

doi:10.3969/j.issn.1000-7695.2015.13.033

基于开放式决策的科技项目立项制度创新

周华强¹, 邹向文¹, 李 镜², 冯文帅¹, 王敬东¹

(1. 四川省农村科技发展中心, 四川成都 610041

2. 四川省科技促进发展研究中心, 四川成都 610041)

摘要: 中国科技项目立项过程存在机会不公平、程序不透明、决策不公开、三权不分离等问题, 迫切需要改革。四川以省级“科技富民强县专项行动计划”为试点, 提出“过程阳光、评审公开、决策民主、全程监督”的科技项目立项开放式决策制度, 初步实现了权力法制化、管理制度化、工作程序化, 但还需要建立科技诚信制度、配套政府购买服务、扩大公众参与程度、优化项目申报时间、建设信息管理平台、加强科技能力培训, 进一步优化该制度。

关键词: 开放式决策; 科技; 立项制度; 创新

中图分类号: F204

文献标志码: A

文章编号: 1000-7695 (2015) 13-0170-05

Innovation on Decision System of Science and Technology Projects Based on Open Decision - making Theory

ZHOU Huaqiang¹, ZOU Xiangwen¹, LI Jing², FENG Wenshuai¹, WANG Jingdong¹

(1. Rural Technology Development Center of Sichuan Province, Chengdu 610041, China;

2. Science and Technology Development Research Center of Sichuan
Province, Chengdu 610041, China)

Abstract: In traditional decision - making system of science and technology projects, projects were determined by peer evaluation, industry or market orientation, and specified optimization. Preparation, argumentation and decision were necessarily included in the process of projects - decision. The present projects - decision system need to be reformed because many problems were existed such as unfair opportunity, non - transparent procedures, close - door decision and twisted powers of decision - making, execution and supervision. The Special Project of Fuming Qiangxian, which means both people and county become richer, was treated as pilot to construct a new open decision system of science and technology projects in Sichuan province. In this system, the whole processes of decision were exposed to society completely and evaluated openly. In addition, projects were determined democratically and supervised by the whole society. Although the new projects - decision system made many progresses in the legal, institutional and procedural process of exercising government power, it still need to construct credit system, complement government - purchased service, expand public participation, optimize project organization time, build information management platform, and strengthen technology training to optimize this system.

Key words: open decision; science and technology; project - decision system; innovation

我国科技项目的立项决策过程由行政权力主导, 长期采用黑箱式的立项决策方式, 提供了滥用公权力的空间, 滋生了权力腐败, 科技项目立项过程受到社会各界的质疑。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“优化政府机构设置、职能配置、工作流程, 完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。”在此背景下, 以公开为目的的国家科技报告制度应运而生, 然而只是公开项目立项结果和项目执行结果, 至于

社会公众更为关注的立项决策过程仍然没有公开。为深化科技体制改革, 2014 年, 四川省科技行政管理部门以省级“科技富民强县专项行动计划”项目为试点, 在全国率先开展了科技项目立项开放式决策的创新探索。

1 我国科技项目立项方式的现状及问题

我国科技计划项目包括国家重大科技专项、“973 计划”、“863 计划”、科技支撑计划等类别,

收稿日期: 2014-07-01, 修回日期: 2014-09-12

基金项目: 四川省软科学研究计划项目“我国新时期科研体制机制改革和政策环境研究”(2013ZR0153); 四川省软科学研究计划项目“农业科技成果转化项目经济效益评价方法研究”(2013ZR0063)

立项方式包括同行评议、公开招标、定向委托、部门评审等^[1]。2014年,《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》(以下简称《意见》)对科技计划项目的类别进行了新的划分,设定了基础前沿科研项目、公益性科研项目、市场导向类项目、重大项目共4类科技计划项目,实行分类立项制度:对于基础、前沿类科研项目,通过同行评议、公开择优的方式立项;对于公益性科研项目要强化需求导向和应用导向,根据行业的需求立项;对于市场导向类项目,要充分发挥市场的导向作用;对于事关国家战略需求和长远发展的重大科研项目,采取定向择优方式立项。归纳起来就是同行评议、行业导向、市场导向、定向择优等4种立项方式。《意见》中没有明确提出公开招标的方式,并弱化了政府部门在立项评审中的权力,可能出于3点考虑:第一,基础性、公益性、前沿性和重大项目是为整个社会、整个行业、整个国家服务的,因此,不宜开展类似于工程项目招标的方式选择科技项目;第二,十八届三中全会提出了市场在配置资源中的决定性作用,对这类项目政府更应该制定相关政策,即使要支持也适宜通过后补助的方式支持;第三,部门评审的提法带有很强的行政管理色彩,在大力推进服务型政府建设进程中,更应该突出政府对参与实施科技项目各方的服务职能。

无论哪种立项方式,均包括立项准备、立项论证、立项决策3个基本环节。立项准备包括制订计划任务,提出申报指南,出台申报通知等;立项论证包括项目可行性论证,专家评审等;立项决策包括厅务会商,党组讨论,领导批署,签订合同等。它们在实际执行过程中产生了4个问题:第一,机会不公平。申报指南由少数专家起草,往往制定出有利于本单位、本人的计划任务,行政管理部门很难从专业技术的角度发现这一现象。同时,申报指南和申报通知的公开程度不够,带有行政职务的科技人员往往最先、最全面掌握申报信息,会获得更大的立项机会,加上行政型科技人员与政府部门的关系更为紧密,导致会搞关系的科技人员比会搞研究的科技人员更容易获得科技项目支持。第二,程序不透明。政府部门不会提前公开立项程序、立项方式、评分标准,仅在党组讨论后、领导批署前进行数天的结果公示,为什么上项目、上哪些项目不对社会公开,项目申报单位、申报人、社会公众被剥脱了对立项过程的知情权。第三,决策不公开。立项决策通过部门内部的处务会提出草拟立项名单,经厅务会商后由党组决策,党组和个别领导具有很大的立项权力,甚至可以随意删减、增加、更换立项项目和立项经费,黑箱式决策为领导滥用职权预留了制度空间。第四,三权不分离。立项过程的决策权、执行权、监督权均由行政管理部门行使,缺乏外部的有效监督和制约,从制度上滋生、纵容了

权力腐败。

因此,我国科技项目的立项决策制度迫切需要改革,要建立全面、全程公开的立项制度,杜绝立项过程中的公权力滥用或腐败行为。

2 科技项目立项开放式决策的实践

2.1 定义与内涵

杭州在全国率先开展了政府开放式决策的探索^[2],但进展并不顺利,也没有应用到科技项目的立项决策中。顾金喜^[3]将开放式决策定义为:政府在进行重大行政决策时,充分听取、吸纳公众意见,并将公众意见作为行政决策的重要参考,使行政决策公开、透明,实现政府与公众有机互动的一种决策模式。由此可见,开放式决策的核心是信息公开和公众参与。在此基础上,四川省科技行政管理部门针对科技项目项中存在的机会不公平、程序不透明、决策不公开、三权不分离等问题,在省级“科技富民强县专项行动计划”试行开放式决策中,将科技项目立项开放式决策定义为:以信息公开、公众参与为前提,实现科技项目立项“过程阳光、评审公开、决策民主、全程监督”,推进科技管理程序化、制度化、法制化建设。内涵包括:第一,过程阳光。项目申报通知、资格审查、专家评审、结题验收等科技项目全生命周期公开(涉及国家安全、有关法律法规禁止公开的内容除外),在阳光下行使行政权力。第二,评审公开。专家评审实行事前公开条件,事中公开过程,事后公开结果。项目申报前,公开申报通知、材料格式和评分标准;项目评审时,提前公开专家名单、评审方式、评审时间和地点、专家评分表与综合评分计算方法等内容;项目评审后,及时反馈、公开评审结果。第三,决策民主。科技行政管理部门与财政部门根据项目综合评分,并结合大政方针研究提出拟立项项目,在官网和申报单位同步公示,公示无异议后批署。第四,全程监督。项目全生命周期的情况通报监察机构,并邀其全程参与和监督;向社会公开,接受全社会监督;向项目实施单位公开,接受内部监督。

2.2 工作程序

科技项目立项开放式决策包括组织申报、资格审查、专家评审、综合评分等7个工作程序(见图1)。

(1) 组织申报。按照《四川省科技富民强县专项行动计划实施方案(试行)》要求,公开发布项目申报通知和有关材料标准格式。申报指南发布日至项目受理截止日原则上不得少于55天,申报通知发布日至项目受理截止日原则上不少于20个工作日,避免突击行为。项目受理截止后公开项目申报的受理情况。

(2) 资格审查。委托科技中介开展申报项目的资格审查,审查的内容包括内容合法性、形式规范性、指标完整性等。技术审查结果将未通过的原因

反馈给项目申报单位，通过的项目进入专家评审。

(3) 专家评审。这是核心程序。在传统科技项目的专家评审环节，评审由政府部门主持，专家由政府部门钦点，过程和结果由政府部门独家掌控，专家很容易成为行政管理部门的另类代言人——把政府希望上的项目打高分。开放式决策则委托科技中介组织开展专家评审，从专家库中按照申报项目的领域随机抽取专家，专家评分结果作为“专家因素”得分进入综合评分。行政管理人员随机抽查专家原始评分表。

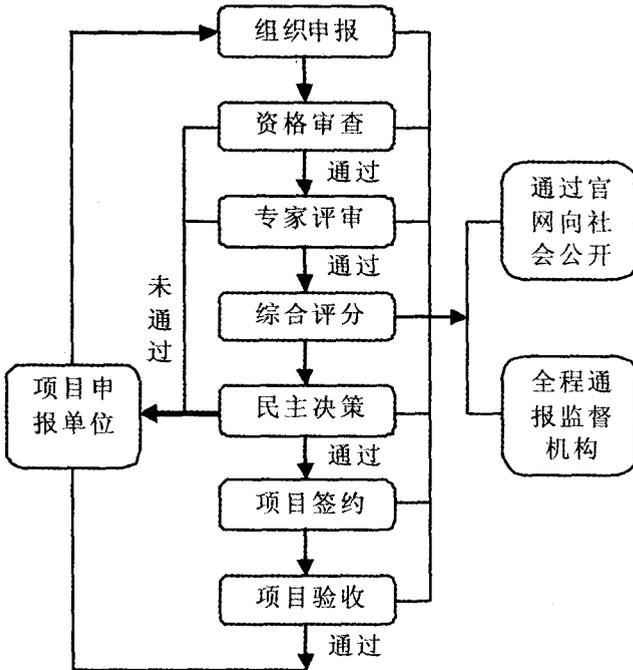


图1 四川省科技富民强县专项行动计划项目立项开放式决策程序

(4) 综合评分。这是核心程序、亮点程序。传统的科技项目立项评分仅有专家一个因素，有三点问题：其一，专家有个人偏好；其二，专家仅根据材料评分，善于包装的项目容易得高分，而材料组织能力不强、意义重大、注重实效的项目就很可能落选；其三，科技富民强县专项行动计划的根本宗旨是实现“富民”和“强县”，重点应支持经济落后地区，而现实却是经济发达地区往往在专家评分中获得更高的分数。开放式决策中，各项目综合评分由基础因素、专家因素和加分因素共同决定（见表1），基础因素中的“人均地方财政一般预算收入”与“农村居民人均纯收入”的得分越高、综合评分越低，加分因素主要用于消除因落后地区材料组织能力差、专家个人偏好等影响，尽可能使项目支持最需要支持的地区。行政管理人员随机抽查综合评分。综合评分结果向社会公开，项目申报单位可根据提前公开的公式计算。

(5) 民主决策。科技行政管理部门与财政部门

会商，再次对科技中介提出前阶段工作进行抽查、核实，共同提出拟立项的项目数与经费，提请党组决策（只能做减法并提出减的理由），党组和行政领导的权力被大大削弱，这种决策结果具有很强的公信力。决策结果向社会公开、公示，无异议后报省领导批署。

(6) 项目签约。由科技行政管理部门与项目承担单位签订项目计划任务书。

(7) 项目验收。委托科技中介进行过程管理和结题验收，各项目承担单位每年12月31日前提交年度总结报告，在规定期限内提交项目中期监理报告。验收工作的组织参照项目评审和立项的程序进行。验收合格、复合申报条件的单位可以申报下一周期的项目。

表1 四川省科技富民强县专项行动计划项目立项因素

因素	指标	分值
基础因素 (30分)	人均地方财政一般预算收入	6分
	财政科技拨款占财政支出比例	6分
	农业人口占总人口比重	6分
	农村居民人均纯收入	6分
	第一产业GDP	6分
	技术先进成熟，有高等学校、科研院所、县级及以上专业农技服务机构作为技术依托单位；技术路线正确，总体与阶段目标合理，可操作性强。	12分
专家因素 (70分)	产业优势明显，与县域优势特色产业发展的需求紧密结合，对周边县有一定的示范带动作用；市场前景广阔，具有符合市场经济要求的项目运行机制。	12分
	促进民生改善，通过科技示范基地建设和优势特色产业带，带动农民就近转移就业和增收致富。	12分
	科技服务便捷，具备较为完善的农业科技成果转化、先进适用技术推广体系。	8分
	壮大县域经济，着眼于支撑优势特色产业发展，促进产业技术优化升级，转变农业发展方式，带动地方经济发展。	8分
	经费预算合理，资金筹措可靠，地方财政资金努力程度较高，社会资金投入有保障。	10分
	组织领导到位，党政主要领导直接负责专项行动，相关部门密切协作，组织管理科学规范。	8分
加分因素	没有获得专项支持的县（市、区）	5分

2.3 实践经验

科技项目立项开放式决策是转变政府职能、构建服务型政府的需要，是创新行政管理、提升政府公信力的需要，是推进科技体制改革、依法行政的需要。与传统决策方式相比，开放式决策具有诸多创新点（见表2）。通过科技项目立项开放式决策，有效地消除了社会公众的质疑，成功地编织了一张权力防腐网，实现了权力法制化、管理制度化、工作程序化。有三点经验值得借鉴。

(1) 变管理为服务。我国服务型政府的理论研究取得了长足进步，但是实践进程相对滞后^[4]。十八届三中全会提出：“要切实转变政府职能，……建设法治政府和服务型政府。”科技项目立项开放式决

策在构建服务型政府中迈过了两道障碍：第一，克服了官本位的观念障碍。中国几千年的封建思想倡导的就是“学而优则仕”、“摄职从政”，这种官本位的思想已经在中国人心中打上了深深的烙印。科技项目立项开放式决策是用服务革管理的命，站在项目申报单位和科技人员的角度考虑问题、设计程序，对项目申报单位和科技人员而言政府是服务者，对社会公众而言政府是汇报者。第二，克服了管理体制障碍。在此之前，科技行政管理部门的职能是管理，管理者只考虑自身方便，项目从申报通知出台到项目截止日期的时间普遍很短，甚至出现过一周以内完成申报的现象；项目立项的环节繁琐，程序不公开，申报人员一步一个关口。科技项目立项开放式决策之后，把决策程序固化为7个并提前公开，项目受理时间延长到20天以上，申报人员照程序申报，申报过程、结果一目了然。跨出了这两步，科技行政管理部门就会在社会公众、项目申报单位、科技人员眼中树立敢于担当、主动服务的政府形象。

表2 四川省科技富民强县专项行动计划
项目立项开放式决策的创新

决策方式	信息公开程度	专家组构成方式	综合评分因素	监督方式	过程管理主体	决策方式
开放式决策	全程公开，全程可对比、可追溯、可查责	从专家库中随机抽取	基础因素、专家因素、加分因素	社会监督、内部监督、职能机构监督	科技中介	民主决策，政府部门不能随意更改，且只减不增
传统决策方式	仅立项后的结果公开	根据行政意图决定	专家因素	内部监督、职能机构监督	政府部门	暗箱操作，行政更改的随意性很大

(2) 变暗箱为阳光。我国科技经费的投入不断增加，科技项目的腐败现象也随之增多、程度加重，科技项目经费被形象比喻成“唐僧肉”。学者提出了建立科技项目预算管理制度、加强项目经费审计等建议，也得到了政府部门的采纳^[5]。目前，我国科技项目管理的制度、规章不下35个，这看似密不透风的防腐网依然堵不住腐败，根源就是现行的管理制度是建立在管理部门自身利益的基础之上的，忽略了阳光防腐剂的作用。科技项目立项开放式决策建立了“三级公开、三方监督”的新机制：一是让行政决策事前、事中、事后全程公开，在阳光下行使行政权力，接受社会监督，“跑”项目、行政领导随意更换项目等现象被杜绝了；二是项目全生命周期在项目申报单位全程公开，接受申报单位的内部监督，确保科技人员机会均等；三是主动向纪检监察机关派出机构公开，主动接受制度监督。“三级公开、三方监督”的新机制点中了公权力腐败的“死穴”，社会公众第一次全面掌握申报项目、评审项目、立项项目、验收项目之间的关联，申报单位第一次看清了综合评分计算方法、明晰了项目上与不上的原因，科技项目管理第一次实现了全程可对比、可追溯、可查责。

(3) 变集权为放权。简政放权是政府机构改革的重要内容，近年来中央陆续下放了一大批行政权力，这为科技行政管理部门下放行政权力树立了标杆。然而，科技行政管理部门的改革步伐相对滞后，手伸得长、事揽得多、心操得急的现象仍然普遍存在，集操作权、管理权、决策权、监督权于一身。科技项目立项开放式决策对操作层、管理层、决策层、监督层的分工作了明确界定：操作层的工作由项目承担单位和科技人员承担；管理层的工作由科技中介在科技行政部门的监督下承担；决策层的工作由科技行政管理部门行使；监督层的工作由社会、政府监督机构、项目承担单位的非项目人员共同承担。在这种分工模式下，有效调动了政府部门、项目单位和科技人员的积极性。政府部门一方面把过程管理和部分操作层的权限放出去了，另一方面把行政领导的权力削弱了（只能根据综合评分决策，不能随意增加项目、篡改项目），可以从繁忙的事务性工作中抽身，花更多的心思思考宏观问题；项目承担单位和科技人员可以从现在繁琐的过程管理中抽身，花更多的精力在执行项目本身上。这也是构建服务型政府的需要^[6]。

2.4 优化建议

科技项目的开放式决策是一个新事物，虽然问题找得准，改革意愿强，落实行动快，但是顶层设计的科学性、程序执行的高效性、配套制度的完整性等还需要完善。

(1) 建立科技诚信制度。抓住3个重点建立科技诚信制度：一抓项目申报单位，把执行不得力、监理不配合、验收不合格的单位列入管理黑名单，进入黑名单的单位在3~5年内不得申报其他科技项目；二抓科技中介，行政管理部门不必全程参与，但要抽查、审核，防止变相“跑”项目、变相公权力腐败；三抓评审专家，防止因提前公开专家名单导致的拉关系现象，对不负责任的专家从专家库中剔除，并与本人申报科技项目的诚信挂钩。

(2) 推进政府购买服务。项目全生命周期虽然全程委托给科技中介做，但是科技中介并没有得到委托经费，这种责任与权利不对等的行为在短期内可以运行，但要长期运行并确保工作质量（特别是有可能因为工作经费缺乏而滋生新的腐败），一定要推广政府有偿购买服务。

(3) 扩大公众参与程度。在科技项目立项开放式决策中，公众的知情权得到了充分尊重，但是科技项目经费是公共财政资金，公众除了知情权以外，还应享有表决权。可以试行开展社会公众参与的项目绩效评价机制，并根据评价结果建立星级制度，在综合评分中增加5分“星级因素”，星级越高、得分越高。

(4) 优化项目申报时间。项目申报时间为每年上半年，而全省的统计年鉴要下半年才出版，由于

提前公示了综合评分方法，就有可能产生数据造假的现象，这就需要对所有基础因素数据逐一核实，大大增加了行政成本。可以考虑在当年统计年鉴出版以后申报次年的项目，直接用统计年鉴数据。

(5) 建设信息管理平台。建设信息化管理平台，以进一步减少项目承担单位、科技人员用在项目过程管理上的时间。信息化管理平台要兼顾科学性、可操作性和实用性，统计指标应尽可能简化，项目报告的格式要固化、简明。

(6) 加强科技能力培训。贫困地区、民族地区的科技能力相对较差，科技需求很大、很强，但项目组织能力很有限，他们与发达地区竞争科技项目处于劣势地位。笔者工作单位在开展党的群众路线教育实践活动中，从基层随机征集到的19条建议中有11条是建议组织科技能力培训。建议有关部门能够高度重视这个问题，加强基层科技能力培训。

3 讨论

(1) 改革阻力问题。开放式决策的思想发源于杭州，其基于信息公开的理念并不高深，实践的难度也不大，然而开放式决策在推广过程中遇到了很大阻力。实行开放式决策之后，政府及政府部门的权力完全暴露在阳光底下，丧失了所谓的特权，既得利益集团必然产生阻力。立项决策信息应该公开、能够公开，但政府出于自身利益考量不敢公开，不愿公开。改革已经进入深水区，决策者必须拿出坚定的魄力深化科技体制改革。科技体制改革涉及面很广，当前可以抓住社会最关注、矛盾最突出、影响最广泛的问题开刀。四川率先在全国开展科技项目开放式决策试点，将开放式决策的思想运用到科技项目立项制度之中，实现了立项决策真正意义的事前、事中、事后公开，证明科技项目开放式决策是可行的，关键就看决策者的改革决心。

(2) 公众参与问题。四川科技项目开放式决策制度实现了信息的全程、全面公开，在探索解决科技项目立项过程存在机会不公平、程序不透明、决策不公开、三权不分离等问题方面走在了全国前列，但是这种探索也是刚刚起步。开放式决策有两个基本要求：一是信息公开；二是公众参与。四川的实践在信息公开方面做得比较好，但是公众参与程度还不够。目前，社会公众还是被动地接受信息，政府部门对项目立项的权力得到了削弱，但主动权还是掌握在政府部门中。基于此，本研究提出了由科技中介组织、社会公众参与的决策评价机制，并建议在综合评分中增加“星级因素”。然而，要真正落实这一想法还要克服几个问题：第一，必须明确参与评价的主体界定；第二，必须明确公众参与评价的机制，建立公众参与评价的渠道；第三，必须尊重公众参与评价的结果，将其运用到立项决策之中，不然，公众参与评价就是作秀。

(3) 评分因素问题。专家评审制有几个问题较为突出：一是专家往往是政府意图的代言人、责任分担者；二是专家评分结果可能偏差很大；三是专家评分结果很容易被篡改，行政决策也往往不看专家评分。因此，专家评分似乎是为了完善制度的需要，而不是实际工作的需要。然而，专家评审应该发挥主要作用，因为行政管理人员不可能在专业技术上做到与专家媲美的程度。在四川的科技项目立项开放式决策实践中，考虑了基础因素、专家因素、加分因素，既尊重专家的主体作用，又兼顾了专家独家评审的不足。在公众参与决策机制建立之后还可以考虑增加这个因素。在各因素的指标设置上，要充分考虑两点：一是要围绕各专项的类别、宗旨设置，不能照搬评分指标体系；二是要考虑科学性和可操作性，指标设置应尽可能简单、易于获取，否则再科学的指标体系也只会停留在学术层面。

(4) 制度落实问题。建制度不难，难在落实，关键在于落实。在落实科技项目立项开放式决策制度过程中要注意三个问题：第一，新制度从产生到完善有需要一定时间，要针对制度本身的问题进一步完善，比如本研究提到的建立科技诚信制度，配套政府购买服务，扩大公众参与程度等；第二，好的制度需要长期坚持，尽可能减少行政领导更换带来的制度不确定性，争取将开放式决策这种思想应用到其他科技项目立项决策之中，或在立法层面推广这项制度；第三，在科技项目立项开放式决策中引入了科技中介并提前公布了评审专家名单，虽然信息公开力度增加了，但又可能出现新的腐败。因此，一方面政府部门要加强对科技中介、专家的监管，另一方面要发挥外部监督的作用，避免科技中介成为政府部门新的利益代言人。

参考文献：

- [1] 欧阳进良，魏海燕. 政府资助科技项目不同立项方式的对比与完善建议 [J]. 科技管理研究, 2009 (2): 30-33
- [2] 蔡奇. 开放式决策：政府工作的创新探索 [J]. 领导科学, 2009 (1): 10-13
- [3] 胡业勋. 开放式决策法治化的困境与路径构建 [J]. 中国行政管理, 2013 (11): 66-70
- [4] 程倩. 服务型政府研究：十年历程及分析 [J]. 行政论坛, 2012 (1): 33-39
- [5] 刘永林，李燕. 我国高校科研经费管理廉政风险防范研究 [J]. 科学管理研究, 2013, 31 (2): 27-31
- [6] 刘琼莲. 中国行政审批制度改革的关键：放权与监管 [J]. 领导科学, 2014 (3): 15-18

作者简介：周华强（1979—），男，四川广安人，助理研究员，硕士，主要研究方向为科技管理与政策；邹向文（1968—），女，湖北大冶人，工程师，主要研究方向为科技人力资源与项目经费管理；李镜（1982—），女，四川绵竹人，助理研究员，主要研究方向为科技管理与政策；冯文帅（1968—），男，四川成都人，副研究员，主要研究方向为科技管理与政策；王敬东（1971—），通信作者，男，陕西佳县人，副研究员，主要研究方向为农业战略与科技管理。