

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2022.06.016

新形势下高校科研经费管理制度优化研究

刘碧华

(湖南师范大学 社科处,湖南 长沙 410081)

摘要:当前,高校科研经费管理工作面临新形势。通过分析新的科研经费管理政策出台后高校重新构建自身管理体制可能面临的难题,提出新形势下高校科研经费管理的优化路径:捋顺职责权限,完善治理结构;建构经费类别区分机制,实现分级分类管理;增强经费使用自主权,引入诚信及监督机制;完善和细化项目经费“包干制”管理办法。

关键词:新形势;高校科研经费;制度优化

中图分类号:C647

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2022)06-0101-05

科技创新是国家发展大战略,也是高校的重要任务之一,在高校综合实力角逐中扮演着越来越重要的角色。科研经费为高校科学研究提供了重要支撑,其管理效率的高低对科技产绩效有着直接的影响,在推动科技创新及激发科研人员创新活力等方面发挥着重要作用。我国在2012年已将科研经费管理制度改革纳入科技体制改革框架^①。

1 问题的提出

根据国家持续深化科技领域“放管服”改革的政策和精神,国务院及科研主管部门在科研经费管理领域连续出台了一些重要政策。继《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发[2018]25号)颁发后,国务院又陆续发布了赋予

科研承担单位及科研人员更多更大自主权的通知^②,财政部、国家自然科学基金委和全国哲学社会科学工作办公室等也紧跟中央要求,在2018—2021年间陆续发布若干补充通知^③。2021—2022年,各省市也先后下发各自的财政科研经费管理办法,这一系列政策措施的颁布,标志着我国科研经费管理体制进入一个新时期、新阶段。

事实上,对于科研经费管理制度改革的历程,已有不少学者作了相关梳理与分析。李燕萍等通过对科研经费管理政策文本内容的分析,提出改革开放以来我国科研经费管理政策主要经历了三个发展阶段,即摸索阶段(1985—1994年)、建立阶段(1995—2005年)、健全阶段(2006—2007年)^[1];张玉军、张娟结合我国科技体制管理改革

收稿日期:2022-07-01

基金项目:湖南省教育厅科学研究课题(19C1164)

作者简介:刘碧华(1989—),女,湖南安仁人,助教,博士生,主要从事高校科研管理研究。

^①2012年9月,中央出台《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》,将推进科研经费管理制度改革纳入科技体制改革的整体框架。

^②国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知。http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07-24/content_5308787.htm。国务院办公厅关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知。http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01-03/content_5354526.htm。国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见(2021-08-13)。http://www.gov.cn/xinwen/2021-08-18/content_5631872.htm。

^③全国哲学社会科学工作办公室.关于进一步完善国家社会科学基金项目管理的有关规定(2019-04-30)。<http://www.nopss.gov.cn/n1/2019/0430/c219469-31060172.html>。关于印发《国家社会科学基金项目资金管理办法》的通知(2021-11-10)。<http://www.nopss.gov.cn/n1/2021/1110/c431036-32278518.html>。国家自然科学基金委员会关于国家自然科学基金项目经费管理相关事宜的通知(2021-11-04)。<https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab434/info82025.htm>。财政部、国家自然科学基金委员会关于印发《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》的通知(2021-09-30)。<https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab475/info81899.htm>。

历程,发现我国科研经费管理制度的变迁与科技体制改革相伴相生,具体可以划分为财政拨款(1978—1985年)、分类管理(1985—2000年)、课题管理(2000年以来)三个阶段^[2];盛明科从国家创新治理视角出发,将国家科研经费管理政策变迁分为四个阶段,分别是恢复阶段(1978—1994年)、建立阶段(1995—2005年)、发展阶段(2006—2012年)和健全阶段(2013年至今)^[3]。上述学者因梳理系列政策和撰写文章的时间差以及角度差,对科研经费变革的阶段划分略有出入,但大体差不多。笔者倾向于在盛明科教授分期基础上再加一个阶段,即2018年至今的突破创新阶段,亦即前文引述的新时期。

本文将在梳理新时期相关政策的基础上,分析当前我国高校作为科研承担单位,在新形势下科研经费管理制度设计面临的困难与问题,最后提出相关对策建议。

2 新形势下我国高校科研经费管理主要政策变化

新形势下科研经费管理改革的要点是近年科研人员反应最激烈的“痛点”,也是束缚科研人员手脚的“难点”,如预算支出细目设计过细、预算调整程序较复杂、人员绩效支出比例较低、经费报销困难等等。2018年,财政部联合全国哲学社会科学工作领导小组下发了《关于进一步完善国家自然科学基金项目管理的有关规定》,提出要下放经费管理权限;2019年,国务院政府工作报告中首次提到探索科研经费政策“包干制”理念;2021年7月国务院颁发的《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(国办发〔2021〕32号)探索进一步下放经费自主权并放开经费“包干制”适用范围。相关主管部门先后出台文件落实细化相关规定(主要政策变化见表1),不少文件中还明确要求各高校应尽快制定相应配套政策制度。

表1 改革前与改革后相关政策内容变化

项目	2021年改革前内容	2021年改革后内容
支出范围	分为直接费用和间接费用。直接费用包括设备费、材料费、测试化验加工费、劳务费等十余项,间接费用包括学校管理费、课题组绩效支出等	分为直接经费和间接经费。直接经费精简为设备费、业务费、劳务费3项;间接经费包括学校管理费和课题组绩效支出等
比例控制	直接费用无比例限制。间接费用实行超额递减比例提取,其中自科基金最高的不超过20%;社科基金最高的不超过30%	直接费用无比例限制。间接费用实行超额递减比例提取,最高的情况可达总经费的60%
预算调剂	预算一经批准,一般不予调整,若确需调整须履行相关审批程序	除增加经费之外的预算调剂权全部下放给项目承担单位,除设备费调整之外的预算调剂权全部下放给项目负责人
结余资金	项目结题验收后,结余资金2年内留归项目责任单位统筹使用,2年后仍未使用完的,按规定渠道收回	项目通过审核验收后,结余资金由项目责任单位统筹安排,优先考虑原项目团队科研需求
“包干制”	在自科基金少数项目中进行探索	扩大经费“包干制”范围,在人才类和基础研究类科研项目中推行经费“包干制”,并鼓励有关部门机构开展经费“包干制”试点
支出管理	全面实行银行卡支付制度,实现零现金支付方式,相关票据必须有明细清单等证明资料	项目责任单位应当严格执行国家有关支出管理制度。对应当实行“公务卡”结算的支出按相关规定执行,劳务费支出原则上应当通过银行转账方式结算

从以上政策变化的梳理来看,我国新一轮的高校科研经费管理改革从2018年开始启动,2021年出台的系列政策是本轮改革的高潮。主要的变化趋势及表现出的改革逻辑可归纳为三个方面,一是简政放权,赋予科研人员更大权限;二是提高

效率,减轻科研人员经费报销负担;三是创新机制,重视“人”的价值,激励科研人员干事创业。这是高校作为科研项目承担单位所面临的新形势,同时也是其自身进行科研经费制度变革的动因与追求目标。

3 新形势下高校科研经费管理面临的难题

如前所述,在科研经费管理领域出现一系列变革的新形势下,各高校不得不考虑如何跟上改革步伐,最大限度吸收政策红利,赢得发展先机。然而,因科研活动的特殊性,管理人员、科研人员思想认识存在偏差,高校科研监督评价体系不完善,新旧政策交替,各高校科研经费管理制度设计都不同程度面临一些共性的难题,主要表现为以下几方面。

3.1 高校内部管理职能分工与协作问题

高校内部负责科研项目与经费管理的部门主要有科技处(社科处)、财务处、人事处、资产管理处、审计和纪检部门。理论上各部门各司其职就能协同将科研工作管理好、科研经费使用好,但实际上相关管理部门职能分工并不清晰且不尽合理,一是认识上的误差,高校内部普遍认为科研经费管理工作就是科研管理部门的职责,其他部门都是配角,做好若干辅助工作即可;二是各部门之间缺乏沟通与联动,科研经费使用和管理存在信息不对称现象,导致一些漏洞的存在以及经费使用失范行为的发生。近年来,审计发现的科研经费管理问题触目惊心,究其原因,是财务治理结构失效,未形成各责任主体各负其责、相互支撑的局面,出了问题各部门又相互推诿^[4]。如何通过新一轮的制度设计从源头上避免上述现象,是高校面临的现实问题。

3.2 科研活动多样性与管理单一化问题

高校科研项目种类繁多。从学科分类角度,有自然科学类和人文社会科学类;从资金来源角度,有政府拨款的纵向科研课题与企事业单位委托的横向课题;从科研项目主管部门级别角度,有校级课题、厅局级课题、省部级课题以及国家级课题。科研活动种类、级别不同,其经费使用和管理的方式与要求也有所区别,高校要对科研经费实现科学化、精细化管理,应构建起分类管理机制,对不同类型的科研经费出台差异化政策。事实上,因为自科与社科、纵向与横向、不同级别的项目都是主管部门或者委托方按照各自科研目的、特点的不同针对性颁布了各自不同的经费管理办法,高校要分析、整合这些政策文件并制定出自己的既科学且精细化的制度文件,非常考验高校管理部门的能力与智慧。

3.3 经费管理自主权的“接”“管”“用”问题

在科技领域“放管服”改革推向深入的背景下,高校科研经费管理和使用自主权不断增大,这意味着高校肩负的责任与压力也在增大。一方面,需要思考如何构建科研经费使用和监督检查机制以确保中央下放的权力接得住、管得好。例如,原先需要层层审批的预算调剂,现在绝大部分下放给科研人员,那么如何确保科研人员知行合一、自觉自律、合理合法使用经费,而不是随意调整以套取科研经费?再如,结题后结余资金供高校统筹使用,优先原课题团队使用,项目主管单位不再收回,如此,高校如何平衡资金使用的公平与效率问题?另一方面,如何真正领会中央及各主管部门的经费管理与使用自主权下放的目的,用好“下放”的权,通过内部制度优化与创新来调动科研人员创新活力,提升高校科技原创力,产出更高质量的科技成果,这是各高校必须思考的更深层次问题。

3.4 项目经费“包干制”范围界定及管理问题

对于项目经费“包干制”,目前主要有三种形式。一是纵向课题中的人才类项目以及基础理论研究项目等若干类别;二是企事业单位委托资助的横向课题经费;三是科研课题中有开支标准的、难以取得票据的部分可适用“包干制”,如差旅费,可按天数进行补贴。“包干制”实行的初衷在于减除烦苛,创新管理方式,给科研人员松绑,但《国家社科基金项目资金管理办法》和教育部《哲学社会科学繁荣计划专项资金管理办法》等管理办法对于什么项目适用“包干制”经费管理办法并没有明确规定,同时对于绩效开支比例没有上限规定,此外,对于“包干制”项目经费“管不管”“如何管”,哪些项目“能包”哪些项目“不能包”,绩效分配如何做到合理合规等,也没有明确的指导意见,高校只能摸着石头过河,渐进决策。

4 新形势下高校科研经费管理制度优化的路径

高校科研经费管理政策的变革与更新,有两方面的动因,一是现实因素,二是上级部门要求。要实现国家对科研经费管理改革思路落地、落实,产生实效,高校可以从以下几个方面努力,逐步实现对科研经费的科学化、规范化管理。

4.1 捋顺职责权限,完善治理结构

各高校在科研管理文件和制度中应明确内部

职能分工,科研管理部门以及财务处、审计处、监察处、项目所在二级单位、项目负责人等都应有各自明确而具体的职责及权限。科技处(社科处)主要负责科研项目、成果管理等方面的业务,财务处负责科研经费的财务支出和会计核算业务,资产管理部门负责科研实验设备的购买、审批等,审计和纪检部门主要负责经费的审计验收和监督。各部门在科研经费申报、使用、管理与监督的过程中,各司其职、协同合作,共同为科研人员提供专业化的科研经费管理服务。同时,应加强高校科研信息一体化建设,将过去分属于各职能部门的系统对接起来,让科研信息和经费信息在系统中自由有序流动,既减少相关信息的重复填报及线下文件流转的不便,还能通过信息的共建共享最终实现各职能部门的协同管理。第三是从人员方面入手,可加强科研管理、财务、审计等部门人员的科研管理业务知识、财务知识方面的培训,使各部门人员对科研和科研经费全生命周期管理有全面的认识。

4.2 建构经费类别区分机制,实现分级分类管理

每一类科研都有自己的特征和规律,在科研活动越来越丰富和多样化的今天,要实现经费管理的精细化,必须构建起项目的区分机制,实现分级分类管理。(1)区分社会科学与自然科学。社会科学绝大多数的投入和成本在于人力智力投入,以及部分社会调查和资料的收集,主要产生差旅、会议、印刷、数据采集等费用。而自然科学主要在实验室进行实验和观察,对于实验场地、设备、试剂、材料等需求比较大。因此科研经费管理应对这两类科研活动在支出范围和要求等方面做一定的区分。(2)区分纵向科研和横向科研。纵向科研是各级科研主管部门发布的各类科技计划项目、科研基地建设项目,以及政府间重点专项和战略性重点专项经费,一般是基础类研究,科研失败的风险大,科研经费管理要以鼓励创新、允许失败为导向,营造一个相对宽松的科研环境^[5];而横向科研经费是指企事业单位委托高校教师从事某一具体科研业务而提供的资金支持,这部分科研经费管理的重点在明晰产权,加强资产管理,防止国有资产的流失。(3)区分不同级别的项目,对于相对高级别的项目,比如国家自然科学基金和社科基金,相关部门较重视,制定了比较详细的管理制度,高校只需将相关管理规定细化。而对级别较低或资助立项量少的项目,如厅局级、地市级项

目,主管部门一般没有自己的管理办法,可以采取更为灵活的管理政策和措施,对于科研经费的列支范围、各支出项目的比例控制等不能简单套用高级别科研项目的标准^[6]。

4.3 增强经费使用自主权,引入诚信及监督机制

近年中央在科研经费管理领域频频出台新政策、新办法,权力下放的同时加强监管,让科研人员在柔性管理中感受到尊严与人文关怀。高校应将科研人员视为具有理性行为能力的个体,大胆将相关经费管理和使用权限放下去3/4,如可根据研究实际需要,自主支配经费并调剂预算,自主发放科研绩效以及其他劳务费等。与此同时,通过优化政策制度规定,完善科研经费使用诚信机制及监管惩处机制。打好这记组合拳,确保科研项目主管部门下放的权力接得住、管得好。

4.3.1 引入承诺以及诚信管理机制

第一,为每位科研人员建立信用档案,作为其申报项目、经费报销简易程度、承担相关评审评估工作的依据;第二,加强科研诚信教育,将科研诚信教育纳入师德师风教育,一方面树典型,宣传治学典范和明德楷模,另一方面进行案例警示教育,共同引导科研人员树立正确的科研道德观并加强自身科学道德修养;第三,要推进科研诚信信息化平台建设,运用大数据等信息技术建立科研诚信数据库,把科研诚信纳入教师的选聘、年度考核、职称晋升、评优评奖之中,对有失信行为的教师实行“一票否决制”。

4.3.2 构建内外结合的监督机制

其一,高校可将科研经费内部审计工作常态化,审计和财务、纪检等部门加强信息共享,对资金流向进行实时监控,同时与社会审计联合起来,加强会计师事务所、校外财务专家等外部审计力量,对于经费使用问题的苗头,能早发现、早制止、早预防。其二,力争做到财务信息公开,公开范围包括立项经费进账、支出、结算、审计信息等,主动接受社会监督,吸入更多力量到科研经费的监管主体中来^[7]。其三,加强高校问责惩处机制建设,对经费使用不端行为要及时督促整改,并将涉案机构和人员记入诚信档案,建立黑名单,同时还要针对套取资金的现象给予严厉的惩戒。

4.4 完善和细化项目经费“包干制”管理办法

事实上,科研项目经费“包干制”能否走向成熟与科学,与前述提及的监督机制、诚信体系以及

信息公开机制密不可分,同时,还离不开完善而操作性强的“包干制”实施细则。对于高校来说,“包干制”并不是“一包了之”,而应为科研人员经费“包干制”的实施提供必要的条件保障和政策支持,这就要在国家相关制度文件指导下,根据高校自身实际,对“包干制”经费管理制度进行科学而具体的设计。首先,高校应清醒认识到,科研经费“包干制”并不代表可以“全包”或者“随意包”,而应该明确哪些项目适合包干,哪些项目不适合包干,制定相应标准,不搞“一刀切”^[8]。如横向课题经费可以实行“包干制”,而纵向经费只能遴选部分项目试行“包干制”;差旅会议费可以实行“包干制”,培训费可以执行“包干制”,而设备费不适合“包干制”;诚信值高的研究人员适合“包干制”,诚信值低的科研人员谨慎使用“包干制”。其次,“包干制”的权责关系应明确清晰。项目负责人理应是第一责任人。此外,还应明确财务的审核责任、纪检和审计的监督责任以及科研管理部门的指导与考核责任。再次,“包干制”不是一包百包,而是有明确的开支范围以及负面清单,对于不能开支的经费以及不能出现的行为列出负面清单,由项目负责人签署存档,一旦出现负面清单中的开支或行为,将受到严厉的惩罚。

5 结语

新形势下,高校科研经费管理面临一些新的

问题,高校要在尊重学术规律的前提下,适应科研实践和管理实践的变化,抓住制度变革的历史机遇,顺势理顺内部管理体制,不断开拓创新,用科学、现代的管理理念,大胆破除束缚发展的体制机制障碍,进一步释放科研活力,提升管理效力,使国家和社会对高校的科研经费投入产出最大收益,同时提升高校自身科研能力与水平,在“双一流”科研建设中交出满意答卷。

参考文献:

- [1] 李燕萍,吴绍棠,郜斐,等.改革开放以来我国科研经费管理政策的变迁、评介与走向——基于政策文本的内容分析[J].科学学研究,2009(27):1441-1447.
- [2] 张玉军,张娟.科研经费管理制度的改革路径与政策规范[J].农业经济管理研究,2016(2):44-48.
- [3] 盛明科.国家科研经费管理政策的演进逻辑与未来走向——以国家创新治理现代化为视角[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2018(31):81-87.
- [4] 卿文洁,卿晨.新形势下高校科研经费管理探析[J].邵阳学院学报,2018(1):101-108.
- [5] 周忠民.论我国科技事权划分与科技支出管理[J].湖南财政经济学院学报,2015(5):70-75.
- [6] 卿文洁.我国高校科研经费管理制度优化研究[J].湖南财政经济学院学报,2017(3):108-114.
- [7] 刘正兵,马预立.论国外高校科研经费监管对我国的启示[J].济南职业学院学报,2017(2):52-54.
- [8] 张天柱.高校科研经费“包干制”改革:存在问题、适用范围及主要举措[J].商业会计,2020(21):108-110.

Study on the Optimization of Research Funding Management System in Higher Education Institutions in the New Situation

LIU Bihua

(Department of Social Sciences, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: Research funding management in higher education institutions is facing a new situation after the recent release of new policies on research funding management. This study analyzes the possible difficulties they face when reconstructing their funding management systems and proposes the following optimizations, namely, building a sound governance structure with clear identification of responsibility and authority, setting up mechanisms for funding classification and hierarchical management, introducing a integrity-supervision mechanism for more flexibility in the use of funds, as well as improving and refining the “lump sum system” adopted in managing funding for research projects.

Keywords: new situation; research funding in higher education institutions; system optimization

(责任校对 朱春花)