

我国公益类军工科研院所事业单位改革探索

凡双玉¹ 郑亮²

1. 北京航天试验技术研究所 北京市 100074

2. 航天推进技术研究院 陕西西安 710100

摘要: 本文立足于国防科技工业现代化转型的战略需求,阐述了公益类军工科研院所事业单位改革背景、概况,借鉴发达国家非营利科研机构发展经验,分析了公益类军工科研院所事业单位改革可能出现的主要问题,并提出了相应的对策建议。

关键词: 公益类军工科研院所; 事业单位改革; 改革探索

引言

公益类军工科研院所是国防科技领域中以服务国家安全和公共利益为核心目标,主要从事战略性、基础性及公益性军事科研活动的非营利性机构,其运行资金主要来源于财政拨款或可适度通过技术转让或合作获取补充资金,创收能力有限,随着我国科研领域宏观管理体制的变化,公益类科研院所的外部战略环境逐渐由计划经济环境转变到以市场导向为主导的社会主义市场经济环境,而院所内部运营也由传统的一元化转向多元化运营。经过多年实践,公益类军工科研院所的经营管理事实上已经形成了半事业、半企业、半科研、半生产的事企结合混合局面。在此背景下,对公益类科研院所进行改革探索,建立起以市场为导向,社会效益和经济效益并重的发展战略,对实现院所经济目标和公益目标的和谐统一,具有重大现实意义。

一、军工科研院所改革概况

2011年3月,党中央、国务院印发了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,对分类推进事业单位改革作出了全面部署,2012年1月,党的十八大进一步强调积极稳妥地分类推进事业单位改革是党中央、国务院的要求,也是全面深化改革开放的一项重要任务。2017年7月,国防科工局联合国家八个部委出台《关于军工科研院所转制为企业的实施意见》文件,提出首批41家单位在2018年完成改制、2020年其他生产经营类军工科研院所基本完成转制的改革目标,特别是党的二十大和二十届二中、三中全会站在新的更高起点上,对全面深化改革作出明确谋划,提出要推动事业单位科研院所健全完善更加灵活的管理制度,构建与发展新质生产力更相适应的新型生产关系,推动中央企业做强做

优做大,更好发挥科技创新、产业控制、安全支撑作用,吹响了新历史起点上推进改革的“集结号”^[1]。

我国公益类军工科研院所改革自2014年起逐步推进,核心是通过分类改制优化资源配置并激发活力。根据国防科工局发布的方案,军工科研院所被划分为公益一类、公益二类和企业类,其中公益类(一类和二类)需控制比例,大部分院所被强制转企,仅保留涉及战略装备研发等核心公益职能的单位。改革分阶段实施,2017年首批41家院所启动转制,推动其从事事业单位向企业转型,并探索“研发与非研发业务分立”模式^[2],如中国电科二十所采用“1+1+N”结构,保留公益性职能的同时将经营性业务市场化,以促进资产证券化及混合所有制改革。此外,中物院为破解国防科技成果转移转化难题,成立四川中物技术公司,通过建立市场导向的项目储备机制、企业主体的需求评估机制、利益共享的联动研发机制、政府引导的资金支持机制等,引导市场主体参与军民两用技术市场化再研发,建成多个协同创新再研发平台,完成一批技术成果转化和项目孵化^[3]。这些典型案例都为公益类军工科研院所改革提供了宝贵经验,推动改革不断深化。

通过改制,军工集团资产证券化率显著提升(如中航工业超50%),并借助资本市场实现资源整合,加速核心军品资产上市进程,同时通过员工持股等机制激发创新活力。这一改革旨在破解传统体制束缚,推动军民结合,提升国防科技工业整体竞争力。

二、公益类军工事业单位改革影响因素

近年来军工科研院所体制改革的进程缓慢,其深层次的根源可归结为多种复杂因素共同产生的叠加影响。

（一）产权关系问题

军工科研院所开展企业化转制的关键要点是推进产权制度改革，目前这些机构的资产主要归财政部所有，国资委承担资产监管的职能，总装备部和国防科工局负责行业管理，要知道，作为其直属上级的军工集团和下属科研院所之间没有构建起实质性的产权纽带，只是履行行政人事管理以及资产代管的职责，没办法对下属单位的改革重组事务行使直接决策权。不同国家对军工科研院所的管理诉求有差异：国资委和财政部重视国有资产保值增值以及规模扩张，总装备部和国防科工局更看重国防科研任务的顺利完成，这种由产权结构和管理目标差异导致的多重战略导向问题，在客观上对军工事业单位改革进程造成了制约^[4]。

（二）发展模式问题

目前我国军工科研院所还没有构建起有效的军民品协同发展机制，其技术转化路径主要是：依靠军品技术衍生出来的民品项目大多时候借助设立独立法人实体来达成成果转化，可是这类市场化运作主体大多时候与母体科研机构的军品研发体系出现割裂，从组织架构方面来看，留在院所内部的民品研发单元普遍面临两个困境：其一受到专业人才储备不够以及资金投入不足的限制，使得技术创新与市场拓展能力受到局限，其二，现行以军品为导向的科研管理体系难以适应民品产业化需求，在生产经营效率、市场应变能力以及企业管理水平等方面都有明显不足，这限制了民品业务的市场竞争力，还妨碍了规模经济效益对军品科研的反哺作用^[5]。在新体制环境中，需要探索非财政依赖型的军民协同发展路径，借助系统性的战略规划与制度设计，同时兼顾国防科研自主创新能力建设与军民两用技术产业化发展这两个目标。

（三）配套政策保证问题

近些年来，中央为推动科研机构朝着企业化转制的方向发展，接连颁布了一系列优惠政策举措，像维持原来的经费拨付途径、给予科技型企业一样的政策待遇、实行五年的税收减免、给予基本建设项目资金方面的支持、授予外贸进出口的权限，以及保障转制机构在科研项目申报时能拥有和其他科研单位一样平等的权利。不过当下事业单位人事制度改革的进展明显落后于转企改制的实际需要，突出体现为事业单位与企业退休人员在社会保障待遇上存在差异，转制后人员身份转换涉及的社会养老保险补缴问题，得要国家财政

投入大量资金来解决，军工科研院所改制成为股权多元化企业后，其技术改造管理面临更为繁杂的状况，从客观需求来讲，国家应借助增加国有股占比来加大技改投入力度，这一转变会对转制企业的经营管理体系产生较大影响，急需在国有股权比例设置、资产折旧计提以及军品税收优惠等方面制定相应的配套政策。

（四）军品保密体系的特殊性问题

在军民协同发展不断深入发展的大背景之下，军品资源面向军民两个市场的开放程度有了十分突出的提升，这种提升一方面使得相关从业人员的接触范围得到了扩大，另一方面也让其对军品资源的了解程度有所加深，而由此引发的保密与开放之间的矛盾变得越来越突出，为保证军民协同发展进程中军品核心技术与关键能力的安全可得到有效控制，需要加强对军品单位保密资质的全流程管理，其中涉及申请、维护、检查以及认证等多个环节，针对涉密人员的分类管理体系也应该做出适应性的调整，以此来应对新形势下的保密要求。

三、发达国家非营利科研机构发展模式的启示

和发达国家大多运用市场化机制来解决科研问题不一样，我国公益类科研院所有十分突出的政府产权特性，国际经验显示，非营利性科研机构主要采用私有化产权模式，并且政府对其实施相对宽松的监管办法，在这样的制度安排下，政府与非营利科研机构的关系是基于“消费者与签约者”原则构建的，借助购买科研成果取代传统的行政拨款模式。这种机制使得政府把公共研发经费集中投入到远离市场的基础研究领域，而将接近市场的应用研究交给机构自行筹集经费来完成，为了优化科研资源配置，政府部门构建了包含合理性、目标设定、评估、监控和评价等要素的 ROAMS 计划管理模式，还引入了研究经费的竞争性投标机制。政府项目拨款与机构借助研发成果转化获取的经济收益实行严格的独立核算制度，对国际非营利科研机构运行机制进行深入分析，能为我国公益类科研院所的战略发展提供一些关键启示。

本研究持有这样的观点，改革进程需要依照市场需求导向这一战略原则来推进，当下我国公益类科研院所受到传统体制的限制，其对于经济发展的直接贡献程度以及待提高，在市场经济的环境当中，借助实施以市场需求作为指引的科研院所改革措施，可以提高其对经济发展的促进作用，而且还可推动科研事业达成质的提升，最终形成科研与经济发展

之间协同互进的关系。

为了让管理体制可规范地运行，需要严格把事业单位和企业化经营部分进行分离管理，在现有的制度框架当中，我国公益类科研院所可以参考国际上的经验，把市场化运营业务交给院所自己去做决策，政府部门则作为监管者，对公益性业务以及资金运作开展规范化管理。

考虑到当下公益类科研院所财务管理的实际状况，有必要对其财务核算体系给予重新构建，现有的制度采用的是收支报销的“费用化”预算管理模式，并且把事业性经费和企业化运营资金进行了并账处理，但是随着科研院所资金来源呈现出多元化的特点，以及支出渠道出现分化，实行分账管理制度是必然的趋势，以此达成行政监管与市场激励机制的有效配合。

四、我国公益类军工科研院所事业单位改革建议

(一) 加快建立产权清晰的现代企业制度

在军工企业进行化改制的进程当中，构建产权清晰明确的法人治理架构成为了一项十分关键的改革任务，随着行政管理模式朝着产权管理模式的转变，军工集团需要依照《公司法》的相关条款，对改制之后的院所履行股东所拥有的权利，并且承担起法定的责任，完善现代企业制度应当着重达成政企分离、政资分立、政事分开以及所有权和经营权的有效分离，要保证责任、权力与利益达成统一。在管理体制这一方面，需要把人事管理、业务监督以及资产管控有机地结合起来，借助资本市场的运作推动军工企业股权结构朝着多元化的方向发展，适时地引入外部独立董事制度，清晰地界定各个治理主体的权责边界，并且建立起健全的内部激励与约束相互协调的运行机制。

(二) 努力完善军民协同发展模式

军工科研院所完成改制之后要确立军民协同发展路径，把民品产业化理念纳入战略规划框架当中，在战略管控方面要系统构建适应军民协同发展的组织架构与管理机制，借助优化整体布局、完善制度设计以及创新方法体系，从顶层战略高度保障军民两大业务板块协同推进，展开来说要着力推进军工技术和民用技术双向转化，建立包含电子信息等高新技术领域的动态推荐目录体系，为装备科研生产提供可直接转化的技术储备，并且配套二次开发支持机制。同时要充分整合社会资源，在国家政策引导和企业自主运作两个维度下，依靠战略性并购、产业联盟等市场化手段提高资源整合

效能，推动军工科研院所从封闭型发展模式向开放型创新体系转型升级。

(三) 建立和完善相关配套机制

要保障事业单位分类改革可顺利推行，构建一套系统且完备的配套政策体系有着基础性的作用，目前我国还缺少针对军工事业单位特殊性的专项政策指导文件，急切需要建立和军工科研院所改革相适配的政策框架以及制度安排，展开来说，首先要建立健全人员身份转换之后的分类管理机制，着重完善转制人员的社会养老保障体系，针对转制前已经离退的人员、临近退休的人员、转制前后不同时期参加工作等各类群体制定差异化的保障方案，其次要持续优化改制科研院所的税收优惠政策体系，再次要明确军品价格形成机制以及军工资资产管理等关键环节的操作规范，最后应出台改制单位绩效评估、约束机制与激励政策的指导性文件，借助实施股权激励、岗位分红等市场化激励手段，充分调动科研人员和管理者的创新潜能以及工作积极性。

(四) 做好产品和人员的保密分类

在军工科研单位改革的进程中，必须高度重视军品保密能力的关键性。军用产品关乎国家安全与国防实力，其保密工作不容有丝毫差池。应以军用产品为核心，依据产品的涉密等级、技术敏感性以及人员接触机密信息的程度、岗位职责等因素，全面且细致地开展产品和人员的保密分类工作。针对不同类别的产品，制定差异化的保密措施，从存储、运输到使用，构建全流程保密防护体系；对于人员，按照保密分类结果实施精准化管理，匹配相应的权限与培训内容，确保保密能力建设与改革齐头并进、协同发展，切实守护国家军事机密安全。

五、结语

公益类军工科研院所事业单位改革是国防科技工业现代化转型的关键环节。在改革进程中，虽然面临产权关系不明、发展模式待完善、配套政策不足以及保密体系特殊等诸多挑战，但也积累了不少成功经验，如部分院所的转制实践为改革提供了方向。借鉴发达国家非营利科研机构的发展模式，我国应加快建立现代企业制度，完善军民协同发展模式，建立配套机制并做好保密分类工作。通过持续推进改革，有望实现公益类军工科研院所经济效益与社会效益的平衡，提升国防科技工业整体竞争力，为国家和公共利益提供坚实保障。

参考文献:

- [1] 牛占华. 深入学习贯彻党的十八大精神扎实推进事业单位分类改革 [J]. 中国机构改革与管理, 2013,(03):9-11.
- [2] 张琪. 探索事业单位分立转制模式提升军工科研能力 [J]. 国防科技工业, 2019,(09):60-62.
- [3] 任海平. 推进军民发展促进产业转型升级 [C]// 中国智库经济观察 (2015). 战略研究部 ;,2016:286-291.
- [4] 李忠宝. 军工科研院所事业单位改革的思考与探索 [J]. 航天工业管理, 2013,(04):3-9.
- [5] 樊斌. 军工科研院所事业单位改革中的问题与对策 [J]. 中外企业家, 2014,(22):245-246.