

科技计划项目承担单位 法人责任制研究

肖尤丹 ● 著



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

科技计划项目承担单位 法人责任制研究

肖尤丹 著



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

科技计划项目承担单位法人责任制研究 / 肖尤丹著. —北京: 科学技术文献出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5189-0925-4

I. ①科… II. ①肖… III. ①科技计划—项目法人责任制—研究 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 316728 号

科技计划项目承担单位法人责任制研究

策划编辑: 周国臻 责任编辑: 张 丹 责任校对: 赵 媛 责任出版: 张志平

出 版 者 科学技术文献出版社
地 址 北京市复兴路15号 邮编 100038
编 务 部 (010) 58882938, 58882087 (传真)
发 行 部 (010) 58882868, 58882874 (传真)
邮 购 部 (010) 58882873
官 方 网 址 www.stdp.com.cn
发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销
印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2016年3月第1版 2016年3月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
字 数 219千
印 张 14
书 号 ISBN 978-7-5189-0925-4
定 价 58.00元



版权所有 违法必究

购买本社图书, 凡字迹不清、缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责调换

前 言

自2000年国家科技计划全面实施课题制管理制度以后，课题成为科技计划管理的基本单元，课题承担单位就肩负起了切实落实法人作用、加强课题日常管理与服务的职责。其中尤为值得注意的是，“十一五”以来，国家科技计划管理改革深入推进，明确项目实施各方责任，赋予课题组科研自主权，有效调动了科研人员的积极性和创造性，在保障国家科技计划任务完成，促进科技成果产出和转化应用方面发挥了重要作用。

但是近年来，随着创新复杂性增加，科研规模日益扩大，承担科研任务单位的产权和结构日益多样化，课题实施更加需要在项目承担单位层面加强技术集成和统筹布局。而从目前的科技计划实施和管理情况来看，课题承担单位管理弱化、课题承担单位对课题的服务和监管不到位、课题组各自为战和经费使用随意性比较大等问题仍较为普遍。

为此，《国家“十二五”科学和技术发展规划》中明确提出“根据科研活动的规律和特点，加强科研经费的过程监管，改进科研经费使用的绩效评价，提高科研经费管理的科学化水平”，中共中央、国务院制定发布的《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》更是进一步明确要求“完善国家科技项目管理的法人责任制，加强实施督导、过程管理和项目验收，建立健全对科技项目和科研基础设施建设的第三方评估机制”，同时提出“完善科研课题间接成本补偿机制。建立健全符合科研规律的科技项目经费管理机制和审计方式，增加项目承担单位预算调整权限，提高经费使用自主权”，将强化课题承担单位的法人责任和保障承担单位履

行法人责任作为国家科技计划管理改革的重要手段。

但是在理论研究方面，为了应对和解决在科技项目课题制管理中存在的问题，相关学者从管理学、主要是科技管理的角度对其实施进行了较多的研究，其重点更多倾向于对课题制管理存在的问题进行分析，而缺乏从法律视角对科技计划项目管理制度全面系统研究。同时，由于项目承担单位与计划管理机关在法律地位上的差异，使得承担单位法人责任制在实施的有效性方面也缺乏必要的合法性研究。另外，在我国现行科技计划制度及实施中，虽然很早就认识到了承担单位在管理机制中的重要责任主体地位，积累了大量经验，但缺乏系统性的梳理；现行政策中对承担单位法人责任制的规定仍然存在着内容集成性、效力协调性和程序统一性相当缺乏，亟待改进和完善的现状。因此，本书以分章的形式对上述问题进行了探索性研究。

本书课题的研究得到了北京市科委制度法规处的大力支持和重视，并在研究过程中得到了多方面指导与帮助。在课题组织的多次交流及座谈中，多位领导和专家对本课题提出了宝贵意见和建议，为本课题研究的顺利开展提供了有力保障。在此一并致谢！

目 录

绪 论	1
一、问题提出和研究意义	1
二、研究背景	2
三、分析框架与主要内容	6
第一章 我国科技计划管理制度的历史发展	8
第一节 计划经济体制下的科技计划管理制度	8
第二节 国家科技计划管理制度的基本确立	10
一、国家科技计划管理的制度萌芽 (1983—1986 年)	10
二、国家科技计划管理的制度建立 (1986—1990 年)	12
第三节 国家科技计划管理的制度框架及完善	15
一、国家科技计划管理的制度框架 (1990—2001 年)	15
二、国家科技计划管理的制度完善 (2001 年至今)	18
第二章 科技计划管理合同制与课题制模式	19
第一节 科技计划管理的合同制模式: 经费投入方式的改革	19
一、从计划任务制到合同制	19
二、合同制的核心机制: 财政科技投入从机构到项目	22
第二节 科技计划管理的课题制改革: 科研组织方式的改革	26
一、课题制的提出	27
二、课题制的实施背景与意义	27
三、课题制的制度含义	31
四、课题制与传统组织方式的差异	33

第三章 科技计划项目承担单位责任的实践背景	36
第一节 项目管理中的法人责任制	36
一、项目法人责任制的内涵和运作	36
二、政府投资项目法人责任制的发展	39
三、相关项目法人制的主要制度规范	41
第二节 科技计划项目管理政策中的权责体系及其发展	44
一、科技计划项目的权责主体	44
二、管理权责的主要框架及内容	48
第三节 科技计划项目承担单位的责任内容及其发展	50
一、计划制模式	50
二、合同制模式	51
三、课题制模式	54
第四章 科技计划项目承担单位法人责任制的制度内涵	56
第一节 科技计划项目承担单位法人责任制的内容框架	56
一、财务经费管理	56
二、实施过程管理	60
三、责任承担制度	62
第二节 合同制、课题制与法人责任制的关系	65
一、实施课题制带来的制度问题	65
二、法人责任制并非取代课题制	67
三、法人责任制是课题制的完善和补充	68
第五章 科技计划项目承担单位法人责任制的基本范畴	70
第一节 项目承担单位的含义的厘清	70
一、项目负责人（项目首席科学家）	70
二、依托单位	74
三、项目承担者	78
第二节 承担单位主体责任的回归	80
一、作为责任主体的承担单位	80

二、承担单位的主体责任	82
第六章 科技计划项目承担单位法人责任制的法律基础	88
第一节 作为行政合同关系的科技计划项目管理：以科技计划项目 合同为界面	89
一、科技计划项目合同的概念界定	89
二、作为法律范畴的科技计划项目管理	94
第二节 基于行政合同的科技计划项目权利义务关系	97
一、科技计划项目合同的法律关系	97
二、科技计划项目的权利义务配置	101
第三节 作为行政合同责任的项目承担单位法人责任	108
一、行政合同责任的概念	108
二、基于科技计划项目合同违约责任的法人责任	109
第四节 科技计划项目合同的行政法律救济	120
一、国内外行政合同的救济途径	120
二、科技计划项目责任的救济途径	122
第七章 科技计划项目承担单位法人责任的内容及适用	124
第一节 承担单位法人责任中的制度性责任	124
一、规范科研管理制度与治理机制	125
二、建立健全经费财务管理制度	125
三、完善其他专门性管理制度	126
第二节 承担单位法人责任中的管理性责任	127
一、人员管理责任	127
二、财务管理责任	129
三、成果管理责任	132
第三节 承担单位法人责任中的服务性责任	135
一、条件保障责任	135
二、协调沟通责任	137
三、咨询培训责任	138
第四节 承担单位法人责任中的执行性责任	141

一、预算编制与执行	141
二、年度及重要事项报告	146
三、项目调整及建议	150
四、其他执行性责任	152
第五节 承担单位法人责任的责任承担	152
一、法律责任的产生	153
二、法律责任的构成要件	155
三、承担单位法人责任承担的法律依据	157
四、承担单位法人承担责任的主要类型	160
第八章 科技计划项目承担单位法人责任制的制度实施	167
第一节 北京市科技计划项目法人责任制的主要制度	167
一、科技项目法人责任制的首次提出	167
二、计划项目法人责任制的实施框架	168
三、项目经费管理中的法人责任规范	169
四、计划项目法人责任制的信用管理	170
五、计划项目法人责任制的配套政策	171
第二节 高等学校实施“法人责任制”的方式——以北京交通大学 为例	172
一、落实“项目法人责任制”的主要工作	172
二、落实“项目法人责任制”的主要问题	173
第九章 推进项目管理改革及法人责任制的政策建议	174
第一节 关于推进法人责任制落实的政策建议	175
一、赋予承担单位与责任相适应的权利	175
二、明确与承担单位责任相协调的责任承担机制	176
三、严格区分承担单位法人责任和承担单位负责人责任	177
四、完善多样化的科技计划项目合同（任务书）·	178
五、推动科技计划项目标准化管理规范	179
第二节 关于经费管理的政策建议	180
一、建立更为科学规范的绩效考评机制	180

二、强化科研课题信用管理机制	180
三、加强课题经费的预算管理	181
四、强化经费使用的监督管理	181
五、加强审计监督	182
附录 科技计划项目承担单位法人责任制相关政策文件	184
附录 A 国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干 意见	184
附录 B 国务院办公厅转发财政部、科技部关于改进和加强中央财 政科技经费管理若干意见的通知	190
附录 C 关于进一步加强国家科技计划项目（课题）承担单位法人 责任的若干意见	192
附录 D 科技惠民计划专项经费管理办法	195
附录 E 国家科技计划和专项经费监督管理暂行办法	200
附录 F 国家科技计划项目承担人员管理的暂行办法	205
附录 G 财政部、科技部关于调整国家科技计划和公益性行业科研 专项经费管理办法若干规定的通知	207
参考文献	211

绪 论

一、问题提出和研究意义

改革开放以来,我国相继共推出 22 个国家科技计划,已经形成了全方位、多层次、多功能、有重点和协调发展的国家科技计划体系,成为国家整体科学技术发展战略的重要组成部分。与此同时,我国的科技计划及管理也不断调整和完善,基本适应了各个阶段科技发展的要求,反映了不同时期发展和改革的重点,为经济社会发展和科技自身发展做出了重要贡献。

但是,伴随着我国改革开放的不断深入,加快转变经济发展方式对科技创新的需求日益紧迫,我国科技计划的发展和管理既面临重要战略机遇,也面临严峻挑战。此外,我国社会主义市场经济体制的逐步完善和建设和谐社会目标的确定,要求进一步推进政府职能转变,依法行政,对国家科技计划的管理也提出了更高的要求。目前,国家科技计划管理中还存在着重复分散、效率不高和缺乏法律约束等一些与发展不相适应的矛盾和问题,已经日益成为制约我国科技发展的关键性瓶颈问题。

《国家“十二五”科学和技术发展规划》中就明确提出,要把深化科技计划和科研经费管理制度改革作为科技管理体制改革的突破口。中共中央、国务院《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》也将推进科技项目管理改革作为重要着力点,努力营造有利于自主创新的政策环境。

自 2000 年国家科技计划全面实施课题制管理制度以后,课题成为科技计划管理的基本单元,课题承担单位就肩负起了切实落实法人作用、加强课题日常管理与服务的职责。其中尤为值得注意的是,“十一五”以来,国家科技计划管理改革深入推进,明确项目实施各方责任,赋予课题组科研自主权,有效调动了科研人员的积极性和创造性,在保障国家科技计划任务完成,促进科技成果产出和转化应用方面发挥了重要作用。但是近年来,随着创新复

杂性增加，科研规模日益扩大，承担科研任务单位的产权和结构日益多样化，课题实施更加需要在项目承担单位层面加强技术集成和统筹布局。而从目前的科技计划实施和管理情况来看，课题承担单位管理弱化，课题承担单位对课题的服务和监管不到位，课题组各自为战和经费使用随意性比较大等问题仍较为普遍。

因此，《国家“十二五”科学和技术发展规划》中首次明确提出“根据科研活动的规律和特点，加强科研经费的过程监管，改进科研经费使用的绩效评价，提高科研经费管理的科学化水平”，中共中央、国务院制定发布的《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》更是进一步明确要求“完善国家科技项目管理的法人责任制，加强实施督导、过程管理和项目验收，建立健全对科技项目和科研基础设施建设的第三方评估机制”，同时提出“完善科研课题间接成本补偿机制。建立健全符合科研规律的科技项目经费管理机制和审计方式，增加项目承担单位预算调整权限，提高经费使用自主权”，将强化课题承担单位的法人责任和保障承担单位履行法人责任作为国家科技计划管理改革的重要手段。

基于以上背景，本书基于相关法律视角和法律理论，以科技计划课题（项目）承担单位法人责任为对象，系统梳理承担单位法人责任的法律基础、法律关系和适用法律问题，并通过文献调研、座谈访谈承担单位法人责任制实施的基本情况，研究进一步完善落实承担单位法人责任的法律问题，为理顺科技计划管理责任体系、深化科技计划管理改革提出相关制度建议，使承担单位法人责任制度在科技计划管理法治化进程中更好地发挥作用。

二、研究背景

（一）发展现状

2002年年初，为了提高国家科研课题管理的科学性，完善科研课题管理制度体系，促进科学事业发展，国务院办公厅转发了科技部等四部委《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》，对课题（本书称“科研课题”）的确立、课题的组织管理、经费的核算、课题的验收、课题的监督和检查等各环节都做出了明确规定，这标志着我国科研计划和科研项目全面实施课题制管

理。为优化科技资源配置,提高科技经费的使用效益,促进公平竞争,保障国家科技课题招投标活动当事人的合法权益,2002年5月,科技部等四部委根据以上课题制规定颁布了《国家科研计划课题招标投标管理暂行办法》和《国家科研计划课题评估评审暂行办法》,对科研课题招投标活动和课题评审评估做出了具体规定,我国科研课题制不断得到巩固和深化。

科研项目实行课题制管理,主要是指按照公平竞争、择优支持的原则,确定科研课题,并以课题为中心,以课题组为基本活动单位,进行课题组织管理和研究活动的一种科研管理制度。实施课题制,是科研活动遵循科技发展规律,建立科学高效的科研管理新机制,完善科研管理制度体系,提高科研管理水平的必然选择。科研项目实行课题制管理,意义重大。

1. 实现了课题管理制度上的统一

我国各类科研计划体系庞大、复杂,有科技部、国防科工委、国家自然科学基金委员会等部门自行管理的项目,也有国家发改委、财政部、科技部等部门共同管理的项目。各种科研计划、科技专项资金、科研课题的管理制度名目繁多且不统一。课题制的出台,规范了国家各类科研计划管理,实现了制度上的统一,有利于各项科研工作的协调发展。

2. 建立了责权利对等的课题管理机制

课题制遵循公开、公平和择优的原则,建立专家评议和政府决策相结合的课题立项评审机制,确保课题立项的科学性。课题负责人签订课题任务合同书,可以跨部门、跨单位聘用课题组成员,实现了科研资源的优化组合。课题组作为基本活动单位,进行课题组织、管理和研究活动,权利和责任明晰,有利于提高科研效率,促进科研水平的提高。

3. 规范了与科研活动规律相适应的预算管理体制

按照国家财政预算改革的总体要求,对课题实行全额预算管理,建立预算评估评审机制,公开办事程序和审批决策程序。

4. 完善了对科研课题立项和经费的监督体系

建立计划管理与经费管理、课题立项与课题预算之间既分工协作、又相互制约的监督体系,对课题实行全过程监督,有利于保障科技经费的合理使用,提高资金使用效益。

（二）主要问题

但是，伴随着我国科技创新活动模式的发展与科技计划项目课题制管理的深入，单纯强调课题制也给科技计划项目管理带来了一系列的制度问题，比较突出的问题主要体现在以下方面。

第一，对不完全适合课题试制的科研活动单一地采用课题制的管理方法，导致竞争的项目投入与稳定的机构投入之间缺乏必要的均衡。课题制本身也存在着局限性，单一的课题制管理方法使得科研经费的获得缺乏稳定性和连续性，使得需要较长时间的研究项目和课题难以获得有效的支持。

第二，课题制执行环节缺乏有效的约束机制，相关制度安排存在冲突。对课题负责人和参与者承诺的职责及对课题依托单位承诺的支持条件等缺乏有效的约束和监督，相关制度安排存在冲突。虽然课题的任务书对课题相关责任方的责权利都做了约定，但是与普通的合同相比，课题任务书对各行为主体的约束力明显不足。另外，国家科技计划的资助方——政府和承担者，课题组都没有承担相关法律责任的法人地位，在具体的责任追究和承担上也存在明显的指向不明确等问题。

第三，课题归口部门间缺乏信息沟通和共享机制，难以避免类似项目的重复申请。

课题的主要参与方——课题的归口方、课题的依托单位、课题的承担者、专家或者中介机构及课题的其他参与成员，构成了保证课题从构思立项到顺利完成的行动者网络。目前这一网络中间的信息沟通和共享出现了一个难以解决的问题：由于缺乏有效的沟通渠道和信息共享机制导致项目重复立项现象严重，造成有限的科技资源的低效和浪费。

第四，与课题制实施的相关配套制度建设滞后。这里的配套制度主要指与课题制实施紧密联系的人事制度、社会信用体系和薪酬制度，这些制度虽然不属于课题制度本身的制度体系，但是对课题制的正常运行与实施成效的影响却同样是至关重要的，它与课题制实施的条件和范围因素一起直接影响着课题制实施的效果。

第五，科研项目课题制管理与传统科研组织方式相比，在决策方面实现了适当的分散化和分权化，但在管理方面面临的问题更复杂，难度更大，对管理单位和管理人员的要求更高。课题制需要处理的各项关系增多，最直接

的关系是课题资助方与课题组双方之间,还包括这两方与依托管理机构和管理单位的关系、与其他课题参与方或者涉及方的关系,以及课题组内部课题主持人与成员的关系等。这些方面的责权利关系都要有相应的管理制度,甚至需要签订双方合同甚至几方合同加以确认与规范。由于涉及的关系增多,科研项目从立项、日常管理、经费使用,直至结项验收等课题研究活动的整个环节面临的问题更复杂,处理难度也更大。

(三) 研究综述

为了应对和解决由于科技项目课题制管理中存在的问题,相关学者从管理学特别是科技管理的角度对其实施进行了较多的研究,臧春荣、谢素华等(2004年),谭晓宁(2004年),王延中(2007年a),王义明(2007年)和贾小明(2008年)对课题制管理存在的问题进行了分析,并针对各自研究领域具体的问题提出了相应的对策与建议。汪兰芳、田斌等(2005年)分析了实施课题制模式将对地方高校科技发展产生的影响,并针对国家科技计划管理模式改革,探讨了地方高校科技发展的定位及应采取的一些必要措施。王延中(2007年b)分析了成本补偿制在社会科学课题项目经费管理中的适用性与不适用性,提出有意忽略或者抹杀课题组成员劳动投入的做法,在课题数量增多、经费增加的情况下越来越难以适应。

与此同时,国家科技行政管理部门也日益注意到这些问题,并将其作为改革科技计划管理的重要切入点,科技部和财政部相继出台规范性文件对强化课题承担单位的法人责任。针对国家科技计划的经费管理问题,财政部、科技部首先共同发布《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号),其中明确提出“课题承担单位是课题经费使用和管理的责任主体,应当建立健全经费管理制度,完善内部控制和监督制约机制,严格课题预算调整审批程序,按时提出财务验收申请,配合做好财务审计、财务验收等工作,及时按规定办理财务结账手续,并采取有效措施切实保障科研、财务、行政等管理部门对课题实施的全面支撑”。其后,科技部就充分发挥项目(课题)承担单位在国家科技计划及国家科技重大专项过程管理中的组织、协调、服务和监督作用,专门制定发布了《关于进一步加强国家科技计划项目(课题)承担单位法人责任的若干意见》,首先指出“法人单位作为国家科技计划项目(课题)管理的重要环节,在了

解项目研发信息、把握项目进度、加强资源整合、组织协调和服务于项目实施等方面具有优势”，加强国家科技计划的组织管理，要进一步推进国家科技计划项目（课题）过程管理重心下移，增强承担单位法人责任。

因此，本书以正在实施中的科技计划项目（课题）承担单位法人责任制度为重点，以法律分析和实施评价为基础，系统开展相关研究。

三、分析框架与主要内容

本书拟以科技计划课题（项目）承担单位法人责任为对象，基于相关法律视角和法律理论系统梳理承担单位法人责任的法律基础、法律关系和适用法律问题，并通过文献调研、座谈访谈系统了解承担单位法人责任制实施的基本情况，研究进一步完善落实承担单位法人责任的法律问题，为理顺科技计划管理责任体系、深化科技计划管理改革提出相关制度建议，使承担单位法人责任制度在科技计划管理法治化进程中更好地发挥作用。主要内容如下：

1. 科技计划课题制管理的制度发展

系统梳理我国科技计划的课题制管理制度，为进一步厘清科技计划管理改革需要着力解决的关键性问题和主要目标提供宏观背景支撑，也为了解承担单位法人责任制运行的制度基础提供必要的分析。

2. 科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的法律基础

从科技计划课题制管理中的合同法律制度和课题承担单位的法人治理制度两方面，研究科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的法律基础，结合科技计划课题制管理改革的实际情况，分析实施科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的必然性和合理性。

3. 科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的法律关系

以科技计划管理制度和科技计划合同制度为对象，系统梳理科技计划管理部门、承担单位和课题负责人的法律关系，从权利义务关系的角度研究科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的运行模式。

4. 科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的适用法律问题重点

以科技计划管理中的立项管理、经费管理、过程管理为对象，研究承担

单位法人责任的具体形式和主要法律问题，进一步研究完善科技计划管理责任体系。

5. 科技计划项目法人责任落实情况的初步梳理

采取文献调研、专家访谈、实地座谈的研究方法，了解近年来科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的实施情况，梳理承担单位法人责任制的主要制度问题。

6. 完善科技计划课题（项目）承担单位法人责任制的政策建议

在上述研究的基础上，就进一步细化落实科技计划项目承担单位法人责任制度提供政策建议。