

第三方监督的探索性选择

北京市科学技术委员会党组成员、纪检组组长 郑宇

党的十八大以来,中纪委监察部和各级纪检监察机关认真贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,全面履行党章赋予的职责,转职能、转方式、转作风,调整内设机构,聚焦中心任务,突出主业主责,强化监督执纪问责,不断开创党风廉政建设和反腐败斗争的新局面。作为北京市委派驻北京市委的纪检组,如何结合科技管理特点,加强权力监督,构建决策、执行、监督相互制约相互协调的现代科技治理体系,就成为亟待破解的重要课题。

在“三转”的新常态下,我不再分管北京市委的任何业务工作,一心一意聚焦党章赋予的职责,切实履行监督职责。为此,驻委纪检组就具有了独立于北京市委业务职责范围的“第三方”监督者身份,承担起在北京市委业务职责范围基础上的监督任务。为实现有为监督,驻委纪检组加强研究,充分借助现代科技,探索针对北京市委业务职责范围的监督手段——廉政风险信息化综合防控平台。

一、坚持问题导向,加强功能整合,不断凸显风险防控的核心作用

在调研分析的基础上,我们发现当前的监督工作面临许多问题和困难,比如:监督力量薄弱,难以发现关键问题点,也难以形成对总体态势的分析判断;监督干部现有专业知识不足,难以覆盖整个科技行政管理领域;各业务系统的信息化建设立足于满足自身基本需求,开发技术差异化,数据结构较为复杂,抽取的监察数据容易出现张冠李戴、遗漏等问题,影响监督信息的研判;原有电子监察范围延展度较差,内容较为单一,仅仅停留在网上审批的环节,存在一些盲区等。针对上述难题,我们坚持问题导向,在注重顶层设计的基础上,以平台建设为契机,着力破解科技领域廉政风险信息化建设的深层次问题。

在推进平台建设过程中,我们借鉴了原有的“北京科技项目管理”、“北京市科技奖励评审网络工作平台”、“北京市自然科学基金网络申报系统”、“科技专家数据库平台”4个基础平台,从中抽取数据,将其纳入线上实时监控。我们将重点领域和关键环节的首批24个风险点全部纳入平台监控范围,设定权限、规避风险,使这一平台具有实时监控、预警纠错、绩效评估、统计分析、信息服务等功能。在功能架构上,以三道防线创新机制,破解风险防控实操难题。平台包含三大子系统:1.预警处理系统(微观及时性监察)。该系统依托风险监察点,对业务系统的线上操作实施自动监控,将发现的问题、异常推送预警给业务处室处理,纪检部门可以全程监督。2.风险防控系统(宏观根本性监察)。该系统汇聚线上监控发出的预警和纪检部门线下监督检查发现的问题和信访投诉反映的问题,建立风险量化评估模型,呈现风险分布,帮助我们锁定重点。3.监督决策系统。该系统具有数据挖掘分析、监督防控台账等功能,为决策提供了科学依据。

在业务架构上,平台在划分权限的前提下,同步为北京市委党组、行政领导班子、纪检组和业务处室提供服务(划分权限)。业务处室使用平台掌握并处理本部门的问题,履行自我监督职责;纪检组以抽

查的方式突出日常的监督的再监督,根据问题性质和严重程度,通过建立预警风险听证和预警问题约谈制度,体现执纪和问责。与此同时,平台以数据分析为基础,为委领导的管理和决策工作提供支持。

二、依托信息技术,强化监督成效,为提升有为监督科学化水平提供有力支撑

1.采用“1+N”模式监督预警,自动发现问题。“1”指平台预警处理系统,“N”是指北京市委随着改革的推进而不断延展变化的业务系统。平台对业务系统的监督依托风险监察点,预警处理系统则通过管理模块加载风险监察模型,监控业务系统的运行过程数据,针对发现的问题和异常,通过处理中心模块推送预警。针对不同的业务系统,可以加载不同的风险监

察点,不断延展监督的业务系统范围,对于纳入监督的业务系统,风险监察点可以增加、变更。对科技计划的监督,设置的风险监察点覆盖了立项、实施以及验收结论各个环节。

另外,风险监察点不局限于对单个课题进行逐环节的监督,实现了多个课题、不同主体间的关联和更深层潜在问题也可以通过构造复合型监察点,以统计规律和结果分析的方式进行挖掘和监察。平台通过对科技计划等上网运行的科技管理业务实现全程动态监督,实现被动为主动,以信息化手段破解少数人监督多数人的难题,实现了监督方式转变。

2.落实监督与再监督,有效处理问题。一是体现在预警处理流程的实现方式。监测点发出的预警推送给相关业务处室进行处理,体现的是业务处室的自我监督;我们根据需要对特定预警的处理过程进行督办,由相关业务处室进行结果反馈,以此实施再监

督。二是体现在过程留痕再监督。业务处室对该预警的处理情况,以及针对我们督办提交的督办反馈,都在平台中过程留痕,满足了我们查看处理过程历史痕迹、掌握进展和结果进行再监督的需要。三是体现在统计规律再监督。随着监督范围的逐渐全面、深入的扩展,风险监察点预警数量会随之增多,我们在对预警个案进行关注的同时,我们需要掌握哪些部门预警多、哪类问题预警多等统计类信息。平台据此为我们提供系统分析、单位分析、相关分析等功能,便于我们掌握各业务系统、业务处室以及不同风险监察点的预警数量分布,发现监督工作重点,进行有针对性的再监督。

3.廉政风险量化评估,深入分析问题。通过对比单位预警数量分布和风险分布,我们发现预警数量较多的部门其廉政风险可能相对较低。不同风险点发出的预警,在问题性质、影响范围和处理结果等方面

各有不同。风险防控系统内置风险量化评估模型,针对上述方面进行关键维度风险量化计算,将定性的问题预警转化为量化的风险值,统一量化便于横向对比,点面结合,全面覆盖线上线下廉政风险,同时以数据分析统计、量化评估等手段,发现监督重点,提高监督防控工作的有效性和针对性。对于线下业务以及体外循环的问题,平台为纪检部门监督检查以及信访投诉反映问题的信息采集入口,这些问题同样也会进入风险防控系统,会同风险预警进行统一分析,使廉政风险监督更全面。

4.服务领导决策,实现管理优化。实践证明,推动北京市委廉政风险信息化综合防控平台建设,既是落实监督责任的重要载体,更是服务于委党组、行政领导班子科学决策、优化管理、落实主体责任的有效抓手,以“制度+科技”的手段,构建北京市委惩治和预防腐败体系。

通过建立监督防控台账,对廉政风险和监督防控情况摸底数、控总盘,可以较好回答以下问题:目前北京科技管理工作的成效如何;对线上业务系统实现自动监控的结果,在总的风险点中占多大比例;当前监督工作在广度、深度上总体控盘情况如何,相较于上一年、上一季度有哪些推进;“制度+科技”在哪些方面得到了有效结合等等。

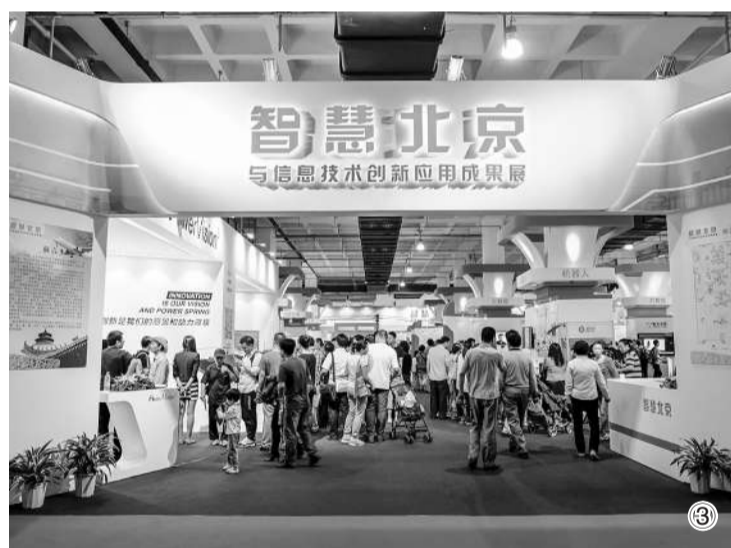
我委履行“两个责任”,上述问题必须随时掌握。通过分级分类管理风险点,将监督防控方式分为“监督平台监控”、“业务系统防控”、“专人监督防控”、“制度防控缺失”等不同等级,理清各类监督防控级别对应风险点在总风险中的比例情况,以及年度、季度的变化情况等,为委领导把握监督防控工作总体态势、掌握全委科技计划执行情况提供了决策依据,助推风险防控工作实现科学化管理。

三、再接再厉,打造廉政风险信息化综合防控平台升级版

下一步,我们将在北京市委领导的大力支持下,在各业务处室的配合协助下,进一步完善和推进廉政风险信息化综合防控平台建设,努力实现科技计划全要素、全流程、全方位监控。

继续扩大监督范围。我们将科技经费的管理使用情况、技术合同登记、行政许可事项等纳入线上系统,拟借鉴浙江科技厅的管理办法,要求承担单位每半年上报送经费使用管理,提醒承担单位增强对经费使用的廉洁自律意识。我们还拟增加项目审计报告上线功能,供委领导和纪检部门随时查阅。搭建监督防控台账,分级分类管理风险点。进一步理清各类监督防控级别对应风险点在风险总盘中的比例,努力实现监督工作的科学化管理。加强相关制度建设,为制度插上科技的翅膀。实现“制度+科技”的叠加优化效应,通过科技手段的应用,让原有制度“活”起来。

同时,建立预警风险听证制度和预警问题约谈制度等,根据预警的不同性质和立行立改情况,经分析研判后,采取听证和约谈的不同方式,回应预警问题。优化完善功能,打造便捷好用的平台系统。按照“用得好、离不了”的设计,不断改善用户操控和监督的便捷性、时效性,确保平台运行的安全、平稳和流畅。



①纳米、农业等科技成果落户北京展示
②观众现场体验新型交互动漫
③“互联网+”正在让北京变得更“智慧”
④观众正在观看自动书法机器人表演

打破机制束缚,激发科研人员创新热情

解读《北京市科技计划项目(课题)经费管理办法》

柯文

2015年5月21日,北京市财政局(以下简称市财政局)、北京市科学技术委员会(以下简称市科委)联合修订、并发布了《北京市科技计划项目(课题)经费管理办法》(以下简称《管理办法》)。本次《管理办法》的修订重在打破束缚创新的科技经费管理机制,激发科研人员创新热情。日前,市财政局、市科委从修订背景、改革亮点、推进落实三个方面对《管理办法》进行了解读。

一、修订背景

《北京市科技计划项目(课题)经费管理办法》(京财文〔2010〕1842号)(以下简称“1842号文”)在北京科技经费管理中发挥了重要作用,切实保障了各项科技工作的落实与推进。然而,随着国家和地方科技体制改革的深化,科研人员关于经费管理改革的呼声越来越高,并集中体现在未能充分体现科研人员劳动价值和经费使用自主权低两个方面。

2012年9月23日,中共中央、国务院印发《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》(中发〔2012〕6号)要求完善科技经费管理制度;2013年11月12日,十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究的共性技术研究的支持机制;2014年3月3日,国务院颁布《关于进一步加强中央科研项目和经费管理的若干意见》(国发〔2014〕11号)对科技经费管理的改革提出了若干建议,并要求各部委、各省市根据实际情况研究落实;2014年4月14日,北京市人民政府印发《北京技术创新行动计划(2014—2017)》(京政发〔2014〕11号)提出充分发挥项目承担单位在经费管理方面的决策自主权。

为了落实国家和北京科技体制改革相关政策,回应科研人员关于经费管理改革的呼声,市财政局、市

科委对1842号文进行了联合修订。

二、改革措施

《管理办法》共七章二十一条,包括五个方面的改革举措:

措施一:扩大劳务费支出范围

《管理办法》第十一条第九款:劳务费是指在项目(课题)实施过程中支付给项目(课题)组成员、项目(课题)组临时聘用人员等的劳务性费用。项目(课题)组临时聘用人员的社会保险补助纳入劳务费科目中列支。财政供养人员不得列支劳务费。劳务费的开支标准参照国家及北京市有关规定执行。承担单位需建立完备的劳务费分配制度,编制预算时应提供劳务费分配方案。

针对问题:科技计划项目(课题)经费投入中存在的“重物轻人”的现象。

优化方向:一是扩大劳务费可列支的人员范围,除财政供养人员外项目(课题)组成员可以列支劳务费;二是扩大劳务费可列支的内容;临时聘用人员的有关社会保险补助可以在劳务费中列支。承担单位需建立完备的劳务费分配制度,编制预算时应提供劳务费分配方案。

措施二:优化间接费用管理

《管理办法》第十二条:间接费用是指项目(课题)承担单位在组织实施项目(课题)过程中发生的无法在直接费用中列支的相关费用。主要包括项目(课题)承担单位为项目(课题)研究提供的现有仪器设备及房屋、水、电、气、暖消耗,以及有关管理费用的补助支出等。其中绩效支出是指承担单位为提高科研工作绩效安排的相关支出。

间接费用实行总额控制,根据承担单位性质,按照不超过项目(课题)经费中直接费用扣除设备购置

费后的一定比例核定,具体比例如下:

- (1)财政补助事业单位不超过15%;
- (2)经费自理事业单位、企业不超过20%。

间接费用中的绩效支出不得超过直接费用扣除设备购置费后的5%。

间接费用按项目(课题)统一核定,由项目(课题)承担单位纳入单位财务统一管理,统筹安排使用。承担单位应当明确间接费用的管理制度,合规合理使用间接费用,结合一线科研人员的实绩,公开、公正安排绩效支出,体现科研人员价值,充分发挥绩效支出的激励作用。项目(课题)承担单位不得在核定的间接费用以外再以任何名义在项目(课题)经费中重复提取、列支相关费用。

针对问题:原1842号文中间接费用5个二级科目的设定过于繁琐,相关人员难于把握各个二级科目的列支范围。

优化方向:一是简化间接费用二级科目,将间接费用5个二级科目减少为1个(绩效支出);二是间接费用比例由三类调整为二类;三是间接费用由承担单位财务统一管理,统筹安排使用。间接费用对承担单位消耗的间接成本予以补偿,是科技计划经费管理理念的重大转变;间接费用由承担单位统筹安排使用,增强了承担单位的管理手段和调控能力。

措施三:下放经费调整权限至承担单位

《管理办法》第十六条第三款:项目(课题)总预算不变的情况下,直接费用中的材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、其他支出预算如需调整,项目(课题)组和项目(课题)负责人根据实施过程中科研活动的实际需要提出申请,由项目(课题)承担单位审批,市科委或相关主管部门在中期财务检查或财务验收时予以审核。差旅费、会议费、国际合作与交流费三项之间可调剂使用,但不得突破三项支出预算总额,总额若调减可按

上述程序调剂用于项目(课题)其他方面的支出。设备费、劳务费、咨询费预算原则上一般不予调增,如需调减可按上述程序调剂用于项目(课题)其他方面的支出。间接费用预算不得调整。

针对问题:项目(课题)在实施过程中面临着多种不确定性。

优化方向:一是设备费、劳务费、咨询费预算原则上一般不予调增;二是差旅费、会议费、国际合作与交流费三项之间可调剂使用,但不得突破三项支出预算总额;三是材料费、测试化验加工费等5个科目如需调整,项目(课题)组和项目(课题)负责人根据实施过程中科研活动的实际需要提出申请,由项目(课题)承担单位审批,市科委或相关主管部门在中期财务检查或财务验收时予以审核。

措施四:完善结余资金管理方式

《管理办法》第十六条第五款:对于参加了市财政预算评审的项目(课题),按要求完成任务目标并通过验收,且市科委对承担单位信用评价好的,项目(课题)结余资金由承担单位按规定在项目(课题)结束后一定时间内统筹安排用于科研活动的直接支出。

其他结余资金全部收回,按照北京市财政性结余资金管理有关规定执行。

针对问题:结余资金全部收回无法保证科研工作的有序开展,还会导致突击花钱等不合理使用经费的现象。

优化方向:对于参加了市财政预算评审的项目(课题),按要求完成任务目标并通过验收,且市科委对承担单位信用评价好的,项目(课题)结余资金由承担单位按规定在项目(课题)结束后一定时间内统筹安排用于科研活动的直接支出。

措施五:完善资金结算方式

《管理办法》第十六条第二款:科研院所、高等学校等事业单位承担项目(课题)所发生的会议费、差旅

费、材料费和测试化验加工费等,按财政部门相关规定实行银行转账或“公务卡”结算;企业承担的项目(课题),上述支出也应当采用非现金方式结算。

针对问题:部分科研人员出现违规使用经费现象。

优化方向:贯彻落实国发11号文件精神,完善资金结算方式,实行痕迹化管理,采用银行转账、公务卡等非现金结算方式。

三、推进落实

经费改革是科技体制改革的重要组成部分,为贯彻落实《管理办法》,市财政局、市科委将从以下三个方面推进工作:

一是加大宣传。通过新闻媒体、政策宣讲等多种形式的宣传《管理办法》,确保专业机构、承担单位的相关人员充分了解政策,特别是改革的亮点内容。

二是完善科研信用评价体系。承担单位和科研人员的信用将作为结余经费是否可以留用的依据,按照国发11号文的精神,未来还可能作为间接费用列支的依据,因此完善的科研信用评价体系的建立是十分必要且迫切的。市财政局、市科委将在《北京市科技计划管理相关责任主体信用管理办法(试行)》的基础上,不断完善科研信用评价体系建设,将信用管理贯穿科技计划管理的整个过程,关联各个相关主体。

三是协助并监督承担单位内部控制制度建设。本次经费管理改革的一个突出特点是强化了承担单位的法人责任,如要求其建立完备的劳务费分配制度、间接费用管理制度、审核预算调整,安排结余经费使用等。为此,市财政局、市科委还需要协助并监督承担单位加强内部控制制度建设,以保证其具备相应的管理和监督职能。