

对我国科技计划项目管理专业机构建设的思考

■文 / 区和坚 曲铁龙（科技部高技术研究发展中心）

从“十三五”开始，国家提出并实施的依托专业机构管理中央财政科技计划（专项、基金等）项目的重大举措，充分体现了对政府职能转变、简政放权的要求，并成为深化科技体制改革的亮点之一。本文围绕我国科技计划项目管理专业机构的建设要求，结合事业单位改革情况，对其建设发展所面临的主要问题进行了分析思考，并提出了对策建议。

针对我国科技计划碎片化、科技项目聚焦不够等突出问题，以及转变政府职能的改革要求，国务院于2014年12月，正式出台了《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），第一次明确提出了“依托专业机构管理项目”的要求。

尽管有发达国家相关专业机构的先进管理经验作为参考，但我国科技计划项目管理专业机构（以下简称“专业机构”）的建设仍是一次全新的探索。毫无疑问，在专业机构建设中还有许多问题需要我们不断分析思考、研究解决。

一、我国专业机构建设进程

2014年12月，国务院正式出台了《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），首次明确提出了“将现有具备条件的科研管理类事业单位等改造成规范化的项目管理专业机构，由专业机构通过统一的国家科技管理信息系统受理各方面提出的项目申请，组织项目评审、立项、过程管理和结题验收等，对实现任务目标

负责”。并明确了专业机构改建的时间要求是：2017年，经过三年的改革过渡期，专业机构建立健全内控制度，依法合规开展科研活动和管理业务。

2015年，在统筹国家重点研发计划管理改革的基础上，科技部会同财政部先后于6月、12月联合发布了《关





于中央财政科技计划管理改革过渡期资金管理有关问题的通知》（财教〔2015〕154号）和《关于改革过渡期国家重点研发计划组织管理有关事项的通知》（国科发资〔2015〕423号）等文件，进一步明确了专业机构的遴选，及工作定位和任务要求，即：当国家重点专项任务确定后，政府将按有关规定，遴选确定承担重点专项具体项目管理工作的专业机构，科技部将代表部际联席会议与专业机构签订重点专项项目管理委托协议。专业机构是重点专项项目管理的主体，需对实现任务目标负责，需针对受托管理的重点专项特点和实施方案，研究制定管理工作方案，编制专项概算。并负责组织实施包括项目申报受理、评审立项、资金拨付、检查评估、结题验收等全生命周期的项目管理工作。同时，要做到“接得住、管得好、不出事”，不能形成“二政府”，不能成为“老虎”“苍蝇”的滋生地。

2015年7月，国家科技计划（专项、基金等）管理部际联席会第三次会议审议通过了《关于中央财政科技计划（专项、基金等）项目管理专业机构遴选的原则及标准》，明确了专业机构遴选及改建原则、申请标准、遴选程序、专业机构改建目标及进度

安排等内容。按照此次会议精神和专业机构改建工作总体安排，部际联席会议办公室下发了《关于抓紧启动2016年国家重点研发计划及试点国家重大专项项目管理专业机构改建工作的通知》，开展了专业机构的推荐、审核和遴选工作。9月，经过特邀战略咨询与综合评审委员会专家组的答辩评审，科技部高技术研究中心等7家单位在总共24家申报单位中通过了评审，成为我国首批科技计划项目管理专业机构。并于11月分别承接了国家重点研发计划“新能源汽车”等首批6个试点专项的项目申报受理等项目管理工作的。

2016年1月，科技部印发了《关于推进项目管理专业机构改建工作的通知》（国科函创〔2016〕6号），明确了专业机构改建方案的主要内容。2月，发布了《关于印发国家重点研发计划重点专项项目立项管理工作流程的通知》（国科办资〔2016〕6号），指明了在改革过渡期内，专业机构在重点研发计划项目立项管理中的具体工作职责。同时，统筹安排首批7家专业机构全面承担起了国家重点研发计划优先启动的36个重点专项的组织实施工作。3月又出台了《中央财政科技计划（专项、基金等）

项目管理专业机构管理暂行规定》（国科发创〔2016〕70号），进一步确定了专业机构的职责与定位、申请条件与要求、改建目标与任务、运行规范与监督等。至此，我国科技计划项目管理专业机构开启了全面建设和发展的历程。

此后，政府又先后发布了《国家科技计划（专项、基金等）严重失信行为记录暂行规定》《科技部落实国家科技计划管理监督主体责任实施方案》等文件，从不同方面强化了对专业机构的监督管理，对专业机构在制度建设、内部控制、信息公开、风险防控和问责倒查等方面提出了明确的工作要求。

二、我国专业机构建设面临的主要问题

我国科技计划项目管理专业机构建设是在充分考虑了我国科技计划管理的基础和现状，以及专业机构将肩负的国家重大科技专项和重点专项组织实施工作要求的基础上进行的，并要求从现有具备条件的科研管理类事业单位开始改建。

从目前已纳入专业机构改建的7家单位来看，无一例外地都是长期协助和支撑各相关部门开展各类国家科技计划项目管理的部门所属事业单位，具有丰富的国家级科研项目管理实践经验，熟知国家相关政策要求，并与相关科学技术领域的大专院校、科研院所、企事业单位、研发团队和专家等有着广泛联系，一些单位已在科技计划管理方面建立了一定的品牌和知名度。

由于部属事业单位与相关主管部门在行政和业务上的隶属关系，使政府的项目管理职能转变可以实现平稳

过渡,也使专业机构建设工作可以得到有效的监督和指导。同时,作为部门所属事业单位,专业机构建设必然会与目前我国的事业单位分类改革密不可分,事业单位分类改革所面临的主要问题也必将成为专业机构建设中所面临问题的主要方面。

当前,首批参与改建的专业机构普遍处于“三期”改革阶段:一是原国家科技计划在研项目延续管理,与“十三五”新的国家科技计划项目承接管理间的“新旧科技管理工作体制交替期”;二是新的科技管理体制改革的和国家事业单位分类改革要求间的“事业单位向专业机构发展转型期”;三是改革过渡阶段所形成的“边设计、边施工、边完善”的“探索实践期”。这“三期”叠加就形成了当前专业机构改建所面临的基本形势。为此,专业机构建设既要解决开展事业单位分类改革所出现的问题,也要解决专业机构改建中面临的新问题。

1. 现有相关的法律法规和政策制度滞后

一是开展专业机构改建的一些法律法规和政策尚不健全,一些规章制度建设还缺少法律依据。如政府行政机关可按照《公务员法》进行管理,

企业管理有《公司法》《劳动合同法》和《劳动保障监察条例》为依据,而事业单位包括专业机构的管理尚没有形成一套系统完整的相关法律法规体系,造成现有事业单位的人员就业基本维持终身就业体制,在工作上参照公务员管理,在工资、福利、社会保障等方面的待遇则远不如公务员,其社会保障制度也不同于企业,这对专业机构改建中建立激励机制、促进人员流动、激发工作活力等形成了许多机制体制障碍。

二是根据开展科技计划项目管理的需求,专业机构不仅需要经验丰富的管理人员,还需要高水平的专业技术人员,这都涉及到事业单位人员编制、薪酬待遇、绩效考核、社会保障、财政管理等一系列政策制度调整问题,这都与事业单位分类改革紧密相关。从目前情况看,短期内这些政策制度变化可能性不大,因而在很大程度上也制约着专业机构改建工作的顺利推进。

三是作为专业机构的事业单位在重大/重点专项项目管理中的法律地位如何确定,如何能有效地与地方、行业科技行政主管部门协调配合,推动专项任务的落实与实施等,都需要

建立专业机构与政府机关、行业部门之间合规有效的协调互动机制,需要有相应的规章制度给予支撑。

2. 与事业单位改革和专业机构改建相对应的财政管理政策不衔接

从目前开展专业机构改建的各事业单位情况看,存在多种财政投入方式,使得同样是开展国家科技计划项目管理工作的专业机构,却在使用中央财政经费进行专项管理工作上出现很大区别,非全额拨款制事业单位可以有更灵活的经费使用措施,以支撑专业机构改建和计划项目管理改革的工作有效开展。

3. 系统性统筹规划不足

虽然专业机构改建的三年过渡期已经进入到最后一年,围绕专业机构改建出台了一系列规章制度要求,专业机构也已承担了国家重点研发计划项目管理工作,但在体现政府职能转变的国家重点研发计划管理办法等具体要求却还未能推出,使专业机构的项目管理工作缺少上位法依据,而主要参照以往项目管理经验和一些临时性文件为依据,有时难免会出现一些矛盾性和不一致。

另外,在对专业机构的工作任务委托和布局方面,目前更多地是考虑平衡部门间的利益,而从统筹考虑支撑五类科技计划(专项、基金等),布局专业机构改建方面,还有待进一步研究思考,有待拿出更成熟的方案。如果目前仅重点抓专业机构改建这一部分的改革,而迟迟跟不上系统性的全面统筹改革措施,将难以到达全面深化科技管理体制改革的预期效果。

4. 相关配套规章制度缺失

在专业机构改建所面临的新问题中,相关配套规章制度缺失也是主要瓶颈问题。





一是法人治理结构问题。根据《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》，在《中央财政科技计划（专项、基金等）项目管理专业机构管理暂行规定》和《关于推进项目管理专业机构改建工作的通知》中明确提出，在专业机构改建任务中，要具有完善的法人治理结构，建有理事会、监事会。而如何构建理事会和监事会就出现了新的问题：事业单位是我国特有的社会组织类型，目前参与专业机构改建的事业单位都是由有关政府职能部门设立的，所以后者自然成为“事业单位”的上级主管领导部门。我国事业单位的管理基本采用了党政机关的管理模式，由于事业单位出资人单一，没有董事会或理事会，只有政府主管部门，因而事业单位的领导人按照政府行政体系中的领导干部管理，主要对政府主管部门负责。目前，按照专业机构改建要求，事业单位在建立和完善法人治理结构问题上，还缺乏相关法律法规的支撑。同时，理事会决策机构的定位、部直属事业单位负责人管理的原则，以及国家加强部门对直属事业单位管理的要求如何把握、如何协调一致等问题，还需要探索和研究相关衔接的

政策措施。

二是质量管理体系问题。2015年7月、2016年1月部际联席会议办公室和科技部先后围绕推进专业机构改建工作下发了两个通知，特别是在《关于推进项目管理专业机构改建工作的通知》中，强调专业机构要在项目管理上建立质量管理体系，并要求2017年要完成质量管理体系认证。很显然，这个质量管理体系是针对专业机构开展国家科技计划项目管理而言的。然而直到2017年初，专业机构需要遵照的国家重点研发计划的管理办法等都还未颁布，导致计划管理的具体流程和制度体系不能定型，从而直接影响着专业机构该项工作的进一步推进。

综上所述可以看出，专业机构改建只是深化科技管理体制改革的系统工程中的一个重要环节，其改革成效有依赖于与之紧密相关的政府职能转变、科技计划管理办法的改革、政策与制度环境完善。因此，需要在改革中总体协调、统筹规划，仅靠单独突出或解决某个环节的问题，往往会受到许多制约，而达不到预期效果。

三、国内外专业机构发展差异

分析美、英、德、日等发达国家的专业机构现状，可以看到有以下几个特点：一是专业机构大多按科研领域或研发环节布局，如英国按照科学研究领域设立七大理事会，日本按照基础研究、技术研发或产业化的链条组建专业机构，美国、德国则兼顾两者；二是专业机构普遍依法设立，具备独立法人资格，依照政府授权独立运行，自行制定内部管理制度与规范；三是专业机构专业化管理能力突出，组织架构相对健全，基本建有理事会、监事会，决策、执行、监督相互制衡，管理团队规模普遍较大，项目管理工作经费稳定充足；四是专业机构管理程序规范，实施精细化项目管理，引入严格的质量管理体系，拥有具备广泛代表性的外部专家支撑团队。

我国从事国家科技计划管理的机构主要包括：国家自然科学基金委员会、各部门内设科技管理司局及下属科研管理类事业单位等。其中，除自然科学基金会按照《国家自然科学基金条例》承担国家自然科学基金的管理工作外，我国国家科技计划项目管理工作主要由国务院各部门内设科技管理司局及下属科研管理类事业单位承担。目前，科技部、教育部、工信部、农业部、卫计委等部门承担项目管理任务比较集中。此外，一些国有企业、转制院所，行业联合会、协会、产业技术联盟也参与了部分国家科技计划的组织实施工作。

总的来看，我国国家科技计划管理机构有以下特点：一是现有具备项目管理条件的科研管理类事业单位数量有限。拥有中央财政科技支出预算的41家部门，专门从事项目管理的事业单位共计十余家。二是国家科技计划项目管理人员数量较少。美国仅

国立卫生研究院 (NIH) 从事项目管理的人员就有 6000 余人, 而我国目前科研管理类事业单位的正式编制人员仅有不到 2000 人。三是专业化管理能力不高, 目前从事项目管理的单位在质量控制、风险防控、知识产权、经费管理及法务等方面尚有欠缺, 有待进一步提高。

我国专业机构的建设与整合设立国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项 (基金)、基地和人才专项等五类科技计划 (专项、基金等) 都是深化科技体制改革、加快国家创新体系建设的重要举措, 设置专业机构就是要使其成为这五类科技计划推进落实的执行人。然而, 这五类科技计划的目标、任务和要求各不相同, 所以对管理这些科技计划的专业机构也应有不同的侧重, 除国家自然科学基金委员会继续负责国家自然科学基金的管理外, 都应结合不同特点的科技计划 (专项、基金等) 对承接相应项目管理的专业机构进行总体布局和考虑。既要考虑改革后科技计划的新特点, 还要考虑改革前科技计划管理的延续性; 既要考虑科技与经济结合的需求, 还要考虑科学技术的发展规律;

既要考虑科技管理改革对专业机构的新要求, 还要考虑我国事业单位分类改革的现实情况。

四、思考与建议

专业机构是我国针对国家科技计划管理提出的一种新的制度设计, 欧美发达国家已经实践了几十年, 也都各有各的特点、各有各的模式。我们也应在学习借鉴国外经验的基础上, 结合国情, 探索一条具有中国特色的专业机构建设道路。


1. 加快研究完善专业机构改建工作的政策环境

两年来, 政府围绕专业机构建设出台了一系列规定规范和有关监督等工作要求, 明确了专业机构的职责与定位、改建目标与任务, 为专业机构改建工作的健康发展奠定了良好的基础。然而, 随着改建工作的不断深入和过渡期行将结束, 有关部门还要针对改建工作中的突出问题, 重视对专业机构改建的指导, 研究有效解决诸如如何构建专业机构法人治理结构等难点问题, 加快建立推动专业机构改建的政策保障环境。

2. 进一步重视并抓好专业机构改建的全面统筹和协调发展

加强顶层设计, 统筹考虑、系统规划和协调推进专业机构改建各项工作。加快推进有关科技计划管理办法等上位法的出台, 加快推进专业机构布局等发展战略研究, 避免专业机构改建工作“孤军奋战”, 避免专业机构在一个科技计划中无序竞争, 避免专业机构成为服务于个别部门利益的新工具。

3. 进一步解放思想, 激发专业机构活力

加快研究以专业机构改建为突破口, 推进事业单位分类改革的新思路, 积极研究制定试点方案和有关政策, 调整项目管理经费的支出范围和结构, 允许一定比例用于管理人员的绩效和待遇支出。鼓励和支持专业机构改建单位在岗位设置与聘任、绩效管理、薪酬待遇等方面进行试点探索改革。在加强政府对科技计划及项目宏观管理与监督的同时, 鼓励专业机构在项目的精细化管理、目标管理、分类管理、里程碑管理等方面进行探索和实践, 进一步调动和发挥专业机构的主观能动性, 进一步提升和发挥专业机构的专业化管理能力和作用, 更有效地推进科技体制管理改革的深入发展。

【注】

1. 本报告是国家科技创新战略研究专项“专业机构布局研究”(ZLY2015069)研究成果之一。

2. 部际联席会议制度是指在科技计划改革方案中确定的由科技部牵头, 财政、发展改革等部门参加, 充分发挥各部门的作用, 所形成的统筹协调与决策机制。

本文特约编辑: 姜念云