最后,应加强行政管理部门之间的协调沟通以建立科研经费统一的政策框架,避免政出多门导致政策的庞杂、冲突与不稳定性。

3.2 研究展望

本研究采用内容分析方法探讨了我国改革开放以来科研经费管理政策的变迁与走向,但还缺乏对科研经费管理政策有效评价的工具,仅通过文本挖掘还难以对科研经费政策的适用情况进行恰当的评估。因此,如何从其它话语主体对科研经费管理政策进行有效评介就成为进一步研究的重要内容。同时,人类的知识难以胜任设计复杂制度安排的艰巨任务。因此,通过案例研究以获得政策建设性演进的经验 and 失败的教训,就成为后续对科研经费公共政策与制度分析进行实证的核心。

参考文献:

- [1] 刘立. 改革开放以来中国科技政策的四个里程碑[J]. 中国科技论坛, 2008 (10): 4—8
- [2] 戴国庆. 我国科技经费监督管理体系探讨[J]. 中国科技论坛, 2006 (2): 71—74
- [3] 傅裕贵, 等. 我国科技经费管理政策全解读与执行情况解析[J]. 科技进步与对策, 2006 (6): 13—16
- [4] 李纲, 等. 公共政策内容分析方法: 理论与应用[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2007: 4
- [5] 卢泰宏. 信息分析[M]. 广州: 中山大学出版社, 1997: 25
- [6] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 79—84
- [7] 王志新. 科研经费如何使用更合理有效[N]. 光明日报, 2006—08—03(006版).
- [8] Berelson B. Content Analysis in Communication Research [M]. Glencoe IL: Free Press, 1952: 186
- [9] Nunnally J. Psychometric Theory (2nd ed.) [M]. New York: McGraw-Hill, 1978: 124—135
- [10] 吴波尔, 等. 国外科技经费实践概览[M]. 北京: 科学出版社, 2005: 4

(下转第 1453 页)

- [8] 朱玉童. 长尾理论与 80/20 法则的共生应用[J]. 广告人, 2007 (2): 41—42
- [9] 樊春良. 科技管理关于社会主义市场经济条件下国家科技计划功能和管理的思考[J]. 科学学与科学技术管理, 2002 (10): 31—35
- [10] 科技部中央财政科技投入及发展布局研究课题组. 科技部中央财政科技投入及发展布局研究[R]. 2005 7—9
- [11] 国家科技评估中心. “十五”863 计划评估报告[R]. 2007
- [12] 李有平, 庞景安. 等级—频次分布在 R&D 资源管理中的应用[J]. 中国软科学, 2005, (11): 149—155
- [13] 欧阳进良, 李有平. 国家科技项目监测评估实践的分析与探讨[J]. 科研管理, 2008 29(6): 116—121
- [14] 蒋玉涛, 招富刚, 朱星华. 基于全生命周期的重大科技专项管理模式构想[J]. 中国科技论坛, 2008 (10): 14—17.
- [15] 施建安. 关于科技型公司项目管理实践的探讨[J]. 科技信息, 2008 (15): 363—365
- [16] 王雪原, 王宏起. 基于科技计划的知识产权全过程管理研究[J]. 科技管理研究, 2008 (2): 200—202

The exploration and analysis of Pareto law and long tail effect on science and technology management system

OUYANG Jin—liang, TANG Jiao—wen, PANG Yu, CHEN Guang

(1. National Center for Science and Technology Evaluation, Beijing 10038 China;

2. China Rural Technology Development Center, Beijing 10045 China)

Abstract: Because of the effect of Pareto law on management of science and technology, there were lots of phenomenon of “20/80” in management of science and technology. Long tail is a new theory emerging in the internet times, which focuses on the roles and influences of the “non—hit” items. The study on which including analyzing the conception, successful cases and related disputes of long tail theory, reflecting on the influences of long tail effects on China’s S&T management and making suggestions on China’s planned S&T management according to the “20/80” Principle and Long Tail theory, will help the construction of R&D program management model based on full life cycle, and improve the management system of science and technology.

Key words: Pareto law, long tail theory, R&D management

(上接第 1447 页)

Changes, review and trends of China’s scientific research funds management policy since reform and opening up —— based on content analysis of policies

LI Yan—ping, WU Shao—tang, GAO Fei, ZHANG Hai—wen

(Economics and Management School of Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The current study, through content analysis, carried out a detailed and quantitative research on the samples of 42 research funding policies since China’s reform and opening—up. The study found that since China’s reform and opening—up, the management system of research funding policy has gone through groping, establishing and maturing three stages, showing a high consistency with China’s scientific strategic adjustment and growth of research funding, the formulation of policies showing a trend from establishing a part to coordination between the relevant departments. Management principles and policy value gradually evolves to a flexible, autonomous, more incentive macro—monitor system. In recent years, the introduction of credit management mechanism and commitment mechanism indicate the orientation of recognizing researchers’ integrity and self—discipline. Policy instruments also evolves gradually from the extensive management to refinement. Conclusions of this study will help researchers to understand and grasp the core of our research management system and support scientific and rational experience and theoretical basis to decision—makers to formulate management policies.

Key words: scientific funds management policy, content analysis