

科研项目财政支出绩效评价工作优化研究

彭志芳 | 刘庆华 | 王英 | 尚会君 | 王琨 | 张瑞琛

目前,科技计划项目绩效评价工作主要以财政部门为主导,每年财政部门根据当年财政资金支出情况正式下文,对科技计划项目资金的绩效评价工作进行安排部署。一般来说,主要采取两种方式:一种是要求由科技主管部门自评并报送自评报告,财政部门组织专家评审报告;另一种方式是由省财政部门直接委托独立的第三方机构(一般是会计师事务所或评审中心)独立评价。不管哪种方式,评价的工作流程、指标体系、评价报告的撰写等评价过程基本上都是统一的。

科研项目绩效评价已成为科研项目管理的重要方法和手段。对科研项目立项、实施、效果等各个阶段开展评价,能够全面反映科研项目管理的状况,为科研项目决策提供有效的信息支撑,可以满足社会公众对政府工作的要求,也是科研项目形成有效反馈机制的关键环节。科研项目绩效评价既是监督评价的机制,也是过程管理的重要手段,目的在于加强科研项目的规范管理,促进科技资源合理有效的分配,提高科学研究的效率,提升科研管理水平,但就目前的工作机制和工作流程来说,科研项目绩效评价工作还存在一些问题亟待完善。

(一)科研项目绩效评价与科技项目日常管理工作尚未较好地融合起来。目前,财政部门在积极推进预算绩效管理,绩效评价贯穿于所有财政项目资金,所有重大专项都必须进行绩效评价。但这种工作模式往往存在以下问题:一

是科技部门每年的绩效评价工作量相当巨大而疲于应付。按照科技计划项目的管理,目前按八大计划进行设置,在各大计划下又设置各专项进行管理。每年科技部门要开展的绩效评价的工作量相当大,几乎涉及所有科技专项和各个科技项目。随着对绩效评价工作重视程度的增加,涉及资金越来越广泛,科技部门每年疲于应付完成绩效评价,导致一些评价工作流于形式。二是财政部门下达开展绩效评价的通知时,是根据当年的财政资金的安排情况,一般来说当年下达的资金当年就要进行绩效评价。但是科技计划项目的项目实施周期一般为2—3年,且在实施周期内按照项目进度进行拨款。这样往往导致有的项目才刚刚启动就必须进行绩效评价,很多指标根本无法进行采集;而有的项目则在实施期内每年都要进行绩效评价,给科技管理部门和项目承担单位造成了极大的负担。三是由于财政部门是按专项下达绩效评价的要求,几乎涉及所有项目,造成对项目的绩效评价没有突出重点,绩效评价跟踪问效的效果不明显。虽然科技部门从评价指标的设计、信息的采集、核实等花费了大量的人力、物力,但评价结果并没有明显的效果。

(二)科技计划项目绩效评价的指标体系尚不够完善。科技计划项目覆盖面广,涉及经济社会发展的方方面面,加上项目类型多样,有基础研究、应用研究,也有成果应用及产业化,有人才培养,也有条件平台建设,不同类型的

项目,其产出和效益也不一样。虽然通过多年来的摸索,财政、科技部门已建立了按照不同的计划项目设计不同的指标体系,但仍存在以下问题:一是指标针对性不强,重点不突出,指标太多,采集难度大,权重设置不够科学、与实际不符等。目前按照财政部门绩效评价工作的要求,科技部门基本按统一的四级指标体系进行设置。由于科技项目更多的是对未知的领域进行探索,在实际工作中,很多指标的采集和权重还是很难把握。比如说项目的经济效益指标和社会效益指标往往是多年以后才会慢慢显现,虽然在评价时对指标体系进行了精心设计,甚至请专家进行把关,但在实际评价时是按多少权重来把握,是以定性指标还是定量指标来衡量仍然是评价中不易把握的难题。二是缺乏评价基准。科技计划项目类型众多,不同类型的科技计划项目,甚至是同一类型的项目,其产出成果和经济社会效益也有较大区别,这一特点给制定科技计划项目绩效评价的评价基准带来了较大的困难。如研发技术的先进性,是衡量科技计划项目研发成果的重要指标,但对如何评价技术的先进性,目前尚难以找到一个公认的评价标准,实践中更多地仅能依靠专家的判断。评价基准的缺失带来了整个评价结果难以客观、真实地反映科技计划项目所取得的绩效。三是部分科技计划项目产出量化难度大。科技计划项目产出范围较广,既包括如论文、专著、专利、新产品、新技术等直接产出,又

包括研究成果的应用所产生的经济、社会和生态效益。对于直接产出,其量化还比较容易,但对于间接产出来说,量化就有较大的难度。一方面由于研究成果的应用不仅局限于研究者或研究单位本身,可能应用于全社会范围内,难以界定统计的“界限”;另一方面由于科技计划项目产出本身的“边界”就较模糊,难以准确界定,如一项新产品从技术的研发到最终产生经济效益,其往往是多种因素、多部门共同支持的结果,难以准确区分哪部分产出是科技计划项目的实施所产生的。此外,对于部分科技计划项目的产出,如对学科领域发展的推动作用,对促进产业和行业技术进步的作用等,则更难以直接量化评价。

(三)评价的应用效果不理想。开展绩效评价的根本目的在于提高资金的使用效益,更好地进行预算安排。目前科技部门的绩效评价工作更多的是在财政部门的要求下开展的,对哪些项目需要开展绩效评价、评价的时间与方式,大多也是要服从于财政部门绩效评价管理工作的统一要求,跟科技日常工作衔接还有一定的差距,因此,评价结果的应用还不够理想。一是从财政部门对评价结果的应用来看,限于人力资源等多方面的限制,目前绩效评价多是要求科技管理部门自评或是委托中介机构进行评价,这两种方式都要以科技部门为主体来进行。作为科技管理部门来说,一方面希望通过绩效评价工作发现存在的问题,另一方面也希望评价结果是有利于自己的。因此,以财政部门为主导、以科技部门为主体开展的绩效评价工作结果难免会丧失独立性和客观性。加之,由于科技项目的复杂性和评价时间的紧迫性,在工作过程中,评价工作更多的只能是程序性复核,很难进行实质性评价,因此评价结果也具有较大的局限性。二是从科技部门对绩效评价结果的应用来看,由于绩效评价工作

首要的目标是要完成财政的工作要求,怎么评、何时评、评什么都要服从于财政的管理要求,很难和项目的日常工作结合起来。因此,虽然科技管理部门花费大量的人力、物力、财力来开展这项工作,由于评价结果的时间性、短期性、局限性都导致了科技管理部门很难对评价结果进行充分利用。三是从评价方法来看,目前的评价模式是以项目为基础对专项进行评价,先对项目进行打分,再对专项进行评分,理论上来说,这种评价方式还是可行的。但在实际工作中,简单的以项目加权平均来评价专项工作的效果还是有一定的局限性,如专项工作的绩效目标是要实现一定时期内的科技战略目标和科技政策,而单个项目的目标是为突破某项关键技术或实现某个短期目标,两者之间有一定的关系,但并不完全等同。如何把握项目评价和专项评价之间的关系,也正是目前科研项目绩效评价的难点。

针对我国科研项目绩效评价中存在的问题,必须立足于开展绩效评价工作的初衷及目标,通过采取措施,提高绩效评价与科技项目的融合程度,完善科技计划项目绩效评价的指标体系,提高评价结果的应用率。为此,提出如下科研项目财政支出绩效评价工作改进对策与建议:

(一)科学规范开展科研项目绩效评价。科研项目不同于一般的工程项目,具有其自身的特点。以基础研究为例,一是结果的不确定性,基础研究原创性强,需要经过不断的试验甚至失败,结果具有不可预见性,难以用具体的量化指标考核其年度绩效。二是研究周期长,一般需要3—5年完成,项目研究过程需要不断地积累,一段时间内的投入与产生的效益并不能直接对应。因此,基础研究科研项目不宜频繁开展年度绩效管理,更适于开展时间跨度稍长的绩效管理,如与项目研究周期相匹配

的绩效管理、根据管理需求不定期开展的专题绩效管理、时间跨度为10年或以上的战略绩效管理等。

(二)创新工作机制,建立与完善科技计划项目绩效评价指标体系。创新工作机制,寻求财政部门 and 科技部门开展科研项目绩效评价工作的“平衡”点,财政部门 and 科技管理部门对财政资金的绩效评价各有分工和侧重。按照绩效评价的一般原则,要评价一个项目的绩效,实质是对其效益、效率和有效性进行评价,可以把部门或项目的既定目标作为绩效评估的起点和管理的起点,把绩效评估工作纳入战略管理的全过程。在指标内容上,建立一个具有多重价值标准、多向维度,以及多元评估主体的绩效指标体系。同时,为了实现科技计划项目绩效评价的体系化和规范化建设,还应在全面参考国内外相关指标体系框架的基础上,结合国情、省情、文化背景以及具体评估对象的特点,对初步拟定的指标体系框架进行不断修订与完善,进而逐步建立起一套具有普适意义的、较为可行的指标体系框架。

(三)加强绩效评价结果的运用,使得评价结果能更好地提供决策支撑。绩效评价结果是项目成果的总结,是绩效评价的重要组成部分,只有将绩效评价的结果进行应用,才能体现其意义,增加绩效评价的权威,达到绩效评价的目的。因此,加强绩效评价结果的运用,对财政部门来说,可为其安排项目资金提供决策依据,为项目申报时阶段目标的设计、经费的预算编制提供信息支持;对科技部门来说,可将项目绩效评价结果作为确定项目立项的依据,可通过项目绩效评价结果加强资金监控,可利用项目绩效评价结果提高项目管理水平。

(作者为全国会计领军人才培养工程行政五期、学术五期学员)

责任编辑 张小莉