加强高校科研经费管理的策略

赵善庆(教授)

(无锡商业职业技术学院资产与设备管理处，江苏无锡 214153)

【摘要】高校科研经费管理存在着缺乏有效权威统一的科研经费管理制度、错误判断和认识科研经费的性质、科研经费预算管理系统不科学、没有计算科研课题间接费用、科研人员智力价值认定缺失、缺乏科研经费效益评价指标、科研经费监管不力等问题,需要加强科研经费使用的法治观念、加强科研经费管理政策的引导与约束、强化科研经费过程管理、突出智力付出、进行全额成本核算、树立绩效管理观念、健全检查监督机制等措施加以解决。

【关键词】高校；科研经费；管理失范；成因；解决设想

一、高校科研经费管理现状

为实现《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020年)》提出的尽快成为世界科技强国之一的目标,国家加大了对高科技项目开发的投入规模。作为国家重要的科研主力军之一,高校科研经费从2005年的242.3亿元上升到2012年的780.6亿元。

为加强高校科研经费管理,2005年教育部、财政部发布了《关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》(教财[2005]11号);科技部于2005年及2007年发布了规范科研经费管理的通知,于2011年联合财政部发布《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》(财教[2011]434号);2014年国务院颁布《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见规定的通知》(国发[2014]11号)。可见,对科研经费的管理已引起了国务院的高度重视。

但不仅我国高校的科技成果转化率不及10%,且真正实现有效转化的少之又少,而且科研经费管理的矛盾和问题日渐凸显,违纪违法行为已不再是极端的个案。基于这一现状,本文就高校科研经费管理失范的成因进行分析并提出解决设想。

二、高校科研经费管理不规范的原因

1. 缺乏具有较高权威性的全国统一的科研经费管理制度。

(1)不同类型的科研项目经费管理办法各异,至今缺乏全国统一的科研经费管理办法。2005年教育部、财政部联合发布《关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》(教财[2005]11号),同年科技部也发布《关于严肃财经纪律,规范国家科技计划课题经费使用和加强监督的通知》(国科发财字[2005]462号),2007年科技部又发布《国家科技计划和专项经费监督管理暂行办法》(国科发财字[2007]393号),2011年财政部、科技部联合发布《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》(财教[2011]434号)等。但由于各部委之间缺乏沟通协调,制定的内容差异颇大,执行困难。如对项目经费允许使用的范围就明显不同,国家自然科学基金管理办法中规定包括科研业务费、实验材料费、仪器设备费、实验室改装费、协作费等5项;国家社科基金管理办法中规定包括资料费、数据采集费、差旅费、会议费、国际合作交流费、设备费、专家咨询费、劳务费、印刷费、管理费、其他支出等11项;教育部人文社科项目管理办法中规定包括图书资料费、数据采集费、调研差旅费、设备购置和使用费、会议费、咨询费、劳务费、专家咨询费、出版费、管理费、其他费用等11项。管理制度不仅众多,且不统一、核算内容不一致,致使科研人员与财务人员无以适应。

此外,科研经费监管的法律效力较低,法定约束力不强。上述“意见”、“办法”、“通知”等的法律效力位阶属于低层级规范,其内容仅为工作原则的指导及工作内容的立项,约束力有限。是否执行上述规范完全取决于高校相关部门的认识。

(2)从高校内部来看,缺乏系统全面有效的科研经费管理制度。一是高校领导对科研管理制度的建设重视不够。景秀平(2013)通过调查发现,虽已建立科研经费管理制度但并未健全的高校占比63%,基本没有建立科研经费管理制度的占4%,根本不重视科研经费管理制度的占2%,重视科研管理制度建设的高校领导仅占31%。二是高校科研经费管理制度不完善。主要是制度细化不够、经费范围不明、支出没有标准、专用性不实、效益性难定等,导致对科研经费的管理难有依据。三是高校科研管理制度滞后。封家平等(2013)调研的结论是2011年以前制定科

研经费管理制度的高校占87%,2012年重新修订出台了科研经费管理制度的只占13%,而且也没有就间接经费及科研绩效支出等做出具体规定。四是高校科研管理制度执行不力。一些高校课题组不执行科研经费必须统一纳入学校财务管理的国家政策,直接将科研经费转入外设公司而不是学校财务账户,或以协作费、劳务费、联合测试等各种名义将已进入学校财务账户的资金转入外设公司,并逐步挪为私人资金。

2. 错误判断和认识科研经费的性质。

(1)国家实行项目负责制的影响。根据《关于国家科研计划实施课题制管理规定》等规定的要求,高校科研经费管理模式采用课题制管理模式,课题经费的使用实行项目负责人责任制。经费到账后科研管理部门要向项目负责人发放经费卡,然后每次报账时报账人须持经费卡报账,不得超支。因此项目负责人普遍认为将科研经费的使用权完全归属于科研项目组,学校科研、财务、审计等部门无须也无权过问,造成科研经费支出实际上脱离了高校监管。

(2)高校内部系统的错误认识。一是领导的业绩观使然。一些学校领导认为课题组与项目负责人能够争取到科研项目是提升学校声誉的行为,应当鼓励及予以方便,因此一般对不太合理的科研经费支出往往宽松以待。二是相当一部分科研人员认为科研经费完全是凭个人能力和学术声望而取得,自己只要完成课题任务即可,他人无权过问和干涉如何使用经费,致使科研经费使用完全由项目负责人说了算,失去了应有的监管。三是只关注提取管理费情况。由于财务部门对科研经费缺乏足够了解,没法对科研经费的真实性把关,往往只看发票是否规范、有无报销经费、报销手续是否齐全等,导致经费支出内容不规范、经费使用私有化现象普遍。四是对科研经费管理的政策培训学习与自学不够,科研人员根据自身的理解使用科研经费,违纪违法的情况时有发生,既不能引导和保护科研人员,也损害了高校的声誉。

3. 科研经费预算管理系统不科学。

(1)经费预算编制不科学。一是经费预算编制项目组化,相关部门审核参与形式化。对经费预算编制一般项目申报书中都要求科技部门初审后交财务部门审核并签字盖章,然后还要经学术委员会评审,通过后学校负责人签字盖章。但实际上大部分高校无论是科技部门还是财务部门都只是对项目组编制的经费预算签字盖章而已,并没有审核其经费预算是否科学。学术委员会也只是关注项目是否先进与可行,不关注科研经费预算是否全面与合理。由此造成了经费预算编制由项目组说了算,而项目组成员既从事教育工作,也从事科研工作,往往缺乏财务与设备知识,导致经费预算编制不科学。二是科研经费预算编制规范性不够。目前,无论是国家,还是高校,对科研经费的支出科目并未做出规定,也没有制定出科学系统的预算定额标准,加之科研人员没有进行足够的调研和科学测算,财务人员又未必懂科研项目的支出科目与定额标准,致使编制的预算内容不全面,金额不准确。三是预算编制不真实。在预算编制过程中,缺乏目标相关性、政策相符性和经济合理性的要求,随意估算课题成本需求,导致科研活动的成本失实。

(2)预算执行不严谨。一是经费支出前慢后紧。二是实际支出与预算不符。三是支出随意性大。由于把关不严格,在财务报销时业务不真实、不合理现象时常发生。如报销与课题任务无关的设备购置费、差旅费、劳务费、协作费等。四是审核不细致。报销审核时,如只见大额材料采购票据,而未见相关审批及出入库手续;只见出版、文献、信息传播、知识产权事务费等票据,而未见详细清单;只见差旅费支出票据,而未列出出差事由、天数、人数、住宿标准等就予报销。五是购置资产管理不善。尽管使用科研经费购置固定资产时会到资产管理部门办理相关手续,但资产管理部门对是否重复购置、利用率高低等基本不把关,造成资源独享、闲置。

(3)经费普遍不结账。一是结账不及时。如审计署2006年对18所部属高校2003年的审计显示,至2003年末,13所高校有1.73万个已结题科研课题未按规定结账,结存资金3.69亿元。二是结题项目经费监管松散。据刘俊(2013)调查,各高校对结题项目经费没有明文规定使用用途,理论上只能是由项目负责人作为下一课题的启动资金,而且管理相对松散与自由。三是科研成本不实。由于无法对科研成本要素进行可靠计量与合理分配,导致科研课题研究成本不清,事业经费开支不实,会计信息失真。四是经费结余原因复杂。景秀平(2013)通过调查后认为,经费预算过多的高校占33%;不能报劳务费的高校占38%;而精打细算节约的高校占29%,因此不能完全持批评态度。

4. 没有计算科研课题的间接费用。科研经费包括直接费用和间接费用。但实际上,对科研经费只计算了直接费用。据郝建立(2011)调查,大约90%的高校科研项目只计算了直接成本。《民口科技重大专项资金管理暂行办法》(财教[2009]218号)规定:“间接费用是指项目(课题)承担单位在组织实施重大专项过程中发生的无法在直接费用中列支的相关费用。主要包括承担单位为项目(课题)研究提供的现有仪器设备及房屋,日常水、电、气、暖消耗,有关管理费用的补助支出,以及承担单位用于科研人员激励的相关支出等。”但是大多数高校是以提取一定比例的管理费代替间接费用的,其一般不会超过5%,远低于学校对科研工作的间接经费投入,根本无法补偿高校在科研上产生的间接费用。

事实上高校对科研产生的间接费用,如对使用图书

馆、网络中心、测试中心、分析中心、研究所、实验室等公共资源都在为科学研究提供无偿支持;凡是现有科研仪器设备的使用与维护更新、水电费、科研用房、实验材料费等以及高校科研人员的各类工资、福利、奖金等都在学校的教育事业经费中全额列支,即教育事业经费实际上承担了科研活动的间接费用。

5. 科研人员智力价值认定缺失。科研人员在科研中投入了大量智力劳动,应该得到相应经济补偿,但统领高校科研经费的《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》(财教[2002]65号)、《关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》(教财[2005]11号)、《国家重点基础研究发展计划(973计划)专项经费管理办法》(财教[2006]159号])、《国家科技支撑计划专项经费管理办法》(财教[2006]160号)、《国家高技术研究发展计划(863计划)专项经费管理办法》(财教[2006]163号)、《公益性行业科研专项经费管理试行办法》(财教[2006]219号)、《国家社会科学基金项目经费管理办法》(财教[2007]30号)、《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》(财教[2011]434号)等文件都回避了在职科研人员工资性支出问题。

"从科研成本构成来看,科研成果50%以上的贡献来源于科研人员的创造性工作",但却不允许列支体现科研人员知识价值、劳动价值、创造价值的工资、奖金及福利等项目,因此许多科研人员使用许多变通手法,以补偿自己的智力付出,从而导致违规犯法行为的产生。

6. 缺乏科研经费效益评价指标。高校科研经费绩效评价包括经济效益、技术效益和社会效益。经济效益评价需要一定时间证明,技术效益评价往往超出了财务与审计人员的专业范畴,社会效益评价更以定性为主,无法在实际工作中做出量化和定性的评价。这导致科研经费仍停留在"重收支管理、轻绩效考核"的阶段。

7. 科研经费监管不力。一是科研经费使用监督意识不强。如景秀平(2013)通过调查,认为有监管但感觉走形式的高校占58%、根本不介入监督的高校占4%、不清楚监督的高校占13%,而自身内审监督较强的高校只占25%。二是科研经费审计滞后。高校现行的科研经费管理体制是项目负责人负责经费预算和按规定使用经费,科研管理部门侧重于科研项目的项目数和成果数,财务部门侧重于经费的会计核算,导致部门之间只从自身角度出发开展科研管理工作,却使科研经费使用质量处于无部门监管的真空状态。三是科研经费审计侧重点不同。在审计过程中,有的高校侧重于资金是否得到最大化发挥,有的高校则侧重于政策性审计,即资金使用过程中是否存在违法违规问题。四是科研经费审计频率偏低。有关资料显示,国家审计署接受中组部委托,每年仅对几所高校进行审计;而各级审计部门的审计及教育与财政部门组织的审计,也确实存在着审计频率偏低的问题。而高校内部甚至不组织科研经费审计,难以对经费管理形成有效的审计监督。

三、解决高校科研经费管理失范的设想

1. 以案说法,加强科研经费使用的法治观念。实行科研经费的法治建设,必须以案说法,认清各种违纪违法行为及应承担的责任。科研经费用于洗钱的方式包括购买设备、买车买房并纳为私产、购买个人保险、合作研究分赃吃回扣、产业化、旅游消费、送回扣、送项目等。侵占手段则包括套取资金、贪污资金、吞占经费、虚报冒领等。2012年以来,教育部查处了14起国家审计署移送的高校教师挪用、贪污科研经费案件,挽回经济损失2 678.55万元。可见,应通过案件查处,深入分析发案原因,既要开展警示教育、法纪教育,又要宣讲科学精神、科学道德、科学伦理和科学规范,提高科研人员法纪意识。

2. 加强科研经费管理政策的引导与约束。

(1)国家相关部门要进一步完善科研相关法制法规。目前,政出多门现象突出。如教育部2011~2012年制定了《教育部关于进一步贯彻执行国家科研经费管理政策加强高校科研经费管理的通知》(教财[2011]12号)、《教育部关于进一步加强高校科研项目管理的意见》(教技[2012]14号)、《教育部财政部关于加强中央部门所属高校科研经费管理的意见》(教财[2012]7号)、《教育部关于进一步规范高校科研行为的意见》(教监[2012]6号)等文件,其他部委也有相关规定。而高校科研经费来源渠道多,很容易造成科研人员、科研及财务管理部门等的难以完全掌握与执行。因此,建议科技部、教育部、财政部等相关部门要联合制定统一的科研政策法规。该政策法规既要明确科研参与各方的权利和义务,更要明确对违规者及单位的惩罚措施,以严厉打击科研造假、科研腐败等问题。

(2)高校要进一步完善科研经费内部控制制度。一是必须明确科研、财务等部门及项目负责人的权限和职责,建立健全合理的科研经费管理责任制。二是建立外拨经费管理检查制度,及时了解合作单位的经费支出、技术完成等方面的情况及违纪处理结果。三是修订科研经费管理办法,明确开支范围和标准,审批程序及权限,建立程序严密、制约有效的管理制度。四是建立科研经费使用绩效考核制度,提高项目管理水平和资金使用效益。五是建立统一科研经费管理机制,实行事前预算评估、事中经费监督、事后审计的全程管理。

3. 强化科研经费过程管理。

(1)科学编制经费预算。一是制定严格的支出范围及支出标准。课题经费支出范围包括直接费用和间接费用。直接费用不仅要明确包括哪些项目,而且还要明确不同项目的金额或占比情况。间接费用按照《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》(财教[2011]434号)来计算。二是建立科学的科研经费预算审核机制。该机制参与方包括课题负责人、科技、财务、设备、基建后勤等管理部门。具体职责是课题负责人根据相关规定编制科研经费预算草案;科技部门对所列支出的相关性、合理性进行把握;财务部门根据国家相关财务制度、学校制定的经费开支范围及标准等进行审核;设备部门对使用科研经费购置设备等必要性及使用率等进行审核,鼓励共享、试制、租赁专用仪器设备以及对现有仪器设备进行升级改造;基建后勤部门对课题涉及的用房及水电等方面的要求进行审核。科学合理、实事求是地编制科研经费预算,从而实现事前控制。

(2)严格执行科研经费预算。一是建立科研经费信息管理系统。通过数字化校园平台,科研经费相关方,特别是课题负责人和科研部门通过登录信息管理系统,可以随时查询项目的支出、结余明细情况,实现整个项目预算过程由静态控制到动态的实时控制,实现预算执行由结果控制到过程控制的转变。二是严格按照预算科目及经费预算执行。在使用科研经费时,财务人员要及时对科研经费的支出信息反馈给项目负责人和相关职能部门,使科研经费相关方能及时了解经费使用情况,保证经费的合理使用。三是严控对科研经费进行预算调整。设备费、差旅费、会议费、国际合作与交流费、劳务费、专家咨询费预算一般不予调整。材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、其他支出预算如需调整,则需要原审核各方共同参与且全部同意,同时预算调整幅度应不超过课题总经费的10%,从而实现事中控制。

(3)把握经费结算的及时与准确。一是明确结题财务验收审计基准日。原则上以课题预算书载明的截止日期为准,如果课题结题提前申请验收时,则以申请日为审计基准日;如果课题申请延期验收的,则以批准延期日为审计基准日。二是把握好后续经费支出的准确性。通过财务核算系统及时准确地做出决算报表,为科研管理决策提供可靠的数据依据,从而实现事后控制。

4. 重视科研人员的智力付出,进行全额成本核算。按照权责发生制的原则将科研过程中发生的费用划分为科研成本和期间费用。

科研管理费、业务费等,特别是根据科研工作量折算的人员经费支出是科研成本的合理组成部分,应当进入直接成本。其中,科研管理费、业务费等可根据项目管理办法或项目合同规定的比例提取;而对人员经费支出,尽管《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》(财教[2011]434号)允许没有比例限制的支付劳务费,但很多高校仍对科研人员的劳务费支出设置最高比例。因此,我国应仿照英美等国鼓励教师通过科学研究获取额外薪酬的做法,明确课题研究人员按科研贡献大小从科研经费中列支"工资性支出"获得相应报酬,并限定在课题经费总量的30%以内比例,从而保证智力投入得到回报。

期间费用则根据耗用的水电数量及使用的房屋面积大小及时间长短、实验室时间长短、仪器设备时间长短等按市场优惠价格计入科研项目间接成本。

5. 树立绩效管理观念,健全检查监督机制。一是加强检查监督。高校应严肃财经纪律,建立科研经费监督防腐体系,严厉查处科研经费违规违纪案件。二是内部审计要进行全程跟踪。内部审计部门要对科研项目的初始立项、合同管理、日常支出、最终结题等进行全过程的跟踪审计,切实加强科研项目的政策审计力度。三是开展科研资金绩效考核审计。要建立科学的科研经费绩效考核评价体系,对资金使用是否取得了计划书的预计效果展开分析,以不断提高高校科研项目资金使用的经济效益和社会效益。四是加强责任追究力度。要杜绝有法不依、有令不行、有禁不止的现象。建立健全科研经费监管责任制度,综合运用党纪政纪、行政处罚和刑事追责等手段,严格追究课题负责人、相关部门负责人和高校法人的违纪违法责任。

主要参考文献

吴大勇.高校科技成果转化现状与对策研究[J].中国高校科技与产业化,2009(6).

谢彬,喻尚其.论高校科研经费监管体制机制的正当性改造[J].西南农业大学学报(社会科学版),2013(12).

封家平等.高校科研经费管理问题及对策[J].北京教育,2013(2).

李立鹏.高校科研经费管理问题研究[J].海峡科学,2013(2).

李德生.高校科研经费科学化管理问题思考[J].财会月刊,2013(10).

刘云.加强高校科研经费管理,提高财务服务意识[J].中国管理信息化,2013(3).

王江.经济学视域下高校科研经费的管理[J].黑龙江科技信息,2013(8).

唐思杰.高校科研经费管理存在的问题及对策研究[J].北方经济,2013(4).

杨金志,王蔚,刘丹.学者揭国家科研经费使用黑幕曝光六大洗钱方式[EB/OL].中国新闻网,2006-04-13.

欧阳红忠.完善高校科研经费管理的思考[J].常州大学学报(社会科学版),2013(1).

刘俊.论高校科研经费财务管理[J].现代商业,2013(32).

徐耀琪.高校科研经费应从审批制向预算制转变[J].中国财政,2013(16).