

国家重点研发计划资金绩效评价的问题与对策

王芳 李婷

摘要：近年来，国家重点研发计划资金成为我国财政支出的重要方向之一。加强国家重点研发计划资金的绩效评价，对于提高科研经费的使用效益，推动科技创新具有重要意义。本文剖析了当前国家重点研发计划资金在绩效评价方面存在的问题，从评价的原则与制度、指标体系、方法以及评价机制等方面提出了完善重点研发计划资金绩效评价体系的相关设想。

关键词：国家重点研发计划资金；绩效评价；评价指标；评价方法

国家重点研发计划是由国家公共研发计划中6个子计划（973计划、863计划、国家科技支撑计划、国际科技合作与交流专项、产业技术研究与开发基金和公益性行业科研专项）整合而成，于2015年开始实施。根据国家科技管理信息系统公布的相关数据，2016年由560家单位牵头承担了1 172个重点研发计划项目，项目总经费达到了278亿元，占2016年度全国科技支出的4.23%。但现阶段我国财政资金支出的绩效评价体系尚不成熟，国家重点研发计划资金的绩效评价也缺乏理论依据与技术指导。如何构建完善的绩效评价体系，让国家投入的研发资金“钱超所值”，对于提高研发资金的使用效益、推动科技创新以及促进研发成果的问世具有重要意义。

一、国家重点研发计划资金绩效评价存在的问题

（一）绩效评价制度不完备

我国当前尚没有完善的资金管理制度来管理和使用国家拨付的研发计划资金。财政部2016年12月发布了《国家重点研发计划资金管理办法》（财科教[2016]113号，下称《办法》），明确规定应注重对研发计划资金进行绩效评价，但对如何开展重点研发计划资金的绩效评价并没有详细说明。财政部发布的《中央财政现代农业生产发展资金绩效评价办法》《江河湖泊生态环境保护项目资金绩效评价暂行办法》等专项资金绩效评价的文件也“各自为政”，没有形成一个统一和规范的绩效评价体系，导致相关部门或企业在对研发项目经费进行绩效评价时缺乏统一的制度指导，造成评价方法不一、评价结果不可比。此外，由于缺乏重点研发计划资金绩效评价激励制度，对研发人员缺乏相关的激励措施，以致科研人员创新动力不足，项目进展缓慢。

（二）绩效评价指标体系不健全

目前，理论界对企业及国家的创新绩效没有较为明确的定义，也没有形成一套完整的绩效指标体系。财政部也仅公布了一套预算绩效评价框架体系，对于重点研发资金的评价指标却没有一个相对明确与健全的体

系，使得项目资金的绩效评价缺乏可信、可量化的数字依据，绩效评价结果可信度较低。此外，当前的重点研发计划项目绩效评价指标侧重于投入类，具体分为来源类和投向类两部分。其中，投向类指标是承担单位用其所募集的资金投入到项目的直接费用（包括设备费、材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、会议/差旅/国际合作交流费、劳务费、专家咨询费等其他支出）和间接费用（承担单位在组织实施项目过程中发生的无法在直接费用中列支的相关费用，主要包括承担单位为项目研究提供的房屋占用、日常水、电、气、暖消耗，有关管理费用的补助支出，以及激励科研人员的绩效支出等）中。根据《办法》的相关规定，间接费用通常按不超过项目的直接费用扣减一部分设备购置费用后的数额具体核定，而扣减的规模通常是按照财政部核定的比例来确定——500万元及以下部分为20%；超过500万元至1 000万元的部分为15%；超过1 000万元以上的部分为13%。但在实践中，按照这种比例设置投向类的绩效评价指标不够细化，不能实现对项目资金使用过程的全方位监督，也无法直接对本单位的间接费用进行监控。

（三）采用的绩效评价方法比较单一
项目资金的绩效评价可采用专家

表1 重点研发计划资金绩效评价指标框架体系

一级指标	二级指标	三级指标
投入类	来源类	1. 项目资金中政府补助占比 = 政府补助资金 / 项目投入资金总额
		2. 项目资金募投占比 = 投入的募投资金 / 项目投入资金总额
		3. 项目资金自筹占比 = 投入的自筹资金 / 项目投入资金总额
	投向类	4. 直接费用所占比 = 直接费用 / 项目使用资金总额
		5. 间接费用所占比 = 间接费用 / 项目投入资金总额
产出类	效率类	6. 安全生产达标率 = 生产安全达标的次数 / 投入生产总次数
		7. 试运行成功率 = 试运行成功的次数 / 试运行总数
		8. 项目竣工率 = 项目竣工数量 / 项目总数量
	社会贡献类	9. 公众满意率 = 公众满意数 / 调查的公众回复总数
		10. 经济增加值

评审法、打分法、绩效目标管理法和层(级)次分析法等。从国家科技管理信息系统公布的重点研发资金计划专项中期及期末评审结果来看,目前我国重点研发计划资金的绩效评价主要采用专家评审法,由专家通过分析项目实施的各种数据结合绩效评价框架体系模型对项目进行绩效评价。然而专家可能并不完全了解相关项目的实际情况,因此评价结果或多或少存在误差,降低了结果的可信度。因此在选择专家时如何保证专家的权威性和专家小组成员的合理性,是绩效评价实践中需要解决的问题。

(四) 尚未建立面向结果的重点研发计划资金绩效评价机制

《办法》明确规定,“重点研发计划资金的管理和使用,应当建立面向结果的绩效评价机制,提高资金使用效益。”所谓面向结果的绩效评价机制,是指在对重点研发项目进行绩效评价时应该注重审核项目是否完成以及完成的质量,而不仅仅只是关注项目的投入以及实施的过程。建立结果为导向的绩效评价机制,一方面能激发出科研人员的创新潜力,加快创新成果的竣工;另一方面能够对科研经费进行更好的管理,促进“产出大于投入”。然而,由于重点研发计划的结果难以估量,科技成果转化所获得

的收益难以准确计量,因此目前重点研发计划资金的绩效评价机制仍处于投入导向阶段。在投入导向的绩效评价模式下,研发项目在承接、实施时需谨遵预算规则,因而资金的使用受到较大限制,造成项目经费使用欠缺灵活性。此外,该模式不考虑支出的经济效果,其重点在于如何控制资源投入和使用的过程,以此保证项目按预先设定的计划运行,而不是强调项目的结果是否达到事先设定的目标,也不关注项目完成与否以及完成质量,这往往会导致研发经费使用效率的下降。

二、完善国家重点研发计划资金绩效评价的建议

(一) 建立重点研发计划资金绩效评价的制度与原则

首先,应逐步完善重点研发计划资金的绩效评价制度。财政部应尽快制定重点研发计划资金绩效评价的具体办法,进一步健全我国重点研发计划资金的绩效评价制度。对于重点研发计划资金的绩效评价指标、评价方法以及激励约束机制,也要尽快制定出相应的实施细则。其次,应明确国家重点研发计划资金绩效评价的原则。投入产出原则由W·里昂惕夫1936年在《美国经济体系中投入产出的数量关系》一书中所提

出,是旨在分析在一个复杂的经济系统内不同组成部分之间投入与产出的勾稽关系的一种原理和方法。目前,大多数国家的财政资金绩效评价都是以投入产出这一原则来进行的,因而笔者认为,重点研发计划资金的绩效评价模式也应该遵循这一原则。建立以投入产出原则为导向的绩效评价模式,要求项目承担单位控制重点研发项目的投入资金,并合理评估项目建成以后所得到的社会效应和经济效益。在重视以结果为导向的绩效评价原则的同时,也能对资金投入进行全面管控,进而有效管控研发资金的使用。

(二) 构建重点研发计划资金的绩效评价指标体系

财政部应协同其他有关部门制定出重点研发计划项目绩效评价指标的总框架体系。各项目承担单位根据总体评价指标框架体系,创建一套符合本单位实际情况的项目资金绩效评价指标框架。根据投入产出原则以及项目资金的流动情况,重点研发计划资金的绩效评价指标框架体系应该由投入类和产出类两种类别的指标构成(如表1所示)。(1)投入类指标可分为来源类与投向类。来源类指标是指在政府补助、募投、自筹等不同来源资金占项目投入资金的比例,这类指标可以衡量重点项目资金的来源及其构成,有利于从资金源头对重点项目资金进行管理和监督,规范资金的筹措过程。投向类指标是指项目资金总额中投入到直接费用和间接费用各自所占的比例。通过投向类指标的衡量,可以分析项目资金的管理效率以及项目的运作过程是否合理。(2)产出类指标可分为效率类和社会贡献类。对于效率类指标,可根据项目竣工率、试运行成功率和安全生产达标率来衡量。项目竣工率、试运行成功率和安全生产率越高,说明该项目的成功率越高,投入该项目的资金使用绩效越高。



社会贡献类指标则可以采用调查公众满意度和计算经济增加值来进行衡量。通过社会贡献指标,能对项目的产出是否符合预期、是否让公众满意进行评价。

(三) 完善重点研发计划资金绩效评价方法

重点研发计划资金绩效评价方法除采用专家评审法外,还可以采用以下几种方法。一是打分法。可依据财政部2016年10月发布的《关于开展中央部门项目支出绩效自评工作的通知》(财办预[2016]123号)中采用的打分评价形式对研发项目进行绩效评价。二是目标管理法。此方法是将项目承担单位的整体绩效目标层层下分至研发人员,即需要项目承担单位和项目组的各个成员协商拟定出一系列可计量、可比较和明确的绩效目标,并及时审查与反馈所制定的目标的执行情况。具体做法为:项目承担单位在承接重点研发项目时制定好总的阶段性工作计划与绩效目标;各项目组根据总的阶段性计划与绩效目标确定各小组及小组成员的工作计划与绩效目标;待阶段性研究成果竣工后,各项目管理组对每一位小组成员的实际工作绩效与项目实施前所拟定的绩效目标进行对比得出绩效评价的初步评价意见;将各项目组的反馈意见进行汇总并讨论出项目承担单位在目标实现方面所取得的成就与相关建议。三是层(级)次分析法。其做法是将定量分析与定性分析结合起来,通过建立层次结构模型构成对比矩阵,计算权重并做一致性检验,

最后计算组合权向量并做组合一致性检验,通过检验结果对项目资金进行绩效评价。

(四) 建立结果导向的绩效评价模式

结果导向的绩效评价模式要求各项目承担单位在进行重点研发计划资金绩效评价时,要从注重控制研发经费的投入及过程转变为注重对研发成果的考核。根据新公共管理理论,政府各部门履行公共受托责任的最有力措施是以产出和结果为导向的绩效管理。结果导向的绩效评价模式使得重点科研项目资金管理以研发成果的问世为终极目标,让项目承担单位及其研发人员形成对结果而非投入或过程负责的理念。结果导向绩效评价的目的在于监督、问责和反馈。在项目实施过程中监督工作的进程,然后通过结果为导向的绩效评价更好地追踪到某个部门、单位以及个人的责任,并及时将结果反馈给相关部门,持续监督与改进项目。国家层面的科研经费管理应重在对科研经费使用的总体部署和宏观管理,一方面,要将原来的“过程管控”转为“成果验收和绩效考核”,提前制定好科研活动应达到的标准及效果,将项目总计划划分成若干个阶段并确定各分阶段的任务考核目标;另一方面,科研经费不能根据预算在年初或项目初期一次性划拨,而要根据项目的完成情况和效果考核结果分阶段拨付。要根据项目承担单位所提供公共服务的结果而非预算或实施项目的过程判断重点研发计划资金绩效的好坏,并根据项目承担

单位提供的公共服务的行为及结果反馈、回应项目本身,进而保证项目承担单位和研发人员做正确的事情、按正确的流程做事、把事情做正确。■

(本文受中国会计学会重点课题“政府债务会计系统的构建及风险分析研究”<2015KJA006>的资助)

(作者单位:中南财经政法大学政府会计研究所)

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

[1] 金荣学,宋菲菲.地方政府债务支出的绩效评价体系研究[J].行政事业资产与财务,2013,(3):31-34.

[2] 闫华红,孙晓晴.浅析高校财务绩效评价体系的构建[J].财务与会计,2015,(17):49-50.

[3] 张曾莲.公共危机救助资金的绩效评价——基于审计结果公告的内容分析[J].当代经济管理,2015,(2):43-48.

[4] 金荣学,宋菲菲.我国地方政府债务支出的绩效评价述评[J].行政事业资产与财务,2014,(5):27-30.

[5] 郑方辉,廖逸儿.财政专项资金绩效评价的基本问题[J].中国行政管理,2015,(6):46-52.

[6] 田时中,田淑英,钱海燕.财政科技支出项目绩效评价指标体系及方法[J].科研管理,2015,(1):365-370.

[7] 房巧玲,刘长翠,肖振东.环境保护支出绩效评价指标体系构建研究[J].审计研究,2010,(3):22-26.