

· 基金纵横 ·

绩效评估与组织变革

——日本学术振兴会的国际评估与年度评估

龚 旭

(国家自然科学基金委员会政策局, 北京 100085)

日本是亚洲经济和科技最发达的国家。特别是自“二战”结束以来,日本以技术发展为基础的经济建设成就令世人瞩目,被视为以技术立国的典范。然而,自20世纪80年代后期起,日本的经济强国地位和世界科技的突飞猛进对其以技术引进为主的科技政策与科技体制愈来愈构成严峻的挑战。随着1995年《科学技术基本法》的颁布与实施,日本的科技体制发生了“二战”以来最具根本性的变革,日本从战后的“技术立国”时期步入了21世纪的“科学技术创造立国”时代^[1]。

日本学术振兴会(The Japan Society for the Promotion of Science,缩写为JSPS)在过去70多年里,为推动日本科学技术发展做出了卓越贡献,但随着上世纪90年代中期以来国家科技体制的根本性转变,JSPS作为政府最重要的科学基金组织,在基本任务、资助格局和管理体制等方面发生了重大变革,以期在推动日本科学进步方面发挥更为重要的作用。在这一变革的过程中,绩效评估发挥了重要而积极的作用——包括JSPS在转型前由国际专家对其历史、现状与未来所做的整体性绩效评估,以及在转型后其开展的年度绩效评估。本文将简要介绍JSPS组织变革的背景,进而分析其2002年开展的国际评估以及自2004年以来进行的年度评估,包括评估的目的、内容、方法及影响。

1 JSPS的组织变革

1.1 日本科技体制改革与行政体制改革

众所周知,“二战”结束之后,日本经历了长达40年的经济持续增长时期,1968年其国民生产总值(GNP)首次超过当时的联邦德国,一跃成为仅次于美国的世界第二大经济体,也成为从传统国家向发达国家成功转型的典范。但是,20世纪80年代中

期之后,日本的经济增长速度开始减缓,甚至逐步进入所谓的“失去的十年”时期。经济衰退以及由此引发的各方面问题,引起了日本国民对国家政治体制、经济体制、科技体制等全方位的反思,随之而来的是系列改革。其中对JSPS的发展影响最大的,当属1995年国会通过的《科学技术基本法》和1999年开始的日本行政体制改革——《科学技术基本法》将基础研究的创新能力视为促进国家经济社会发展的源头,预示着日本战后围绕着“技术创新立国”而构筑的国家科技体制将发生重大转变^[2];而伴随着日本政府实施以建立“独立行政法人机构”为标志的行政体制改革,JSPS转型成为与国际接轨的真正意义上的国家科学资助机构一事,也开始提上议事日程。

2000年日本国会通过了《独立行政法人机构通则法》,2001年1月1日正式启动了设立独立行政法人机构(Incorporated Administrative Agency,缩写为IAA)的改革。IAA是一种特别的组织,介于政府部门和私人部门之间,既具备提供公共服务的政府功能,同时又具有私人部门的运行效率。IAA制度的引入是日本中央政府改革的核心,旨在将政府的决策与规划部门同执行部门分离,既减少政府决策中利益部门化的倾向,又通过增强竞争性而提高政府提供公共服务的水平^[3]。在改革后的日本行政体系中,IAA分为四类,即政府研发机构(如国立研究所)、教育与培训机构(如国立大学)、公共设施管理机构(如国家博物馆)和财政服务机构(如特定行业的政府资助机构)。截止到2007年10月,日本共有101个IAA,JSPS就是其中之一^[4]。2002年秋日本国会临时会议通过《独立行政法人日本学术振兴会法》,决定自2003年10月起JSPS正式成为IAA^[5]。

1.2 独立行政法人机构的特点与绩效评估^[6]

在改革之前,像JSPS这样代表政府提供公共服

本文于2008年9月19日收到。

务的机构作为政府部门的下属机构,无论是在关系到本机构运行的重大决策还是微观管理中的人员聘用方面,都听命于其上级主管部门,缺乏独立性与自主权。而《独立行政法人机构通则法》对于改革后设立的 IAA,主要有三个方面的要求:(1) 改善公共服务的效率与质量。这并非只是口号式的泛泛要求,而是通过一系列十分具体的要求,如制定中期(3—5 年)目标与计划、开展第三方的后评估、对机构的组织结构与运行状况进行定期评估、降低管理成本等,对 IAA 服务效率和质量改进状况进行监测;(2) 进行自主管理。包括:只有 IAA 的负责人才有权任命其工作人员,而不是像原先那样由其政府主管部

门领导任命工作人员;而且,IAA 可以从私人部门招募工作人员;此外,负责审查 IAA 中期计划的内阁大臣也只能根据相应的法律(如针对具体 IAA 而设立的机构法,对于 JSPS 而言是《独立行政法人日本学术振兴会法》),对 IAA 的工作提出意见和建议;(3) 提高机构运行的透明度。要求 IAA 公开有关其管理和财务方面的信息,包括财务报表与说明、第三方的评估结果、工作人员的工资标准等,同时根据《独立行政法人机构信息公开法》公布相关的内部信息。从这些要求可以看到,开展评估对于 IAA 而言十分重要。图 1 表明了 IAA 评估工作的地位。

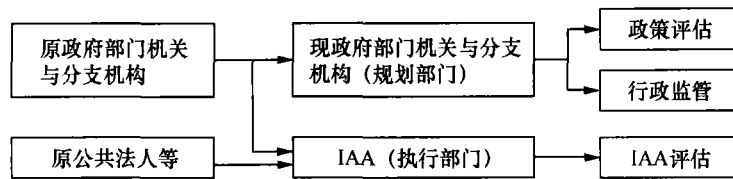


图 1 IAA 评估工作的地位

来源:日本总务省行政管理局讲课资料。

图 1 显示,改革前的政府部门机关与分支机构经过行政体制改革,其决策权与执行权相分离,决策和规划职能保留在改革后的政府部门,而执行权则转移到独立的 IAA,同时国立研究所等原公共法人也转变为 IAA。改革后,政府部门通过政策评估和行政监管,加强了制定规划与政策以及监管的职能,而 IAA 的职能重在提高执行力,而这些职能的实现及其效率和质量保障,都要通过评估结果来体现。

2 JSPS 国际评估与组织变革

2.1 作为变革前奏的国际评估

JSPS 成立于 1932 年,是日本政府支持基础科学发展的重要机构。在“二战”结束到 20 世纪 90 年代中后期日本科学技术迅速成长和稳步发展的时期,JSPS 通过各种科研人才培养计划和国际合作交流计划,在培养本国高层次科研人才和促进科学领域的国际合作交流方面,发挥了不可替代的作用。不过,直到 1999 年开始接手负责实施原文部省移交的科研补助金计划之前,JSPS 仅负责管理国家科研人才培养和国际交流方面的资助计划与项目,由于其资助类型中没有对科学研究项目的支持,所以还不是一个严格意义上的科学资助机构。

2002 年,JSPS 为了成功地从原文部省下属机构转型为具有独立法人地位的真正的国家科学资助

机构,决定借成立 70 周年并即将开始转变为 IAA 之际,开展有国外著名科学资助机构专家参与的外部评估。国际评估旨在充分借鉴发达国家的同行经验,对 JSPS 已有的资助计划及其运行等方面进行评估,展望变革后的 JSPS 在国家科学体制中的地位与作用,并根据评估结果,针对新型体制下 JSPS 自身组织管理提出意见与建议。

2.2 国际评估的组织及程序^[7]

评估委员会由 7 位专家组成(见表 1),其中日本专家 3 位,海外专家 4 位。

表 1 2002 年 JSPS 国际评估委员会名单

	姓名	职位
日本专家	有马郎人(主席)	东京大学前校长、国会众议院议员
	中原横雄	住友商事株式会社电子工业股份有限公司顾问
	岛井弘之	日本经济新闻社编辑撰稿人、东京技术研究所核反应堆实验室
海外专家	Neal Lane	美国前国家科学基金会主任、前总统科学技术顾问、Rice 大学教授
	Michael Berridge	英国 Babraham 研究所策略研究部副主任、剑桥大学名誉教授、皇家学会会员
	Erling Norrby	瑞典皇家科学院秘书长
	Heinrich Pfeiffer	前洪堡基金会秘书长

来源:JSPS 外部评议报告。

评估活动历时 10 个月,于 2002 年底结束。评估的基本程序如表 2 所示:

表2 JSPS 国际评估委员会的评估程序

时间	主要工作
2002年2月	决定成立国际评估委员会,聘请委员
2002年3月	向评估委员会委员分发评估材料
2002年4月	委员提交自己的评论并提出问题
2002年4—5月	委员们根据自己的观点进行讨论, JSPS 为讨论准备材料
2002年6月17—19日	召开国际评估委员会全体委员大会
2002年6月	委员会主席根据会议结果,整理出国际评估报告初稿
2002年12月	委员反复讨论、达成一致意见后形成定稿,提交 JSPS

来源:同上表。

值得一提的是,准备评估材料是 JSPS 的一项重要工作,也是繁重的工作。JSPS 国际评估材料的内容包括两个方面:一方面是有关日本科学体制方面的文件、数据及相关材料,如日本的 R&D 活动、大学的研究活动、政府的 R&D 政策措施、日本的行政体制改革等,帮助评估专家从国家科学体制及其未来改革方向的宏观角度把握 JSPS 的定位;另一方面是有关 JSPS 的材料,又包括两个方面:一是 JSPS 的总体情况(目标、法律地位、历史;组织结构、人员、预算与财政;中长期规划、审计与监察;JSPS 的评审、公共关系活动;作为独立行政法人的新地位);二是 JSPS 各类资助计划(科学研究类、人才培养类和国际合作类计划)的情况,帮助评估专家在微观层面了解 JSPS 的情况。

2.3 国际评估报告的内容与建议

国际评估报告的内容主要有八个部分,包括:(1) JSPS 促进科学发展的宗旨;(2) JSPS 与政府科学政策的关系;(3) JSPS 及其资助计划概要;(4) 研究资助计划;(5) 人才培养计划;(6) 国际合作与交流计划;(7) JSPS 的未来角色展望;(8) 对 JSPS 的期望。

国际评估委员会将 JSPS 的地位与作用置于日本改革后的科学体制中来考察,提出的建议中一部分涉及到国家科学政策的调整,另一部分则直接针对 JSPS 的组织管理与资助工作的运行。涉及到国家科学政策的建议,包括:日本政府应当将文部科学

省于 1999 年转到 JSPS 而又于 2002 年收回一部分的科研补助金计划,全部交给 JSPS 进行实施和管理;JSPS 作为未来的 IAA,应被赋予高度的自主性和独立性,特别是在预算执行、资助计划实施和内部规章制度等方面,JSPS 应具有自主决定权。直接针对 JSPS 组织管理工作的建议包括:JSPS 应改革决策体制,在机构层面设立由活跃的科学家与技术专家组成的咨询部门,以便在 JSPS 的发展战略与资助政策的制定过程中,充分反映学术界、产业界和政府的共同利益;JSPS 应大幅增加工作人员的数量,特别是聘用具有研究经历的一线科学家和学者,以加强项目遴选和资助方向的科学性(而在此前,JSPS 主要依托各专业协会完成项目遴选工作)。

2.4 国际评估的影响

国际评估充分肯定了 JSPS 在日本国家科学体系中的作用,认为 JSPS 应该“继续将支持最好的研究人员和最好的思想置于其最优先的地位,并以高度的灵活性实施其各项资助计划,成为政府独立运行的科学组织中的主力军”。评估专家还指出, JSPS 应该“采用同行评议程序”,为科学研究提供良好的竞争性环境。同时建议 JSPS 加强规划与政策制定的职能,提高其运行的自主性与独立性。为此,评估委员会针对 JSPS 的决策体制、评议系统和管理模式的改进,提出了具体建议。

在随后的改革中,JSPS 的确根据国际评估委员会的建议,在决策体制和资助管理模式方面进行了很大的调整。在 2003 年以前,JSPS 是文部科学省(以及原文部省)的下属机构,行政决策的色彩相当浓厚,决策由上级行政主管部门做出,JSPS 仅是一个执行机构而已。当 2003 年成为 IAA 之后,JSPS 的组织结构改为由决策系统、执行系统、监督系统和咨询系统共同组成(如图 2 所示)。在这一结构中,决策系统在 JSPS 的组织中,从制度上保障了其决策的独立性与自主权。

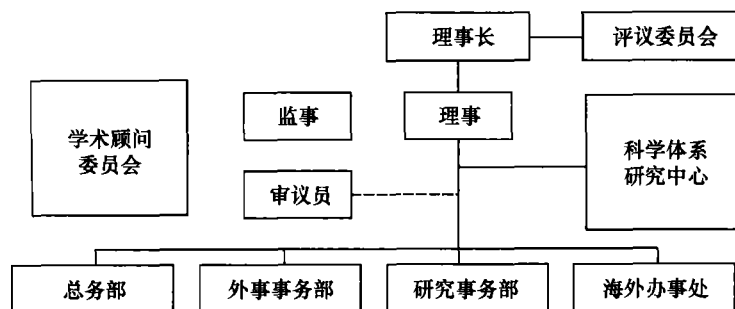


图2 JSPS 组织结构图

来源:http://www.jspso.go.jp/english/about_us/org.html。

国际评估报告指出, JSPS 可以借鉴美国国家科学基金会(NSF)的决策机构国家科学委员会(NSB)的运行模式, 设立主要由学术共同体成员组成的决策部门, 在预算形成、资助格局等宏观决策方面为 JSPS 的领导人提出建议。2003 年, 改革后的 JSPS 在宏观决策方面形成了由理事长和“活跃的科学家与技术专家组成的委员会”(即现在的评议委员会)共同管理的体制。JSPS 的中期目标设立与计划制定、资助类型的设立与更改等, 均由理事长和评议委员会共同讨论决定。JSPS 的总务部、国际事务部、研究事务部和海外办事处则是为资助决策与资助管理提供服务的综合性职能部门, 学术顾问委员会是 JSPS 的咨询系统, 而监事和审议员则属于 JSPS 的监督系统。

改革后的 JSPS 最大的变化还发生在资助决策和资助管理方面。即, JSPS 接受了评估委员会的建议, 改变了过去作为准行政机构由本部门的非专业人员通过委托专业协会组织项目评议工作的状况, 于 2003 年 7 月成立了由“具有研究背景的雇员”组成的科学体系研究中心(RCSS)。RCSS 将资助领域分为人文学科、社会科学、数学与物理学、化学、工程学、生物科学、农学、医学、交叉学科与前瞻科学等 9 个学科组, 每个学科组由两位高级计划官员和几位计划官员(兼职)进行管理。为此, RCSS 聘请 100 多位来自科研一线的科学家, 作为计划官员行使资助计划制定和项目管理职能^[8]。计划官员必须充分了解科学前沿发展趋势、各国科学政策、本国研究队伍与研究状况, 以便为申请者和受资助者提供关于 JSPS 资助政策的指导与建议, 组织外部专家开展同行评议等等。该中心的设立不仅使 JSPS 的工作人员数量比改革前扩大了一倍多, 更重要的是使 JSPS 的资助工作质量有了强有力的保障。

3 JSPS 的年度评估

3.1 年度评估的背景

组织变革是一个渐进的过程, 需要在此过程中不断审视其阶段性目标及结果是否与变革的最终目标相一致。而要保证变革过程的顺利与成功, 制定、实施阶段性发展规划并对其进程开展评估, 是必不可少的重要途径。尽管 IAA 独立于政府部门, 但其作为提供公共服务的机构, 在总体目标上应该同与之相对应的政府部门相一致, 即: 为国民提供高效和高质量的公共产品与服务, 因此 IAA 与其相应的政府部门具有相同的发展目标。根据相同目标而开展

的政府部门及其相应 IAA 的年度绩效评估, 自然是密不可分的。

根据《行政机关政策评价法》, 日本的每个政府部门必须提出未来 3—5 年的中期发展目标, 并据此制定中期规划, 中期目标和中期规划由负责该部门的内阁大臣提交国会讨论通过。一旦中期规划获得通过, 该部门将每年针对其规划中制定的年度进展目标开展自我评估和第三方评估, 同时接受担负总务省政策评估委员会的评估^[9]。与之类似, 作为政府公共事业执行部门的 IAA 也要根据其对应的政府部门的中期目标, 制定自己的中期目标与中期规划, 并根据规划的年度进展目标开展自我评估和第三方评估, 同时接受其相应政府部门的评估。而且, 每到中期规划结束时, 还要针对过去 3—5 年的规划实施情况, 对政府部门和 IAA 进行一次总的评估。

以 JSPS 为例, 由于文部科学省是 JSPS 相对应的政府部门, 所以 JSPS 要根据文部科学省的中期目标制定自己的中期目标。具体而言, JSPS 根据文部科学省的中期目标, 于 2003 年制定了本机构第一个中期目标与中期规划(执行期为 2003 年 10 月至 2008 年 3 月)^[10]。至于年度绩效评估, JSPS 于 2004 年 2 月成立了自我检查评估委员会和外部评估委员会, 负责开展年度评估, 第一份年度评估报告于 2004 年 7 月发布。年度评估由自我检查评估和外部评估两部分组成, 外部评估实际上是对 JSPS 自我评估的再评估。

3.2 年度评估的组织与程序

在 JSPS 的年度评估中, 自我评估是基础。自我检查评估委员会由 JSPS 理事长亲自挂帅, 理事、监事、各职能局和 RCSS 的负责人都是其成员, 而外部评估委员会委员从学术界和产业界知名人士中产生, 人数不超过 6 位。

JSPS 开展年度自我评估有以下几个方面的要求: (1) 评估的法律依据是《独立行政法人机构通则法》和 JSPS 的中期规划; (2) 评估的目的在于提高日本学术研究的质量; (3) 实现政府在《特殊公共法人重组与合理化规划》中提出的理念; (4) 评估活动遵循国家层面和文部科学省有关科学活动评价的相关文件, 包括: 《政府 R&D 活动评价指针》、《文部科学省 R&D 活动评价指针》、《评价特殊公共法人的注意事项》、《文部科学省下的独立行政法人机构评价指南》; (5) 考虑 2002 年 JSPS 国际评估中提出的建议; (6) 借鉴国外的评估方法。JSPS 年度评估的程序如表 3 所示(以 2007 年开展的评估为例):

表3 JSPS 年度评估的程序(以2007年为例)

时间	主要工作
2007年3月20日	设立本年度自我评估的规则,启动自我评估工作
5月16日	召开自我检查评估委员会会议
5月29日	举行第一次外部评估委员会会议
5月30日	向外部评估委员会成员分发自我评估结果
6月4—11日	向外部评估委员会成员直接解释自我评估的结果
6月4—25日	外部评估委员会考虑评估方案
6月26日	举行第二次外部评估委员会会议
7月13日	外部评估委员会向JSPS理事长提交年度评估报告

注:日本的财政年度是从当年4月1日开始至次年3月31日结束,因此对上一年度的评估工作自当年的3月下旬启动。

来源:以下两小节有关JSPS年度评估的数据与资料均来自:日本学术振興会平成18年度事業自己点検評価・外部評価報告書,2007年7月,http://www.jsp.s.go.jp/j-out-line/data/tenken_18.pdf.

3.3 年度评估的内容与指标

与所有针对组织运行状况而开展的评估所采取的模式一样,JSPS的年度评估是典型的目标-结果评估,即:根据中期目标中所设立的年度进展目标,对实施结果进行评估。年度评估的内容主要包括两个方面,一是JSPS的业务运行情况(业务运行效率、人员配备及使用、节能减排、信息管理等),二是JSPS各类资助计划(研究类、人才类、国际合作类、科学普及类等)的运行及绩效。以针对资助计划实施过程的评估为例,主要从效率、有效性和公正性/透明性等三个方面进行评估(见表4):

表4 对JSPS资助计划实施过程的评估内容

效率(评估JSPS作为IAA的效率)	有效性(评估JSPS的资助活动)	公正性/透明性(评估项目评审和管理)
<ul style="list-style-type: none"> ● 为实现预期结果而资助的经费是否合理/合适? ● 支持的规模和期限是否合适? ● 在随后的资助计划支持中,是否能够反映中期评价的结果? ● 对效率的评估 	<ul style="list-style-type: none"> ● 项目遴选与评审的过程是否符合科学研究的特点? ● 资助是否与取得预期结果的方向一致? ● 所支持的研究是否基于研究人员自己的想法? ● 是否具有促进研究结果应用的机制? ● 是否支持高风险的研究? ● 是否有后续的支持活动? 	<ul style="list-style-type: none"> ● 项目审查与评审的过程是否公正? ● 资助目标是否得到清晰的阐述?受资助项目是否与资助计划的目标相一致? ● 项目审查与评审的准则是否向相关人员进行了通报?评议人的名单是否公开? ● 做出资助决定的准则与程序是否得到了明确的规定? ● 是否向未获资助的申请人说明了原因?

来源:同上表。

除了以上定性方面的评估,还有一些定量评估的指标。在此仅举出几个在JSPS年度评估中采用的定量指标:(1)JSPS支持的研究人员的研究业绩,如:发表论文、会议论文、论文引用率等;(2)对研究人员的研究能力、职位、声誉的提升,如:获得更高职位的人数等;(3)满足社会和国际需求,如:通过对合作研究的支持提高发展中国家的研究水平等;(4)改进服务质量,如:通过问卷反映出来的满意度、用户数量(点击JSPS网页的次数、出席JSPS主办的学术会议的人数等)等;(5)节省的经费数额。

JSPS的年度评估从2004年开始(发布上一年度评估报告),2007年发布的《平成18年度事业自我检查评价与外部评价报告书》是JSPS的第四个年度评估报告。所有这四份评估报告都公布在JSPS的网页上,成为JSPS展示其资助绩效并接受科学界与公共监督的重要途径。

参 考 文 献

- [1] Yong S Lee, Koichi Kitazawa, Shigru Nakayama. A Radical Restructuring of Japan's Postwar S&T Policy and Institutions. May 15, 2000, <http://www.nsf.tokyo.org/rm00-08.html>.
- [2] 龚旭. 构建经济强国的科技创新体制——日本科技体制改革的政策解析. 中国科技论坛, 2003, 6: 32—36.
- [3] National Science Foundation's Tokyo Regional Office. The Government of Japan's Reorganization and Reform Plan. October 7, 1999, <http://www.nsf.tokyo.org/rm99-11.html>.
- [4] <http://www.soumu.go.jp/english/amb/index.html>, 2008-09-18.
- [5] 日本学术振興会. 日本学术振興会外部評価補足資料(日本学术振興会の概要). 平成14年6月.
- [6] 龚旭. 变革中的日本学术振兴会. 科学新闻, 2005, 7: 22—24.
- [7] 以下三小节有关JSPS国际评估的数据与资料均来自: Japan Society for the Promotion of Science External Review Report. December 2002.
- [8] <http://www.jsp.s.go.jp/english/e-center/index.html>, 2008-09-18.
- [9] 行政機関が行う政策の評価に関する法律. <http://www.soumu.go.jp/hyouka/houritu.htm>. 2008-09-18.
- [10] JSPS's Mid-term Objectives and Plan. http://www.jsp.s.go.jp/english/about_us/mid.html, 2008-09-18.

PERFORMANCE EVALUATION AT JSPS AND ITS IMPACT ON THE ORGANIZATIONAL CHANGE

Gong Xu

(National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)