

建立科研管理过程中的信用制度

张鸿翔*

(中国科学院资源环境科学与技术局 北京 100864)

摘要 目前我国科研活动中“信用缺失”的现象较为严重,直接影响到科研体系的完善和资源配置效率。文章阐述了科研管理信用制度的适用对象、信用要素与管理环节,还对科研活动中涉及信用管理的环节进行了分析。在问题分析的基础上,对科研信用制度所遵循的原则提出一些建议。

关键词 信用制度,科研管理

自 2000 年童石军提交《关于建立国家信用管理体系的提案》,成为政协委员提交“信用提案”第一人之后,各种有关建立信用制度的讨论就一直持续不断。十届人大二次会议上,温家宝总理在政府工作报告中特别提出:要加快社会信用体系建设,抓紧建立企业和个人信用信息征集体系、信用市场监督管理体系和失信惩戒制度。由此可见构架国家层面的信用社会体系已开始启动。

信用管理是规范市场经济的必要组成部分,是市场经济走向成熟的标志,是市场经济发展到一定程度自然形成的要求,在信息技术广泛应用的今天,信用体系的建立健全显得尤为重要。

科研信用作为社会信用的重要组成部分,是指从事科研活动人员或机构的职业信用,是对个人或机构从事科研活动时遵守职业准则行为的评价,贯穿于整个科研活动,包括学科规划、科研项目设置、组织协调、项目的申请、立项、实施、结题验收、成果产出与评价、成果推广与示范等各个环节。科研与教育的信用管理应是信用制度首先关注的问题,是构建国家信用体系的重要组成部分。

随着我院知识创新工程试点工作的不断深入,特别是在中国科学院 2004 年度工作会议上,提出用新的科技发展新观,将我院的知识创新工程试点推向“创新跨越,持续发展”阶段,这对体制改革和制度建设提出了新的要求。路甬祥院长在工作报告中,就影响中国科学院未来发展的深层次问题特别

提出:“从实现持续发展的角度看,中国科学院现行管理规范离‘职责明确,评价科学,开放有序,管理规范’的现代科研院所制度尚有较大距离。”因此,进行制度创新、体制和机制的创新已迫在眉睫。推行科研管理过程中的信用制度,是制度建设的组成部分。

一 科研管理过程中信用问题的现状分析

我国由于历史发展的原因,科研“信用缺失”现象相当严重,恶化了科研环境和秩序,直接影响到科研体系的完善和资源配置效率。信用建设的相对滞后显然与当今世界科研环境的发展状况不相适应,可以说,科研信用缺失,是科研环境良性运行的“败血症”。

目前,各科研部门对于项目执行基本都实行了评审制度,但评审过程与信息尚不足以建立信用体系。一些评审过程仅限于项目成果的审议,对于项目的执行过程、合同履行(时间投入、人员组织与经费配比)、后续成果产出与推广没有延续评价,缺乏完整的评价体系。国家各科研部门中实行信用管理比较成功的是国家自然科学基金委,对于基金执行信用不佳者将很难获得新的基金资助。但由于国家科研信用体系是一个涵盖所有科研部门的综合体系,各部门之间对于科研信用记录不能共享,某个部门的信用记录不一定甚至完全不影响其它部门的经费资助,且各部门信用评价缺乏统一标准。

* 中国科学院资源环境科学与技术局副局长

收稿日期:2004 年 3 月 26 日

在我国,信用保障尚缺乏相关的法律条例与行规,目前在经济活动中信用制度已经大力推行,涉及到个人信贷及其它,但在科研界,对于信用记录缺乏相应的惩罚与奖励标准和实质性的动作。

发达国家的信用制度早在 19 世纪就大力推行,在信用管理方面法律最健全的美国,相关法律约有 17 项,个人安全卡(security card)记录了个人的一生信息,曾有美国人戏言说,宁愿抢银行,也不愿意破坏自己的信用记录,抢银行尚存侥幸不被抓获,可一旦有失信记录在案,在社会经济生活中简直寸步难行。在西方发达国家,通过社会信用制度的确立,形成了全社会性的信用文化,以及大众诚实守信的道德规范,健全的市场运行规范和秩序,使信用成为整个市场经济运行中的通行证。在各科研学会、行业部门都有完善的信用评价制度,科研活动者也早已习惯和遵循这种科研运行模式,信用已成为科研活动的保障与约束,成为市场经济运行过程制度保障的组成部分。

信用信息采集及评估的具体操作,在国外主要有政府主导和民营市场化运作两种形式。其中欧洲的部分国家(如法国)以及印度是由政府主导推动的,而美国则主要由民营市场化运作,这也是目前国际上的普遍趋势。我国目前对于信用管理基本还是政府管理部门负责,这种模式存在的问题是法规的制定者并不能合理公正的评价管理部门信用,因为科研信用管理还涉及到科研管理部门自身。因此,推动中介机构这种市场经济的活跃因子介入信用管理是发展的必然趋势。

在国家科研活动中实行信用管理是科研与经济社会发展相结合的迫切需要,是完善国家科研项目管理的需要,也是科研项目管理的重要组成部分。实施信用管理有利于提高国家科研项目管理水平,有利于提高政府有限科研资源分配的公正性和有效性,有利于我国社会信用体系的全面建立。

二 科研项目信用制度的适用对象、信息要素与管理环节

科研项目信用制度的适用对象包括项目的执行者、评价者和管理者。

科研信用管理的信用记录要素包括管理对象的基本信息与信用记录。

执行者为申请和实施国家科研项目的个人和机构,是信用管理的基本对象,如项目承担单位、项目主持人和项目的主要参加人员,其信用状况是科研项目管理与决策的基本依据,对科研项目实施效果具有重要影响。参与信用管理的环节包括项目申请、立项、执行(时间投入、团队组织、课题协调与管理)、验收、成果产出(包括专著出版、论文发表、专利申请、决策咨询报告、学术道德)、成果转化、经费支出等。

评价者为参与国家科研项目评价活动的个人和机构,如评审专家和评估机构,评价结果是项目管理与决策的重要参考依据。评价者信用状况直接关系到评价活动和评价结论的客观公正和质量,是国家科学公正的成果评审体系的基础,信用管理的环节为评价者的工作态度、评价意见的公正性、评价活动的进度与规范性。

管理者是指履行管理职能的机构及其管理人员。信用管理重点包括工作的公正和公平、工作的效率与准确性、服务人群的满意度、工作过程的透明度。

三 对科研信用制度应遵循原则的建议

(1) 法律法规的确立和健全是社会信用制度及管理体系建立和实施的保障。立法的目的是创造一个信用开放和公平享有并使用信息的环境,尤其应强调的是要尽快建立和完善失信惩罚机制。信用法律环境的确立能够使政府和信用管理机构信用数据的收集做到快速、真实、完整、连续、合法、公开取得;能够限制信用记录的使用范围和限制数据的自由传播,保护信息记录的隐私权和维护市场公平竞争。科研信用制度的法律化与法规化,将使科研信用制度的推行有法可依,行之有据,法律为信用提供风险限定。信用管理应成为制度管理的重要部分,与项目管理、经费管理、资源分配、行为规范管理、科研绩效管理等方面相结合。

(2) 信用体系建设固然需要法律体系和制度,但是,科研信用的基础在很大程度上靠市场经济条

件下基于科研活动者之间的信任和诚信的理念来维系。这种意识和理念要通过加强全社会范围内的信用教育、科研活动者的培训、信用管理推广来实现。信用发达的国家都高度重视信用管理的教育,信用管理本身是一门综合性的学科,需要专门人才来进行管理和研究。

(3) 明确信用数据的开放程度,增强科研信息的透明度,即使对于那些不宜在全社会公开的信用信息,政府也应有一套信用管理和获得信息的规范有效的渠道;另一方面,信息的公开程度要受国家与部门的法律法规所约束,需以法律的形式规范信用数据的采集和使用流程;信用管理应实事求是,注意保护信用管理对象的合法权益,注意评价对象信息不同级别的保密制度。

(4) 信用记录的评价应首先确定国家各科研部门的统一标准,不能因部门、因学科而设置不同的规范,从而造成信用制度的混乱。

(5) 个人的科研信用等级应成为科研机构信用等级的重要组成部分。

(6) 对于信用良好者,应采取适当措施给予鼓励;对于信用不良者,要加强监督管理,并根据情节轻重采取相应处罚措施,建立并有效运行不良信用的惩罚机制。不同信用等级的单位及个人,在优先承担项目、经费资助力度、拨款方式等方面享受不同的政策。

(7) 一个健全有效的不良信用惩罚机制,是由直接惩罚与间接惩罚共同作用完成的。直接惩罚来自管理部门,间接惩罚来自由于不良信用记录而产生的来自同行业职业道德的约束。

(8) 科研信用是一个动态的体系,应及时跟踪信用记录的实时变化,用辩证和发展的眼光来看待信用制度评价的对象。

(9) 国家科研项目信用管理在加强信用约束同时,应充分尊重科研活动的自身规律,保护科研界自我调节的机制和科研活动者创新的积极性,防止信用管理的简单化与教条化。

(10) 科研信用管理要积极稳妥、分步骤予以推

进。现阶段,国家科研项目信用管理应发挥政府管理机构的主导作用,同时鼓励民间的信用中介机构积极参与。信用管理民间机构是社会信用制度必不可少的组成部分,独立第三方的信用中介服务机构在信用体系中具有重要作用。在美国,信用管理协会、信用报告协会、美国收账协会等一些民间机构在信用行业的自律管理和代表行业进行政府公关等方面发挥了重要作用。我国信用服务行业在逐步发展过程中,也应适时成立行业协会,主要是进行行业自律,制定行业规划和从业标准以及行业的各种规章制度,开展信用管理等。

(11) 目前国家电子政务工程正全面推广实施,而其中的重要组成部分就是科研管理部门与科研计划执行部门的信用记录,应该在该工程的构建过程中充分关注信用体系模块的建立。各科研部门的信用记录将组成国家信用数据库,这也是推动国家信用体系全面建立的契机。中国科学院自2003年在全院范围内实施推广科学资源管理计划(ARP),首先推广院机关的电子政务系统,经过一年多的推行与试点,其良好的应用前景已初见端倪,为建立完善科学院系统的科研管理信息体系奠定了良好的基础。

(12) 针对我国的发展现状,在相对薄弱的基础上构建一个高度发达的信用体系,应充分借鉴世界主要发达国家信用体系的运行经验,结合我国国情与发展中的现存特点来建立。

(13) 建立信用体系,一定要体现公平原则和市场原则,在市场竞争中自然地形成,政府管理部门的作用也只有与市场的作用相结合才能使信用制度健全起来。

在市场经济条件下,信用就是竞争力,信用管理在企业界被称为“最能使企业产生直接效益的管理措施”。同样在科研活动中推行信用制度也将为科研活动创造健康积极的环境,并以其为激励和约束机制,从而最大程度地提高科研工作者的积极性,提高科研管理部门的效率与公正,以达到科研投资的效益最大化。