

国外国立科研机构工资管理和改革的基本经验及启示*

卢阳旭 樊立宏

摘要：虽然我国公共科研机构改革不可能“照葫芦画瓢”地照搬国外经验，但外国国立科研机构管理和改革实践中一些具有启发意义的做法还是不应忽视。本报告归纳了外国国立科研机构工资管理制度的三项基本特点：一是因机构活动性质不同而存在多种工资管理制度；二是政府保障机构人员工资支出并严格规范管理；三是注重工资的外部可比性保持机构对人才的吸引力。在此基础上，本报告结合我国公共科研机构工资管理制度改革现状与问题提出了政策建议。

机构人员的工资水平、工资结构以及工资经费的来源，是科研机构工资管理涉及的三个核心问题。外国国立科研机构在上述问题上的政策导向与基本经验，对于我国公共科研机构（特别是中央级公共科研机构）工资管理制度改革具有启发意义。需要指出的是，一方面由于历史、文化和制度差异，各国国立科研机构工资管理制度及其管理实践有所不同，不存在统一的、标准化的“最优”模式；¹另一方面由于制度改革与变迁中存在各种条件约束，外国国立科研机构管理和改革中的一些实际做法与其倡导的原则并非全然一致，²但这不会对本报告的一般性结论构成实质性挑战。

*本文是国家软科学研究计划项目《社会公益类科研院所改革问题研究》（项目编号：2013GXS5K187）的部分成果。

¹经合组织(OECD). 公共研究的治理——走向更好的实践. [M] 樊立宏等译. 科学技术文献出版社. 2003.

²米歇尔、巴利. 美国国家创新体系中的研究与开发实验室——设计带来的局限. [M] 高云鹏译. 科学技术文献出版社. 2005.

一、规范而灵活的工资管理制度

从机构管理方式和雇员身份来看，国外国立科研机构大致可分为两类：一类是政府直接管理的直属研究机构，雇员为公务员或参照公务员进行管理，比较典型的是国有国营（GOGO）的美国联邦实验室和作为执行机构的英国国立科研机构；另一类是由政府所有但不直接管理的研究机构，该类机构雇员通常不属于公务员或不执行公务员的管理制度，比较典型的是日本的独立行政法人研究机构和政府所有但委托其他机构（比如由大学、非营利机构或企业）管理（GOCO）的美国联邦实验室。

国有国营模式的美国联邦实验室雇员属于公务员。根据美国人事局的分类，联邦实验室的研究人员和大部分行政管理人员属于联邦白领类（GS）。与此同时，政府专门制定了针对基础研究、应用研究的《研究职位级别评价指南》，针对实验开发以及测试评估工作的《设备开发职位级别评价指南》和《工程和科研职业测试评估职位职级评价指南》。对管理指导性工作以及行政管理工作，制定了《GS 管理指导职位评价指南》以及《GS 领导人员职位级别评价指南》。上述制度构成了美国联邦实验室人事和工资管理的基本架构，但考虑到人事管理方式与科研机构需求的不相称，联邦人事局从 20 世纪 80 年代起在 10 多家联邦实验室启动了人事管理试点项目。改革内容包括：建立职位分类，延长科研人员聘用试用期和实施绩效工资等。³

在行政体制改革后，英国政府科研机构按照执行机构进行管理，政府部门对其运营实行契约化管理，机构内部的人事和工资管理获得了一定的灵活性。主管大臣提出运营框架，并与执行机构负责人之间签订有效期为 3-5 年的工作协议。框架协议的内容包括雇员工资水平和人事安排等内容。协议签订后，主管大臣和政府主管部门一般不再对执行机构的运营进行直接干预。执行机构负

³张义芳. 美国联邦实验室科研人员职位设置及其对我国的启示. [J] 中国科技论坛, 2007(12).

责人对本机构业务运营结果负责，同时在机构内部设置、雇员录用、雇员工资级别和待遇的确定以及资金使用等方面享有充分的管理自主权。需要指出的是，执行机构的雇员仍享有国家公务员资格，其身份保障适用于国家公务员法，但机构职员的工资待遇水平取决于该机构的业务运营绩效，并由该机构负责人同政府主管部门协商确定。⁴

按照日本《独立行政法人通则法》的规定，从事科研技术研究的公共机构基本上都划归为非特定独立行政法人机构，相比于特定独立法人，非特定独立行政法人机构的雇员不属于公务员，其薪酬管理有更大的弹性。工资确定的基本原则是参照《独立行政法人通则法》关于工资的规定，工资与业绩挂钩。独立行政法人的工资支出主要由财政经费负担，政府对独立行政法人机构的工资水平和工资总额有所控制，但没有编制限制。与此同时，每个研究所均分别设有关于机构负责人和职员的“薪酬规程”，对薪酬支付方式、薪酬控制以及补贴种类和方式等作出明确规定。独立行政法人官员的薪酬与机构绩效相关联，并参照相应公务员和民间企业人员的薪酬，由独立行政法人与主管大臣、主管部门评价委员会协商后确定，普通职员的薪酬待遇，由独立行政法人根据其岗位职责和工作绩效确定。

二、财政资金保障机构的基本运营和人员支出

政府对机构运营和人员经费的支持力度、方式以及监管机制是政府和国立科研机构关系的核心内容。以 GOGO 方式进行管理的美国联邦实验室的经费大多数来自政府预算拨款，机构人员工资以稳定的基本工资为主，绩效加薪只是在基本工资的基础上增加一定比例，对整体的工资水平和工资结构影响不大。⁵虽

⁴ 阎康年、姚立澄. 国外著名科研院所的历史经验和借鉴研究. [M] 北京：科学出版社. 2012.

⁵ 吴建国. 美国国立科研机构经费配置管理模式研究. [J] 科学对社会的影响 2009(1).

然 GOCO 模式的联邦实验室的经费来源更多样，但它们的经费仍主要来自政府。以洛斯阿拉莫斯国家实验室 (LANL) 为例，该实验室 2014 财年预算中接近 90% 的经费来自于美国能源部。⁶

日本政府主要通过两种方式向独立行政法人研究机构提供经费：一是运营费交付金；二是设施装备补助金。运营费交付金可视为机构式经费，是“交付即可”的资金，它是独立行政法人主要的经费来源，主要用于业务开支和人员开支，设施装备补助金主要用于机构科研装备、仪器的采购和更新⁷。2013 年，独立行政法人国立环境研究所获得的运营交付金为 116 亿日元，约占其收入总额的 74.6%，设施装备补助费 3.3 亿日元，约占其当年收入的 3.3%；人员经费和管理费基本上全部来自于运营费交付金，两者分别占运营费交付金的 25.0% 和 4.0%。⁸独立行政法人理化研究所获得的运营交付金约为 575.1 亿日元，约占其总收入的 58.2%，设施装备费补助金 269.4 亿，约占当年收入的 27.3%；⁹独立行政法人科学技术振兴机构获得运营交付金为 954.2 亿日元，约占其收入总额的 85.8%，设施装备补助费 37.7 亿日元，约占其当年收入的 3.4%。¹⁰

三、注重工资的可比性与激励的有效性

国立科研机构面临着国内外企业、大学和非营利组织等用人单位的人才竞争，为其雇员提供具有市场竞争力的工资待遇是其吸引和留住人才的重要措施。国立科研机构雇员工资水平的确定要同时考虑外部和内部两方面因素，前者主要是为了保证给雇员提供的工资具有市场竞争力，后者主要关注组织内部工资结构的公平性和激励的有效性。

⁶其中，能源部下属的美国国家核安全管理局 (national nuclear security administration) 提供的经费超过 LANL 年度预算的三分之二) <http://www.lanl.gov/newsroom/news-releases/index.php>.

⁷贺德方. 美国、英国、日本三国政府科研机构经费管理比较研究. [J] 中国软科学. 2007(7).

⁸ <http://www.nics.go.jp/gaiyo/yosan.html>

⁹ <http://www.riken.jp/~media/riken/about/info/zaigen/zaimu-2012-2.pdf>.

¹⁰ <http://www.jst.go.jp/announce/zaimu/pdf/24jst.pdf>.

在外部比较方面，1970 年美国《联邦雇员薪水可比法案》建立了公务员工资内部可比性调整程序，工资根据雇佣成本和不同区域收入和支出水平进行调整；1990 年签署的《联邦雇员工资可比法案》建立了政府雇员与私营企业雇员的工资可比性程序，该法案的核心是保证联邦雇员与私营企业雇员实现同类可比、同工同酬。实施独立行政法人制度以后，日本《独立行政法人通则法》要求作为独立行政法人的科研机构的工资水平应与企业同类人员具有可比性，人事院也会基于薪资调查给出更具体的建议。¹¹除了建立常规人才工资可比机制外，工资的外部比较尤其体现在各国国立研究机构对一流科技人才的争夺上，美国、英国、法国和日本等国都国立科研机构都制定了针对顶尖人才的特别工资制度。为了保证美国能在全世界招聘到最优秀的卫生医药科学家，2012 年美国国会单独制定了法案，授权 NIH 根据实际情况另外制定薪酬模式（T42 薪酬模型）。

在内部工资差异的确定方面，传统上，美国联邦实验室基本上采用与职位成同级对应关系的职位工资制，同等职位相对应的工资固定且同值（或仅有少量的工龄差额），科研人员的工资变化只通过职位逐级提升。同级对应的做法，使得工资的刚性很强，科研人员的绩效对其工资几乎没有影响，不能形成有效激励。上世纪 80 年代以来，一些联邦实验室在人事管理方面进行了改革，核心是实行所谓的“宽带制”，即减少每个职业组内部的级别数，用少数跨度比较大的工资范围，代替原来与职位成同级对应关系的、职级繁多的职位工资制。由于相邻两个级别的工资范围有一定重叠，只要科研人员工作出色，在职级不提升的情况下，工资也有可能超过比其职级高的人。法国科研中心（CNRS）雇员的职务收入按工资指数乘以当年单位指数值计算，工资指数依据级别和档次确定。CNRS 人员还可以获得兼职报酬和职务发明收益。

¹¹日本人事院每年 5 月 1 日开始进行名为“各职业民间薪资实际情况调查”和“国家公务员工资等实际情况调查”的两项调查，通过对收入情况进行调查，以使公务员收入水平与民间收入保持一致。

四、外国国立科研机构工资管理改革的启示及政策建议

针对我国公共科研机构（特别是中央级公共科研机构）人员工资管理的现状与问题，参照外国国立科研机构工资管理的通行做法，我们认为，我国公共科研机构的工资管理制度改革应重点研究解决以下四个方面的问题：

1. 公共科研机构的工资管理制度改革应与机构公共属性相协调并符合科研活动的规律，在此前提下确定公共科研机构工资管理制度的基本原则。目前科研机构工资管理中存在的诸多问题，与公共机构行政管理要求的高确定性与科研活动固有的不确定性之间的平衡机制尚未有效建立有关。公共科研机构是财政支持的机构，必须接受政府及公众的监督和规制，但完全按政府行政机构来管理又不符合科研活动规律。目前，我国公共科研机构一方面在人事、经费、工资等方面受到严格控制（有些政府下属研究机构甚至实行所谓的“参公管理”）；另一方面在对机构的经费支持上，政府稳定支持较少，机构主要依靠竞争性项目获得经费。在这种情况下，政府对机构的经费和工资管理状况，都很难进行实质性的监管。参照国外公共管理的经验，依据事业单位分类改革的要求，确定机构的性质和功能，制定工资标准参照体系和工资管理制度。¹²需要指出的是，即使对于公共属性较强的科研机构，仍需要参照国外相关经验，建立符合科研活动特点、更加灵活的工资或薪酬管理制度，在改革财政支持规模和方式的基础上，应增强机构的自主性。

2. 改革完善工资体系的相关配套制度，规范工资管理。一是规范的工资管理必须建立在相对完备的财政投入制度基础上。随着事业单位分类改革的推进，应明确不同类型机构的管理方式，并建立与之相匹配的财政投入机制。明确财政支持方式以及保障水平，有利于工资制度改革的推进，也有助于科技经费管

¹²郑文全. 剩余收益能够间接分享吗？——基于终身教职制度性质的系统解释.[J] 管理世界. 2014(2).

理改革，解决目前存在的“合理但不合规的支出”问题。对于公益性较强、无法通过向社会提供服务直接获得收入的机构，应实行财政预算制度，保障机构基本运行经费，保障在职人员工资支出，鼓励科研人员承担科研项目，绩效工资可在科研项目经费中列支，并对列支的比例和额度作出规定。对于可以面向社会提供服务的机构，可采取预算、补助、项目支持等不同的财政支持方式，但应明确各种支持方式的大致比例和核算方式。二是国家应加快建立完善工资调查制度，确立科研机构合理的工资水平和增长机制。国家应重点完善职业分类和岗位分类体系，建立工资调查比较制度，做到同类可比、同工同酬。三是加快推进公共科研机构的技术转移制度建设，允许科研机构及其研发人员在成果转化和科技服务中取得合理收益。

3. 基于我国现行社会分配制度以及科研机构的管理运行特点，探索新型科研机构管理模式与人员工资管理制度。从我国科研体系布局来看，公共科研机构（特别是中央级公共科研机构）承担着前沿性技术研究以及为行业科技与产业发展提供关键共性技术支撑的重要职能，它们需要引进和保留高层次科技人才以保持和提升机构参与国际科技竞争的能力，机构科研人员特别是高端人才的薪酬具有足够的市场竞争力至关重要。在某些科研领域探索新的机构管理模式，实行国家实验室管理体制，制定和实施特定的工资体系，政府按照需求进行补助或购买服务，岗位和人员工资由机构自主确定。

4. 促进科研人员流动，形成更加合理的公共科研机构人员工资体系。合理的人员流动率有利于科技创新，这是各国在当前国立科研机构改革中均强调促进科研人员流动的根本原因。与此同时，一个运作良好的科研人员劳动力市场，有利于形成和发现不同类型科研人员的“价格”。在完善社会保障制度基础上，赋予科研用人单位更大的用人自主权，重点解决目前公共科研机构人员“能进不能出”的问题。为保证科研人员能够真正流动起来，应加快建立开放、统一的科研人员劳动力市场，推动科研机构、高校科研岗位对外开放，只有在大部

分科研机构都真正做到岗位对外开放时，有效率的科研人员流动制度才能建立起来。

实现创新管理需加强行业协会政策协调功能

李研 康琪

摘要：行业协会参与政策协调是由研发管理转向创新管理的必然要求，这方面国外已有比较成熟的经验。我国行业协会“泛行政化”导致其政策协调能力不足，建议从立法保障、人才流动、政府扶持几个方面全面提升其政策协调能力。

1 行业协会参与政策协调是由研发管理转向创新管理的必然要求

“政策协调”一词包含两种含义。一是不同国家、部门间就政策目标、政策工具等问题开展的沟通与合作，如中美两国间的经济政策协调、我国央行和财政部间的货币政策和财政政策协调，此类活动可称为横向政策协调；二是政府和政策对象为找准政策的着力点，确保政策落实而开展的互动、沟通和交流，此类活动可称为纵向政策协调。本文研究的对象是科技创新领域内的纵向政策协调，行业协会作为企业的组织化机制，是纵向政策协调不可或缺的主体。

1.1 由研发管理转向创新管理凸显行业协会组织化功能

计划经济体制下，创新是由国有科研机构进行技术开发再由企业生产的线性推动过程。政府主要靠行政命令实现研发管理职能，如确定投入多少科技经费、开发哪些技术、谁来执行等。市场经济体制下，政府职能转向创新管理，需要创造更多“政策刺激”，让用户、企业、科研机构、大学等主体在市场驱动下活跃起来，加速创新的过程。

创新管理强调以政策刺激促进主体互动，对政府的政策能力和整个社会的政策协调水平提出了更高要求。在实现创新管理过程中，政府不再是整个社会创新活动的“指挥官”，而是和其他创新主体一样、成为创新的参与者、完善者。

政府和其他主体不再是指挥与被指挥的关系，而是为提升创新体系整体效能合作的关系。在创新管理过程中，政府和企业家、政府和科学家、政府和用户，以及政府和其他任何单个主体或主体的集合，分别代表各自立场开展的沟通、合作，都属于政策协调范畴，都能促进创新。简言之，政策协调和基础研究、技术开发、营销推广等一样，都是促进创新的一种必要活动。从创新的“系统性”来看，这种活动甚至比个体的创新活动更加重要。

企业对创新的最大贡献在于不断去试探那些新技术、新商业模式的可能市场，获取用户反馈，在不断调整、试错中实现新技术、新商业模式的经济价值。企业作为技术和市场创新的主体，它和政府的一个重要区别是：企业，尤其是创新最为活跃的中小企业是单个的、分散的、代表个体利益的，而政府是组织化的、统一的、代表公共利益的。由组织化政府出台的政策，最终要靠去组织化的企业去执行，必然要经历一个充分的意思表达、沟通理解、利益协调的过程。

单个的企业缺乏有效的反映政策诉求的渠道，对于政府而言，没有经过凝练和筛选的企业诉求也难以成为政策依据。行业协会应运而生。对于创新而言，行业协会最大的意义在于它能把零散的企业组织起来，以一个统一的声音和政府形成有效互动。行业协会能够通过会员企业及时、准确反映市场信号。它作为一种组织化机制的政策影响力，是其有别于企业和政府而存在的核心价值。

1.2 行业协会政策协调活动的内容和特点

在实现了企业的组织化后，行业协会便具有了开展政策协调的基础。政策协调的具体内容包括：收集和凝练政策需求、参与政策工具设计、宣传和解读政策、对接政府部门和政策对象、评估政策效果等。不同行业协会的历史积淀、公关能力、专业领域不同，开展的具体协调活动也不一样，但行业协会参与政策协调的意义是统一的，即通过解决政府和企业间信息不对称的问题，优化政策设计，促进政策落实。

政策协调是发挥创新体系整体效能的一种必要活动，它具有如下特征。第一，专业性。政策协调不是临时性任务，而是一种专业化的长期工作。开展政策协调的行业协会，需要充分挖掘、凝练企业的需求，精确解读政策文本背后的信息，客观准确的评估政策效果。能够胜任这些工作，需要拥有专业知识的人才队伍，同时不断积累经验。第二，社会性。政策协调的信息和利益是机构层面的，但最终要落实在个人沟通层面。通过人与人的交流，很多非文本信息得到表达和传递，代表不同机构人们间的个人关系逐渐建立。政策协调的过程，在一定程度上是和创新政策有关的人社会化结网的过程。第三，公益性。政策协调能够使政府和企业都受益，政府可以收到更好的政策落实效果，企业可以通过政策协调维护自身利益。考虑到政策协调活动的公益性特征，以及政府本身已经是政策制定的主体，它更适合由非营利性、非政府性的行业协会来承担。

2 发达国家普遍重视发挥行业协会政策协调的作用

行业协会在欧美拥有较长的历史，发达国家普遍建立了保障行业协会相对独立运行的法治、政策环境，注重发挥其政策协调作用。

2.1 通过法律法规保障行业协会的影响力

《美国法典》中相关法律规定，联邦农业部部长在进行重大决策时，必须召开听证会，听取有关农业行业协会的报告，报告的内容包括稳定市场价格、改善市场环境、调整市场和产品结构等多方面。德国《联邦各部议事章程》第23条规定：“政府各部在制定法令时应请有关行业协会参加，各协会的有关成员可以在联邦一级的部门中以顾问、专业委员会成员或专家身份工作”。

2.2 行业协会深度参与国家的立法进程

美国行业协会综合利用正式和非正式的交流方式，影响国会的立法。美国半导体行业协会起草了《半导体知识产权保护法》，该法案后经由国会讨论通过，最终成为WTO《贸易相关知识产权协议》的8个重要组成部分之一。行业协会还是美国在WTO内国际谈判规则的设计者和提供者，政府的所有谈判条款都由

各行业协会提供，谈判的结果也要得到美国各行业协会的认可才能获得国会批准。

2.3 行业协会的专业化建议促进政府和企业“双赢”

发达国家重视建立有利于发挥行业协会专业性的工作机制，如日本政府为优化政策设计水平，建立了由政府各主管局和综合局，以及各大行业协会领导组成的“审议会”。日本钢铁联盟正是通过向审议会派遣委员，全面参与政策形成的过程，促进产业和企业的实际需求内化为政府决策的必要依据。德国政府推进工业 4.0 战略的联合工作平台建设和标准化路线图制定都由行业协会担纲。联合工作平台秘书处由德国信息技术协会、电信和新媒体协会、机械设备制造商联合会和电子电气制造商协会代表组成，主要负责协调研究项目；工业 4.0 标准化路线图由德国电气电子和信息技术协会制定。

3 泛行政化导致我国行业协会参与政策协调能力不足

3.1 我国行业协会“泛行政化”特征及成因分析

我国行业协会的发展始于改革开放初期。从计划经济体制下的“部门管理”转向社会主义市场经济体制下的“行业管理”，需要发展具有相应行业管理功能的行业协会。按照这一思路，原国家经贸委于 1980 年开始行业协会试点工作，先后成立了中国包装技术协会、中国食品工业协会、中国饲料工业协会等我国第一批行业协会。从部门管理转向行业管理，这在一定程度上促进了政企分离，我国企业市场主体的地位不断巩固。但在这一过程中，由于没有相应的给予行业协会独立发育的空间，行业协会本应具备的行业管理权没有落到实处，时至今日，我国行业协会依然表现出较强的“泛行政化”特征。

我国行业协会的泛行政化特征可以归结为以下几个方面：首先是发起方式。政府是各种信息的交汇点，这使得它在收集一定数量发起单位方面具有优势，加上“官本位”文化，“领导授意”成为我国行业协会成立的最有效方式。其次是服务对象。我国长期以来对行业协会实施“业务主管单位”管理体制，行业

协会在登记成立、资金支持等方面对其业务主管单位（主要是政府机关）有所求，这在一定程度上造成了本应服务于企业的行业协会“围着政府转”的局面。最后是人员结构。尽管国务院发文明确规定现任公务员不得在行业协会兼职，但现实中这一现象依然比较普遍。即便这一规定得到彻底落实，由政府分流、退休的公务员到行业协会担任领导职务的“通常做法”依然难以改变。

造成我国行业协会泛行政化的根本原因在于，我国到目前为止还没有专门针对行业协会或社会组织定位、职能、权力的法律，而政府则在行业协会的成立条件、支持力度、活动范围方面保留了较大的自由裁量权。这使得行业协会的地位缺乏法律保护，行业协会干什么政府说了算，逐渐被吸纳为行政体制的一部分。另外，行业协会作为一种社会组织，其发展是需要一定土壤的，我国政社关系仍然处于调整期，社会成员的结社意识、结社能力还比较弱，社会筹资体制基本上处于空缺状态，这也帮助造成了行业协会泛行政化的问题。

3.2 泛行政化限制了我国行业协会发挥政策协调功能

泛行政化的行业协会，由于迷失了其作为行业自治组织的本意，将难以发挥政策协调功能。首先，行业协会参与政策协调的差异化优势在于，它是一个市场信号的“接收器”。市场是瞬息万变的，通过准确反映市场动态，它能促进政府做出相应的政策调整，从而更加有效的配置公共科技资源。当行业协会热衷于“维上”，忽视企业、尤其是对市场最为敏感的中小企业的利益时，它也将难以获得来自市场上的真实信息，它所具有的参与政策协调的优势也不复存在。

其次，行业协会的泛行政化，还意味着它在人才选拔方面，尤其是主要领导职务，也依照行政机关的方式进行。但是政策协调涉及的信息收集、数据处理、专题研究都是高度专业化的工作，行政化的人才录用机制、“机关文化”不利于行业协会获得所需的人才，也难以保证其专业化工作的开展。

最后，行业协会的泛行政化，在保证其获取来自政府支持的同时，也使得它逐渐丧失了企业动员能力。由于行业协会参与政策协调时的最大意义，在于

作为一种组织机制寻求企业零散诉求的“最大公约数”，这本身就需要较强的公信力和号召力。行业协会一旦成为政府的附庸，它作为一种自治性组织的功能将会弱化，也难以完成企业的组织化过程。更为严重的是，如果行政化的趋势通过行业协会传递给企业，造成“行业协会围着政府转、企业围着行政化了的行业协会转”的局面，企业家决策跟着政府的指令走，这等于又回到了计划经济政府配置资源的起点。

3.3 新型行业组织参与政策协调的“散点”开始出现

近年来，随着“政社分开”日益成为共识，我国传统行业协会也开启了去行政化的脚步。与此同时，随着产业技术变革的加速、政府职能转型、以及国家对社会组织发展的支持，由企业自发成立的行业协会也开始出现。这些“新型行业组织”主要以中小企业为会员、包括新型行业协会、产业联盟、商会等，它们已经开始在一些地方、技术领域构成参与政策协调的“散点”。

如深圳市新材料行业协会于2014年4月举办了“2014年科技金融政策解读会”。协会邀请深圳市科技创新委相关负责人就深圳市科技研发资金银政企合作项目、科技保险项目及科技金融服务体系建设项目等政策进行了解读与答疑，提升了企业申报项目的积极性。上海市物联网协会于2013年11月举办“上海（自贸区）政策解读会”，分“贸易便利化”、“投资自由化”、“金融国际化”、“行政精简化”四个主题为到场企业介绍了自贸区的最新政策。2006年6月，在北京市委、市政府发布《关于增强自主创新能力、建设创新型城市的意见》文件后，北京中关村民营科技实业家协会、中关村软件行业协会、中关村不动产商会于联合向北京市委提出了关于落实文件的意见共90条建议，并经北京市委传达到了各相关委办局，部分收到回复。

观察已经出现的行业协会参与政策协调的“散点”，可以看出由于我国政府和社会组织力量相比依然处于主导地位，行业协会的政策协调功能依然处于“低端”——更多还停留在单向的政策解读层面，行业协会的政策影响力依然较弱。

对于政策协调的更“高端”内容，如政策建议、政策效果评估、政策工具设计等，我国行业协会尚不具备参与的条件和能力。

4 几点建议

十八届三中全会提出要“激发社会组织活力，限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩”。政社分开方向明确，我国行业协会“去行政化”的大幕已经拉开。最新发布的《深圳经济特区行业协会条例》明确规定，国家公职人员离退休3年内不得在行业协会任职。为构筑我国传统行业协会转型、新型行业组织发育的政策环境，培育其政策协调能力，特提出如下政策建议：

第一，加快制定出台《社会组织法》或《行业协会法》等相关法律，明确行业协会的权利和业务范畴。行业协会能否发挥作用，很大程度上取决于整个国家社会组织的发展环境。现行的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理条例》、《基金会管理条例》分别颁布于1998年、1998年和2004年，时间久远且立法层级较低，已经不能反映我国社会力量发育的现实。应加快社会领域立法进程，明确行业协会等社会组织的政策建议权利、反映企业诉求的责任和义务，构建保障其独立于政府发挥政策协调功能的法治环境。

第二，积极探索更多自上而下与自下而上相结合的新型行业组织发起方式。当前，我国中小企业整体上结社意识还比较弱、结社经验缺乏，完全依靠它们发展行业协会的条件尚不成熟。政府应在这种情况下发挥信息优势和动员能力，通过主动联系在本行业内已经有一定影响力的企业，共同发起成立行业协会。

第三，制定高校毕业生到社会组织就业人事管理细则，充实行业协会发展的人才基础。国务院刚刚出台的《关于做好2014年全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知》明确规定“对到省会及省会以下城市的社会团体、基金会、民办非企业单位就业的高校毕业生，所在地的公共就业人才服务机构要协助办理落户手续，在技术职称评定方面享受与国有企事业单位同类人员同等待遇”。接下来，有关部门和地方政府应加紧制定具体的人事管理规定，引导更多具有

公共服务精神、专业技能的人才向行业协会流动，促成人才培养单位和行业协会“双赢”。

第四，科技行政主管部门主动加强与行业协会的联系，促进创新政策落实。建议科技行政主管部门参考地方管理经验，注重通过行业协会以点带面的联络广大科技型中小企业，更加准确把握市场变化。可考虑设立专门联络行业协会的办公室，定期组织会议收集创新政策落实中出现的问题，了解企业诉求，增强政策出台的针对性和落实效果。