

美国国立卫生研究院项目和绩效管理做法及启示

朱庆平¹, 蒋玉宏¹, 祝兴华²

(1. 科技部高技术研究发展中心, 北京 100044;

2. 中国科学技术部, 北京 100862)

摘要: 美国国立卫生研究院是美国负责医学健康领域科技项目管理的专业机构, 通过了解其项目及绩效管理制度、流程和主要内容, 探讨完善和规范全流程的管理规章制度、加强诚信体系建设、提升专业化管理和社会信息化治理水平等发展措施, 供我国科技计划管理改革及加强科研管理专业机构建设等参考借鉴。

关键词: 美国; 国立卫生研究院; 项目管理; 绩效管理

中图分类号: G311 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2018.09.007

美国国立卫生研究院 (National Institutes of Health, NIH) 隶属于美国卫生与人类服务部 (U.S. Department of Health and Human Services, HHS), 是美联邦政府负责健康领域科技项目管理的专业机构, 2018 财年预算 362 亿美元, 其中超过 80% 的经费用于支持 2 500 多家以大学为主的院外研究机构的 30 多万科研人员开展研究, 约 10% 用于支持其院内 27 个所和中心的 6 000 多位科研人员进行科学研究。

国立卫生研究院项目管理有关政策规定明确、具体, 在美国科技管理体系中具有一定的代表性, 通过了解其项目及绩效管理的制度和主要做法, 对我国科技计划管理改革和加强相关科研管理专业机构建设有一定借鉴意义。

1 美国国立卫生研究院项目管理办法

1.1 管理依据

美国国立卫生研究院项目管理的依据是《美国国立卫生研究院资助政策声明》(NIH Grants Policy Statement, NIHGPS), 该声明于 1998 年 10 月 1 日颁布, 并先后多次修订, 目前实施的是 2017 年 10 月修订的《美国国立卫生研究院资助政

策声明》^[1]。

1.2 主要内容

《美国国立卫生研究院资助政策声明》分为总体说明 (General Information)、美国国立卫生研究院基金资助条款和条件 (Terms and Conditions of NIH Grant Awards)、联络信息 (Points of Contact) 3 部分内容, 共 20 章, 涵盖项目管理的各个方面, 提供了全面而具体的信息。

第一部分“总体说明”共两章。第一章专门列出常用术语和缩写的定义, 对项目管理中涉及的数百个常见术语均给出具体定义, 以免产生歧义; 第二章阐明美国国立卫生研究院与卫生与人类服务部下属其他机构的关系、明确基金获得者以及美国国立卫生研究院和卫生与人类服务部工作人员的权责、简要说明课题申请和评审程序。

第二部分“美国国立卫生研究院基金资助条款和条件”共 17 章, 对美国国立卫生研究院各类基金申请的基本条件和有关要求进行了阐述, 包括动物福利、临床研究、保密、利益冲突、伦理、项目立项及过程管理 (包括研究内容和经费变更的管理、研究成果共享及知识产权管理、课题执行报告管理、经费监管、绩效报告等) 相关问题的要求和规范。

第一作者简介: 朱庆平 (1976—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为科技管理与政策研究。

收稿日期: 2018-06-28

另外,说明美国国立卫生研究院科学会议等特别项目的有关管理办法。

第三部分“联络信息”详细列出了美国国立卫生研究院和卫生与人类服务部负责评审和监管的相关部门、研究所、中心及其联系方式。

2 美国国立卫生研究院项目管理流程

美国国立卫生研究院项目的管理流程主要包括以下步骤:指南、申请、受理、评审、立项、执行。

2.1 指南

项目申请指南发布之前大约2年,美国国立卫生研究院各研究所开始提出意向性的研究计划建议,听取并综合各方意见建议,经各研究所顾问委员会等讨论通过后,编入美国国立卫生研究院预算计划和白宫总统预算,最后报国会批准。批准同意后,所有申请指南正式在美国国立卫生研究院、Grants.gov等网站发布,申请指南主要分为项目声明(Program Announcement, PA)、专项申请(Request for Applications, RFA)和自由申请指南(Parent Announcement)3类,其中涉及临床试验的申请要符合特别制定的申请指南要求。

2.2 申请

首先,申请单位注册邓白氏编码(Dun and Bradstreet Data Universal Numbering System),再在NIH项目管理网站eRA、联邦政府项目管理系统(System for Award Management, SAM)和申请系统(Grants.gov)等注册。申请人准备申请资料,按照指南要求将申请书填写完整,一般在网上提交。NIH的大多数基金项目每年受理3次,部分指南项目每年受理1次。

2.3 受理

由美国国立卫生研究院科学评审中心(Center for Scientific Review, CSR)下属的受理与分送处(The Division of Receipt and Referral, DRR)负责受理申请,并进行形式审查、分类和送审,主要包括以下内容:审查申请书的完整性;确定研究领域;给申请书分配编号;将申请书按研究领域分配给相应研究所或中心;根据研究内容将申请书分配给最适宜的科学评审小组(Scientific

Review Group, SRGs)^[2]。

2.4 评审

美国国立卫生研究院采用二级评审制度,分为初审和二审。任何课题申请都必须通过二审才可以获得资助。未通过评审的课题申请允许申诉或修改后再次申请。以占美国国立卫生研究院经费80%的院外研究项目(The Extramural Research Programs)评审为例,其评审过程简介如下。

2.4.1 初审

科学评审小组负责对报送美国国立卫生研究院的大部分(约75%)课题申请书进行初审。其根据学科和研究领域建立的100多个科学评审小组是该评审系统的核心,各科学评审小组主要由各研究领域或医学专业著名的非政府科学家组成,成员一般有16~20人,名单一般在网络公开,由相应的科学评审管理官员(Scientific Review Administrator, SRA)负责管理。初审分网评和会评两步。

(1) 网评

先由各评审专家对每份申请书单独审阅,每个申请会分配给至少3位主评审人(Reviewers)进行网评,在会审前3天给出初步分数并准备书面意见供会议讨论时参考。对申请书的评审主要有以下5方面的标准:课题的重要意义、课题的创新性、研究方法与研究目标的符合性、申请人的资格及工作背景、工作条件和学术环境。评审打分采用1~9分制(1分最好,9分最差),获1~3分的都属于优秀,4~6属于中等,而7分以上则属于较差。

(2) 会评

由评审小组主席主持,先由每一个课题的评审人报分数,如果大家的评分一致都很差,如几人都给了5分以上,就直接不讨论(ND)而结束该课题评审;对于分数较好或意见不一致的近半数申请书会做进一步的充分讨论,并给予定量评分。讨论分两个层面,先是评审人讨论,由第一评审人简要介绍课题并陈述给分理由,另外几个评委补充陈述;第二个层面由所有参会人员讨论,每人都有资格发表意见,完毕后主持人请该课题评审人重新打分。

2.4.2 二审

通过初审的课题将送交美国国立卫生研究院各

研究所或研究中心的国家顾问委员会 (the National Advisory Boards or Councils) 进行二审。该委员会由科学家和关注健康问题的各界代表组成, 成员一般有 12~18 人, 名单公开, 该委员会对通过初审的申请书就其整体水平、是否符合各研究所科技优先领域和经费预算及初审意见等进行全面审核。

除对申请书进行评审之外, 二审专家组的另一任务是在评审结束后将各领域的相对资助率进行综合, 平衡各研究领域的资助力度。

2.5 立项管理

立项管理可分成两个阶段: 立项前管理和立项管理。

2.5.1 立项前管理

(1) 美国国立卫生研究院相关中心进行初步评估

在同行评审结束之后, 相关美国国立卫生研究院中心还将对拟资助课题进行一系列评估, 包括与美国国立卫生研究院资助原则的一致性、课题经费预算评估、申请人课题组织管理系统评估、申请人能力评估、与公共政策及需求的一致性评估等。

(2) 提交当前即时信息

在初审分数公布之后, 美国国立卫生研究院将给有机会获得资助的申请人发电子邮件, 要求提交当前即时信息, 包括机构审查委员会证明、动物保护和使用委员会的评估证明等。

(3) 竞争性基金的磋商

竞争性基金的磋商包括以下几个方面: 一是评审专家可在评审综合意见中对项目的特定目标和 / 或经费提出调整建议, 工作人员决定是否立项时将综合考虑评审专家意见。二是美国国立卫生研究院项目管理人员将对拟立项课题进行查重, 以排除重复资助。三是如美国国立卫生研究院经费不足以 100% 支持, 可对资助经费进行调整。四是美国国立卫生研究院可和申请人所在单位就管理费 (间接费用) 进行协商。

2.5.2 立项管理

(1) 立项通知书

立项通知书是发放给受资助者的正式法律文件。立项通知书中包括该课题项目管理官员 (Grants Management Officer, GMO) 的联系方式。

(2) 接受资助

受资助人一旦从经费管理系统 (Payment Management System) 提取、申领经费, 或外国受资助人兑现美国财政部支票, 则视为同意接受美国国立卫生研究院资助及其附带的相关要求和条款。

(3) 遵守基金相关要求和条款

美国国立卫生研究院基金要求遵守的相关要求和条款包括立项通知书中规定的相关条款和特别条款、联邦基金相关法案的条款、《美国国立卫生研究院资助政策声明》的相关要求和条款。

2.6 立项后管理

受资助者所在的单位将收到美国国立卫生研究院的信件, 告知如何管理美国国立卫生研究院基金。立项后管理主要依据《NIH 资助政策声明》, 美国国立卫生研究院还会不断更新并在网上发布《美国国立卫生研究院基金和合同指南》(NIH Guide for Grants and Contracts)。另外, 项目管理官员将负责解释和回答受资助人及其单位的有关问题。立项后管理主要包括:

(1) 课题监管

课题日常监管由该课题的美国国立卫生研究院项目管理官员负责实施, 以及及时发现存在的问题并提供协助。课题监管主要通过审核报告、与受资助人保持联系、审计、检查原始实验记录、现场检查等方式实现。

(2) 经费支付

课题经费支付主要通过 SMARTLINK II/ACH 支付系统实现, 也可提出现金支付请求, 或以后支付方式申请提取现金, 所有支付方式都会在立项通知书中列出。

(3) 经费监管

美国国立卫生研究院要求课题承担单位有可监管经费使用的财务系统。美国国立卫生研究院对每个课题的年度经费和总经费使用情况进行监管。尽管美国国立卫生研究院允许受资助者可较灵活使用美国国立卫生研究院的经费, 并按照《美国国立卫生研究院资助政策声明》的有关规定调整预算, 但一般来说经费使用仍需按照批准的预算来执行。项目管理专员 (The Grants Management Specialist, GMS) 审核经费使用报告以确定经费使用是否超支或延迟, 超支或延迟往往意味着课题负责人不能在

批准的经费和研究周期内完成课题研究。这种情况下项目管理专员将要求课题负责人提供额外信息,并可能采取必要而恰当的措施。

(4) 变更审批

根据《美国国立卫生研究院资助政策声明》的有关要求,所有变更申请均须在变更前至少 30 天向项目管理官员提交书面材料(可采用电子邮件)。变更申请需要获得批准,如未获批准即实施则可能导致被拒付相关经费乃至中止课题资助。

(5) 报告制度

美国国立卫生研究院要求受资助人在课题执行期提交一系列报告。这些报告包括年度进展报告(非竞争性课题至少每年 1 次)、结题绩效报告、财务报告等。《美国国立卫生研究院资助政策声明》对不同的报告均写明具体要求,并在 RePORT 网站(<https://report.nih.gov/>)上公布美国国立卫生研究院所资助项目的主要研究目标和成果情况,接受大众监督。

3 美国国立卫生研究院绩效管理

3.1 绩效管理制度

1993 年,美国国会通过的《政府绩效与结果法案》,首次从立法上对美国联邦机构绩效评价做出了制度性规定。该法案将资源和管理决策与绩效挂钩,建立以绩效为目的的预算制度,将美国政府的绩效管理重点由“过程问责”转向“结果问责”,由“投入—产出”模式转为“目标—结果”模式^[3],促使联邦部门和机构在预算中加强“战略—目标—预算—绩效”的闭环管理,提高政府管理绩效和服务效率。

根据该法,联邦政府和部门要制定 3~5 年的战略规划^[4,5];根据战略规划的总目标制定年度绩效计划;每年报告上一年度的绩效目标完成情况;定期评估项目进展。

2011 年,时任美国总统奥巴马签署了《政府绩效与结果现代化法案》,该法案提出一些新的要求,主要为:联邦政府和部门绩效计划中要设定优先绩效目标;对职位进行分类,提升绩效管理技能和能力;提交季度进展报告,由白宫预算与管理办公室审查;建立专门网站(www.performance.gov),让绩效结果公开透明;采取措施减少重复

和过时报告^[6]。

3.2 绩效管理报告

美国国立卫生研究院成立了项目评估与绩效办公室,专门负责美国国立卫生研究院的绩效评估,并参与美国卫生与人类服务部年度绩效计划和报告的准备和协调工作。

美国国立卫生研究院为加强绩效管理,要求项目提交年度进展报告和结题绩效报告,在此基础上,美国国立卫生研究院形成其年度绩效报告。

2012 年以前,美国国立卫生研究院单独形成绩效报告,作为美国卫生与人类服务部附录上报。以 2012 年美国国立卫生研究院绩效报告为例,其主要报告美国国立卫生研究院优先绩效目标完成情况、美国国立卫生研究院的主要职能和功能领域(共分成科学研究结果、研究结果的交流与转移、能力建设和研究资源、人力资源的战略管理以及项目监管和改进 5 个功能领域)、美国国立卫生研究院绩效管理评价标准、绩效详细分析、对美国卫生与人类服务部战略规划支持情况、经费使用情况等内容^[7]。

2012 年以后,其绩效管理情况整合在美国卫生与人类服务部战略规划^[8]、年度绩效计划与绩效报告^[8]中,有些内容单独成章节,有些整合表述在相关章节中。

4 对我国的启示及建议

(1) 制度健全明了,利于操作和遵循

《美国国立卫生研究院资助政策声明》对项目管理中的流程和要求均做了具体规定,在网站上提供申请流程指南、会议评审的录像示范和解说、项目评审反馈意见、立项过程管理、绩效报告填报等方面的全面、详细、生动的政策介绍和解答,使得项目管理人员、申请者和(或)受资助者、承担单位等均有法可依、有章可循。

我国专业化管理机构建设稳步推进,不断完善和规范全流程的规章制度,但还需要进一步围绕科研服务需求,将有关制度规定整合衔接起来,并加快流程化、可视化和公开化工作,便于管理人员、申请人、评审人及公众掌握和遵循。

(2) 诚信体系健全,保障公平和效率

美国诚信体系建设比较完善,将诚信教育和法

律制度结合起来,以维护整个社会的诚信体系。在科研诚信管理方面,美国国立卫生研究院严格执行利益回避、保密、处罚等规定,维护其科学诚信、公共责任和社会责任。

近日,我国印发了《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》,指出科研诚信是科研创新的基石,将加强制度体系建设、管理、查处、宣传和教育等工作。从美国国立卫生研究院管理经验看,各级科研管理部门既要推进内部控制制度建设,打造廉洁、高效、规范的科技管理系统,又要严格处理违规人员和项目,视情适时向主管部门报告以追究责任,维护科学诚信,履行监管责任,保障科研活动公平和效率。

(3) 管理制度优化,加强专业化管理

美国国立卫生研究院建立了分工明确、责任可查、合作协调的管理制度,保障基金资助管理水平。一是分阶段管理,美国国立卫生研究院科学评审中心主要负责申请的受理与分配、大部分竞争性项目的初评工作,美国国立卫生研究院各研究所负责二审及项目立项和过程管理。二是管理队伍分工明确,团队协作。美国国立卫生研究院各研究所项目管理人员负责日常管理、审核申请是否符合规章制度和指南;项目官员负责指南编制、审核项目进展报告、现场检查等;项目管理人员、项目官员及财务、临床实验专业管理人员组成科研管理团队,相互配合,充分发挥专业化管理的优势和效率。

我国科技计划专业机构管理改革的重点内容之一是管理制度和队伍建设,需要统筹做好内设机构改革和分工,加强队伍建设,细化岗位职责,提高管理团队的专业化能力和水平。

(4) 信息公开融合,促进社会信息化治理

美国国立卫生研究院项目管理程序透明,全流程管理内容集中成文,及时更新《美国国立卫生研究院资助政策声明》。美国国立卫生研究院管理信息是公开的,例如战略规划、顾问委员会会议纪要、绩效报告、项目立项及进展情况等均在网络公布,部分会议向公众开放。而美国国立卫生研究院各研究所不仅公布有关项目管理人员名单、联系方式,而且在指南意向性建议、公布指南、申请、管理等阶段均可直接沟通联系。但是有些信息仅为公

开,例如科学评审小组专家名单在网站公开,并重点备注说明申请人及其单位在评审前后均不得联系专家,一旦发现将以违反科研诚信处理。

我国政府积极推进信息公开工作,《政府信息公开条例》正在修订并已征求意见,建议在加强信息公开工作的同时,与国家经济安全、征信系统及科研诚信管理等方面的规章制度及立法工作做好衔接,既保障社会公众了解和参与公共决策,又加强正当使用公开信息的监督提醒和法制工作。■

参考文献:

- [1] U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health. NIH Grants policy statement[EB/OL]. [2018-05-11]. <https://grants.nih.gov/grants/policy/nihgps/nihgps.pdf>.
- [2] NIH Center for Scientific Review. Study sections[EB/OL]. [2018-05-12]. <https://public.csr.nih.gov/StudySections>.
- [3] 顾雁峰. 美国政府科技经费监督与绩效评价[J]. 全球科技经济瞭望, 2011, 26(6): 58-67.
- [4] National Institutes of Health, U.S. Department of Health and Human Services. NIH-wide Strategic Plan Fiscal Years 2016-2020[R/OL]. [2018-05-11]. <https://www.nih.gov/sites/default/files/about-nih/strategic-plan-fy2016-2020-508.pdf>.
- [5] U.S. Department of Health and Human Services. HHS Strategic Plan, FY 2018-2022[R/OL]. [2018-05-12]. <https://www.hhs.gov/about/strategic-plan/index.html>.
- [6] NIH Office of Evaluation, Performance, and Reporting. NIH Performance Reporting[R/OL]. [2018-05-12]. https://www.dpcpsi.nih.gov/oepr/performance_reporting.
- [7] National Institutes of Health. U.S. Department of Health and Human Services (National Institutes of Health) FY 2012 online performance appendix[EB/OL]. [2018-05-12]. <https://officeofbudget.od.nih.gov/pdfs/FY12/FY2012%20NIH%20Online%20Performance%20Appendix%20-%20Final.pdf>.
- [8] U.S. Department of Health and Human Services. FY 2019 budget & performance[EB/OL]. [2018-05-20]. <https://www.hhs.gov/about/budget/index.html?language=es#performance>.

(下转第53页)