



视觉中国供图

# 加快科研经费管理法治化进程 协调支配自由与严格监管之间的关系

## 聚焦科研经费管理②

◎狄小华

党的十八大以来,为进一步提高科研产出效益,国家出台了一系列调动科研人员积极性、释放科研创新活力的新规。最新公布的《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》,从7方面提出25条“硬核”举措,为科研经费“松绑”,赋予科研人员更大的科研项目经费管理自主权。与此同时,国家加大了科研经费管理腐败的惩治力度,十九届中央纪委五次全会明确将科研管理腐败问题作为2021年反腐工作的重点。

然而,巨额科研经费通过各种项目落入课题依托单位的财务账目,并由课题组或科研人员自由支配,如何避免科研经费成为“唐僧肉”被争抢和蚕食,仍是摆在我们面前的严峻课题,深化以法治方式协调科研经费支配自由与严格监管之间的关系仍是工作的重点。

### 科研经费管理仍是腐败高风险领域

课题制是我国科研管理的主要方式,按公平竞争、择优支持原则确立科学研究课题,以课题为中心、课题组为基本活动单位进行课题组织、管理和研究。课题制实施初期,过于管理粗放,加上课题经费补偿不到位,课题依托单位得“靠课题吃课题”,各种管理违规也就不足为奇。

从2006年到2014年,经费管理规范虽然越来越多、越来越细,但因没有考虑科研经费的特殊性,导致科研经费的支配自由与财政经费的严格监管难以兼顾。面对日益激烈的排名竞争,为了鼓励科研人员多获得课题,承担主要监督职责的课题依托单位,对科研经费多采取既宽又松的管理,导致严格的管制制度被架空,科研人员滥用科研经费现象频繁发生。随着国家反腐力度的加大,课题管理部门和课题依托单位出台了一系列科研经费管理措施,在新时代国家重大科技规划制定实施过程中,应当高度重视和充分发挥监测评估的保障作用,同步或超前研究谋划监测评估问题,有力提高规划制定质量,真正强化监测评估实践,助力增强实施成效。为持续改进相关监测评估工作,不断提升监测评估能力水平,建议做好以下几方面工作。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金

管理等政策的若干意见》,随着以“简政放权、放管结合、优化服务”为内容的改革和创新科研经费使用和管理方式的推进,科研经费管理腐败治理取得了进展,科研人员创新活力得到了释放。但腐败治理是一项长期而艰巨的任务,随着科研投入的持续加大,科研经费管理依然是需要关注的腐败高风险领域。

科研经费管理腐败风险主要存在于课题申报、科研实施和成果转化三个阶段。在申报阶段,主要表现为滥用课题管理权力为自己或他人非法获得科研项目,具体表现为重复、虚假申报课题以套取科研经费,或以泄露秘密等方式帮助他人获得科研项目,涉及贪污、行贿、受贿等罪名;在科研实施阶段,主要表现为违反经费管理规定,滥用经费自主支配权,在项目转包、采购、出差等环节,通过“虚假合同”“虚假账目”“虚假发票”套取科研经费;主要涉及贪污、挪用公款等罪名;在成果转化阶段,主要表现为滥用经费管理、企业管理职权,在知识产权不清、转化公司属性或股份不明等情况下,涉嫌实施贪污、职务侵占、挪用资金等罪名。

### 科研自由权和经费管理权平衡

自由支配科研经费是科研创新的内在要求,而依法监管财政性质的科研经费则是相关行政机关的法定职责。如何平衡科研自由权利和经费管理权力,协调科研人员、依托单位和行政管理部利益,始终是治理科研经费管理腐败的重点和难点。

第一,自由保障与监督约束存在矛盾。科研自由是科研创新的前提条件,科研人员自由支配科研经费是科研自由的应有之义。然而,世上从来没有绝对自由,科研人员的经费支配自由必须符合经费管理规范,并要通过个人自律、科研共同体自治和行政管理部门监管来防止权利被滥用。科研人员与课题依托单位实际上是利益共同体,在行政放权的进程中,由于相关配套改革如经费补偿、科研自治等不到位,因此课题依托单位自治意识不强、能力不足,以及科研人员风险意识缺乏和规范意识不强等问题依然存在。

第二,行政管理与科研服务冲突。课题依托单位的财务、科研等部门,既是科研行政管理部,又是科研自治的具体落实部门。近年来,虽然各级部门三令五申强调科研服

务,并开始实施财务助理等制度,但基于管理成本、管理效率考量,不仅临时聘用财务人员变动频繁,提供具体预算指导人手不足,而且科研共同体在倡导科研诚信,促进经费使用规范等方面作用有限。同时,在加大行政问责的大背景下,行政管理人员为了降低自身风险,也会理性地选择“严格管理”。这也是上面不断加大放权力度,而这些利好政策在有的单位却迟迟落实不到位的原因所在。

第三,科研保障与科研激励失衡。国家不仅保障科研人员的科研自由权,而且为国家所需的科研项目提供资金资助,同时对优秀的科研成果给予奖励,然而在执行过程中却面临诸多问题。以高校教师为例,与专门从事科研的专职人员不同,作为科研主力军的高校教师承担着教书育人、科学研究、社会服务三重任务。而现行工资并没有充分体现高校教师科研的劳动报酬,目前的课题提成绩效分配虽然具有一定的智力补偿作用,但不能真正体现按劳分配原则,更难调动绝大多数教师的科研积极性。

### 治理科研经费管理腐败的法治化路径

为解决上述问题,深化以法治方式协调科研经费支配自由与严格监管之间的关系,结合政府“放管服”改革和社会诚信体系建设,建立以信任为基调,个人自律为基础,学术自治为重心,行政监管为保障的科研经费管理法治化路径,真正形成依法治理科研经费管理腐败的机制。

首先,针对科研人员自律不足、课题依托单位自治不到位问题,需进一步强化单位自治,个人依法自律。高校、科研院所等学术共同体依法享有高度自治,既承担着落实上级行政部门对科研经费的管理任务,又担负监督、服务科研人员的具体职责。落实科研经费管理中的自治,重点要解决科研人员在制定科研管理、报销等规范性文件中的话语权,发挥他们在失信行为惩戒及科研维权方面的作用。而强化科研人员依法自律,则要通过完善科研法律服务、强化课题申报法治宣传、细化课题管理风险警示等,培养他们的法治意识,提高他们的腐败风险意识。

其次,需健全和完善科研人员科研服务机制,让科研人员将有限的时间和精力能够集中用于人才培养和科学研究。一是健全和

完善科研课题预算编制服务机制。课题经费预算是否科学、合理,不仅直接影响到科研人员申报课题的积极性和课题申报的成败,而且是课题经费报销,甚至是纪检监察部门判断是否存在科研经费使用腐败的依据。为此,课题依托单位有必要建立专门的课题预算编制支持体系,以指导、帮助和监督申报课题的科研人员编制好课题预算。二是健全和完善课题经费报销财务服务机制,改变以项目聘用临时财务助理的做法,建立隶属财务或科研部门管理的稳定的专门的财务助理队伍,提高助理服务质量,并更好发挥财务监督作用。三是健全和完善科研成果转化机制。考虑到我国大学、科研院所数量多,专业门类杂,科研成果正处于快速增长期,而科研成果转化尚处于摸索阶段,可以分三步健全和完善我国科研成果的转化机制。第一步在具有典型意义的研究型大学设立科研成果转化基地;第二步设立直属高校和省属高校科研成果转化专门机构,以进一步整合科技资源,促进成果转化;第三步则在国家层面建立科研成果转化机构。

最后,完善科研人员科研权益保障,有必要建立以科研报酬为基础,科研奖励为补充的科研权益保障体系。一是明确大学教师的科研报酬,要区分专职科研岗和教学科研岗,并根据文、理、工科不同项目,按不同比例提取间接经费作为专职科研人员和教学科研人员的绩效工资。二是规范优秀科研成果的奖励。与科研获得劳动报酬不同,科研奖励主要是基于科研人员在科研活动中的突出表现或取得的突出成绩而给予的物质和精神鼓励。为避免不断加码的科研奖励,导致科研评价结果与利益的过度挂钩,在造成国家科研资源浪费的同时,还容易诱发科研腐败的发生。既要完善科研成果的评价,实现科研奖励的功能由鼓励多出成果向多出高质量成果转变,又要重视科研成果转化导向,建立科研成果奖励的研究一标准,避免重复奖励、多头奖励等乱象。三是立法明确成果转化权益分配。科研成果只有实现转化才能最终体现其价值,针对我国的科研成果转化率有待进一步提高的问题,要通过立法提高成果转化激励在整个科研激励中的比重,同时通过细化规定,切实解决科研成果转化面临的处置难、评估难和收益落实难等问题。

(作者系南京大学法学院教授)

# 提升监测评估水平,助力重大科技规划制定实施

◎赵正国

制定实施国家中长期科技发展规划(纲要、行动方案等)是我国发展科技创新事业的主要抓手和重要举措。国内外相关研究成果和实践经验表明,监测评估对重大规划制定实施具有重要意义。在新时代国家重大科技规划制定实施过程中,应当高度重视和充分发挥监测评估的保障作用,同步或超前研究谋划监测评估问题,有力提高规划制定质量,真正强化监测评估实践,助力增强实施成效。为持续改进相关监测评估工作,不断提升监测评估能力水平,建议做好以下几方面工作。

一是加快建立健全监测评估政策法规体系。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“十四五”规划)中将加强规划实施保障进行专章部署,并将加强规划实施监测评估作为完善规划实施机制的重要举措。这表明,加强监测评估既是“十四五”规划明确的重要任务,也是推动规划实施的主要抓手。事实上,近年来国家和地方出台的各项规划及配套政策中,都不同程度对健全政策规划

监测评估制度进行了部署安排,初步形成了较为完善的制度体系,为相关工作开展提供了一定的政策支撑。但从总体上看,监测评估的制度保障体系仍有待完善。对此,可推动将监测评估写入相关法律法规,强化法治保障;可加快研究出台监测评估具体办法或实施细则,强化政策指导;还可考虑研究出台监测评估标准指南等规范性文件,强化专业支撑。

二是深入开展监测评估理论方法研究。国家重大科技规划监测评估是一项牵涉十分广泛、专业要求非常高的工作,需要全面深入和科学规范的理论方法研究予以有力支撑。近年来,在科技部组织领导下,相继开展了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》实施中期评估和总结评估、《“十三五”国家科技创新规划》实施中期评估和总结评估等重大评估工作,积累了一定经验。但从总体上看,在监测评估理论方法研究方面仍存在很大短板。对此,可推动设立监测评估研究专项,持续开展相关重大理论问题研究;可考虑积极推动中外合作研究交流,大力引荐国外相对成熟的理论研究成果;还应特别重视对新兴技术条件下新评估模式和评估工具的研究,结合我国实际,

力求在监测评估模式创新和方法创新等方面尽快取得实质性突破。

三是大力支持开展第三方监测评估。一般认为,第三方评估是政府绩效管理的重要形式。党的十八大以来,第三方评估开始受到党和国家以及社会各界的普遍关注和高度重视。党中央非常重视评估工作,专门听取的有关重要工作评估报告中大多不同程度吸纳了第三方评估发现和建议。国务院和地方各级政府也非常重视第三方评估,积极利用第三方评估促进政府管理方式改革创新。不过,在国家重大科技规划实施监测评估方面,第三方评估虽有所开展,但远不充分。为此,一方面要在规划实施方面大力支持开展严格意义上的第三方评估,不断提高第三方评估的参与度和影响力;另一方面要积极推动第三方评估机构全面加强自身建设,不断提高评估能力、评估水平和评估影响;还要持续开展第三方评估质量提升行动,不断提高第三方评估的科学性、规范性和有效性。

四是积极推动监测评估信息公开。信息公开是推动政府工作、促进依法行政的重要手段之一。美国、欧盟等发达国家或地区重大规划实施的监测评估工作过程和各类评估报告等多数都公开发布在相关官方网站

上,可以便捷地获取。这可以使有关各方通过公开信息更加全面准确地了解相关规划实施缘由和进展情况,还有利于充分吸收社会公众的意见建议,助力相关规划的改进完善和实施推进。比较而言,我国国家发展规划的评估资料一般难以通过公开方式获取。鉴于此,可参照财政预算信息公开方式,将国家重大科技规划实施监测评估结果纳入政府法定主动公开内容,并加强督促考核,持续提升信息公开工作水平和内容质量。

五是及时推广监测评估典型经验。关于重大战略规划、重大政策等实施情况监测评估,国际国内已有部分成熟案例。例如,欧盟“欧洲研究与创新框架计划(2014—2020)”等重大规划的监测评估主要依靠欧洲研究与技术发展政策评估网络实施开展,在评估网络建设、标准制定、方法选择等方面进行了一些探索。我国脱贫攻坚第三方评估工作已连续开展多年,在评估机构遴选、支撑平台建设、评估任务实施、评估结果使用等方面积累了一些经验。鉴于此,可结合国家重大科技规划监测评估实际需要,系统梳理和科学凝练相关典型经验,并及时做好复制和推广。

(作者系中国科协创新战略研究院创新评估研究所副所长、副研究员)

## 观点热搜

◎赵璐

等级化、网络化、地域化是全球化的三种力量。多中心、多尺度、非同构是国家治理空间尺度形态的主要体现。国家尺度重组已成为欧美工业转型与危机管理的一种新空间生产策略,以提高国家机器的行政效率和全球竞争力。

### 空间再生产的载体正发生显著变化

全球化、区域化、本地化空间再生产的载体正在发生显著变化,并通过其间一系列连续或离散的时空联系,将全球—国家—地方之间的垂直尺度立体化。

一是形成了巨型城市区域和城市群。全球城市区域等战略性的次国家空间和全球经济竞争地理单元已成为国家治理空间尺度重构的重要地理目标和制度场所。城市作为网络存在于网络之中,巨型城市区域在全球化和区域化进程交互作用下形成,其强调经济、生态系统、基础设施建设的一体化,突破以往所强调的城市化经济范畴,并解构传统的城市中心化发展模式,通过都市区、城市群之间的多维网络联系,促进城市体系的多中心化和区域发展的再平衡。

二是形成了区域化集群和虚拟化集群。以参与主体多元化、组织机构开放化、行业领域跨界化、链接机制平台化等特征的区域集群,为全球经济时代的创新提供了绝佳载体。技术创新的系统化、创新组织的网络化、产业组织的虚拟化改变着各类要素的时空配置路径,社会经济活动由传统的规模集聚转向新型的网络集聚,且集聚规模大幅增加,加速推动基于传统地理空间集聚的区域重组,向基于网络空间和实体空间一体化集聚的“超空间”虚拟集群演化与发展。

三是形成了新兴产业空间和产城综合体。全球化产生新产业价值链,其引领的产业分工促使大都市产业结构调整,建立适应高新技术的新产业空间,并成为统领城市和区域空间重组的主导力量。其中,科技园区是新发展中成效最显著的空间组织形式。同时,新兴产业空间正由单一生产功能向城市综合功能转型,通过建立生产、生活、生态融合发展的产城综合体,以产促城、以城兴产。

四是形成了特殊经济区域和全球经济飞地。区域性自由贸易区、自由贸易港、出口加工区等国家参与经济全球化和促进经济发展的战略措施和政策工具,发挥着窗口与基地、先行地与试验场、增长极与示范区等作用。同时,发展起国家层面上的自由贸易区逐渐成为集经济、政治、外交、安全为一体推动高水平开放的重要举措。此外,境外经贸合作区、共建工业园区等全球化经济飞地也已成长为构建高效便利的国际价值链、产业链和供应链的重要载体。

### 四方面发力推进国家空间生产

国内大循环与国际双循环双轮驱动下,多元多维要素地理场所空间和虚拟网络空间交互作用,加速重塑经济产业空间组织模式,促进新国家空间和新发展格局的形成,并蕴含着巨大的发展新动能。建议从以下4个方面着力推进国家空间生产:

一是持续发挥国家体制的引导作用。正是由于地理场所空间和虚拟网络空间的耦合约束,需要在特定的时间和空间环境中,兼顾重视区域差异和区域内外作用,科学合理、系统规范地划分国家治理空间尺度,建立系统科学、规范统一的区域政策空间体系,培育具有竞争力的全球城市区域。应统筹推进更具流动性、承载力和弹性的新型基础设施体系、综合交通运输体系等现代化基础设施建设,全面提升各类社会经济发展载体在传统地理空间的物理连接性和在多重要素流动空间的“超空间”网络连接性。应统筹布局、科学分工,加快建设国际/区域科创中心、金融中心、物流中心、数字经济一体化空间再生产的门户枢纽,将城市节点和信息节点有效整合,不断强化资本、技术、人才、数据等要素的网络集聚效能,全面提升全球城市体系、全球创新网络、全球金融体系、全球经贸体系中的枢纽能级水平。

二是重视区域性地域组织的协调作用。城市区域多尺度空间具有反身性,其既是空间生产的产物,也是空间生产的源头。治理尺度的动态重构并与地理尺度相耦合是巨型城市区域治理尺度的本质。应充分利用府际协议、地方政府联席会议、城市间联盟、区域治理专门机构等具体机制,搭建多层次、多类型、制度化、权威性的跨区域协调组织体系,以柔性的尺度重构实现纵向对接、横向互联以及地理边界、行政边界、经济边界的良性耦合,有效解决巨型城市区域合作治理的困境,促进次国家区域开拓内生性发展潜力。应以超越国家的全球视野,健全网络化的协作各主体之间的利益联结机制,以保证网络化协作组织的有序运作。

三是强化网络化协作组织的枢纽作用。网络化协作组织是处于科层组织和市场组织之间的双边、多边及交错混合的中间组织形态,能够体现全球—区域—本地多维空间尺度下不同经济行为主体的合作与竞争关系。应充分发挥集群组织、联盟组织、行业协会等网络化协作组织的桥梁纽带和“织网人”作用,有效连接产学研介用等各类主体,建立更加开放的协同治理体系,促进产业链、创新链、价值链、供应链多链同构,实现跨主体、跨行业、跨区域的产业合作、技术合作、科技合作。应强化龙头企业、产业联合体、产业园区、产业集群等网络化产业组织载体平台的建设与发展,充分借助工业互联网以及数字化技术升级打造虚拟集群,打破产业发展的空间阻力与融合阻力,并适应网络结构的运行与演化,健全网络化协作各主体之间的利益联结机制,以保证网络化协作组织的有序运作。

四是坚持构建人类命运共同体的价值共识。全球化为经济提供增长动力的同时,世界多极化、文化多元化、社会信息化发展迅速。在德治与法治的全球“双管齐下”模式下,构建人类命运共同体价值共识,也是全球治理的基石。应坚持构建人类命运共同体价值共识,倡导合作共赢模式,推动建立开放、包容、透明的国际制度体系。应以人为本,重视以系统整体平衡和解决经济—社会—生态问题,重视决策统一性和执行灵活性的动态平衡。特别是在适应气候变化、极端气候灾害应急治理等议题中,应高度重视民众机动能力建设、信息和信息解读培训等。此外,人类社会、数字空间和物理世界“人—物”三元融合的新信息形态,带来区域治理和社会治理空间的尺度重构。应持续开展数字技能培训和转岗培训,提升全民数字技能和数字素养,培养创新型数字劳动力,避免结构性失业风险,并加强平台经济、零工经济等新型就业模式监管。

(作者系中国科学院科技战略咨询研究院副研究员)