

高校科研经费科学化管 理问题思考

李德生

(河海大学(常州校区)财务部 江苏常州 213022)

【摘要】随着国家“科技强国”战略的实施,国家对高校的科研经费投入急速增长,但科研经费大量流失已经成为不争的事实,严重影响了高校科研工作的可持续发展。本文尝试分析高校科研经费管理不规范的原因,并提出在科研制度建设上遵循科学态度,坚持实事求是,落实管理责任,维护各方合法利益,做到国家、项目单位、个人三者在“责、权、利”上的有机统一,实现科研经费管理的“长治久安”。

【关键词】高校科研经费 科学化管 理

一、高校科研经费的管理及研究现状

“十一五”以来,中央科技经费的财政投入每年以20%以上的速度增长,2009年达1 521亿元,各地方财政的投入在2009年总和已经超过中央的直接投入,全国财政科技支出年均增长25.5%，“十二五”期间国家科技研发经费投入占GDP的比例将达到2.2%。

高校作为国家重要的科研基地,其研究领域不断扩展,科研经费迅猛增加。然而,在科研经费节节攀升的背景下,经费管理中的矛盾和问题日渐凸显,集中反映为随意扩大开支范围、以假发票假业务套取资金、假委托转移资金、未执行政府采购、未经批准调整预算、年终突击花钱等,此类违规情况在审计署的相关审计结论中均能得到印证。

中国科协的一次调查也显示,我国目前的科研资金用于项目本身仅占40%左右,大量科研经费流失在项目之外。同时,随着我国对科研投入的逐步增加,各类媒体对科研经费的负面评价也逐渐增多,“以课题为幌子,发科研经费的财”已不再是极端的个案。在2007年的两会上,全国政协委员陶建华就提出警惕科研经费“突击花钱”的现象。在2012年的两会上,俞金尧、黄建中两位委员更是强烈呼吁,要加强对科研经费的科学管理,加大监管力度,防止腐败发生。因此,科学管理科研经费,事关科技强国的重大战略,对崇尚科研精神、维护学校声誉、促进高校科研工作健康可持续发展等意义重大。

近几年,有关高校科研经费规范化管理方面的学术研究十分活跃,提出了诸如科研管理制度不完善、项目与经费管理脱节、预算不科学、结项不结账、绩效考核不健全等方面的问题及解决对策,为进一步强化高校科研经费管理提供了重要的理论依据。笔者尝试以旁观者的角度分析高校科研经费的科学化管理问题,希望能对现有研究结论有所补充。

二、科研经费管理不规范的原因

当前,高校科研经费使用过程中出现的违规甚至违法现

象,形式多种多样。笔者认为,根本原因是制度设计上的缺失,主要表现为科研经费管理中各方的责、权、利界定不清晰,利益保障及违规问责机制落实不到位等。现笔者分析如下:

1. 科研人员的智力报酬得不到合理保障。人是科研活动中最积极、最能动的因素,科研工作者在科学研究中投入了大量的智力劳动,理应得到应有的利益补偿,但现有科研经费管理制度中均未有明确列支条款。

目前统领高校科研经费的管理办法主要有:《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》、《国家社会科学基金项目经费管理办法》、《国家重点基础研究发展计划(973计划)专项经费管理办法》、《国家科技支撑计划专项经费管理办法》、《国家高技术研究发展计划(863计划)专项经费管理办法》、《公益性行业科研专项经费管理试行办法》、《关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》、《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》等。这些制度共同为国家科技项目的实施绘制出了一幅经费管理的政策“图谱”,省部级以下单位的科研经费管理办法大都参照上述办法制定。

纵观以上办法可以发现,在“经费开支范围”中基本都回避了对科研人员工资性支出的保障条款,仅有“劳务费”开支项目,且限定于支付给课题组成员中“没有工资性收入的相关人员(如在校研究生)和课题组临时聘用人员”的劳务性费用。可见,作为科研主力军的在职科研人员的劳动价值未能被名正言顺地列入正常开支,尊重知识价值、劳动价值、创造价值的科学精神未能在制度层面上得到体现。

在科研人员有关收入报酬的“后顾之忧”没有解除的情况下,很难保证其能安心从事科学研究。他们有可能开动脑筋变通手法套取资金,对自己的智力付出予以补偿,于是出现了诸如随意扩大开支范围、以假发票假业务套取资金、假委托转移资金等违规行为。当这种变相补偿智力投入的不规范行为未

能得到及时而有效的纠正时,很快会形成传导效应,造成了科研经费使用中的普遍乱象,滋生出许多不良后果。所以,制度设计上对科研人员智力价值认定的缺失是造成经费使用不规范的内因之一。

2. 学校对科研的间接投入得不到有效补偿。现行的各类科研经费管理办法虽然允许项目单位(学校)提取少量间接费用,用于弥补学校为组织和支项目研究而支出的费用,但提取比例很小,基本控制在3%~5%(部分办法采取分段超额累退比例法计提),且实行总额控制。而实际情况是,高校不仅要为研究项目无偿提供包括房屋、仪器设备、水、电、气等公共资源类消耗,还要配备科技处等专职管理机构为科研工作提供各类管理服务,更要承担包括科研人员在内的各类科研工作者的工资、住房、医疗、福利、培训等大额人员类支出。仅从经费投入产出来看,所提取的间接费用远远低于学校对科研工作的间接经费投入,用于补偿公共资源类消耗明显不足,大量的人员类支出和管理服务类支出根本无法得到补偿。

而科研经费实行项目负责人制,项目负责人对计提间接费用普遍存在抵触情绪,认为课题是自己争取来的,学校“雁过拔毛”,既然已经上交了管理费,就不应再受到更多的管理约束,项目负责人主导着科研经费的支配权。因此,名义上学校获得了大额的科研项目经费,实际上并不拥有对科研经费的使用权,更没有从科研项目上获得多少经济利益回报。

由此可见,高校不是科研经费的利益关联方,对科研经费的监管自然缺乏主动意识。只要项目能按时结项通过验收,科研经费使用得好与坏并不会给学校带来太多影响。反之,监管过严,可能会影响科研人员的工作积极性,从而不利于高校自身目标的实现。事实也证明了这一点,高校对科研经费的管理普遍弱化,得过且过,大多处于被动履职状态。所以,高校管理的不作为是科研经费使用不规范的重要推手,而制度设计上对高校经济利益保障上的不到位,也是造成科研经费监管不力的内因之一。

3. 对科研经费的决算审计与问责机制落实不到位。目前,科研主管部门对科研项目验收时已经引入了审计程序,开展了“绩效评价”。但实际情况是,科技主管部门“重结项轻决算”,项目验收时更注重研究成果的分量,尚未将决算审计结论作为管理科研经费的有力武器。而审计机构对科研领域的了解程度有限,审计过程也十分简化,对被审计项目的实施过程和具体情况的了解还不够深入,经费使用过程中的违法违规行为很少被提及并写入审计报告,相关责任追究更是鲜有提及。很难见到某个项目因决算审计有异议而不被验收结项,科研经费管理的最后一个关键环节没有得到应有的重视,审计效果没有真正显现。

弱化的科研经费决算审计与问责制度可能导致两种结果:①使审计流于形式,削弱了审计监督的严肃性;②弱化了高校科研工作者对经费管理的责任意识和法律意识,解除了他们对不规范使用经费的“后顾之忧”,使管理更加混乱。

三、科研经费科学化管理的政策建议

1. 变“堵”为“疏”,给予科技工作者合理的智力报酬。作为生产力最活跃要素的“人”的智力劳动是科学研究中最关键的决定性因素,理应得到合法报酬。在英美等国家,学校对有科研能力的教师仅承担9~10个月的工薪,鼓励教师通过科学研究获取额外的薪酬。我们也应该允许高校科技工作者在探索科学未知中通过智力劳动获取报酬,甚至“先富起来”,并为其提供制度保障。

笔者建议,从科研经费管理的制度设计上疏通智力报酬的列支渠道,增加“工资性支出”项目,明确课题研究人员不论有无工资收入,均可按科研贡献大小从科研经费中获得相应报酬,并实行20%~30%的比例控制或总量限定。这样科研人员从项目开始就能清楚自己的智力付出将得到的回报额度,从而激发研究人员的创新潜能,让广大科研人员不再为智力投入得不到回报而苦恼,进而能够集中精力进行科学研究。具体操作时可将激励与约束相结合,实行“奖励性支付”方式,课题研发期间仅保留“工资性支出”额度,待课题结项通过上级主管部门验收后方可发放,中途停止或未达到预期研究目标的不予支付,从而最大限度地保证智力报酬对科学研究的促进作用。

同时,为杜绝科研人员侵吞科研经费,违规套取资金,在制度设计中还应同步对其他各项开支提出更细化更严格的管理规定,以经费开支的合法性、相关性、合理性为界定标准,使经费开支范围更清晰,违规问责更严厉。

2. 变“要我管”为“我要管”,使高校成为科研经费的利益关联方。目前,高校被动地承担着管理科研经费实施过程的重任,实际管理效果并不理想。如何使高校变被动为主动,激发高校对经费管理的主观能动性,这对规范科研经费管理至关重要。笔者建议借鉴国外经验,完善政府对高校科研管理的补偿和处罚机制,使高校成为科研经费的利益关联方,并承担全部的管理职责和违规成本,变“要我管”为“我要管”。

具体做法是:改变现行“提取间接费用”的补偿模式,避免课题组与学校之间产生抵触情绪,按立项课题的80%拨付项目经费,全部归课题组按规定使用,剩余20%经费作为对学校科研管理中各类消耗的间接费用补偿。待课题结项时,项目决算审计合规、研究成果通过验收鉴定后一次性拨付到学校,实现学校投入与补偿的良性循环,以提升高校科研的整体竞争力,确保学校科研活动的可持续发展。同时规定,高校必须切实履行对科研经费的管理职责,强化经费使用的过程控制,确保科研经费开支的合法性、相关性和有效性。对审计中发现的违规情况,除了责令课题组立即整改,还将从留存的20%补偿经费中扣罚;项目审计不合格、未通过验收或中途停止,主管部门将不予拨付补偿经费。

由此,将使学校在科研管理中的责、权、利更加清晰,对经费使用中的违规惩处与学校的利益补偿紧密挂钩,从而提高高校的管理责任心,有效调动高校对经费管理的主动性,促使

房地产上市公司杠杆管理的实证分析

王 慧

(暨南大学管理学院 广州 510632)

【摘要】 本文以房地产上市公司为研究对象,实证检验杠杆均衡假说在我国国有房地产上市公司和非国有房地产上市公司的适用性。实证结果表明:房地产上市公司的杠杆风险水平普遍没有遵循杠杆均衡假说;样本公司在对杠杆进行管理时,没有能够同时兼顾杠杆风险和效用,存在着财务保守意识。

【关键词】 经营杠杆 财务杠杆 杠杆均衡 风险防范

在财务管理学中,杠杆可以分为财务杠杆(DOL)、经营杠杆(DFL)和总杠杆。运用杠杆既可以为企业带来额外的收益,也可能造成额外的巨大损失。因此合理地运用杠杆,充分利用杠杆正效用,回避杠杆风险对于企业发展非常重要。

本文基于杠杆均衡假说,以房地产行业为例,验证房地产上市公司杠杆运用是否符合杠杆均衡假说。具体来说,本文针对国有房地产上市公司和非国有房地产上市公司分别进行杠杆均衡假说的验证,同时结合杠杆效用和杠杆风险,深入分析房地产上市公司杠杆管理是否合理的问题。

一、文献综述

杠杆均衡假说认为:经营杠杆与财务杠杆可以通过一定的组合方式达到一个理想的均衡水平,即高经营杠杆可以被低财务杠杆抵消;反之,高财务杠杆也可以被低经营杠杆抵

消,从而可以将总杠杆维持在一个合理的区间范围内。

国外学者对此假说进行了诸多验证。Mandelker和Rhee(1984)的研究证实了杠杆均衡假说成立,但有一个重要前提条件,那就是DOL和DFL彼此相互独立,总杠杆等于DOL和DFL之积。而对于这个前提条件,有许多学者产生了质疑,他们认为经营决策与财务决策并不完全是独立的,它们之间存在紧密的联系,是相互影响、同时发挥作用的关系。

Huffman(1983)认为DOL和DFL存在交互作用,企业经营决策的改变会影响企业对财务杠杆的选择,并指出行业特征决定了杠杆的交互作用以及对企业风险的影响。Prezas(1987)认为财务结构的变化会同时影响DOL和DFL,而DFL和DOL会随着债务结构的调整而变动,杠杆均衡假说只有在一定条件下才能实现。Li和Henderson(1991)在研究中没有发现DOL

学校积极维护自身声誉和利益,严把经费使用的过程审核关,杜绝随意滥用科研经费,督促科研人员潜心从事科学研究,提高科研经费的使用效率。

3. 变“重结项轻决算”为“先审计再结项”,把好经费管理的终结关。作为财政资金安排的科研经费,其项目结题验收时既应对科研成果进行科学论证,还应对经费使用效率进行严格考核,“两手抓,两手都要硬”,既要获得高质量的科研成果,又要高效益地使用经费。笔者认为,项目决算审计是评价科研经费使用是否规范高效的最关键的一道“防火墙”,应予牢牢把控,充分发挥审计职能,将决算审计结论作为项目是否进行成果验收的前提条件,从制度设计上对经费管理与考核提出更高、更明确的要求。

首先,上级科技主管部门应高度重视审计功能,加强对中介机构审计过程的考核,以确保审计结论的客观、真实、全面,为经费绩效考核提供强有力的支撑。其次,要充分利用审计结论,强化违规问责,只有审计人员对经费使用情况的评价合格,方能进行项目验收;对审计报告提出的不合规情况,应责

令课题组及项目单位立即整改,并分别从预留给课题组的人员经费和预留给项目单位的间接费用中等额扣罚,对严重违规行为甚至应追究刑事责任,以强化对项目单位和课题组的违规惩戒。严把审计这道“防火墙”,可有效维护财经制度的严肃性,并促使科研人员彻底放弃违规的侥幸心理,合规高效地使用经费。

总之,规范管理和有效使用科研经费,既是贯彻执行国家“科技强国”发展战略的基本要求,也是对神圣的科研精神的基本尊重。所以,在科研制度建设上更应遵循科学态度,坚持实事求是,积极落实管理责任,维护各方合法利益,做到国家、项目单位、个人三者“责、权、利”上的有机统一,这样才能实现对科研经费管理的“长治久安”。

主要参考文献

1. 邵积荣,郑惠芬.高校科研经费管理现状及对策探讨.教育财会研究,2012;4
2. 刘玉团.高校科研经费管理五大核心观念的增强.科技创新导报,2010;20