

基于制度逻辑视角的科研院所治理研究

李振国

(中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190)

摘要 当前,我国科研院所治理体系仍不完善,制约了科研院所的发展和作用发挥。本文基于制度逻辑视角对科研院所治理问题进行研究,总结了多重制度逻辑对科研院所的影响,并从政府施加的制度要求、科研院所混合制度逻辑的方式、外部行政管理逻辑的传导机制三方面探讨了治理问题产生的原因和对策建议。在此基础上,本文以北京生命科学研究为例,对其完善治理体系的实践经验进行了总结。

关键词 制度逻辑; 科研院所; 治理

中图分类号 C936; G311

科研院所^①是我国国家创新体系的重要组成部分,是实施创新驱动发展战略、建设创新型国家的重要力量。完善科研院所治理体系一直都是我国科技体制改革的重要内容。自1985年以来,我国相继出台了一系列改革举措,不断减少政府对科研院所微观事务的干预,探索建立现代院所制度。当前,我国正在加快推进高水平科技自立自强,建设科技强国,但科研院所治理方面仍存在外部治理关系界定不清、内部行政化管理色彩浓厚等问题,制约了科研院所的创新活力和能力提升,亟需进一步深化改革。因此,本文在梳理已有研究的基础上,基于制度逻辑视角对我国科研院所治理问题进行研究,并对北京生命科学研究进行案例分析,以期为我国科研院所改革提供参考借鉴。

1 科研院所治理研究

“治理”是不同行为者通过正式和非正式的相互作用机制而管理共同事务的方式^[1]。我国的科研院所大多作为事业单位或者参公单位进行管理,如何处理行政管理与学术治理之间的关系始终是我国完善科研院所治理体系的核心问题。目前,多数学者都认为我国科研院所治理问题与“行政化”存在直接关联。我国科研院所的行政化主要表现在两个层面:一是政府对科研院所的行政化管理,政府主管部门将科研院所作为其延伸的职能部门,纳入行政管理体系,对科研院所的一般性事务依靠行政手段进行管理^[2];二是科研院所内部运行管理的行政化,我国科研院所存在“泛行政化”现象,组织序列由行政权力划分,组织架构按照行政机

修改稿收到日期: 2023-06-10

① 本文所说的科研院所特指属于事业单位序列的科研机构。

关的架构设置, 职能配置、领导任命、运转机制和决策管理均采取与行政机关类似的模式^[3]。

对于科研院所实现从管理到治理的转变, 国内学者基本认同要理顺政府与科研机构的关系, 建立现代院所治理模式, 政府主要把握科研院所的发展战略和目标, 不干预科研院所的具体运作事务, 从整体上评估科研院所绩效; 科研院所拥有科研自主权, 通过构建完善的治理结构让学术和行政在各自权限范围内运作。学者从不同角度提出了相关建议。一是完善法律制度。如肖尤丹等^[4]提出设立调整规范国立科研机构管理与运行的专门性法律, 明确国立科研机构的法律地位, 保障科研院所的相关权利。二是健全法人治理结构。如张利军等^[5]借鉴国外经验设计了包括理事会、院所集体领导、院所行政管理层、院所学术管理层、院所职工工会、内部监事和外部监事等主体的治理架构, 并对主体构成和权责进行了阐述。三是构建协同、联动的治理机制。如韩凤芹等^[6]打通宏观和微观视角, 从整体治理的角度构建了科研院所双层治理体系。政府外层治理明确科研院所作为独立法人的权利和责任; 科研院所内层治理完善选拔聘用机制, 培养支持机制和激励约束机制, 建立以人才为核心的自主治理模式; 通过理事会连接政府和科研院所两级, 形成双向互动的治理过程。

整体来看, 上述研究对我国科研院所治理的关键问题进行了系统阐述, 并从权责视角对科研院所治理的结构、权力划分等制度实践进行了探讨, 为进一步研究奠定了基础。治理是一个具有不同价值认知的行动者共同参与的过程。关于制度的研究已经表明, 看似相同的制度实践与结构由于存在着不

同的行动者, 也就具有不同的意义与制度效应^[7]。因此, 本文将行动者的价值认知和制度实践纳入综合考量, 基于制度逻辑视角对科研院所的治理问题进行分析, 拓展相关研究。

2 科研院所治理的制度逻辑分析

制度逻辑是社会建构的一系列“假设、价值观、信念和规则”^[8], 为组织和个体提供了一套信仰体系和相关实践, 定义了制度的内容和意义^[9]。科研院所处于复杂的制度场域, 需要从多重制度逻辑的影响方式入手认识治理问题产生的原因, 探讨完善治理的可行方式。

2.1 科研院所场域中的制度逻辑

制度逻辑理论将社会视为多重制度系统, 不同的制度通过特定的逻辑组织起来形成不同的制度秩序, 主要包括国家、市场、社区、公司、专业、家族以及宗教 7 种理想类型。多重制度逻辑共存于一个特定场域, 彼此之间存在互补和冲突的关系^[10], 共同影响组织和个体。

制度逻辑影响着组织的目标、组织形式、管理机制和职业合法性^①来源^[11], 不同的制度逻辑为组织提供了不同的制度实践。就科研院所而言, 场域中主要存在行政管理逻辑^②和专业逻辑两种制度逻辑。行政管理逻辑强调组织的任务目标, 崇尚理性和效率, 要求组织采用科层式组织结构; 组织的权利依据职能和职位进行分配, 不同层级的员工拥有不同的决策权利, 每个员工的权责都有明确规定, 决策过程遵循分级、集中的程序; 员工的身份来自科层中的角色, 合法性来自上级管理者, 上级管理

① 合法性是一种反映被感知到的, 与相关规则和法律、规范支持相一致的状态, 或者与“文化-认知性”规范框架相亲和的状态。

② 行政管理逻辑也就是官僚制逻辑, 并没有出现在“理想类型”中, 学者在具体研究中也会根据实际情况将其作为一种制度逻辑。

者拥有由组织赋予的合法权威，下级接受上级领导和指挥。专业逻辑是以提高组织和个人的专业水平和专业影响力为导向，以专业化的词汇、身份和行动为手段的规则体系^[12]。专业逻辑要求组织采用同僚管制的方式，科研人员以集体形式平等参与管理，通过协商、讨论达成共识^[13]；科研人员的合法性并非源于科层式权利，而是来自不同学科领域的专业学术权威。

两种不同的制度逻辑造成了科研院所内外部合法性压力。外部合法性主要来自科研院所的利益相关方，如政府部门、其他科研院所和学术组织等。科研院所依赖外部利益相关方获得各种资源，不同的利益相关方也就会将不同的制度要求施加于科研院所，如政府部门通过项目方式为科研院所提供科研经费，并要求经费使用符合项目管理的相关规定等。利益相关方对科研院所遵从制度要求的情况进行监督也就形成外部合法性压力。内部合法性

来自科研院所内部成员。行政管理人员和科研人员拥有不同的价值认知和身份认同，体现了不同的制度逻辑。当成员间无法相互认同对方的理念和身份时，也就出现了相互冲突的子群体，科研院所内部出现持续的紧张关系，形成内部合法性压力。而且，外部合法性压力能够传导至科研院所内部，造成科研院所内部成员在组织目标、资源配置、运行模式等方面难以形成共识，无法达成内部合法性。

2.2 制度逻辑视角下科研院所治理分析

从制度逻辑的视角来看，科研院所治理中的问题主要源自政府施加于科研院所的制度压力和科研院所内部两种制度逻辑冲突。理顺政府与科研院所的关系就是要调整政府的制度要求和行政管理逻辑传导机制，完善科研院所内部治理就是要处理好两种制度逻辑的冲突矛盾以获得内部合法性（图1）。

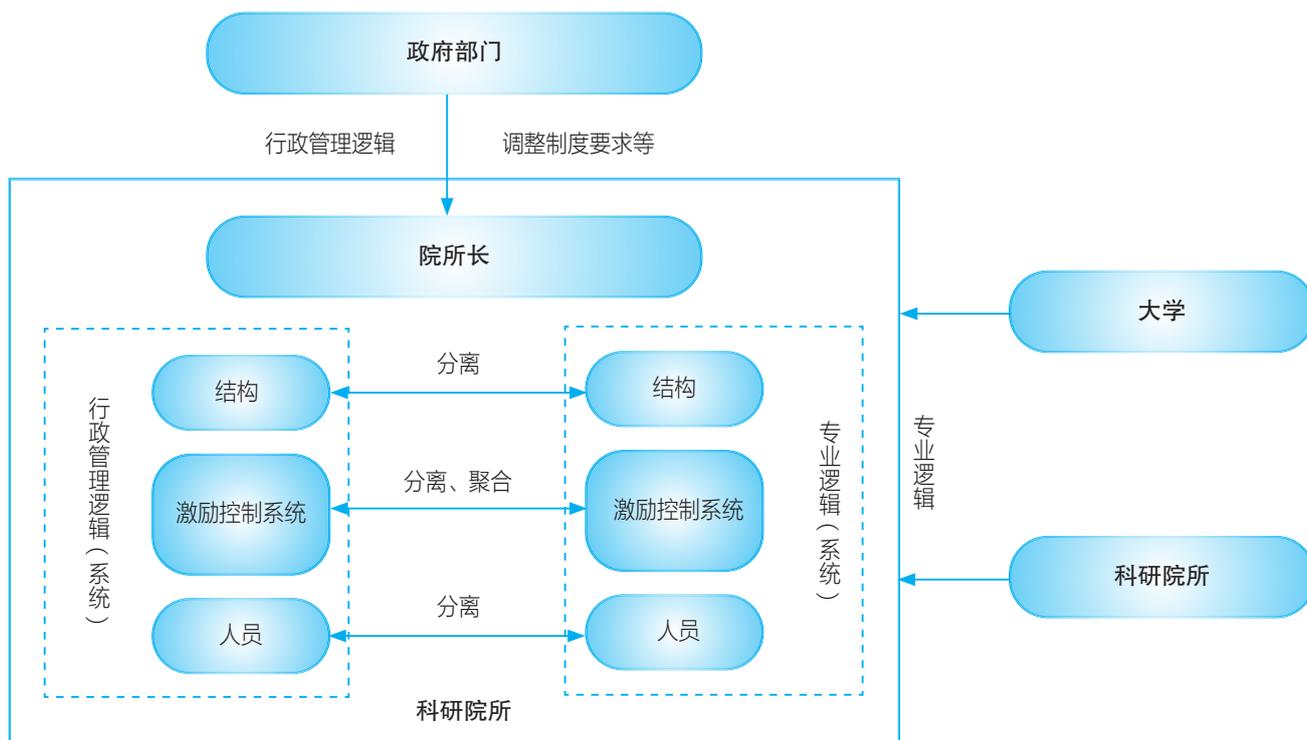


图1 科研院所内外部制度逻辑

政府部门的制度要求体现着行政管理逻辑，主要有两种：一是事业单位身份要求，科研院所作为事业单位，编制、绩效工资总额等方面都需遵循事业单位管理相关规定；二是科研活动管理的要求，主要是指政府部门在项目管理、经费使用、设备采购、成果管理等方面的规范要求。政府部门的制度要求需要根据科研活动规律不断改革、调整，我国正在推进的扩大科研单位自主权改革中很多内容都属于这一范畴。目前，单位编制、绩效工资总额等方面改革进展较慢^[14]，基于使命目标的资助方式和评估制度尚未建立，仍制约着科研院所发展，需要加快改革进程。

科研院所内部存在着行政管理逻辑和专业逻辑，科研院所内部的“泛行政化”部分是由于没有妥善混合两种制度逻辑，使行政管理逻辑成为了主导逻辑。面对合法性压力，组织可以在组织活动、人力资源、组织结构、激励和控制系统、组织间关系、组织文化等层面^[15]，混合不同的制度逻辑。科研院所整体上可采用分离策略以实现组织的有效运作。分离策略是让组织的不同部门承载不同制度逻辑元素，响应不同的制度需求，基于结构上的分离避免矛盾和冲突^[16]。例如，组织结构方面，科研院所的科技、财务、人事等管理部门负责行政管理业务，科研部门开展具体的科研工作，学术委员负责学术事务管理；激励和控制系统方面，行政管理部门通过科层式管理运行，人员评价和选拔依照行政管理规范，科研部门遵循同僚管制方式，学术能力、职称晋升等由学术委员会评定，注重评估科研人员能力和潜力；人员资源方面，行政管理机构和科研人员拥有不同的能力和身份，大部分人员并不同时具有两种身份以实现逻辑制度分离。同时，科研院所可采用聚合策略，在多种制度逻辑元素间建立联系和连接，以建立组织内的合作性安排^[17]，如行政管理部门和科研部门通过会议、正式程序等创造合

作空间协调制度逻辑，耦合控制和激励机制等。

在外部行政管理逻辑传导方面，科研院所的“泛行政化”还源于政府的行政管理逻辑传导至院所专业系统内部，主要有两种方式：一是部分主管部门直接干预科研院所职称评定等内部工作；二是政府部门通过院所长的中介作用影响专业系统的运行。科研院所的行政管理领导大都是由主管部门任命，并拥有一定的行政级别，这就在政府部门和院所领导之间建立了行政管理的考核和激励机制。院所在科研院所内部往往既具有行政管理身份，也具有科研身份，从而可以同时影响两个系统。当院所响应政府部门职位晋升等考核激励时，就可能通过在学术委员会等组织中的身份，影响专业系统资源配置、考核激励机制等，将行政管理逻辑传导到专业系统中。在这种情况下，组织会因为内部权力斗争或外部制度裁判影响力的变化使一种逻辑占据主导地位，而牺牲其他逻辑^[18]。在行政管理逻辑占主导的情况下，科研院所也就无法有效发挥科研组织功能。为避免行政管理逻辑传导至内部专业系统，不仅要使科研管理的相关权利赋予科研院所，更要切断以院所长的中介的传导机制。可以有两种方式：一是阻断院所长的行政晋升机制，可由科研院所内部选举产生院长或是取消院长的行政级别；二是院所在科研院所内部不能同时具有双重身份，专业身份和行政管理身份只能有其一，避免其利用身份转换影响内部运行机制。

3 北京生命科学研究所以案例分析

北京生命科学研究所以(以下简称“北生所”)由科技部等部门和北京市联合创建，被誉为“科技体制改革试验田”。自成立以来，北生所在体制机制方面进行了大量探索，产生了诸多原创性科研突破，也成为我国科研院所治理的典范。从

制度逻辑视角来看,北生所治理体系建设有以下两大方面经验。

3.1 政府管理制度的创新实践

为了促进北生所健康发展,相关政府部门不仅调整了人员、经费等方面的制度要求,还探索建立了理事会制度、所长遴选和管理制度,阻断了行政管理逻辑向院所专业系统传导的机制,为完善内部治理创造了良好条件。

一是调整政府相关制度要求。一方面,取消了人员编制设定。早在2001年,中共北京市委机构编制委员会办公室就正式发函同意成立北生所,并明确北生所是实行企业化管理的事业单位,人员编制根据实际需要自主决定。正因如此,北生所才能够在实际运行中不受编制限制,根据学科发展需要灵活确定人员规模。另一方面,探索稳定的经费支持方式。北生所主要承担生命科学前沿领域的基础研究,自建设初期开始,有关部门就着手探索长期、稳定的支持方式。按照理事会成员职责分工,科技部和北京市分别负责为北生所提供科研运行经费和行政经费。但是,稳定支持的探索实践并不彻底,如经费支持需按照科技计划程序拨付,经费的拨付和使用依然要遵循项目管理的相关规定,经费拨付的不稳定性、管理的复杂性都大大提升。

二是阻断行政管理逻辑传导机制。一方面,探索建立理事会管理制度。由来自科技部、国家发改委、财政部、教育部、国家卫生健康委、中国科学院、国家自然科学基金委、中国医学科学院、北京市政府、清华大学的相关人员共同组成北生所理事会,负责决策所长任命和考核、把握研究所发展方向等重大问题,不干预北生所内部管理工作。另一方面,建立新型所长遴选和管理制度。北生所所长聘任实行国际公开招聘,要求必须在生命科学领域具有较强的专业能力和影响力,如具有世界领先水平的科

研成果、很高的学术造诣和国际声誉。理事会聘请国内外著名科学家组成科学指导委员会,负责对所长进行聘任前的学术评估,提出推荐意见。所长由理事会聘任,科技部批准任职资格。北生所实行所长负责制,所长不定行政级别,这也促使所领导将精力更多地投入到科研工作和机构管理,而不是个人仕途发展。

3.2 院所内部治理的创新实践

北生所在内部治理中,构建了符合基础研究规律的学术组织结构和考评激励体系,及服务科研活动的行政管理激励机制,较好地混合了专业逻辑和行政管理逻辑,实现了内部的有效协作,提升了科研活动的效率和质量。

一是构建完善的学术治理体系。北生所科研体系的主体是实验室和科研辅助中心。以实验室为例,实验室主任面向全球公开招聘,先由所领导聘请的评选委员会评估筛选,再经所领导和资深研究员面试,择优录取。实验室主任考核实行严格的国际同行匿名评估制度,以确保评估水平。对于运行满5年的实验室,所长将组织10名左右的国际同行对实验室主任进行评审,评审专家需书面回答3个问题:

(1) 依据过去5年的工作,此人如果在你们的研究机构能不能得到晋升。(2) 此人5年的研究成果,有没有对你们的科研产生影响。(3) 根据他5年所做的工作和今后打算要做的事情,能不能成为该领域的领军人物。实验室主任的职业发展、职称评定和科研经费的获取等都与同行匿名评估挂钩,没有通过评估的实验室主任不再续聘,自动离职^[19]。

二是建立服务科研的行政管理激励机制。北生所建有人事部、财务部等行政管理部门,为科研活动提供服务。行政管理人员实行岗位聘任,没有处长、科长这样的行政级别。行政管理人员的绩效工资与科研人员的评价挂钩。北生所的科研人员能够专注

于科研工作也与高水平的行政管理服务密不可分。

4 结论与启示

本文基于已有研究,从制度逻辑视角对科研院所的治理问题和策略进行了分析。科研院所处于行政管理逻辑和专业逻辑共同影响的复杂场域,不同的制度逻辑不仅对科研院所的结构、管理控制机制等制度实践提出了要求,更是通过科研院所内部人员价值认知和身份认同的冲突持续影响着内部治理体系。当前,我国科研院所的治理问题既源于政府部门施加的不符合科研规律的制度要求,也源于科研院所内部对各种制度逻辑不适当的混合方式,尤其是政府部门通过直接管理和院所长发挥中介作用两种方式将行政管理逻辑传导到专业系统,加剧了科研院所的内部冲突,影响也更为深远。因此,完善科研院所治理既要调整政府的制度要求,完善院所内部制度逻辑混合方式,更要通过阻断行政晋升机制或取消多重身份等方式避免外部行政管理逻辑

向科研院所专业系统的传导。

本文以北生所为例对其完善治理体系的相关实践进行了总结分析,主要有以下启示。一是政府要加快完善经费等管理制度。在北生所的建设和运行中,政府通过调整编制和经费等制度为其发展创造空间,但改革尚不完善,仍存在一些制度障碍影响科研院所的运行。二是政府要切实阻断行政管理逻辑传导机制。在北生所的建设中,政府通过理事会把握重大决策,不干预科研院所的具体运行;通过取消行政级别,遴选具有较强科研能力和学术影响力的所长负责科研院所运行管理,为北生所构建完善的内部治理体系创造条件。三是科研院所要以科研为核心完善制度体系。北生所根据学科发展需要设计学术组织架构,建立了国际同行匿名评估制度,以及与评估挂钩的激励机制,构建了完善的学术治理体系;取消了管理人员的行政级别,建立与科研人员评价挂钩的激励机制,消减内部的制度逻辑冲突,有效保障了科研活动顺利开展。

参考文献

- [1] 樊春良. 国家科技治理体系的理论构架与政策蕴含[J]. 科学学与科学技术管理, 2022(3):3-23.
- [2] 李政刚. 从政府主导走向院所治理:公益类科研机构“去行政化”改革研究[J]. 科技进步与对策, 2015(1):108-112.
- [3] 李政刚, 譙涵丹. 公立科研机构改革与政府职能定位:审视与重构[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2015(9):72-76.
- [4] 肖尤丹, 刘海波, 肖冰. 国立科研机构立法在中国为何难解?——专门立法必要性再研究[J]. 科学学与科学技术管理, 2018(4):35-46.
- [5] 张利军, 李秀婷, 朱睿琪, 等. “去行政化”背景下我国科研院所治理模式设计研究[J]. 科技促进发展, 2017(Z1):13-19.
- [6] 韩凤芹, 李丹. 以双层治理推动基础研究类院所改革[J]. 科研管理, 2022(12):198-203.
- [7] 帕特里夏·H. 桑顿, 威廉·奥卡西奥, 龙思博. 制度逻辑:制度如何塑造人和组织[M]. 汪少卿, 杜运周, 翟慎霄, 等, 译. 浙江:浙江大学出版社, 2020.
- [8] THORNTON P H, OCASIO W, LOUNSBURY M. The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process[M]. Oxford: Oxford University

- Press,2012.
- [9] REAY T, HININGS C R. Managing the rivalry of competing institutional logics[J]. *Organization Studies*, 2009, 30(6):629-652.
- [10] BATTILANA J, DORADO S. Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organization[J]. *Academy of Management Journal*, 2010,53(6):1419-1440.
- [11] PACHE A C, SANTOS F. Inside the hybrid organization: selective coupling as a response to competing institutional logics[J]. *Academy of Management Journal*,2013,56(4):972-1001.
- [12] THORNTON P H. *Markets from culture: Institutional logics and organizational decisions in higher education publishing*[M]. Stanford: Stanford Business Books, 2004.
- [13] 余利川. 欧洲大学学术治理的结构嬗变与制度逻辑 [J]. *外国教育研究*,2020(9):48-62.
- [14] 霍竹, 刘华仑, 孙雁, 等. 扩大科研单位自主权改革落实现状及建议——《关于扩大高校和科研院所科研相
- 关自主权的若干意见》实施情况调研 [J]. *中国科技人才*,2022(3):50-62.
- [15] BATTILANA J, LEE M. Advancing research on hybrid organizing—Insights from the study of social enterprises[J]. *Academy of Management Annals*. 2014, 8(1): 397-441.
- [16] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional complexity and organizational responses[J]. *The Academy of Management Annals*, 2011, 1(5): 317-371.
- [17] 肖红军, 阳镇. 混合型组织的可持续成长: 多重紧张的战略响应 [J]. *经济与管理研究*, 2022(3):114-129.
- [18] 吴波, 杨步韵, 王晓婷, 等. 多重制度逻辑下混合型组织的可持续混合机理: 基于义乌复元医院的案例研究 [J]. *南开管理评论*, 2022(4):212-226.
- [19] 赵永新, 刘诗瑶, 谷业凯. 看北生所如何做原创性基础研究 (深度观察). [EB/OL].(2021-03-02)[2023-06-25]. <http://finance.people.com.cn/n1/2021/0302/c1004-32039902.html>.

Research on the Governance of Scientific Research Institutes from the Perspective of Institutional Logics

LI Zhenguo

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract: At present, the governance system of scientific research institutes in China is still incomplete, which restricts the development of scientific research institutes. Based on the perspective of institutional logics, this paper studies the governance issues of scientific research institutes, summarizes the impact of multiple institutional logics on scientific research institutes, and discusses the causes and countermeasures of the governance problems of scientific research institutes from three aspects: the institutional requirements imposed by the government, the way of blending institutional logics of scientific research institutes, and the transmission mechanism of external managerial logic. On this basis, this paper takes the National Institute of Biological Sciences, Beijing as an example to summarize the practical experience of improving the governance system.

Key words: Institutional logics; Scientific research institutes; Governance



李振国 中国科学院科技战略咨询研究院副研究员。主要研究方向为创新政策。

E-mail: lizhenguo@casisd.cn