

· 管理纵横 ·

新时期国家自然科学基金绩效评估法律制度体系建设方向

——基于典型国家的比较分析

方勇* 汪楚媛

北京化工大学 经济管理学院, 北京 100029

[摘要] 在科学基金发展的新阶段引入绩效评估已被国外经验证明是行之有效的科学管理手段。从法律制度的效力出发,本文首先构建了科学基金绩效评估法律制度体系分析框架,分析了美国、日本、澳大利亚等典型创新型国家的法律制度体系,提出了指导关联、弱关联、强关联三种法律制度体系类型;然后对我国与法律制度体系相似国家的基金绩效评估法律制度体系进行了对比分析,发现我国在通用法律规范和专用法律规范方面均存在一定的缺失;最后,从制度建设、评估实施、法制文化等角度提出了我国科学基金绩效评估法律制度体系的建设方向。

[关键词] 科学基金;绩效评估;法律制度;比较分析

当前,我国正处于基础研究整体水平由量的扩展向质的跨越的重要转变阶段,科学基金对于提高自主创新能力、解决国家面临的重要科学问题起支撑作用,其中绩效评估是检测科学基金是否有效运行的重要手段。科学基金绩效评估法律制度是确保科学基金绩效评估工作有序开展的重要规范,也是维护其规范性与公正性的必要手段,为科学基金的评估工作提供了法律制度的依据,在评估过程中能将法律制度及评估管理模式、基金绩效评估方法与技术准则、法律制度价值理念与自然文化基础融为一体,有助于演进健全的科学基金评估体系,从而推动科学基金整体高效运行。《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出“全面依法治国摆在全局性、战略性、基础性、保障性位置”,科学基金的发展应从我国法制建设实际出发,完善科学基金评估的法律制度和管理规范,推动科学基金管理工作规范有序运行。借鉴国外科学基金法治管理的有益经验,建设完善的法律制度体系对我国科学基金绩效评估工作从探索阶段走向规范阶段具有重要意义。

从国际上来看,美国、英国、澳大利亚、德国和日本等国科学基金绩效评估工作开展时间较早,历史积累厚实,较早地建立了科学基金绩效评估法律制



方勇 北京化工大学经济管理学院教授、博士生导师。专长于科技计划项目的绩效评价,在科技评价的第三方评估、科技项目评价等方面取得了突出成果,多次为政府部门提供技术成果转化、科技项目管理等领域的政策建议,在国内外期刊发表学术论文 80 余篇。

度体系,并且在实践中不断调整完善,其法律制度的建设经验受到了国内学者的关注。蔡立辉^[1]从西方国家政府开展绩效评估的理念着手,认为对某种权力的约束与限制体现了对绩效负责和对法律负责的统一;王再进等^[2]从循证决策体系入手论述评估与证据的关联,通过英国评估工作的例子提出加强我国科技评估制度规范建设的建议;杨飞等^[3]从国家科技项目管理角度从科技评估法律制定、评估主体和评估机构比较了外的科技评估制度;王艳等^[4]对发达国家科学基金绩效评估的背景与法律依据做了综述分析,进而提出对我国科学基金绩效评估的启示。

我国开展科学基金绩效评估工作稍晚于发达国家,在较短时间内取得了快速发展,绩效评估法律制度建设已有一定的基础。但法律制度的建设是一个体系性问题,不仅需要国家层面的通用法律依据,也

收稿日期:2021-10-28;修回日期:2022-06-06

* 通信作者,Email: fangyong@mail.buct.edu.cn

本文受到国家自然科学基金应急管理项目(L1824005)的资助。

需要政府和机构层面的法规和程序规范指南,从而构成系统规范且具有操作性的行动依据。目前,我国科学基金的绩效评价法规依然存在立法滞后、法律条文过于宽泛等问题^[5],因此,需要借鉴典型创新型国家的成功经验、发现我国科学基金绩效评估法律制度体系存在的问题,提出在法治中国建设规划指导下的制度建设方向。

本文从法律效力出发,构建“通用—专用—实践”的科学基金绩效评估法律制度体系分析框架,分析典型创新型国家的法律制度体系并归纳分类。通过比较分析,发现我国科学基金绩效评价法律制度体系建设中的不足,提出改进方向,为我国构建更完备的科学基金绩效评估法律制度体系提供新的思路。

1 研究设计

1.1 分析框架

制度是人为设定的用以形塑人类互动关系的约束框架,是一系列影响人类行为的规则或规范。构成制度的行为规则既包括成文的规范,也包括不成文的规范;既有得到权威机关认可并要求强制服从的法定制度,也包括未经任何权威机构发布但潜在地制约人们行为的非正式规则^[6]。法律制度则是一个国家的立法制度与司法制度的总称。从制度的定义出发,根据法律规范适用性深度和广度不同,本文将科学基金绩效评估法律制度为两种类型:通用法律规范和专用法律规范。通用法律规范指整体适用性法律规范,适用广度大,但适用深度不足,它的适用主体不仅包括科学基金的绩效评估,而且还涉及到开展绩效评估活动的政府部门、事业单位、科研院

所等诸多部门活动主体。通用法律法规一般由议会、政府等部门发布,具有更高的法律效力。专用法律规范通常指局部或个体适用的法律规范,适用范围小,但针对性强,是为执行通用法律法规而配套制定的、一般由政府部门或科学资助机构等制定或出台的有关战略、工作指南、标准,主要为科学基金绩效评估活动。绩效评估是科学基金管理机构根据现有法律制度开展基金的投入、过程、产出和影响的绩效分析过程,并据此编制绩效评估报告,总结科学基金资助的成效,从而发现问题、提出改进对策。

从理论规范到实践工作的映射关系角度出发,根据科学基金绩效评估法律制度与实践操作的关系,构建出“通用—专用—实践”的法律制度体系分析框架,如图 1 所示。在此框架下,通用法律规范形成科学基金绩效评估总的工作准则,专用法律规范为科学基金绩效评估提供具体的评估流程、评估方法的指导,绩效评估实践则是科学基金绩效评估的结果。

1.2 资料来源

本研究的资料主要来源于各国科学基金官网、政府网站、研究报告等。为了确保分析的信度与效度,本研究从中国及五个典型创新国家机构官网中获取法律制度文件 48 份,翻译其中 5 份重要法律文件、16 份典型机构的绩效评估报告,开展专家访谈和咨询 20 余人次,其中法律文件包含国家层面、部门层面和机构层面的法律、法规;典型机构的绩效评估报告包括年度绩效报告、监测报告、绩效评估报告。

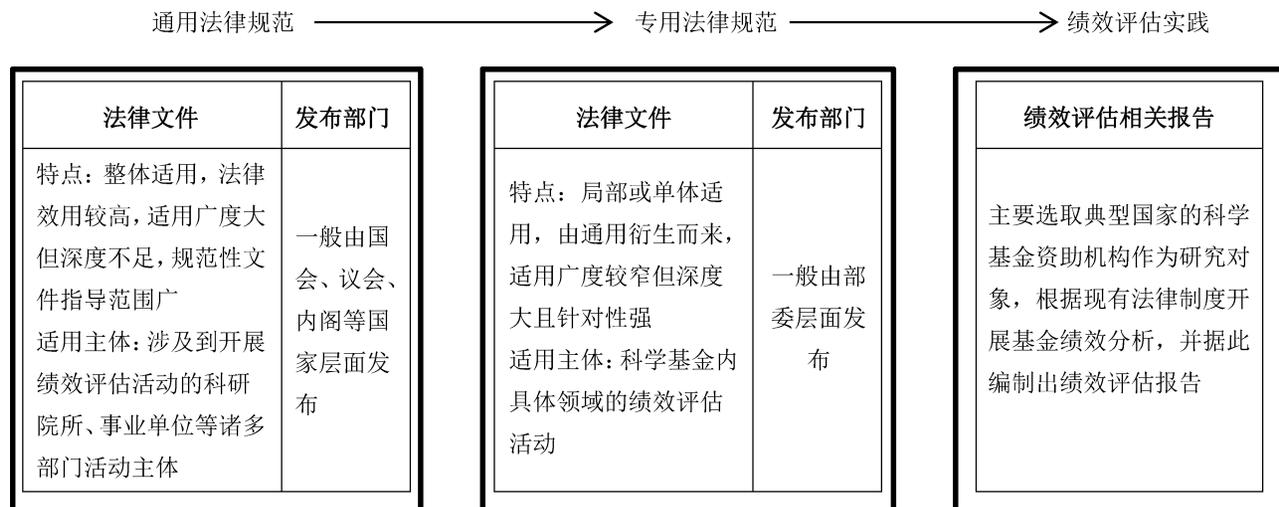


图 1 法律制度体系分析框架

2 典型创新国家科学基金绩效评估法律制度体系分析

2.1 美国

美国早在 20 世纪 60 年代便已开展政府绩效评估,是最早进行制度化科技评估并以明确的法律形式规定有关科技评估机构作用、功能、权力和责任的国家^[7]。1976 年,国会通过的《国家科技政策、组织和重点法》(National Science and Technology Policy, Organization, and Priorities Act of 1976)涵盖了美国科技管理的方方面面,明确要求加强国家科技评估能力,是美国的科技基本法。后续《政府绩效和成果现代化法案》(Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010, GPRAMA)和项目评估等级工具(Program Assessment Rating Tool, 简称 PART)也成为许多国家制定本国绩效评估法律制度的借鉴对象。这些法律制度提出了政府绩效评估的基本原则和要求,构成了美国较为完备的通用法律规范。但是在专用法律规范的制定方面美国依旧处于空白阶段,现阶段的法律规范并没有为科学基金绩效评估提供专属操作指南。从评估执行所形成的报告来看,美国国家科学基金会(National Science Foundation, NSF)作为联邦政府科学基金的管理机

构,编制年度绩效报告的同时也会提出下一年度的计划,这样能够在评估本年度的绩效基础上及时调整未来的战略计划,有效缓解了战略计划的相对稳定性和实际情况的多变性产生的冲突,加强了战略计划的弹性。

经过多年的绩效评估实践,美国已逐步形成一套比较完整的法律制度体系,通用法律规范充足,但缺乏专用法律规范,绩效评估法律制度体系框架结构呈“H”型(图 2)。

2.2 英国

英国政府绩效评估是伴随着 20 世纪 70 年代末期的行政改革开始的,其中立法先行是英国政府绩效评估工作实践的重要方式^[8]。《财务管理新方案》(Financial Management Initiative, 1982)的颁布开启了英国政府绩效管理的法制化进程,后面陆续颁布的《国家审计法》(National Audit Act, 1983)、《紫皮书:评估指南》(The magenta book: guidance for evaluation, 2011)、《绿皮书:中央政府评估指南》(The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation, 2013)等相关绩效评估法律和评估过程规范的出现保证了开放公平的绩效管理,引导英国政府在基金绩效评估实践中开展高效的评估工作。法律制度体系较为完备,法律文

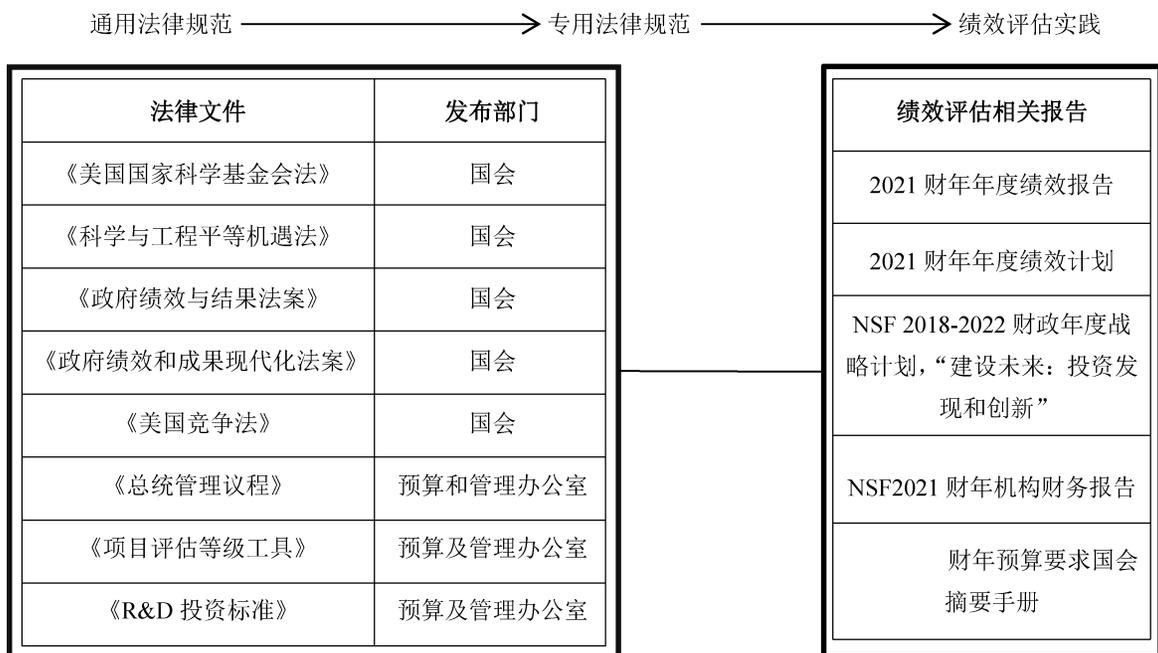


图 2 美国科学基金绩效评估法律制度体系框架结构

件及指南大多由财政部制定发布。与美国不同的是,英国在专用法律规范方面有商务、创新和技能部 (Department for Business, Innovation & Skills, BIS)发布的主要针对绩效评估工作的《评估战略》(Evaluation Strategy),描述了部门监督和评估的工作内容,对英国研究理事会 (Research Councils of United Kingdom, RCUK)等科学基金进行绩效评估提出了基本的原则和要求。英国研究理事会绩效评估的实践中,绩效评估可以分成机制性评估和专家独立性评估。机制性评估依据法案或政策框架对上一年度研究理事会的执行工作进行评估总结,会定期开展;专家独立性评估报告是由政府部门根据需要聘请有较高学术声誉和科研管理经验的知名专家牵头组成评估组,对某项重大政策进行独立评估,其评估报告通常会成为下一阶段政策制定或调整的重要依据,这种评估是不定期的。

从法律制度层面来看,英国通用法律规范十分完善,同时也有少量专用法律规范,绩效评估法律制度体系框架结构呈哑铃型,见图 3。

2.3 澳大利亚

澳大利亚是在 20 世纪 70 年代初“绩效社会”改革中推动政府绩效评估改革^[9],从 1999 年开始,澳大利亚政府基于当时的政府绩效评估实践情况接连

出台了《研究理事会法案》(Australia Research Council Act, 2001)、《公共服务法案》(Public Service Act, 1999)和《知识与创新》政策白皮书(Knowledge and innovation: A statement on research and research training, 1999)等一系列法律规范,让政府能够有法可依、有章可循,从而提升政府绩效管理的规范性和科学性。澳大利亚的通用法律制度体系整体完备,且法律文件大多由国会颁布,有很强的法律效力。在专用法律规范方面,联邦教育、科学与培训部发布的《知识与创新》政策白皮书提出了科学基金开展绩效评估的基本要求和规范。在科学基金的绩效评估实践中,澳大利亚研究理事会 (Australian Research Council, ARC)作为澳大利亚科学基金的主管机构,其绩效评估以企业计划和绩效报告为主,绩效报告主要针对当期战略报告中设定的具体战略目标和举措的实现情况,展开目标业绩比照和指标业绩评价分析,以此实现“目标—过程—结果”三位一体的绩效管理和绩效评价。

从法律制度层面来看,澳大利亚的法律法规体系完善,通用法律规范齐备,同时也具有专用法律规范,绩效评估法律制度体系框架结构和英国相似,呈哑铃型,见图 4。

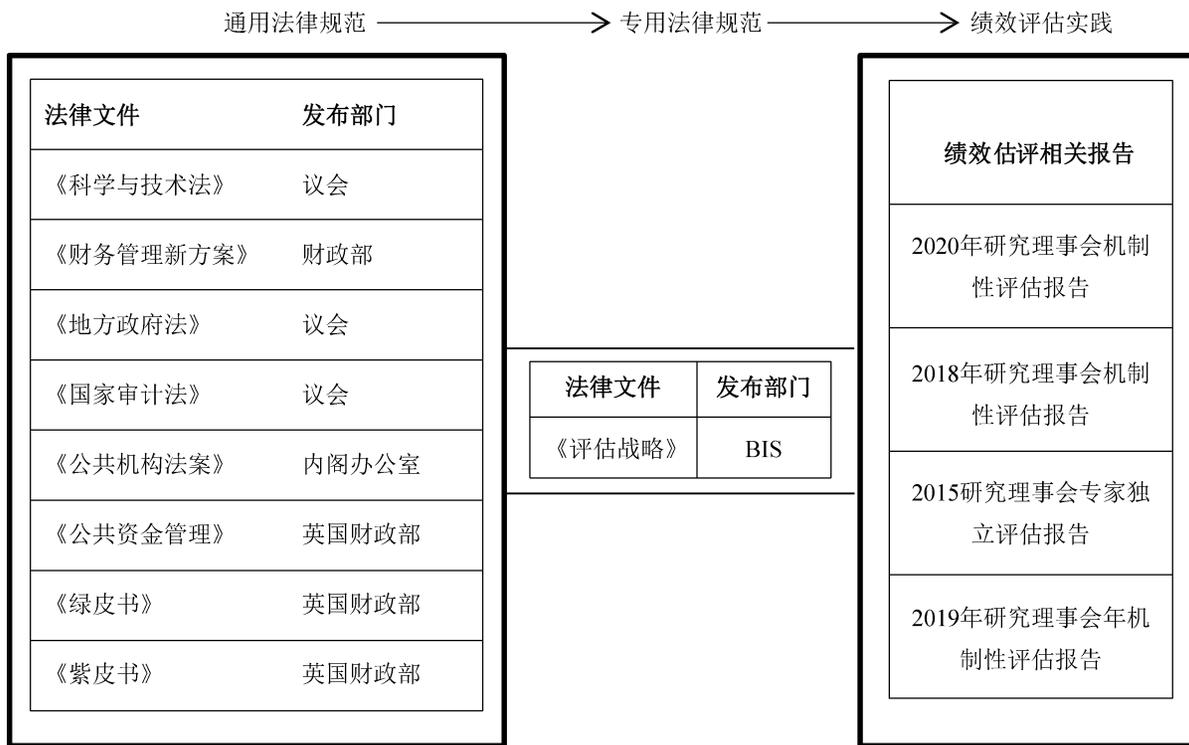


图 3 英国科学基金绩效评估法律制度体系框架结构

2.4 德国

德国政府一直把科学基金的绩效评估作为科研资助的重要手段。由于起步较早,德国在科学基金绩效评估方面积累了丰富的经验,形成了完备的绩效评估法律制度体系。《经济平衡发展与增长法》(Gesetze zur Förderung von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum)、《联邦预算法》(Bundeshaushaltsordnung)和《德国联邦与州预算原则法》(Haushaltsgrundsatzgesetz von Bund und Ländern)等通用法律文件从预算角度出发,提出对政府绩效评估的要求。在专用法律制度 and 规范方面,德国联邦教研部(Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF)和科学委员会(Wissenschaftsrat, WR)、科学基金会(Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG)在评估规范制订和执行中发挥了极大的作用,出台了如《科研成果评估与监督的建议》(Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschung Leistung, 2011)和《评估标准》(Bewertungskriterien, 2011)、《科学理事会评估委员会的任务、标准和程序》(Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates, 2014)等一系列针对科学基金绩效评估工作的文件,为德国科学基金的绩效评估执行提供了具体的评估程序和标准。在绩效评估的实践中,绩效评估主要包括德国研究、创新与技术能力评估报告、德国联邦研究与创新报告、德国科学基金的年度报告、年度监测报告、重

要计划评价等。

从整体法律制度体系框架结构上看,德国法律法规体系十分健全,通用性法律规范完备,专用法律法规同样数量充足且具有指向性,绩效评估法律制度体系框架结构呈阶梯型,见图5。

2.5 日本

日本在政府绩效评价活动基础上,建立了相当完善的科学基金绩效评估法律制度体系。在通用法律制度方面,《科学技术基本法》(かがくぎじゅつきほんほう, 1995)是日本提出科技创新立国方针后由国会颁布的法律,确定了科技评估的重要地位。《政府政策评估法案》(行政機関が行う政策の評価に関する法律)规定了包括内阁办公室在内的各行政主体必须开展政策评估以及各行政主体承担的政策评估内容^[10]。专用法律法规方面,文部科学省发布的《独立行政法人机构评价指南》(文部科学省の実施する独立行政法人評価について)以及日本学术振兴会(The Japan Society for the Promotion of Science, JSPS)发布的《外部评价实施指南》(学術振興会外部評価実施ガイドライン)和《自评估实施指南》(学術振興会自己評価実施ガイドライン)等指南陆续出台,为开展绩效评估提出了更加具体的要求和更详细的指导。基于完备的通用、专用法律法规,日本的科学基金绩效评估实践工作取得不错的成绩。学术振兴会是日本最大的科学基金资助机构之一,定期开展年度绩效

通用法律规范 → 专用法律规范 → 绩效评估实践

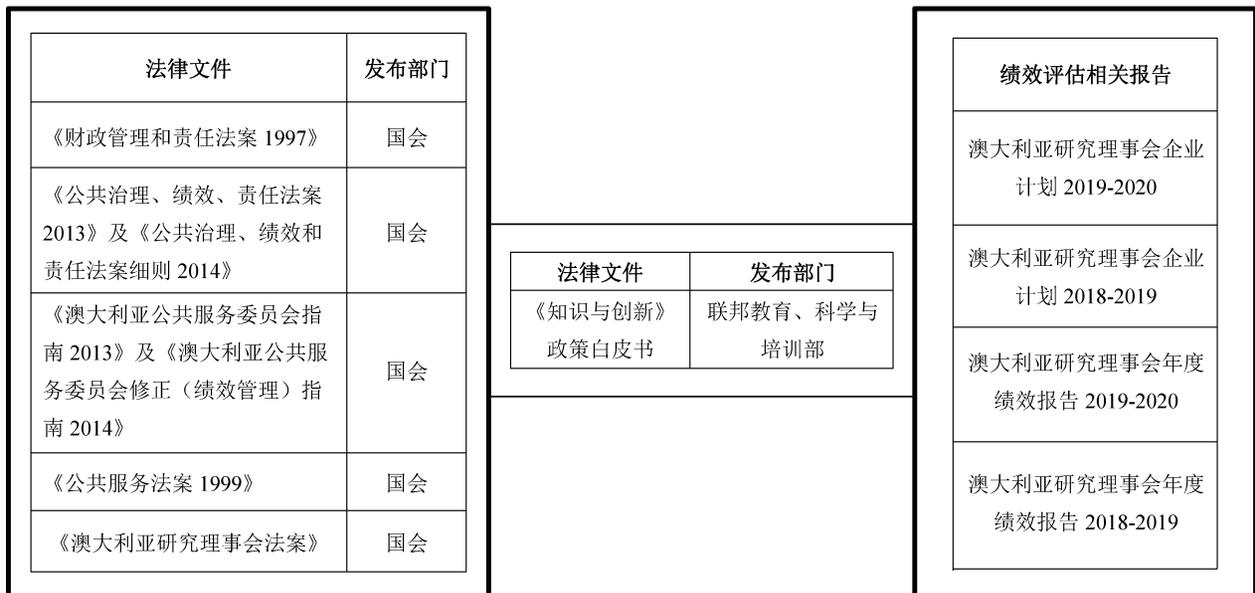


图4 澳大利亚科学基金绩效评估法律制度体系框架结构

评估,包括自评估和外部评估,其中自评估由自评委员会开展,外部评估在自评估基础上开展,最后形成年度自检评估报告和外部评估报告。

从整体法律制度体系看,日本科学基金绩效评估的通用法律规范和专用法律规范都十分全面,绩效评估法律制度体系框架结构呈矩形(图 6)。

3 讨论

3.1 法律制度体系框架的分类与特征

从国际经验来看,不同国家的法律体系特征不同,由此构建的具体法律制度和规范以及绩效评估的重点均有差异。本文分析的五个典型创新国家中,



图 5 德国科学基金绩效评估法律制度体系框架结构



图 6 日本科学基金绩效评估法律制度体系框架

美国、英国和澳大利亚属于英美法系,科学基金绩效评估法律制度体系结构特点相对比较灵活,通用法律规范十分丰富,适用范围广泛,但专用法律规范相对比较匮乏,体现出英美法系的灵活性特征;日本和德国同属于大陆法系,两个国家的绩效评估专用法律规范较为完善,出台的法律文件和规范指南涵盖了详细的评估流程与评估标准且针对性更强,体现出大陆法系的规范性强。

根据“通用—专用—实践”的法律制度体系分析框架总结国外科学基金绩效评估结构特点,按照专用法律规范与评估实践的关联程度强弱进行分类,将五个典型创新国家分为三种类型,分别是指导关联、弱关联和强关联,日本和德国属于强关联型,澳大利亚和英国属于弱关联型,而美国则属于指导关联型。

(1) 指导关联

美国属于典型的指导关联类型,绩效评估法律制度体系框架呈“H”型,通用法律规范完备,GPRAMA 法案和 PART 工具的配套涵盖了绩效评估的基本法律评判准则,也成为许多国家制定绩效评估法律的借鉴对象。由于美国的英美法系特征突出,没有制定科学基金绩效评估的专用法律规范,这也成为美国每年科学基金绩效评估执行标准是通用法律规范相关内容的客观原因。

指导关联类型的法律制度体系没有专用的科学基金绩效评估法律规范,其优点是在科学基金绩效评估实践往往根据通用法律规范做出,给评估工作留出了很大的灵活操作空间。缺点是由于没有细致具体的规范导致评估工作标准不一,效果不易衡量。

(2) 弱关联

英国和澳大利亚属于弱关联类型,绩效评估法律制度体系框架呈哑铃型。与美国相比出现了专用法律规范,如英国商务、创新和技能部发布的《评估战略》和澳大利亚联邦教育、科学与培训部发布的《知识与创新》政策白皮书。专用法律规范为科学基金的绩效评估提供了相对具体的评估标准,绩效评估工作在通用法律规范和专用法律规范的共同指导下完成。

弱关联类型的法律制度体系相比于指导关联而言,设立了专用的基金绩效评估法律规范,为基金绩效评估工作提供了原则性的操作指南。其优点是提供了评估实践的参考标准,并保有一定的灵活空间;其缺点是专用法律规范并没有落实到评估

的具体步骤和要求,评估工作的规范性不足。

(3) 强关联

德国和日本属于强关联类型,绩效评估法律制度体系框架呈梯形或矩形。与指导关联和弱关联国家显著不同的是,强关联下的国家在法律制度体系构建上更显严谨,在通用法律规范齐全的基础上设立了全面的专用法律规范,指向性明显且规范性强,提供了详细的绩效评估规划、流程和工具等内容,提高科学基金绩效评估的效率。

强关联类型的法律制度体系专用法律规范充足,优点是在进行科学基金绩效评估工作时有详细而专业的法律规范可供参考,评估工作的实效性拥有了制度上的保障。缺点是详尽的评估规范容易造成评估的创新性不足。

3.2 我国科学基金绩效评估法律制度体系框架结构

我国于1986年成立国家自然科学基金委员会,开始实施科学基金制度。目前,我国国家自然科学基金的管理已经形成了以《国家自然科学基金条例》为核心的法律法规体系。在科学基金绩效评估的通用法律规范方面,财政部已发布一系列的政府部门预算绩效评估指导文件,法律规范比较完备,但目前尚未有针对科学基金绩效评估的专用法律规范出台。在科学基金绩效评估的工作方面,国家自然科学基金委员会开展了大量的国际评估、年度绩效评估等实践工作。2010年开展了国家自然科学基金25周年绩效评估专项工作,采用“国内准备+国际评估”的独特模式,针对战略定位绩效、资助绩效和管理绩效三个维度,采取了以“评估议题—关键问题—评估证据”模式构建的评估框架^[11],保证了绩效国际评估的科学性、客观性、公正性和结果的可用性;2014年国家自然科学基金委员会开始持续开展项目年度绩效评估,对18个研究计划轮流开展绩效评估,从投入、过程、产出、效果/效益四个维度,设计了约20个评价指标,将基金绩效评估工作纳入常规化管理,促进了科学基金事业的健康发展。

从法律制度体系框架上看,我国通用法律规范比较完备但专用型的科学基金绩效评估操作指南尚未形成,仍处于空白阶段,绩效评估法律制度体系框架结构呈“H”型(图7),这就使得大量的绩效评估工作主要依靠经验完成,规范性与客观性尚显不足。

3.3 我国与典型国家的比较分析

我国法律体系与日本、德国同属于大陆法系。

从法律体系和规范角度而言,分析同属于大陆法系下的日本和德国的法律制度体系,能为我国科学基金绩效评估法律制度体系建设提供更有价值的参考。

从法律制度体系的构建层面,对中国和日本的法律规范分别从法律法规以及规范和指导意见进行对比(表 1),有如下发现:在法律法规层面,中国和日本的相同点都是以推动科技进步为目的,有基

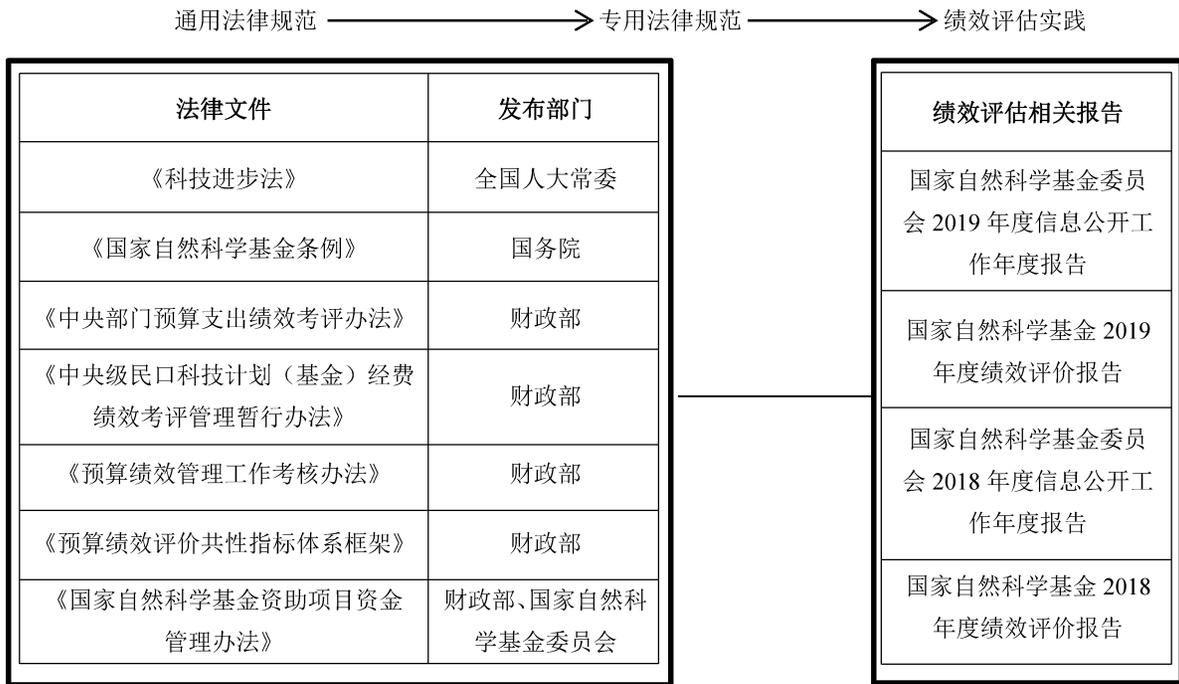


图 7 我国科学基金绩效评估法律制度体系框架结构

表 1 中日绩效评估法律制度比较分析

| 法律制度 | 日本 | 中国 | 比较 |
|---------|--|--|---|
| 法律法规 | 通用法律依据: 《科学技术基本法》 《政府政策评估法案》 《独立行政法人通则法》 《独立行政法人日本学术振兴会法》 专用法律依据: 《文部科学省的研发评估法案》 | 通用法律依据: 《科技进步法》 《国家自然科学基金条例》 | 相同点: 都是以推动科技进步为目的,有基本的纲领性文件,对绩效评估原则和内容等做出规定要求 不同点: 日本有专门的关于文部科学省的研发评估法案,而我国缺少专用的科学基金绩效评估法律依据 |
| 规范和指导意见 | 通用规范和指导意见: 《实施政策评估的基本指南》《政策评估的信息公开指南》 专用规范和指导意见: 《国家研发开发评价指南》 《文部科学省研究与开发评价指南》 《文部科学省下的独立行政人机构评价指南》 《日本学术振兴会外部评价实施指南》 《日本学术振兴会自我评估实施指南》 | 通用规范和指导意见: 《中央部门预算支出绩效考评办法》 《中央级民口科技计划(基金)经费绩效考评管理暂行办法》 《预算绩效管理考核办法》 《预算绩效评价共性指标体系框架》 | 相同点: 为科学基金绩效评价提供指导性原则和具体实施标准 不同点: 日本更侧重于规定评估事宜,而中国侧重于从预算角度出发,制定绩效目标管理及考评办法; 日本先进行自评后进行外部评估,其自评和外部评估实施指南对其评估对象、评估标准、评估报告内容等具有明确规定;我国的专用规范和指导意见暂时还没有落实到细节 |

本的纲要性文件,对绩效评估原则和内容等作出要求,但日本有专门的关于文部科学省的研发评估法案,而我国则缺少了专用的科学基金绩效评估法律依据。在规范和指导意见方面,中国侧重于从预算角度出发,制定绩效目标管理及考评办法;日本更侧重于规定评估事宜,提供指导性原则和具体标准。并且在评估流程上日本先进行内部自评后再进行外部评估,其自评和外部评估实施指南对其评估对象、评估标准、评估报告内容等都有明确规定,而我国的科学基金绩效评估还没有落实到细节。

对中国和德国的法律制度体系分别从法律法规以及规范和指导意见进行对比(表2),有如下发现:在通用法律依据方面,中国和德国的绩效评估法律制度都是以明确条文规定了科技评估的重要地位。两国的绩效评估都是从预算角度出发制定绩效预算管理原则,但是德国的法律在国家层面具有更强的法律效力。在规范和指导意见方面,中德两国出台的相关规定都为科研绩效评估提供了指导性原则和具体标准,但不同的是德国规范和指导意见主要由第三方评估机构科学委员会制定并实施,保证了评估的独立性与客观性,我国则缺乏对于科学基金绩效评估的专用规范和指导意见。

综合我国与日本和德国的比较分析,在法律法规层面,日本既有通用法律依据对科技评估重要地位作出规定,也有专用法律依据对绩效评估原则和内容等做出规定要求;德国虽没有专用法律依据,但也从预算绩效管理角度规范了科学基金绩效评估,而我国相对来说绩效评估法律依据的针对性尚显不足。在规范和指导意见方面,我国侧重于从预算角度出发制定绩效目标管理及考评办法,缺少专用的科学基金绩效评估规范和指导意见;而德国和日本已制定具体的评估流程和方法并应用实施,相对于日本和德国完整、规范的操作流程,我国绩效评估的规范性还需加强。

4 结论与建议

4.1 结论

本文通过构建“通用—专用—实践”的法律制度体系分析框架,分析了典型发达国家科学基金绩效评估法律制度体系,提出了指导关联、弱关联、强关联三种类型,通过和我国科学基金法律制度的比较分析,得出以下结论:

第一,典型创新国家绩效评估法律制度体系呈现多种类型。在英美法系框架内的美国、英国和澳大利亚绩效评估法律体系相对灵活,科学基金绩效评估法律制度结构特点呈现指导关联或弱关联;属

表2 中德绩效评估法律制度比较分析

| | 德国 | 中国 | 比较 |
|---------|---|---|---|
| 法律法规 | 通用法律依据: 《基本法》 《经济平衡发展与增长法》 《联邦预算法》 《德国联邦与州预算原则法》 | 通用法律依据: 《科技进步法》 《国家自然科学基金条例》 | 相同点: 两国都是以推动科技进步为目的,以明确条文规定了科技评估的重要地位;都是从预算角度出发制定绩效预算管理原则 不同点: 德国从预算角度出发,制定绩效预算管理原则和内容,在国家层面具有更强的法律效力 |
| 规范和指导意见 | 专用规范和指导意见: 《研究与创新公约》 《科研成果评估与监督的建议》 《科学委员会评估委员会的任务,标准和程序》 《评估委员会评估具有联邦政府研究任务的机构的标准》 《评估标准》 | 通用规范和指导意见: 《中央部门预算支出绩效考评办法》 《中央级民口科技计划(基金)经费绩效考评管理暂行办法》 《预算绩效管理工作考核办法》 《预算绩效评价共性指标体系框架》 | 相同点: 为科学基金绩效评价提供指导性原则和具体实施标准 不同点: 德国对于科学基金资助机构的绩效评估有具体的操作指南,我国主要从预算方面,缺少专用规范和指导意见 制定机构不同:德国规范和指导意见主要由第三方评估机构科学委员会制定并实施,保证了独立性和客观性 |

于大陆法系内的日本和德国绩效评价专用法律规范较为完备,科学基金绩效评估法律制度结构特点呈强关联的特点。

第二,典型创新国家绩效评估法律制度体系构建各具特色。美国的GPRAMA法案和PART工具在明确规定总体框架和方法的条件下,赋予了评估方较大的灵活性和自主权;英国的《绿皮书:中央政府评估指南》、《紫皮书:评估指南》为评估工作指明方向,实现了原则性与灵活性的统一。典型创新国家在编订本国绩效评估法案时注重立足国情和配套制度的完善,从各方面入手,为科学基金绩效评估管理提供法制保障,创建了各具特色的国家科学基金绩效评估法律制度体系。

第三,典型创新国家绩效评估实践具有多样化特征。以美国为首的典型创新型国家开展绩效评估的时间较长,在长期的实践过程中,开展了多样化、多层次的绩效评估实践,形成了丰富的绩效评估实践经验。

4.2 建议

我国科学基金绩效评估法律规范在制定及实施过程中仍存在规范性不足、计划性不强等问题,从法律制度体系的建设角度提出如下建议:

(1) 修订《国家自然科学基金条例》,完善绩效评估通用法律规范。为加强我国科学基金绩效评估的规范性,绩效评估管理办法不仅要对战略目标和规划进行原则性的规定,也要在此基础上提出更明确的评估指标。在实施过程中发现我国《国家自然科学基金条例》对于绩效评估内容还存在评估工作规范边界模糊、条例参考性较弱等问题,需要进一步的修改和完善,提出科学基金绩效评估的战略目标和评估的原则性要求。

(2) 制订国家自然科学基金绩效评估管理办法,填补我国专用法律规范空白。专用法律规范为评估实践提供了具体的操作指南,保障评估工作的一致性和规范性。从完善我国科学基金绩效评估法律制度体系角度出发,制订国家自然科学基金绩效评估管理办法,构建专用法律制度和绩效评估实践的联系路径,规范各参与部门的职责,为科学基金绩效评估工作的高效运转提供具体评估程序和标准。

(3) 统筹制订“演进式”评估框架,建立以目标为导向的分类评估指标体系。目前,我国国家自然科学基金的18类资助计划特点不一,应针对其特点,构建从整体到分类、从目标到结果的逐步提高的“演进式”评估框架。充分借鉴典型创新型国家的管理经验,建立以目标为导向的分类评估指标体系,为绩效评估工作提供指导。

(4) 培育坚实的绩效评估管理法治文化基础,走中国特色绩效管理法制化道路。我国正处于推进全面依法治国和建设社会主义文化强国的重要阶段,宣传法制思想和文化理念至关重要。在推进我国科学基金绩效评估工作中,必须大力加强法治文化建设,通过学习培训、媒体宣传等多途径加强法治文化,走出符合我国科学基金管理特点的绩效管理法制化道路。

参 考 文 献

- [1] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2003, 18(1): 76—84.
- [2] 王再进, 傅晓岚. 循证决策体系下英国科技评估的发展及经验借鉴. 中国科技论坛, 2020(9): 176—188.
- [3] 杨飞, 樊一阳. 中外科技评估制度比较研究. 科研管理, 2016, 37(S1): 652—658.
- [4] 王艳, 贺德方, 彭洁, 等. 发达国家科学基金绩效评估体制及其启示. 科技管理研究, 2014, 34(9): 21—25.
- [5] 康兰平. 我国科技评估的法律实现机制研究——以国外科技评估立法实践为分析视角. 自然辩证法通讯, 2018, 40(7): 98—105.
- [6] 莫纪宏. 从制度、制度化到制度体系构建——制度发展的内在逻辑. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(3): 96—105.
- [7] 李强, 李晓轩, 汪飞翔. 美国科技评估的建构与实施. 科学管理研究, 2007, 25(3): 113—116, 120.
- [8] 王薇. 英国推进社会治理现代化的主要历程、特点及启示. 当代世界与社会主义, 2015(2): 9—12.
- [9] 尚虎平. 政府绩效评估中“结果导向”的操作性偏误与矫治. 政治学研究, 2015(3): 91—100.
- [10] 张皓珏, 张广钦. 国外政府公共文化服务绩效评价管理制度研究——对比英美日澳瑞五国. 图书与情报, 2021(3): 125—134.
- [11] 国家科技评估中心. 科学基金资助与管理绩效国际评估——综合证据报告. 北京: 国家自然科学基金委员会, 2011.

The Construction Trend of the Legal System of Performance Evaluation of National Natural Science Fund in the New Era—Based on the Comparative Analyses of Typical Countries

Yong Fang* Chuyuan Wang

School of Economics and Management, Beijing University of Chemical Technology, Beijing 100029

Abstract The introduction of performance evaluation in the new stage of the development of science fund has been proved to be an effective measure of management by foreign experience. Firstly, this paper constructs the legal system analysis framework of performance evaluation of science fund from the level of effectiveness, analyzes the legal systems of typical innovative countries such as the United States, Japan and Australia, and puts forward three types of legal systems: guiding relevance, weak relevance and strong relevance. Secondly, this paper makes comparative analyses of the legal system of performance evaluation of science fund in China and countries which have similar legal systems, and finds that there are some deficiencies in both general legal norm and special legal norm in our country. Finally, it puts forward the construction trend of the legal system of performance evaluation of science fund in China from the perspective of system construction, evaluation implementation, and legal culture.

Keywords science fund; performance evaluation; legal systems; comparative analyses

(责任编辑 姜钧译)

* Corresponding Author, Email: fangyong@mail.buct.edu.cn