

加快四川科技计划项目管理改革的思考

谢士娟, 杨 柳*

(四川省农村科技发展中心, 四川 成都 610041)

摘要: 在实施创新驱动发展战略的背景下, 加快构建一个有利于自主创新的科技计划管理体制和运行机制, 成为四川省科技计划项目管理改革的一项重要任务。本文充分分析了四川科技计划项目过程管理体系的现状和管理中存在的问题及原因, 提出了加快我省科技计划项目管理改革的措施建议。

关键词: 科技计划; 项目管理; 改革措施

科技计划是市场经济条件下政府组织科学研究和技术开发的主要手段, 是政府推进科技创新驱动的重要手段。科技计划项目一般是在科技计划中安排, 考虑影响经济发展, 有望带动产业结构升级和促进社会持续发展, 但尚未解决的重大技术难题的科研项目^[1]。因此, 加快实施创新驱动发展战略, 全面深化科技体制改革, 构建一个有利于自主创新的科技计划管理体制和运行机制, 做好科技计划项目的管理工作, 成为四川省科技管理工作的一项重要而紧迫的任务。

1 四川科技计划项目管理体系现状分析

1.1 科技计划项目管理体制概况

四川省科技计划管理遵循决策、执行和监督的管理体制, 三方有机结合、相互促进。

1.1.1 决策 在充分调研、论证的基础上, 厅办公会研究确定科技计划的支持重点; 确定年度科技计划的项目数量及在各技术领域中的分配方案; 确定项目经费配置。

1.1.2 执行 ①有关科室制定相关领域申报指南。②计划处组织专家进行评审。③分管处室、分管领导推荐分管领域的项目。④厅办公会确定项目。⑤下属事业单位主要承担对口服务处室科技计划过程管理的事务性工作, 包括管理项目的实施、中期检

查、验收结题。

1.1.3 监督 驻科技厅纪检组监察室负责监督检查计划项目管理全过程, 对职权范围内的违规行为进行责任追究。

1.2 科技计划项目管理程序梳理

四川省科技计划项目的管理程序主要包括立项管理(申报管理、评审管理、立项管理)、过程管理(预算管理、合同管理、实施管理)、验收管理、监督管理。项目管理流程图如图1所示。

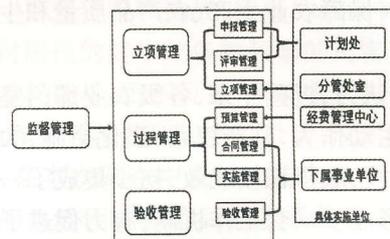


图1 项目管理流程图

1.2.1 立项管理

1.2.1.1 申报管理 项目申报指南发布后, 承担单位通过四川省科技项目管理平台进行网上申报。首先项目承担单位满足申报条件的人员可注册成为项目负责人, 进行申报填写项目, 经承担单位推荐到归口科技部门, 进入科技发展计划受理项目数据库。

1.2.1.2 评审管理 根据项目类别的不同, 从专家数据库中随机抽取专家, 对受理项目数据库中的项目进行网上评审。每个项目评审专家至少5名, 评审专家按照项目对应的评分标准进行网上评分。

1.2.1.3 立项管理 相关业务科室根据产业优势、区域平衡、专家评审得分等指标情况, 择优提出项目初选方案, 经分管厅领导同意后, 报厅办公会审核, 经公示后由计划处统一报财政厅, 联合发文。

收稿日期: 2017-06-11

作者简介: 谢士娟(1988), 女, 河南新乡人, 研究实习员, 硕士, 主要从事农业科技管理研究。E-mail: nczxxsj@126.com。*为通讯作者。

1.2.2 过程管理

1.2.2.3 预算管理 由四川省经费管理中心统一邀请财务专家、技术专家组成专家组对全厅50万以上的项目进行预算评审。专家根据相关财务文件的要求对项目预算进行审核,结论包括通过、不通过和调减后通过,预算通过的项目给予直接立项,预算不通过或调减后通过的项目,不予立项或削减经费后立项。50万以下的项目由各处室自行安排评审。

1.2.2.3 合同管理 项目负责人在网上填写任务合同书并提交,承担单位及归口部门依次进行审核。审核通过就上报至科技厅,科技厅负责项目管理人员审核通过后状态显示为科技厅已签署;如审核不通过,直接退回项目负责人进行修改,直至状态为科技厅同意签署状态。

1.2.2.4 实施管理 项目实施中,分管处室定期跟踪监督实施进度,邀请评审专家对项目技术、财务等方面开展中期考核,并就项目管理中临时发生的项目负责人调整、经费调整、合作单位调整等实际问题进行协调解决。

1.2.3 验收管理 对完成任务合同书的项目依据《四川省科技发展计划项目验收管理暂行办法》组织验收。验收以科技计划任务合同书所约定的主要内容、技术、经济指标为基本依据,对项目所获成果、

专利、应用效果和对经济社会效益、技术路线、人才培养、经费使用情况等做出客观公正、实事求是的评价,最后得出验收结论。

1.2.4 监督管理 驻科技厅纪检组监察室对项目全过程进行监督管理,同时项目立项后接受计划处、条财处、驻科技厅纪检组监察室对项目的不定期抽查,分管处室全力配合。如存在问题,积极整改。

2 现行四川科技计划项目管理问题及原因解析

科技计划管理“重立项、轻管理”的问题许多地方都存在,四川省也不例外。项目承担单位和地方科技管理部门普遍重视科技计划项目的申报、立项、资金分配阶段,积极争取项目和财政经费支持。一旦立项,在项目实施管理阶段就表现的有些松散,加之项目众多,管理人员缺少或流动较大,管理效果更加不好。因此,全过程管理环节上仍存在缺陷,主要体现在以下几点:

2.1 决策管理“两张皮”问题

科技管理部门制定申报指南、参与立项过程,并对科技计划项目进行监管、验收,相当于计划管理部门集决策、咨询、监督和验收职能于一身,既是具体管理者,又是规则制定者,行政干预过多,违背了项

表1 项目评审表

评审指标	评审标准	得分
项目研究内容、技术路线和应用方案可行性	完全可行	15~12分
	有一部分可行	7~4分
	基本可行	11~8分
	不可行	3~0分
项目技术的创新性和先进性	有重大创新、国际领先或国际先进水平	20~16分
	创新性较强、国内领先或国内先进水平	15~10分
	有一定改进创新、国内水平一般水平	9~5分
项目考核内容、考核指标合理性及实现的可行性	不具创新性、落后水平	4~0分
	目标明确、合理、可考核性强、完全可实现	15~12分
	基本明确、合理、可以考核	11~8分
	较明确、合理、但难以考核	7~4分
项目应用前景、成果转化及经济社会生态效益分析	其它	3~0分
	前景好、综合效益好	15~12分
	前景较好、综合效益较好	11~8分
	价值一般、综合效益不明显	7~4分
具有良好的管理运行机制,能推动项目顺利实施,可实现成果共享服务	其它	3~0分
	运行机制好,可实现成果共享	10~7分
	运行机制较好,可实现成果共享	6~4分
现有工作基础、研发能力及承担优势	运行机制较差,难以实现成果共享	3~0分
	工作基础扎实、研发能力强、研发队伍构成合理、承担优势明显	15~11分
	工作基础较扎实、研发能力较强、研发队伍构成较合理、承担优势较明显	10~5分
经费预算合理性	工作基础不扎实、研发能力不强、研发队伍构成不合理、承担优势不明显	4~0分
	预算与筹措方案合理、自筹配套资金有保障	10~8分
	预算与筹措方案基本合理、自筹配套资金基本有保障	7~4分
	其它	3~0分

目运行的科学规律,对项目运行缺乏理解,浪费了管理资源,导致计划管理的科学性、公正性和效率受到严重影响。

2.2 项目评审不够客观

目前,申报科技部门的所有符合指南要求的项目都是采用一套相对客观的评价指标(表1),设置客观评价指标主要是考虑评分高低直接影响项目的立项。之所以说是相对客观,是因为对参加计划咨询、实施和管理的专家缺乏有效的监督和制约机制。一是评审专家主要来自高校、科研院所、企业等单位的专家,多数同属一个地区、一个领域。虽然会采用回避原则,但是专家之间、单位之间的领域合作却是不可控的,难免会出现人情因素导致评分存在不公正。二是评审指标过于主观、宽松,不够具体,加上专项类型多,项目实施的目的不统一,侧重点不一致,综合考核的难度较大。三是评审指标中含有财务评价指标,财务专家参与不够,技术专家不能给予合理的评价。因此,由主观性造成的评审的不公平,迫切需要改革。

2.3 项目管理分散

在实际的项目管理中,管理分散、沟通不畅、解决时效无限期是目前最大的问题,主要原因有以下几点:一是因领域及专业问题,分为几类专项,项目管理会涉及多个处室;二是所有涉及计划任务或经费的调整均需要通过计划处和条财处;三是科技项目管理具体工作均由下属事业单位直接承办,但下属事业单位无决定权;四是在目前现行的管理办法中,项目中的变更负责人、经费科目调整等问题都需要分管领导签字同意。例如,当承担单位申请变更合作单位,承担单位咨询具体承办过程管理的事业单位,事业单位只能向分管处室如实反应实际情况,反复几次直至确定解决方案,通知承担单位递交申请报告给归口部门,再上报分管处室,按管理办法报分管领导批准后,反馈给计划处,计划处联系后台处理,最后将处理结果反馈给承担单位;若合作单位调整的过程中涉及到经费调整,还需与条财处、经费管理中心协商处理。项目管理过程的流程见图2。

2.4 验收管理不完善

项目验收主要是采取会议验收和现场验收。邀请相关行业专家依据项目任务书的任务指标对其完成情况进行评审,出具验收意见,完成网上程序即可算项目结题,网上程序流程图见图3。目前该验收程序主要存在的问题有:一是网上系统没有单独的验收申请程序。因网上验收报告必须上传专家组名单和验收意见,但各分管处室均是先收纸质材料才

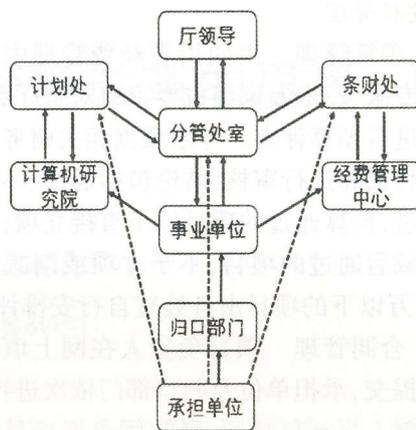


图2 项目管理过程流程图

能组织验收会,验收报告只能会后填写,不符合现在的全网上操作、有痕迹可查的要求。二是没有网上验收评审程序。会议验收后,只能通过纸质材料到各个处室办理操作,不符合现在无纸化操作要求。三是在验收报告中,未对取得的成果分割出来,无法对整个四川取得的成果情况进行统计,不利于成果转化。四是项目的办理结果只有一种通过验收。对于项目任务未完成或者因不可抗力因素未完成的任务,只能延迟验收或者整改后再次验收,最终结论通常都是通过,对项目承担单位和归口部门毫无警戒。五是对结题后的项目未继续追踪管理,也未对取得的成果和效益进行跟踪统计,同时还缺乏对承担单位执行情况好坏的评价机制。

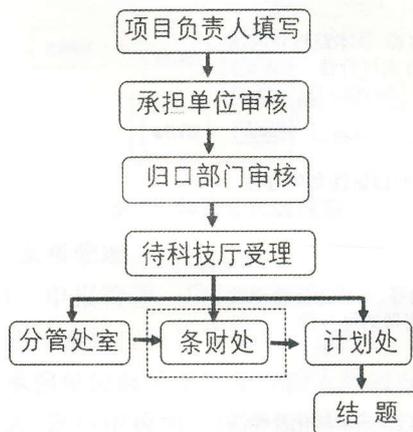


图3 验收结题流程图

2.5 管理办法不够完善

目前科技计划的管理办法众多,但是执行标准不一,经常做项目管理的人员也无法判断究竟适用哪项制度,因此没有得到很好的贯彻和执行。另外,管理过程中存在一些空白,没有明确的规程,导致个别科技计划管理环节无章可依;项目管理分散,各个业务处室缺少沟通,管理部门未能及时有效的了解项目执行情况。

2.6 项目绩效考评缺失

四川省尚未开展过科技绩效评估工作,一些部门进行小范围的内部评估,或者干脆有意规避绩效评估工作。一般项目通过验收之后便意味着全部作业已完成,这使得部分需较长时间才能测试效果的项目在短期内就被定性,同时也使得经验总结工作无法有效开展,不利于科技投入的绩效水平,自然对于执行好的项目,且需要进一步财政资金支持的项目也没有后续支持的连续性。

3 加快四川科技计划项目管理改革的措施建议

3.1 完善科技计划管理体系

通过项目管理平台、项目管理制度、绩效评估等完善科技计划管理体系,加强科技计划项目全过程管理,提高科技项目管理效率。

3.1.1 项目管理平台 一是完善科技计划项目评审方式。进一步规范科技计划项目评审工作,修订评审工作程序,构建项目评价指标体系,实行专家、管理部门、承担单位“背靠背”的评审模式,同时专家和行政人员回避评审、咨询专家随机抽取等制度,针对大项目开展网络视频评审,增强项目评估的科学性、合理性,确保立项评审的公开、公平、公正。二是完善结题验收程序。在系统中单独增加验收申请,确认之后才能填报验收书。项目验收专家组在审阅资料、听取汇报、实地考察、观看演示、提问质询的基础上,按照通过验收、不通过验收或结题三种情况形成验收结论。按期保质完成项目任务书确定的目标和任务,为通过验收;因非不可抗拒因素未完成项目任务书确定的主要目标和任务,按不通过验收处理;因不可抗拒因素未完成项目任务书确定的主要目标和任务的,按照结题处理^[2]。三是增加查询统计功能。目前的项目管理系统中对项目的申报、执行情况仅有浏览功能,对各类项目的统计、分类功能没有权限,导致管理人员要不断的查阅核实需要验收的项目,工作量非常大。四是成果登记。加强对科技计划项目执行情况的问责问效,将已结题项目所形成的研究成果进行登记,及时推广转化。

3.1.2 科技管理制度 一是研究制定一批新的规章制度,保证立项管理、实施管理、经费管理、结题管理、绩效管理过程管理中存在的问题均有章可依,可制作成标准的流程管理图,管理者、执行单位、负责人一目了然,避免多头咨询,多个标准;二是继续简化和完善项目申报、评审、结题等工作程序,提高科技项目立项的透明度和办事效率,使科技计划项

目管理更加科学化、规范化、制度化。

3.1.3 创新绩效评价 一是积极进行绩效评价改革。彻底改变自己评价自己的模式,积极树立第三方绩效评价理念,委托中介机构对每年的科技投入进行科学有效的绩效评价工作,建立科技计划项目绩效评价模型,在最大程度上保证评估结果客观、公正、合理、透明^[3]。二是将绩效评价工作常态化。建立每个项目的绩效评价机制,在项目执行过程中,结合自查、抽查、验收等环节推进绩效评估工作常态化。

3.2 引入第三方机构

第三方科技计划项目管理制度中,第三方指的是区别于第一方政府、第二方项目承担方的具有专业资质的科技中介机构。评估机构一般需要具备专业化的评估队伍,且需保证人员在专业上的分布与科技评估业务范围相适应。同时,评估机构应建立有一定规模的评估咨询专家库^[4]。政府可通过购买服务来委托第三方机构完成对科技计划项目的管理。

3.2.1 改变“两张皮”问题 科技计划项目第三方机构减少了项目主管部门对科技计划项目的行政干预、减轻项目主管部门的项目管理负担、加强项目管理的专业性,提高项目管理水平。政府部门不再直接管理项目,依托专业机构进行管理,改变了过去既当“运动员”又当“裁判员”的局面^[5]。专业机构负责包括受理申请、评审、立项、实施过程管理和结题验收等过程管理,政府部门主要负责研究制定管理制度、编制发布年度项目申报指南、监督专业机构的决策管理等。为了客观和公正性,立项和验收工作也可以不由同一家机构独立组织开展。专业机构的设置有多种模式,具备条件的科研管理类的下属事业单位也可成立专门的部门承担专业机构职能,同时鼓励具备条件的社会化科技服务机构参与竞争。除涉密信息外,所有信息向社会公开,接受社会监督。

3.2.2 改变管理分散问题 之前因涉及处室、领导较多,导致项目在实施管理过程中时效延长,采用专业管理机构就可避免此问题。具体的操作流程见图4。当项目出现预算调整、合作单位变更等问题时,承担单位可直接打报告到专业管理机构。专业管理机构根据管理办法判断问题大小,如只是部分调整可直接进行批复调整,并到政府部门备案;如调整事项较多,涉及到经费,专业机构研究后形成意见,或由专业机构直接提出意见,报委托部门审核后批复调整。显而易见,在这个过程中,只涉及了承担单

位、专业管理机构及政府部门,避免了多头咨询、多头推诿等情况,同时审批程序减少,执行力加强。

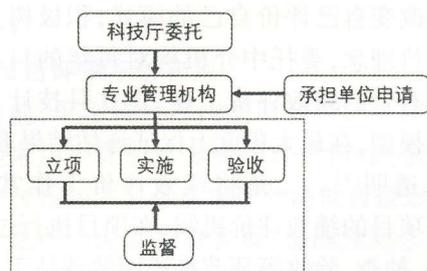


图4 改变后的管理流程图

3.3 引入科技信用管理机制

科技信用是指从事科技活动的人员或机构的职业信用,是对个人或机构在从事科技活动时遵守正式承诺、履行约定义务、遵守科技界公认行为准则的能力和表现的一种评价^[7]。建立科技计划管理信用制度,其目的是引进“信用管理机制,补充和完善科技计划管理体系”。强化信用管理,重点加强对项目承担单位、项目负责人以及参与项目管理和实施的评审咨询专家、第三方机构等4类主体的信用监管,确保科研项目改革管理的创新举措落实到位。

3.3.1 优化项目负责人、项目承担单位信用记录管理 在申报项目竞争激烈的情况下,负责人、承担单位为了项目立项,往往要投入大量的精力,在项目立项后的实施阶段却变得松散,积极性不高。虽然现在科技管理平台上引用了信用记录,但是并未建立相关的使用机制。通过优化信用记录,建立科技计划信用数据库,将各类计划项目执行情况纳入科技信用考核。在计划项目评审中,对于执行情况良好、诚信度高、按时结题验收的项目承担单位给予加分奖励;反之则将项目执行情况差、诚信度低、无法按时结题、企业破产等情况的承担单位列入“黑名单”,使拥有不良信用的项目负责人、承担单位无法申请下一年度的科技计划项目,并实行信用记录常态化。

3.3.2 建立专家信用管理模块 目前,在项目评审、中期监理、考察、验收中均有专家参与,为保证专家组评审工作的公正性、客观性和准确性,明确要求每位专家完全以个人名义参加项目的评审工作,不掺杂个人人情因素。建立信用管理模块,评审专家一旦参与申报科技项目,自动形成专家信用档案,包括专家从事科技项目的研究成果、推广成果、知识产

权保护、项目义务履行情况等。专家参与项目的评审,也会将参与评审的项目及评分情况记入档案,专家若未认真履行评审职责,灰色记录会增加,这些都进入专家信用档案中。信用值要反馈运用到立项评审程序中,作为安排科技计划项目的重要依据。

3.3.3 对第三方机构进行评估 第三方专业机构全程参与科技计划项目的实施等过程,掌握了科技计划项目的进度、执行情况及形成的成果等,应定期梳理项目总体执行情况,形成执行情况报告,以及进一步完善实施工作的意见和建议,通过书面或会议方式向委托部门报告,为科技计划项目管理工作提供支撑。委托部门全程监督第三方机构对科技计划项目的管理,同时进行年度评估,如存在重大事项不报告、不备案、不按时提交进度报告等情况,进行信用记录,直至不合格择优选择另外的机构进行管理。

4 结语与讨论

综上所述,科技计划管理改革是一个长期的系统工程,各级科技管理部门都要在实施过程中不断总结、调整完善,积极采取切实有效的措施,辅以配套政策支持,尽快建立符合市场经济和科技自身规律,符合四川省实际情况的全新科技计划管理模式。另外,本文研究的范围较窄,具有一定局限性,下一步应更广泛征求与吸纳省、市、县各级科技管理者和相关部门工作人员的经验启示,并尝试站位更高,从科技管理决策者的角度出发,进行深入研究及探索。

参考文献:

- [1] 卢燕. 加快福建省科技计划和项目管理改革的思考[J]. 漳州职业技术学院学报, 2013(3): 101-104.
- [2] 科技部财政部关于印发《国家重点研发计划管理暂行办法》的通知[Z]. 科技部, 2017.
- [3] 马宁. 泰安市科技计划项目管理问题研究[D]. 山东: 山东大学, 2013.
- [4] 任芳芳. 国家科技计划项目实施中第三方评估机制的探索[J]. 管理观察, 2016(22): 9-11.
- [5] 钟春云. 科技管理深改: 政府不再直管项目建立统一科管平台[N]. 当代广西, 2015(24): 43.
- [6] 王明明, 钱坤. 科技计划项目的第三方评估咨询制度研究[J]. 中国科技论坛, 2008(3): 7-11.
- [7] 徐华. 中国科技信用体系建设研究进展[J]. 发展战略, 2008(4): 10-12.