



评价与预测
中国科学院评价研究中心合办

我国科研计划项目中的立项 评估与评审的比较研究

陈斌冠¹, 黄春荣², 谢刚²

(1. 广西医学科学情报研究所, 广西南宁 530022; 2. 中国科技开发院 广西分院, 广西南宁 530022)

摘要: 针对目前实施的《国家科研计划课题评估评审暂行办法》, 对我国科研计划项目立项管理中的评估、评审机制进行比较, 从技术、制度、法律、科学性、公正性等方面详细分析研究了两种机制的利弊, 介绍了国内外的科技评估现状, 提出了现阶段完善科研项目立项评审、评估机制的建议。

关键词: 科技; 立项; 评审; 评估; 管理

中图分类号: F204

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2005)10-0072-03

2002年, 国务院办公厅转发了科技部、财政部、国家计委、国家经贸委《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》, 其中明确规定, 建立专家评议和政府决策相结合的课题立项审批机制, 充分发挥专家和社会中介机构的作用, 确保课题立项的科学性。并且明确了课题立项要引入评估或评审机制。2003年, 4部委又发布了《国家科研计划课题评估评审暂行办法》, 明确界定了评估、评审的定义内容、法律责任等事项。评估和评审制度已成为我国科技计划项目立项的重要决策手段。然而, 评估和评审有什么区别? 我们试从以下几个方面进行比较分析。

1 评估与评审的比较分析

(1) 评估、评审的概念与定义。根据《国家科技计划项目评估评审行为准则与督查办法》和《国家科研计划课题评估评审暂行办法》等文件, 评估、评审两者在主体(政府主管的归口部门)、客体、作用、目的均完全相同, 不同之处在于, 评估是通过一个中介评估机

构来评, 即“归口部门择优遴选具评估能力的评估机构”, 而评审则是“由归口部门直接组织或委托专家来评”。在《国家科技计划项目评估评审行为准则与督查办法》中, 对评估、评审分两章(第二章、第三章), 对主持立项评价的中介评估机构提出了不少的原则要求和条件, 但在评审一章却没有对主持立项评审的归口部门所应具备的基本条件和规范进行任何要求, 而只是对评审专家的条件和规范进行了较多方面的界定。

(2) 评估与评审的专业技术比较。课题立项前的评价工作是一项专业性很强、技术含量较高的专业研究活动, 除了依靠所评项目的专业技术专家之外, 还必须具备许多的专业评价条件, 如评估方法的选择^[1]、评价模型的确立、指标的确定、要素的建立、权重系数分配、数据统计和处理方法^[2]、专家意见归纳总结分析等等, 这些都是独立于所评项目专业以外的重要因素, 具有很强的专业性。在当今多学科互相渗透、多元化影响因子的学科技术的整合时代, 这种专业性的科技评

价对科学决策尤其显得重要。所以, 发达国家中科学绩效评价机构已成为一个新兴的产业, 成为科技决策不可缺少的重要环节。科研评估机构在长期的评估实践中都制定了一套专业化的评估技术规范, 具备丰富的评估专业知识和技术, 有专门的经过专业评估资格培训的人员, 从评价的技术性专业化要求来看, 其所评项目的绩效肯定相对较好。而评审是由计划项目归口单位来进行, 虽然也是经过专家评审, 但专家所审部分乃是项目所属行业(专业)的部分^[3], 而如何去评价专家的评审结论, 对所评项目应该如何从项目所处的社会经济状态等影响因素中去权重系数、确定评价指标、界定要素, 针对不同项目用不同的方法作数理统计和归纳总结等, 这些就是评估专业的技术范畴了。但目前我国对归口管理部门的人员却没有对其提出这方面的技术要求和规范, 而从事科技评价工作就其性质来说本身就不是一种简单的行政管理工作, 而是一项“专业化咨询和评判活动”(科技部《科技评估管理暂

收稿日期: 2005-04-30

基金项目: 广西科学研究与技术开发计划项目(桂科软 0235033-1)

作者简介: 陈斌冠(1962-), 男, 湖南攸州县人, 广西医学科学情报研究所副主任医师。

行办法》)。在西方发达国家,即使是不请评估机构评的项目,也必聘请专职的执业评估人员,通过合同方式进行评价工作,然后再考虑项目的取舍。所以,目前实施的由归口部门组织专家评审的办法,仍不能从根本上解决和提高评审的绩效问题和科学性问题的。

(3)评估与评审在制度上的比较。评估机构通过竞争机制,经合同形式受归口单位的委托进行评估,这种机制使评估机构负有责任感,有压力,他们必须把项目评准、评好,以期能在下一轮的竞评中夺标,这就促使受托方会严格把好评价质量关,全程设计好科学合理的评价程序和评价方法,认真遴选真正具备评审条件的技术专家,这些都关系到受托方的信誉度和名声,这就从制度上积极地规范了受托方的行为,产生良性循环,也促进了评价质量的不断提高,保障了科学合理的评价行为得以实施。而评审的制度则像是自评自决,这种归口单位既是教练员、运动员又是裁判员的作法,从制度上难以规范和制衡,缺乏真正有效的制约和监督,不利于评价工作的科学化、公正化。作为评价主体的政府科技行政管理部门,必须依据评价客体各自不同的客观属性和特点来研究制定相应的科学评价指标体系和程序,并通过严谨缜密的评价组织工作来获得对所评对象全面、客观、公正的认识。这样的要求对于国家各级科技行政管理部门来说的确是难以有效实现的,而作为社会专业化分工来说,管理部门的职能既没有从事这样繁杂的具体业务工作的必要,也不具备从事如此复杂、繁重的科技评价的专业能力。

(4)评估与评审的法律效应。国家提出要对科研项目依法管理,以此来规范课题项目的实施,保证立项公正、公开、公平地进行,以杜绝学术腐败等不良现象的发生。从法律意义上来说,主持评价方即为法律的主体,它首先必须是合法的机构。故《国家科研计划课题评估评审暂行办法》中对承担评估任务的评估机构的第一条要求就是“依法设立”,强调被委托方必须是能够独立承担法律责任的合法机构,评价结果失实或出现重大误差,委托方可以从法律上追究其责任。这也从法律意义上规范了评估机构的社会行为和所应承担的责任。所以,合法的评估机构来评价项目,在法律程序和意义上来说是完全站得住脚的。但目前我国的实际情况,绝大部分科研项目来自政府拨款,归口

单位实际上即是政府部门,而评审是由归口部门来主持的,而根据评审意见来采取的决策行为导致的不良后果,其责任由归口部门承担。这在法律上失去了客体的标向,形成了失去法律效应的真空状态,而且在各文件中对归口部门的责任和罚则也是一带而过,依据不明,无从量度。此外,委托方委托的评价专家委员会或评价专家组均为临时组合的组织,评后即散,更不具备能承担民事责任的法律意义上的独立法人的资格。

(5)评估与评审的科学性比较。评估机构的评估与归口单位组织的评审,在评价方法、指标、体系、要素、权重、专家遴选等方面大不一样,有些甚至相差甚远,到底谁评出的结果更科学、更符合实际情况,谁评的更公正、更规范?所以就有可能出现同一个项目,评估机构认为可行,而归口部门的专家结论却认为不可行的情况。从目前了解的情况来看,评估机构的评价标准、评价体系、各项要素指标多从评估专业的科学统计方法并考虑多种影响因素而从中分析抽取。如何从整项课题的全局中把握各要素的权重和所占系数比,对整个评价结论确有重大影响。这些的确是涉及评估专业和所评专业中的多学科问题。而评审则大多是根据所评项目的专业专家的个人工作经验和专业工作范畴去确定指标的体系和标准,因为没有评估专业方面的知识技术,故尔带有一定的随意性和局限性、主观性。如何在专家的评审过程中科学合理正确地运用评估专业的知识和技术,并结合所评项目在目前的社会经济状况和条件支持系统等多因素影响,设计出科学合理的评价模型和指标体系,是一个极其关键重要的专业问题。

(6)从评估评审的公正性分析。从目前非议最多的关于科研立项中存在的学术腐败问题来看,焦点是专家的评审、专家的遴选有失公正^[9]。据我国国家自然科学基金委员会的调查结果表明^[9]:对选择同行评审(议)专家的公正性持否定及怀疑态度的占51.4%,对评审专家是否符合条件持否定态度的占53.0%。评估制度的优点在于评估机构是相对中立、相对独立的机构,在一定程度上隔绝了委托方与被评方的直接利益关系。面对市场竞争、评估信誉和法律规范,评估方会从自身的发展和保证质量的根本利益去考虑评判,故尔在一定程度上会从公正、科学、规范的角度去实施,可显示出一定

的中立、公平的原则。而评审制度中由归口单位指定评审专家的做法受到众多指责和非议,已到了非改不可的程度了。

2 国内外评估状况和展望

发达国家经过几十年的实践已形成了一套较为完善的评价系统,其最主要的形式是评估。立项决策前的评判工作均由专业评估机构或专业评估人员进行。美国国会评估机构之一的国会技术评价办公室(OTA),其任务在政府法律中都作了明确的规定;美国国防部和美国国会的不少重大的军事和科研项目也委托美国著名的咨询评估机构——兰德公司进行;美国联邦政府拨款支持的科学研究机构是美国国家科学基金会(NSF)和国立卫生研究会(NIH)^[9],在20世纪70年代它们就成立了专门的科研项目评估办公室。NIH下属的若干研究所也聘请了专职的执业评估人员,通过合同方式开展评估工作。其医药卫生立项由美国国立卫生研究院的基金部(DRG)等专业机构进行评估。企业财团投资前的立项决策也无不通过专业评估机构完成。发达国家对科学研究的绩效评估甚至已成为一个快速成长的产业^[9]。韩国政府则是通过其设立的独立于其国家科技部以外的韩国科学技术评价院(KISTEP)来开展对政府内有关科学技术方面的各部和厅上报的科技计划立项项目进行实施评价^[7],并在韩国《科学技术基本法》中将其任务与职能确立清楚。

近年来,我国的专业科研评估、评价机构越来越多,例如清华大学和中国科学院科技政策与管理研究所承担了国家科技部的有关科研评价的课题,一些国家级项目也委托具备评价能力的专业评估机构评估。但目前我国对科技评估机构的规范还不完善,没有形成制度化、法律化。此外,来自非政府系列的社会性科技评估评价还没有形成市场,但是一些大型企业和金融机构对投资前立项的评估需求已形成雏形,评估市场也将呼之欲出,国家已对评估专业人员进行岗位资格培训制度。江苏省为了指导投资者选择企业项目并规范企业的行为,目前已出台了行业信誉度评估制度。随着科研对社会发展、对企业和经济的影响力的不断扩大和深入,相



评价与预测

中国科学评价研究中心合办

信未来几年内,评估业的职业准入制度将会实施,科研评估的市场需求将迅速扩大。

由于我国科技评估制度没有真正确立,而绝大多数的科技项目均来自政府的拨款,故由政府包办式的立项评审制度一直是主流,这种责权不分的评判制度和规范不明的操作程序致使流弊丛生,而这种非评估专业式的评价也影响了评审的绩效。但目前取消评审制度还不成熟,主要是我国专业的科技评估评价机构还不健全,力量薄弱,尚不能完全承担起对众多课题项目评价的繁重任务。目前国家科技部、各省市出台的科技项目的立项评判还是双轨制——评估与评审并行,但在什么条件下、什么范围内用何种制度去评仍没有规范,其间的随意性仍然很大。目前的权宜之计是规范评审的行为和标准,从立项程序、遴选专家、评价指标、建立评价模型等全程实施规范化、标准化操作,以杜绝立项评审中的不公正行为,减少评审中的非科学因素。科技部正在讨论在国家科技计划中引入信用管理机制,以完善科技计划项目的管理和监督。此外,正在全面实施的《中华人民共和国行政许可法》,也将会对科技行政管理部门进行立项评审的规范工作起到积极的促进作用。

目前,科技界唯有《全国中小企业技术创新基金》的科技项目是完全通过评估评价机构竞争评价受托权,按市场化运作的形式进行,且规定立项评估、招标工作应从由科技部、财政部认定的评价机构中选择。北京、上海、天津、武汉的专业评估机构均参与了竞争,反映良好。目前我国不少行业已完成类似的评价制度,如财政部的资产评估和会计审计制度、银行金融业对企业的资信评估、计委的项目评价、房地产业的房产评估交易、珠宝业的鉴定师制度、司法系统的律

师事务所制度等等。这种竞争机制的形成与发展是必然的趋势。

3 建议

在我国科技评估体系尚不健全,评估水平不高、评估能力有限的情况下,评审制度仍会是主要的评价方式。因此,可从以下几点完善制度,逐步转向以评估为主流的评价方式。

(1)归口部门的评审工作,应建立科学合理的评价体系、评价模型和数据处理方法等,以保障专家评审结果的客观公正和准确度。

(2)应建立评审专家库,采取随机抽取、严格筛选的方法,并遵循回避原则。

(3)成立一个经政府授权的、能够独立行使监督权力的专业监督机构,对各类的国家科研计划项目实行全程监督,包括立项评审、执行、验收、评成果等相关职能的监督。这样既有利于对归口管理部门的工作进行更好的监督,又有利于协调政府其它部门及社会监督机构共同完成监督工作。

(4)尽快完善科研活动的有关法律法规和评估评审制度规范,使归口管理部门、评估机构、项目申报者、监督部门有法可依,有章可循。

(5)大力发展和扶持我国的科技评估机构,逐步形成科技评估的市场体系和评估业准入制度,提高科技评估水平和公信力,并完善其制度和形成规范管理。

(6)随着我国的一些诸如会计师事务所、法律咨询等中介机构的迅速发展,应逐步引入由监督单位聘请中介机构来介入其财务审计、公证行为等工作制度,这无疑会提高科研评审监督审查工作的效率和准确性,确实保证科研评审工作的健康发展和科技经费的合理使用。

4 结语

随着我国科研活力的不断提升,科研评估行业的“准入制度”也将会呼之欲出,届时任何不具评估资格的科研评判行为(包括政府)将不会得到法律保护。2005年,深圳市政府已经决定不再组织评审各类科技项目,评价工作委托专业的科技评估机构进行。故此,政府应该大力发展专业评估机构,通过竞争机制来确定被委托方,通过法律形式规范被委托方的行为与责任,最后由归口部门对被委托方项目的评价结果进行筛选以确认资助项目。目前我国正在实施的新一轮体制改革,其目的就是要进一步转换政府职能,剥离不利于法制建设的职责和职能,形成易于管理、适于法律的公允、公平、公正的新的社会信用制度。相信由政府归口部门组织科研评审的机制最终也将会被打破,而代之以与国际接轨的科技评估制度。

参考文献:

- [1]王慧慧. 科学研究项目评估方法综述[J]. 科研管理, 1999, (3): 18-24.
- [2]李新荣. 基于集对分析的科研项目立项评估方法及其应用[J]. 科学管理研究, 2000, (3): 64-67.
- [3]刘克, 王成红, 何杰, 等. 国家自然科学基金面上项目通讯评议结果的公平化处理[J]. 中国科学基金, 2003, (4): 243-246.
- [4]陈进寿. 浅谈国家自然科学基金立项评审监督[J]. 研究与发展管理, 2002, (2): 37-41.
- [5]郑称德. 同行评议专家工作业绩测评及其模型研究[J]. 科研管理, 2002, (2): 42-45.
- [6]龚旭, 夏文莉. 美国联邦政府开展的基础研究绩效评估及其启示[J]. 科研管理, 2003, (2): 1-5.
- [7]乐慧兰, 赵兰香, 李廉南. 韩国政府的科技评估[J]. 中国科技论坛, 2002, (5): 76-79.

(责任编辑: 曙光)

Comparative Study Between the Estimation and Evaluation of the Planned Scientific Programs in China

Abstract: With the background of current policy of "The Temporary Management Methods of Estimation and Evaluation of China's National Scientific and Technologic Planned Programs", the author made a comparison between the estimation first by a non-governmental media agency and then by the corresponding government agency and the evaluation solely by the government agency. The comparison focused on the individual advantages and disadvantages of these two mechanisms in terms of assessing technique, mechanism, legitimation, scientific value and equity.

Key words: science and technology; program planning; estimation; evaluation; management