

财政性科研经费管理之改进思考

王秀云¹ 王红¹ 张园² 张立²

(1.陕西省科学院(中国科学院西安分院) 西安 710043 2.西安交通大学人文社会科学学院 西安 710049)

【摘要】 加强政府对科研经费的监管,不断提高科研经费使用的效率,是当前我国科研经费管理的重点和难点。本文首先对我国财政性科研经费管理中存在的问题进行剖析,然后运用委托代理理论阐述存在问题的原因,最后在总结国外科研经费管理经验的基础上提出了提高我国财政性科研经费管理水平与效率的对策建议。

【关键词】 科研经费管理 使用效益 信息不对称 委托代理问题

科技创新是经济发展的强大动力,在国家对科研项目的财政扶持力度日益增强、政府对科研经费的支出规模日益加大的新形势下,如何加强科研经费的管理,使之提高使用效率和效益,是摆在我们面前的一项重要课题。

一、我国财政性科研经费管理现状分析

1. 科研经费管理存在的问题。

第一,科研经费预算管理不规范。部分地方科研项目经费没有纳入部门预算之中。有的地方政府在编制经费预算时,财政等相关部门并未把中小企业技术创新、地方科技配套项目、科技研究与开发等经费纳入到科研项目年度预算之中,存在科研项目重复立项、多条渠道下达资金、预算编制不统一、管理分散等问题。在申报科技预算项目时,部分科研管理部门没有把部门内科研项目资金收入以及上一年度科研项目结余资金纳入部门预算内统一使用、管理。

第二,科研经费过程管理存在漏洞。部分单位或个人通过将课题经费、劳务费等以虚增研究项目、虚列研究人员、虚列开支项目等多种形式,非法转移、隐匿课题项目资金,形成账外资金,脱离财务管理。有的科技主管部门把科技专项资金转移到其他院校、企业和研究所,而实则对该资金的开支进行支配和控制;有的则运用一定手段将科技专项资金转移到其所属的“虚设”机构,或通过“虚设”机构承接课题相关业务,从而将课题资金变相转移到这些“虚设”机构。

第三,科研项目预算执行不严格。科研经费滞留或提前开销等问题普遍存在,科研项目经费被挤占挪用等现象也司空见惯,严重地影响了科研项目完成的进度和质量。在编制项目预算时,有的科研单位和部门任意改变、调整科研项目资金用途以及预算项目资金;有的运用资金先下拨然后收回的手法,蒙骗检查、虚增科技投入、虚列科技支出;有的把有指定用途的科研项目资金用作出国考察、购买汽车、发放职工的福利费、奖金,以及支付部分职工医药费等。

第四,科研项目监管过程不到位。有的单位把科研项目经

费非法转给其所属的二级机构以及个人,并通过存入非银行金融机构中的信托存款形式,或以委托贷款、资本融资、担保贷款等形式拆借给其他机构,导致部分款项难以收回;有的甚至以“劳务酬金”的名义乱支乱用科研项目经费。

2. 科研经费管理存在问题的原因分析。

第一,信息不对称。科研项目经费管理部门和项目承担者之间具有信息不对称性,其中项目承担者占有信息量绝对优势,往往产生“逆向选择”和“道德风险”问题,降低了科技财政资金使用、科研项目实施、科技成果转化的效率。

第二,契约关系存在局限性。科研项目管理部门与项目承担单位之间的委托代理合同的契约关系中,双方并未就各自的权、责、利等问题展开协商。科研管理部门掌握相对的自由处置权,即政府和科研经费管理部门达成的委托代理关系中的长期契约存在一定的局限性,在科研项目财政资金使用中,代理人会利用不完备的契约关系和双方信息的不对称性,在实现自身目标的同时而使委托人的利益遭受损失。

第三,惩罚和监督机制不足。由于行政职能的特殊性以及信息的不对称性,在多级委托代理关系中,政府没能建立一套完整、严格、科学的项目全程管理制度体系,也没有建立完善的问责制度和惩罚机制,造成科研项目经费管理的惩罚和监督机制较弱,以致滋生代理人的寻租行为。

二、国外科研经费管理的主要经验

1. 编制规范的政府科技预算。预算编制与管理是经费管理的重要内容。其能从根源上控制政府科技预算的使用途径。发达国家高度重视政府科技预算,建立了严格规范的预算编制程序,形成了科技资源统筹协调机制。美、英等国家在预算编制规定中提出的可列支项目类别和具体科目大体一致,主要分为直接成本和间接成本。具体科目包括耗材费、设备费、人员费、发表与传播费用、咨询费、差旅费等。

2. 重视科研项目经费的过程管理。在科研项目完成的阶段内,项目资助机构会对项目承担单位提交的阶段性成果(或

年度报告)进行阶段性评估,以掌握项目进度及预算支出情况及存在的问题。例如美国,项目资助单位一般可以要求项目承担者在季度内或者年度内提交相关的研究成果报告(至少一年一次,至多一季一次)。季度和半年度报告一般在资助年度后的30天内提交,年度报告在90天内提交。

3. 经费使用的透明度高。欧盟在《欧洲2020》战略部署中提出要实施金融部门的监管改革,以填补监管空白,提高透明度、稳定性和责任心。美国为使联邦经费开支变得更为透明,2010年4月,美国管理和预算局(OMB)研究制订了《公开政府的指令——联邦开支的透明性》草案,出台了《联邦开支透明性指南》,使联邦经费开支始终透明化。

4. 科研项目经费的监管机制健全。发达国家均建立了较为严格的科研经费监管机制,包括加强项目的监督评估、项目绩效评价制度、严格控制科研项目经费支出范围、注重科研项目立项的预算评审等制度。例如美国科学基金会针对科研项目建立了一套相对完善的预算管理机制,具体包括科研项目立项时的事前预算评价、科研项目中期的预算绩效评估以及科研项目结束时的预算审核评价。韩国政府明确规定了科研项目的初期、中期和结束期等各阶段的经费管理内容和事项,措施包括专门网络化管理、研发经费专人管理等。

三、加强我国财政性科研经费管理的对策建议

1. 不断完善科研经费监督管理制度。以科研经费管理中的监督政策设计、监督制度完善、监督反馈机制建立为基础,发挥科研项目管理对科研经费使用各个环节的监督作用,使这种监督机制常规化、制度化、规范化。具体包括:①强化监督机构,建立健全独立性强、功能完善的监督机构,明确机构的人员编制和职能,厘清部门间的协调关系。②规范监督制度的内容体系,统一发布经费监督检查的规范要求、相关措施,加强对科研项目监督检查的力度。③强化对经费分配环节的过程监督,将科研项目经费的执行情况定期公开,包括在必要的保密措施下对预算安排结果公开、实行预算额度事前公开、项目经费使用效果予以公示等。④建立并完善科研经费监管的信息系统,在对科研经费进行监督中,建立一套科研经费执行结果(监管、审计)数据库,为科研经费监督提供必要的基础信息和可靠的依据,以便有针对性地分析科研项目经费的预算、执行、审计等环节中存在的问题,为政府科研经费监督管理工作的改进和优化提供决策支持。

2. 加强科研经费的财务管理。科研经费应纳入单位的财务管理之中,从维护财经纪律角度来强化科研经费的管理。要密切关注和加强对科研经费的事前、事中、事后多阶段的过程管理。其中,在事前监督阶段,应严格控制经费使用的总额、范围、标准,严格执行经费预算制度,经费预算申报书的内容要尽量周密、详细、精确,并完善预算的申请、审批、执行、变更等环节的手续。在事中监督阶段,可采用单位自查或委托其他财务专业机构如会计师事务所对预算执行结果开展监督和审查。一旦发现弄虚作假、非法挪用、挤占经费的单位或个人,

对情节轻者给予减少或停止财政资金支付、撤销项目并公开通报批评,情节严重者应将其移交司法机关给予法律惩处。在事后监督阶段,对经费使用的效果性、合理性、合法性等进行全面综合评估和审计,及时发现存在的问题,总结经验、提高科研经费管理水平和效率。在整个科研经费管理中,应加强对各个环节有计划、有步骤的监督管理。

3. 加强对科研经费使用过程的监管。改变重立项、轻监管的状况,制定科学合理的预算编制方案和科研经费管理方案,提高部门预算编制水平并使之常规化。针对目前科研项目经费使用中存在的挪用、挤占、滞留、会计核算不实等问题,应通过调查研究,发现问题、弄清原因、分类解决。通过对科研经费在资金使用、预算管理、分配使用等环节中存在的资金使用效率偏低、不合规、不真实及科技成果转化率低等突出问题进行研究,从体制、机制、政策、制度等方面剖析问题产生的深层次原因,提出有针对性和可操作性的对策建议,不断完善科研经费管理办法,提高科研经费管理水平。

4. 加强对违法违纪行为的审计监督。一是加强对科研项目预算和经费分配过程中的审计监督,将预算执行结果予以公示。二是严格控制科研项目支出中的挤占挪用科研经费、国有资产重大损失浪费、虚设项目、虚列开支、资金使用效率低等问题,切实提高科研项目资金的使用效率。

同时,加强对科研项目承担者在立项、预算、支出等环节中的审计监督和信息披露,重点查处科研经费收支中存在的挤占、挪用、非法转移、违规转让、以个人名义对外投资、利用科研成果弄虚作假、化公为私等侵占国家利益等违规问题,采取有效措施防止重大损失、浪费等现象产生。

四、结语

陕西省是集知识生产、知识传播、高新技术研发、科技成果转化等多功能于一体的科技资源大省。然而,陕西省的经济总量却排在全国靠后,是典型的“资源大省、经济小省、收入穷省”,由此被称为“陕西科技之谜”。为此,应积极促使政府财政管理部门在科研经费管理过程中发挥主观能动性,依靠制度和机制进行评价、控制,提高科研项目经费使用效益,发挥好财政管理部门的“统筹科技资源”作用,破解陕西科技成果供给盲目、科技成果需求不足、中介机构力量薄弱以及政府监管不到位等因素造成的“陕西科技之谜”现象。

【注】本研究课题得到陕西省财政厅科技专项资助。

主要参考文献

- 张纯.关于加强我国科研经费财务管理工作的研究.中国市场,2011,39
- 吴焕亮,余金树.科研经费管理体制亟待完善.中国审计,2005,19
- 刘新兰,汪照全.财政科研资金管理使用的现状分析及对策研究.审计研究,2006,5
- 王文岩.我国政府科研经费运作机制初探.北京:中国经济出版社,2005