

依法治国研究

改进和加强我国科研项目资金 监督体系建设的思考*

张 纓

【提 要】政府科研项目资金投入在很大程度上影响着一国(地区)科技发展布局、科研运行秩序和科技创新实力。作者结合相关理论与实践探索,在分析现行科研项目资金监督体系突出问题的基础上,研究提出构建基于政府整体性治理的、统一高效的科研项目资金监督体系,以较低成本解决突出矛盾,为有效发挥政府监督职能,优化科技创新环境,落实国家创新战略提供支撑。

【关键词】政府科研项目资金监督与审计监督 科技管理 马克思主义整体观

〔中图分类号〕G311, F812.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2017)01-0111-06

政府科研项目资金监督^①是规范和整顿科研运行秩序,保障科技创新投入预期功能发挥,优化全社会资源配置的政府履职活动。近年来,中央高度重视科研项目资金监督制度建设,曾经愈演愈烈的科研经费滥用问题得到明显缓解。然而,调研表明,当前我国科研项目资金运行中一方面存在项目资金支出违法违规违纪行为屡禁难止现象,另一方面又存在不同部门为防止这类行为发生而开展的多频次不同检查和监管对正常科研活动干扰的现象。这种状况对我国科研运行正常秩序、科技创新环境产生了多重不利影响,同时也对相关部门及科研人员的声誉产生了某些不利影响。分析深层次原因,除科研项目资金管理某些制度举措,例如科研人力成本补偿不足、支出科目过于细化、支出管理机械化等急需改进之外,科研项目资金监督体系建设上的突出缺陷也是目前这种问题产生的主要因素。立足马克思主义整体观,加快

建立基于政府整体性治理的科研项目资金监督体系,是以较低成本解决突出矛盾,发挥政府监督效能,优化科技创新环境的关键性举措。

一、我国政府科研项目资金 监督现状

政府科研项目资金监督具有预警、监控、评价、纠偏、制裁和反馈功能。推进政府科研项目资金监督体系化建设,是回应社会关切,展现政府履职能力的一个重点。

* 本文是以笔者撰写的中共中央党校中直机关分校2015年秋季班毕业论文为基础修订的,该论文获得优秀论文奖,并入选中共中央党校“理论学习与战略思考”论文调研报告选(2016)。

① 本报告所指科研项目资金监督,是指以项目支出形式列示的财政科技专项资金的监督,对于以基本支出形式列示的财政科技资金,在运行机制、监督管理机制上与专项资金差异较大,对这部分资金的监督不在本文中讨论。

（一）多元分层科研项目资金监督体系开始出现

1. 科研项目资金监督政策体系逐步形成

2006年以前，政府科研项目资金监督一直藏匿在政府科研项目管理中，没有引起重视，审计监督主要关注政府科研资金使用安全性和规范性问题，科技管理部门的人员也更多只关注到这一层面。

2006年以后，随着科技创新投入总量不断攀升，科研经费“跑冒滴漏”现象凸显，科研项目资金使用管理中多种“蛀虫”频生，优化全社会科技创新环境极为迫切。为此，国家层面先后发布了《关于改进和加强中央财政科技经费管理的若干意见》（国办发〔2006〕56号）、《关于改进加强中央财政科技项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号）、《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》（国发〔2014〕64号）等政策文件，提出了加强科研项目资金监督的多种要求；国家各主要科技计划开始专章列示科技专项资金监督管理要求；财政部、科技部各项配套政策陆续出台，《国家科技计划和专项经费监督管理暂行办法》（国科发财字〔2007〕393号）发布；教育部、中科院等各有关部门相关文件陆续出台，一系列政策举措发布实施，政府科技专项经费监督政策体系初步形成。与此同时，事中、事后的科研项目资金监督工作迅速开展起来，相关各界对科研项目资金监督在促进科研活动良性运行、整顿科研管理秩序、优化科技资源配置、完善科技创新环境等方面的作用有了不同程度的认识。

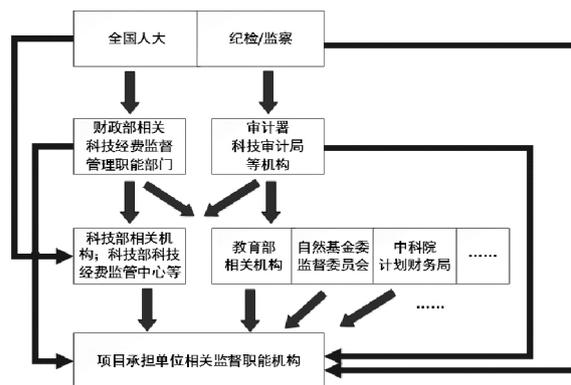
2. 科研项目资金监督力量快速成长

伴随政府科技专项经费投入及监督管理形势的急遽变化，一批专业化科研项目资金监督机构先后诞生，科研项目资金监督力量快速成长。

一是政府部门所属科技经费监督^①机构陆续出现。2008年中央编办批准设立了科技部科技经费监管服务中心，作为科技部直属单位，一定程度肩负了改进加强国家科技经费监管的支撑服务功能。2010年以后，教育部经费监管事务中心，原卫生部（目前的“卫生计生委”）项目资金监管服务中心等先后成立，国家自然科学基金委设立

了在党组领导下的、相对独立的监督机构——监督委员会，^②中国科学院在计划财务局强化了本系统财务监督与审计整改等工作，其他一些中央部门也先后增设了相关职能。二是一批会计师事务所等第三方专业机构、地方科技经费监督力量等逐步参与到科研项目资金监督工作中来。三是一些科研项目资金执行单位建立了相对独立的监督审计部门，或监管合作机制。四是财政、审计、纪检监察、人大、政协等，通过介入对科技项目资金的监督，履行相应职责。五是其他社会监督如公众和媒体舆论监督力量等也日益关注这一领域。

至此，我国以科研项目资金监督政策体系建设为基础，以多个科技经费监督队伍为依托，多部门相关监督工作分别实施，过程监督与事后监督多种方式相结合，社会力量监督为补充的多元分层政府科研项目资金监督体系开始出现。应当看到的是，这一体系不是超前部署、系统设计的，而是随着科技创新投入发展形势变化逐步形成的，从其运行来看没有实现体系应发挥的系统化作用，从现实来看，这一多元分层体系虽然对科研项目资金运行中的违法违规违纪现象有一定遏制作用，但也同时增加了承担单位需要应付不同部门不同类型检查的负荷。如图：



图一 多元分层的现行政府科研项目资金监督体系框架

^① 科技经费监督，主要指科研项目资金监督，但从各机构职责来看，不排除对政府其他科技经费的监督。

^② 蒋丹平：《用科学发展观构建国家科技计划经费监管体系的几点思考》，《中国科技论坛》2007年第8期。需要补充说明的是，目前国家自然科学基金委的科研经费监督机构由于纪检监察系统的改革已经发生新的重大变化。

（二）科研经费监督实践探索

在国家科研项目资金监督体系化进程中，各相关部门开展了各种监督实践探索。“十二五”开局，审计署于2012年4月查处5所大学7名教授弄虚作假套取国家科技重大专项资金2500多万元，此次彻查严惩给科技界及社会相关各界带来震撼性冲击。这一时期，科技部强化了以巡视检查、专项审计等方式对国家科技计划实施情况的监督抽查，通过整改、约谈、通报等方式督促承担单位遵循科研经费管理规定；国家自然科学基金开始通报及惩处违规科研单位及人员；教育部开展巡视大检查并通报违规单位……各类监督检查实践发现，在科研项目经费贪腐问题上，涉案单位覆盖类型广，包括高校、科研机构、企业等；涉案人员身份覆盖面广，有主管科技的行政官员，也有教授、项目首席、院士，风险防控任务严峻而复杂。另一方面，近年各部门各单位开展了多种类型检查、自查等，付出了大量的监督管理成本，一些科研单位和科研人员也不胜烦扰，呼吁减少对正常科研活动的“干扰”。从全社会情况看，目前大量监督检查虽然一定程度遏制了科研贪腐情况，但客观来说仍然不断有新的科研贪腐行为陆续曝光，事倍功半的科研经费监督检查广泛存在。通过深入研究发现，除科研项目及资金管理制度举措还需要改进完善之外，科研项目资金监督体系本身“缺陷”也是科研项目资金贪腐问题难以得到根本遏制的重要原因。

二、现行监督体系存在的突出问题

（一）监督定位不清，监督体系设计有缺失

近年出台的政府科研项目资金监督相关制度政策，多在大量复杂因素刺激下形成，常常存在“头痛医头、脚痛医脚”情况，这些对策性、工具性探索，大多没有触及科研项目资金管理的核心、深层次问题，对其中应该厘清的基础理论问题没有回应，体系框架设计难免出

现缺失，效力发挥难免大打折扣。

政府科研项目资金监督是一种既隶属于政府科技管理又能改进和加强政府科技管理的履职活动，归根结底是一种应有相对独立性的政府科技管理，它一方面从广义来说属于政府科技管理，另一方面又对政府科技管理，尤其是科研项目资金管理正常开展并实现其预期功能具有保障作用，它可对科技管理主体、科技活动组织实施主体、科技活动主体等发挥警示、督导、监控、评价、纠偏、制裁和反馈等不完全一致的作用。同时，政府科研项目资金监督又在监督内容、监督对象等方面与审计监督有较多重合，但它与审计监督存在本质区别，最突出区别是它具有独特的科技管理职能，是一种内部的、管理型监督，能够及时发现、优化科研项目资金管理中的不足；具有预警和服务职能，可以及时阻止科研单位及人员科研贪腐“萌芽”和“幼苗”发生、成长，“防患未然”、“治病救人”，保护科研单位和人员。而审计监督主要侧重于事后监督，是阶段性、静态的监督活动，不具备预警职能，在管理优化方面比较薄弱。充分认识政府科研项目资金监督定位，将是完善监督体系设计的重要基础。

（二）缺乏顶层设计，体系构建松散

国际经验表明，加强政府科研项目资金监督是政府履职的重要内容，需要法规制度举措给予约束，需要建立监督主体权责清晰的工作协同，是有机的体系设计。然而这样的有机体系建构在我国还没有真正确立。

一是，监督法规政策举措“政出多门”、宽严不一。现行部门预算体制下的政府科研项目资金监督，是在科技事权“碎片化”情况下的监督。二是，部分中央部门资金配置与资金管理高度“一体化”，监督者缺位，保护者越位。三是，缺乏一体化的科研项目资金监督机制、工作规范、判定标准，一方面容易出现监督盲区或死角，另一方面也容易因监督宽严差异较大，提供更多规避空间。正在进行的科技计划管理改革，构建了新的科技计划体系，对新设计划项目确立了由联席会议决策的统筹机制，在计划项目资金分配端一定程度优化了资源配

置,但对于相关各部门科研项目资金监督职责,尤其是未来分散到各专业机构的科研项目资金监督相关职责,还没有明确的监督统筹机制设计。可以预测,如果不及时进行机制设计,在现有多元分层的科研项目资金监督体系中,因科技计划管理改革引入的专业机构监督力量将进一步分散的科研项目资金监督力量更为分散。2016年7月底发布的《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理政策的若干意见》(中办发〔2016〕50号)一定程度关注到监督检查缺乏统筹的问题,^①但对新科技计划体系下的监督力量的分散化和监督政策“政出多门”重视不足,缺乏实质性举措。

(三) 信息化支撑不足,体系运行缺少衔接

监督工作信息化是现行预算管理体制下实现监督体系系统化功效的重要机制。然而,政府各部门,以及政府部门内部各职能单位开展的科技经费监督,大多还是一个相对独立的闭环,监督信息利用程度不高,更没有形成信息及数据共享。大量监督检查工作还主要是实地检查,远程在线工作远远不足,同时依托信息平台实现政府科研项目资金监督的预警功能还没有建立起来。正在推进的国家科技管理信息平台建设,在监督评估信息化推进上还缺乏实质性建设步骤,在建立健全各相关部门的监督管理信息共享方面还存在多种障碍,即使是与审计部门的“金审工程”相关信息互联互通都还障碍重重,难以有效实现。

(四) 影响制度举措落实的其他因素抵消了体系运行效果

通常来说,一个运行良好的监督体系需要良好的监督制度举措及实施环境等给予支撑。对现行科研项目资金监督体系来说,科研项目资金支出管理中的机械化、行政化等不符合科研活动规律的方面,增加了承担单位与科研人员的消极力量;没有建立有效的监督结果使用和反馈制度,^②降低了体系防控效力;科研人员保障激励不到位,科研支出“见物不见人”,增加了科研单位与人员不必要的抵御监督体系发挥作用的动力。同时,从体系运行环境来说,我国处于全面深化改革开放阶段,新旧制度转

换和变化引发的制度“失范”还在发酵,负责任科研行为的社会文化氛围及约束不足,增加了监督体系有效运行的难度。

三、立足马克思主义整体观,构建基于政府整体性治理的科技经费监督体系

(一) 马克思主义整体观提供了强大的方法论武器

马克思主义整体观是世界观和方法论的统一,拥有丰富内涵,运用它分析政府科研项目资金监督体系的构建,发现它至少可以在以下两方面发挥其巨大影响力。

一是作为方法论强调的整体性原则。这种整体性原则要求把研究对象作为一个整体来看待,关注联系的丰富性及广泛性,在把握具体对象的整体关联基础上进行制度设计。

二是重视整体功能的非加和性。这是进行体系设计最为关键的要求,也就是说,整体性是由构成整体的各局部之间的耦合性决定的,耦合各方经过物质、能量、信息的交换而彼此约束、选择、协同和放大,使整体具有全新的功能,为此,必须注重整体结构的合理、有序、优化程度,他们直接制约和影响整体功能。^③

因此,运用马克思主义整体观分析探索政府科研项目资金监督体系构建,一是要从监督体系内部要素的相互关联入手,发现法规政策、监督机构队伍、监督内容、监督对象等的相互影响和作用,从整体性角度改进监督体系框架。二是要分析监督体系在整个政府科技管理活动中的位置,围绕有利于实现政府科技管理预期功能,有利于规范科研秩序,调动科研人员积极性等以进行监督内容的全面改进。三是强调

^① 该文件提出:要加强统筹协调,精简检查评审。科技部、项目主管部门、财政部要加强对科研项目资金监督的制度规范、年度计划、结果运用等的统筹协调,建立职责明确、分工负责的协同工作机制。

^② 戴国庆:《我国科技经费监督管理体系探讨》,《中国科技论坛》2006年第2期。

^③ 李庆国、张乾元:《论马克思主义的整体观》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2000年第2期。

宏观微观结合，在操作模式上要从整体性配置的角度进行设计，以实现系统化。

(二) 整体性治理理论为有效构建这一监督体系提供有力支撑

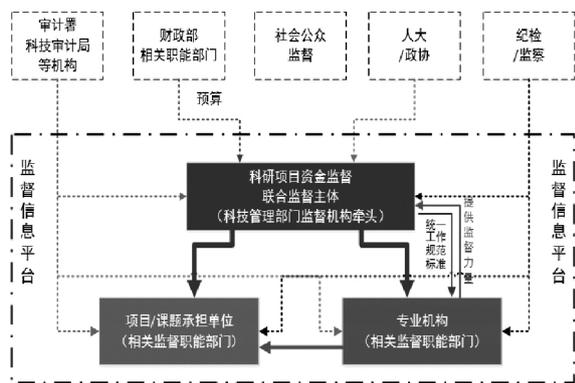
整体性治理 (Holistic Governance) 是一种全新的政府治理模式，主张依靠政府机构间、政府与公私部门间的协调与整合提高公共服务效率，是借助信息技术，强调协调、整合和责任的治理机制。

整体性治理理论在克服新公共管理强调绩效政府带来的政府效能“碎片化”方面有突出贡献。有学者认为，以协调与整合为基础的政府整体运作为整体性治理关注的核心内容，^① 而“重新整合”是整体性治理最主要的思想，^② 重新整合的内容包括逆部门化和逆碎片化。

政府整体性治理为我们探索建设统一、高效的新型政府科研项目资金监督体系提供了有力支撑。该理论提出的协同政府模式，“重新整合”机制创新设计，为科研项目资金监督领域实现政府机构间亲密合作、相互协调以及整合，保证政府科技监督相关组织整体运作的整合性与协调性，提高科研项目资金监督效率与效能等指明了有效的实现路径。

(三) 新型政府科研经费监督体系建设若干思路

本文在深入分析和研究近年科研经费监督体系建设经验教训基础上，提出了构建基于政府整体性治理的、统一高效的科研经费监督体系。框架如图：



图二 基于整体性治理的、统一高效的政府科研项目资金监督体系框架

这一体系构建的基本思路是：借助马克思主义整体观明确科研项目资金监督体系在整个科技管理活动中的位置，从整体性及有机系统角度构建这一监督体系，以政府科技相关部门整体性治理和联合监督为核心，在细化联合监督决策机制、联合监督工作体系及监督队伍建设、统一的监督工作规范及判定标准的基础上，按照计划—执行—检查—反馈的监督工作闭环依序推进，及时发现与反馈科研项目资金管理中的问题，为改进完善相关制度规范标准提供依据，并在此后的监督工作实践中逐步优化，及时将监督结果反馈应用到下一轮监督计划设计中，实现监督结果在资金管理中的有效利用。同时，这一体系应当在统一的监督信息平台下运行，在科技计划管理改革过渡期，主要强调这一体系应当得到信息化支撑和信息共享，加快推进统一的科技监督信息平台建设，让体系运行更为有效。

具体来说，这一监督体系还应具有以下特征：

1. 制度规范应是“重新整合”的制度规范，是适应新科技计划体系^③的，具有逆部门化和逆碎片化特征，能够被复制的、统一的法规政策体系，适应具体监督工作的具体规则举措也是由通用规则+不违背通用规则的细则构成。

2. 联合监督主体是以政府科技管理部门科技（经费）监督机构为基础搭建的，联合相关政府部门科技经费监督力量、专业机构监督力量，吸引第三方专业力量（以会计师事务所为主）和地方科技经费监督力量，共同形成的联合监督主体。这一联合主体拥有稳定、有效的协同机制，在监督工作中实行联合检查+分工检查的方式。联合监督主体由跨部门的监督联席会议（或监督委员会）领导，相对独立，日

① 寇丹：《整体性治理：政府治理的新趋向》，《东北大学学报（社会科学版）》2012年第3期。

② 这是帕却克·登力维的观点，与前述希克斯观点略有差异。转引自寇丹：《整体性治理：政府治理的新趋向》，《东北大学学报（社会科学版）》2012年第3期。

③ 包括了五大类所有竞争性中央财政科技计划（专项、基金等），与本文所指的财政科技专项资金基本能够重合。

常运行由政府科技管理部门具体负责。

3. 其他监督主体,包括财政、审计、纪检监察、人大、政协以及社会力量等,是政府科研项目资金监督的“伙伴”,履行各自监督职责。监督结果在一定范围内与前述联合监督主体共享。

4. 监督内容应在原局限于事中事后,主要关注合规性监督的基础上,探索按照“宏观性”、“全程性”、“合理性”、“分类性”^①要求进行系统增补和优化。针对不同监督内容应确定相应工作规范、评判标准,按照规范程序、标准要求开展监督工作。尤其应关注事前监督预警职能,以及对政府宏观科技事权的监督,对政府科技事项预算形成的监督,以及针对不同类型科技活动及其投入的分类型监督等。

5. 监督对象重点包括项目管理专业机构^②、项目(课题)承担单位、项目(课题)负责人及科研人员,同时,参与监督工作的专家、第三方专业力量等也要接受对其履职尽责情况的监督。积极发挥这些机构和人员的自我监督作用,强化机构法人责任落实和内控制度建设,监督主体对这些监督对象的监督以抽查为主。

6. 信息化支撑要求建立健全统一的政府科

研经费监督信息系统,实现监督工作统筹和监督数据共享,发挥信息系统在工作统筹、风险防控、管理问责、信用评价、计划项目动态调整等方面的作用,提升监督工作科学化水平。

7. 信息公开与信用管理要求建立政府科研项目资金运行全链条公开公示机制,破除社会公众监督受到的信息约束,提升公众监督能力,保障体系运行在阳光下。建立健全政府科研信用管理制度,加快“黑名单”应用及科研信用积分管理,严肃结果使用与反馈,提升政府科研经费监督履行管理型监督的能力。

本文作者:法学博士、经济学博士后,科技部科技经费监管中心政策处处长、副研究员

责任编辑:周勤勤

^① 详见房汉廷:《科技经费监管的思考与建议》,《中国科技财富》2009年第9期。

^② 这是伴随此轮科技计划管理改革出现的一种新的重点监督对象,同时,它也履行对项目(课题)执行过程中的过程监督职能。

Some Thoughts on Improving and Strengthening the Supervision System of the Use of Scientific Research Project Funds in China

Zhang Ying

Abstract: Government expenditure on science and technology largely affects the layout of a country's or region's science and technology development and the operation of its scientific research cause and the strength of its scientific and technological innovation. Based on related theory and practice, the paper analyzes the prominent problems in the current supervision system of scientific research project funds, and proposes to construct a unified and efficient fund supervision system based on the holistic governance of the government, so as to solve the prominent contradictions with low costs, to give full play to the government supervision function, to optimize the environment for scientific and technological innovations and to implement the national innovation strategy.

Keywords: supervision and audit supervision of government grants for scientific research projects; management of science and technology; Marxist holistic view