

财政科研项目管理改革相关问题探讨

唐春娥, 张 贺

(机械工业仪器仪表综合技术经济研究所, 北京 100055)

摘要:为实现“以科技强国引领现代化强国建设”目标,国家科研项目的资金投入逐年增加。目前,财政科研项目管理经费管理暴露出了一些问题。为此,从财政科研项目管理经费管理政策的实施现状入手,针对目前的科研经费管理法制化和科学化程度不高以及信息化水平不高等问题现状展开原因分析,并提出改善财政科研经费管理水平与效率的改革建议。

关键词:财政科研项目;科研项目管理;经费管理

中图分类号:G311 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2022)08-0294-04

科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,同时也是保障国家安全的关键。科学技术具有世界性、时代性,是人类共同的财富。近几年,中国出台了系列改革政策,其中多项涉及资金管理、间接费用管理等财务管理方面。

经过调研,各科研院所、高等学校均对中央提出的财政科研项目改革高度重视并作出及时响应,纷纷出台并落实了多项政策办法。财政科研项目改革初见成效,呈现出了“放、管、服”的新气象,科研人员的获得感明显提高。但与此同时也发现了少数财务管理政策在落实的过程中,因种种因素还存在切实的“痛点”和“堵点”。通过总结和分析调研中所发现的问题,针对如何进一步推动政策的落地提出了具体改革建议。

1 财政科研项目经费管理制度及落实情况

高层制度、中层制度和基层制度是目前总结出的财政科研项目经费管理制度体系的三大类^[1]。

高层制度在财政科研项目经费管理制度体系中处于主导地位,具有权威性和指导意义。中层和基层制度应依据高层制度按照国家方针政策指向调整。中层和基层制度的完善,国家的方针政策才能真正落实到位。2018 年国务院办公厅印发了《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的通知》(国办发[2018]127 号),为激发科研人员创新积极性,围绕促进科技成果转化。但在调研、督查中也发现,很多地区和单位不同程度存

在落实不到位的问题,突出表现为没有及时修订科研管理相关制度规定,科技成果转化、薪酬激励、人员流动、科研经费报销等还受到其他相关规定的约束,影响了政策落实效果。

中层制度需要在符合高层制度的前提下,有地区财政科研的理解,并对基层制度有指导意义。与高层制度相比,中层制度在具体的内容上要比高层制度具体一些。在《关于进一步优化国家重点研发计划项目和资金管理的通知》中,科技部、财政部强调要扩大承担单位预算调剂权限,减少信息填报和材料报送。但制度落实并不到位,其中出现的主要问题是部分省市照搬了高层的制度而没有结合当地的实际情况。

基层制度是项目承担单位根据高层制度、中层制度,结合单位实际情况因地制宜的内部管理制度。基层制度往往系统化程度差,适用性差。目前很多单位的基层制度都有待完善,比如劳务费管理制度、科研费用管理制度、薪酬管理制度等。

基于各层面推行政策,当前科研项目经费管理具有 3 个特点。第一,经费来源不同。分别来自高层、中层或基层的经费管理要求不同,因此造成经费在核算环节难度大。第二,周期不固定。不同科研项目对成果研发的要求不同,所需要时间周期不同。有的是几个月,有的是几年。第三,研发人员对经费管理缺乏经验,使用经费不合理。这就造成经费使用后审计难度大。

收稿日期:2022-07-06

作者简介:唐春娥(1980—),女,河北遵化人,机械工业仪器仪表综合技术经济研究所,工程师,硕士,研究方向为项目管理、质量管理、财务管理。

2 现行财政科研经费管理制度存在的主要问题

2.1 项目承接单位重项目申报、轻管理现象广泛

科研项目申请的流程复杂,在项目经费没有下达前各单位和科研人员普遍保持高度重视的态度。在经费下达后,相关人员便松懈下来,对经费的使用情况缺少监管。“重申报,轻管理”的现象在目前的科研项目申报和进展过程中普遍存在。

不难发现,目前的一些项目承接单位缺少经费支出计划,还出现在项目面临审计期限时才到财务部认领科研经费的情况。这种现象严重影响科研项目完成进度,于此同时也可以看到,目前的财政管理部门所下达的资金进度要求,很多科研单位不但不加以重视,还出现购置相同设备等情况,损失了大量的科研经费。

1)项目主要研究单位对参与研究单位的协调能力较弱。目前,大型科研项目一般采用的是一个企事业单位领头作为主要研究单位,多个单位为研究参与者的形式进行。但是可能存在的问题是主要研究单位与参与研究单位之间有效的交流与沟通不充分,项目申请完成后,主要研究单位对参与研究单位的科研进展情况、科研经费支出情况等信息掌握较少,而且缺乏控制,甚至一些科研项目的主要研究单位在审计前仍无法获得相关资金,导致审计主体验收的延误。

2)多项目齐头并进,经费支出管理错杂。项目的责任人通常会有误区是:在符合财务报销规定的前提下,将在同一周期内的多个项目混用,认为报销可以从任一项目经费列支都可以,而没有考虑该项的支出是否属于或真正适合于项目的研究内容。项目周期内经费未能按照起初的预算编制计划执行或混合交叉使用,这将有可能会导致某一项目的实际经费支出项与实际的研究内容不一致,并且同样导致实际的项目进度和预算支出进度、项目预算与项目决算缺乏统一性。

2.2 科学化程度不高,预算监管不规范问题突出

有研究人员认为财政性科研经费管理中存在“预算执行不严格、预算管理不规范、监管过程不到位等情况”^[2]。还有的研究人员认为“财政科研项目经费在使用的过程中缺乏有效的控制,实际使用经费与预决算经费不符”^[3]，“对科研项目经费结余监管不善,结题不结账现象普遍”^[4]。经费预算在开展科研项目过程中,不能充分理解和对照相应管理单位的财务管理制度和规定,经常存在科研项目重复

立项、预算编制不一致、资金来源多、管理散漫等问题。

2.3 实时性和完备性不足,经费管理的信息化进程缓慢

科研事业单位内部管理意识薄弱,重视程度较低。周波^[5]认为要充分发挥信息处理平台的作用,为财政科研项目经费信息化建设创造条件。与此同时,信息化也能够让资源真正得到共享,财务、科研等相关负责人实现信息同步。科研事业单位内部人员缺乏专业知识,需要进行系统的培训。内部控制信息化及制度化建设有待加强。具体表现是内部相关责任追究体系有待完善,责任主体往往不明确。

3 现存问题的原因分析

3.1 法治化程度不高,行政化思维强烈

李海楠^[6]认为,目前缺少一部关于科研项目立项和审批、经费使用以及监管制度的法律法规和制度约束。此后,张怡等^[7]指出,目前还没有出现针对于科研项目经费的法律法规。科研项目经费管理主要以财政部、科技部等部门的规范性文件、高等院校内部的财务管理办法以及科研项目设立机构的规定等为依据。由于以上情况引起科研人员和管理人员对国家科研经费的法制意识不够以及对科研经费如何使用的认知水平不高。

3.2 经费预算体制不尽合理,执行效果欠佳

通常情况下,经费预算制定小组由项目负责人和成员组成,其中,成员人选根据实际需求决定。虽然项目成员在研究领域内具有较高的专业水平,但是有关所涉项目资金预算编制的知识在理解和关注方面都有限;财务人员不熟悉科研工作的特点和风险点,无法提供专业意见支持科研项目资金的使用和分配。此外,科研生产过程中会存在一些避免不了的不确定性因素,而这些因素都会影响科研项目经费预算编制的科学性、规范性和合理性。尤其在项目下发与申报截止时间较短的情况下,没有针对项目实际需求开展预算有效的调研与论证,并且财务预算审核人员更加关注的是所编制材料的审核程序而不是参与申报项目预算编制的全过程。此外申报审批后,财政资助资金的拨款到账日期通常晚于初始项目预算编制的实施周期,因此为了实现财务支出进度的平衡,期中或期末集中花钱的现象时有发生,综上述情况都不可避免地造成期初预算与最终支出的严重脱节、项目资金执行效率低下等问题。例如,一些科研项目的间接成本仅由项目负

责人的经验比例决定。再比如,文件中明确规定了项目资金的分类。由于财务人员不了解政策文件,错误地将办公耗材的支出归类为材料成本支出。这样的预算违背了目标的相关性,也为以后科研项目的实施和审计埋下了隐患。

3.3 信息化水平不高,内部制度有待完善

目前现有的信息化平台能够完成大部分项目的申报和项目结题工作,特别是项目的申报这一环节,项目的线上入库做到了统一和透明化管理,尽最大可能减少科研工作者在此环节所花费的时间。目前落实各个项目的具体机构单位,基本都具备自己的会计核算和相应的资产管理平台,但依然存在一些管理上的不足,没有结合各个课题的特点与差异实现差异化的管理,已有的科研业务与相关财务平台还不能实现对项目的具体实施进度的掌握和对经费支出的监管,长此以往,项目负责人对各自负责的课题的经费支出不能很好地把控,财务部门也不能及时了解科研业务的进度,导致双方存在信息的滞后。若课题承担单位或负责人同时进行多个科研项目,双方因信息差而存在的问题容易导致项目进展混乱,项目验收前突然不知所措,对科研项目的顺利进行具有不利的影响。

4 加强财政科研项目经费管理的对策建议

4.1 培养和增强科研人员的法律责任意识

科研经费的日常使用及管理可能并不如科研工作者日常所认为的那样,很多人认为科研经费是自己所属团队通过辛勤的努力所获得的,所属团队理所应当有如何使用项目经费的决定权。这种认知是极其不正当的,无论何种类型的项目经费,都是相关单位的业务经费,必须按照机构中相关的管理办法使用,没有人能够存在特权违规使用。

科研经费的使用不当对科研进展以及经费的支出监管部门都有较大的危害,为了使科研工作者的法律意识得到进一步提高,相关的部门应该对科技工作者特别是项目负责人普及关于经费使用的法律知识,从而提高科研经费的利用率。

4.2 完善预算申报管理体系,强化经费报销流程管理

科技强国引领下的新时期,传统的财政科研项目管理方法难以应对新的挑战,特别是课题申报的预算管理体系,亟须修订与完善。首先,以合理安排课题经费为切入点,项目与课题负责人树立科学的成本把控观念,明确各项经费实施细则,强化资

源节约意识,起好模范带头作用。其次,统筹规划经费进度与实施成本,制定科研经费监督检查计划,优化项目经费执行效率。最后,采取同行评议手段,对申报预算进行查漏补缺,实现多元化的预算申报管理体系,全面提高科研课题经费预算管理的合理性与有效性。

在完善预算申报管理体系的基础上,还需要对经费报销流程管理进行科学合理的强化,提高科研财政项目的管理质量。一方面,要划分好单位与部门之间的职责,严格把控经费的认领流程,健全科研经费报销流程;另一方面,项目负责人与课题负责人统筹协力,项目负责人对课题项目经费的报销具有审批权并对项目报销的真实性、合法性负责。课题负责人负责审批科研成员的经费报销,其自身由两位以上相关部门负责人进行审核监督,从而达到科研经费审批监督相辅相成的关系,提升管理效力。

4.3 夯实科研财政管理基础,提升财政信息化服务水平

为更好实现整个项目周期内实现财政管理,秉持着“打铁必须自身硬”的理念,相关财务人员需要不断学习提高自身的专业素养,精通自身专业,熟悉领域业务,善于沟通交流,贯通财务管理细分领域的专业壁垒,从而成为科研财政管理的复合型人才。同时,加强信息化系统建设,构建单位信息化平台,将相关科研信息录入平台系统,从而实现科研管理信息的共享与可视化,化被动为主动地监控项目经费,预警财政风险,实现科研项目生命周期中经费的全信息化处理。

参考文献

- [1] 韦善宁,蒋琳玲.对完善财政科研项目经费管理制度体系的思考[J].财会月刊,2020(18):106-114.
- [2] 王秀云,王红,张园,等.财政性科研经费管理之改进思考[J].财会月刊,2013(7):82-83.
- [3] 刘娟娟.地方性综合大学科研经费管理现状及对策研究[J].技术与创新管理,2011(4):328-331.
- [4] 王江.采用修正的权责发生制,完善高校科研经费管理[J].财会月刊,2012(12):79-81.
- [5] 周波.浅析事业单位科研经费管理:以中央财政科技计划项目为例[J].财政监督,2022(8):89-93.
- [6] 李海楠.规范高校科研经费需强化顶层制度设计[N].中国经济时报,2014-10-22(001).
- [7] 张怡,廖呈钱.社会科学科研经费管理法律规制研究[J].经济论坛,2017(12):203-214.

**Discussion on the Problems Related to Financial Scientific Research
Projects Management and Reform**

TANG Chune, ZHANG He

(Instrumentation Technology and Economy Institute, Beijing 100055, China)

Abstract: In order to achieve the goal of “leading the construction of a modern and powerful country with strong science and technology”, the capital investment of scientific research projects in China has increased year by year. At present, some problems have been exposed in the management of financial research projects. Based on this, the current situation of the implementation of the financial research project fund management policy is discussed, the reform suggestions are put forward to improve the level and efficiency of the financial research fund management, in the face of the current lack of legalization, low degree of scientization and low level of informatization in the management of scientific research funds.

Keywords: financial research project; scientific research project management; funds management