

国外公共财政及科研项目绩效评价研究与借鉴

□杨云 施筱勇 庞宇 陶蕊

政府公共支出绩效评价作为改善政府行政管理,强化问责机制,优化公共资源配置,提高资源使用效益的重要工具,已经在发达国家得以制度化,并得到了广泛应用,产生了积极作用。相应地,其科技项目绩效评价也较早、较好地在公共支出绩效管理的总体框架内开展起来。因此,分析发达国家公共财政及科研项目绩效评价的关键内容、实施机制以及评价结果应用,可对我国政府开展科研项目绩效评价工作提供有益的借鉴。

一、国外典型绩效评价内容方法

美国、欧盟和日本的绩效管理和评价都具备长时间、大范围实施基础,其针对政策、计划、项目的一般性评价指导性文件,或针对科技评价政策所关注的绩效评价内容,具有代表性,值得重点关注和借鉴。

1. 美国公共财政计划项目绩效评价

计划评价评级工具(PART)是美国对各部门公共财政资助计划和项目进行评价的方法。《PART操作指南2008》显示,该工具从“计划的目的地、战略规划、计划管理以及实施结果”四个方面着手评价,并根据不同的权重加以评分。针对研发计划评价,指南中专门做了具体规定,要求研发计划设置具体目标和指标,体现优先支持度。该指南还要求研发计划评价中,应体现出创新、合作、教育以及知识的扩散与使用,应阐述计划产生的公共利益,以及关注计划与产业及市场的相关性等。

2. 欧盟对其科技计划的评价

欧盟预算总司作为欧盟的“财政部”,对欧盟活动的绩效进行综合管理。总司于2004年出台了《评价欧盟的活动——操作性指南》,用以指导欧盟内部开展绩效管理评估。该指南涵盖从预评估、中期评价到后评价的各个环节及各环节的评价重点。在绩效后评估中,重点关注在既定的时间、资源内,计划目标的完成情况、实现预期效果的合理成本、对经济、社会 and 环境的正面/负面溢出效应等。欧盟框架计划内“空间研究计划”研究手册显示,在上述指南要求下,欧盟科技类活动评价中会设置一些具有科研特色的评价内容和指标。如:在效果评价中,衡量是否更加有效的传递知识、提升区域创新能力和企业能力。其中包括专利、产品、样机、产品应用及销售额等关于创新绩效和创新能

力方面的指标。

3. 日本对研发项目的绩效评价

日本政府对政策、规划、计划和项目管理中,采用了计划——执行——监测——行动的PDCA评估管理模式,将评估贯穿于政府绩效管理的各个环节。《政府政策评价法》是日本政府于2001年出台的评价专门法律,其中规定,政府各类干预活动的评价都要关注必要性、效率性和有效性三方面内容。2008年,日本综合科学技术会议审议颁布了《国家研究开发评价大纲指南》。该指南要求主管研发的部门或经费管理机构负责对研发课题进行评价。研发课题的评价需参考《政府政策评价法》的通用评价要求,结合科技的特点实施。对科技项目而言,必要性主要评价项目的科技意义、社会经济意义、使用国家经费的必要性;效率性主要评价计划设计的妥当性、经费结构及经费比的妥当性、研发手段及过程的妥当性;有效性主要评价项目的目标达成度、直接成果及波及效果,以及在国际上的水平等。日本经产省下属资助机构“新能源和产业技术综合开发机构”根据上述指南,对科技开发类项目开展评价。其评价内容还关注知识产权与标准化情况、成果的推广应用、为实现成果产业化而进行的规划等内容。

二、国外绩效评价的实施机制

根据评价对象的不同,国外绩效评价的实施方式也不尽相同。部门层面,一般以政府部门自评价为主,完成后向上级部门提交绩效报告。如美国法律要求联邦机构向总统和国会提交战略目标,年度绩效计划和年度绩效报告三份重要文件。计划层面,一般由政府委托外部专业机构开展独立评价。如欧盟研究与创新总司委托英国 Technopolis 咨询公司对其框架计划进行后评价,加拿大自然科学与工程研究理事会,委托 Science-Metrix 公司对其管理的资助计划开展后评价。项目层面,一般是由项目承担单位或负责人,在项目结题时进行绩效自评估,并通过资助机构的信息系统提交报告。尽管有的项目报告名称中未必有明确的“绩效”字眼,但报告内容包含了项目的绩效信息。有关部门可以自评估为基础,根据需要再进行绩效评价。如世行和亚行内部都设有独立评估局,对其贷款资助项目在完工自评价的基础上再进行绩效评价。

三、绩效评价结果的使用及其在管理中的作用

国外开展项目绩效评价的作用主要体现在增效和问责两方面。增效是指通过开展绩效评价,系统分析项目的实施成效、发现问题、总结经验教训,为进一步完善管理和决策提供支撑,促进资源使用效率和效果的提升;问责是指通过绩效评价结果,展示项目及其相关责任主体所取得的成效,评判责任主体是否尽职尽责,并将评价结果向更高层的部门报告,或在执行部门网站公布等方式向公众发布,从而体现问责。例如,日本政府的PDCA评估管理模式,将评估贯穿于管理的各个环节,而且特别注重

及时反馈评估结果,使绩效评估结果在下一阶段制定政策或预算时得以应用,发挥出改善管理的作用。同时,评估报告也向社会公众公开,起到问责的作用。

四、相关建议

(一)科技计划项目绩效评价应兼顾公共管理与科研管理两方面需求。公共支出项目绩效评价在我国经过十多年发展,已逐步确立起比较完善的管理机制。现阶段在我国开展科技计划项目绩效评价需体现上述机制内容,满足统一的管理要求。同时,科技计划项目评价还必须体现国家创新驱动发展战略导向,要引导科技项目发挥在转变经济发展方式、调整经济结构、实现新的经济增长中的支撑引领作用。评价还需关注和体现国家科技计划项目研发活动的规律和特征,对不同类型科研项目分类评价,并充分考虑研发的风险性和不确定性。

(二)确保科技计划项目绩效目标科学可测,绩效评价有据可依。项目目标清晰合理性不够、考核指标与目标匹配度不足、缺乏考核总体目标完成情况的关键效果指标等问题,是目前影响我国科技计划项目合理有效绩效评价的关键问题之一。建议管理部门进一步加强项目目标管理,确保项目目标与计划目标的相关性,规范设立科技项目长期目标、年度目标的方式方法,立项时要求项目提供目标的基线状况,建立与各层级目标相匹配的、明确可测的绩效指标与指标考核方法,为项目绩效管理和绩效评价构建科学的基础与前提。

(三)应用开发类科技项目绩效评价应强调结果导向,引导重视项目成果的应用转化及其评价。以结果为导向的绩效理念是国际上开展绩效管理评价的基本理念。我国政府创新驱动发展战略

中也强调促进科技与经济社会发展相结合,重视科技成果转化应用。建议应用开发类科技计划项目绩效评价要面向结果,除重视科学界所关注的技术指标、论文、专利、技术、工艺、方法、样品、产品等科研产出,还要充分重视评价项目成果是否可真正得以转化应用,评价其对经济发展、产业技术进步、民生需求、满足国家重大工程需求等作出的实际贡献,以全面展示科技计划项目实施绩效。

(四)理顺科技计划项目绩效评价与结题管理的关系。建议对于“量大面广”的一般性科技计划项目、课题,在现有的基于同行评议的验收机制基础上,推广绩效评价理念与重点内容,加强“绩效”导向,提高验收工作的质量。对于国拨经费数额较大、涉及面较广或关乎重要议题的重大项目,因其往往涉及项目的社会与经济效益等科学、技术因素之外的评价内容,建议在项目自评价的基础上,由科学共同体之外的评价团队或专业评价机构开展绩效评价。

(五)完善国家科技计划项目全过程绩效管理机制。高质量的绩效评价需建立在完善的绩效管理体系上。从长远看,要提高国家科技计划项目的实施绩效,用绩效后评估推动管理改进仅仅是一个切入点。重要的是,管理部门应逐步完善现有计划项目管理体系,建立项目全过程绩效管理机制。这既包括目标管理,也包括绩效监测,即通过围绕既定目标与绩效指标开展动态监测,实时有效的获取项目年度、中期等过程管理信息。这些管理措施与绩效评价相互呼应,可有效提高绩效评价的可信度与效率,减低评价实施成本,并有效确保科技计划项目管理效果和成效。□

(作者单位:科技部评估中心)

责任编辑 张敏