海洋公益专项管理的实践与思考*

蔡　芃[1,2]，徐　韧[1,2]，叶属峰[1,2]，刘志国[1,2]，时　俊[1,2]，项凌云[1,2]

（1. 国家海洋局东海环境监测中心　上海　200137；2. 海洋赤潮灾害立体监测与应用技术国家海洋局重点实验室　上海　200080）

摘　　要：海洋行业是2007年我国首批公益专项11个试点行业之一。文章以国家海洋局东海环境监测中心承担的3个海洋公益项目为例，归纳总结了海洋公益性行业科研经费专项项目的组织管理实施经验，以供广大科技管理者在进行公益性项目管理中参考。海洋公益专项的管理要点主要包括：公益专项应施行国家、推荐单位、项目承担单位3个层次的分级管理模式；专项管理工程流程，分为策划、立项、实施与验收4个阶段，实施全过程管理，并进行严格的质量控制；强调成果应用与转化，注重技术应用示范，示范应用经费预算与安排上要在项目预算书中予以明确；在项目验收时所需提交的材料中进一步明确专项科技管理内容。成立项目实施机构、加强实施执行过程管理是3个公益专项项目管理中获得的主要经验与教训。

关　键　词：海洋公益专项；科研项目；项目管理

公益性项目是全社会固定资产投资项目的重要组成部分，因其具有投资大、公益性强的特点，为社会经济的发展作出了很大的贡献[1]。2006年，为贯彻落实国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》（以下简称《规划纲要》）[1]，支持开展公益性行业科研工作，根据《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》（国办发〔2006〕56号），中央财政设立公益性行业科研专项经费[2]。自2006年起，国家选择部分公益特点突出、行业科研任务较重的部门，先行开展试点，海洋行业成为首批11个试点性组织落实行业之一，2007—2010年已立项与实施了5批项目177项（下称“海洋公益专项”）。

国家财政支持的公益性项目研究对解决关键科学技术问题，突破行业瓶颈，推动社会科技发展等方面起到了越来越突出的作用。公益性行业科研专项项目已成为国家科技创新的重要组成部分，而实施完善的项目管理对公益性项目的顺利实施具有至关重要的作用。对于公益性项目的承担单位而言，专项管理是一项重要的科技工作，是具体负责项目的组织实施单位，其中涉及组织管理、技术研发与材料提交等多方面工作，可以说是一项需要投入人力、物力与财力的系统工程。

迄今，国家海洋局东海环境监测中心承担或参与海洋公益性行业科研专项经费项目有10余项，作为项目承担单位（和技术负责人）的有3项：“海岸带区域综合承载力评估与决策技术集成及示范研究”（下称“海岸带承载力”项目）、“滨海电厂污染损害监测评估及生态补偿技术研究及示范”（下称“滨海电厂”项目）和“疏浚物和污水污泥倾废监测、管理技术研究与应用示范”（下称“疏浚物”项目）。其中，“海岸带承载力”项目已完成，“滨海电厂”和“疏浚物”项目目前正在实施中。现从国家海洋局东海环境监测中心已经组织实施海洋公益专项管理中总结归纳出若干经验与教训，供广大科技管理工作者参考。

1　海洋公益专项管理办法及其要点

海洋公益专项管理和实施遵循规范管理，强化绩效的原则。管理要明确目标，突出重点、

* **基金项目**：海洋公益性行业科研经费专项（200805080、200905010和201105010）.

体现行业科研的特点与重点，做好衔接、避免重复交叉，权责明确、规范管理，科学安排、整合协调，专款专用、追踪问效，项目研究工作的顺利开展要严格遵守国家有关海洋公益性行业科研专项管理规定，对项目顺利实施并取得预期成果负责。要达到以上目的，科技管理人员首先须对专项管理办法及有关要求重点了然于胸。因此，首先必须掌握专项管理涉及的主要管理办法与要求。

1.1 专项管理办法及其细则

海洋公益专项管理办法主要指财政部、科技部与国家海洋局关于海洋公益性行业科研专项经费项目的管理办法及其配套细则。主要有：

2006 年，根据《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》（国办发〔2006〕56 号）和国家有关财务管理制度，财政部、科技部制定了《公益性行业科研专项经费管理试行办法》[2-3]。

2007 年，国家海洋局根据财政部、科技部关于《公益性行业科研专项经费管理试行办法》的要求，颁布实施《海洋公益性行业科研专项经费管理暂行办法（国海财字〔2007〕305 号）》[4]，规范海洋公益性行业科研专项经费的管理，提高资金使用效益。2011 年，为加强海洋公益性行业科研专项经费项目管理、规范并做好项目验收工作，根据《海洋公益性行业科研专项经费管理暂行办法》制定《海洋公益性行业科研专项经费项目管理实施细则》及《海洋公益性行业科研专项经费项目验收细则》[5-6]。

此外，除以上管理办法及其实施细则外，针对绩效评价项目，还涉及《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》[7]。

1.2 公益专项分级管理模式

从归口部门来看，各项管理办法中已明确了海洋公益专项管理的分级管理模式，具体来说分可为 3 个层面：

第一个是国家层面，管理部门涉及财政部、科技部和国家海洋局，财政部负责审核确定海洋公益专项项目建议、项目预算与绩效审核，科技部负责专项项目的技术审查，国家海洋局为海洋公益专项归口管理部门[3-7]，负责专项经费的具体组织、管理和实施，主要负责提出年度专项经费项目建议、确定项目承担单位、组织监督检查、财务审计、项目验收、对项目经费的绩效考评和成果管理等[4-6]。

第二个是推荐单位，一般与承担单位一致。负责年度专项项目推荐、中期检查、自验收等，并负责制订本级管理办法[4-6]。

第三个是项目承担单位及其协作单位，作为专项项目的直接管理方，项目承担单位的主要职责是编制项目实施方案和项目预算、组织实施、成果集成与项目验收材料编制、成果登记与归档、成果应用与转化等，并负责制定项目管理办法[4]。在制度保障方面，需结合项目承担单位的实际，以内部规定形式对课题管理、质量管理、档案管理、经费管理、流程管理等进行细化和明确，制定出科学的管理办法（细则），将制度保障落到实处。

1.3 海洋公益专项管理流程

如图 1 所示，项目的完整管理流程可分为 4 个阶段：项目策划、项目立项、项目执行和项目验收归档。

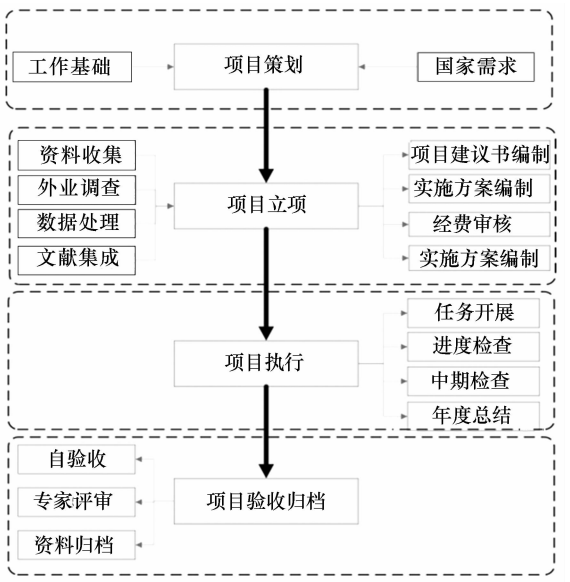

图 1 海洋公益专项管理流程

项目策划、立项阶段的主要工作包括：① 项目建议书的编制与评审、科技部查重、修改；② 项目实施方案、预算书及其说明的编制与评审、修改上报；③ 财政部经费审核；④ 项目任务合同书的编制与评审、实施方案修改与

审批。

项目执行阶段的主要工作包括：资料收集、外业调查、数据处理、成果集成等项目研究任务的开展以及进度检查、中期检查和年度总结等管理工作。

项目验收归档阶段的主要工作包括：专家评审、自行验收、验收归档。

1.4　专项执行过程质量控制

项目成果质量取决于项目研究过程的质量与项目管理的质量。项目承担单位要在已有的质量管理体系基础上，结合专项各类文件要求，提高科研管理水平，为项目研究任务圆满完成提供质量保障。项目承担单位及其协作单位均应遵照国家标准、质量管理体系认证及计量管理体系认证，就项目执行情况及科研管理各环节进行把关。质量体系注重建立和健全质量组织机构，明确分工，规范管理程序，完善资源配置，保持设备完好。

专项质量控制与过程管理包括项目立项、实施与验收 3 个典型环节的质量控制。项目实施阶段的质量控制全程纳入单位的 CMA 质量体系，所表现的质量控制手段不同。

1.5　注重成果应用与转化

强调成果的转化与应用是公益专项的一个显著特点，应尽早落实成果应用并留出应用示范经费。公益专项分为六大领域：海洋安全保障和权益维护、海洋综合管理、海洋生态环境保护、海洋防灾减灾和应对气候变化、海洋资源可持续利用、观测调查监测与信息。从成果应用与转化上来分，大致可分为三大类：业务化类、仪器研发类、综合管理类，三大类的应用示范对象明显不同。

1.6　专项经费预算管理

项目预算是项目支出的直接依据，各项经费使用安排在编制预算时即要做好计划安排，切不可随意安排经费使用，尤其是测试经费、会议费，一般不予调整。单项和累积不超过 10%，可自行进行调整。其中，会议费、专家咨询费、管理费 3 项不得超支[8]。购买的设备及专用软件符合固定资产条件的，纳入固定资产管理；每年财务决算时，除了上报海洋公益性行业科研专项经费财务决算报表两份外，还需提供财务会计科目明细账电子版，应按公益专项经费科目要求分类核算。

1.7　重视绩效考核

公益性行业科研专项经费是 5 类中央财政科技投入中的一类，主要用于支持公益性科研任务较重的行业部门，以绩效指标和绩效计量考评为核心、以绩效报告为结果的公益性行业科研项目的绩效考评体系是衡量该项目的计量和管理手段。通过开展科技项目绩效考评，引导项目承担单位合理有效地使用财政资金，以提高财政科技投入的使用效率，绩效考评体现了项目目标及项目支出的过程以及结果的有效性[9]。根据绩效指标制订本课题的管理流程、经费管理、档案管理及成果管理细则，对项目实行定期检查、跟踪管理制度。

根据《公益性行业科研专项经费管理试行办法》和《海洋公益性行业科研专项经费项目管理实施细则》等有关规定，对进行海洋公益性专项实施情况年度检查和财务审计以及项目的绩效评价。年度检查和绩效考评的结果将作为调整项目承担单位专项经费预算规模的重要依据。

每年的公益专项中，国家海洋局均会选择一定具有代表性的项目作为绩效考核项目，纳入财政部的绩效考核。针对绩效考核项目，还有特别规定，要求比一般项目高。经费额度较大，内容与管理模式创新项目一般可能会列为绩效考核项目。考核的结果表现为项目承担单位在预算年度结束后要编写《中央部门预算项目支出绩效报告》，主要内容包括项目绩效目标完成情况，项目绩效自评情况及改进建议等，是项目承担单位对绩效评价项目的绩效目标实现情况以及依照项目绩效问题进行绩效自评的说明文件。

2　海洋公益专项管理经验

专项管理要以确保各项任务取得实效为中心，全面强化各层次的管理责任。这些管理经验主要是出于 3 个目的：一是用于项目验收时撰写项目执行报告，作为项目执行过程证明材

料，以附录形式出现；二是为项目财务审计提供证据或经费使用说明；三是项目执行结束后编写《中央部门预算项目支出绩效报告》所需的证明材料。以上所有项目执行过程中所产生的材料均视为项目成果，需要及时进行归档。

2.1 构建组织管理机构

依据专项有关管理规定，要设立针对项目的专家咨询组，对项目执行情况进行跟踪、监督和咨询。对于协作项目，设立项目负责人，加强对项目全过程的监管。对单位承担的重点项目，单位科研管理部门要设立专门的管理办公室，同时建议项目协作单位设立该子课题（子任务）的项目组，加强项目管理及与协作单位间的沟通协调。

在项目启动仪式上成立项目实施机构。项目实施机构包括 3 个部分：项目领导小组、项目咨询专家组、项目技术组与子任务项目组，并以正式文件或以会议纪要的形式予以确定。

2.2 完善项目全过程的管理

建立、细化和完善项目的实施管理成为当前提高公益性行业科研专项经费使用效益、保障科技产出的必要条件。公益专项的管理要明确目标，突出重点、体现行业科研的特点与重点，做好衔接、避免重复交叉，权责明确、规范管理，科学安排、整合协调，专款专用、追踪问效，为实施好、管理好、完成好海洋公益专项打下坚实的基础。自项目任务书、实施方案与预算书确定之后，项目承担单位按照既定方案开始实施项目。

2.2.1 建立会议交流制度

在项目启动伊始可确定采用轮流承办制度。大型项目会议一般 1 年开 1～2 次，特别提倡小型会议制度，小型会议可建议 1 个季度 1 次，可根据具体情况增加。本单位在 3 个公益项目的实施过程中均采取这种方式，督促各子任务推进研究工作。小型会议、项目季度进展会议上邀请国内相关领域知名专家作报告，莅会指导。会议中的每个细节都应记录，无论是最简单的“流水账”式记述，还是图文结合的会议纪要。而贯穿会议的通知、参会人员签到表、专家咨询表签字表、会议纪要（或会议简报）、会议宣传报道等，均应由会议承办单位负责完善整理。

项目实施过程中建立了定期与不定期工作交流机制，包括项目组内部、项目组与用户之间的交流会、进展会、专题研讨会或项目间的联合学术研讨会。通过定期例会交流、检查和沟通（电话、邮件及其他网络通信方式、碰头会）相结合，保证项目承担单位与协作单位之间的研究进展及相关问题的及时解决，促进了项目研究人员与用户之间的交流与密切合作，确保了项目研究工作的质量和进度。

2.2.2 制定项目管理办法

为使项目成果严谨、可靠，能够有实效地服务业务化及行业管理工作，海洋公益性行业科研专项有较为完善的管理规范，尤其是项目承担单位能够结合公益性专项的特点，制定出针对具体项目的管理办法。加强项目结题验收管理可谓“有法可依”。

在“疏浚物”项目启动实施前，根据《海洋公益性行业科研专项管理实施细则（试行）》《海洋公益性行业科研专项项目验收细则（试行）》《公益性行业科研专项经费管理试行办法》和《国家海洋局东海分局科技项目管理办法》（暂行），制定了更为细致的《“疏浚物和污水污泥倾废监测、管理技术研究与应用示范”项目管理办法（暂行）》《“疏浚物和污水污泥倾废监测、管理技术研究与应用示范”项目质量监督管理办法（暂行）》及《疏浚物和污水污泥倾废监测、管理技术研究与应用示范公益性项目档案管理办法（暂行）》，使项目实施、管理的每个细节都能够有章可循。项目承担单位针对具体环节所制定出相关管理办法，正是该项目的管理创新点所在之处。

在经费管理上，为了有效控制各项支出，除了严格执行国家的有关会计制度外，本单位结合实际情况，制定了一系列核算办法及管理制度，主要包括《国家海洋局东海环境监测中心财务收支管理暂行办法》《国家海洋局东海环境监测中心内部会计控制制度（暂行）》《国家海洋局东海环境监测中心固定资产管理暂行办法》和《国家海洋局东海环境监测中心财务管理暂行规定》。

2.2.3 预算编制及经费使用问题

公益性行业科研专项经费项目更加强调成果的实用性，在考核指标上突出业务化、成果集成应用示范和为行业管理服务的特色，并且在编制预算、开支范围和使用等方面有严格而具体的规定，因此各项预算支出应提早安排、详细使用计划，预留经费支出渠道[10]。在前期项目预算安排上留足外协测试分析、技术集成示范和项目成果集成等工作的经费，并在《预算说明》中明确外协测试分析、应用示范及成果集成的任务及经费使用。项目支出管理上，要准确执行《海洋公益性行业科研专项经费管理办法（暂行）》。

另外，测试费必须安排好委托测试单位，且注意 3 个问题：一是委托测试单位的人员不能出现在项目组成员之中，外协测试单位不能作为一级项目协作单位，只能作为二级外协单位；二是委托测试经费与单位不能出现在“承担单位经费支出预算明细表”中，只能出现于“测试化验加工费预算明细表”中，并且在预算说明中要有详细说明有关用途；三是测试经费不能出现在规定的栏目之外，财务汇总时须合并。

因公益性行业科研专项经费项目的发展依然处于起步阶段，配套的经费管理办法仍需要在实践中进一步完善。在专项经费管理办法规定的 11 项预算科目中，单项支出标准覆盖范围不全面，例如在外协测试经费中可以增加社会调查内容。另外，各经济分类支出科目与现行各类会计体系、会计核算科目之间的衔接没有明确规定，对同一支出内容在不同的会计科目下归类、核算，导致部分项目在进入财务审计阶段后，审计认定支出数与项目承担单位申报单项支出数不一致[11]。

2.2.4 项目成果集成示范

建立与潜在用户定期交流机制，尽早开展技术集成示范、项目成果集成工作，确定应用示范单位，并落实应用示范经费。

2.3 建立公益专项宣传、交流平台

2.3.1 建立专项网络宣传平台

在推荐单位或本单位的网站上开一个公益专项网页，专题登载介绍有关专项项目的研究目标、研究内容及协作单位情况、会议宣传报道及与专项相关的简讯。附上专项管理所需的各种下载文件材料报告、报表格式，供科技管理人员和项目负责人下载使用。

2.3.2 编制公益专项工作简讯

定期、不定期地编写公益专项工作简讯，一般为季刊，由承担单位主办，协作单位轮流承办，介绍专项工作研究进展。

2.4 加强协调，统一规范

公益专项项目一般协作单位较多，一般在 4 家以上，多则达到 17 家。协作单位多了会带来以下困难：一是参加研究的人员众多，沟通协调难度较高；二是经费的管理和使用、项目进展信息的统计和汇总存在极大的困难；三是项目研究理念千姿百态，给项目成果集成带来诸多不便，造成理论、方法上的复杂性。这就要求项目承担单位在项目策划阶段或在项目启动后的短时间内，需要付出极大努力来统一理论、方法与调查方案，成果集成大纲也要尽早形成。

3 思考与建议

自 2007 年海洋公益专项实施以来，作为财政部确定的首批公益性行业专项的试点部门，国家海洋局严格按照财政部、科技部的总体要求，不断探索，突破传统管理观念，切实围绕海洋公益性行业科研专项发展过程中亟待解决的问题和需求，逐步更新管理模式。很显然，专项管理工作在日趋成熟与规范，但不可避免，在实际管理过程中尚存在执行与预算不符合，经费使用不太合理之处，这说明在管理上需要进一步提升。根据已取得的管理经验与教训，有关建议如下。

（1）完善现行海洋公益性行业科研专项组织管理办法，加强专项项目的质量控制与过程管理。将质量控制与过程管理必须明确写入各级《专项管理办法》中，并在经费预算中将质量控制经费予以明确，建议为总经费的 3%～5%。

将海洋公益性专项质量管理工作作为一项日常质量管理工作，明确公益专项执行过程质

量控制分工及组织协调，并出台针对海洋公益性行业科研专项质量管理办法及科学合理的绩效指标体系。

（2）明确项目协作单位（含外协测试单位）与研究任务的调整报批程序与步骤，并作为海洋公益专项管理办法的配套细则予以明确。

（3）建议将月报制度改为季报制度，将项目实施过程绩效评价与项目年度总结报告结合起来，减轻项目单位和项目负责人的压力。

（4）在项目执行过程中，作为推荐单位分局需综合召开一次协调会，明确海洋公益专项项目管理中，各推荐单位应予以协调配合。

参考文献

[1] 中华人民共和国国务院．国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006－2020 年)[EB/OL].(2006－02－09)[2011－12－20]. http://www.gov.cn/jrzg/2006－02/09/content_183787.htm.

[2] 中华人民共和国国务院办公厅.关于改进和加强中央财政科技经费管理的若干意见[EB/OL].(2006－10－25)[2011－11－20].http://www.most.gov.cn/tztg/200610/t20061025_36603.htm.

[3] 中华人民共和国财政部,科技部．公益性行业科研专项经费管理试行办法[EB/OL].(2008－02－05)[2011－12－20]. http://www.most.gov.cn/ztzl/gjzctx/ptzckjtr/200802/t20080222_59211.htm .

[4] 国家海洋局海洋公益性行业科研专项经费管理暂行办法[EB/OL].(2009－09－12)[2011－11－20]. http://www.soa.gov.cn/soa/governmentaffairs/guojiahaiyangjuwenjian/haiyangkeji/webinfo/2009/09/1270102487126351.htm.

[5] 国家海洋局．海洋公益性行业科研专项经费项目管理实施细则[EB/OL].(2011－4－13)[2011－12－20].http://www.soa.gov.cn/soa/governmentaffairs/guojiahaiyangjuwenjian/haiyangkeji/webinfo/2011/04/1303019793546730.htm.

[6] 国家海洋局．海洋公益性行业科研专项经费项目验收细则[EB/OL].(2011－04－13)[2011－12－20].http://www.soa.gov.cn/soa/governmentaffairs/guojiahaiyangjuwenjian/haiyangkeji/webinfo/2011/04/1303019793580451.htm.

[7] 中华人民共和国财政部．中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)[EB/OL].(2005－05－25)[2012－12－20].http://jl.mof.gov.cn/lanmudaohang/zonghecaizheng/zhengcejieshao/201105/t20110516_548790.html.

[8] 郭秀妹．加强公益性行业科研专项经费管理的探讨[J]．福建农业科技，2010(6)：83－85.

[9] 翟启将，邵世才，陶鹏．环保公益性行业科研专项项目绩效考评经验及启示[J]．中国科技论坛，2009,28(8):7－10.

[10] 潘诚，尹宏．公益性行业科研专项经费项目管理的实践与思考[J]．科技管理研究，2010(8)：224－227.

[11] 裴红萍，许辉．完善水利公益性行业科研专项项目经费管理制度及措施建议[J]．中国水利，2011(8)：55－57.