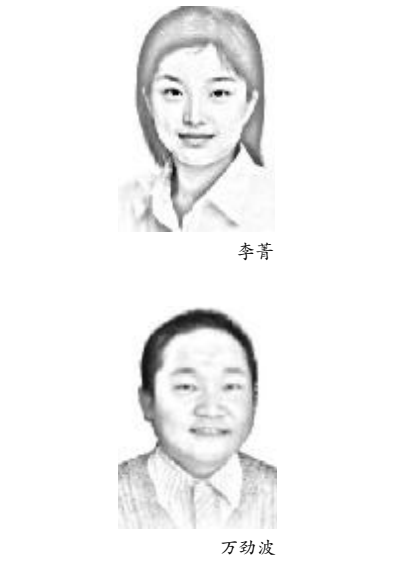


科研外协经费过程管理亟待加强



李菁

外协,广义上指各部门或单位将自己承担的科研项目或业务中的一部分委托给其他有能力完成的单位承担。目前,随着科研的社会化分工进一步细化,一些专业性工作往往委托给专业机构或企业承担,外协已成为科研项目实施中不可或缺的重要角色,外协经费也成为部门和项目预算及支出的重要内容。科研项目审计中发现,外协经费规模大、数量多、构成复杂,大到数百万元计的工程、设施,小到不足万元的咨询、服务等。虽然国家财务政策和科研经费管理制度等有试验外协费、对外协作费等相关规定,然而,外协经费的管理相对薄弱,经费使用的真实性、合法性、效益性等方面存在诸多需要改进的地方。

外协经费过程管理存在的主要问题

立项预算不合理。近年来,外协经费资金

规模越来越大,涉及单位越来越广,财政资金流向大量非预算单位,部分外协已经脱离了委托业务的本质,变成非预算单位申请并获得财政预算、参与财政资金分配的渠道。例如2008年至2009年,某单位申请并获得财政预算专项资金1876万元,预算编制中使用专项资金的单位共60个,实际涉及使用专项资金的单位更加广泛。专项审计中发现,申请单位使用专项资金仅占34.64%,其余65.36%的资金均以外协的形式拨付给其他非预算单位。获得项目资助的单位本应具备完成项目主体的能力,将大部分工作对外委托,说明项目申报立项时就存在问题。在有些情况下,某些单位甚至没有完成科研任务的能力,通过部门垄断获得项目资金后,将项目实际执行委托给其他单位,将收取经费利差作为单位支出的资金来源。

更有甚者,外协经费预算逐渐成为单位预算固定的组成部分,外协单位在经费预算中的位置也逐年“正常化”、“固定化”,摇身一变成了“准预算单位”,以承担外协工作的名义,实质上年获得固定的财政经费,而外协任务内容的合法性、必要性、真实性、效益性等反而变得不重要了。因此,许多不必要的外协在立项源头就应予以遏制。

经费使用不规范。以拨代支,做高预算执行率。当前,各个部门普遍对预算执行情况要求很高,甚至预算执行率上不去就要扣减下年预算指标、对主要负责人问责等。在制度尚不健全,预算科学性不高,资金到位晚,执行中遇到种种困难,又面临着预算执行率的高压下,外协经费的拨付成了完成预算执行率指标的“有效工具”。部分单位为了做高预算执行率,在项目尚未开展或并不急需资金的情况下将财政资金拨付给外协单位,造成大量经费沉淀在外协单位,对财政资金的安全性造成隐患。预算单位将全额拨款款项直接计作支出,不仅造成多计支出,也增加了审计工作的难度。加之对受托单位缺乏制约机制,

难以保证资金支出实际应用于项目研究,将影响整个项目保质保量地完成。

多层转包,脱离监管。委托单位很少监督外协单位合同经费的使用情况,一级外协单位往往并不是最终任务承担单位,其后可能还有二级、三级甚至更多转委托单位。委托项目被一次次分包,层层计提管理费,使得真正用于项目开发的支出减少,造成科研项目管理困难、效益低下。有些同一部门下属事业单位互相委托外协,既把财政预算经费维持在部门预算的大盘子里,又通过外协方式把财政经费变成横向项目经费,脱离监管。更有甚者,通过层层外协转包,以假合同、假外协等名义使财政经费又回到了委托方,套取财政资金。

外协经费大大超过实际需要。外协费指项目研制中由于研制单位自身的技术、工艺和设备等条件的限制,必须由外单位协作所发生的费用。延伸审计发现,外协单位在具体实施外协任务时往往成本很低,有的外协单位使用低成本人力,有的利用已有成果略加改造,有的即便是新项目,财政项目安排的外协资金也普遍比外协单位在市场上承揽类似项目获得的资金高。例如在某科研项目审计调查中,抽查某高校承担的部分课题支出情况发现8个已结题项目账目支出普遍不到一半,有的甚至只是计提了管理费,无其他支出,平均资金剩余率为77%,多余经费要么就挪作他用,要么就用于垫付其他课题支出。

外协成果管理缺位。审计中发现,部分项目成果使用其他科研成果充抵。主要表现为专利、技术标准等成果的申请、形成,或获得时间早于课题承担单位确定时间,或者发明人、起草人不是课题承担单位和课题组成员,论文未按规定标注国家科技支撑计划资助字样及项目编号,或者直接标注为其他科研项目等。由于缺乏严格的成果验收检查,大量外协任务承担单位的科研成果创新性有限,有的甚至没有外协成果。如2010年审计抽查133个国家科技支撑计划项目(结题验收项目

34个,在研项目99个)发现:提供的2221项专利成果中,20%用其他科研成果充抵;提供的554项技术标准、计算机软件著作权等成果中,18%用其他科研成果充抵;提供的8011篇论文中,41%用其他科研成果充抵。

此外,项目外协技术业务承担与资金使用流向往往是分离的。至2010年底,审计抽查的8个科技重大专项2246个课题中,有74.68亿元课题经费结存在承担单位,占这些课题2008年启动以来拨款额的36%。外协单位不按期完成外协合同内容的现象很普遍,很多外协项目没有按规定组织项目验收。有的项目在执行过程中随意变更协作单位、未经批准调整预算和扩大开支范围,基本没有任何变更说明。

制度原因分析与对策思考

应当承认,外协经费的存在有其必要性和合理性。从更好的完成项目或业务的角度来说,应鼓励财政资助各高校和科研单位联合企业共同开展科学研究,譬如国外就支持企业参与政府科技计划,鼓励政府外包公共服务。因此,外协制度的设计是为了促进社会化专业分工,使得财政资金能够用更少的投入获得更专业的服务,其初衷是集约利用财政资金,取得较高的效益。但是,在目前的管理体制下,外协经费一旦拨付给受托单位,往往会脱离监管,甚至逐渐成为财政资金违法犯罪的“重灾区”。为此,对外协经费的监管必须健全内外部控制制度,落实全过程动态管理,强化成果评审和绩效考核。

首先,科研项目审计应以内部控制制度的审计为基础。通过制度审计,找出科研项目管理的关键控制点和薄弱环节,如科研项目管理制、财务管理制是否规范执行,项目任务书、项目合同、经费预算、阶段性考核及验收资料以及财务会计资料、行为是否真实合法,通过制度规范化,堵塞制度漏洞,减少财务

和审计部门的工作量。

其次,从源头保证外协经费的合理性。从申请立项开始就要明确工作内容和承担单位,严格控制预算,着重考察外协经费预算编制的必要性和科学性,尽量将外协经费安排到真正做事情的单位,保证经费预算的可行性和合理性,杜绝“人情项目”和虚假项目等情况,克服和纠正因部门利益至上导致项目过多过滥和资源分散重复配置。

第三,加强项目外协经费的全过程管控,确保外协经费的使用与外协任务并行。外协项目完成和结题以后,要进行内部审计,发现问题,及时处理。对符合政府采购的服务和项目,根据要求公开选择外协单位,严格按照财经法规的要求拨付和核算外协支出,加强对外协单位经费使用的监管,杜绝乱支滥用、以拨代支和虚列支出等情况。

第四,尊重科研规律,建立适应科研工作实际需要的预算管理制度,避免片面追求预算执行率。预算的目的是合理配置科技资源,要保证财政经费配置给最合适的单位和科技人员,必须改变以前“重预算执行,轻成果产出”的财政预算管理观念,防止因匆忙花钱而导致项目实施布局过宽、目标避重就轻、力量过于分散,同时要重视科研预算的灵活性和不确定性,充分信任研究团体,将科研活动特点、业务需求与预算执行相结合,增加财务透明度,强化内部审计监管。

最后,重视外协项目成果评审和绩效考核。科研经费与项目管理密切联系在一起,当前我国科技评价利益因素多而学术因素少,严重影响创新质量。在我国科技投入大、产出数量多而重大创新少的情况下,更要重视成果评审和绩效考核。科研单位应严格项目招标投标管理和成果验收,督促外协单位如实申报成果,强化对外协成果的评审验收和管理,将外协经费和成果纳入整体项目进行投入产出绩效考核。

(李菁为审计署资源环保审计局审计师,万劲波为中国科学院战略研究中心副研究员)



朱大明

学术评价是促进科技创新和成果转化应用、实现科技资源优化配置、提高科技管理水平的重要手段。公正、合理、规范的学术评价体制,对调动广大科技工作者的积极性,激发创新竞争意识、发现和培养优秀人才,以及防止学术不端行为具有重要作用。如何建立健全合理的科学评价规范制度是科技界的重大问题。

目前,我国科技工作者绩效评价的主要内容是看其科技成果获奖类别与等级、发表的论文和著作,以及所取得的发明专利和完成的专业技术工作量等,并与其技术职称晋升、科研基金申请、奖金待遇分配等各种利益直接相关。毋庸讳言,由于评价制度不健全、评

对学术评价体制批评要有创见

价体系不完善、评价方法不规范等问题,在一定程度上助长了急功近利的短期行为和浮躁浮夸的学风甚至学术腐败现象。核心期刊、SCI论文以及影响因子等学术量化方法更是不断受到质疑和责难,如认为学术评价量化背离了学术评价宗旨,科技论文数量剧增是“学术泡沫”,是学者们论为“论文机器”的结果,甚至认为正是学术评价量化导致了种种学术不端行为。

失之片面的批评

目前的学术评价和绩效考核制度固然需要不断改进和完善,但某些批评也失之片面,一味指责而无创见更无济于事。

有人批评职称或学位论文的量化考核,主张用所谓的科研“实力”或教学“实绩”去评价。殊不知,真正意义上的论文正是其科研“实力”或教学“实绩”,尤其是学术理论水平主要的具体表征,至少是其中的一个重要方面。

有人主张取消对SCI论文或在权威国际期刊发表论文的特殊奖励。但一般而言,国际

高水平期刊或SCI收录期刊对论文的审查把关较普通期刊严格得多,更由于高水平权威期刊投稿量大而用稿率低,发表论文的总体质量相对较高。将SCI论文数作为学术绩效评价指标的初衷正是针对当时国内同行评议存在各种人际关系影响的学术不正之风。

有人提出论文被引用频次不是评价论文质量水平的标尺,真正的标尺是读者从文章中是否能获得新的知识和灵感启发。殊不知,实实在在的“引用”正是读者从文章中获得新知和灵感启发的具体体现。

有人提出论文评价用同行评议取代引文计量或影响因子,但现实中的同行评议也并非无懈可击,如受到个人学识水平、主观倾向或学术成见的影响,或遇到利益冲突时也可能失去公正性和客观性,且评审结果不易量化比较。事实上,论文被同行引用也是同行评价的一种方式,无论是继承性引用还是批评性引用,都比较客观地体现了论文或作者的学术影响力。

在此情况下,对学术评价方法的一些积极创见,探索和尝试则更有实际价值,也更值得

赞赏和鼓励。例如,美国物理学家J.E.Hirsch提出的h指数法,富有创意地将学者论文的“数量”和“质量”巧妙结合起来进行量化评比;采取“论文影响力因子”(即用某学者发表的论文总被引频次除以论文总篇数作为评价指标),可促使科研人员慎重发表论文,抑制片面追求论文数量的倾向;采用“代表做法”(即只选择自己一定数量有代表性的作品统计其被引频次并由同行鉴定、评定其质量水平),可兼顾对论文质量和数量以及定量与定性评价的综合要求。

学术评价应遵循科研规律

学术绩效评价确实是一项困难而复杂的事情,有许多问题亟须研究,如怎样正确处理十年磨一剑的大型科研项目与年度或阶段性绩效考核的关系;如何正确对待在国内一般学术期刊和国际公认高水平期刊上论文质量水平及影响力的差异;如何公正合理地评价最终失败或未得到预期成果的探索性课题研究工作;怎样将同行评议与量化统计考核有

机结合;如何将科研成果转化应用效益与论著发表的学术理论水平联系在一起评价;如何合理确定科研报告、成果鉴定意见与公开发表学术论文在科研绩效考核中的权重等等。

其实,任何评价方法都有其相对合理性及具体针对性,但也存在一定的片面性,用任何单一的方法取而代之大都是行不通的。注重核心期刊或SCI论文数量的统计和评比本身并无原则性错误;错的是被简单化地滥用,以及缘于急功近利、唯利是图的各种学术不端行为乃至学术腐败;对现行的学术评价方法和体制泛泛指责或一概否定无济于事。

目前,真正需要的是在遵循科研规律的前提下,针对不同研究类型、不同学科门类、不同科研岗位和不同职称等级的具体特点和要求,对其学术评价方法和体制积极地研究、探索,提出富有建设性的创意和见解,使其不断改进、完善并合理运用,以更好地促进科技创新和学术研究的健康发展,并有效遏制学术不端行为。

(作者系总参工程兵科研三所高级工程师)



李靖宇

21世纪作为“蓝色”新纪元,已呈现出人类社会发展的新阶段,其主要标志是新一轮海洋经济大开发正在积极有序展开。而在中国城市化进程中脱颖而出的“东北之窗”——大连市,应坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力,努力发挥对东北老工业基地全面振兴的带动作用,也要对全国区域经济协调发展不断释放出辐射功能。为此,大连要力挺陆海统筹上升为国家大战略,并且以陆海统筹先行区的姿态自觉领受国家使命,注重在无污染、可持续的蓝色海洋经济建设中推展战略性大项目,为我国海洋事业发展注入新的动力和活力。

创建世界海洋城市总部

据不完全统计,世界70%以上的财富和经济总量都集中在沿海城市。在这样的国际市场发展态势下,大连作为“东北之窗”和“东方明

珠”,创办“世界海洋城市总部”的要求已呼之欲出。因此,大连要以国内巨大的市场为吸引力,以辽宁沿海经济带为战略依托,联络全球涉海大企业、沿海高端城市代表和民间优秀人才,积极创办世界海洋城市总部。世界海洋城市总部的基本功能就是要全面加强世界海洋城市之间的全方位合作,并打造世界海洋文化的旅游圣地,加速人才流、商务流和资金流的契合与交融,大力释放市场经济效益。创建世界海洋城市总部,以大连城市为基地,逐步整合全球海洋经济资源,为国家海洋经济发展、推动中国成为世界经济强国开辟道路。

争创世界海洋博览会

中国革命先行者孙中山先生早在《建国大纲》中就规划了“经略海洋”的宏伟蓝图。放眼全球,大多数沿海国家都是通过征服海洋而立足于世界民族之林的。中国作为海洋大国,应当紧跟时代步伐,积极投入到海洋领域的革命性潮流之中。而随着辽宁沿海经济带开发上升为国家战略,大连作为核心城市要利用好这来之不易的发展机遇,努力树立辽宁沿海经济带开办的国家战略形象,为全国海洋经济的可持续发展提供区域引擎和后方基地。为此,大连市应在成功举办夏季达沃斯论坛的基础上,积极创办世界海洋博览会,集海

洋强国论坛、海洋产品展销、海洋科技推广、海洋文化交流、海洋人才培养于一体,拉动城市经济再上规模。

打造现代化海洋牧场

随着海南国际旅游岛开发规划上升为国家战略,使得国内原本就存在滨海旅游业“南重北轻”的格局更加明显。为改变我国滨海旅游经济发展的不平衡态势,地处我国北黄海区域的东北唯一的海岛县——长海县应凭借其综合优势,创建“长海国际旅游群岛”,在打造中国首个群岛型国际旅游休闲度假区的同时,为全国海洋经济和旅游产业的整体发展作出示范性贡献。长海县城具备得天独厚的海洋资源优势和创建“海洋牧场”的客观条件,所以应当利用好国家战略机遇期,以大连母城为依托,努力为全国海岛县域经济开发作出示范性贡献。大连市必须注重发挥综合优势,科学摆放支撑项目,积极谋划实施,打造成现代化、高标准的海洋牧场品牌。

推进海水西调工程

落实党和国家关于“加强水利、林业、草原建设,加强荒漠化石漠化治理,促进生态修复”的战略部署,致力于京津津地区建立起一道防

治沙尘暴的绿色生态安全屏障,必须将“辽东湾北顶部海水西调创建跨区域生态经济带”的战略性工程提上日程。这一构想是西部大开发的基础性工程,对于解决我国目前面临的能源和生态两大难题具有战略性意义,特别是能够为首都建立起一道生态安全屏障。大连应当力挺辽东湾北顶部海水西调创建跨区域生态经济带这一国家重大战略工程,以利于逐步形成以辽宁省兴城沿海区域为起点、以内蒙古锡林郭勒盟为节点、以新疆吐鲁番盆地为终点的跨区域生态经济带,为保护和优化中华民族的生存空间作出贡献,为国家面向21世纪中期实施可持续发展战略提供示范。

加快北黄海沿岸经济带建设

辽宁沿海经济带已基本形成“一核、一轴、两翼”的总体布局框架。其中“两翼”就是渤海翼和黄海翼。黄海翼具体表现为北黄海岸线经济带,位于辽宁省域沿黄海一侧,是东北地区的重要出海门户,也是环黄海经济圈国际合作开发的重要组成部分。目前,沿北黄海一线特别是大连市域的庄河、普兰店、长海县、花园口经济区以及丹东市下辖的沿海区域普遍相对落后,不仅已经成为辽宁沿海经济带开发建设的区域“短板”,也是环黄海经济圈国际合作开发的薄弱环节。针对这一现状,北黄海岸线经

济带应当明确开发开放的战略取向,采用点轴开发模式,强化大连、丹东的增长极功能,通过交通线辐射和带动周边地区发展。为此,大连要主动通过战略布局谋划,找准区域开发方向,明确区域系统的结构与功能,努力为中国参与环黄海经济圈国际合作开发奠定基础。

建设东北腹地综合性服务功能区

在后金融危机时代到来之际,特别是在深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,必须深刻认识并准确把握国内外形势新变化新特点,继续抓住和用好重要战略机遇期,进一步加快东北区域经济的一体化进程,形成沿海与腹地联动发展的新格局,努力在东北第一大海口城市——大连建立一个具有示范意义的综合服务功能区。国家自2003年实施东北振兴战略以来,不断向东北地区进行战略投放,其中涉及大连的战略投放政策最多,这充分说明大连在东北老工业基地全面振兴中的重要性地位。有鉴于此,大连应紧跟国家关于陆海统筹的战略导向,主动承担区域使命和现实任务,带头创建东北腹地综合服务功能区,真正成为东北老工业基地全面振兴的区域引擎和龙头城市。

(作者系辽宁师范大学区域经济研究所所长、教授)