

美国政府科技经费监督与绩效评价

顾雁峰

(科学技术部, 北京 100862)

摘要: 美国的科研经费同其他类别的联邦经费一样, 由经法律授权的机构按照统一的原则规定、审核标准和操作程序进行监督和评估。如何保证联邦经费的使用效率和效果, 保护纳税人的利益, 是美国政府一直在努力探索的问题。本文重点研究美政府实施经费监督和对联邦机构及联邦计划进行绩效评价的机制和方法, 并以美国立卫生研究院项目监管实践为例做具体分析, 旨在为我国经费监管和机构及项目绩效评价提供参考依据。

关键词: 美国; 科技经费; 经费监督; 绩效评价

中图分类号: F204; C931.2 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2011.06.008

严格地讲, 美国没有科技经费管理和监督的归口部门或机构, 也没有专门针对科技经费而设置的监管法律或法规。科技经费同其他类别的联邦经费一样, 由经法律授权的机构按照统一的原则规定、审核标准和操作程序进行监管和评估。为保证联邦科技经费的高效、经济运行和管理, 达到经费使用的预期效果, 实现纳税人利益最大化, 美政府经过长期地探索和历史沿革, 在经费分配、预算审核批准、经费管理和监督以及绩效评价等方面积累了一套较为完整的模式和方法。本文拟就经费监督和绩效评价两个环节对美国政府的经验和做法做一探讨。

一、美国政府科技经费监督

自 1921 年颁布实施《预算和会计法案》起, 美国对财务监管机制和方法进行了近百年的探索。美国政府涉及经费监督管理的法律、法规和制度, 上可溯及到联邦法律, 中至部门规章, 下到具体计划或项目的管理通则和具体分类规定, 环环相扣、层层细化、主辅分明; 依法建立的各监管机构职责明

确、程序规范, 充分体现其经费监督的法制化、制度化及程序性和可操作性。

(一) 依法建立独立的外部监督机构

1. 国会和审计总署(GAO)

美国国会拥有经费监管的最高权威, 通过辩论、听证、修改、批准等程序对联邦预算进行审批。国会通过国家审计总署(GAO)开展审计、评估和调查等监督工作, 对总统及政府各部门和机构行使监督权。

GAO 处于三权分立中的立法机构, 地位高于行政部门。GAO 的负责人主计长(总审计长)由国会提名, 总统任命, 任期长达 15 年, 并只有在参众两院联合决议后才能被罢免, 这种机制保证了领导上的连续性, 使主计长得以从长远着眼, 处理复杂且有争议的案件^①。GAO 的经费由国会单列预算予以保证, 内设机构和人员由主计长自行决定, 不受其他部门或者个人的干涉和影响。^②

2004 年, GAO 的英文全称发生变更, 由 General Accounting Office 变为 Government Accountability Office。相应地, 工作内容由 1921 年设立之初单纯的

作者简介: 顾雁峰 (1977-), 女, 经济学硕士, 科技部国际合作司主任科员; 研究方向: 美生物医学管理战略、政策及生物医学技术发展。

收稿日期: 2011年4月26日

^① Walker, David. GAO Answers the Question: What's in a Name? 2004-07-09

^② 王章渊, 《美国GAO审计模式》, 2009年8月。

政府财务审计扩展到政府绩效审计、项目评估、风险预警、政策分析和建议等,监督重点由对联邦经费使用合法性的事后审查,转移到对联邦机构财务和计划管理系统的风险评估、提前预警、对联邦经费使用效率和效果评估和建议等。简言之,GAO 通过转变工作重点,积极参与到政府预算过程,旨在加强对政府财政管理和支出效率的宏观监督。

2. 总监察长办公室(OIG)

根据《1978 年总监察长法案》及 1982 年的修正案,在各部门和机构设立总监察长办公室(OIG),对本部门和机构的运行、计划和项目管理等进行独立监督,杜绝经费使用中的欺诈、浪费和滥用现象。其中涉及科技经费的部门有卫生部、能源部、农业部、环保署、科学基金会、国家航天局等。总监察长人选由参议院建议,由总统任命并经参议院批准生效,直接向本机构的负责人和国会报告。总监察长依法可对本机构所有的案卷和材料进行查阅,并可独立决定对某些材料进行审计、调查、复审,必要时可要求联邦、州、地方各级政府的其他部门和机构给予配合,甚至可以通过发传票的方式要求被调查方提供调查和审计所需要的所有材料。如被调查方是联邦机构,该传票的强制力由相应的地区法院强制执行部门保证实施。在怀疑有违反联邦刑法的情况下,总监察长可直接向美首席检察长(Attorney General)报告^①。总监察长的这种独立性,体现一种外部管理内部化的模式,便于其在行政部门内部开展全过程的监督。

为了促进对各部门和机构诚信、经济以及效率的监察,随着《2008 年总监察长改革法案》的出台,“诚信与效率总监察长理事会”依法建立。该理事会的职能之一就是要突破单个机构或实体(entity)的OIG的部门界限,促进美国整个行政系统内跨部门、跨机构的联合审计、调查、监察和评估,便于处理涉及多个部门或机构的经费欺诈、浪费和滥用案件。

在处理与 GAO 的关系方面,总监察长法案规定,OIG 审计需遵循 GAO 关于对联邦部门、机构、计划、项目、职能的审计准则,且总监察长需注意了解

主计长的工作活动,以避免工作重复,保证高效配合与合作。

(二) 依法增设相对独立的内部监管机构和人员,改善和加强内部监督

1. 白宫预算与管理办公室(OMB)和财务总监(Controller)

OMB 隶属于总统行政办公室,其监督职能体现在针对联邦经费的使用和管理制定相应的指导政策、制度和程序;对联邦计划进行绩效评价;审核各部门预算申请、财务管理制度、财务报告和绩效报告,并在此基础上形成年度政府财务报告和财务管理报告,经 GAO 审计和评估后与年度总统预算申请一并提交国会审议。1990 年颁布的《首席财务官法案》被认为是美国政府财政管理改革的新起点。根据该法案,OMB 增设了专司财政管理的副主任,还增设了联邦财务管理办公室及其负责人——财务总监(Controller)。Controller 负责整个政府范围内财务事务的日常监管。副主任和财务总监人选均由总统根据参议员建议任命,并经参议院批准就任。

2. 首席财务官(CFO)办公室

与 OMB 机构设置相对应,《首席财务官法案》在 24 个主要联邦机构增设首席财务官一职,其中包括农业部、能源部、卫生部、交通部、环保署、宇航局、国家基金会等科研资助部门和机构。重要机构的 CFO 由总统任命,直接向机构负责人汇报工作。CFO 在财务总监的指导下,根据有关财务规定、内部控制标准和会计准则等要求,构建和改善本机构的财务管理系统,监管所在部门的所有财务事宜,负责提供本机构的年度财务报告,并协助部门负责人向国会提交财务管理报告。

(三) OIG、CFO 与项目管理办公室在日常工作中的分工

GAO 的一项调查显示(2002 年)^②,大多数设立了 OIG 和 CFO 的部门和机构,在日常的经费监管工作中做如下分工:项目管理办公室负责向资助对象提供有关资助项目的相关管理规定和信息,包括对项目审计的要求,同时及时发现和协助资助对象修正某些不当行为,或者根据审计报告的结果采取

^① Inspector General Act of 1978.

^② GAO: Single Audit Survey.

后续行为等;OIG 和 CFO 则需要负责向审计机构提供所需信息,并共同参与对被审计对象的修正计划中,同时,OIG 还负责对独立审计的合法性、合规性进行审查,保证独立审计的质量。

(四)根据“分权与制衡”的理念设计监督机制

总体而言,美国政府对经费的监督通过内外两个途径得以实现,即要求所有部门和机构依法设立符合标准的内部财务管理和内部控制机制;同时,通过设置外部监督机构和机制,督促、检查和改进内部管理和机制建设。美国政府的科技经费监督机制充分体现其分权与制衡的理念,具体关系见图 1。

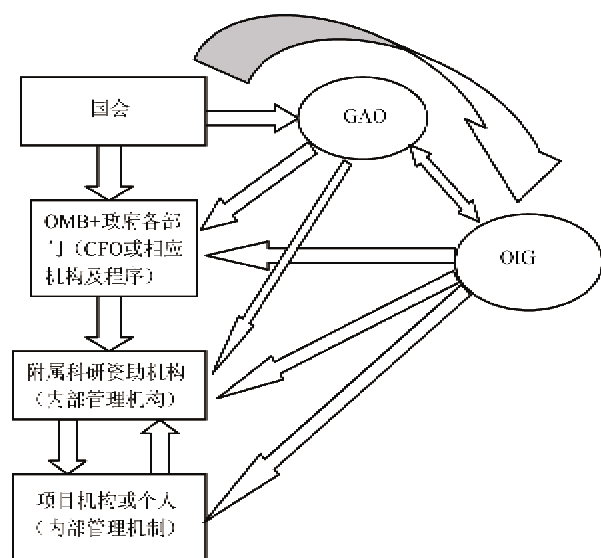


图 1 美国政府的科技经费监督机制

(五)监督内容、依据和开展方式

美国政府对经费监督的范围贯穿经费分配、预算、使用和事后评估的全过程,包括事前对经费分配的合理性、项目评审过程的规范、公正、公开性等的审查;对经费使用过程中各项开支合法性的监督和审查;还有对监督对象内部管理系统和内部风险控制机制的效率进行检查和评估。

美国政府并没有为科研经费监管制定专门的法律和制度。各监督机构主要依据美联邦法律的授权,对照有关经费预算、财务管理和审计等方面的法律规定和操作规范开展监督。这些法律和规范主

要有:《预算和会计法案》(1921)、《政府公司控制法》(1945)、《总监察长法案(1978)》及修正案、《公共法》(1982)、《联邦管理人员财务操守法案》(1982)、《联邦会计和审计法》、《单一审计法》(1996)、《首席财务官法》(1990)和《政府管理改革法》(1994)、《联邦财务管理改进法案》(1996)、《报告整合法案》(2000)、《联邦信息安全管理法案》(2002)、《GAO 政府审计准则》、白宫预算与管理办公室有关通告等。在监督方式上,一般采用听证制度、报告制度、审计制度、备案制度、调查和评估等^①方式。

1. GAO 监督工作的开展方式

GAO 一般在两种情况下实施监督:(1) 应国会委员会主席或少数派高级别代表(minority ranking)的要求,个别情况下也视议员个人的具体要求,对某部门、某计划或某类经费的管理和使用进行调查、审计和评估。例如 2010 年 6 月,GAO 应国会要求,对美国国立卫生研究院(NIH)刺激资金的分配、使用和管理进行检查,并向国会提供了专门报告。(2) 根据联邦法律授权主动对行政部门的经费使用和管理情况开展审计、评估、建议等工作。例如,对美国政府年度财务报告的审计等。监督结果主要以报告(或称“蓝皮书”)、国会证词、信函等形式体现。

除此之外,GAO 的监督职能还体现在:(1) 其为国会提供法律服务,包括提供联邦部门和机构最新出台的重大经费监管政策,并就联邦经费的使用问题提供法律建议和决定(或称“红皮书”);(2) 适时制定和更新政府会计准则和政府审计准则;(3) 每两年一次向国会提交政府绩效责任系列报告,将认为存在经费监管风险的机构或计划列入“高风险名单(high risk lists)”,敦促改进和改革。

GAO 通常会在报告中向监督对象提出改进建议,根据立法重组法案(1970 年)的规定^②,凡是接到 GAO 建议的联邦机构负责人,必须在接到报告 60 天内向参院政府事务委员会和众院政府改革委员会提交书面整改计划。该计划还需在第一次递交拨款请求时向两院拨款委员会提交。每年,接受 GAO 审计的联邦机构,需经由美国财政部长和白宫预算

① 万伟平,黄斌.美国政府科技经费监督模式分析及其对我国的启示.

② Legislative Reorganization Act. 1978.

管理办公室(OMB)主任向总统和国会提交财务报告,且 GAO 审计结果是 OMB 统计和汇报年度美国行政机构财务管理情况的衡量依据。凡是经 GAO 审计未得到“无保留审计意见的”的行政机构,都将作为 OMB 下一年度工作计划中拟加强管理和督导的对象。

2. OIG 监督工作的开展

纵观美联邦科研资助部门和机构 OIG 的监督工作,其监督方式可大致分为:(1)审计。审计工作既包括对本机构和部门财务报告和内部控制的审计,又包括对资助项目和资助对象的财务审计及财务管理系统的审计。这两类审计分别被称为“内部审计”和“外部审计”。(2)调查。从调查内容上讲,调查工作既包括对经费不当使用举报的调查,又包括对科研诚信举报的调查;从调查对象上讲,调查既包括本机构的工作人员,又包括由本机构资助的项目和项目单位,还包括与本机构发生业务关系的其他机构和个人。(3)检查、评估和建议。在开展审计和调查工作的基础上,OIG 还有责任对本机构及由被机构资助的项目和项目单位的经费使用情况及经费监管机制进行检查,并就如何提高经费使用效率和监管效率提出建议。此外,OIG 还有责任对本机构或其资助对象开展的独立审计进行程序、标准等质量审核。

每年,OIG 在审阅本机构年度报告和国会记录的基础上,征求国会相关委员会和本机构负责人的意见,以年度计划的方式确定拟审计、评估和检查的内容,并结合来自部门工作人员、同行评议人员、科研人员等各方面关于违规行为的举报,综合采用上述监督手段,实施监督工作。根据《总监察长法案》,OIG 需每半年向国会汇报实施监督工作的情况。报告中需将该半年内所做的审计、调查、检查与评估工作和建议,以及以前监督结果中未落实建议的后续进展情况等做一总结。

OIG 在正式形成监督结果之前,会与监督对象就监督结果进行沟通,并将监督对象的意见写入最终报告。监督对象或者有关机构将依据 OIG 的监督结果采取有关修正行为。修正行为包括:受资助单位根据 OIG 建议,对所犯错误制订计划、采取措施,进行纠正;审计机构根据 OIG 建议进行专门审计;司法机关应 OIG 要求,对有关单位或个人进行立案

审查,并提起民事或刑事诉讼等。

3. 层层审计都遵循统一的审计要求

按照法律要求,联邦资助部门和机构的年度财务报告必须接受审计,但当年已接受 GAO 审计的部门和机构除外。年度审计由本机构的 OIG 负责组织,其可以自行开展审计也可以委托独立的注册会计师事务所进行财务审计,后者提供的报告被称为独立审计报告。OIG 必须遵照“公认政府审计准则”的要求开展审计或审核独立审计。只有在该审计工作完成之后,CFO 才能向机构负责人和 OMB 提交年度财务报告。该审计报告还必须附在机构负责人向 OMB 和国会提交的年度财务管理报告之中。

对于接受联邦经费资助的“非联邦机构”(含州政府、地区政府、大学、非盈利机构),如果年度使用联邦经费总额超过 50 万美元者,需要进行年度审计。该审计工作可以请联邦审计机构进行,也可以请独立的注册会计师事务所进行,如选择后者,必须遵循联邦法律关于购买审计服务的程序和标准要求,且在可能情况下,适当向小公司、少数族裔公司、妇女开办的公司倾斜。审计应遵照公认政府审计标准、单一审计法案、OMB A-133 通告等要求。联邦资助部门和机构根据审计报告及其他相关报告,决定是否继续予以资助或采取相关纠正措施。审计报告除需列明当年的审计结果外,还需说明本机构基于前一年审计结果所做的后续改进情况。

4. 信息公开、匿名举报——发挥公共监督的力量

按照《信息自由法案》的要求,除规定可以不予披露的特例之外,对所有机构的监督结果必须向社会公开,接受公众监督。同时,每个部门的 OIG 都负责接收并处理由热线电话、邮件和网络等方式披露的不当行为举报。像 NIH 这样大型的科研资助机构,其院外研究办公室专门设有处理科研经费违规和不当行为举报的部门,对于违法行为的举报则应直接与美国卫生部 OIG 联系。

5. 宣传培训活动——尽可能防患于未然

除了上述硬性的监督办法和机制外,美国国家科学基金会的 OIG 还对资助对象开展有计划的法律、法规宣传和培训活动;NIH 每两年组织一次预防性的现场考察(proactive site visit),将项目监管人员与资助对象召集在一起,就项目管理规定现场答疑,并听取资助对象的意见,形成最终考察报告^①。

(六) 违规处罚

与经费使用相关的不当行为按照其违规或违法程度的轻重可分为三类：(1)违法行为。例如，行贿受贿、欺诈、经济利益冲突 (conflicts of financial interest)、贪污、法定不当使用经费 (misuse of funds)、仪器或设备的行为，伪造凭证等。(2)违规行为。泛指任何违反联邦、部门、机构经费使用规定的、但不足以构成违法使用经费的行为。(3)不当行为。泛指不违法但是主观上故意造成经费滥用或浪费，有悖职业操守，给联邦资助机构的信誉和形象造成损害的行为。

对于一般的违规和不当行为，美国资助机构视

情采用的手段有：实施特别监管条款、将拨款制改为报销制、追回问题经费、暂停拨款、取消资助和取消其申请联邦经费的资格等。鉴于每个案例的具体情况 and 情节轻重各有差别，本文仅就部分类别的案例处理情况做一总结(见表1)。

对于违法行为，资助机构往往诉诸法律手段，同时辅以经济处罚，有关案例见表2。

(七) 美联邦经费监管实例分析——NIH 院外研究管理实践

美国立卫生研究院(NIH)掌握的年度财政预算约 300 亿美元，占联邦研发经费总量的 22%，其中 80%用于支持美国甚至海外近 3000 所大学和科研

表 1 违规及不当行为案例

违规及不当行为	处罚措施
项目单位申请报销的经费不在规定适用报销的期间内，例如将在本财年开始之前使用的经费列支在本年度经费报销申请中	责令退还不应予以报销的经费
项目承担人员从项目中申报和领取的薪酬与其实际投入的时间和精力不符，存在虚报或不合理现象	责令项目单位退还不合理款项，采取措施，加强管理和对项目承担人员的相关培训
项目负责人已经离职，而项目单位将其名下的经费转为它用	终止项目；退还未使用的和部分已使用的项目经费
同一项经费支出向不同的渠道重复申请报销	追回重复报销的经费，责令其今后报告所有报销的开支和报销渠道
已获得资助的某大学项目，经查，申请书存在剽窃内容	终止项目；大学退还所有项目经费，包括未使用的和已使用的；校方责令项目负责人参加关于科研道德的研讨会或者培训课程，并向校方提交5年内接受监督的计划
项目单位未能根据相关联邦法律建立财务管理制度和内部控制体系，年度财务报表缺乏会计系统数据支持；相关开支不符合成本原则，且经费报销时所提供的凭据不足以证明其开支的合规性	如项目单位不能提供充分的证明材料，则需退回项目经费中的存疑部分。资助机构对其实施特别监管条款，项目经费由预拨制改为报销制
项目单位未按项目规定匹配相应比例的经费	追回缺乏匹配资金支持的那部分经费
项目负责人伪造项目进展报告，将不存在的国际合作活动编入报告中	在向首席检察长提请刑诉被婉拒后，责成取消申请联邦资助的资格（含年限）
项目负责人在申请项目时提供虚假信息	在向首席检察长提请刑诉被婉拒后，责成终止项目，并取消申请联邦经费资格（含年限）

表 2 违法行为案例

违法行为	处罚措施
某项目负责人将项目款用于集体娱乐消费，且将某项目支出混入其他项目的报销申请中，其所在大学存在伪造证明的行为	就虚假申报提起民事诉讼，学校做出经济赔偿，并签署5年的守法协议，随时接受监督机构的审查
贪污、挪用，将项目款用于与项目无关的个人和家庭支出与消费	单位开除，取消其和其家人今后中请联邦经费的资格（含年限），被责令偿还挪用款额，并被判入狱服刑或者社区服务（相当于缓刑）
某实验室研究人员将项目任务委托给不合标准的其他实验室承担，并伪造实验检测数据	被判社区服务2年，并缴纳小额罚款

① <http://grants.nih.gov/grants/compliance/compliance.htm>

机构的 50 000 个竞争性生物医学科研项目。

NIH 对院外研究的资助主要通过三种方式开展:基金项目、合作协议和研发合同。其中基金项目是最主要的资助形式,资助总额占到院外研究经费的 60%以上。为此,NIH 制定出厚达 200 多页的基金项目管理通则。该管理通则的制定依据为:OMB Circular A-102(针对州、地方和印第安部落政府的经费管理要求)、OMB Circular A-110(针对高等教育、医院和其他非盈利机构的经费管理要求)、联邦法律汇编第 45 章 74 条(简称“45CFR Part 74”,针对资助对象是高等教育机构、医院、其他非营利机构、商业机构和与州、地方及印第安部落政府签署合作协议的基金类项目统一管理)、第 45 章 92 条(简称“45CFR Part 92”,针对资助对象为州和地方政府基金类、合作协议类项目统一管理规定)、美国卫生部拨款使用规定等。在与联邦法律、OMB 通告和卫生部拨款法案(Appropriation Act)等的关系上,NIH 基金管理通则明确声明,通则仅为对上述各法律规定的具体贯彻落实,如遇分歧,以上述法律规定为准。本文重点就 NIH 对已资助项目的监督管理做一介绍。

1. 监管理念——以信任为基础,以程序规范为考量指标

NIH 认为,资助方与资助对象应该是一种以信任为基础的契约关系,本着信任的原则,NIH 将更多的监管权力和责任下放至项目单位本身,将监督重心转移至对资助对象内部管理程序和财务管理制度合规性的审查。

2. 监管机制——分权与制衡

NIH 院长办公室下设的院外研究办公室(ERO)是项目监管的核心部门,负责政策制定、组织实施、监督检查和协调沟通等等。在 NIH 有关各所和中心也设有相应的院外研究办公室,在 NIHERO 的指导下,对本所资助的院外研究项目进行监管。

从资助方看,具体参与项目监管的人员为:基金管理官员(Grants Management Officer,GMO),总体负责除科研以外的项目管理工作,包括提供经费政策咨询等;基金管理专员(GMS),代表 GMO 负责与具体项目有关的日常管理工作;项目官员

(Program Official, PO),负责项目具体技术方面的管理,包括审核项目进展报告、参与现场检查,并与 GMO 配合开展其他方面的工作;其他机构包括 OIG、OHRP(卫生部人体试验保护管理办公室)、OLAW(NIH 实验动物福利办公室)、ORI(卫生部科研诚信办公室)等。虽然 GMO 是联系项目所有监管机构的协调人,但是各监管机构仍可直接与项目承担单位或者负责人直线联系。

从资助对象看,承担项目监管责任的人员为:机构授权代表(AOO),是唯一有权签发本机构项目申请的人,也可以视为是机构信用的担保者和代表。从责任分担的角度上讲,AOO 在项目申请书上签字就代表着向资助机构做出保证:①申请书内容的真实性;②如获资助,本机构将遵守一切与获资助项目管理和经费管理有关的规定。项目负责人(PI),是确保按照相关管理规定运行项目并按要求提供有关报告的人。

3. 事前检查和评估——将风险控制的关口前移

NIH 通过资助前的严格审核程序,尽量排除有可能影响项目顺利执行的风险因素。在通过同行评议机制遴选出可列入资助范围的科研项目申请后,NIH 将进入以下程序:

(1) 对项目申请单位和申请人进行资格审核,确保申请单位是合法机构,且是项目的实际执行者而非“挂名”机构,并能够按照有关项目管理和财务管理规定执行并完成项目。项目执行人的国籍、资质和与申请机构的雇佣关系能够保证其完成项目。

(2) 依照 OMB 和联邦法律汇编^①关于“成本原则(cost principles)”的规定,对项目的预算进行审核和调整;

(3) 比照 45CFR Part 74 或 Part 92,对申请单位的财务系统和内部控制系统进行评估。这类评估分为两类:对承担过联邦科研项目的单位,通过审核其近期的审计报告和相关补充信息,确定其是否符合联邦法律汇编有关条款的规定。对未承担过联邦科研项目的单位,则要在经费下达前及经费下达后的一段时间内,对申请单位的财务和其他管理系统进行评估,以确定其是否符合上述法律规定的标准和要求;

^① 具体指 OMB Circular A-21/87/122、45CFR 74.27/92.22、48CFR Subpart 31.2 等。

(4) 检查项目是否符合相关公共政策的规定。这些公共政策涵盖广泛,既包含所有涉及联邦资助项目的管理规定,还包含美国卫生部拨款法案(Appropriation Act)中涉及的管理规定。例如,是否应该并已经获得动物实验和/或人体试验的批准文件,是否存在并报告经济利益冲突,是否恪守科研诚信,是否被取消申请联邦经费的资格等。NIH认为,一旦 AOO 签署项目申请,即表明申请机构保证遵守这些政策规定;

(5) 要求项目申请单位和个人就目前获得的其他资助进行报告,以避免该项目申请与其他经费渠道支持的项目在科研计划、资助内容和人员分配上有重叠。

资助前的审核方式包括审阅项目申请书、填写清单(checklists)和调查问卷(questionnaires)、实地考察等。

4. 过程管理——及时发现和纠正不当行为

上文提到,NIH 对项目的监督更多倚重项目承担单位自身的内部控制机制。因此,在项目执行过程中,对项目单位管理体系的监督是 GMO 日常工作内容之一。日常监督手段包括:审查项目报告和审计报告、与资助对象保持沟通、现场考察等。同时,GMO 也可视情况要求对资助对象的管理体系进行审计。值得一提的是,NIH 对项目的监督可以一直持续到项目结束、资助停止以后,只要 NIH 认为该项目在资产会计责任、审计和其他方面仍值得持续跟踪。

凡是 NIH 支持的项目都应按要求定期提供项目进展报告和财务状况报告。除此之外,针对具体的项目,GMO 还会要求提供年度发明使用报告、游说自查报告(lobbying disclosure)、审计报告、季度现金往来报告、年度人类实验或/和动物实验批准证书等。通过审核这些报告,GMO 适时发现经费使用过程中的异常现象或不当行为,及时采取纠正和补救措施。例如,如果通过审查资助对象的现金使用情况,发现其经费使用速度过快或者过慢,或者与批准预算的使用进度和支出项目不符,GMS 就会要求其提供进一步说明和证明材料,同时检查其财务管理系统或者内部控制系统状况,采取相应的措施。

5. 审计——步步都有法可依、有章可循

根据 OMB Circular A-133、联邦法律汇编 45

CFR 74.26 和 92.26 的规定,获得联邦经费资助的州政府、地方政府和非营利机构,凡是年度支出总额超过 50 万美元的,需要提供由注册会计师或联邦、州、地方政府审计部门出具的年度审计报告。凡是未按时提交审计报告或者未限时完成审计,或者审计报告未遵循 Circular A-133 规定者,其审计费用不可在联邦经费中列支,且有可能受到美国卫生部或者 NIH 的处罚,其中包括取消资助。

资助对象在选择审计服务机构时,必须遵循 45CFR Part 74/92 关于购买审计服务的准则,例如需要竞价,需要明示选择标准,需要适当向小公司、少数族裔公司、妇女开办的公司倾斜等。资助对象还需与审计服务提供方签署协议,列明双方的权利和义务。

审计报告必须符合“公认政府审计准则的要求(亦即《GAO 政府审计准则》,简称“GAO 黄页”)),并应包括 4 部分内容:

(1) 本单位财务报告和联邦经费的使用明细表。

(2) 独立审计报告 (Independent Auditor's Report)。内容包括:审计对上述第一部分内容的意见;对审计对象财务报表的合规性和内部控制系统状况的评估;对审计对象遵守有关计划项目管理规定的情况及为保证这种合规性而采取的内部控制措施的评估。

(3) 审计结论和存疑经费清单。

(4) 如有上一阶段的审计报告,本报告还应包含上次审计发现的问题及相应的修正计划和措施。

基于上述审计报告,联邦监督机构仍然可依法行使审计监督的职能,对联邦资助项目开展附加审计。附加审计将以独立审计员报告为依据。所有数据表格和审计报告都应在美国统计局联邦审计数据库(FAC)存有备份。NIH 规定,如果审计报告里的审计结论和存疑经费有涉及美国卫生部或 NIH 资助的项目,则该审计报告不应直接提交给 GMO,而是由 FAC 交给美国卫生部 OIG,由其视情况做出进一步的处理决定。

无论是由资助对象主动开展的审计,还是联邦机构开展的审计或者附加审计,接到审计报告者必须按程序对报告的发现和建议采取积极适当的措施。通常的要求是,资助对象在接到督办官员(Action Official)要求对审计结论作出回应的通知之

日起 30 天内,提交反馈意见或补充信息,否则将受到 NIH 或者美国卫生部的处罚。在如期提交意见和补充信息之后,督办官员将会在完成相关审计结果决议程序之后通知资助对象其最终的处理决定。资助对象如对处理决定有异议,可通过基金管理诉讼程序(grant appeals procedures)向 NIH 或美国卫生部提起抗诉。

6. 事后监督——项目结题后,经费追究仍可溯及过往

项目结题时,项目单位须在项目结束后 90 天内提交项目结题报告、发明申报与证明材料、最终财务状况报告等。资助对象的资产责任、财务责任和保存原始项目报告及票据的责任并不随着项目的结束而结束。一旦因受到处罚或者因为事后审计被要求退回某部分资助经费,资助对象仍负有退回相应款项的责任。

根据有关联邦法律的规定,资助对象需要保存与项目有关的报告、票据、数据、佐证材料等至项目结束之时起三年。如果卫生部认为某些材料有长期保存的价值,也可与资助对象协商将有关材料移交卫生部保存。无论在项目执行中或者项目完成后,GAO 和 OIG 都可随时、无条件地查阅所有的项目材料。

7. 违规处罚——规定明确,措施有力

对于违规行为的处罚,由轻到重可以分为:(1)根据 42 CFR 52.9 和 45 CFR 74.14 或 92.12 的规定,资助方可对资助对象施加“特别条款”,加强对问题项目的监管,限期整改,整改建议可包括撤换项目负责人等;(2)根据 45 CFR 74.61/74.62、92.43,对问题项目予以暂停、终止资助的处罚;(3)其他可采取的处罚手段有暂定部分拨款、将预拨款改为据实报销方式、移交司法程序处置等。

二、信用体系建设

(一) 电子信息系统的的应用为信用积累及项目的管理和跟踪提供便利

美国政府及主要科研管理机构对项目的网上

申报和管理有明确且统一的要求。例如,Grants.gov 是美联邦 26 个部门发布项目征集通知的集中网站,想在此申请项目的机构和个人必须先完成注册程序^①。机构申请者要完成在 grants.gov 的注册,必须先获得一个 9 位数字的“数据通用编码系统认证号码(即 DUNS 码)”,并在“中央合同商注册系统(CCR 系统)”中完成登记注册。CCR 系统里登记的关于申请机构雇员、缴税等信息与国家税务部门共享。通过该注册程序,联邦政府可以清楚地掌握资助对象的基本资信和资助经费的去向。

NIH、FAD、CDC 等多个联邦机构采用的“科研电子管理系统(eRA 系统)”通过与 grants.gov 联网,已经实现从项目发布到接受申请、分派申请、协助评审、资助确认到项目和经费过程监管等的全过程管理。项目 PI 通过机构代表授权后可以登录注册,从而获得一个跟随终身的认证号码。每年,经由该系统管理的医疗卫生类的项目资助总额达到 300 亿美元^②。全球有 9500 家机构在使用这套系统。同时,NIH 等机构还有一套专门用于内部管理人员使用的“管理、规划、分析与协调信息系统(IMPAC 系统)”,该系统存有所有院外项目的申请与资助详细信息^③。

电子信息系统的的应用,为联邦机构收集、跟踪、积累、整理和查询申请机构及个人的资信情况提供了较完整、翔实和可靠的数据。

(二) 对申请人作信用良好推定,以联邦法律作保障和威慑

申请机构和申请个人提供的申报信息经联邦资助机构做严格的程序和格式审核后,即被认为是经过了资格审核,这实际上是双方建立信任的开始,也是申请机构和个人的信用基础。例如,NIH 认为凡经机构授权代表签署的项目申请,即是以机构信用对申请书所列信息的真实性、完整性做担保,是以机构名义做出的遵纪守法的承诺;凡是以申请书、问卷调查、核对清单(checklists)等形式反馈的资格审查信息,即是以填报人的信用对填报信息的真实性、完整性做担保。而一旦发现申请人或申请

① 因只有少数资助对个人开放,因此,此处仅谈及机构申请者。

② 含非科研经费。

③ 陈宁. 美国国立卫生研究院院外研究及其申请. 2007.

机构有故意瞒报、漏报、歪曲、捏造信息等行为时,视其情节轻重,将面临轻则受经济处罚重则受联邦刑法(Federal Criminal)的处罚。

三、绩效评价^①

美联邦机构的绩效水平与其掌管的联邦计划绩效密不可分,两者是一种被体现和体现的关系。目前,美国政府主要采用三种绩效评估机制:政府绩效与结果法案(GPRA)、计划评级工具(PART)、绩效责任报告(PAR)。

(一)机构绩效评价-GPRA

1993年,克林顿总统执政期间,美国会通过了《政府绩效与结果法案(GPRA)》,首次从立法上对美国联邦机构绩效评价做出了制度性的规定。该法案将资源和管理决策与绩效挂钩,建立以绩效为目标的预算制度,将美国政府的绩效管理重点由“过程问责(accountability for process)”转向“结果问责(accountability for results)”,由“投入-产出”模式转换为“目标-结果”模式,促使联邦部门和机构在预算计划中必须回答“要办成哪些事儿,需要花多少钱”,加强以“结果”和“成效”为目的绩效管理,提高政府管理绩效和服务效率。

根据此法,政府部门应:1)制定3~5年的战略规划,且每3年更新一次;2)根据战略规划的总目标制订年度绩效计划;3)每年报告上一年度的绩效目标完成情况,即绩效报告。该报告是管理者、决策者和公众了解联邦预算使用效果的直接方式。

GPRA体现的是一种机构的自我评估,国会对机构的绩效评价拥有理论上的最终评价权。

(二)计划绩效评价-PART

2002年,布什政府提出了针对联邦计划和计划进行绩效评价的“计划评级工具(PART)”,旨在全面考察某类联邦计划的实施效果。PART所指的“计划”定义为:为实现一个公共目标而采取的一项或一组行动,而非具体的项目。例如,对“NIH 院外研究”计划的绩效评估,不是指对院外研究资助的某个具体项目进行评估,而是将院外研究资助体系整

个看成是一个计划,对其进行整体绩效评估,看其是否确定了明确的目标,是否按计划按步骤实现该目标,在实现过程中是否高效、经济地使用了联邦经费,且NIH对院外研究的监管方法是否合理有效等。

PART实际就是一份由25个问题组成的调查问卷。PART评估由OMB主管。每年,OMB与联邦各机构共同确定本年度列入考评计划的计划。迄今,OMB应用PART对1015个联邦计划进行了绩效评估,占计划总数的98%,其中,超过80%的计划被评定为合格(即结果为“高效”、“较高效”和“有效”)的计划^②。即使是绩效评估合格的计划仍然有进一步改进的空间,因此,所有通过绩效评估的计划机构都需根据评估结果中披露的薄弱环节和OMB一同制订改进计划,并由OMB和相关机构共同跟踪进展情况,直至改进计划完成。

根据评估对象的性质,PART问卷可以分为7种类型,“研究开发计划”是其中的一类。2003-2008年,OMB组织对涉及14个联邦部门和机构的约150个研发计划进行绩效评价^③,对能源部支持的“开发用于天然气生产的新技术”计划评定结果为“低效”,并提请国会于本年度内终止该计划;对其他所有计划(含评估合格或者“绩效不明确”的计划)都提出了评估意见,并制订了改进计划。

PART的意义在于提供了更为清晰、可量化和标准化的计划绩效评估办法,使得计划的优劣之处一目了然,便于对比和改进。

(三)综合绩效评价-PAR

为了便于对机构绩效的整体评估,根据报告整合法案,OMB要求联邦各机构和部门每年提交“绩效责任报告(PAR)”,其中包括财务报告、审计意见和GPRA绩效报告。OMB在审核各部门和机构PAR报告的基础上,形成联邦政府年度绩效报告,提交国会审议。

自美国政府绩效管理改革提上日程以来,联邦机构和部门都充分认识到本单位的绩效责任,更加注重“成本与收效”、“目标与效果”之间的重要关

^① 参见本人2009年调研报告《美国立卫生研究院绩效管理实践研究》。

^② <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>

^③ http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/topic/Research_and_Development_Program.html

联。2008 年初,每个联邦部门和机构都设置了绩效改进官员,负责提高联邦计划的实际效率。2008 年美联邦人事管理办公室的一项调查显示^①,90%以上的联邦政府高级职员认识到,他们必须对自己的工作效果负责。■

参考文献

- [1] 45CFR74.53. Revised as of October 1, 2000.
- [2] GAO: SINGLE AUDIT Survey of CFO Act Agencies. March 2002.
- [3] Allison Lerner, Inspector General, National Science Foundation: Audit of the National Science Foundation's Fiscal Years 2009 and 2008 Financial Statements.
- [4] NIH: Grants Policies Statement.Revised December 1, 2003.
- [5] 王伟平,黄斌.美国政府科技经费监督管理模式分析及对我国的启示.
- [6] 戴国庆.美国联邦政府科研经费监督管理及其启示.
- [7] 石燕. 国外政府科技计划项目经费预算管理比较及其启示.
- [8] 陈宁. 美国国立卫生研究院院外研究及其申请.
- [9] 顾雁峰. 美国立卫生研究院绩效管理实践研究.
- [10] 王章渊. 美国 GAO 审计模式. 2009.
- [11] Legislative Reorganization Act. 1978.
- [12] Walker, David. GAO Answers the Question: What's in a Name? 2004-07-09.
- [13] http://grants1.nih.gov/grants/compliance/compendium_2002.htm#gen.
- [14] <http://www.grants.gov>.
- [15] <http://www.nsf.gov>.
- [16] [Http://www.gao.gov](http://www.gao.gov).
- [17] [Http://www.nih.gov](http://www.nih.gov).
- [18] [Http://www.omb.gov](http://www.omb.gov).
- [19] [Http://whitehouse.gov](http://whitehouse.gov).

S&T Investment Supervise and Performance Assessment in U.S.

GU Yanfeng

(Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: U.S. S&T investment must be supervised and assessed by the authorized institution based on principle, audit standard and operating procedure. How to ensure efficiency and effectiveness of investment and protect interests of taxpayers are challenges for U.S. government. This paper focuses on mechanism and method of the U.S. government to supervise the use of S&T investment, and takes the NIH's case as example for Chinese reference.

Key words: U.S.; S&T investment; Budget oversight; Performance assessment

^① “Senior Executive Services Survey Results,” U.S. Office of Personnel Management, May 2008.