

# 国家科技项目监理制的有关问题探讨

刘涛<sup>1</sup>,陈省平<sup>2</sup>,罗轶<sup>1</sup>

(1.中国海洋大学,山东青岛266003;2.中山大学,广东广州510275)

**摘要:** 监理制是保障工程项目顺利实施的一项有效管理机制。目前,国家在科技项目的管理过程中也引入了监理制,这是一项重要的制度创新。就国家科技项目进行监理制管理的必要性和特点进行了分析和研究,并提出了有关的政策建议。

**关键词:** 项目监理;国家科技项目

**中图分类号:** G311

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-7348(2004)02-0029-01

## 0 前言

监理一职最早出现于建筑业,其主体为具备监理资质的独立法人,受项目法人委托,依据有关法律、法规、文件、规范和监理合同、项目合同,对项目实施监督管理。其作为项目的第三方,以诚信、公正、科学、守法为工作准则,参与项目的组织、实施和验收全过程。

通常,监理机制的制订必须是由企业(研发单位)、用户、行业协会或技术协会、国家职能部门等有关单位共同商订的。由于行业差别、产品(成果)应用范围不同、管理体制各异,因此不能采纳统一的监理体系标

准。所以应该由相应的组织机构根据项目行业特点来制定适合于本行业或项目类别的监理机制和评价标准,同样地,也必然要求监理机构具有丰富的经验及对本行业业务有深入的了解。在监理过程中,由于监理方的利益独立于项目双方,因而可依据合同来协调双方在项目进程中出现的问题,并客观公正地提出有关建议和措施,以保证项目的质量和进度。同时,监理方一般具有很强的咨询能力和行业技术背景,可以协助项目双方解决一些技术和管理难题,对于保障项目的顺利执行和完成起到重要的作用。目前,在房地产建筑业、交通建筑业、保险业、金融业已广泛采用了监理制,在环境评价、信息产

业等新兴产业正逐步引入与实行,另外值得重视的是,部分国家科技计划在组织管理过程中也进行了有关监理工作的尝试。

## 1 国家科技项目管理引入监理制的必要性

在国家科技项目管理中的项目调研、指南发布、项目受理和评审、验收程序等方面已建立了较为完善的规范(规定),但就项目的过程管理而言,受管理资源和管理制度的局限,管理部门很难对项目实施的整个过程进行充分有效的监督和控制。而当一个切实可行的实施方案被制定和批准以后,如何贯

实性原则,据实列支扣除。

(2)取消对享受税收优惠的条件限定在企业R&D支出比上年增长达到10%,采用支出增量(当年支出与过去2年支出平均值的差值)法计算税前扣除额,并限定享受优惠的最低R&D支出额。

(3)对企业自行研究开发的科技成果或对购入成果进行二次开发而发生的费用,允许其按新增部分的50%从应纳税所得额中扣除(最高限额为30万元)。

(4)关于R&D支出的会计处理是采用

费用化还是资本化的问题,建议由企业自己选择,但对资本化处理应给出相应的限定条件。

### 参考文献:

- [1]OECD.Science Technology Industry, Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues,Paris,2003.
- [2]Department of Finance Canada and Revenue Canada.Why and How Governments Support Research and Development,background report, December,1997.

[3]Department of Finance Canada and Revenue Canada.Federal System of Income Tax Incentives for Scientific Research and Experimental Development (March 19, 1998)

[4]Adrian Gregory,Anne-Mare Botha,Tax incentives a way to stimulate R&D and innovation,Pricewaterhouse Coopers,London,2003.

[5]科技部条财司,财政部教科文司.科技经费财务管理制汇编(下册)[M].北京:机械工业出版社,2003.

(责任编辑:慧超)

收稿日期:2003-08-18

作者简介:刘涛(1974-),男,工程师。

彻计划,监督和控制实施过程就成为项目管理的首要问题。科技项目本身的风险性决定,再好的计划也不可能预见到所有的问题并事先制定出对策。所以,对实施过程的监督和控制,在项目管理中显得尤为重要。

因此,聘用项目监理工程师,可有效地补充管理资源的不足,丰富项目管理的手段。更重要的是,一个好的项目监理工程师能够从技术层面上保证整个项目的实施和完成。作为项目第三方的监理,利益独立于双方之外,完全可以根据合同来协调双方在项目进程中出现的各种问题,并客观公正地提出相关意见和建议,以保证项目实施的质量和进度。同时,通过监理制的实施还可以帮助双方解决一些技术和管理工作上的难题,促进项目顺利实施和圆满完成。

## 2 目前国家科技项目监理工作的特点

国家科技项目具有政策导向性等特点,项目的发布、评审、立项、经费来源、管理、验收和后续发展整个过程,基本上都是由国家机关和有关机构统一进行组织实施的。其性质决定了科技项目监理区别于工程监理,根据目前采用监理制的两个国家科技项目——科技型中小企业技术创新基金(以下简称创新基金)和农业科技成果转化资金(以下简称农业转化)的具体实施办法,其主要表现为两个特点:

### 2.1 科技项目监理机构是“非独立”第三方

我国的工程监理机构是独立的第三方,但项目委托方、项目承担方、监理方这个三角形不是等边的,项目监理方一般是向项目委托方倾斜的,接受项目委托方的委托而进行有关工作,因此项目监理方主要代表合同甲方的利益,对合同乙方的项目实施进行监督,因此,如何权衡和处理三方的利益关系是监理过程中的一个重要问题。在监理过程中,监理方实际上是站在第三方的角度,一个执法者的角色,按照法律、科学、标准、经验和技术的来办事。其独立性主要体现在监理机构实体行政隶属关系和利益独立于项目合同双方之外。

目前,科技项目监理机构的确认主要采用“推荐负责制”,即推荐项目的地方(市)科技主管单位作为监理机构,受科技部委托,协助科技部对所辖地市的科技项目进行监

理。就其委托方式而言:第一,是从属的协助监理,主要是协助科技部对项目进行管理;第二,非法律意义上的合同委托,因此,其监理行为仍然属于项目的一般性管理范畴;第三,地方科技部门在行政隶属关系上受科技部的直接领导,而与项目承担单位又可能存在地方科技项目的管理和被管理的关系。由此,笔者认为,目前科技项目监理机构并非独立的第三方角色,而是在部分职能上行使项目合同甲方的权利。

### 2.2 科技项目监理工作的性质为过程管理

如上所述,创新基金、农业转化项目的机制和管理办法决定了这类项目的监理行为属于项目的过程管理。项目过程监理主要是指在项目的进行过程中,对项目进行监督和控制,其主要的作用和任务是控制项目实施过程中投入的各种资源和达到的目标,使之达到项目实施计划的要求。就其监理工作的具体内容而言,主要包括有:监理项目阶段计划,监督阶段计划的执行进度,并指导进行合理调整;监督项目的实际投入,保证投入的合理性,保证后续阶段的可持续性;监督项目的实际结果,保证阶段结果与阶段进程计划相同或相符;发现和查找项目实施中的困难和阻力,提出建议性措施和解决方法,避免项目的重大停顿或中止;监督克服困难的措施,保证解决困难措施的有效性和可行性,保证项目进程的顺利进行。

在项目实施的过程中,监理方监督和控制的依据是项目计划和目标,主要目的是要使实施工作按计划进行并达到预期目标。一般地说,当有问题发生时,其直接的表现就是实施结果偏离了原来的计划和目标,而项目监理方的工作就是要及时发现这种偏离,分析原因,并提出合理的整改方案和措施。就目前实行科技项目监理制有关管理办法中的规定,科技项目监理方应按照《合同书》中的有关约定,对项目的实施过程进行监督。监理工作内容主要是对项目组织实施情况、合同计划进度和完成情况、经费到位和使用情况、成果转化情况、技术水平和经济技术指标完成情况进行监督,及时了解存在的问题并提出有关解决措施。其主要工作方式是通过项目的现场检查、上报资料的分析 and 整理,填报有关《监理信息调查表》和《项目监理意见表》,作为科技部评价项目执行情况、作出相应决策的主要依据。

## 3 几点建议

首先,监理机构作为项目的独立第三方,其角色需要重新确认,其与项目委托方和被监理方的关系尚待进一步明确。笔者认为,应该以监理合同的方式来明确委托方和监理机构的权责,以科技项目监理规范(规定)来明确监理方和被监理方的关系,使监理方能够“公正、独立、客观”地开展有关监理工作,公平维护项目双方的合法权益,保障国家科技计划的顺利完成。

其次,项目监理方主要是以知识、标准、经验、专业技能来具体执行监理工作的。科技项目本身是一个系统的工程(技术),其涉及技术研发、检验检测、人力资源管理、财会,甚至包括业务化运行和成果转化等多主面工作,因而对监理从业人员的综合素质要求较高。就目前科技项目监理工作的内容而言,监理工程师主要负责项目技术的执行和项目管理工作。因此,监理工程师的技术专业背景、工作经验和管理能力将成为项目监理工作能否顺利实施的关键因素之一。

第三,从对被监理方负责的角度来考虑,应在维护项目的核心技术、工艺流程等知识产权方面对监理机构和监理人员进行约束,以明确哪些可以监理,哪些无须监理,更主要的是要对依靠监理机构的行业规范和监理人员的从业道德方面进行有效的行为约束。

### 参考文献:

- [1] 国家科技部.2001年度科技型中小企业技术创新基金监理和验收须知,2002.
- [2] 国家科技部.农业科技成果转化项目监理和验收办法(试行),2002.
- [3] 国家建设部.工程建设监理规定,1996.

(责任编辑:胡俊健)

