

中央科学事业单位进一步加强科研经费管理措施的探讨

李力¹, 刘瀛弢², 詹志浩¹

(1. 中国工程院战略咨询中心, 北京 100088; 2. 农业农村部工程建设服务中心, 北京 100081)

摘要 党的十八大以来, 国家通过改革完善中央财政科研经费管理、支持科研院所改革发展等一系列政策措施, 持续加大科研投入, 不断改善科研条件, 有力推动了我国科技强国建设。随着科技体制改革的深入, 更需要落实好相关政策, 在优化科技经费支出结构、完善科研评价激励机制等方面下功夫, 以更好提升科研经费的使用效率, 激发科研机构和科研人员的创新活力。文章以中央科学事业单位为着眼点, 探讨科技体制改革深入发展阶段, 如何落实中央政策, 履行科研管理职责, 进一步加强科研经费管理力度, 促进科技研发力量蓬勃向上。

关键词 中央科学事业单位 科技经费管理 落实 措施 成效

党的十八大以来, 我国财政科学技术支出年均增长率达到10%, 中央财政科学技术支出总计2.58万亿元。为推动科技体制改革, 推动我国科技发展, 国家在加大科技投入的同时, 通过改革完善中央财政科研经费管理、支持科研院所改革发展等一系列优化科研经费管理的措施, 有力推动了我国科技强国建设。随着科技体制改革的深入推进, 科研单位在落实相关政策同时, 要着力在优化科技经费支出结构、完善科研评价激励机制等方面下功夫, 提升科研经费的使用效率, 激发科研机构和科研人员的创新活力。

1 “放管服”改革科技经费管理新要求

作为国家科技发展的主要力量, 中央科学事业单位无论是在事业单位体制改革、科技经费投入、项目管理和经费管理、重点实验室设立、科研仪器设备等系列改革措施中, 是实实在在的受益者。同时随着中央科技经费管理“放管服”的改革要求, 也对项目承担单位提出了新的管理要求。

1.1 促进了中央科学事业单位取得新成绩

2014年中央印发《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》(国发

[2014] 64号)文件、重构体系、优化整合、盘活资金等, 科技经费结构进一步优化, 在建立健全竞争性经费支持相协调的投入机制的同时, 对中央级科研院所加大了稳定支持经费投入, 建立了在基本运行、自主选题研究、科研条件建设等方面的机制, 促进中央科研单位改革, 集中力量办大事。同时, 在中央财政本级支出中, “科学技术支出”已成为第三大支出。为保障科技体制改革到位, 国家还通过税收优惠、政府采购、资产管理等政策大力支持科技创新, 促进科技经济有机结合。在这种全方位的科技体制改革下, 科研力量蓬勃发展, 科技成果如雨后春笋, 正如2022年6月6日“中国这十年我国工程科技事业取得历史性成就”发布会上, 中国工程院院长李晓红介绍: “党的十八大以来, 我国建成一大批世界级工程, 突破一系列重大关键技术, 工程科技事业取得历史性成就, 为经济社会发展发挥了重要支撑引领作用”。

1.2 对科研经费管理提出的新要求

2016年5月习近平总书记在全国科技创新大会重要讲话中指出“要着力改革和创新科研经费使用和管理方式, 让经费为人的创造性活动服务, 而不能让人的创造性活动为经费服务”。李克强总

理提出“要以体制机制改革激发科技创新活力,推进科技领域简政放权,放管结合,优化服务改革”。随即针对科研项目和资金管理不够完善、一些改革措施落实不到位等问题,中央提出以“放管服”为主线,深化中央财政科研项目资金管理改革。

特别聚焦高校、科研院所和科研人员关心的突出问题,着力激发创新创造活力,从“放、管、服、落”四个方面提出了务实管用、细化落地的政策措施。如中办、国办《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(科技界简称“50号文”)、《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(简称“25号”)、《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》(国办发〔2018〕127号)、《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(简称“32号文”)等。这系列的大动作中,对中央科研院所提出的两个方面的改革要求:一是在“管”的方面,强调依法理财规范管理,确保单位“接得住,管得好”,真正地在科技经费管理中履行法人责任;二是在“服”的方面,注重做好“加减法”,作为一个法人单位,为科技管理“加码”、为科研人员“减负”、为科技发展“增效”^[1-4]。

2 “放管服”改革中科技经费管理现状

科研经费管理改革的简政放权、放管结合、优化服务是一项立体工程,要达到“放管服”的目的和效果,必须做到“三管齐下”缺一不可。只有提高管理与服务融合的水平,以服务来贯通放与管,才能形成放管结合,充满活力的科研生态。作者参加了2021年中央五部委科研项目经费管理问题情况调研,同时作为中央高端智库单位的经费专管员,在组织省部级项目专项经费监管的同时,承担项目经费核算。通过调研发现,中央科研院所都已根据实际情况建立了科研项目经费内部管理制度;经费管理权限下放也都落在实处;各单位根据承担科研项目的实际情况进行了服务方式创新。但在实际的科技经费管理中,仍有部分科研人员反映重物轻人,科研人员劳动投入没有得到充分体现;预算编制和调剂不好把握;

科研项目经费不好用,报销也难;同时在项目经费日常管理中发现,预算执行率普遍降低等问题。

2.1 科研项目资金“重物轻人”

在2021年五部委就科技经费管理集中调研中,科研人员普遍反映的一个问题是认为“劳动投入没有得到充分体现”。在里瑟琦科教观察平台2022年7月26日公布的“我国科研人员薪酬分析”一文中显示,“科研人员对自身收入的自评情况”问卷调查结果是,“认为自身收入达到社会上层、中上层和中层的比例为41.8%,认为自身收入达到中下层和下层的比例为46.9%,说明接近半数的科研人员对自身收入水平并不满意”^[5]。在项目经费日常管理工作中,发现为提高科研人员绩效,部分科研单位采取了在财政拨款项目中支出智力补偿金等名目的费用,有些甚至采取提留或直接支出绩效奖金。

2.2 任务与预算“两张皮”

在贯彻落实“放管服”政策时,科研院所积极简化相关程序,逐步增大科研人员对经费管理的自主权。科研经费管理权限在预算编制、间接经费、预算调整、结余资金以及“包干制”等环节和流程上都根据单位实际情况进行了政策配套和落实。但调研中科研人员仍然提出了“预算编制和调剂不好把握”的问题,在日常项目经费预算评审中发现,任务书中预算编制出现了极端现象:一个是“不做预算”的现象,没有说明每个科目后面加金额,或者抄写科目定义后加金额;另一个是详细说明,每个课题罗列的细致预算,甚至到每一趟差旅,太细导致前后数据累加不一致。作为项目管理人员来说,从中发现了研究与经费预算“两张皮”、预算与结题“两张皮”现象逐渐显现。

2.3 科研项目经费不好用、报销难

在各科研单位,科研经费报销难无论是改革前还是现在,“报销难”一直是客观存在的现象。随着总理提出的“打酱油的钱为什么不能打醋”,随着国家管理权限的放,审核检查的减少,随着财务助理在项目中的推行,报销难的呼声有所减少,但仍有科研人员提出报销周期长,手续繁琐;会议、差旅标准更新慢,地区差异没有拉开;为

什么不包干，包干了标准又模糊等。如存在举办国际会议期间酒店、会场的费用标准远超相应规定标准的情况。

2.4 预算执行率降低

随着国家科技经费“放管服”系统政策的出台，各科技专项经费都出台了新的办法，从预算到结题，从管理到使用，特别是下放结余管理权限，在按照2014年国务院办公厅关于进一步盘活财政存量资金的要求，对其他项目的结余资金要全部收回，只对科研项目结余资金做了例外处理，明确不需收回的优惠政策下，说明国家对科技支持的力度。但在调研中发现，结余留用管理在各项目承担单位没有明确，科研人员对留用的认识不统一，从而导致预算执行率走低。笔者团队对部分单位、项目进行了调研，正如《改革开放40周年系列：北京高校科技经费预算执行情况》研究结果，“1993—2016年，在京的部属高校预算执行情况比市属高校好，均保持在60%以上，而市属高校在个别年份的预算执行情况接近40%”。在对某部级社科类专项的预算执行统计显示，2014—2015年项目经费预算执行率82%；2015—2016年项目经费预算执行率68%，期间结余资金可以留用两年；2018—2021年期间项目经费预算执行率85%，针对预算执行差异，同时做进一步分析发现，结余留用影响预算执行，特别是2021年8月以来，预算执行率普遍较低，至2022年7月，2022年立项项目经费预算执行率不到20%，滞后于科研进程时序。在对某中央科研院所调研中提供的数据显示，横向项目经费使用率较高，自主选题研究专项经费执行率低，不到10%。

3 完善科技经费管理服务的建议

3.1 逐步缓解“重物轻人”

国家在科技经费体制改革中，充分发挥单位科技经费改革中体现人员费用的有3个措施：一是劳务费不限比例；二是提高间接费用比重，加大绩效激励力度；三是成果转化现金奖励及税收优惠政策。建议科研单位：一是要结合单位实际情况，制定内部分配的管理办法；内部分配要公开，真正与业绩贡献挂钩；二是处理好合理分摊间接成本和对科研人员激励的关系，绩效支出安排要

与科研人员在项目工作中的实际贡献挂钩^[6]；三是加强科研人员价值观的引导和教育，提升科技创造的力量。

3.2 科研单位加强科技经费管理服务

建议科研单位应充分落实改革提出的服务要求，制定预算编制、调剂的具体细则；单位的科研管理、财务部门应加强对应服务，如统一管理培训科研助理，介入项目组申报流程，增加任务与经费的相关性；进一步提高科研人员对预算编制重要性的认识，简化预算编制不是不做预算，预算编制是与研究需要密不可分，是实现研究目标的经济路线。

3.3 逐步解决科技经费报销难问题

建议科研单位形成科技经费系统管理模式，协调各方管理关系，形成一个简约合理的科技经费管理环境；加强科研助理在科研业务与财务业务的统一管理与培养，形成一只有力的队伍；加强财务报销信息化建设和报销规范标准，提高报销时间效率和有效报销。

3.4 迅速应对，规范管理，加强结余资金管理

随着改革逐稳发展，科研单位在逐步落实完善国家改革政策，要及时了解落实情况，了解措施落地中发现的新问题。针对预算执行率走低的问题，建议科研单位出台结余资金管理办法，调研各类科研项目研究规律，加快大型仪器设备的采购进度；按科研时序了解研究进程，解决结题前集中花钱的问题。

4 结语

随着国家科经费体制改革纵深推进，中央科学事业单位作为国家科研机构的主要力量，聚集着大量代表我国最高水平的学术带头人和研究人员，提高科研经费管理水平，可以让科研经费真正为创造性活动服务，发挥财政资金的政策导向作用和资金效益，从体制和源头上激发和释放科研活力，形成良好的科研创新和攻关氛围。综上所述，中央科研单位需进一步树立科技经费服务于科研的理念，细化经费预算管理、绩效评价、结余资金管理等改革措施，让改革红利落到实处，使科研人员有据可依，心有所依，无后顾之忧，一门心思做科研。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅.《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50号).
- [2] 国务院.《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).
- [3] 国务院办公厅.《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》(国办发〔2018〕127号).
- [4] 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).
- [5] 里瑟琦科教观察.我国科研人员薪酬分析:分配未真正与业绩贡献紧密挂钩(2022年7月26日21:30上海里瑟琦科教观察官方账号).
- [6] 杨楠.改革开放40周年系列:北京高校科技经费预算执行情况.北京教育(高教版),2019(5):4-5.

STUDY ON MEASURES TO FURTHER STRENGTHEN THE MANAGEMENT OF SCIENTIFIC RESEARCH FUNDS IN NATIONAL SCIENTIFIC INSTITUTES

Lili¹, Liu Yingtao², Zhan Zhihao¹

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

2. Center of Engineering and Construction Service, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100081, China)

Abstract Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, through a series of policy documents and reform measures to optimize the management of scientific research funds, such as reforming and improving the management of scientific research funds of the central government and supporting the reform and development of scientific research institutes, our country had continued to increase scientific and technological investment, significantly increased project support, vigorously improved the conditions of scientific and technological hardware, effectively supported scientific and technological breakthroughs, and made solid progress in promoting the construction of a scientific and technological power in China. With the deepening of the reform of the science and technology system, at this stage, what is more needed for scientific research institutes is to thoroughly implement relevant policies, make efforts in optimizing the expenditure structure of science and technology funds, improving the scientific research evaluation incentive mechanism and other aspects related to "production relations", better improve the efficiency of the use of science and research funds, stimulate the creativity and innovation of scientific research institutes and researchers, so as to further enhance the "primary productivity" of science and technology. In this study, with the national science institutes as the focus, we talked about how to implement the central policy, perform the scientific research management responsibilities, further strengthen the management of scientific research funds, and promote the vigorous development of scientific research and development forces in the stage of deepening the reform of the scientific and technological system.

Keywords management of scientific and technological funds of national scientific institutes; implementation; measures; effect