

社会公益性研究的内涵、现状与发展建议

中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

尹昌斌 邱建军

陈尔东 高春雨

一、社会公益研究的内涵与基本特征

(一) 社会公益研究的内涵

社会公益事业一般是非营利事业，其目的不是为了谋求利益、获得利润，而是为了造福于他人、社会乃至整个人类，是从文化、精神、体质、社会、环境诸方面开发人的潜能，为人类社会生存和发展创造各种基本条件的事业。

顾名思义，社会公益研究是指开展有关支撑社会公益事业发展的科学技术活动。相对于竞争性研究而言，社会公益研究具有明显的公共性，其研究成果不是为某些特定人群或利益集团服务，而是为公共利益服务，提供社会所需要的共性技术。社会公益研究多涉及市场失灵领域，其研究成果具有典型的公共物品特征。一般而言，基础研究都具有公益研究的特征，而应用开发研究中部分属于公益性研究，如推动社会公益事业发展的技术成果等。社会公益研究的领域主要包括与人民生命、财产密切相关的公共研究领域（如公共安全、防灾、减灾），与人民健康密切相关的公共研究领域（如公共卫生与健康保障），与可持续发展密切相关的公共研究领域（资源、环境、农业等）。

(二) 社会公益研究的基本特征

1. 社会公益研究不以赢利为目的。社会公益研究对象是指为促进社会公益事业的发展，主要任务是保障公众基本利益、满足社会公共科技需要。它主要面向社会提供公共事业领域的基础性研究、公益性研究成果或者公共科技服务，这种服务无法从市场上得到相应的经济回报，即便有一定的经济回报也不能维持和支撑其自身发展，它必须得到政府的专项财政支持。

2. 提供社会共性的技术需求。社会公益研究既

要满足当前的社会公共科技需要，又要从有利于社会公益事业长远发展出发，充分考虑国计民生及社会可持续发展对公益性科研和科技服务的基本需求。在我国社会经济的高速发展的同时，生态环境问题越来越突出；经济体制正处于计划控制向经济调节的转轨时期，出现了两极分化，贫富差距加大等非和谐的现象。缩小社会贫富差距、关注社会弱势群体、关注社会公共安全、关注公共生活环境的共性技术需求也越来越强烈。

3. 具有纯公益性和准公益性。社会公益研究按其业务特点可分为纯公益性业务和准公益性业务两大类。纯公益性业务，指纯粹为满足社会公共科技需要，向社会提供公益产品和服务，并无法从市场得到相应的经济回报，需要政府财政全额支持的基础性研究、公益性研究及科技服务业务，如公共基础性科技服务和相关研究、重大公益性科学研究和科技服务、农业领域基础性研究等。准公益性业务主要指属于国家鼓励、提倡或允许发展的社会公益业务，可通过市场进行一定的有偿服务，但仍需要国家提供定额或定项补助予以扶持的研究开发和科技服务业务，如公共技术咨询与服务等。

二、国外社会公益研究的经验与启示

(一) 社会公益研究主要形成了以政府投入为主体的多元化投入体系

由于社会公益研究具有公共物品属性，而政府的主要职能就是为社会公共利益服务，提供社会所需的公共物品，无论是发达国家还是发展中国家，政府都是社会公益研究最主要的资助者。发达国家政府尽管对社会公益研究的重视程度、投入力度、投入重点存在差异，但基本上形成了以政府为主体、多元化投入的格局。例如，瑞典的公益性研究

机构的资金来自3个方面：国家教科部投入比重占55.1%、其他政府部门占14.1%、各研究理事会占12.1%，其余的18.7%来源于非营利性机构及相关企业等。在美国，除了政府的科技投入外，私人基金会也是社会公益研究的资助者，如洛克菲勒基金会就比较热衷于资助医疗领域研究。由于经济基础相对薄弱，社会民间组织与企业的经济实力都十分有限，大多数发展中国家的社会公益研究投入主体相对单一，基本上是靠国家财政投入。

(二) 社会经济发展水平不同，社会公益研究投入差异大

由于经济发展阶段、发展水平和社会发展理念不同，各国政府对社会公益研究的重视程度存在差异。美国联邦政府的R&D经费绝大部分投向了公益性部门，2004年美国几个主要的公益性部门(国防部、健康与人类服务部、能源部、国土安全部、农业部、环境保护局)的R&D经费预算合计占R&D经费总预算的91.2%。欧盟中公共支出主要是为民众福祉服务，为可持续发展服务，欧盟成立以来的6个科技发展框架计划都把社会公益研究作为重要内容，并启动了欧盟环境计划等大型科研计划。日本在“科技立国”战略的指导下，其发展在很大程度上受益于依靠科技提高产业竞争力，长期以来更注重对产业共性技术的投入，而在社会公益研究领域的投入相对较少，在社会公益研究方面的投入力度低于西方传统发达国家，日本在民用公益研究领域的资金投入占总R&D经费支出的比例约为23.3%。

发展中国家面临的主要矛盾是摆脱贫困，加快经济增长，民众多处于改善衣、食、住、行等基本生活需要阶段，对社会公益的需求远不及对经济增长、生活改善的需求，在有限的科技投入中，发展中国家政府更偏好于向有市场前景的技术领域投资，如印度通过推行“绿色革命”，在促进农业发展方面取得了诸多成就。

(三) 公益研究经费投入方向和重点领域存在较大差异

由于国防涉及国家安全，是政府必须提供的公共物品，国防技术是各国政府重点支持的公益研究

领域。多年来，美国国防R&D经费一直占美国政府R&D总经费的40%以上。就民用社会公益投入领域而言，发达国家主要集中在医疗卫生、生命科学、环境等领域。美国1995~2001年，为响应分子生物学的重大进步和对老龄化美国人口卫生健康的日益关注，医疗卫生R&D经费占民用R&D经费增长总额的75%，2004年R&D预算亦高达23%。英、法、德等主要欧盟国家普遍重视环境研究，日本则一直比较关注能源问题，1999年能源R&D经费占其财政R&D总经费的11%。

发展中国家在民用社会公益领域投入相对较少。如印度相对于国防科技而言，印度在涉及民生的社会公益领域投入要少得多，这可能也是印度环境、健康、贫富差距等问题比较严重的原因之一。这种不平衡的投入方式，既是由发展中国家可供支配的资源有限所造成的，也与发展中国家的发展战略取向和政府的现实选择关系密切。

(四) 社会公益研究成果的扩散和共享方式应以满足社会共性科技需求为前提

成果扩散是实现社会公益研究成果价值的必然要求，因此，大多数国家在对社会公益研究成果进行保护的同时，强调依法实现公益研究成果的扩散和共享。美国对政府投资形成的社会公益研究成果则更重视建立扩散机制。《联邦技术转移法》规定，对于政府支持的研究项目，政府保留拥有和使用该技术成果的权利，这对于社会公益研究成果的推广应用有着积极意义。德国政府对于社会公益研究成果，如果出于特殊公共利益需要，则规定政府和政府许可的其他机构可以使用此项研究成果。韩国政府从1993年开始，很多政府资助的科技成果，包括许多社会公益研究成果，都不再为政府所有，可以进行无偿转让。而为了使社会公益研究成果能够实现公益目标，韩国政府也采取了比较积极的措施，拓宽成果共享范围。印度政府利用其计划机制和协调机制，促使社会公益研究成果得到广泛应用。

三、我国社会公益研究现状与趋势

(一) 我国社会公益研究投入基本情况

我国人均GDP已接近2000美元，社会经济结

构正在发生重大变化,人们对生活质量的追求越来越高,对社会公益研究发展也提出了更高的要求。在过去相当长的一段时期内,政府科技活动过分强调产业化,对社会公益研究重视不够,其投入在科技投入中所占比重很低。在我国的科技计划体系中,与公益研究密切相关的是社会发展科技指导计划,该计划项目主要在攻关计划、863计划、基础研究规划、科研院所社会公益研究专项资金中安排。“十五”期间社会公益性的科技投入占R&D大约在20%左右,这一比例无论是在发达国家还是在发展中国家都是比较低的,也远远不能满足国家安全、人民群众对提高生活质量、医疗保健、公共安全的需要。

(二) 我国社会公益性科研机构现状

社会公益类科研机构所从事的工作以向全社会提供共性技术和服务为主,关系到国计民生和社会的可持续发展,是政府协调社会发展不可缺少的重要技术支撑,其研究成果具有公共产品的属性,不具有排他性及竞争性。改革前,我国县级以上政府属社会公益类科研机构有2400多家,从事科技活动人员高达36万余人。仅国务院部门属公益类科研机构就有265个,主要涉及农业、林业、水利、卫生等22个部门,在职职工总数约5.5万人。长时期以来,这些公益类科研机构在促进我国农业发展、抵御自然灾害、保障人民健康、保护生态环境等方面,取得了一批重要的科研成果,为我国经济和社会可持续发展发挥了巨大的作用。随着社会经济不断发展,特别是在经济转型的新形势下,我国农业、人口、生态和环境以及其它社会发展仍面临着诸多的重大课题和新课题,其中一些已成为我国经济发展和社会进步的严重制约,这些问题的应对和解决,公益类科研机构将继续肩负着重要的使命,发挥其应有的作用。

(三) 我国社会公益研究支持方向和重点领域

不同的国家、不同的社会发展阶段,其社会公益研究的重点和方向有所不同。现阶段我国社会公益研究主要优先支持和安排以下5类:(1) 监测研究类,为及时、准确掌握资源、环境变化情况,自然和人为灾害发生和发展状况提供技术支撑,促

进监测技术服务体系的形成。(2) 预警研究类,为有效地对国民经济和社会发展做出预先部署,提高应变和防灾减灾能力提供技术支撑与服务。(3) 公共安全体系研究,围绕促进社会安全和持续、稳定发展开展相关研究和技术服务。(4) 人口健康与保障体系研究,围绕提高我国人口质量和水平,提高生活质量,开展相关研究和技术服务。(5) 农业和社会发展,支持具有科技内涵、有重大示范引导作用的农业和社会发展领域相关公益性科技工作的开展。它们涉及的重点领域应当包括:国防科技领域,农业科技领域,能源、矿产、水、土地和海洋资源科技领域,生态、环保科技领域,人口与医疗、健康科技领域,公共安全科技领域等。我国目前社会公益事业及其研究的涵盖面还有限,随着经济实力的不断提升,我国的社会公益事业及其研究领域将不断扩展。

(四) 我国社会公益研究发展趋势

未来研究重点既要考虑科技发展战略,又要满足现实需求。政府的社会公益研究重点领域和支持方向要符合国家的总体科技发展战略。同时,我国正处于工业化加速发展阶段,经济的高速增长和城市化的进程加速,对资源 and 环境构成了巨大压力,迫切需要通过科技手段减少资源耗费,提高资源利用率,加强环境保护,走循环经济之路;我国正面临社会经济结构的转型和利益关系的调整期,各种社会矛盾日益凸现,迫切需要通过科技手段建立公共安全的监测预警机制,使人们在生产中有安全感和稳定感;新的疾病不断出现,迫切需要探索疾病的治疗措施,建立公共卫生突发事件应急机制;农业、农村、农民问题已经成为我国向现代化和构建和谐社会迈进的重要制约,迫切需要通过科技手段提高农业的劳动生产率,增加农民收入,实现工业与农业、城市与农村的协调发展。

四、加快社会公益研究的对策建议

(一) 建立政府社会公益科技投入的稳定增长机制

国家已开始对公益类科研机构进行改革,目前突出的矛盾之一是国家财政对公益研究缺乏稳定的投入增长机制。要建立政府科技投入的长效稳定增

长机制,明确保证科技研发经费在国家财政投入中的地位,确保国家财政用于科技经费的增长幅度高于国家财政经常性收入的增长幅度。在投入方向上,国家对科技的投入,形成的是国家发展所必须的公共知识与共性技术资源,必须最大限度地服务于公共需求和公众利益。在市场经济条件下,国家公共财政科技投入应当主要投入到基础研究、战略技术以及卫生与健康、资源与环境、农业等公益研究领域。在投入方式上,政府科技投入应当从支持项目为主逐渐转移到在公平竞争的前提下,既支持项目,也支持基地和研究者个人。

(二) 培育多元化的社会公益研究投入长效机制与体制

我国各种民营经济正在不断发展壮大,有一部分已具有相当的经济实力,部分先富起来的人,也积累了一定的个人财富。因此,政府应当通过资金引导和制度激励等措施吸引企业和民间资金进入社会公益研究领域。近年来,法国成立了一系列公益性研究基金,这些基金一般由企业或社会组织发起,政府在对其“公益性”审核通过后,匹配与基金等额的资金进行运作。另外,政府还可以通过税收减免、贷款支持等手段引导企业和民间资金。现阶段,我国政府资金相对短缺,有必要培育形成多元化的社会公益研究投入的长效机制与体制,加快社会公益研究事业的发展。

(三) 加速建立、健全现代科研院所制度

建立现代科研院所制度是一个长期探索、不断完善的过程,需要在实践中不断探索、积累和规范,也需要加强理论研究和有效借鉴国外的成熟经验。在近十年来的改革过程中,科研机构普遍在院所负责制、人员聘用制、收入分配制度、考核评价制度、项目管理制度、财务管理制度等方面进行了积极的探索,为建立现代科研院所制度打下了基础。社会公益类科研机构改革取得实质性的结果的重要标志就是建立开放、流动的新机制。如推动科研机构扩大对国内、外开放,试行科研院所和科研岗位公开招聘,加强科技交流与合作,强化科研机构的社会责任意识 and 提高公众参与程度,积极探

索理事会决策制度。促进国家科研机构、国家大型研究设施和信息数据系统的向社会全面开放,形成健全有效的共享制度。

(四) 建设科技基础条件平台,加速公益科研成果扩散

国家科技基础条件平台是由大型科技基础设施及基地、自然资源、科技数据和文献资源、科技成果转化基地、网络科技环境等物质与信息保障系统以及相关的共享制度和专业化队伍组成的,服务于全社会科技创新的数字化、网络化、智能化的基础性支撑体系。它具有社会性、公益性、持续性等显著特征,是典型的公共产品,公益性科研机构无疑将成为承担国家科技基础条件平台建设的重要依托。通过科技基础条件平台建设过程,培养一批从事科技基础条件工作的专业队伍和机构,为科技基础条件建设和运行提供可靠的组织保障,促进科技基础条件工作的可持续发展。通过国家科技基础条件平台的建设,加速社会公益研究成果的扩散,提高社会公益机构面向全社会的科研服务能力。

(五) 健全人才流动机制和人才考核激励机制

社会公益研究机构改革,重要的一条是建立、健全人才流动机制。要扩大公益性科研机构用人自主权,推行聘用制和岗位管理,实现由固定用人向合同用人、由身份管理向岗位管理的转变;实行岗位任期制,实现人员能上能下、能进能出。要建设人才信息平台,为科技人才流动提供信息服务;要健全科技人才流动法规,切实保障科技人才流动中单位及个人的合法权益。建立完善考核评价、激励机制,是社会公益研究机构改革的重要内容。要加快公益性科研单位工资制度改革,以岗位工资为核心,形成符合科研工作特点、科学规范的员工薪酬制度;按照不同岗位的特点,建立对科技人员的定期考评制度;构建激励创新、宽容失败和民主和谐的创新文化。要鼓励大胆探索、创新,也要宽容失败,要克服研究过程中的浮躁情绪和急于求成的情绪,搞好社会公益性研究。

(收稿日期:2006-05-16 尹昌斌为研究员 北京 100081)