

中央级科学事业单位项目库建设的几点思考

李力¹, 寇丽梅²

(1. 中国工程院战略咨询中心, 北京 100088; 2. 中国农业科学院财务局, 北京 100081)

摘要 项目支出是部门预算的主体, 项目库是项目支出管理的基础。目前部分中央级科学事业单位项目库建设中仍存在顶层设计不足、支出标准体系不健全、项目库清理不及时等问题, 问题产生的原因主要是单位站位不够高、预算安排不够科学和项目库管理不够严格。文章针对存在的问题和产生原因, 提出项目库建设应遵循规划引领、零基预算、滚动管理的原则, 并就进一步加强中央级科学事业单位项目库建设提出具体建议。

关键词 中央级科学事业单位 项目库 部门预算 管理

项目支出是部门预算的主体, 项目库是项目支出管理的基础。2002年开始, 中央本级逐步构建了以项目库管理为基础的项目支出预算管理, 尤其是2016年《财政部关于进一步做实中央部门预算项目库的意见》(财预〔2016〕54号)印发以来, 财政部、中央部门和所属预算单位均建立了项目库。中央级科学事业单位项目库的建设不但有助于保证单位预算的完整性, 提高预算的科学合理性, 更有助于优化单位资源配置, 实现单位的战略规划。文章从现阶段中央级科学事业单位项目库建设中存在的问题出发, 分析其原因, 探讨中央级科学事业单位项目库建设的原则, 并提出几点具体建议。

1 项目库建设存在的问题及产生原因

随着项目库的建立和不断完善, 中央级科学事业单位项目支出的科学性、计划性大大增强, 为部门预算管理打下了良好基础。但是, 部分单位项目库建设中仍存在顶层设计不足、支出标准体系不健全、项目库清理不及时等问题。

1.1 项目库顶层设计不足

项目库是落实单位战略规划、争取上级部门各类项目资金, 优化单位资源配置的基础和重要手段, 因此项目库建设应站在国家、行业和单位的高度进行顶层设计、系统谋划、充分论证, 但

目前很多中央级科学事业单位的项目库仅是把单位内各研究团队报送的项目需求简单汇总或组装, 造成入库项目的碎片化和交叉重复, 资源配置效率低, 对学科建设和单位总体发展不利。

1.2 支出定额标准体系建设不完善

项目支出定额标准体系包括财政部门通用标准和预算单位专用标准两部分。中央级科学事业单位项目库建设应重点关注预算单位专用标准。中央级科学事业单位项目一般包括科研类、运转类、基建修购类3种类型的入库项目, 单位应根据实际情况制定专用定额标准体系, 例如运转类项目可以按照面积等计量单位确定定额标准。但目前多数单位都是单独编制每个项目, 并未建立分项目类别的定额标准体系, 造成项目文本编制工作量大, 预算标准不统一, 降低了项目编制和审核效率。

1.3 项目库清理不及时

项目库应采用动态管理机制, 定期进行项目库清理。目前部分中央级科学事业单位只重视项目入库, 不重视项目及时清理, 导致库内项目信息冗余, 项目分类不明确, 项目所处阶段不清晰, 尤其是已完成的项目没有及时清理, 容易造成项目投入的混乱, 也不利于进一步谋划新的项目。

1.4 项目绩效评价体系不完善

项目支出是部门预算的主体, 绝大多数中央

级科学事业单位项目支出投入均已超过基本支出，基本支出主要用于保证单位基本运转，项目支出是保证单位战略规划实现的有效途径。因此应对项目投入进行绩效评价，并将评价结果作为项目预算安排的重要依据。但目前很多单位项目支出绩效评价体系还不完善，存在绩效评价指标设置的科学性、完整性和有效性不足，绩效监控和自评流于形式，绩效评价结果运用不足的问题。

1.5 项目库管理信息化不足

目前中央级科学事业单位虽然已经建立了单位项目库，但是多数单位只是按照预算管理的基本要求建立，仅用于项目预算管理，项目库功能设计比较简单，未能针对单位领导、科研团队、管理部门等多层次用户开发适应的功能，也未能开发完善项目预算、实施、验收、评价等全流程管理的模块。另外，很多单位项目库管理使用范围不够广泛，使用率偏低，未能发挥项目库在单位管理中的基础性作用。

从中央级科学事业单位自身来看，产生以上问题的原因主要有三个方面：一是单位站位不够高，未从国家、行业和单位的高度认识和规划项目库；二是单位预算安排不够科学，未能运用零基预算理念安排项目预算，进而倒逼单位完善项目库；三是单位项目库管理不够严格，项目滚动管理和动态调整，以及运用信息技术加强项目库建设等方面都有待提升。

2 项目库建设的原则

项目库是支撑预算编制和项目管理工作的重要基础，也是推进单位资源优化配置和战略规划实现的重要手段。项目库建设是一个不断完善的过程，既要符合国家预算管理的要求，又要符合单位自身的特点，基于目前项目库存在的问题和原因分析，在具体建设上建议遵循如下原则。

2.1 规划引领，聚焦主责

中央级科学事业单位项目库建设应围绕国家需求、行业发展需要、单位职责任务，从单位战略规划出发，聚焦主责主业，着力加强顶层设计，增强系统谋划，健全项目体系，理清该单位入库项目的分类、支持方向，以及各项目支持内容的边界。

2.2 零基预算，绩效导向

项目设置和预算安排应积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模，同时应与绩效评价挂钩，提高资源配置效率。单位项目设置和预算安排应一切从实际需要出发，在具体预算安排时应逐项审议预算年度内各项费用的内容及其开支标准，结合财力状况，在综合平衡的基础上编制预算，不固化为以往预算安排额度。

2.3 滚动管理，动态调整

中央级科学事业单位项目管理应以项目库为载体实现项目的全周期滚动管理。编制年度部门预算和部门三年滚动规划前，单位应完成项目的储备工作，纳入项目库的项目要填写规范的项目文本，作为项目审核和管理的依据。纳入预算安排的项目，要在项目库中对项目的执行、调剂、结转结余、绩效等信息及时进行更新和维护。纳入预算安排的延续性项目，原则上滚动纳入下年度预算，未纳入预算安排的预算备选项目，可滚动进入以后年度项目库。

3 完善项目库建设的具体建议

3.1 加强顶层设计，做好项目统筹谋划

中央级科学事业单位应紧紧围绕单位战略规划，结合发展现状，聚焦主责主业，做好项目库的顶层设计，变被动汇总为主动谋划，变组装项目为设计项目。按照科研类、运转类、基建修购类3种类型，对入库项目进行分类管理。单位应采用自上而下的项目统筹设计和自下而上的具体项目申报相结合的方式谋划项目，并经专家评审后入库备选。

3.2 科学设置支出定额标准体系

中央级科学事业单位重点应设置预算单位专用标准。设置定额标准体系应实事求是，为零基预算做准备。由于科学研究的不确定性，定额标准并不能覆盖中央级科学事业单位项目支出的所有方面，重点应针对稳定的运转类项目。建立定额标准体系应有利于预算编制和项目评审，提高资金使用效率，例如信息化运维经费应不超过建设经费的一定比例，法律服务可按照常规文本审核、现场咨询服务、单独法律诉讼三部分预算进

行测算编制。同时，支出定额标准体系应根据支持范围、物价等变化定期进行更新。

3.3 定期清理项目库

项目是单位预算管理的基本单元，项目支出预算管理以规范的项目库管理为基础，单位应定期开展项目库清理，实现项目滚动管理。项目库清理，应开展五个方面的工作：一是清理已完成的项目，将已完成项目做好标记；二是清理重复的项目，将项目库中以前年度多次申报同一个内容的多余项目进行清理；三是将不需再进行申报的项目进行清理；四是理清部门主责主业，将项目合并归类，减少交叉重复；五是针对新申请项目，应结合预算评审分类处理，成熟的项目纳入预算安排予以支持，项目预算过高的需压缩预算后予以支持，面向未来事业的项目列为储备项目。

3.4 不断完善绩效评价体系

做好绩效评价体系重点是绩效目标设置和结果运用两个方面。一方面，中央级科学事业单位应针对不同类别的项目设置不同的绩效指标库，保证绩效指标的相对稳定性，促进绩效目标设置更加科学，提高年度绩效目标设置的效率。在具体设置绩效目标时，应遵循完整、匹配、合理、

规范和量化的原则。针对不同类别的项目，可以通过组织项目执行人员、项目管理人员和财务专家参加的研讨会议，清理现有指标，讨论并凝练形成不同类别的项目绩效指标库。另一方面，单位应将绩效评价结果与项目库入库和预算安排有机结合，绩效评价结果优良的，应结合项目下一步研究规划加大或稳定给予支持，绩效评价中差的，应深入分析原因，减少或停止未来的支持，健全项目支持和退出机制。

3.5 运用信息技术支撑项目库管理

运用信息技术做好项目库建设，可以更好地支撑项目管理。在完善项目库管理信息化上，主要应以用户功能为核心，在现有库上不断完善。在用户功能上，应以充分调研为前提，调研单位领导、科研团队、不同部门等多层次用户的需求，同时要满足科研项目管理、预算申报等外部信息需求，综合分析设计单位项目库，并在项目库设计过程中秉持便利智能的原则，设计功能应直观便利，数据信息可穿透查询，项目申报、实施、验收管理相关材料智能生成，让项目库逐渐成为单位项目管理的必要工具，提升单位项目管理的质量和效率。

参考文献

- [1] 刘彦博. 中国部门预算改革研究 [博士论文]. 北京: 中国财政科学研究院, 2010.
- [2] 周瑜琛. 基于滚动预算的高校预算项目库建设研究. 会计之友, 2018 (24): 74-78.
- [3] 财政部. 关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的通知. (2015-05-18) [2022-03-01] <http://www.mof.gov.cn>.

SOME THOUGHTS ON THE CONSTRUCTION OF THE PROJECT DATABASE IN THE NATIONAL SCIENTIFIC INSTITUTES

Li Li¹, Kou Limei²

(1. Center for Strategic Studies, Chinese Academy of Engineering, Beijing 100088, China;

2. Department of Finance, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract Project expenditure is the main body of the departmental budget, and the project database is the basis of project expenditure management. At present, there are still problems such as insufficient top-level design, unsound expenditure standard system, and untimely clean-up of the project database in the national scientific institutes in the construction of the project database. The main reasons for the problems are that the management level in scientific institutes are not high, the budget arrangement is not scientific and the project database management is not strict. In view of the existing problems and causes, this paper proposes that the construction of the project database should follow the principles of planning guidance, zero-based budgeting, and rolling management, and

puts forward specific suggestions on further strengthening the construction of the project database in the national scientific institutes.

Keywords the national scientific institutes; project database; departmental budget; management

·征订启示·

欢迎订阅《中国农业资源与区划》

《中国农业资源与区划》杂志(月刊)是中国农业科学院农业资源与农业区划研究所、中国农业资源与区划学会联合主办的指导性与学术性相结合的综合性刊物,主要宣传农业资源开发利用与保护治理、农业计划、农业发展规划、农业投资规划、农村区域开发、商品粮基地建设等方面的方针政策;介绍农业资源调查、农业区划、区域规划、区域开发、农村产业结构调整、农村经济发展战略研究、持续农业等方面的经验、成果和国外动态,以及新技术、新方法的应用,探讨市场经济发展和运行机制与农业计划、农业资源区划的关系和影响,推动农业计划和农业资源区划学术理论发展,普及有关基础知识。本刊面向从事农业资源调查和区划、农业发展计划、规划的干部、科技人员、大专院校师生及广大农村干部。

《中国农业资源与区划》杂志为月刊、国内外公开发行,大16开本。每册定价40.00元,全年每套480.00元。

地址:北京市海淀区中关村南大街12号中国农业科学院农业资源与农业区划研究所 邮编:100081

订阅款只接受银行汇款

开户行:农行北京北下关支行

行号:103100005063 账号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

请在附言中标注“订刊款+单位名称”

汇款后请尽快与编辑部联系登记发票抬头、纳税人识别号、发票邮寄等信息。

联系电话:010-82109628,张老师(期刊订阅)

传真:010-82108697

Email:quhuabjb@caas.cn

邮发代号:2 - 732

投稿网址:www.cjarrp.com

微信公众号:cjarrp