

创新驱动看广东

让科技形象在阳光更加自信健康

广东实施「科技业务管理阳光再造行动」情况综述

广东现有的科技业务管理体制是在国家科技计划管理体系指导下,结合广东实际情况设立,以科技政策引导和科技计划项目扶持为主要抓手,并从产业领域、技术类别、科技计划类别等多方面形成的矩阵式科技业务管理体系。长期以来,在省委省政府的正确指导下,广东省科技计划管理工作紧紧围绕中心工作,充分发挥财政科技资金的杠杆作用,优化配置创新资源,推动广东科技创新工作不断取得新成效。为保证科技业务顺利实施,保障资金使用安全,提高资金使用绩效,广东省科技厅还制定了一系列的科技业务管理办法,规定了明确的项目管理流程,并于2007年率先在全国建成了“一站式、全流程”的项目管理信息系统——广东省科技业务综合管理系统,多次获得上级表扬。

但是,随着财政科研经费的持续增长,服务对象的日益多元,科技工作面对的社会诱惑也不断增加,原有的科技业务管理体系已不能完全满足广东科研管理的需求,暴露出一些漏洞,个别人员更是利用和放大了这些漏洞,引发腐败案件的发生。这些漏洞主要体现在对科研经费审批环节的管理不规范和监督机制不完善:一是权力制约机制不健全,部分岗位自由裁量权过大;二是存在重立项轻管理现象,科研项目经费监管不到位;三是信息公开不充分,信息化等先进管理手段应用不够;四是科研信用管理还不健全,失信成本过低。因此,急需对科技业务管理体系进行重大改革调整。

党的十八届三中全会颁布的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对“深化科技体制改革”做了具体部署。省科技厅以全会精神为行动指南,深入调研借鉴国内外科技项目和经费管理的先进经验,深刻反思我省科技管理存在的深层次问题,及时提出全面实施省级科技业务管理阳光再造行动(以下简称“阳光再造行动”),调整优化省科技厅管理业务及内部分工,强化对科技投入的高效安全管理,为新形势下广东省全面实施创新驱动发展战略保驾护航。

思路与目标

根据“信息要公开、申报要平等、论证要充分、审批要制衡、绩效要评估、责任要追究”的总体要求,按照“顶层重构、流程再造、分权制衡、功能优化、权责统一、公开透明”的工作思路,规范科技管理工作,实现业务管理的基础稳定化、应用市场化、资金杠杆化、立项公开化、流程规范化、手段信息化,发挥市场配置资源的作用,利用先进的信息技术手段,提升科技管理整体水平。

一是创新科技管理理念,进行业务管理体系的顶层重构。正确处理政府和市场的关系,更加注重市场化导向,对业务设置、财政投入结构和投入方式进行重新设计,形成创新链条完整、资金链条匹配、监管链条完善的业务管理体系。

二是按照高效、便民、廉洁的要求,加快业务管理的流程再造。从科研单位和科技人员实际需求出发,大幅调整归并科技业务类别,简化行政审批流程和手续,改进项目评审评价方式,运用信息化手段改造形成新的业务流程,并实现与省政府网上办事大厅相对接,提高行政服务效能,达到申报要平等、论证要充分的要求。

三是加强制度建设和监督管理,强化业务管理的审批制衡。针对立项决策、专家评审、资金分配等关键环节的漏洞,调整完善内部处室的职能定位,建立权力分置、相互监督的行政审批流程。

四是突出重点,推动业务管理的功能优化。突出重点,以点带面,强化省科技厅在全省科技发展战略规划、创新创业环境营造等方面的职能,优化在项目资金统筹分配、审计监管、绩效考核、科研信用管理等方面

的功能,对业务管理的各项功能和部门职能分工进行优化提升。

五是建立责任跟踪和追究制度,实现权责统一。通过建立规范的管理制度和操作规程,层层落实责任,做到有权有责,加强问责。

六是推动政务信息全过程公开,做到业务管理的公开透明。出台完善信息公开制度和规程,打造科技业务管理阳光政务平台,全面加强项目、资金和行政审批事项的信息公开工作,保障社会的知情权和监督权,建立省科技厅与科研单位、科技人员的开放互动机制,接受监督检查。

重点任务

(一)打造一个平台:科技业务管理阳光政务平台。

大力加强科研管理的信息化建设,利用云计算、大数据处理等最新技术,重新打造一个可以有效连通国家、省、市各级科技管理部门和科研任务承担单位的“广东省科技业务管理阳光政务平台”。通过信息化系统“物化”各种刚性约束,从而实现科研管理全过程的信息化、规范化和制度化,提高管理效率,保障科技管理的公平、公正、公开。

1. 实现科技业务管理信息面向全社会的公开公示。科技项目的指南编制、项目申报、评审结果、立项结果、考核结果、项目成果等关键节点信息,面向社会公众充分开放;评审专家信息、科研信用信息、绩效评价信息等实现事后主动公开或依申请公开,提高科技管理行为的透明度,通过公众监督来达到廉政建设和科学化管理的目的。

2. 涵盖科技业务全流程的“痕迹”管理。阳光政务平台可完成科技项目全流程的审核审批,科技专家的信息管理,科研信用体系管理,数据分析辅助决策等功能。在政务平台的任何处理行为和过程,都可实现处理“痕迹”的长期保留,做到责任到人,有效追溯。该平台还可与网络视频会议评审系统相结合,实现异地评审、双盲评审、评审录音录像等新功能,实现专家评审现场和评审意见的“痕迹”管理。

3. 实现多级多部门的协同监督和审查。通过阳光政务平台,各级领导、各部门可以直接审核工作进展,督促工作进度,提高工作人员办事效率。该平台向省监察部门、审计财政部门全方位、全天候开放,各部门可实时对科技管理工作进行监督。

4. 畅通与科研人员、社会公众的沟通交流渠道。社会公众对科技管理的意见建议和疑问咨询,可通过政务平台直接反映到各级管理,实现良好的互动沟通,及时处理项目执行中遇到的问题。

5. 面向科研单位和科技人员开展全方位免费培训。通过阳光政务平台,对项目申报人员、科技人员进行科技计划项目管理、工作流程、财务使用规定等培训,让他们足不出户就可以在线学习及咨询,从而规范项目承担单位的管理行为;同时,杜绝以往个别中介机构利用信息不对称谋取不正当利益,甚至拉拢腐蚀科技管理干部的现象。

(二)建立科学高效的财政科技投入管理模式。

1. 转变财政科技资金投入结构。(1)对现有省财政科技资金进行梳理整合并重新设置,调整投入比例结构。按照习近平总书记提出的“围绕产业链部署创新链,围绕创新链完善资金链”的总要求,并经与省财政厅进行沟通,按照知识创新、技术创新、转化应用、环境建设等4大创新链环节,整合为5大专项。

(2)利用财政资金的倾斜扶持,加大对原始创新的投入力度。贯彻落实胡春华书记视察省科技厅时提出的“扬长补短”的有关指示精神,通过加大省级科技资金对基础研究的投入力度,引导各方资源向基础研究

领域倾斜,同时在技术创新、转化应用、环境建设等环节加大对基础性、公益性科研平台的支持力度,逐步补上我省基础研究不足、原始创新能力较弱的短板。

(3)发挥科技金融对财政资金的杠杆放大作用,加大对企业和产业技术创新的投入力度。财政科技资金对企业的扶持从支持单个研发项目转向支持整个企业的创新发展,通过科技金融等市场化手段,形成政府引导、金融机构和企业共同投入的新机制,发挥大型骨干企业创新引领作用,激发中小企业创新活力,巩固企业提升自主创新的主体地位。

2. 转变财政科技资金使用方式。(1)对基础性研究、原始创新和公益性科技事业采用无偿资助为主,不断完善稳定性和竞争性支持相协调的投入机制。尤其是对于高水平的研究机构及基础性、公益性科研平台,需要进一步加大稳定性支持的力度,让科研人员将精力最大限度的投入到科研当中;同时加强动态监管,严格审计和绩效评价,确保资金使用安全高效。

(2)对企业的技术创新和成果转化项目,更多的引入市场机制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。财政科技投入由单一的“事前项目补助”改为以科技金融为主的引导性投入,以及后补助、以奖代补、合同补贴等具有比较明确、客观标准的资助方式,实现有偿与无偿、事前与事后、立项与非立项相结合,通过与创投、信贷、保险的组合适配,利用市场化机制筛选项目、评价技术、转化成果,压缩权力寻租空间。

(三)强化五个重点。

1. 构建项目资金审批管理的权力制衡机制。

(1)实行横向分权。划分指南编制、评审组织、立项建议、经费分配等关键环节,分别由不同部门(处室)负责,每个部门只能对全流程的某个环节具有操作权限,实现“评审权与立项权相制衡,立项权与资金分配权相制约”。纪检监察部门进行全流程监管,形成决策、执行、监督三方协作制约的科技项目管理机制。根据权力制衡思路,争取省编办支持,对各处室职能进行新的调整。一是组建科技计划统筹协调部门。强化其科技计划统筹协调、部门科技经费预算、制度建设、组织项目评审、项目信息公开、科研信用管理、科技规划等职能。二是组建经费监管和审计部门。强化项目的过程监管、经费审计和绩效评价等职能。对其他处室有关职能进行相应的调整,减少业务交叉和重叠。

(2)推动纵向分权。充分调动各级科技主管部门(地市级科技局、高校、科研院所)的积极性,建立权责对等的纵向协作机制。发挥各地市科技主管部门、高校、院所等单位在评审、监管和验收中的作用,赋予其更大的权力和责任,通过监督抽查、奖惩问责机制规范管理。

(3)规范项目立项决策流程。一是建立健全项目资金审批管理的议事决策机制。按照信息充分、讨论深入、流程规范、集体决策、责任到人、责任可追溯等原则,加快制定讨论项目、资金的工作机制和流程,责任落实等进行全面规范。二是建立“痕迹”管理和签字背书制度。对项目立项、经费安排等重大事项,形成书面纪要和记录,如实反映议事过程以及各方意见,形成正式文档保管备查。

(4)规范中介机构遴选及监管工作。按照公平、公正、公开的原则,通过竞争性方式选择承接评审组织、项目监管等事务性工作的社会组织,使符合条件的社会组织平等参与服务供给的竞争选择,实现“多中选好、好中选优”。

2. 构建公平、公正、科学、规范的项目评审机制。

(1)推行项目的匿名评审。加强阳光政务平台的顶层设计,使业务系统自动屏蔽项目申报单位和项目负责人等敏感信息,便于

评审专家对项目进行客观评价。

(2)完善专家抽取和信息保密工作。充分利用信息化手段,减少人为参与。严格执行专家信息的保密制度,签订保密协议和任职状。

(3)强化评审过程的全程监管。严格执行项目回避制度,在项目会议评审或集中评审现场进行记录备查。

(4)引入更加客观、标准、简便的评价方式。对于引导性股权投资、贷款贴息、风险补偿、以奖代补、后补贴等方式支持的项目,充分利用税务部门、统计部门等认定的材料和权威数据,以及投资机构、商业银行、担保机构等对项目的评价结果和报告,对企业和项目进行客观评价,减少人为因素的影响。

(5)扩充专家库资源。开展省际专家资源共享,或与兄弟省市科技政府部门合作进行项目的异地评审、交换互评等工作,充分利用省外专家库资源。积极与我省其他职能部门沟通,整合省内专家库资源,实现信息共享。

3. 全面加强项目资金监管。

(1)加强制度建设。遵循市场规律和科研活动规律,制定管理办法,明确科研经费开支范围、开支标准和监管流程。建立科研经费的财务审计和财务验收制度,落实项目法人责任制,充分发挥科研单位在项目和经费管理中的组织、协调、服务和监督作用。

(2)完善项目经费监管体系。加强人员、机构和经费保障,增配项目管理、经费审计人员,整合厅属事业单位职能,承担经费监管和审计的日常工作。

(3)加强经费审计和绩效考评。由省科技厅经费监管审计部门牵头制定项目经费审计和绩效评价方案,组织会计师事务所等第三方专业机构,重点检查科研经费使用中的违规、违纪和违法行为。不断完善专项资金绩效考评制度,科学运用绩效考评结果。

4. 严格落实责任到人和内部问责制度。(1)明确责任主体。遵循“谁决策、谁管理、谁负责”的原则,明确责任追究范围、情形、方式和程序等,实现权力与责任相统一。

(2)严格追迫问责。坚持实事求是、有错必究、过罚相当、教育与惩戒相结合的原则进行责任追究。

5. 加强科研信用管理。

(1)制定科研信用管理制度。研究制定

科研信用管理和不端行为处理办法,激励科研诚信行为,重点防范和惩戒科研活动中的各种编造、作假、剽窃、骗取滥用科技资金、利益勾结、违约失信和其他违背公认准则、社会公共道德的行为。

(2)建立科研信用数据库。根据管理制度和标准体系,面向项目承担单位、课题组成员、专家和中介机构等为主体,加强科研信用信息的获取和加工利用,结合广东省其他行业和部门的信用数据,建成科研信用数据库。加强科研信用信息的共建共享,与工商、税务等有关部门,以及地市科技管理部门进行信息互换和共享使用。

(3)大力惩戒科研信用不端行为。明确对不端行为的认定、惩戒和异议处理等工作职责和规程。针对项目承担单位、科技人员和中介机构等不同类型的主体,采取黑名单记录、终止项目、收回财政科技经费等相应的惩戒措施,涉嫌违纪违法的移交有关部门处理。

保障措施

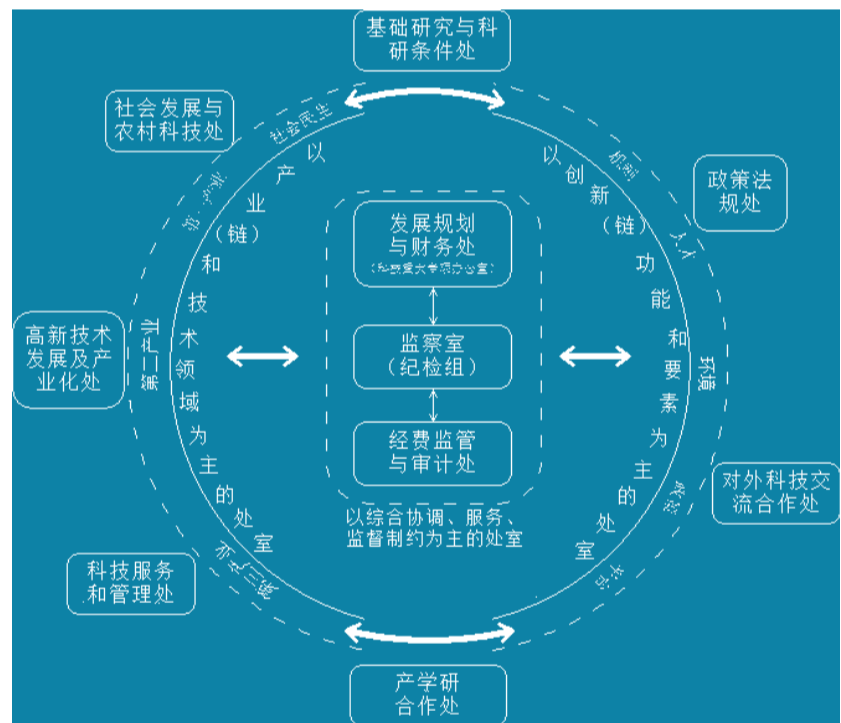
(一)落实工作责任。将科技管理体系再造任务逐一分解到省科技厅各部门、各直属单位,责任到人,分工协作,按期推进,切实抓出成效。

(二)加强协调沟通。加强与省财政部门的沟通协调,明确各自在科技业务管理中的职责定位和工作分工,制订规范的协同工作流程。加强与省监察、审计等部门的协调沟通,严格按照有关要求开展科技业务管理。加强与省内各级科技管理部门、科研单位和科研人员的沟通协调,广泛听取基层意见,形成工作合力。

(三)加强干部轮岗。严格执行干部轮岗制度,完善干部监督制约机制,避免干部长期在一个岗位工作形成可能影响公平公正的人情关系网。

(四)调整完善机制。建立阳光再造行动的动态监测反馈机制,针对新情况、新问题及时调整完善各项工作,不断提高科技管理服务水平。

(五)开展业务培训。广泛开展业务管理培训,服务科研单位和科技人员,保障新的业务管理体系能够顺利建立和运行。



广东省科技厅处室定位及运行体系

广东省科技厅根据产业链和创新链规律,结合阳光再造行动对厅各处室职能定位,将业务处室(含监察室)划分为三类:综合服务型处室、产业(领域)导向型处室、功能(要素)导向型处室(如图所示)。

按照技术领域、服务方式的分类以及减少处室业务交叉、雷同的原则,调整各处室业务职责范围。通过对各处室进行战略性、结构性的职能定位调整,迅速搭建起权力制衡、分工合作的总体架构,为各处室的特色化发展提供空间,并大幅减少交叉重复现象。

