

浅析国家重点研发计划的项目过程管理

马行超

(浙江大学科学技术研究院 浙江·杭州 310058)

摘 要 自 2016 年国家重点研发计划启动实施以来,国务院、科技部等陆续发布了一系列政策制度,对项目组织管理提出了新的要求。本文分析了“十三五”国家重点研发计划项目过程管理中存在的主要问题,提出了项目组织实施的一些建议和措施,为目前在研及“十四五”新立项项目的组织管理提供借鉴。

关键词 过程管理 国家重点研发计划 科研项目组织管理

中图分类号 G311

文献标识码 A

DOI:10.16400/j.cnki.kjdk.2021.28.003

Analysis on the Process Management of the Projects of the National Key R&D Program of China

MA Xingchao

(The Sci-Tech Academy of Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

Abstract Since the National Key R&D Program launched in 2016, a series of policies and regulations had been released, which had put forward new requirements for project organization and management. This paper analyzes the main problems existing in the process management of the projects of the National Key R&D Program, and puts forward some suggestions for the organization and implementation of the projects, providing reference for the ongoing projects.

Keywords the process management; the National Key R&D Program of China; organization and management of scientific research projects

国家重点研发计划由中央财政资金设立,面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求,重点资助事关国计民生的农业、能源资源、生态环境、健康等领域中需要长期演进的重大社会公益性研究。^[1]自 2016 年启动实施以来,国务院、科技部等就陆续发布了一系列政策制度,对国家重点研发计划项目的组织管理提出了新的要求。因此,梳理“十三五”国家重点研发计划项目组织实施的问题与对策,对当前在研项目以及“十四五”即将启动项目的组织管理具有一定的借鉴意义。

1 国家重点研发计划项目组织管理的要求

1.1 突出目标导向

为适应新技术革命和产业变革中从“科学”到“技术”到“市场”演进周期大为缩短、各研发阶段边界模糊、技术更新和成果转化更加快捷这一特征,从设立之初,国家重点研发计划着力改变原有科技计划按不同研发阶段设置和部署的做法,按照基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条设计,一体化组织实施。^[2]因此,国家重点研发计划在指南设计上就对项目的研究内容、考核指标提出清晰和明确的要求,这些要求贯穿于项目评审、立项及实施整个过程。^[3]项目应紧密结合指南的要求,瞄准重点专项的重大科

学问题、重大共性关键技术和产品研发,围绕任务书规定的目标和任务开展研究。

1.2 赋予科研单位和人员更大的自主权

自“十三五”启动以来,国家重点研发计划课题不再由专业机构直接管理,而须接受项目牵头单位的指导、协调和监督,对项目牵头单位负责,体现到项目管理上,课题的任务书签订、实施方案论证、中期检查、一般事项调整及绩效评价,均由项目牵头单位负责。从 2018 年开始,国务院、财政部、科技部等陆续发文要求“赋予科研人员更大技术路线决策权”和“赋予科研单位科研项目经费管理使用自主权”。^[4]这些改革对充分释放创新活力、调动科研人员的积极性起到了积极的作用,但也对项目牵头单位和项目负责人的组织管理提出了更高的要求。^[5]

1.3 精简项目过程管理,实行“里程碑式”管理

2019 年初,为进一步落实科技领域“放管服”改革的要求,国家重点研发计划精简过程检查,按照任务书的约定,针对关键节点实行“里程碑”式管理。^[6]在项目实施过程中,专业机构不再对项目进行事无巨细的过程管理,取消了部分的时间节点的检查,而主要开展实施方案论证、年度报告、中期检查、绩效评价等关键节点管理工作。同时,每年

度科技部等部委采取“事前不打招呼、直奔现场”的“飞行检查”方式对国家科技计划项目的随机抽查工作。

1.4 加强项目绩效评价,实行分类评价

2018年底,为贯彻落实《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》和《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》等文件精神,国家重点研发计划将项目验收工作调整为综合绩效评价工作,对项目的实施质量提出了更高的要求。综合绩效评价要求在原先完成考核指标的基础上,突出项目实施效果和代表性成果的质量、贡献、影响的评价,尤其是破除“唯论文”不良导向,不再将论文数量多少作为考核指标。同时实行科研项目绩效分类评价,基础研究与应用基础研究类项目重点评价新原理新方法的原创性、解决科学问题的效能、代表性论文等成果的质量和水平,以同行评议为主;技术和产品开发类重点评价新技术新产品的创新性和成熟度,突出成果转化应用情况,应用示范类项目重点评价集成性、先进性、经济适用性、辐射带动作用及产生的经济社会效益,后两类项目以用户评价、第三方评价和市场绩效评价为主。

1.5 进一步加强科研诚信建设

2018年以来,各部委先后发布了《关于进一步加强诚信科研的若干意见》《关于进一步弘扬科学家精神加强作风和学风建设的意见》《关于印发科研诚信案件调查处理规则(试行)的通知》等一系列文件,从利益价值方面引导、加强对违背诚信科研的惩处力度等方面加强科研诚信和学风作风建设。《国家重点研发计划项目综合绩效评价工作规范(试行)》提出项目牵头承担单位和参与单位对本单位科研成果管理负主体责任,并明确指出不得把项目承担单位之外的成果或项目任务之外成果纳入综合绩效评价材料。同时,禁止具有惩戒执行期内科研严重失信行为的单位和个人申报项目。

2 过程管理中存在的主要问题

研究偏离项目目标与指南初衷。一是项目与课题之间、课题与课题之间的接口关系不够明晰,课题研究对项目目标任务实现的作用不明显;二是部分项目确实存在着立项时“各取所需”,立项后“化整为零”,验收时“零存整取”的问题,背离了“一体化组织实施”的要求。

项目实施进度滞后。一是关键节点的阶段目标不够明确,难以掌控,项目执行过程中处于“脚踩西瓜皮”的状态;二是对项目实施过程中的风险或困难估计不足,由于外部环境、国内政策及企业经营状况等发生变化而导致研究任务或示范工程建设进度滞后。

标志性成果不够突出。一是项目研究进展与原有基础

边界模糊,技术增量不明显,示范工程未明确体现出项目核心技术;二是实施过程中参研单位各自为战,按任务书完成研究内容与考核指标,但研究成果无法体现出项目目标的贡献,难以形成系统的标志性成果;三是忽视对行业产业共性关键技术问题的研究,研究成果普适性较差。

组织管理机制不到位。一是事项变更随意,如项目参与人员调整、技术路线调整等一般事项变更未及时按照规定履行相应程序;二是实验、测试数据记录不规范不完整,归档管理不到位;三是对于纳入项目成果的论文、专利等材料把关不严,甚至存在“滥竽充数”“成果冲抵”等现象,导致科研诚信缺失。

经费管理和使用不规范。在管理制度方面,一是部分参与单位未建立起与国家科技计划经费管理办法等政策制度相匹配的经费管理制度,二是经费未独立核算,以表代账,提供虚假会计资料;三是预算调剂报批手续不全;在经费拨付方面,一是专项资金拨付不及时,二是未经批准自行调整外拨经费;在经费使用方面,一是开支了与项目研究相关度低或者不相关的经费,二是经费支出依据不充分,未提供反应业务具体内容及与研究任务相关性的必要佐证材料;在自筹经费方面,一是自筹经费到位率偏低,二是自筹经费不规范,以与课题研究任务不相关的单位其他业务活动支出作为自筹经费,或使用其他财政资金作为自筹资金来源等。

3 建议和措施

聚焦项目目标,推进项目一体化组织实施。聚焦项目任务书和项目指南,回归初心,确保国家战略目标的严肃性,强化契约精神,严格按照任务书的约定逐项完成研究内容和考核指标,不得偏离目标或降低考核指标,同时要加强课题间的沟通、衔接和集成,在项目启动阶段要明确项目与课题间、各课题之间的接口关系,在实施过程中各课题要聚焦项目目标开展研究,时刻以项目和课题的任务书及实施方案为蓝本,避免研究内容的发散。

以关键节点为抓手,做好“里程碑式”管理。项目要按照“挂图施工”的要求,在启动阶段形成项目实施的“甘特图”,明确项目关键节点的阶段目标和应达成的指标状态,在各关键节点加强对各个“里程碑”完成情况的把关,统筹各课题研究进展,确保项目有序实施;同时要加强风险预判,尤其是在当前错综复杂的国际环境下,应时刻保持忧患意识,做好风险防控预案,积极应对风险挑战。

凝练标志性成果,提升项目实施效果。项目在启动阶段要凝练标志性成果,同时要明确原有基础,要划清楚边界,在实施过程中要强化课题间的技术衔接,确保项目关键

技术能够应用到工程示范中,反过来也要发挥示范工程对技术创新和攻关的反馈和支撑作用,体现出技术增量。在此基础上,要强化关键技术适应性与经济性研究,提高研究成果在行业产业中的推广价值和影响力,在解决经济社会发展关键问题、支撑引领行业产业发展中发挥作用,提升项目绩效,形成项目的标志性成果。

落实法人责任制,加强组织管理。项目在启动时就应建立起具有适用性、可操作性的组织管理办法,明确项目课题之间组织协调、交流沟通、事项变更、数据共享、成果规范、档案管理等事宜,划分责任范围,明晰职责任务,同时应聘请项目顾问专家组全程跟踪项目的实施情况;在实施过程中,充分发挥专家的作用,在项目启动、年度交流、中期检查等关键节点会议上邀请项目顾问专家组指导和把关,对于重大、重要事项的调整及发现的重大问题,应当及时与专业机构进行沟通,并履行相关报批程序;在总结过程中,要按照科研诚信的要求,坚守底线,严格把关纳入项目成果的材料,对于考核指标,要按照任务书逐项审核第三方测试报告、用户报告、专家论证意见等证明材料,对于论文、专利等项目成果,要落实专人负责核对投稿(申请)时间、人员和单位及研究内容的相关性。

加强经费制度建设,规范经费使用。项目启动时,要形成经费管理和预算调剂报批的相关制度和程序,重点加强对企业和首次承担任务单位相关人员的辅导和交流,协助其建立与国家重点研发计划项目经费管理办法相适应的经费管理制度,并明确提出经费管理单独核算的红线要求;在实施和总结过程中,要加强对参与单位经费监管,进一步规范经费使用,通过年度交流、中期检查等节点督促各参与单位开展经费使用情况自查工作,严格执行预算调剂的审核报备,及时查漏补缺。

2020年9月11日习近平总书记在科学家座谈会上提出的“四个面向”是对新时期科技创新的历史使命和前进方向作出的重大论断,为我们“十四五”时期以及更长一个时期推动创新驱动发展、加快科技创新步伐提供了根本遵循和行动指南。^[7]我们在项目实施过程中,要围绕“四个面向”和项目目标任务的初衷,踏踏实实地开展重大、核心、关键科学问题进行攻关,力争高质量完成项目目标任务。

参考文献

- [1] 国家重点研发计划管理暂行办法(国科发资[2017]152号)[Z]. 2017-06-22.
- [2] 科技部.科技部解读深化中央财政科技计划管理改革的方案[Z]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/07/content_2801721.htm
- [3] 王祎娜,常春.国家重点研发计划重点专项实施管理实践与思考

[J].中国农机化学报,2017,38(9):132-134.

- [4] 国务院.国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知(国发[2018]25号)[Z].2018-07-24.
- [5] 李梦丹,刘运泳,朴浩哲.新形势下国家重点研发计划改革特点与科研项目管理实践[J].中国医药导报,2020,17(32):177-180.
- [6] 科技部财政部.科技部财政部关于进一步优化国家重点研发计划项目和资金管理的通知(国科发资[2019]45号)[Z].2019-01-22.
- [7] 李晓红.着力提升科技创新能力 实现科技高水平自立自强[J].中国科技奖励,2021(04):6-9.