

高校科研经费协同治理多元主体范式探讨

齐天

在“政府——高校——科研团队”的多元主体分析框架下，如何在凸显政府科技治理效力的同时，彰显高校科研经费管理相关部门和科研项目团队的治理价值，是值得深入研究的问题。

一、高校科研经费治理多元主体协同的定位

协同治理主体的准确选择是取得协同治理效果的前提和后续行为的基础。高校科研经费协同治理的主体是通过高校科研项目管理、实施、监督、绩效评估等科技活动进行宏观调控和监督指导的自然人、法人或国家相关部门，包括各级政府科技管理部门及同级拨款单位、高校科研经费管理部门和科研项目团队三个层面的利益相关主体，他们以科研多重委托代理关系形成高校科研经费协同治理体系。各级政府科技管理部门及同级拨款单位承担着制定科研经费相关法律法规、管理政策和各种文件，科学研究方法的质量标准，监督内控管理并公布质量状况，普及科研经费管理知识和科研人员守信教育，传播国内外科技信息等职责。高校科研经费管理部门负责准确把握高校科研经费管理的需求及具体信息，在一定程度上弥补高校科研经费治理主体信息不对称的问题，推动高校科研经费使用效率和成果转化效益的实施，逐步提升高校科研经费治理能力和治理水平，构建起政府科技部门宏观管理、高校具有一定的自主权力且相关部门职

能清晰、科研项目团队积极参与的“协作共治”的高校科研经费协同治理的新格局。科研项目团队担负着科研经费的具体使用和操作等职责。

二、高校科研经费治理主体特性及价值衡量

各级政府科技管理部门、高校科研经费管理部门、科研项目团队都有独特的治理结构、治理目标和治理行为方式，在参与高校科研经费治理过程中呈现出不同的“博弈特点”。治理主体的特性和优势在高校科研经费治理中的角色和作用不同，优势互补是实现协同治理的关键。

各级政府科技管理部门作为宏观调控的“掌舵人”，它的价值取向是国家公共利益，为国家科技创新及社会经济进步发展做贡献是其协同治理的最终目标。政府层面的主导功能是通过建立有效的科研经费使用宏观治理环境，建构共享融合、科学合理的治理手段，协调高校管理部门和科研项目团队融入的治理机制，有效调动科研人员群体参与高校科研经费治理。由于科研项目存在一定的特殊性，各级政府科技管理部门及同级拨款部门会将其委托给专门的机构或组织负责策划、实施、成果的全程管理。高校科研经费管理部门是具体的科研活动执行机构和管理监督主体，它需要协调高校内外利益相关主体，通过利益均衡，给科研项目团队提供科技创新服务的各种科技资源。科研项目团队是

独立的高校科研经费使用主体，也是高校科研经费治理的参与者和具体实施者，在科研项目实施、结题结账、成果鉴定及转化方面起着重要的主导主体作用。离开任何一个主体，其治理过程就无法实现。在实现主体协同时，各级政府科技管理部门主导高校科研经费治理的目标和方向，它的作用发挥超过高校科研经费管理部门、科研项目团队这两个管理监督主体和执行使用主体，并使二者处于配合状态，三者间的关系构成治理体系。虽然在治理目标上三大主体能达成一致共识，呈现出一个动态的协同治理过程，但在整个治理行动中，三大主体经常会互换角色。因此，在实施高校科研经费协同治理前，三大治理主体结构应明确主体协同的范式才能实现协同治理效应。

三、高校科研经费治理主体协同范式的选择

按照国家现行科技管理政策、资金、体制和科研项目类别，从责、权、利三方面衡量不同主体的博弈特点，可以将高校科研经费治理主体协同范式划分为宏观、中观、微观三个层次。

（一）宏观层次

合理分权可以极大调动高校科技创新的积极性与科研人员群体的活力，为高校科研经费治理主体协同范式提供平台。“政府主导、社会协同”协作关系是目前符合我国国情的公共项目协同治理模式。宏观层级的治理

主体协同范式就是指三大主体处于垂直串联状态,各级政府科技管理部门处于主导主体地位,引导高校科研经费管理部门和科研项目团队两类治理主体参与治理共同完成协同任务的一种方式。这种以政策资金为依托的“垂直串联型”纵向协同效应体现在治理的整合效应上,各级政府科技管理部门基于国家法律法规和科技政策,将政府规定的科技政策和国拨资金应用到高校科研经费管理中,并按科研项目经费的预算进行拨款,指导高校科研经费管理部门按规定对科研项目团队进行管理、监督,科研项目团队按照国家 and 高校的相关法律法规及政策制度文件,合法合规使用科研经费,具体实施科研项目活动。这种治理主体协同范式有很强的外部效应,不仅会影响和其他行为主体的治理关系,还会对高校科研经费管理本身的机制建构产生示范或限制性影响,是国家科技战略和政策协调的基础。

(二) 中观层次

在高校内部,各科研项目团队之间通过竞争博弈形成的科研项目,可以实现该高校的科技资源整合配置及彼此之间的平衡;在高校外部,通过与政府、社会、市场博弈形成了高校赖以生存的科技制度环境和市场环境。各个高校都是追求“产学研”一体的有限理性行为体,其彼此之间持续互动的长久动力来源于对科技效益的不断追求。因此,在高校内部,只有建立在科技效益基础上的科研协作才具有可持续性。效益驱动不仅可以促成利益协同机制的形成,也有助于提升高校内部科研项目团队彼此间合作互动的积极性。项目合同制是以职能管理为依托的制度建构规则和手段,构成了高校科研经费治理的中心内容。相较于宏观层次治理,这种治理效率更高、治理效果更佳。中观层次体现

在高校管理层面与科研相关的管理部门之间的相互牵制和依赖程度无主次之分,处于并行、平等状态来共同完成协同范式。在高校科研经费治理中并行协同效应能够引发一定限度内的汇聚效应,即合力作用。这种“吊塔并联型”协同范式,最重要的特征是在科技政策执行时仍是主体协同关系,但在高校监管主体同级间的协同则是横向协同关系。高校的科技发展依赖于与科研相关的各管理部门之间的协同,意味着依托于科研经费全程管理链条上的协作和分工,从而达到协同系统内部的任务细分,实现科研经费的高效协同配置,产出更多的科研成果。对高校管理部门的中观层次的协同来说,上述宏观层次的治理主体协同可视为外部协同。伴随着高校与外部要素的适应和互动,使得其与外部各个要素融合为一体,形成相互影响、相互促进的良性系统。

(三) 微观层次

微观层次体现在高校科研经费使用的科研项目团队内部及其与高校科研经费管理部门的协同。它是以科研项目管理为依托的治理主体协同范式,即为辐轴式内部协同,是高校科研经费治理内部各个要素之间的相互作用、有效分工以达到和谐互动的适应过程。着眼于微观层面的主体协同就是既要解决内部子系统与整体系统之间的协同问题,又要解决每个科研项目团队内部的协同问题,以实现高校科研经费的利益最大化。但是,这种以项目为依托的协同范式有明显的局限性:当前对于国家财政拨款的科研经费责任追究制度则不够详细,缺乏可行性的管理流程规定及对科研项目团队职责的监管,虽然签署科研项目合同,但细化程度不够、审计未有动态监管、成果与市场无法对接转化,缺乏科学性。

四、多元治理主体与治理层次的相互匹配

高校科研经费治理主体协同范式的选择,并非基于各种范式的单一选择或仅考虑各个范式的优缺点,而是基于科研项目类别、经费多少、承担课题对象、研发内容、职能服务手段及时机等综合因素去考量。实际操作时采用何种治理主体协同范式,还必须依据高校科研经费治理中以什么内容为依托来确定主体协同范式或者根据具体情况不断地调整治理主体协同范式。这是因为高校科研经费治理包含了从人、财、物到科技政策、社会、经济、发展等多个层次的问题治理,是一个非常复杂的治理结构体系,其治理主体协同范式也可以在不同层次中有针对性地实施。对于这三个层次的治理内容而言,层次越低,规则性越强,其执行程度就越高;层次越高,人为性越强,参与者多而分散,就需要不同主体的协同治理才能达到治理目标。□

(作者单位:中央音乐学院计财处)

责任编辑 武献杰

主要参考文献

- [1] 蔡劲松,刘建新.“十四五”时期高校科技治理现代化的逻辑与路径[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2021,34(2):13-20.
- [2] 乔会娟.“放管服”改革背景下优化高校科研经费管理的对策研究[J].教育财会研究,2019,(2):12-15.
- [3] 何兴.论高校科研经费财务信用评价及监管[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2021,20(3):315-318+343.