

10-20-2024

A historical survey on construction of institutional system of Chinese Academy of Sciences

Yangzong WANG

School of Humanities, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China,
wangyz@ucas.ac.cn

Recommended Citation

WANG, Yangzong (2024) "A historical survey on construction of institutional system of Chinese Academy of Sciences," *Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version)*: Vol. 39 : Iss. 10 , Article 3.

DOI: <https://doi.org/10.16418/j.issn.1000-3045.20240930002>

Available at: <https://bulletinofcas.researchcommons.org/journal/vol39/iss10/3>

This History & Inheritance is brought to you for free and open access by Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version). It has been accepted for inclusion in Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version) by an authorized editor of Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version). For more information, please contact lcyang@cashq.ac.cn, yjwen@cashq.ac.cn.



A historical survey on construction of institutional system of Chinese Academy of Sciences

Abstract

Since its establishment in 1949, Chinese Academy of Sciences (CAS) has attached great importance to the construction of institutional system and played an important role in the development of China's scientific and technological system and national scientific research institutions. At the same time, there are also long-term problems in the academic organization system, the governance of research institutes, the legislation of scientific research institutions, etc. that need to be solved in the new era of deepening reform and system innovation. Taking the establishment of the CAS's Charter and the Institute's leadership system as the central clue, this study reviews the historical evolution of the institutional construction of CAS, and discusses its characteristics and related issues.

Keywords

Chinese Academy of Sciences, charter, institute, governance, institutionalization

引用格式: 王扬宗. 中国科学院制度建设历史的简略回顾. 中国科学院院刊, 2024, 39(10): 1699-1709, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20240930002.
Wang Y Z. A historical survey on construction of institutional system of Chinese Academy of Sciences. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2024, 39(10): 1699-1709, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20240930002. (in Chinese)

中国科学院制度建设历史的 简略回顾

王扬宗

中国科学院大学人文学院 北京 100049

摘要 中国科学院自1949年成立以来十分重视制度建设, 在我国的科技体制和国立科研机构制度建设方面发挥了重要作用; 同时, 也存在着一些长期遗留下来的问题, 需要在新时代的深化改革和制度创新中加以解决。文章以中国科学院章程和中国科学院所属研究所组织管理制度的制订为中心线索, 回顾中国科学院制度建设的历史演进, 探讨其特点和相关问题。

关键词 中国科学院, 章程, 研究所, 治理, 制度

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20240930002

CSTR 32128.14.CASbulletin.20240930002

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出了“构建支持全面创新体制机制”的要求, 并对“深化科技体制改革”作出了系统部署。中国科学院院长、党组书记侯建国在中国科学院2024年夏季党组扩大会议精神传达会上强调, “准确把握进一步全面深化科研院所改革的历史方位”, “要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 坚持科技创新和制度创新双轮驱动, 坚持目标导向和问题导向相结

合, 聚焦国家战略科技力量使命定位, 聚焦发挥体系化建制化优势, 聚焦现代科研院所治理体系和治理能力建设, 着力破除体制机制障碍和深层次问题, 着力强化科研院所管理权责和科研人员主体地位, 着力增强改革的系统性、整体性、协同性, 为加快抢占科技制高点提供动力源泉和制度保障”^①。该讲话将制度创新作为关乎全院改革发展全局和长远发展的一个重大问题提出来是非常必要的。

中国科学院建院75年来, 院所制度建设走过了很

资助项目: 中国科学院科学传播专项 (E3E90903A2)

修改稿收到日期: 2024年10月9日

① 中国科学院传达2024年夏季党组扩大会议精神. (2024-08-24). https://www.cas.cn/yw/202408/t20240824_5029718.shtml.

不平凡的历程,在我国科技体制和国立科研机构制度建设方面发挥了重要作用;同时,也存在着一些长期遗留下来的问题,如学术组织体系的完善、研究所领导体制的改进,以及院所立法的迟滞等,因此迫切需要在新时代的深化改革和制度创新中逐步加以解决。本文以中国科学院章程(以下简称“院章”)和中国科学院所属研究所组织管理制度的制订为中心线索,回顾中国科学院的制度建设的历史演进,探讨其特点和相关问题,试图为当前中国科学院深化改革、推进制度创新和建设提供一些历史的背景资料。

1 建院初期的制度建设与院章的制订

自17世纪英国皇家学会成立以来,世界各国的国家科学院一般先有立法确定其各项体制和制度的基础。中国科学院的前身之一——中央研究院在成立之前就完成了立法程序,制订了《国立中央研究院组织法》。以此为基础,中央研究院出台了一系列规章制度。1935年成立评议会,1948年选举产生第一批院士后,中央研究院的体制建设基本完成,相应的制度也进一步修订完善。

中国科学院成立之初,为政务院下属的政府部门之一,同时兼有国家科学院的身份,这样的双重身份^②使之性质不够明确,全院的制度建设因此受到影响。中国科学院建院初期,规章制度多为临时性质。1949年11月4日,由中国科学院首任院长郭沫若签发《科学院组织条例草案》送呈政务院审核。1950年4月,中国科学院起草了《中国科学院暂行组织条例草案》呈请政务院文教委员会备案。1950年6月,在第一次院务扩大会议上,时任中国科学院副院长陶孟和宣布了各种暂行组织条例、专门委员会聘任暂行规程、研究人员任用暂行细则和技术人员任用细则。

1950年8月初,中国科学院制订的《中国科学院研究所暂行组织规程》《中国科学院各种学科专门委员会聘任暂行办法》《本院图书仪器统筹委员会组织法(草案)》《中国科学院研究人员任用暂行办法》《中国科学院技术人员任用办法》经政务院文教委员会批准备案。1950年9月,中国科学院建立了以李四光为主任,陶孟和、竺可桢、吴有训为副主任的中国科学院学术评审委员会,制订了《中国科学院学术评审委员会暂行规程》《中国科学院研究人员技术人员任用试行办事细则》等规章制度,并呈请政务院文教委员会备案。至此,中国科学院的制度体系初步建立。但是,这些中国科学院的制度大都没有认真执行,如各学科专门委员会和学术评审委员会成立后几乎没有组织过活动。

1953年,中国科学院党组在组织访苏代表团了解和学习苏联科学院的经验,并认真调查了解一些国家科学院的组织管理经验后,向党中央、国务院提出了组建中国科学院学部以加强学术领导等建议。党中央于1954年4月向全国批转了中国科学院党组的报告及党中央的批示,明确了中国科学院是“全国科学研究中心”这一定位。经中央批准后,中国科学院开始筹建学部和各所学术委员会,以及准备培养招收研究生。与此同时,根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》,中国科学院不再是政府的组成部门,而是国务院领导之下的国家最高学术机关。鉴于这一重大变化,1955年4月,在中国科学院学部即将成立、学部委员名单送呈中央审批之际,院党组提出了“起草科学院的章程”的建议。1955年4月7日第16次中国科学院院务常务会议决定,由武衡、汪志华、张明远负责起草中国科学院章程草案;同年8月18日,第34次院务常务会议决定,成立以竺

^② 时任中国科学院副院长陶孟和于1950年6月20日在第一次院务扩大会议上说:“中国科学院接收了中央研究院及北京研究院,调整后有十六个研究单位,这是与苏联相同的,但是,中国科学院本身是行政机关,不与外国者相同,而是有双重任务的。”

可桢副院长为主任的“中国科学院院章及学位条例起草委员会”，负责起草院章和有关条例^[1]；11月10日第49次院务常务会议讨论该委员会起草的《中国科学院章程草案初稿》，会议认为中国科学院章程是关系我国科学事业发展的方针和建立科学工作正规制度的重要文献，责成学术秘书处根据会议讨论的意见修改，并写出对该草案初稿的说明，一并呈报国务院。但由于当时中国科学院学部的性质和职能未能明确，是否在短期内建立院士制度，以及在此基础上确定院领导体系等重大问题一时无法解决，加之1956年全院主要力量投入“1956—1967年科学技术发展远景规划”的制订和启动实施等重要工作，院章起草的后续工作遂被推迟。

1957年6月27日，时任中国科学院副院长竺可桢主持召开了院章座谈会，张劲夫、裴丽生、吴有训等院领导和潘梓年、金岳霖、杨钟健、黄汲清、张景钺、叶企孙、魏建功、吕叔湘、吕振羽、章名涛、冯德培、陈建功、严济慈等院内外专家参加；与会者就中国科学院的隶属关系、主要任务、院章的性质与院领导机构等问题达成一致意见。但由于“整风反右”工作十分紧张繁重，中国科学院党组决定将院章的进一步起草工作推迟至当年12月；实际至1958年2月“反右”告一段落，张劲夫才在中国科学院全院所长会议上提出加快建立院章。但随后由于“大跃进”运动的形势变化而再次中止了院章的起草工作。

2 “科学十四条”与“七十二条”及“三十六条”的制订和实施

“大跃进”过后，中国科学院党组响应党中央号召，贯彻党中央要求恢复实事求是、调查研究的作风，认真纠正“大跃进”期间的严重偏差。1961年初，中国科学院华东分院在时任分院党委书记王仲良的领导下，参照中共中央统战部的做法召开“神仙会”，鼓励科学家就“大跃进”以来的工作提意见，

保证“不抓辫子、不打棍子、不戴帽子”。中国科学院华东分院党委在此基础上拟定出了“19条”整改意见。在汇集华东分院和北京地区一些研究所调查研究的基础上，中国科学院党组于1961年2月组织起草了《对当前工作的若干条意见（草稿）》（即“十五条”）；同月，中国科学院党组召开党组扩大会议，将“十五条”修改为“十四条”。1961年3—4月，时任中国科学院秘书长杜润生、副秘书长秦力生等率工作队到中国科学院化学研究所和中国科学院微生物研究所蹲点进行“整风”试点。该工作队对“大跃进”期间研究人员的情况和研究所的问题进行了十分细致的调查研究。随后，杜润生主持对“十四条”作了修改补充^[2]。中国科学院制订的“十四条”引起了时任国务院副总理兼国家科委主任聂荣臻的高度重视。他决定以国家科委党组和中国科学院党组的名义将文件上报中央，文件名称定名为《关于自然科学研究机构当前工作的“十四条”意见（草稿）》（以下简称“科学十四条”）。时任中国科学院党组书记张劲夫和秘书长杜润生召开了科学家座谈会和院党组扩大会议，听取各方面意见。同年5月底，在杜润生的主持下对文件进行了最后的修改后上报聂荣臻，聂荣臻又组织进行修改和定稿。1961年6月，“科学十四条”上报中央；7月6日，刘少奇主持中央政治局会议对“科学十四条”和聂荣臻的有关报告进行了认真讨论，与会领导高度评价这个文件；邓小平认为它可以作为“科学工作的宪法”。7月19日，经中央正式批准，“科学十四条”在全国科研机构中执行。中央指出，文件的精神对一切有知识分子工作的部门和单位都是适用的。

“科学十四条”明确了研究机构的根本任务是“出成果、出人才”，贯彻了正确的知识分子政策，并对研究机构的领导体制提出了具体的指导意见。在此基础上，中国科学院党组迅速组织起草了研究所条例。在起草该文件时，中国科学院党组认真收集了苏

联、英国、美国等国家及联合国教科文组织的有关资料作为参考，还向钱学森等数十位著名科学家和科研一线人员征求意见，并将他们的回信编为3集“笔谈”认真研究，由此吸收了不少合理的建议。1961年8月初，《研究所暂行条例草案》7章72条拟出；在征求意见后进一步修改，9月3日拟定为9章72条。1961年9月15日，中国科学院印发《关于印发“中国科学院自然科学研究所暂行条例”（草案未定稿）的通知》，要求在所属各研究所试行，并组织所属各研究所学习和提出修改意见。同年9月18日，《科学报》（现《中国科学报》）全文发表了这个条例。该暂行条例有9章共72条，因此被简称为“七十二条”。

“七十二条”对中国科学院所属研究所的主要科研任务、组织形式、各级的职责、责任制、培养干部的制度等作出了具体规定，使研究所有章可循，保证研究所稳定地开展工作。“七十二条”规定中国科学院所属研究所实行所党委领导下的以所长为首的所务委员会负责制，围绕“出成果、出人才”开展工作；所务委员会和学术委员会主要由科学家组成，所务委员会讨论和决定研究所的计划、经费、机构及人员的安排等，学术委员会审定学科发展方向、鉴定成果、考核技术干部及组织学术活动。“七十二条”规定“研究所所长负责召集和主持所务委员会会议，领导研究所的经常工作，组织实现中国科学院的决定、指示和所务委员会的各项决定，并对外代表研究所”，“所务委员会在讨论问题时，应当尊重学术委员会的有关建议和意见，并据以作出必要的决定”。“七十二条”明确中国科学院所属研究所的所一级党委是全所的领导核心，所下属各级党组织的“主要任务是做好思想政治工作，保证党的方针政策的正确贯彻，保证研究工作的顺利进行”。“七十二条”是总结中国科学院建院10多年来特别是“大跃进”期间工作的经验和教训基础上出台的，是一个全面规范研究所组织和管理的制度文件；其对研究所的领导体制、组织管理和

科研工作和党务、行政工作等做出了周详的规定，解决了当时研究所领导和科研工作中一系列棘手的问题，为包括中国科学院在内的国立科研机构建立了基本的制度规范。

1962年1—2月，中国科学院党组决定重新考虑建立院士制度、学位制度和制订院章等问题；当时曾组织各学部邀请一部分著名科学家讨论，并将1955年拟订的院章修改稿与原中央研究院的组织法、评议会条例及院士会议规程等制度文件，以及《苏联科学院章程》《英国皇家学会规程》《日本学士院法》《法国科学院组织资料》等材料发给与会专家参考，但多数参与讨论的科学家都认为搞院士制度的时机不够成熟，主张缓议。由于这一构成院章核心内容的问题未能明确，院章的制订再度搁置起来。

为了进一步解决研究工作中基础研究与应用研究、理论与实际的关系问题，中国科学院党组于1963—1964年领导制订了《中国科学院工作条例（自然科学部分）》（简称“三十六条”），规定了宏观调控院内各类研究任务的比例关系为：基础研究15%—20%，应用基础研究35%—45%，应用研究30%—40%，推广研究5%—10%。后来在实际执行时，又调整为前2项合计约占30%，后2项约占70%。该文件还包括研究工作的管理、实验室建设及管理、科学队伍的管理制度等内容^[3]。

“科学十四条”和“七十二条”的有关规定既保证了党的科技路线方针政策的认真贯彻执行，又防止那些不懂业务的党员干部对科研工作的不当干扰，加强了专家在研究所科研工作中的主体地位；“三十六条”进一步解决科研工作中的一些具体问题。20世纪60年代初，中国科学院乃至全国的科技工作呈现新局面，涌现出一大批重大成果，都与贯彻执行“科学十四条”和“七十二条”等政策制度有密切的关系。从“科学十四条”的制订，到“七十二条”和“三十六条”的出台，充分体现了张劲夫、杜润生等时任中国

科学院党组主要领导人的责任担当、政策水平和领导艺术。

3 “科学的春天”的制度恢复重建与《中国科学院试行章程》的出台

“十年动乱”之中,“科学十四条”“七十二条”等重要政策和制度被“造反派”视为“资产阶级专家路线”的产物,遭到彻底批判否定,中国科学院的工作陷入混乱。1977年1月,党中央派方毅到中国科学院主持工作。不久之后,1975年与胡耀邦一道来“整顿科学院”的李昌恢复了工作。他们密切配合,通过揭批“四人帮”在中国科学院的“爪牙”,迅速扭转了全院局面,开始拨乱反正、恢复正常的科研工作秩序。在他们主持召开的中国科学院工作会议(1977年6月22日—7月7日)上,做出了一系列重要决定,包括建立党委领导下的所长负责制、重建研究所学术委员会、各所设置1名专管后勤工作的副所长、加强各所的研究室、建立各类人员的考核制度、通过试点招收和培养研究生、保证科技人员每周5/6的业务工作时间等^[4]。他们吸取中国科学院近30年发展的经验教训,开始酝酿以正式提出办院方针来指导全院工作,并提出把全院的工作重心转移到科研工作中。为此,他们决定调整中国科学院领导体制,恢复院务会议研究决定全院的重大问题;恢复中国科学院学部、增选学部委员以加强全院的学术领导。这一系列重大举措在党中央、国务院的大力支持下得到迅速落实。为了加强研究所的建设,1979年,在原来的“七十二条”基础上修订出台了《中国科学院研究所暂行条例》(被称为“新七十二条”),提出研究所实现党委领导

下的所长分工负责制^③。

1981年1月,中国科学院党组向党中央汇报了《关于中国科学院工作的汇报提纲》;同年3月,党中央向全国转发了该汇报提纲,并对中国科学院的性质、任务、方针及组织体制等作了重要指示,明确了中国科学院在新时期的努力方向,从而为中国科学院制订院章提供了重要依据。随后,中国科学院党组主持起草了《中国科学院试行章程》。为了起草该章程,中国科学院领导指示院部政策研究室和中国科学院图书馆编译组翻译了英国、美国、德国、法国、日本等国重要科研机构立法或章程等一批资料加以参考。该试行章程草案广泛征求了中国科学院各研究所和学部委员等著名科学家的意见,经多次修改后于1981年5月18日在第4次中国科学院学部委员大会上通过。该试行章程阐述了中国科学院的基本任务和办院方针,确定了全院领导体制、学部的定位、性质和职能,以及所属研究所的组织架构等。从1955年开始制订院章时长期没有解决的问题,至此终于全面解决,除了院士制度被悬置^④之外。该章程明确了以学术领导(学部)为核心建立中国科学院的领导体制,以全体学部委员大会为中国科学院的最高决策机构;由学部委员大会选举产生中国科学院主席团,进而由主席团选举院长和副院长等院行政领导;中国科学院主席团是学部委员大会闭幕期间的决策执行机构;在研究所层面则进一步加强学术委员会的职权,从而实现了从行政领导为主到以学术领导为主的体制转变。这是中国科学院体制上的一次具有历史意义的重大进步,也是中国科学院制度建设史上的一个重大成果。这一新章程是在充分吸收世界各国国家科学院等科研机构的体制

③ 中国科学院党组关于把全院工作重心转移到科研上来的几点意见(1979年3月23日). 中国科学院年报·1979年: 5-12.

④ 1980年国务院批准中国科学院建立荣誉性的院士制度,且院士人数不及已有学部委员人数的一半。该方案在第4次中国科学院学部委员大会上遭到了多数学部委员的抵制,没有获得通过。当时设想中国科学院院士为荣誉称号,学部委员为工作职称有任期,且任期不超过2届。中国科学院学部委员的这一定性也不被多数学部委员认可,因此院章删除了学部委员为工作职称且有任期的有关条文。

和管理经验,以及总结中国科学院30多年发展的经验和教训的基础上制订的,力图在国家利益、学术自主和专家治理等方面达成平衡与协调,体现了现代科研院所制度的精神。

当然,该试行章程出台的时间比较仓促,还存在着一些不尽完善之处。例如,该试行院章规定的中国科学院院长、副院长任期“暂定二年”显然过短,学部主席团与院长副院长的权限比较模糊,院士制度与学部委员的双轨制问题如何协调,以及学部委员究竟是荣誉称号还是工作职称等问题被暂时搁置,并没有解决^[5]。特别是由于历史的原因,当时新上任的中国科学院领导层大都年过花甲或年近古稀,甚至年超80岁,他们承担繁剧的领导职责难免有些力不从心;1980年增选的中国科学学部委员平均年龄为63岁,加之原有学部委员多数都在70岁以上,要求他们承担大量的学术领导职责也是非常大的负担。因此,在1983年国务院、中央和国家机关机构改革工作小组分别派调查组来院调查,要求中国科学院改变办院方针并调整领导体制之时,该试行章程在执行2年后就被暂时中止了。随后由于科技体制全面改革启动而引起的暂时不确定性,院章问题遂被长期搁置。

4 改革开放时期以所长负责制为中心的制度建设

中国科学院所属研究所实行所长负责制是在20世纪80年代初经济体制改革初期国企工厂实行“厂长负责制”的影响下,由邓小平等中央领导同志推动实施的。

1984年8月14日,中国科学院党组批复中国科学院计算技术研究所、物理研究所《关于试行所长负责制的请示报告》,同意这2所试行所长负责制——所长对所内业务、行政工作全面负责;所党委的主要任务是抓好党的建设和思想政治工作,对业务、行政工作起保证和监督作用。不久,中国科学院地理研究所、

高能物理研究所、南京土壤研究所、上海冶金研究所、沈阳自动化研究所、力学研究所、安徽光学精密机械研究所、山西煤炭化学研究所、古脊椎动物与古人类研究所、上海药物研究所、大气物理研究所、电工研究所等研究所也经院党组和分院批准,先后试行所长负责制。

1984年11月7日,中国科学院党组向党中央、国务院呈送了《关于改革问题的汇报提纲》。其中,提出了扩大实行所长负责制试点等措施。1985年3月20日,党中央公布《关于科技体制改革的决定》,全国科技体制改革正式启动。该决定明确规定“研究所实行所长负责制”。1985年4月1日,中国科学院院长办公会议讨论并通过《中国科学院关于院属研究所实行所长负责制的暂行规定》,决定在全院实行所长负责制,由所长全权领导研究所的业务、行政工作;所党委主要负责思想政治工作,所长决定业务方针、政策和其他重大问题,以及任免中层业务、行政干部时,应事先征求党委意见。至此,中国科学院按照中央要求全面实行所长负责制。1985年近一半中国科学院所属研究所(52个)实行所长负责制,从1986年起凡是经调整的领导班子一律实行所长负责制,到1987年全部院属机构都实行了所长负责制。1987年在各研究所全面实行所长负责制的基础上,中国科学院开始实行所长任期目标责任制:所长上任后须根据本所实际情况和发展战略提出任期目标及实施规划草案,经所学术委员会审议和职工民主讨论,再经所务会议通过后,向中国科学院提交所长任期目标报告书。

1984年以后,中国科学院按照中央要求加强技术开发工作。1987年1月中国科学院提出“一院两制”的新办院方针,把全院主要的科技力量投入经济建设主战场,院属单位在20世纪八九十年代之交创办了近千家公司。为此,中国科学院也制订了一些相关制度,到1992年左右基本形成了一套比较齐全的关于技术开发组织管理的规章制度,包括《高新技术产品

前期开发基金管理办法》《中国科学院新药开发基金管理办法》《中国科学院技术开发公司管理条例》《中国科学院公司人员管理规定》《中国科学院劳动就业服务企业管理条例》等。但这方面的内容不是本文的主题所在，在此就略而不论了。

此一时期，以所长负责制为中心，中国科学院制订了一系列规章制度。1988年10月出台的《所长负责制条例》对中国科学院所属研究所所长的职权做出了进一步的规定；同时，出台了《中国共产党中国科学院研究所党委工作条例》《中国共产党中国科学院研究室支部工作试行条例》和《中国科学院研究所职工代表大会工作试行条例》等，对研究所的权利和管理架构进行规范。1995年4月，中国科学院党组印发了修订的《中国科学院所长负责制条例（试行）》《中共中科院研究所委员会工作条例（试行）》《中共中科院研究室支部工作条例（试行）》和《中科院研究所职工代表大会条例（试行）》4个条例文件，为院属单位依法治所提供了制度上的保证。

1995年《中国科学院所长负责制条例（试行）》包括总则、所长的条件与任免、所长的职责、所长的权限、所长与党群组织的关系、附则共6章。该条例明确“所长是研究所的法人代表，全面负责研究所的行政、业务工作”，“所长应依靠和支持党委开展工作，定期不定期地向党委通报工作情况，就研究所的重大问题认真听取党委意见”；还规定研究所的重大问题由所长主持所务会议讨论，所长决策，紧急情况下可先决策后通报。在所学术委员会的职权方面，实施所长负责制后的一段时间不断弱化，如在1995年的《中国科学院所长负责制条例（试行）》中就没有学术委员会的职责条款。

所长负责制是改革开放初期党中央倡导“尊重知识、尊重人才”和面向经济建设的科技体制改革过程中出台的，对落实科学家所长的职权、加快研究所的各项改革措施的落实等起到了促进作用。但随着所长

权力的加强，研究所党的领导和学术领导难免有些削弱，在有的研究所甚至出现了所长专权的现象。同时，一长制追求效率，与科研院所在学术上追求卓越的目标所需要的民主决策存在制度上的冲突。这一类问题，在21世纪之交逐步引起了中国科学院领导的重视。随着知识创新工程试点工作的启动，相关改革和制度建设也进入了一个新的阶段。

5 制订新院章和出台研究所综合管理条例

1998年，经党中央、国务院批准中国科学院开始实施知识创新工程试点，进一步深化科技体制改革。在此过程中，中国科学院院所两级都提出改革现行管理体制，积极探索建立现代研究所制度；有的新建研究所逐步建立由理事会决策，由所长负责日常管理和组织实施理事会决议的管理体制。例如，1999年成立的中国科学院上海神经科学研究所就实行了理事会领导下的所长负责制，以建立一个现代型研究所的机制。

党的领导、行政领导与学术组织是研究所领导体制中的3个主要组成部分，所长负责制的实行及其发展与改革与所党委所职代会和所学术委员会的职权变化有着紧密的联系。推进研究所治理的制度化，是推进现代科研院所制度建设的重要内容^[6]。2003年9月，中国科学院党组印发了修订的《中国科学院研究所所长负责制条例》《中国科学院研究所党委工作条例》和《中国科学院研究所职工代表大会条例》3个条例。

2005年12月28日，中国科学院院务会议通过了在认真调研基础上制订的《中国科学院章程》。该院章包括总则、领导体制、学部、组织管理、科技管理、人力资源开发与该日、资产与财务管理和附则共8章51条：①明确中国科学院的性质、宗旨、办院方针和主要职责等重要事项；②规范了院务会议、院士大会、学部主席团会议和院长办公会议等若干制度，提升了领导体制的制度化水平；③吸收1992年出台

的《中国科学院学部委员条例》和1994年制订的《中国科学院院士章程》中的学部制度构成“学部”一章的主要内容；④吸收科技体制改革的经验和成果，规范了研究所的组织 and 领导体制和院部各部门的组织管理体制，院章还就科技管理、人力资源管理和资产财务管理等事项作出了具体的规定。该章程经中国科学院院务会议审议通过后生效，并报国务院备案。该院章在试行章程废止20多年后终于出台实之不易，体现了院领导积极探索建立现代研究所制度的艰巨努力，是中国科学院制度建设史上的一个重大成就。近20年来，院章几经修订，但基本上保持了2005年底通过的院章的框架和主要内容，仍为8章50余条。

2008年1月，中国科学院通过并颁布了《中国科学院研究所综合管理条例》，提出“研究所实行所长负责制，实行民主讨论基础上的所长决策制度。中国科学院所属研究所党委起着政治核心和保证监督作用；职代会是研究所实行民主管理的基本形式；学术委员会主要发挥学术评议与监督功能”，并提出“所务会议是研究机构最高决策机构”。该条例作为中国科学院所属研究所管理的基本法，对研究所管理的各个方面都进行了系统的设计和制度安排，对推动研究所深化改革和加强综合管理和建设现代科研院所制度具有重要意义。随后，中国科学院各分院于2009年制订并颁行分院系统研究所的所长负责制实施细则（试行）、所党委工作实施细则（试行）、所学术委员会工作实施细则（试行）和所职工代表大会实施细则（试行）4个实施细则，进一步完善了研究所的管理体制。

2011年3月，时任中国科学院院长白春礼提出“民主办院、开放兴院、人才强院”的发展战略，在深化研究所体制改革方面，进一步推进现代科研院所建设，深化所长负责制改革。

党的十八大以来，我国科技体制改革纵深推进，推动我国科技事业发展取得历史性成效、发生历史性变革，中国科学院的体制改革和制度建设也进入了一

个新的时期。2012—2013年，中国科学院部署各分院修订了上述4个实施细则，加强所级党委的政治核心和监督保障作用，加强职代会在研究所党委领导下的民主管理体制中的作用，尤其是加强了学术委员会在研究所学术决策中的作用。2013年上半年在启动中国科学院院机关科研管理改革的同时，成立了中国科学院学术委员会、教育委员会、科学思想库建设委员会、发展咨询委员会4个委员会，强化院层面在重大学术发展、教育工作、思想库建设和发展战略等方面的统筹规划和协调推进。

2013年7月17日，习近平总书记在视察中国科学院时提出了“四个率先”的要求。2014年，中国科学院启动“率先行动”计划，整体规划了到2030年的改革发展路径，明确了在推进研究所分类改革、调整优化科研布局、深化人才人事制度改革、创新科技智库体制机制、全面扩大开放合作5个方面的目标、任务和措施。“率先行动”计划的谋划和实施，推动了中国科学院深化科技体制改革和加强制度建设。

2015年2月，为适应新的改革形势和发展要求，中国科学院确定了“三个面向”“四个率先”的新办院方针，即“面向世界科技前沿，面向国家重大需求，面向国民经济主战场，率先实现科学技术跨越发展，率先建成国家创新人才高地，率先建成国家高水平科技智库，率先建设国际一流科研机构”。2022年又将“三个面向”调整为“四个面向”。

“率先行动”计划启动实施以来，院章经过2016年和2019年两度修订，仍为8章56条。随后，《中国科学院研究所综合管理条例》也进行了相应的修订，但2019年修订的该条例仍维持了14章85条的格局。

近年来，中国科学院围绕贯彻落实习近平总书记重要论述和重要指示批示精神，“深刻领会国家战略科技力量主力军的使命定位，研究加快实现高质量发展的有效举措”^[7]，体制改革和制度建设稳步推荐，特别是在部分研究所试点进行加强党的全面领导改革

所领导体制等举措取得了重要进展。

6 几点初步思考

人才与体制是科研院所发展的核心问题，而制度建设是体制建设的核心。75年来，中国科学院的制度建设取得了丰硕的成果，不仅支撑了中国科学院的发展和改革，在我国科技体制建设中也发挥了重要的引领作用。1961年的“科学十四条”和研究所“七十二条”奠定了我国国立科研院所的制度基础，1981年的《中国科学院试行章程》是我院历史上架构和内容最具现代科研院所制度精神的一个章程，21世纪初出台的《中国科学院章程》和《中国科学院研究所综合管理条例》吸收知识创新工程的成功经验，引领了我国现代科研院所制度建设。以这一系列重要制度为代表的中国科学院制度化成果来之不易，以中国科学院党组为核心的历届院领导为此付出了艰巨的努力，作出了重大的贡献。他们的担当与胆识、格局和卓识是令人钦敬的。

同时也应看到，在当前肩负建设高水平自立自强的世界科技强国的历史重任面前，中国科学院制度建设也面临着一些历史长期积淀的问题迫切需要解决。在领导体制方面，进一步加强和改善党的领导，理顺党的领导与行政领导和学术组织管理体系三者的关系，特别是改善院、所两级的学术组织提升其职能仍然是一个重要的关键。自20世纪80年代中期中国科学院学部职能转变之后，院层面学术领导组织有近30年的缺失，这在世界各国的科学院历史上都是极其罕见的。2013年建立院学术委员会等组织以来，如何充分发挥这些组织在中国科学院学术决策方面的作用，至今仍是一个关乎全院学术发展的一个重大现实问题。在研究所体制问题上，40年前开始实施的所长负责制虽然几经改进，但仍然是研究所体制的焦点所在，由此引起的种种问题屡见不鲜、久悬不绝。所长负责制在改革开放的初期，特别是在实施“一院两种

机制”的时期有其合理性和必要性。但所长负责制追求的是决策的效率而不是卓越，在现行体制下很容易蜕变为“一长制”，而任何形式的“一长制”对科学研究都可能是一种很大的伤害，因此这也成为一个制约研究所发展的核心问题。当然这并不是中国科学院独有的问题，而是我国科技发展的一个重要的体制性难题，是导致最近20多年来我国学术行政化问题突出和学术生态恶化的一个重要原因，亟待在深化科技体制改革和建设现代科研院所制度的过程中引起重视并切实解决。

领导体制是科技体制的核心，是制度建设的关键所在。而这些问题归根结底都必须提升我国科技工作的法治化水平。制度与建制相伴而生，国家科学院是一种高度建制化、体系化的组织机构。因此，从17世纪国家科学院诞生以来，其立法就成为其制度建设的基础，世界各国科学院大都是先立法后建制或立法与建制同时进行。我国由于国情不同，特别是不同时期党和国家赋予了中国科学院不同的使命和任务，使得立法的条件复杂化^[8,9]，体制建设因此深受影响。尽管如此，中国科学院建院以来，在不同时期为推进中国科学院的立法付出了艰苦的努力：建院初期，中国科学院为制订院章健全体制几经尝试竭尽所能；改革开放初期，《中国科学院试行章程》出台促进了国家把科研机构立法提到了20世纪80年代初科技体制改革的议程上来；21世纪之初，在制订《中国科学院章程》前后中国科学院积极推动解决中国科学院的法律地位等有关问题。但75年过去了，包括中国科学院在内的我国国立科研机构立法问题仍没有解决。这不仅世界科技发展史上一个独特现象，也是制约我国科技发展的一个体制性关键问题。衷心期盼在贯彻落实党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中关于“深化科技体制改革”任务的形势下，我院的制度建设能够出现新的发展和突破，从而为中国科学院的长远发

展打下更好的制度基础,使中国科学院在建设高水平自立自强的世界科技强国的伟大事业中更好地发挥率先引领作用。

参考文献

- 1 张久春. 中国科学院章程制订的历史考察. 自然辩证法通讯, 2006, 28(6): 70-75.
Zhang J C. Historical inspection of working out constitution of CAS. Journal of Dialectics of Nature, 2006, 28(6): 70-75. (in Chinese)
- 2 路振朝. 中国科学院与“科学十四条”的制订. 北京: 中国科学院自然科学史研究所, 2004.
Lu Z C, Chinese Academy of Sciences and the Fourteen Items about Science (1961). Beijing: Institute for the History of Natural Science, Chinese Academy of Sciences, 2004. (in Chinese)
- 3 樊洪业. 中国科学院编年史: 1949—1999. 上海: 上海科技教育出版社, 1999.
Fan H Y. The Chronicle of the Chinese Academy of Sciences: 1949-1999. Shanghai: Shanghai Science and Technology Education Press, 1999. (in Chinese)
- 4 王扬宗. 中国科学技术事业的历史性转变——回望1978年全国科学大会. 中国科学院院刊, 2018, 33(4): 351-361.
Wang Y Z. Historical transformation of Chinese science and technology—National Science and Technology Conference of 1978 revisited. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2018, 33(4): 351-361. (in Chinese)
- 5 郭金海. 1980—1981年院士制度在中国的筹备与搁浅. 科技导报, 2013, 31(30): 49-60.
Guo J H. The preparation and the stranding of academician system in China from 1980 to 1981. Science & Technology Review, 2013, 31(30): 49-60. (in Chinese)
- 6 解源. 制度建设是现代国家科研院所管理体制创新的核心. 中国科学院院刊, 2001, 16(1): 59-61.
Xie Y. Institutional development: Key to the managerial system of modern national research institutions. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences, 2001, 16(1): 59-61. (in Chinese)
- 7 侯建国. 努力抢占科技制高点 加快实现高水平科技自立自强. 人民日报, 2023-07-17(09).
Hou J G. Strive to seize the technological high ground and accelerate the realization of high-level technological self-reliance and self-improvement. People's Daily, 2023-07-17 (09). (in Chinese)
- 8 朱效民. 中国科学院新院章制定的法律背景研究. 科研管理, 2004, 25(6): 126-132.
Zhu X M. The juristic study on the coming new charter of Chinese Academy of Sciences. Science Research Management, 2004, 25(6): 126-132. (in Chinese)
- 9 肖尤丹, 刘海波, 肖冰. 中国科学院法律主体性质及其立法重构. 中国科学院院刊, 2017, 32(10): 1133-1141.
Xiao Y D, Liu H B, Xiao B. Nature for legal status of Chinese Academy of Sciences and its restructure. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(10): 1133-1141. (in Chinese)

A historical survey on construction of institutional system of Chinese Academy of Sciences

WANG Yangzong

(School of Humanities, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract Since its establishment in 1949, Chinese Academy of Sciences (CAS) has attached great importance to the construction of institutional system and played an important role in the development of China's scientific and technological system and national scientific research institutions. At the same time, there are also long-term problems in the academic organization system, the governance of research institutes, the legislation of scientific research institutions, etc. that need to be solved in the new era of deepening reform and system innovation. Taking the establishment of the CAS's Charter and the Institute's leadership system as the central clue, this study reviews the historical evolution of the institutional construction of CAS, and discusses its characteristics and related issues.

Keywords Chinese Academy of Sciences, charter, institute, governance, institutionalization

王扬宗 中国科学院大学人文学院教授, 中国科学院院史研究中心主任。主要从事中国科学院院史的编研和中国当代科学史的研究工作。E-mail: wangyz@ucas.ac.cn

WANG Yangzong Professor of the School of Humanities, University of Chinese Academy of Sciences (UCAS), and Director of the Center for the History of Chinese Academy of Sciences (CAS). His research focuses on history of CAS and science in modern China. E-mail: wangyz@ucas.ac.cn

■责任编辑: 岳凌生