高校科研经费管理机制:问题、成因与对策

廖雯栅[1], 周芝萍[2]
(1. 江西财经大学 法学院,江西 南昌 330013;2. 江西师范大学 图书馆,江西 南昌 330022)

摘要: 科技创新是实现产品更新换代的核心环节。推动科技创新,需要一定的科研经费来提供资金保障和人力支持。科研经费管理存在着"经费分配低效、经费管理无序、经费使用违规"等问题,严重滞碍了科技创新的进度。为规范科研经费使用,提高科研经费的使用效益,必须在分析科研管理问题成因的基础上,积极推动科研经费管理机制创新,发挥好制度保障作用,真正激发科技创新的活力,为实现"大众创业、万众创新"提供智力支持。

关键词: 科研经费; 创新驱动; 信息平台; 经费管理; 机制创新
中图分类号: C931.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2016)02 - 0169 - 05

The Management Mechanism of Scientific Research Funds in Colleges and Universities: Problems, Reasons and Countermeasures

LIAO Wenshan[1], ZHOU Zhiping[2]
(1. School of Law, Jiangxi Finance and Economics University, Nanchang, Jiangxi 330013;
2. Library, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: The innovation of science and technology is the core link of implementing product upgrading. The promotion of scientific and technological innovation requires a certain amount of funds for scientific research to provide financial security and manpower support. However, there are some problems in the management of funds for scientific research such as low - efficient allocation, disorder management, illegal use, etc., which obstructs the technical innovation progress seriously. In order to regulate the use of funds for scientific research and improve the efficiency in the use of funds for scientific research, we must actively promote scientific research funds management mechanism innovation and play a positive role in the protection system, really stimulate the vitality of science and technology innovation based on analysis of the causes of the problem of the management of scientific research, and provide the intelligence support to realize "starting up private enterprises, bringing forth new ideas by millions of people".

Key words: funds for scientific research; innovation - driven; information platform; funds management; mechanism innovation

随着创新驱动战略的深入实施,中央财政性科研经费的投入不断增加。但是,由于科研经费管理机

收稿日期: 2015 - 10 - 20
作者简介: 廖雯栅(1991 -),女,江西龙南人,江西财经大学法学院研究生。主要研究方向为民商法。
周芝萍(1968 -),女,江西萍乡人,硕士,江西师范大学图书馆副研究馆员。主要研究方向为竞争情报、信息教育。

制还不够完善,经费拨付方法还有一些弊端,导致科研经费仍然存在诸多使用和管理上的问题。

一、科研经费管理的问题聚焦

1. 经费分配低效、项目产出效益不高。科研经费分配往往只是在项目申报时粗略估算。大量基金由政府部门控制,"条块分割"严重,各资助机构沟通协调不力。各部委在申请管理中存在门户亲疏之别,优先照顾本系统内或关系较为亲近的科研单位。科研经费的低效配置,导致经费拨付"异化"现象的产生。这种经费异化主要体现在,"微观层面这些异化现象就蜕变为两种矛盾的存在形式:赢者通吃与赢者诅咒现象",[1] 即获得科研经费较多的单位往往科研成果还不强,存在着"科研经费产出效益不高、科研成果转化效益差"等问题。科研经费分配低效,易形成科研经费分配的不良循环,凸显科研资源稀缺。特别是由于科研经费分配随意、盲目与低效,容易导致科研经费大量流失,科研经费使用缺乏平衡、协调、持续,项目存在松紧不一致,随意性较大,导致经费资助不能"集中力量办大事",并且广撒"胡椒粉"的做法,不能真正发挥科研经费的作用。

2. 经费管理无序、项目进展调配脱节。目前,在一些单位存在着不同程度上的重视争取科研经费,但轻视科研经费管理的不良现象。一些主管部门出于风险控制及利益考虑,将财政拨付的科研资金滞留,配套资金普遍不足、不到位,或存在交叉配套、脱节的现象,导致科研经费运行效率不佳。由于一些科研项目前期监管统筹不到位,导致项目研究随意性较大,"验收"环节在实际操作中几乎都能通过,即使偶尔有通不过的,他们也有较多的应对办法。此外,部分项目进展迟缓,审批程序繁琐,科研人员需要花费大量的时间应付诸多冗余的项目检查和花费大量的精力填写各种表格。由于经费管理存在着诸多问题,导致课题立项的时候存在着重复立项的情况。从管理体制角度来考察的话,我们可以知道,"高校科研经费管理存在政策导向松懈、管理制度不健全和项目与经费管理脱节上的问题"。[2]

3. 经费编制失实、项目跟踪监管滞后。近年来,审计部门在各高校科研项目审计过程中发现,科研经费跟踪检查几乎形同虚设,主要表现在"科研经费支出核算和使用上欠规范,主要是支出核算不完整、私用与公用未明确界定及经费结题不结账"。[3] 一些科研单位为简化审查监督程序,置项目预算于不顾自行调整预算数额,项目预算支出数与实际执行支出数额差距较大。一些科研人员凭经验估算申报项目,经费到位后也不立即执行,而是绕开预算,不合规范支出报销,甚至于将经费用于自身的日常开支。一些科研人员在财务管理部门对科研项目缺乏细致了解、信息不对称的情况下,私自变更课题经费范围、扩大课题支出、超标准提取管理费,科研项目的预算无法监督执行。由此可知,"科研经费预算管理存在经费预算和支出标准规定不科学、经费拨款和项目结账管理不完善、投入机制和信息平台不健全"[4] 等问题,需要加大项目监管力度。

4. 腐败频发,项目经费滥用现象严重。科研经费一度曾被很多人视为可以随意处置的"唐僧肉",因而在使用过程中存在着随意花钱、虚开发票、用经费送礼等问题。特别需要指出的是,科研经费腐败、科技经费补贴返还潜规则化,违规干预专家评审、项目立项、经费安排等现象依然普遍。一些科技主管部门利用手中科研经费调配的权力,通过权力寻租的办法从科研经费中获取灰色收入。科研主管部门通过串通,由基层科研单位申报课题取得科研经费,而后将经费转移至其他地方,或按一定比例进行"返还"分配。科技主管部门通过列支与课题无关本应由科技主管部门负担的差旅费、各项补贴费等挤占科研经费,弥补自身行政经费缺口,或虚列会议费支出、虚报办公用品、虚构差旅费支出等等,来侵占科研经费。

5. 经费使用失范,项目支持发展乏力。在少数科研单位,还存在着科技经费浪费严重,科研仪器设备"大量闲置"与"重复购买"并存的现象,无形中使得完善科研基础设施的任务较为艰难。值得指出的是,我国科研人员的整体待遇不高,劳动投入不成比例,如果大量的科研经费流向设备厂商和各类实验试剂的制备公司,则会"挤占"科研人员的劳务补助部分。因为,参与国家课题的科研人员劳务费、咨询

费比例不高，课题组正式编制成员则是不允许列支劳务费用。这种科研经费使用“失范”的管理行为，缺乏合理的激励动力，导致科研项目进展乏力，科研人员懈怠，迫使大量优秀科研人才外流到别的国家或别的领域，严重浪费了人力资源。这种课题制科研的问题集中在忽视科研人员的劳动投入，“科研人员与之相关的费用比例问题”是“被质疑和讨论频率最多的问题”，[5] 严重损害了科研人员的研究积极性。

二、科研经费问题的成因剖析

科研经费管理问题的出现具有多方面的原因，主要表现为“管理理念出现偏差、审批环节出现漏洞、监督举措不够严密”等，这些因素不同程度上降低了科研经费的使用效率。

1. 科研项目申报程序模糊。有些科研经费管理部门之间缺乏合作团结意识，部门间统筹乏力，定位不清，目标任务也不明确。由于科研管理工作中存在着“不患寡而患不均”的小农意识，学术咨询与决策缺乏沟通协调，缺乏有效的信息公开联动机制，导致科研经费拨付没有形成成熟的划拨机制，忽略了科学研究工作的特殊性，导致科研经费划拨呈现“摊大饼”式分布和“寡头式”分布两种极端形式。“摊大饼”式分布往往是杯水车薪，根本解决不了什么问题。而科研资源的高度集中，则在边际效用递减规律作用下，经费使用效率愈加低下，抑制了经费功能的发挥。

2. 科研项目管理体制落后。科研单位普遍积极争取科研项目，但对科研经费管理不重视，缺乏科研支出与成本意识。由于科研经费管理与使用监督缺位，科研内部控制审核监督机制的管理工作就没有到位。科研工作的性质决定，科研项目因为理论性强、综合性高、研发周期长，管理人员难以对经费支出的细节进行过程控制，有些科研管理单位不愿创新管理机制，往往就放弃了监督管理工作。科研管理的机制没有跟上，就会导致科研预算形同虚设，没有约束力，不能有效应对科研经费出现的新情况、新问题。例如，高校科研经费使用管理中，由于“财政部、教育部没有制定统一的高校科研经费财务制度，项目管理与经费管理脱节、科研经费的预算失去约束力、科研经费管理中没有成本核算机制”，[6] 大大削弱了经费管理监督的约束力。

3. 科研项目信息监管缺位。科研经费预算管理意识淡薄、预算分配缺失、预算执行不力，最后导致科研项目决算编报不实。项目管理与经费管理脱节，科研项目缺乏业务管理部门、财务部门和科研人员责权利相结合的整体联动机制。科研经费成本预算管理滞后，在实际操作过程中，项目评审不够重视，“重成果轻预算”现象普遍，为申报项目获取资金才进行预算编制，造成项目承担单位“凑预算”、“补预算”，项目预算缺乏科学性、可行性和操作性，使得跟踪监管无法到位。科研经费的编制多沿袭过去的预算标准，科学性、合理性较差。科研经费的预算支出数与实际支出数不相符等，无法进行有效的监督与控制。

4. 科研经费审计问责不到位。目前，科研经费来源呈“纵向专业化、横向多元化”的格局，也带来对科研经费管理审计愈加复杂的问题。[7] 科研项目财务审计缺乏兼具科研技术与财会审计知识的复合型人才。审计人员多知识结构单一，只能对科研经费的支出进行形式审计，无法满足科研经费财务审计的需要。内部控制制度不健全，科研经费监督机制欠完善。评价与考核制度不完善，存在重过程管理轻目标管理，缺乏有效的问责机制。科研经费审计问责不到位是由于科研人员对于科研经费存在观念、专业、预算三个误区，对科研经费的实质缺乏认识，“私有”观念浓厚；对科研经费支出管理制度缺乏了解，违规违法使用经费时有发生；对科研经费预算不重视，重项目争取轻预算编制，重课题研究轻预算执行等。[8]

5. 科研经费设置违背人本理念。由于现行科研管理机制中，研究的间接成本和劳务报酬政策不合理，科研经费支出分配比例的一些规定难以施行。科研项目重视设备使用而忽视人员的劳务付出，经费支出用于人才培养和人员薪资的比例较低。科研项目间接费用比例不高，为提高科研工作绩效安排的

人员激励性绩效相关支出比例较低。科研人员的智力付出在得不到很好体现,超量付出得不到合理补偿,在此基础上一些科研人员观念的误区,研究动机的异化,科研诚信的缺失,造成科研的损失也就在所难免了。同发达国家相比较,我国在加强科研队伍建设、激励科研人员上还有欠缺,科研间接费拨付比例偏低、人员费比例不高。

三、科研经费问题的解决之道

科研经费管理问题易发多发具有多方面的原因,需要从多方面进行着力,但最关键的还是完善制度建设,因此,科技创新必须依靠体制机制创新。"应该重点从知识产权保护、市场公平竞争、促进成果转换、知识产权惩罚性赔偿等方面建立起相应的法律制度体系",[9] 用好制度保障,真正激发科技创新活力。

1. 统筹经费资源配置,提升资源使用效率。李克强总理强调,"首先,我们要创新科研投入机制,保障经费充裕和科学使用"。"科技创新也需要企业来推动研究。""要让财政投入发挥四两拨千斤的作用,引导企业和社会增加研发投入。"要充分认识到科研经费手段与工具的定位,使科研资金进入良性竞争,进而整体改变经费资源的使用效率。对于一些重大、公益性项目要提前资助,保证项目进度。积极推进科技创新资金来源的多样化,逐步形成"政府资助、产学结合、助成财团"等方式不断扩大科研经费的总量。同时,积极加大使用环节的监督力度,力求"好钢用在刀刃上",发挥资金效益最大化。

2. 创新科研管理体制,提高项目服务水平。基于公共政策理论、预算管理理论、协同理论的分析可知,高校科研经费管理体系构建实践必须注重制度机制、预算管理机制、信息共享机制、学习培训机制、诚信机制、监督机制、问责机制等七大机制。[10] "对于各种形式的科研经费,都应引入专业、严格的预算管理制度",在此基础上再做到简政放权,"大道至简,有权不可任性",适度下放项目自主调整权,创新科研管理机制,按照既便于科研工作提高效率又保证科研产出规范管理的原则,正确对待科研经费使用管理问题,使科研财务管理与科学研究有机结合起来。

科研经费预算要真实、合法、科学、准确,研究制定符合创新活动规律的科研项目评审制度,提高预算监督管理效率。规范科研经费预算调整流程,实行动态管理调整机制,给予科研机构更多的预算调整自主权。允许经费根据项目需要在合理区间进行上下浮动,并引入第三方评价机制进行客观评估。因此,高校科研经费应实行精细化管理,在不断完善科研经费管理制度基础上,建立健全科研经费管理,完善服务流程。

3. 建立项目信息平台,跟踪监管科研全程。统筹规划,整合现有科研信息资源,创新管理手段,完善系统人、财、物整体功能和监督管理环节,建立科研单位、项目主管、财务审计等共享的信息平台,实现经费预算管理、支出过程管理、内部审计的统一。对全部的科研项目实施抽样审计,实现科研项目全过程信息管理与服务,做到互联互通一体化。科研真正做到信息共享,公开透明,以提高管理水平,提升服务质量。通过建立网络管理平台,实现科研经费的相关信息与财务的有效对接,规范项目全过程的跟踪、管理、监督,让项目信息平台来管人、管事,用平台来降低风险、促进发展。对科研资产进行统一管理,实行有偿调配、专人负责、统筹使用。可以探索"建立科研项目项目管理和经费管理的信息平台,利用网格化形成科研经费管理信息的实时集成、共享和利用,以建立项目全过程的跟踪监管"。[11]

4. 完善主体问责制度,强化评审重点事项。要建立科学的项目考核评价机制,加强绩效评估,注重科研经费使用效益。继续完善科研成本核算机制,建立健全课题结账制度。明确科研经费管理的责任主体,厘定责任主体的具体职权及相应责任。建立健全科研经费管理体制,科学划分权责,完善"权责清晰、各负其责、运转高效"的内部控制机制和"统一领导、分级管理、责任到人"的监督问责机制。建立健全科研经费管理使用跟踪制度,对科研经费中出现的违纪行为,要按其权责进行处理。

加强科研管理的内控制度评审、真实性合法性评审、效益性评审。重点关注科研经费内部控制的建

立和完善。建立健全科研经费支出、成本、效益等考核评价，重点关注真实合法性、效益型的评审，以促进科研管理部门健全相关管理制度，堵塞或减少因内控不严造成的问题。要促成科研财务管理与科研管理有机统一，采用交叉办公的形式，实现科研经费的使用进展情况在各部门环节无缝对接。完善信息公开制度，对科研经费的支出、成本、效益进行审核公示，完善监督机制，通过日常监督和专项重点监督相结合的方式，形成各方对科研的监督合力。

5. 加强科研队伍建设，推进收入分配改革。加强科研管理队伍建设，建立一支高素质的科研管理队伍。强化对科研项目负责人、财务管理人员、科研人员经费使用的业务指导，进一步提高科研人员的业务能力，充分发挥科研经费引导促进作用，提升科研机构管理服务水平。根据信息时代知识产权保护的要求，加强知识产权的运用和保护，创新科技收益分配，建立科学合理、公开透明的收入分配管理制度。完善聘用人员的劳务费补偿力度，积极支持科技人员靠智力创新致富，对从事基础研究和公益性研究的科研人员，建立相应的收入保障机制，加大科研人员劳务补偿机制，尽量让科技人员依靠自身发明创造合理合法富裕起来，着力形成科技创新的社会用人导向，形成尊重劳动、尊重知识的社会风尚。

参考文献：

[1] 李　侠，周　正. 科研经费是手段还是目的? [J]. 科学与社会，2014，(03).
[2] 董文凤. 高校科研经费精细化管理探讨 [J]. 会计之友，2011，(33).
[3] 张美兰. 高校科研经费审计之思考 [J]. 财会月刊，2011，(08).
[4] 黄永林，李茂峰. 我国高校科研经费管理政策与制度存在的主要问题及其对策建议 [J]. 教育与经济，2013，(03).
[5] 许志强. 刍议课题制科研经费管理存在的问题与对策 [J]. 财经界(学术版)，2014，(18).
[6] 郑朝晖. 对高校科研经费管理的几点思考 [J]. 科技资讯，2007，(04).
[7] 张建英，白锡环. 高校科研经费管理中的问题及对策 [J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2004，(01).
[8] 刘　岚，陈希云，陈志斌. 科研经费认识误区与应对探讨 [J]. 财会通讯，2014，(34).
[9] 方　昀. 促进科技自主创新的法治环境建构 [J]. 求实，2012，(01).
[10] 姜长付. 科研经费有效管理体系建设探析 [J]. 中国高校科技，2014，(11).
[11] 侯胜华. 新形势下加强科研经费管理的思考 [J]. 世界标准化与质量管理，2007，(12).

(责任编辑：余小江)