

日本研究机构经费监管体系及其启示

国丽娜¹ 焦艳玲²

(1. 中国科学技术大学, 安徽合肥 230022; 2. 科技部科技经费监管服务中心, 北京 100038)

摘要: 日本关于竞争性公共研究经费的监督管理经过多年的发展, 已经达到比较成熟的阶段。文章主要介绍日本文部科学省基于研究机构的公共研究经费监管准则, 特别是研究机构控制环境、控制活动、信息沟通、监控措施、缺陷改正和报告制度等方面的具体规定。日本的经验可为我国通过强化课题承担单位法人责任来加强科技经费管理提供借鉴。

关键词: 科研经费监管; 日本研究机构; 科研经费; 课题承担单位; 内部控制; 科技经费管理

中图分类号: F810.45

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2013.03.017

Supervise & Control System and Its Revelation of Japan Research Organization Funds

Guo Lina¹, Jiao Yanling²

(1. University of Science and Technology of China, Hefei 230022; 2. Supervision Service Center for Science and Technology Funds, Beijing 100038)

Abstract: As is well known that the supervision of Japan commonality research funds to sustain rivalrousness arrived at ripeness for many years development. This paper mainly introduce the rules of the supervise & control of Japan commonality research funds, particularly the standards, assessment, deficiencies correction, and reporting of internal control. And then, it is used for reference to intensify the corporation responsibility of the units of taking on item to strengthen the management of S&T outlay.

Keywords: supervision of S&T funds, Japan research organization, S&T funds, units of taking on item, internal control, S&T funds management

1 引言

日本文部科学省是日本国家科技、教育、文化等工作的政府管理部门, 下设科学技术学术审议会及日本学术会议等, 为各部大臣提供咨询, 从各省厅更高一层的角度对基本的科学技术政策进行计划性的安排和综合性的协调^[1-2]。

日本的公共科研经费主要由研究所、大学及其附属研究机构和民间企业的研究所承担。研究所指国立/公立的研究所、特殊法人研究所及财团法人/社团法人民营研究所等。国立研究所是附属于各省厅的研究所, 按性质可以划分为两类: 一类是特殊

法人研究所, 此类研究所是由国会通过决议而设立的, 规模大而有实力, 每年度由政府单独计划, 直接分配经费; 另一类是专门的研究所, 根据日本政府2001年10月有关机构改革的方针, 原来隶属于多个省厅的大学和研究所调整为独立法人机构, 大学校长和研究所所长为直接任命, 所有人员都为聘用人员, 实行独立法人制度, 赋予大学和科研单位更大的行政权力^[3]。

日本政府每年的科技相关预算案主要由综合科学技术会议进行统筹协调。文部科学省以及其他各省自主编制本省的研发预算, 统一报财务省审定^[4]。文部科学省除负责制定本系统内的科技预算

第一作者简介: 国丽娜(1978—), 女, 中国科学技术大学博士研究生, 研究方向: 科技金融。

收稿日期: 2013年2月17日。

计划外,还提出面向各省厅下属的大学和研究所的科学技术振兴调整费等计划^[5]。在2012年度的预算中,与科学技术有关的预算为36693亿日元。其中各部门预算分别为:大学等(国立大学、私立大学和高等工业专门学校)为13636亿日元,独立行政法人为10279亿日元,直属部门(各省厅等)为12778亿日元^[6]。日本的公共研究经费主要为运营费交付金和竞争性研究资金。运营费交付金是日本政府为维持独立行政法人研究机构和国立大学业务正常运营而拨付的资金,主要用于人员开支和业务开支。竞争性研究资金由各省府来支配,具体包括科学研究费补助金、科学技术振兴调整费、基础研究推进事业、产业技术研究助成事业、地球环境研究综合推进费等。根据性质不同分为补助金和委托费两类。

2 政策、法规

日本文部科学省颁布了《关于研究机构公共研究费的管理、监查的实施准则》,通过控制环境、风险评估、控制活动、信息沟通等措施对研究机构公共研究经费进行监管,以提高公共研究经费的使用效益。

日本对科研经费的管理,主要是针对竞争性研究经费。各资助机构有着严格的细则规定。1993年国家修订了《关于合理使用补助金等相关预算的法律》,规定研究人员违反科研补助条件,将取消其2至5年内申请科研经费的资格,并责令其退还全部或部分研究经费。另外,为了加强对公共科研经费的管理,杜绝经费分配上的浪费和不正当使用。内阁府的综合科学技术会议2006年通过了《关于防止公共研究经费非不正当使用的措施》(共同指南),并制定了关于研究经费监督的《关于研究机构公共研究费管理、监督实施准则》^[7]。文部科学省下属日本学术振兴机构根据《关于合理执行补助金等相关预算的法律》、《日本学术振兴会法》以及《日本学术振兴会会计章程》,每年修订和发布面向研究人员和研究机构的《科研经费手册》,对科研经费的管理和使用做出了详细规定。

3 管理体制

3.1 明确的内部责任

要求研究机构建立包括“统管机构”、“最高管理责任人”、“总管理责任人”、“部门责任人”的责

任和权限体系,并对外公开。“最高管理责任人”原则上由机构的最高领导人担任,是管理和运营竞争性资金的最终责任的人。“总管理责任人”辅佐“最高管理责任人”,在经费运营和管理中负有实质性责任。“部门责任人”是管理机构内各部门的竞争性资金,并负有实质性责任的人。具体实施时,可以根据不同资金制度或部门划分责任范围。

3.2 完善的经费管理

经费管理主要包括:建立统一、明确的规则,并设置接待窗口,处理机构内外的关于研究事务处理的相关咨询;明确研究人员和事务人员的职务权责,尽量提高审批流程的时效性,限制审批人员的数量;提高人员的觉悟,强调研究经费的公共属性,建立机构内共同认识,即:事务人员应通过提高自身专业技能确保研究资金使用的规范性和效率性,发生不正当行为的背后不仅仅是个人的道德问题,也与组织运营管理不完善等问题相关联,因此,部门负责人、事务人员和研究人员都应自觉规范自己的行为,维护研究经费的公共属性;制定调查及惩戒不正当行为的规章。

3.3 预防不正当行为

诱发不正当行为的原因有:规则和实际情况相背离;因审批手续过于复杂导致责任范围不明确;对交易的调查不充分;预算的执行集中于特定的时期;对以往的交易对象未付款;竞争性资金等过于集中在某些部门、研究室;对于非专职雇佣人员的管理是否完全交由研究室进行。不正当行为可能由多个原因导致,制定预防不正当行为的计划时,不仅从财务的角度,还从机构内部制度体系以及研究活动的效率方面进行设计。明确预防不正当行为计划的实施是“最高管理责任人”的职责,如果发生了不正当行为,要追究“最高管理责任人”的责任。同时,要求设置相应的专门人员或部门作为组织保障。

3.4 监督经费预算

对经费预算的监督主要包括:对预算的执行情况进行检查;鉴于违规的交易行为经常发生在研究人员与关系密切的业者之间,制定对策防止两者勾结;建立针对订货、验收工作相应的第三方监督机制;建立货物验收以及对非专职雇佣人员考勤等相关管理制度;对涉及违规交易行为的业者,要采取相应的处分措施;建立针对研究人员出差计划执行情况的考核机制。

3.5 确保信息传达及时准确

研究机构内部设置接待窗口，对外设置检举（告发）窗口，确保内外信息及时传达。

3.6 实行有效的监控

有效的监控内容主要包括：构建监控及监察制度；设立直属于“最高管理责任人”的内部监察部门；内部监察部门除了对会计资料中形式上的要件等财务信息进行检查外，还要检验机制的完备性，即内部监察部门要与预防计划推进部门、会计监察人之间的加强合作，针对诱发不正当行为的原因进行内部监察。

4 文部科学省的督查

日本文部科学省负责监督接受资金的研究机构是否采取了相应的措施以保证研究费的合理使用和管理。具体的实施步骤为：

（1）研究机构每年以书面的形式向文部科学省提交报告，汇报根据准则在体制建设方面实施情况。

（2）文部科学省将提交的报告书和准则的内容进行对照，确认是否一致，进行确认时，文部科学省可根据需要同资金分配机构进行协调。

（3）文部科学省等除根据报告书进行确认外，还要以资金分配额度较大的机构为重点，通过抽样等形式选择对象进行实地调查，了解体制建设等的实际情况。

（4）如文部科学省对于上述调查结果认为存在问题，要向该机构指出问题所在，同时在不公布相关机构名称的前提下将问题的事例告知各机构，提醒注意。

（5）被指出存在问题的机构，同文部科学省等就该问题进行协议的基础上，制定改善计划书并执行。

（6）如经文部科学省判断为没有履行改善计划书、机制建设问题没有得到解决，经相关专家讨论，根据需要对该机构采取以下的纠正措施。具体为：对机构采取管理强化措施等作为继续支付资金的条件；公布该机构名称及机制建设不完善相关问题；削减间接经费；在一定时期内停止对机构以及机构所属研究人员的资金分配；对上述纠正措施，如确认问题得到改善后可以解除。此外，在对纠正措施进行研讨时，给予机构解释的机会。

文部科学省的监督是针对个别机构进行的，通

过抽样等手段，尽可能不增加研究人员以及研究机构负担。如因机构成员个人有意识有计划地发生不正当行为，而研究机构已建立了合理且十分完备的体制，文部科学省不直接追究研究机构的责任。但因研究机构的个别部门出现问题的，追究机构整体的责任。

5 小结与启示

日本建立的课题承担单位经费监管机制具有以下几个特点。

（1）切合实际的制度基础。日本建立了责任明确的“最高责任人——总管理责任人——部门责任人”的三级责任体系，按业务责任和资金制度划分责任，可有效防止违规使用研究经费的发生。

（2）合理可行的内部控制措施。通过对不正当行为发生的原因进行分析，实施应对不正当行为的具体计划，唤起相关人员的自觉性，不仅从财务的角度，而且从机构内部制度体系以及研究活动的效率方面设计，规避不正当行为，如发生了不正当行为，则追究“最高管理责任人”的责任。

（3）研究机构内部明确的经费监管。对经费使用的监督，重视预算执行进度和采购订单管理，设置专门的“预防计划推进部门”，保证预算的执行，对订单管理从研究人员，采购人员和采购单位进行规范。

（4）文部科学省的外部监管措施。文部科学省对公共研究经费的监督，是基于研究机构是否采取了相应的措施以保证研究经费的合理使用和管理的基础上，在年度报告制度的基础上，以资金分配额度较大的机构为重点，通过抽样等形式选择对象进行实地调查。这样既提高了效率，又不增加研究人员以及研究机构的负担。

（5）易于操作的处罚措施，根据研究机构所触及的问题轻重程度，从对机构的管理措施，公布研究机构名称，削减部分研究经费和停止分配研究经费等不同力度的处罚措施，同时将机构存在的问题编辑成案例，在不公布机构名称的前提下，通报给所有研究机构。

日本的经验表明，加强科研经费监管代表着政府服务于科研工作的态度，对待科研经费使用过程中的不正当行为，首先从制度和机制设计上予以规避，再从人才素质提高角度给予保证，在处理不正当行为的手段和方法上，更强调研究机构的法人责

任。上述经验可为我国科技计划经费监管提供有益的思路。

参考文献

- [1] 乌云其其格,袁江洋.日本科学技术决策与管理体制的历史演变进程[J].自然辩证法通讯,2010(4):71-78.
 - [2] 王晓燕.日本国家级教育政策研究机构的改革与职能定位[J].教育研究,2011(7):99-104.
 - [3] 王玲.浅析日本独立行政法人研究机构研究资金的来源和用途[J].世界科技研究与发展,2007(4):101-105.
 - [4] 杉本勋.日本科学史[M].北京:商务印书馆,1999:385-420.
 - [5] 李积万.英国、日本等西方国家公共研究机构改革趋势及启示[J].科技管理研究,2009(1):30-33.
 - [6] 刘嘉,甄树宁,杨歌.日本科研机构体系研究及启示[J].中国高校科技,2012(11):15-16.
 - [7] 刘娅,王玲.日本公共科研体系经费机制研究[J].科技进步与对策,2010(2):100-106.
-
- (上接第92页)
- [2] 国家新闻出版总署.2011年新闻出版产业分析报告[EB/OL].[2012-07-09].<http://www.gapp.gov.cn/cms/html/21/367/201207/759932.html>.
 - [3] 中国科学技术信息研究所.中国科技论文统计与分析[M].北京:科学技术文献出版社,2012:56.
 - [4] Frohmann B. "Best Books" and Excited Readers: Discursive Tensions in the Writings of Melvil Dewey[J]. Libraries & Culture, 1997,32:349-371.
 - [5] Cutter C A. Notes from the Art Section of a Library: With Hints on Selection and Buying[M]. Chicago: ALA Publishing Board, 1905.
 - [6] McColvin L R. The Theory of Book Selection for Public Libraries[M]. London: Grafton & co., 1925.
 - [7] Verleysen F T, Engels T C E. A Label for Peer-reviewed Books[J]. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2013,64(2):428-430.
 - [8] Huang Y K, Yang W I. Motives for and Consequences of Reading Internet Book Reviews[J]. Electronic Library, 2008,26(1):97-110.
 - [9] 邓忠莹.中文文本倾向性分类系统研究[D].昆明:昆明理工大学,2009:89-91.
 - [10] 沈玉兰,潘淑春,马亚敏.国家科技图书文献中心预订外文科技文献资源分析与评价[J].中国图书馆学报,2007(3):69-71.
 - [11] 孙勇中.外文核心学术图书模糊综合评价体系的建立[J].图书情报工作,2007,51(6):134-138.
 - [12] 王铁梅.基于核心书目的馆藏测评案例分析——以法律类文献为例[J].图书与情报,2010(3):136-140.
 - [13] 何璇.基于图书利用率统计的中文计算机类图书的采购策略[J].图书馆建设,2010(3):45-48.
 - [14] 王崇德.论引用与被引用之间的关系[J].图书馆建设,1986(1):41-42.
 - [15] 美通社.汤森路透基于Web of Knowledge平台推出Book Citation Index[EB/OL].[2012-10-24].<http://www.prnasia.com/story/52497-1.shtml>.
 - [16] 孙宇,武士华.应用h指数科学地评价出版社的学术影响力[J].科技与出版,2008(9):61-63.