

美国政府委托专业机构管理联邦实验室的经验与启示

课题组

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 政府将部分管理职能委托给专业机构执行, 是美国政府公共管理的一种重要模式。本文通过系统分析美国能源部委托加州大学管理联邦实验室的案例, 归纳美国政府委托专业机构管理联邦实验室的做法和经验, 提出对我国委托专业机构管理国家科技计划的启示与借鉴。

关键词: 美国; 专业机构; 联邦实验室; 政府采购服务; 国家科技计划

中图分类号: G327.712 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2015.11.014

美国能源部委托外部机构管理联邦实验室形成了一系列做法和经验。本文通过重点分析委托加州大学管理劳伦斯伯克利实验室和劳伦斯利沃莫联邦安全实验室的委托合同以及形成的相关做法, 为我国委托专业机构管理提供借鉴。

1 美国委托专业机构管理联邦实验室的做法和经验

美国联邦实验室, 除了部分由政府直接管理运营之外, 还有一部分委托大学、企业或非营利组织经营管理(GOCO)进行管理。^[1]美国能源部(DOE)拥有 17 个美国联邦实验室, 其中 16 家都委托外部专业化机构来管理^[2], 包括劳伦斯伯克利实验室、劳伦斯利沃莫国家安全实验室等都是委托给加州大学进行管理。能源部代表政府与接受委托的大学、企业或非营利组织签订委托合同, 确保专业机构的管理与政府目标相符合。

1.1 以法律形式明确委托管理三方的职责

能源部委托专业机构管理联邦实验室属于政

府采购服务的一种重要形式, 美国能源部主要依据《联邦采购条例》(The Federal Acquisition Regulation, FAR)^[3]和《能源部采购条例》(Department of Energy Acquisition Regulation, DEAR)^[4]来开展委托管理活动。《联邦采购条例》于 1974 年颁布, 规定了政府采购(包括服务类采购)的制度和政策, 统一规范了政府各机构的采购程序、标准和方法, 其目的在于将各部门的众多规章统一起来形成一个统一适用的综合标准, 对实验室的资助协议、建立、变更、使用、评估、撤销及统计都进行了相应的规定。但几乎所有的联邦一级部门都根据该法作了相关补充规定。《能源部采购条例》是对《联邦采购条例》的补充, 是能源部统一的采购政策。其中, 《联邦采购条例》与联邦实验室运行管理直接相关的法律还有机构法、授权法、专项法(如知识产权法和专利法等), 以及美国科技政策的基本法, 如 1976 年美国国会通过的《国家科技政策、组织和重点法》等。能源部还通过专门法律对所属联邦实验室的核心和使命进行具体规定, 对

课题组成员: 林新、陈宝明、丁明磊、张焕兆、彭春燕、于良、杨娟、

第一作者简介: 林新(1967—), 女, 民法学硕士, 研究方向为科技法律与科技政策。

基金项目: 科技部计划司委托课题“新形势下国家科技计划体系设置、管理与报告制度研究”; 国家软科学研究计划项目“国家科技计划管理改革重大举措跟踪研究”(2012GXS6D144)。

收稿日期: 2015-06-23

联邦实验室提出科学研究项目的研究目标和运作战略，以及绩效标准和考核办法，如1996年10月生效的《能源部实验室使命法》。

代管联邦实验室的大学在同意接受的基础上签订具有法律约束力的委托管理合同，保证政府对联邦实验室的领导和宏观调控，也对联邦实验室的研究内容进行具体规定。根据能源部与加州大学就代管劳伦斯伯克利实验室和劳伦斯利沃莫国家安全实验室所签订的合同，加州大学作为一个非营利性组织，主要职责是为国家提供公共服务，做到无损耗或提升价值。依照合同规定，加州大学作为承包方，将从联邦政府获得与其责任和损失的补偿。

1.2 委托管理三方形成高效的管理架构

围绕着委托管理，能源部、加州大学和实验室之间形成高效的管理架构。

首先，能源部科学办公室下设伯克利驻地办公室（The Berkeley Site Office, BSO），负责监督管理劳伦斯伯克利联邦实验室的管理运行合同。^[5]驻地办公室内部设有计划设施部、合同商业部、环境健康安全部等部门。

其次，能源部与加州大学在合同中约定，加州大学校董事会受能源部委托对实验室进行管理。具体地，校董事会授权校长对学校事务包括实验室事务进行管理。大学内部还设立为校长管理和日常性事务提供咨询的校长专家委员会，校长专家委员会内成立实验室管理办公室（LMO），负责按照合同托管和监管劳伦斯伯克利联邦实验室、阿拉莫斯国家安全实验室和劳伦斯利沃莫国家安全实验室等。实验室管理办公室主任由副校长担任，下设运营监督部和实验室计划部，其中管理办公室负责促进实验室、能源部管理机构 and 大学的沟通协调，实验室计划部负责管理和监督三个实验室的计划和科研活动，促进实验室进行高质量的研发。

再次，实验室实行主任负责制，实验室主任由大学校长推荐，能源部同意，校董事任命。实验室设立专家咨询委员会，负责评估实验室运行管理并向校长和实验室主任提供咨询建议。委员会最多15人，包括由校长指定的来自学术、产业和政府代表，由学术委员会指定大学职员代表。

1.3 实行全方位的绩效考核制度

绩效考核是对专业机构进行管理，确保实现管

理目标的重要手段。能源部依据《政府绩效与结果法》（GPRA）、《总统管理议程》（PMA）和绩效评估评级工具（PART）对专业机构开展绩效评估^[6]，并且在将联邦实验室委托给加州大学管理时就建立了比较完善的绩效考核评估体系。在委托合同中明确规定有关绩效目标标准、自评估和绩效评价办法，利用实验室绩效管理系统对实验室完成科技任务情况和内部管理运营进行年度评估。

评估主要包括两个过程。首先是加州大学开展自评估。每年4月份，实验室主任委员会评估实验室科学和技术的质量，并由实验室向加州大学提交年度自评估报告和纠偏行动计划。加州大学实验室管理办公室基于已建立的绩效指标对实验室每个环节包括环境、安全和健康、财务管理、人力资源、资产和政府采购等的管理绩效进行评估。其次是能源部对实验室开展评估，由能源部针对加州大学的评估进行检查和复查，包括科学技术和管绩效两部分，由负责该委托合同的能源部官员给出对大学的绩效评估结论，能源部据此确定下一期执行项目的经费标准，与加州大学协商后发布解决方案。2006年，能源部采用新的实验室绩效评估方法，从完成使命、用户研究设施及设备的建造及运营等8个方面进行绩效评估。

1.4 通过报告制度监控运营状况

能源部为受委托的机构设立了严格的报告制度，大学要向合同管理官员不定期提供财务、成本和其他相关工作报告，实验室定期向能源部的主要财务系统提交实验室的财务报表，以监督实验室的财务行为是否符合相关合同规定。

能源部与大学的委托合同要求每个实验室在计划年度最后一天将有关报告呈送能源部，其中的每年精算评估评价报告包括能源部需要的每个实验室的年度独立精算评估，这些报告至少应该包括列出清单的现金流，全面覆盖的补偿金，成员的年龄、服务和薪水分布，退休人员以及终结合同成员的年龄和收益分布，对每个分期偿还资金项目的简介，每个计划年度中退休人员以及结束雇佣期的成员数目清单等，还有按照相关财务会计准则所应汇报的债务等。实验室还应提供每年按照财务会计准则委员会声明相应报告事项的复印件，以满足管理和预算办公室的支出报告需求。

1.5 内部建立严格的管理制度

美国能源部对联邦实验室的运行建立了严格、规范的管理制度,包括财务、资产、人事等方面,确保专业机构按照严格的管理制度进行规范有效的管理。能源部对实验室财务管理规定严格,要求实验室保留账户、记录、文档及其他有关成本发生的证据,能源部有权对大学在合同内的活动进行监督。

联邦实验室的成本和支出各个方面都有详细规定。出国经费管理非常严格,要求出国的目的和实验室的任务有直接关系,费用使用要经济合理,出国需事先经过合同管理官员的同意。资产管理相关条款规定了资产的获取方法、租赁以及设施管理等。人事和收益管理的条款主要包括全职人员兼职管理、反回扣法案、执行危险任务的条款、公平公正条款、加班补偿条款、应急措施以及办公场所禁止一切限制性药物等条款。

1.6 为专业机构提供稳定的管理费

美国联邦政府支持大学、研究机构及企业根据自身条件、合同期内的表现,公开竞争联邦实验室的管理权,政府部门则基于联邦实验室的表现,给予托管机构相应的补贴费用。托管机构的管理费通过与联邦政府的合同固定下来,经费来源主要是联邦实验室的政府财政预算拨款。

以加州大学托管的联邦实验室为例,根据与联邦政府的合同,政府财政预算拨款要平均按月支付给加州大学管理费,包括基本费用和间接费用两个部分:

(1) 基本费用,根据 FAR 31.2 和 DEAR 970.31 来确定,包括:缔约官员同意的实际成本、诉讼费用、损失及相关费用、人员成本和相关费用、分包合同和采购订单、公用服务(水电气及污水处理)等,劳伦斯利弗莫尔联邦实验室的这部分费用在 180 万~301 万美元之间,而劳伦斯伯克利联邦实验室的这部分费用固定为每年 1 400 万美元;

(2) 间接费用,根据评估联邦实验室的管理表现来确定标准,劳伦斯利弗莫尔联邦实验室在 1997—2005 年期间,每年的间接费用金额在 413 万~461 万美元范围内;劳伦斯伯克利联邦实验室在 1992—1997 年期间,每年间接管理费用达到 600 万美元。

从总体来看,加州大学从劳伦斯利弗莫尔联邦实验室获得的运行管理每年总额不超过 710 万美元,其中 40% 为基本费用,60% 为基于绩效评估的间接费用。

2 对我国委托专业机构管理国家科技计划的启示与借鉴

从法律意义上来讲,政府委托专业机构管理国家科技计划与能源部委托加州大学管理联邦实验室一样,都是在政府采购服务范畴内形成的委托代理关系。能源部从法律基础、管理制度建设、管理费用确定等方面的做法和经验都具有较强的启示与借鉴意义。

一是为政府采购服务提供有力的法律基础和保障。我国开展委托专业机构管理科技计划,应从法律基础入手,完善政府采购服务的相关法规,为政府委托管理活动提供依据;完善科技计划管理通则和各项规章制度,形成专业机构管理的行为规范;实现合同制管理,明确各方职责和义务。

二是建立较为完善的委托代理治理结构是关键。委托管理并不是不管,相反,对委托方加强监管提出了更高的要求。政府由科技计划项目的管理者转变为委托管理方,更要强调建立较为完善的监管体系,明确责任人,特别是要在专业机构内部根据实际情况建立较为完善、高效的管理架构,确保专业机构能够履行管理职责,实现政府目标。

三是专业机构的职责主要在于执行。在委托管理中,政府是将特定的管理权利交给专业机构,专业机构主要职责是按照合同规定及相关的法规、制度来执行对被委托对象的管理程序,通过程序执行的外包来防止决策与执行一体化可能带来的专业化不够、职责定位不清及相互制约不足等弊端。专业机构的管理也要通过合同、规章等各个方面的规章加以约束,使专业机构的行为主要限定在执行的范围之内。

四是建立严格有效的绩效评估制度。政府在委托管理活动中,应建立严格有序的日常报告制度,形成较为完整的绩效评估体系,把被委托对象的运行绩效及目标任务实现程度作为衡量专业机构绩效的主要标准,并把绩效评估结果作为对专业机构选择和持续支持力度的最主要依据。

五是保障专业机构的利益。专业机构是非赢利的，但也不是慈善机构，在初始制度设计中如果不能保障专业机构的利益，那么，对被委托对象来说是潜在的危害，也不利于委托目标的实现。我国当前实施委托专业机构管理，还需对财政经费管理制度进行一定改革。■

参考文献：

- [1] 陈宝明, 丁明磊. 美国国立科研机构资源配置机制及其启示 [J]. 全球科技经济瞭望, 2014, 29(12): 63-68.
- [2] 卞松保, 柳卸林. 国家实验室的模式、分类和比较——基于美国、德国和中国的创新发展实践研究 [J]. 管理学报, 2011, 8(4): 567-576.
- [3] General Services Administration Department of Defense, National Aeronautics and Space Administration. Federal Acquisition Regulation[EB/OL]. (Mar. 2005) [2015-2-21] <http://wenku.baidu.com/link?url=T0KZZbcRPEpyNd9gDqvGeVNjJNwF2Qz5iyMC13oLGOayOu-YtFdRb50PNZSyTLyc9HPcjHg22ZXNKZoGEfGsMIWsv2Ru-nHDKGmAUMMc5K>.
- [4] Depart of Energy. Searchable Electronic Department of Energy Acquisition Regulation[EB/OL]. (July, 2013) [2015-2-26] <http://energy.gov/management/downloads/searchable-electronic-department-energy-acquisition-regulation>.
- [5] 美国能源部科学办公室网站. Berkeley Site Office[EB/OL]. [2015-6-12] <http://science.energy.gov/bso/>.
- [6] 财政部预算司. 美国《政府绩效与结果法案》的内容及实施情况 [EB/OL]. [2015-6-12] http://www.mof.gov.cn/pub/yusuansi/zhengwuxinxi/guojijiejian/200810/t20081007_80367.html.

Experience of the Federal Laboratories' Management by the Entrusted Professional Institutions in America

Research Group

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Entrusting a part of management functions to professional institutions by government is an important mode of public administration in America. The paper gives a systematic case study on the management practices of the Federal Laboratories by U.S. Department of Energy(DOE), which entrusts University of California as the professional institution. Based on the analysis of practices and experiences of the entrusted professional institutions, the paper provides some references for implementation of China's national S&T programs management by the entrusted professional institutions.

Key words: USA; professional institutions; federal laboratory; government procurement service; national S&T program