

亲历国际农业科研集群管理机制改革

朱玲¹

2006年12月，笔者被选为国际食物政策研究所（International Food Policy Research Institute, 简称IFPRI）理事会的理事²。上任伊始，就碰上IFPRI所属“国际农业研究磋商组织”³的管理机制改革。此后，理事会每次开会都要商讨改革事宜。一遇紧急决策，还要通过国际电话会议研究。鉴于其中涉及的不少问题对科研机构管理具有普遍意义，笔者拟将这一国际组织的由来、改革的缘起和正在磋商之中的改革方案扼要介绍如下。

一、国际农业科研集群的形成

“国际农业研究磋商组织”的英文全名是“Consultative Group on International Agricultural Research”，简称CGIAR。在其网站首页，CGIAR被定义为一个由成员（国家、国际组织和基金会）、合作伙伴和农业研究中心组成的联盟。联盟的使命，是通过农林渔业、政策和环境领域内的科学研究及相关活动，在发展中国家取得可持续的食品保障和减贫成果。

CGIAR成立于1971年，现有15个研究所，分别从事由联盟使命所决定的专业研究，从而形成一个强大的国际农业科研集群。CGIAR成立之前，就已有4个研究所存在，分别是设在墨西哥的玉米和小麦研究所，设在哥伦比亚的热带农业研究中心，设在尼日利亚的热带农业研究所，以及设在菲律宾的水稻研究所。这几个国际农业研究中心正式成立于上世纪60年代，但最早的国际农业科研合作设想，起源于洛克菲勒基金会1943年在墨西哥设立的农业项目。该项目在矮化高产小麦育种上取得骄人的成果，新品种小麦的产量比传统品种提高了3倍。墨西哥因此而实现了小麦自给，多年后（1970年），项目育种专家Borlaug获得诺贝尔奖。这一成果对于缓解发展中国家的饥荒意义重大，为了促进国际间的技术和知识转移，洛克菲勒基金会、福特基金会、参与墨西哥农业项目的科学家以

¹ 中国社会科学院经济研究所研究员，北京阜外月坛北小街2号，邮编：100836，电子邮箱：zhuling@cass.org.cn

² 参见：IFPRI，“IFPRI Board of Trustees”，9月20日下载自：www.ifpri.org/about/trustees.asp

³ 参见：CGIAR，2008，“中国与国际农业研究磋商组织的伙伴关系”，9月21日下载自：www.cgiar.org/china/index-CHINESE.html

及印度“现代农业之父” Subramaniam 共同发起，成立上述 4 个研究所。问题是，发起者的力量不足以充分支撑国际农业研究、科技推广和制度建设。于是在 1969-1971 年期间，这些发起者与主要发达国家的发展援助组织广泛接触，同时与世界银行、联合国粮农组织、联合国开发署和国际农业发展基金会等国际机构反复磋商，最终促使参与各方达成建立 CGIAR 的共识。当时的世界银行行长 Robert McNamara 成功地说服董事会做出决策，每年向 CGIAR 提供常规经费。自那时起，CGIAR 的主席通常由世行副行长兼任，现任主席 Katherine Sierra 女士是世行负责环境与可持续发展事务的副行长。可见，世行至今依然是 CGIAR 系统中影响最大的出资方之一。

目前，CGIAR 的成员有包括中国在内的 25 个发展中国家、22 个发达国家、4 个私人基金会、以及 13 个地区性组织和国际组织。2007 年，这些成员提供的经费达 5 亿美元，其中，2/3 以上的资金来自 OECD 国家。事实上，CGIAR 迄今依然是一个由多元成分构成的松散网络，其内部关系十分复杂。为了帮助各研究所新当选的理事弄清其组织系统、功能、以及理事的职责，CGIAR 系统办公室（CGIAR System Office）还为新理事办培训班。笔者即参加了 2006 年 12 月初的培训班，从中了解到，CGIAR 组织系统主要由如下支柱构成：

第一，执行委员会，负责重大行政事务决策；

第二，科学委员会，负责重大科研事务决策；

第三，独立的国际农业研究中心（研究所），分别接受各自的理事会和 CGIAR 理事会、委员会和办公室的指导和监督；

第四，CGIAR 系统办公室，既是支持上述三支柱的常务工作班子，又是操持全系统综合行政事务的枢纽机构。

CGIAR 系统的科研主体，显然是那 15 个研究所。整个系统成立 37 年来，为世界农业发展提供了数量可观的国际性公共产品，仅作物改良一项，就提供给发展中国家 8000 多个新品种。中国于 1984 年正式加入 CGIAR，但此前早已与其中的研究所开展合作项目。迄今，大约有 3400 多名中国科研人员接受过 CGIAR 的培训；中国农学家培育的作物品种当中，有 260 多种包含 CGIAR 研究所提供的亲本基因。特别值得一提的是，在国际水稻研究所培育的品种当中，有 37 个已在中国推广。据项目评估，这些品种的应用使得中国水稻总共增产约 545 万

吨，农民因此增收 4 亿多美元。CGIAR 对国际农业发展的贡献，由此可见一斑。

二、改革的缘起

CGIAR 既然以其赫赫有名的自然科学与政策研究成果获得国际社会的广泛认可，为什么现在还要改革呢？改革一方面出自外聘评估专家的建议，另一方面，缘于主要资助机构的推动。CGIAR 整体及其系统内的研究所，每年都要向各自的理事会报告运行情况，接受理事会的监督和指导。每隔几年还必须外聘独立机构和专家，对本机构的科研方向和成果、行政效率和财务状况等作全面评价。受评机构必须对评估报告提出的问题加以解释，在预定期限内实施改进方案并接受再评价。几年前，曾有一个研究所经多次评价仍不过关，终被撤并。否则 CGIAR 的国际农业研究中心（所）目前将会是 16 个。

最近的总体评估报告指出，CGIAR 的议程变得日益宽泛，组织结构渐趋复杂而又不具备充分的可靠性，各研究所的活动领域有不少相互重叠之处。这些问题导致 CGIAR 系统运行效率降低，经费来源不足，合作伙伴关系停滞不前，严重影响了国际农业科研的进展和科研成果的推广应用。据笔者的体察，CGIAR 松散的组织 and 运行结构导致筹资困难，可谓最直接的一个改革动因。其 15 个研究所的经费，主要依赖各自为战的筹资。同一资助方不得不花费巨大的管理成本，分别应对众多项目的预评估、监督、验收和后评估事务。而且，无论是申请机构之间还是资助机构之间都缺少必要的协调，申请方和资助方的义务也没有一致的规定，因而难以整合资源，发挥规模效益。

30 多年来，CGIAR 的资金虽然总量逐渐增加，但扣除价格因素并按照现有的研究所数目计算，每个研究所得到的经费几乎不变：1972 年，CGIAR 的资助机构共出资 2000 万美元；2007 年，共出资 8900 万美元。况且，资金结构的变动日益限制了研究所的自主性。1972 年，100% 的经费为非限制性资金，研究所可根据年度计划自主确定资金用途。1995 年，非限制性资金占筹资总量的 63%。到 2007 年，这个比重下降到 36%。这在研究所一方，意味着研究项目大多数缘于出资方驱动，很难迅速应对环境和气候变化对农业研究的挑战。在出资机构一方，这意味着每年都要应对不断增加的单个立项申请，以及愈益繁杂的专项资金管理任务。因此，主要的出资机构（如世行和欧盟）失掉了逐一与 15 个研究所

打交道的耐心，要求它们在 CGIAR 的旗帜下聚合起来，设置一个统一的筹资渠道。

2007 年 5 月，CGIAR 执委会委托一个观察小组列出改革战略纲要。改革大纲几经讨论，于同年 12 月在北京召开的 CGIAR 年会上获得通过。年会结束后，笔者参与的 IFPRI 理事会随即在北京友谊宾馆召集会议讨论。其中的关键信息，就是 CGIAR 系统将从过度分散化向适度集中化转变。

三、改革方案酝酿

从 2007 年始，CGIAR 改革方案一直处于积极的酝酿过程中，现在已到收官阶段。方案制定由改革指导小组和 4 个工作班子负责，每个班子都由如下利益相关方的代表组成：其一，CGIAR 成员；其二，研究所雇员；其三，科学委员会成员；其四，合作伙伴，即全球性、地区性和国家层面的农业科研机构（如中国农业科学院）、经济政策研究机构、大学、以及接近或代表贫困人口的组织；其五，外聘咨询专家。指导小组负责汇集工作班子的成果并组织国际磋商会议。最新版本的方案出自 2008 年 9 月 24 日，其中包含的战略性改革框架在 10 月 4 日磋商会议上得到广泛的认同。依笔者理解，最重要的改革步骤在于如下几点：

第一，重新确认 CGIAR 的使命、愿景（vision）和战略目标，以此统领整个系统未来的运行。这其中，战略目标被明确地表达为三个方面：以可持续的方式，促进生产率的提高，以增加穷人的食品供给；强化自然资源保护和利用，促进生物多样性，以改善穷人的生计；推动政策和制度的改进，促进增长和平等，以使穷人尤其是妇女和其它处境不利的群体受益。

第二，重构组织。在科研机构一方，建立一个共同体（consortium），由专职的理事会、执行官和现有的研究所组成。在出资机构一方（donors），建立一个基金，由核心捐赠机构峰会（仍由世行代表担任主席）、基金委员会（常任决策机构）和基金管理单位（日常工作班子）组成。双方的组织结构与现代公司相似，但公益性的科研共同体毕竟不同于商业组织，其理事会成员由出资机构、研究所与合作伙伴代表组成的任命委员会选择。

第三，设置连接共同体理事会与核心捐赠机构峰会的组织桥梁，即独立的科学与伙伴关系委员会。委员会负责向“桥梁”两端的机构报告工作，其主要任务

一方面在于提供科研建议，例如确认整个系统的战略和优先事项，促进科研质量的提高和选择最重要的科研方向，重大项目的预评估和后评价；另一方面，它的功能还在于推动 CGIAR 系统的伙伴关系，促进服务于农业发展的创新体系。

第四，在基金委员会和共同体执行官之间，通过缔结合同，建立筹资主渠道和四个分配窗口。CGIAR 系统运行经费和符合前述 3 个战略目标的重大科研活动，即为 4 个分配窗口。据此，基金委员会对重大项目和机构运行给予多年性资助。资助通过双层合同体系实现：共同体先与基金委员会签订项目执行合同，再与该系统的研究所及合作伙伴签订执行合同。重大项目资助通过竞争性申请获得，并根据执行结果在新的合同谈判中奖优罚劣。在这一模式下，原有的捐赠机构主权和研究所自主权削弱。同时，新的决策规则与项目执行合同，取代了过去以多方共识为基础的筹资原则。

第五、构建独立的评估与监督体系。对机构和项目的评估与监督主要有如下制度安排：① 每 5 年由外聘独立机构评估整个 CGIAR 体系的战略执行情况；② 独立的科学与伙伴关系委员会负责监测和评估项目的进展；③ 共同体理事会负责根据合同与测度指标，对管理状况做年度监测和评估。

第六、由共同体理事会负责，每两年组织一次年会，展示整个科研集群的成果；同时，为共同体、基金成员、合作伙伴、其它捐赠机构和利益相关方提供交流平台。

第七，预设过渡期。根据最新版本的改革方案，2010 年完成管理机制向设计模式的过渡。此间，由改革指导小组负责，一方面审议、聚类与合并功能重叠的机构，例如各研究所设在同一国家的办事处；另一方面，采取措施保证现有科研机制正常运行，避免人才流失，防止现有科研项目虎头蛇尾。

四、小结

虽然，CGIAR 改革方案尚未付诸实践，其改革效果还难以预测，但截至目前的酝酿过程，已显示出如下值得中国科研管理者借鉴的地方：

- 1、明确强调系统的公益性，突出表现在，受援机构并非服务于出资机构，而是遵从既定的使命、愿景和战略目标，为消除饥饿、改善发展中国家贫困群体的处境提供国际公共产品。

2、组织结构和运行制度设计体现了权力制衡原则，以及对科研机构管理和运行的密切监督。

3、以多方参与的方式，促使方案设计者利益中性。通过利益相关方之间的反复磋商，以及多层面的广泛研讨，求得改革共识。

4、决策过程公开化和透明化。关于改革的所有信息都在 CGIAR 网上公布；研究所所长通过及时通报理事会和本所雇员，主动接受质询和监督；改革指导小组和工作班子通过每月一次的国际磋商会议，吸纳各方意见，及时调整改革方案。

5、明确过渡期，为所有的利益相关者提供稳定的预期；设置过渡性组织机构和实施过渡性财务措施，保证整个系统的平稳转换。

(2008 年 10 月 6 日，北京)