

李英奎,苏 莉,王小容. 农业科研单位优化科研管理提升科研绩效政策落地路径分析——基于重庆市 7 个农口科研单位的调研[J]. 江苏农业科学,2019,47(22):339–343.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.22.077

农业科研单位优化科研管理提升科研 绩效政策落地路径分析 ——基于重庆市 7 个农口科研单位的调研

李英奎,苏 莉,王小容

(重庆市农业科学院,重庆 401329)

摘要:通过对比分析国务院《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25 号)和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50 号),提出国发〔2018〕25 号文件在科研项目管理、项目经费管理和使用、评价激励制度、科研项目绩效评价、分级责任担当机制、科研管理改革试点几方面的创新点。通过座谈和问卷实地调研了 7 个重庆市农口科研单位,发现政策落实存在分级主体责任不明确、地方配套政策没跟上、科研单位部门配合不够、科研单位制度修订滞后等问题;结合农业科研单位的特点,从明确分级主体责任、及时出台地方政府配套政策、加强科研单位部门间配合、制定科研单位制度与操作手册等几方面优化科研管理提升科研绩效政策落地的建议措施。

关键词:农业科研单位;科研管理;科研绩效;创新点;新政策落地;问题

中图分类号: G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)22-0339-04

国务院在“放管服”改革初见成效的基础上,为了进一步释放科学技术研究创新的活力,出台了《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25 号)^[1]。国发〔2018〕25 号文件与中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50 号)相比具有更大的“放权”“放活”效应,国发〔2018〕25 号文件从科研项目及其经费管理的优化、创新评价激励制度的完善、科研项目绩效评价的加强、分级责任担当机制的建立与强化^[2]、科研管理改革试点的开展等方面赋予了农业科研单位更多的制度制定权、项目预算编制与调整权、项目资金使用与管理权,更大力度地为农业科研人员“松绑”,减轻农业科研人员负担、调动农业科研人员的积极性和创造性^[3]。但是要做到新政策的真正落地,还有很长的路要走,存在的一些问题还需要高度重视,并采取有效的措施加以解决。

1 新政策的创新点

国发〔2018〕25 号文件与中办发〔2016〕50 号文件相比有以下几个方面的创新:

收稿日期:2019-04-22

基金项目:重庆市技术预见与制度创新专项(编号:cstc2017jsyj-zdexA0029)。

作者简介:李英奎(1971—),男,重庆合川人,硕士,正高级会计师,主要从事财务管理研究。E-mail:Lyk513998@sohu.com。

通信作者:王小容,硕士,经济师,主要从事资金管理研究。E-mail:68076460@qq.com。

1.1 科研项目管理有创新

一是合理确定项目数量,完善国家科技管理信息系统,定期发布申报指南,针对关键节点实行“里程碑”式管理,以承担单位自我管理为主的科研项目一般不开展过程检查;二是将财务验收和技术验收合并^[4],在项目实施期末进行一次性综合绩效评价;三是简化流程和材料报送环节,实现一表多用,科技管理信息系统向相关主体开放,实现数据共享;四是建立健全学术助理制度,允许购买财会等专业服务;五是将更大技术路线决策权赋予科研人员,申报时以科研人员提出的技术路线为主进行认证,实施过程中在不变研究方向、不降低指标的前提下科研人员可以自主调整方案和技术路线;六是赋予科研项目负责人更大的自主权,项目负责人可以根据项目的需要自主组建科研团队,在项目实施过程中还可以进行相应的调整^[5];七是开展联合检查,探索“双随机、一公开”的检查方式,实行检查结果信息共享互认,避免多头重复检查。

1.2 科研项目经费管理和使用有创新

一是科研单位预算调剂权增大,直接费用中除设备费外,差旅会议国际合作与交流费、劳务费、专家咨询费等其他科目费用调剂权全部下放给项目承担单位;二是科研单位自主采购权限增加,对科研急需的设备与耗材可不走招投标程序,随到随采,对独家生产或代理的仪器设备可采用单一来源的方式进行采购。

1.3 评价激励制度有创新

一是优化整合科技领域人才计划,因政策倾斜获得支持的,科技人员离开相关岗位的取消相应支持,1 人只能获得 1 项相同层次的人才计划支持,取消薪酬待遇和职称评定与入

选人才计划直接挂钩的做法^[6];二是建立不“唯论文、唯职称、唯学历”的绩效评价新体系,减少评价频率与次数,对评价结果连续优秀的,实行一定期限的免评;三是对关键领域核心技术攻关的科技人员加大薪酬激励^[7],对全职全时承担任务的科研团队负责人实行年薪制,年薪支出在项目经费中单独核定,项目间接费用中提取的绩效支出向中青年科研骨干倾斜。

1.4 科研项目绩效评价有创新

新政策的绩效评价体系如表 1 所示。一是项目管理从原来重数量、重过程转变为重质量、重结果;二是对基础研究与应用基础研究项目、技术和产品开发类项目、应用示范类项目

分类开展绩效评价;三是开展项目综合绩效评价严格依据任务书设定的指标进行;四是绩效评价结果的运用得到加强,在项目的后续支持、职称评定、收入分配、表彰奖励都向绩效评价优秀的科研人员倾斜^[8]。

1.5 分级责任担当机制有创新

一是项目管理部门应当为科研院所建立自由探索和颠覆性技术创新活动免责机制;二是既强化科研院所的主体责任又强化科研人员自身的主体责任;三是法人担当负责的考核激励机制不断完善,对落实国家科技体制改革政策做得好的在申请科技项目、核定绩效工资总量等方面给予倾斜支持。

表 1 科研项目绩效评价

项目管理			目标与评价方法	评价指标	评价方式
原则			重数量、重过程向重质量、重结果转变		
目标			按照分类评价要求提出,有可操作性(科学、合理、具体)	考核的结果指标、阶段性目标	分类评价、综合评价、评价运用
绩效评价分类	绩效分类评价	基础研究与应用研究类项目	1. 评价新发现、新原理、新方法、新规律的重大原创性和科学价值。2. 解决经济社会发展和国家安全重大需求中关键科学问题的效能、支撑技术和产品开发的效果、代表性论文等科研成果的质量和水平	人才评定、代表性成果和代表作品质量、论文质量	国际国内同行评价
		技术和产品开发类项目	1. 评价新技术、新方法、新产品、关键部件等的创新性、成熟度、稳定性、可靠性。2. 突出成果转化应用情况及其在解决经济社会发展关键问题、支撑引领行业产业发展中发挥的作用	成果转化数量与质量	行业评价
		应用示范类项目	1. 以规模化应用、行业内推广为导向。2. 重点评价集成性、先进性、经济适用性、辐射带动作用及产生的经济社会效益	规模化运用和行业推广带来的经济效益、社会效益	市场评价
综合绩效评价			1. 绩效目标实现考核。2. 2~3 年内绩效跟踪评价	成果转移转化量、应用推广面积,单位和企业的社会经济效益	社会评价
评价结果应用			1. 项目调整、后续支持的重要依据。2. 相关研发、管理人员和项目承担单位、项目管理专业机构业绩考核的参考依据。3. 区分因科研不确定性未能完成项目目标和因科研态度不端导致项目失败,鼓励大胆创新,严惩弄虚作假		

1.6 科研管理改革试点有创新

一是“绿色通道”改革试点;二是科研项目经费简化预算编制试点;三是扩大科研经费使用自主权试点,对设备依赖度低和耗材少的基础研究、软件开发等项目提高间接经费比例,500 万元以下的部分不超过 30%,500 万~1 000 万元的部分

不超过 25%,1 000 万元以上的部分不超过 20%,新旧政策的对比如表 2 所示;四是对从事基础前沿研究、公益性研究、应用技术研究开发等科研机构进行分类试点;五是赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点^[9]。

表 2 间接经费提取比例对比

项目类别	中办发[2016]50 号	国发[2018]25 号
	中央财政科技计划(专项、基金等)公开竞争方式的研发类项目	对试验设备依赖程度低和实验材料耗费少的基础研究、软件开发、集成电路设计等智力密集型项目
500 万元以下	20%	30%
500 万~1 000 万元	15%	25%
1 000 万元以上	13%	20%

2 新政策落地的实地调研

基于对国发[2018]25 号和中办发[2016]50 号的政策比较研究,本研究采取了座谈法和问卷调查法,实地调研了重庆市农业科学院、重庆市畜牧科学院、重庆水产科学研究所、重庆市林业科学研究院、重庆万州水产研究所、重庆三峡农业科学院、渝东南农业科学院等 7 个重庆市的农口科研单位,被调

研的这 7 个单位均为公益类事业单位,其中全额拨款单位 4 个,差额拨款单位 3 个;下属科研院所为非独立法人单位的 2 个,无下属科研院所的单位 5 个;实行财务统一核算的 7 个;“放管服”新政策落地的牵头部门为财务部门的 1 个,牵头部门为科技管理部门的 6 个。本次调研共向 150 名人员(4 类岗位)收集了问卷,以此来分析目前国发[2018]25 号政策的落实情况及落实中存在的难点等。

这 150 个调查样本中,科研岗位人员 86 人,财务岗位人员 27 人,人事岗位人员 16 人,其他岗位人员 21 人。各岗位人员占总样本的比例分布如图 1 所示,其中科研岗位人员占比超过一半。

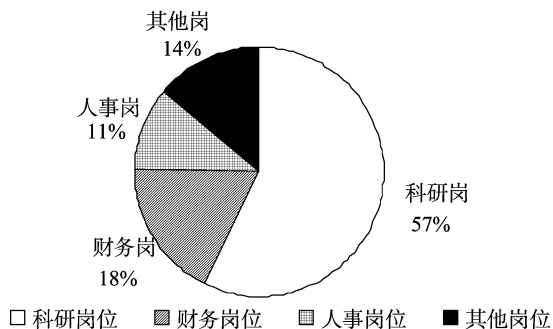


图1 被调研人员的岗位分布

2.1 调查问卷内容

本研究调研设计的调查问卷包括:被问卷人的基本信息、工作单位性质、工作岗位、职务、工作年限、是否了解和执行国发[2018]25号文件、新政策落地的牵头部门是谁、新政策落地会发挥哪些作用、落地实施有哪些难点、相对旧政策新政策有哪些创新,新政策中哪些激励措施大家最为认可,哪些简化流程的政策最能提升科研效率等。

2.2 调研结果及分析

通过收集整理被调研的 150 个样本问卷,得出目前重庆农口科研单位对新政策的认识程度如图 2 至图 7 所示。

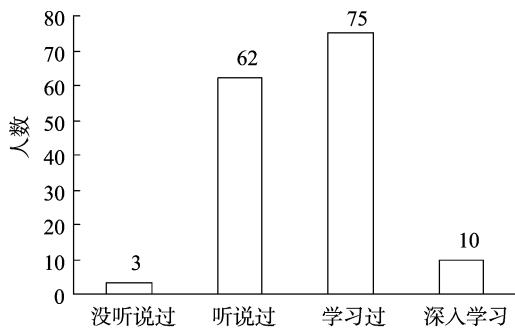


图2 对新政策的了解程度

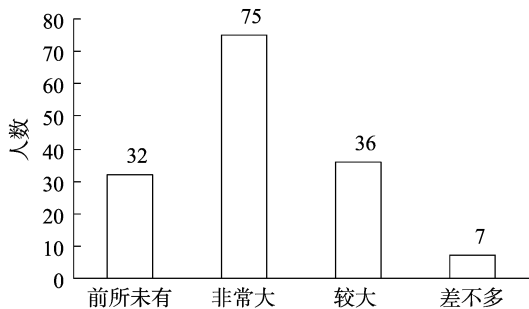


图3 新政策的创新力度

从以前调研结果可以看出,有 62 名调查对象听说过国发[2018]25号文件,有 75 名调查对象深入学习过文件,只有极少数调查对象未听说过该文件;在新政策创新力度问卷调查

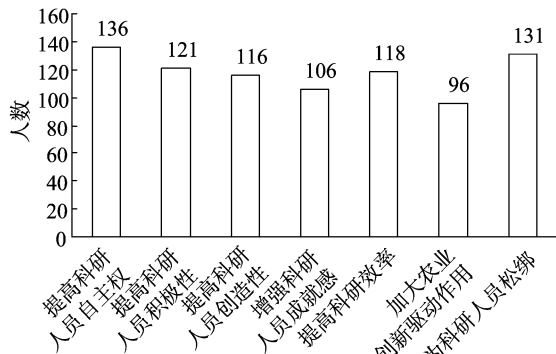


图4 新政策落地作用

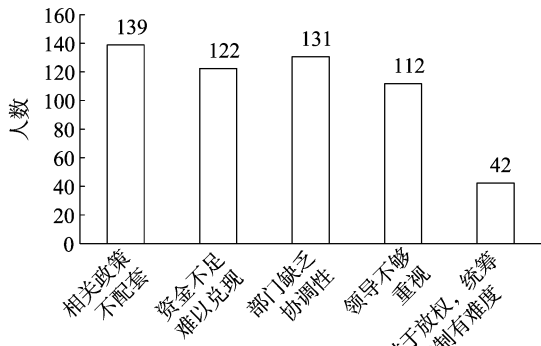


图5 新政策落地的难点

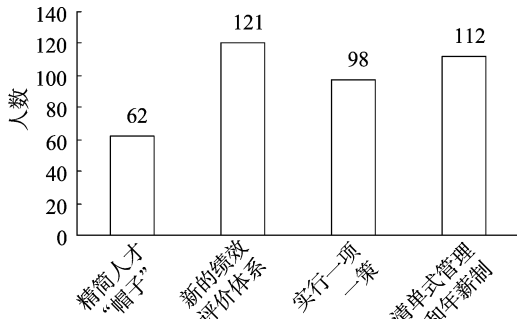


图6 最具激励性的政策

中,认为前所未有的 32 人、认为非常大的 75 人、认为较大的 36 人、认为差不多的 7 人;在新政策落地的作用发挥问卷调查中,认为能提高科研人员自主权的 136 人,认为能提高科研人员的积极性的 121 人,认为能提高科研人员创造性的 116 人,认为能增强科技人员的成就感的 116 人,认为提高科研效率的 118 人,认为能加大农业创新驱动作用的 96 人,认为能为科研人员松绑的 131 人;在新政策落地难点问卷调查中,认为相关政策不配套的 139 人,认为资金不足难以兑现的 122 人,认为部门缺乏协调性的 131 人,认为领导不够重视的 112 人,认为新政策过于放权、统筹管理有难度的 42 人;在最具激励性政策问卷调查中,精简人才帽子 62 人,新的绩效评价体系 121 人,实行一项一策 98 人,清单式管理和年薪制 112 人;在最提升效率的流程简化问卷调查中,简化科研项目申报和过程管理 75 人,合并验收 94 人,材料一次报送 121 人,技主路线决策权 85 人,预算自主调剂权 134 人,简化采购流程 136 人。

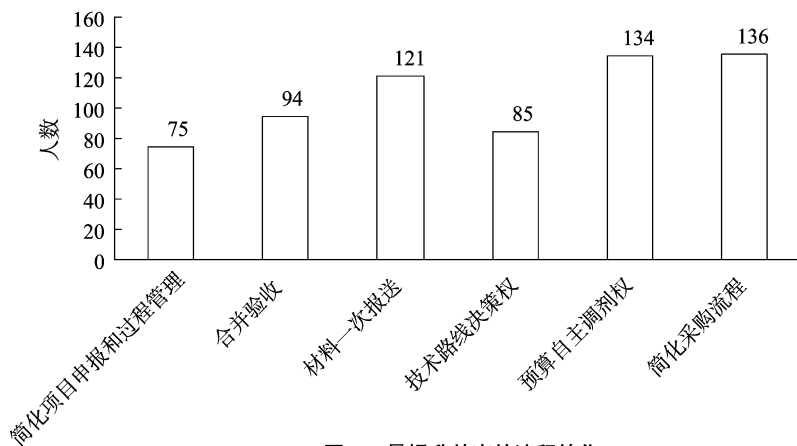


图7 最提升效率的流程简化

3 政策落实中存在的问题

通过总结以上问卷调研结果并加以分析,目前农业科研单位落实国发〔2018〕25号文件相关政策还存在如下的问题。

3.1 分级主体责任不明确

项目主管部门、农业科研单位、农业科研单位的二级研究机构、农业科研人员作为不同层级的主体,应当分别履行各自的职责,分别承担各自的主体责任。目前明确分级主体责任的规范性文件很少,即使有这方面的制度,也因为领导重视程度不够或宣传培训不到位,使分级主体责任内容未入脑入心,责任边界不清晰,导致推诿、扯皮、贯彻落实新政策不力。

3.2 地方配套政策没跟上

国发〔2018〕25号文件于2018年7月18日发布,许多省、自治区、直辖市由于要进一步了解情况、征求相关部门的意见、考虑当地的财力、对接以前出台的规范性文件等因素,所以至今没有出台与中央文件相配套的地方政策文件。这将造成农业科研单位想执行新政策又怕与以后出台的地方政策不一致,过不了审计这一关的担忧。

3.3 科研单位部门配合不够

农业科研单位林林总总,农业科研单位的管理人员与科研人员的素质参差不齐,单位各部门与新政策的相关程度不一样,部门负责人对新政策的理解也不尽相同,再加上条块管理,人事部门要考虑上级人事部门的政策,财务部门要考虑上级财政部门的政策,使各部门落实新政策心往一处想、劲往一处使的格局受到限制^[10]。

3.4 科研单位制度修订滞后

中央的政策已出台,而地方政府的政策没有出台的前提下,农业科研单位要修订完善原有的科研项目管理制度、科研项目经费管理办法、人力资源管理制度、采购与招投标制度等规范性文件是不太现实的。农业科研单位要等到地方政府出台政策后,才着手完善和修订相关的制度与管理办法,单位修订和完善的制度和管理办法正式出台,往往是在中央出台的政策很久以后了。

4 政策落实的建议措施

4.1 明确分级主体责任

项目主管部门承担项目管理职责,作为管理主体应当在

中央政策框架下,制定出允许科技创新活动失败免责的制度,以保证农业科研单位和农业科技人员在尽到勤勉义务后,因技术路线选择有误而难以实现预设目标的情形进行责任免除。农业科研单位作为科研项目的承担主体,要加强管理项目、科研经费的主体责任,以保证科研项目按时完成。农业科研人员作为项目实施的具体操作者,应当做好项目任务书约定的事项,保证科研经费的合理、合法、有效使用,多出成果、出大成果。

4.2 地方政府及时出台配套政策

地方政府的政策承上启下,上接中央政策,下接农业科研单位,对农业科研单位出台相关制度具有指导性和规范性作用。地方政府应当在中央政策出来后,立即着手调查研究,组织相关部门和各科研单位,在对以前的政策进行比较分析的基础上,结合本地区的实际情况,突出本地区的优势和特色,出台本地区优化科研管理提升科研绩效的政策。

4.3 科研单位部门间加强配合

农业科研单位主要领导应当高度重视新政策的落地工作,及时组织单位内部各处室、各科研机构负责人和科研人员召开大会,集中宣传贯彻中央和省级政策,要求各处室和科研机构负责人要吃透政策,特别是管采购、财务、科研和人事的部门负责人要吃透政策,在吃透政策的基础上,由科研部门牵头,其他部门和机构相互配合,共同致力于本单位的新政策落地工作。

4.4 科研单位制定制度与操作手册

农业科研单位“一把手”履行主体责任,各部门通力合作,按照国家科技体制改革的总体要求,制定并完善本单位的科学研究、成果转化、科技诚信、科研经费、财务助理、人力资源管理等的具体的管理办法,特别是要建立完善科研绩效评价体系和简化采购流程,在此基础上,制定操作手册,对可执行条款操作有难度的部分进行细化,对理解有歧义的部分进行举例说明,并对下一步出台政策的可能性进行预计,留下可操作的空间和接口,使操作手册切实可行,为科研人员报账理清线路,真正解决科研人员不知怎么报账和报账难的问题。

参考文献:

- [1] 吴寿仁. 科技成果转化若干热点问题解析(二十三)——科技成果转化评价方式与评价政策导读[J]. 科技中国, 2019(4): 37-46.

何冲霄,顾克余,葛汉勤,等.一起紫薯减产原因及损失的农业司法鉴定案例分析[J].江苏农业科学,2019,47(22):343-345.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.22.078

一起紫薯减产原因及损失的农业司法鉴定案例分析

何冲霄¹,顾克余¹,葛汉勤¹,于海洲²,蔡立旺¹

(1.盐城市农业科学院司法鉴定所,江苏盐城 224002; 2.江苏省盐城市司法局,江苏盐城 224002)

摘要:2018年2月盐城市农业科学院司法鉴定所受理了T市人民法院委托的一起大面积的紫薯减产案例,需要对涉案紫薯的减产成因及损失进行司法鉴定。鉴定组在审核鉴定材料和实地勘验的基础上,从技术角度分析了涉案紫薯减产的原因,并计算了经济损失。结果显示,紫薯减产是未选用适应性、安全性得到确认的甘薯品种以及部分栽培管理的技术措施不到位造成的。

关键词:紫薯;减产原因;司法鉴定;农业司法

中图分类号:DF413.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2019)22-0343-03

司法鉴定是指鉴定人运用科学技术或专业知识对诉讼中涉及的专门性问题进行鉴别、判断并提供鉴定结论的活动^[1],其中,农业司法鉴定需要运用农业技术对案件涉及的专门问题进行鉴定。随着人们法制意识的逐步增强和新一轮农村土地承包形式的转变,具有一定规模的承包个体越来越多^[2],涉及的法律纠纷也逐年增加,由于农业案件具有复杂性,且个体性较强,一般行政部门或法院在处理此类案件时缺乏相应的参考标准。盐城市农业科学院司法鉴定所作为江苏全省首个具有农业司法鉴定执业证的鉴定机构,近年来在替农民维权、替政府分忧、解决矛盾、化解纠纷等方面发挥着越来越重要的作用。下面就一起流转土地种植紫薯减产引发的合同纠纷案件对紫薯减产的原因进行分析鉴定,以期向法院、农业部门在解决类似问题时提供技术性参考。

1 案情简介

本案为一起合同纠纷,原告承包了T市某村的集体土地种植紫薯,被告是负责收购紫薯的南京市某公司。原告、被告

双方于2017年1月5日签订了紫薯种植收购合同,合同约定被告按照市场价向原告提供薯苗,提供种植期间的技术指导;原告以1.2元/kg的价格向被告提供规格、数量等均符合合同约定的紫薯。原告于2017年5月中旬开始种植约20 hm²紫薯,到2017年10月即将收获时发现紫薯个体偏小,产量很低,损失较大。双方协商未果后,原告以被告违约致其经济损失为由将其起诉至泰兴市人民法院要求赔偿,并提出了司法鉴定申请。

2 鉴定的方法和依据

2.1 鉴定方法

2.1.1 书证审查 盐城市农业科学院司法鉴定所成立了本案专门的鉴定组并对委托人提供的鉴定材料进行技术性审核。经鉴定组审核,鉴定材料中有涉案紫薯第三方测定的产量数据,应鉴定组要求又补充了该区域大面积生产的紫薯常年产量数据,损失程度基本可以得到认定。

2.1.2 调查听证 2018年2月6日鉴定组召开了由原告(诉讼代表)、被告(诉讼代表)参加的司法鉴定调查听证会,鉴定组专家就技术性问题询问了双方当事人,在此过程中对鉴定材料进行进一步审核,会议形成了书面笔录。

2.1.3 现场勘验 2018年2月6日盐城市农业科学院司法鉴定所的鉴定人员在泰兴市人民法院工作人员及当事人的共同见证下对涉诉原紫薯种植区域的残留现场进行了全方位的勘验调查。

收稿日期:2019-02-14

作者简介:何冲霄(1971—),男,江苏南京人,硕士,副研究员,主要从事农业司法鉴定、科技服务和水稻耐盐栽培、育种等工作。

E-mail:13814387990@163.com。

通信作者:蔡立旺,硕士,研究员,主要从事科技服务和经济作物育种工作。E-mail:13961930603@qq.com。

[2]李敏.论基于绩效和诚信的高校科研经费“放管服”工作[J].时代贸易,2019(3):97-99.

[3]江曾培.减负松绑,让专业人员真正“一门心思”[N].解放日报,2019-04-02(2).

[4]魏刚.科技体制改革全面提速[J].科学新闻,2018(7):17-18.

[5]重庆市人民政府办公厅关于印发《贯彻落实国务院优化科研管理提升科研绩效若干措施任务分工》的通知[J].重庆市政府公报,2019(1):18-19.

[6]国务院:发文明确要求简化科研仪器设备采购流程[J].招标与

投标,2018(8):27.

[7]翟万江.优化科研管理 释放创新活力:解读国务院《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》[J].中国科技产业,2018(8):80.

[8]国务院办公厅.关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知(国发[2018]25号)[Z].

[9]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于进一步完善中央财政科研项目资金管理政策的若干意见(中办发[2016]50号)[Z].

[10]柴新.政策“组合拳”为科研人员松绑减负[N].中国财经报,2018-07-26.