

省医科院探索“负面清单”模式在科研管理工作中的应用

福建省医学科学研究院 (福州 350001) 余晶晶 郭舜民¹ 陈姝彦 林琛 金小平 郑宏谋 汪银洲
陈刚²

郭舜民简介: 副研究员, 福建省科技创新企业评审专家、福建省卫生科技教育管理协会理事。以主要完成人获国家发明专利、省科技进步二、三等奖以及省医学科技一、三等奖各 1 项。获福建省药学会优秀学术论文一等奖 1 次。

【摘要】 鉴于对上海自贸试验区以负面清单为核心的外资管理模式创新所产生的正面效应, 省医科院率先在省属独立性公益型科研机构中进行科研领域“负面清单”管理模式探索, 着重从科研经费管理、科研诚信监管、生物安全风险防范三个方面试水改革。以深化“放管服”改革为抓手, 切实保障创新主体的科技研发自主权, 充分激发其创新创造活力, 以坚持创新驱动促科研事业可持续发展。

【关键词】 负面清单; 科研管理; “放管服”改革; 科技创新

【中图分类号】 R19 **【文献标识码】** B **【文章编号】** 1002-2600(2019)04-0136-03

今年全国两会, 李克强总理在《2019 年政府工作报告》中提出开展项目经费使用“包干制”改革试点, 这一举措迅速引起科技界广泛关注和热议^[1]。科研经费“包干制”的落地将为科研人员提供更大的灵活度和自主权, 着力激发科研人员的创新活力, 增强科研人员获得感。随即, 科技部部长王志刚在十三届全国人大二次会议“加快建设创新型国家”记者会上就科研项目经费“包干制”改革进行回应: “包干制”要和“放管服”结合起来, 在激励、信任的基础上改进管理方式^[2]。本文旨在探讨如何顺应创新驱动发展战略要求, 将“负面清单”管理模式引入科研领域管理, 深化“放管服”改革, 提升我院科研管理能力, 更大调动科研人员积极性和创造性, 促进科研成果产出。

1 “负面清单”管理模式

1.1 研究背景: 我国“负面清单”一词最早出现在经济领域里, 2013 年 9 月 27 日, 国务院发布《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》提出“探索建立负面清单管理模式”。2013 年 9 月 30 日, 《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013)》公布, 上海自贸区率先采用投资准入前国民待遇加负面清单管理模式进行改革试点^[3]。这一管理模式创新, 从注重事前审批向注重事中、事后监管转变, 有助于简政放权, 进一步厘清政府与市场的边界, 放宽市场准入, 激发各类市场主体创造活力和增强经济发展内生动力, 更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用, 是与国际投资规则发展接轨的新趋势。2013 年 11 月 12 日, 党的十八届三中全会讨论通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 明确提出实行以“负面清单”为基础的管理模式进行统一的市场准入制度, 进而将负面清单管理模式作为管理外资进入和市场主体行为的基本方针, 彰显了我国以开放促改革、促发展、促创新, 建设高水平市场经济体制的勇气和决心。

1.2 负面清单的内涵与意义: “负面清单”(Negative List), 准确划分属于国际法概念, 其正式的法律术语为“不符措施清单”(Non-Conformity Measures), 是指以清单方式列出针对外资的与国民待遇、最惠国待遇、业绩要求和高管要求不符的管理措施, 相当于投资领域的“黑名单”, 又称为“否定清单”、“负面列表”、“否定列表”, 是相对于正面清单而言的概念^[4]。引入“负面清单”的管理模式, 有利于规范和约束政府行为, 为企业创造一个稳定、透明和可预期的营商环境。

负面清单随着社会发展而逐步推广, 越来越受到国内各个领域的青睐, 为国家经济发展转型和整体治理体系创新提供了新的视角和思路, 其成效是显而易见的。党的十八大明确提出要实施创新驱动发展战略, 强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑, 必须摆在国家发展全局的核心位置。在全面深化科技体制改革进程中, 将“负面清单”管理模式拓展运用到科技领域, 为激发创新主体活力、营造潜心致研氛围提供了有利条件。

2 “负面清单”管理模式运用于科研管理的构建思路

2.1 科研经费管理: 2016 年 5 月习近平总书记在全国科技创新大会上发表重要讲话, 吹响了建设世界科技强国的号角。随之, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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), 从经费比重、开支范围、科目设置等方面提出了一系列“松绑+激励”的措施, 为科研人员松绑减负、放权赋能打响“头炮”。

近几年, 党中央、国务院、地方政府相继出台一系列利好政策赋予科研机构 and 人员更大自主权, 以适应科研经费管理新常态, 进一步推动科研新政落地。省医科院近两年先后制定或修订了《科技奖励办法》、《科研经费管理办法》、《横向项目管理办法》、《大型科学仪器设备开放共享管理办法》、

1 共同通信作者, Email: shunmin@gmail.com; 2 通信作者, Email: chengangfj@163.com

《基本科研专项资助经费与绩效评估的相关规定》《专用设施仪器采购管理办法》《科研诚信建设管理制度》等一系列科研管理制度,以制度创新推进“简政放权、放管结合、优化服务”改革,同时也构成了科研经费管理采用“负面清单”管理模式改革创新的政策依据。

随着我国科技体制改革的进一步深化,现行科研经费管理制度中的弊端逐渐暴露出来,存在着科研经费投入结构不均衡,基础研究投入比重较低;科研经费预算管理僵化苛刻,不符合科研工作的客观规律;项目管理与经费管理相对脱节,科研经费监管漏洞频现;科研经费违规违法使用现象突出,学术不端行为屡禁不止;科研经费产出效益低下,科研成果低水平重复等诸多问题^[5]。我国学者从科研管理角度研究“负面清单”模式的多见于高校,普遍认为“负面清单”有利于激发科研工作者的积极性和创新动力、减少科研经费人为的浪费和滥用现象、提高科研成果的质量等,正好可以弥补“正面清单”的不足之处,两者可以互相结合互相促进^[6]。高校和科研院所作为我国科技创新的主力军,“负面清单”管理模式所产生的效益对科研院所同样适用。“负面清单”管理模式下的科研经费管理,是以清单方式明确列出科研项目专项资金中设备费、材料费、测试化验加工费、会议费、劳务费等直接经费违规使用的表现形式,更为清晰地划定科研经费“可用”与“不可用”的界线。遵循负面清单“法无禁止皆自由”的理念,除了清单列出的“禁区”之外,真实服务于科研活动的经费投入均可自主决定和支出。通过简政放权弱化行政职能部门的行政化色彩,减少对科研学术活动的干涉,将科研经费使用的自主权更多地“还给”科研人员,把科研人员从繁重的事前审批和财务报销等具体事务中解脱出来,切实减轻科研人员负担,提高科研人员创新热情,确保科研经费用在“刀刃上”。

2.2 科研诚信监管:习近平总书记在全国科技创新大会中提出:“实施创新驱动发展战略。要让领衔科技专家有职有权,有更大的技术路线决策权、更大的经费支配权、更大的资源调动权。”如何立足全面从严治党的要求,实现维护纪律的严肃性与调动科研人员积极性的有机结合,确保监督执纪成为推动创新驱动发展战略实施的有利条件和积极因素,为科研领域纪检监察工作提供了新的思考路径。在当下国家对科技创新、科研攻关的扶持力度与日俱增的形势下,科研政策松绑,经费的“放权”,并不意味着管理的“松懈”,更要紧盯科研经费管理,拧紧廉政风险防控“阀门”,注重激励与约束并举、信任与监督并重。

科技进步日新月异,科研学术不端现象频频发生。2017年,大规模集中撤稿事件震动了整个学术界,暴露了我国科研诚信水平建设仍然存在着不少短板,科研主体诚信问题亟待改进,建立科研诚信体系进行动态评估和监管势在必行。2018年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》,首次从国家层面统筹推进科研诚信建设;11月,国家发改委、科技部、卫健委等41部委联合对外发布《关于对科研领域相关失信责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》,提出43条联合惩戒措施,实现科研领域失信者“一处失信、处处受限”^[7]。科研诚信制度框架的建立,进一步为科研诚信立下了严规铁纪。

“负面清单”管理模式由“事前审批”向“事中事后监管”转变,更注重对科研项目的全过程监督及科研诚信体系的建立。放开权限给予科研人员更大的自主权在一定程度上给科研诚信体系建设带来更大的风险与挑战。科研诚信“负面清单”列举了一些违背科研诚信要求的行为,诸如剽窃、抄袭他人科研成果;捏造、篡改研究数据、研究结论;虚构同行评议;论文一稿多投,等等。对照清单进行自检,引导科研人员坚守法纪底线,严格自律,增强遵纪守法的自觉性,践行科研诚信要求,预防学术腐败行为,优化科研学术氛围。

2.3 生物安全风险防范:科研实验平台是科研院所进行科研和教学工作的重要基地,其面临着极大的潜在风险和极为复杂的安全形势,稍有疏忽,安全事故的发生,轻则影响实验进度,重则导致贵重仪器设备损坏,甚至危及科研工作者和学生的生命安全。秦峰等^[8]通过对2010年以来发生在高校的95例实验室典型事故案例进行安全事件原因分析,归纳总结出危险化学品安全、生物安全、用电安全相关因素引起的安全事件最多。

省医科院现拥有1个省级重点实验室、2个生物安全实验室、2个中医药科研二级实验室、1个动物实验中心等科研实验平台。实验室安全至关重要,生物安全更是无小事。“负面清单”着重从生物安全入手,对一些违反生物安全工作环境和操作规范的行为进行具体化,也可理解为实验室生物安全“危险源清单”,能让科研人员一目了然识别生物风险因素,第一时间提高警惕,以期强化实验人员生物安全意识,严格规范操作入脑入心。根据清单内容定期对科研实验室及相关场所自查自纠,及时排查安全隐患,加强管控危险因素,抓早抓小抓苗头,从源头上有效防范化解重大风险。实行清单管理以求进一步提高科研实验平台安全管理工作,将安全隐患遏制于萌芽状态,为科研人员最大限度地释放创新潜能提供一个规范有序的实验研究环境。

3 引入“负面清单”管理模式的预期成效与思考

3.1 有效打破传统科研管理模式较为机械和僵化格局,提高科研管理实效:报销程序繁琐、项目验收程序冗杂、科研任务规定死板等等,一直困扰着科研人员。现行的科研经费管理体制工作重心在于“事前审批”,为避免出现科研资金沉淀、浪费和滥用等现象,实施了程序更为复杂、审计更为严格的科研经费使用和报销事项。然而过度行政化束缚了科研人员的创新思维,对学术自由造成了干扰。为了科研项目能够顺利进展,为报销做假账现象时有发生,甚至学术不端、科研腐败行为滋生蔓延,反而得不偿失。

中国(上海)自由贸易试验区实行“负面清单”制度顺应新时代“放管服”改革,以简政放权转变传统的以政府为主导的管理模式,给予市场主体进行自主创新创造更大的运作空间。引入“负面清单”管理模式的科研管理弱化了行政审批权力,精简科研项目管理流程。例如科研经费“负面清单”清晰划定科研人员经费使用的禁区,除了清单列出的“禁区”之外,真实服务于科研活动的经费投入均可自主决定和支出,有利于简化经费审批流程及缩短审批时限,放开权限给予科研人员更大的灵活空间,这与新形势下国家加大力度赋予科研院所更大自主权的政策法规不谋而合。

大道至简，有权不可任性。虽说“负面清单”管理模式的去行政化有助于科研项目精简事项、简化流程，以期达到用行政权力的“减法”换取创新活力的“加法”，但更要在事中监管和事后审计上加码，做到宽严相济，以确保科研项目进展顺利及科研经费使用得当，预防项目全过程中学术不端、科研腐败现象的发生。可探索建立科研财务助理制度，即在科研团队（课题组）内部设立财务助理，具体协助科研团队负责人做好科研经费预决算管理、费用结算与报销、采购计划与预算编报、资产与科研材料管理等日常财务事务性工作^[9]，除了能让一线科研人员从繁琐的财务事务性工作中解放出来，更重要的是能够有效提高团队内部科研经费管理的专业能力与监管效力。再者，鉴于单位未设立专门审计部门，如何利用各部门优势形成项目监管内控合力，对科研项目申报、中期执行情况、科研经费使用、项目成果验收等各个环节进行协同监督，是下一步应着重思考与解决的问题。

3.2 充分激发科研人员的积极性和创新活力，促进高质量科研成果产出：如今，“负面清单”管理模式引发社会各界广泛关注并纷纷获赞，其意义在于激发市场活力，创造更为自由、开放、公开、透明的市场环境。将其运用于科研管理领域，以清单方式为科研人员列明科研行为纪律红线，让“令行禁止”一目了然。根据清单内容，科研人员无须受限于政策的条条框框，既能够在“禁区”之外自主创新，又能够对风险领域实现有效管控。另外，“负面清单”制度蕴含的简政放权理念有助于科研人员摆脱行政式的“繁文缛节”管理，极大调动科研人员积极性和创造性，更好做到潜心向学、创新突破。

创新之道，唯在得人；得人之要，必广其途以储之。“宽入严出”的负面清单管理理念须坚持“以人为本”的服务理念，把“人”的力量调动起来推进创新。劳务费不设比例限制，以对科研项目活动的贡献值为依据更好满足参与项目的研究生、博士后、访问学者以及项目聘用的研究人员、科研辅助人员等取得相应劳动报酬；提高间接费用提取比例，以客观公正的绩效评价体系为前提，综合考量科研工作者项目执行、科技成果、贡献大小等考核指标公开公正发出绩效支出，充分体现科研人员的创新价值。通过上述两项人员费的调整有效激发科研人员的创新热情，鼓足科研干劲，促进高质量科研产出。然而，我院现行对科研成果的考核大多仅局限于对课题论文的数量、期刊级别进行验收与评价，不断增长的科研经费投入与科研产出长期不匹配，科研成果转化率较低。以结果为导向积极探索细化科研人员薪酬制度和激励机制，创新产学研合作模式，完善考核评价体系，强化科研成果转化，对单位科研事业的可持续发展有明显促进作用。

3.3 利于理顺行政职能部门与科研主体的关系，助推单位团队文化建设：过紧过细的传统管理模式在一定程度上造成了行政职能部门与科研主体的隔阂。科研人员认为行政过度干涉科研学术活动不利于其创新思维的迸发，挫伤其积极性，进而对行政管理产生抵触情绪。新型的“负面清单”管理模式进一步理顺行政权力与学术权力的关系，有助于破除鸿沟，优化配置人力资源结构。在“以人为本”的创新文化引领下，充分发挥人的主观能动性、积极性和创造性，尊重科研规律，塑造和谐奋进氛围，凝心聚力，使单位团队协作合作、取长补短，提升整体核心竞争力，助推科技创新发展。

4 结语

当前，国家越发重视科研院所在实施创新驱动发展战略中的地位，推动落实相关政策红利赋予科研人员更大自主权，科研院所面临着新一轮的机遇与挑战。借鉴经贸领域“负面清单”成功经验，打破传统管理模式的束缚，立足实际制订一份科学合理、监管有效的科研管理“负面清单”，对激发科研人员创新活力、营造良好创新生态、推动科技创新发展起着至关重要的作用。但需要与时俱进、响应新政对清单内容适时调整、动态优化，以确保“负面清单”管理模式在实践中取得显著效果。

参考文献

- [1] 余惠敏，廉丹，许凌. 全国两会代表委员和科技界人士热议项目经费使用方式创新——科研经费“包干制”令人期待 [N]. 经济日报，2019-3-12 (10).
- [2] 陈海波. 通过改革激发创新主体、科研人员积极性——科技部相关负责人谈“加快建设创新型国家” [N]. 光明日报，2019-3-12 (11).
- [3] 邹赫，程健. 负面清单与上海自由贸易试验区外资管理模式探索 [J]. 现代管理科学，2015，(4)：48-50.
- [4] 何曼青. 运用负面清单模式促进管理体制创新 [J]. 中国外汇，2016，(2)：14-17.
- [5] 李家福，苟晓曼. 高校科研经费负面清单管理模式研究 [J]. 上饶师范学院学报，2016，36 (5)：89-94.
- [6] 王新香. 将“负面清单”模式引入高校科研管理工作的探索 [J]. 湖北广播电视大学学报，2014，34 (7)：115.
- [7] 韩豫哲，张久珍. 加强科研诚信建设，营造严谨求实学风——“第二届科研诚信与学术规范研讨会”会议综述 [J]. 高校图书馆工作，2019，39 (189)：30-33.
- [8] 秦锋，黄强，袁久洪. 高校实验室安全事件的原因浅析与管理对策 [J]. 实验室研究与探索，2017，36 (3)：302-306.
- [9] 葛爱娟，王斌华. 推进科研经费“放管服”改革的实践与思考 [J]. 农业科研经济管理，2017，(2)：13-15.