

科技经费的监管模式研究

钟荣丙

(中共株洲市委党校 科研处,湖南 株洲 412008)

摘 要:科技经费的监管显得越来越重要,主要决定于:一方面,我国科技投入长期不足;另一方面,我国有限的科研经费经常“跑冒滴漏”,利用率低下,浪费现象十分严重;再一方面,我国正努力建设创新型国家,科技投入强度将快速提升(科技投入占GDP的比重由2006年的1.41%提升到2020年的2.5%)。分析了科技经费背后的不端行为,探讨了3种科技经费监管模式,并提出了切实加强科技经费监管的对策。

关键词:科技投入;科技经费;监管模式

中图分类号:G311

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)02-0094-04

0 引言

科技经费是指用于科技研究与发展、科技成果转化与应用以及科技服务等科技活动的一切费用。它的主要表现形式为中央和地方财政拨款(主要包括科学事业费、科技三项费、国家自然科学基金、国家社会科学基金、高技术发展研究计划经费(863)等几类)、横向合作经费以及科研单位的配套经费。科技经费的主要来源如图1^[1]:

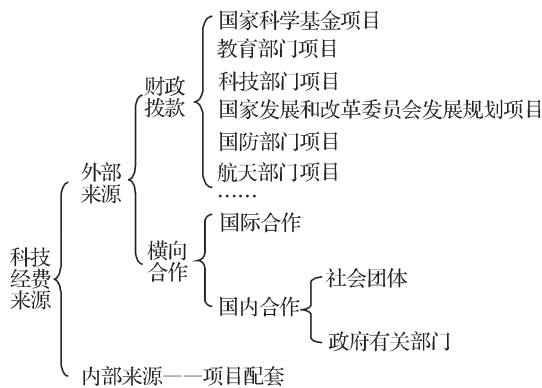


图1 科技经费的来源

如果政府进行引导和提供政策便利,则能为企业提供切实的助推力。此外对文化创意产业的盈利模式问题,目前韩国许多同类企业已经度过了“付费游戏”阶段,转入依托传媒盈利。然而张江许多网游企业仍处于研发阶段,尚未实现盈利,用部分企业的话说“还未考虑如何盈利”。这种现象令人堪忧,政府如果可以先企业一步,研究国际产业发展趋势,为企业提供盈利前景分析和盈利模式指导,就能在一定程度上避免企业的盲目性。

1 科技经费背后的不端行为

1.1 科技经费申请不规范

1.1.1 科技项目经费申请和争取中存在比较严重的“人情”因素干扰问题

在申报科研项目时,往往在某种程度上受到“人情”因素的干扰,影响着科研项目立项的公正性和公平性,不少项目的立项是通过与“项目主管部门或合作单位熟悉的领导、朋友从中说情,施加影响”^[2]等方式,来达到项目立项或签订项目合作协议的目的。在横向合作项目签约中,“人情”因素的作用往往更大,甚至产生弄虚作假的现象。中国科协2003年对全国科技工作者的调查发现,有14%的人认为在项目申请上花的时间和精力最多,有50.7%的人认为在科研工作中遇到的最大困难就是“申请课题困难”。^[3]

1.1.2 在科研经费划拨环节,也发生了一些行贿受贿行为

有些科研单位和科研人员为了能争取到科研项目和经费,不择手段地向手握科研经费划拨大权的相关部门工作人员行贿,发生权钱交易。同济大学超大规模集成电路研究所所长林争辉教授在接受《瞭望新闻周刊》记者采访

参考文献:

- [1] 编著者不详. 上海张江文化科技创意产业基地相关政策汇编(第一稿)[Z]. 上海浦东,2005:14-18.
- [2] 上海文化发展基金会办公室课题组. C产业:创意型经济的引擎——上海创意产业的业态观察[M]. 上海:上海三联书店,2006:82-84.

(责任编辑:赵贤瑶)

收稿日期:2007-07-25

作者简介:钟荣丙(1972-),男,湖南永州人,中共株洲市委党校讲师,株洲发展问题研究中心副主任,在读博士,研究方向为技术经济、科技管理。

时就说,所谓高校流行俗语“跑部钱进”,就是说往教育部、财政部、科技部,跑跑就有钱进。目前,有些巨额经费的科研项目的审批权掌握在少数不懂技术的行政主管部门官员手里,他们掌握生杀予夺大权,造成“权力寻租”、“跑部钱进”的怪现象。

1.2 科技经费管理不力

1.2.1 经费管理的公开性不够

目前,我国科技经费管理的公示制度还没有普遍建立和健全,往往造成科研项目申请人之间的信息不对称,经常出现谁往机关跑得多,谁获得的信息多,谁就容易得到科研项目,也容易得到科研经费的支持;同时,也使经费分配过程和经费分布状况透明度不够,增加了“暗箱操作”的可能性。

1.2.2 经费管理部门角色不明

有经费管理权的政府部门既管经费,又管项目;既是出资人,又是“经营者”。这就容易造成决策不当、资源浪费乃至腐败滋生。如各政府部门科研项目立项存在一定的盲目性和低水平重复;多个部门多渠道、多头分配有限的科技经费,科技经费难以集中;评价体系不科学,用过于量化的评价体系来衡量和考核不确定的科研活动,导致研究人员规避创新度高、风险大的项目;在科技经费配置中缺少竞争机制,大量科技经费用于追逐少数知名或著名专家,以追求政绩,而最有创造力的青年学者却无人“雪中送炭”。

1.3 科技经费使用不当

1.3.1 条块分割,政出多门,科研经费使用效率低

如相关管理部门互不配合,各自制定计划,直接从财政部门获得独立预算,造成科研项目设置重叠。科研人员将很多时间都花在跑项目和应付评估上,影响了科研成果的质量。

1.3.2 科研经费使用中存在的巨大浪费

山东大学一位学者说:“课题费给了你,不可能每年都盯着你,你想干到什么程度就干到什么程度。不了了之的也有,有些课题开始实施以后才发现,项目设计得不充分,实际情况与预期的相差太大,不好操作,只好虎头蛇尾,弄几篇论文交待过去。”科研人员指出,一些课题鉴定会、论证会是虚假的,实际上是请客吃饭、自吹自擂。

1.3.3 贪污挪用行为时有发生

国家审计署前不久公布的一份审计报告披露,2004年度的审计发现,科研系统2个部门和45个科研单位转移、挤占、挪用科研经费6.69亿元,另外还有13个单位把3.27亿元的科研经费违规出借、对外投资甚至投入股市。而科研单位和科研人员拿到科研经费后,又会以种种方式“洗钱”。如在购买设备时,国家下拨700万元,只购买500万元的设备,大笔回扣则进了小金库。此外,还有人拿科研经费买车、房子、保险、办公司、旅游等等。

1.3.4 项目负责人未按合同要求使用科研经费

在项目立项合同中,对科研经费的使用范围与比例等都作了规定,但在实际操作中,不少科研项目经费的使用往往超越了合同规定的范围,如消费性支出比例过高等,

导致有的科研项目负责人存在超前使用科研经费的现象,研究工作开始不久,而项目经费已所剩无几了;而有的科研项目完成后,还有大量结余经费。

1.3.5 企业还很难参与科研经费分配

一方面国内企业缺乏规避风险的长线投资机制,一般只投资于3年内能赚钱的项目。由于任期的限制,国企主管一般不愿向长线项目投入资金,因为失败要承担风险,而成功则是为人作嫁衣。另外存在科研投入不足、科技人才缺乏的现象。另一方面,政府科研经费面向企业的渠道不多,而且存在暗箱操作等问题。

2 科技经费监管的有效模式

2.1 直接监管模式

2.1.1 工作流程

直接监管模式是指科研项目出资单位通过组建项目经费部门来直接监管项目经费。在具体的监管过程中,出资单位项目经费监管部门和项目承担单位科研组织部门协作,共同对项目组的经费到位和使用、经费节余进行监管,以减少出资单位项目经费监管部门一定的工作量。在这种模式中,整个监管必须接受外部审计部门的审计和监督。为了确保公平性和公正性,外部审计必须接受人大监督、行政监督和舆论监督(见图2)。

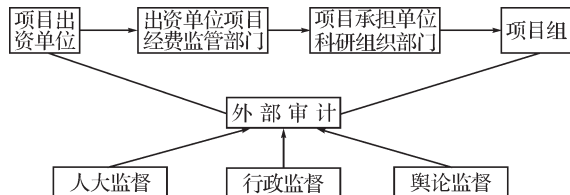


图2 直接监管模式的工作流程

2.1.2 优势

由于项目出资单位直接监管项目经费,除监管的效果比较好之外,有利于项目出资单位调整项目经费,提高项目经费的利用率。

2.1.3 缺陷

这种监管模式的主要缺陷有二:一是项目出资单位经费监管部门的工作量太大;二是监管环节较少,容易产生腐败。

2.1.4 适用科研项目

这种模式主要适用于地方性政府基金课题(以市、县级为主);除科技部门、教育部门之外的其它各级党委、政府部门委托课题;企业委托课题。

2.2 分级监管模式

2.2.1 工作流程

分级监管模式是指整个项目经费监管按项目出资单位→承担单位负责人→科研组织部门→项目负责人→项目组成员的顺序逐级监管。整个监管过程必须接受外部审计部门的审计和监督,而外部审计必须接受人大监督、行政监督和舆论监督。其中,承担单位负责人→科研组织部门→项目负责人→项目组成员,这部分工作流程接受项目承担单

位财务部门的审核和审计部门的内部审计(见图3)。

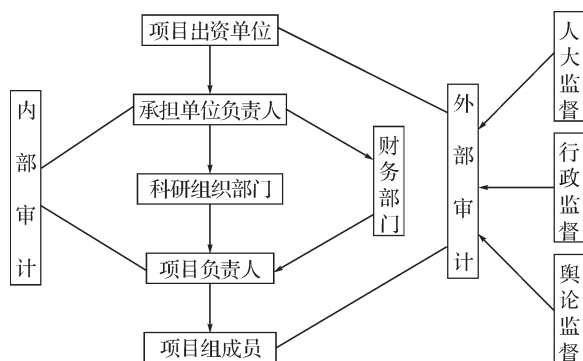


图3 分级监管模式的工作流程

2.2.2 优势

这种模式最大的优势在于工作流程内的单位、部门权责明确,对各“级组”的问责也方便明了,有利于经费监管和寻找使用经费存在的问题。

2.2.3 缺陷

这种模式的缺陷也有两个:一是项目出资单位的工作任务繁重;二是适用这种模式的科研项目负责人,大多数是承担单位的负责人或其单位部门负责人,可能会弱化本单位科研组织部门、财务部门、审计部门的监管作用。

2.2.4 适用科研项目

这种模式主要适用于:国家863计划项目、国家973计划项目、国家重大科技攻关项目、国家高技术产业化项目、教育部科学技术研究项目、基础研究重大项目前期研究专项、星火计划项目、火炬计划项目等。

2.3 全程监管模式

2.3.1 工作流程

这种模式强调监管科技经费的全过程:严格预算→规范使用→核报→审计。其中,项目出资单位负责经费预算,防止预算最大化;项目出资单位和承担单位负责人、财务部门、审计部门、科研组织部门共同监督经费的使用,使其合理化;外部审计部门、承担单位负责人、财务部门、审计部门、科研组织部门共同监督经费的核报,使其规范化;承担单位负责人、财务部门、审计部门、外部审计部门共同监督经费的审计,使其科学化(见图4)。

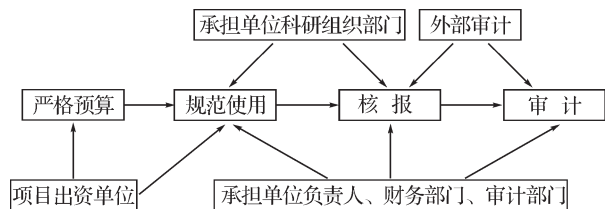


图4 全程监管模式的工作流程

2.3.2 优势

这种模式的优势有:可以抑制项目负责人在经费使用中“一支笔”的现象;对科技经费使用的各个环节进行监管,有利于提高经费的利用率。

2.3.3 缺陷

这种模式的重大缺陷在于监管流程错综复杂,每个环节参与监管的单位或部门都较多,很容易产生推诿责任的

现象,导致监管效果不好。

2.3.4 适用科研项目

这种模式比较适用于国家自然科学基金项目、国家社会科学基金项目等。

3 加强对科技经费监管的对策

3.1 规范科技经费预算

3.1.1 调整预算科目

在我国现行的科技预算管理体系中,既存在着没有R&D分类预算科目的问题,又存在着多头管理、职能重复导致的预算科目重复、交叉和漏失问题。因此,我国需要从调整科技预算科目入手,理顺各部门在科技发展中的关系,并通过部门预算改革,进一步完善对科技预算的管理。

3.1.2 实行跟踪预算

在预算执行过程中,实时跟踪预算的执行,及时发现、分析预算差异并调整预算,加强对预算的事中控制。科研项目管理不仅要把好立项、发包和验收关,而且要从项目质量保证、进度管理、风险控制等方面进行项目研发的全生命周期管理。可借助现代化的信息管理工具和手段,或者委托专业机构加强对研发过程的管理。特别是对于重大科研项目,对于项目过程中的每一个里程碑的实现,都应该有所掌握和评估验证,并根据项目实施的评估情况,决定是否调整项目的经费预算或对项目继续投资。

3.1.3 创新预算编制方法

科技活动(主要包括科学研究和技术开发)具有创造性和不确定性,由此决定其工作量和所消耗的费用也具有不确定性,不能完全预见。因此,很难在事前对科技项目的经费进行非常准确或十分完全的估算或预算。也是由于科技活动的不确定性,对一个具体项目而言,所需费用将在一定范围内波动,即科技项目的预算经费不是一个具体数值,而应是一个数值区间。显然,目前科技经费预算普遍采用的固定预算编制方法,不符合科研经费运动的规律,应采取在一定区间值范围内的弹性预算编制法。^[4]

3.2 完善科技经费监管机制

3.2.1 建立科研项目预算评审评估制度

从源头上保证预算编制的科学性、合理性。预算编制包括来源预算和支出预算,来源预算除申请财政经费外,有自筹资金来源的,要提供出资证明及其它相关财务资料;支出预算要按照经费开支范围确定的支出科目,和不同经费来源编列。组织专家或委托中介对项目预算机构进行评审评估,将评审评估结果作为项目立项决策、预算执行和财务验收的重要依据。

3.2.2 建立科研项目经费使用的监管机制

严格规定科研项目经费的开支范围与开支标准,重点规范人员费、会议费、差旅费、国际合作与交流费、协作研究费、设备费支出的管理;科研项目经费支出要严格按照批准的预算执行,任何单位和个人不得违反规定自行调整预算和挤占挪用科研项目经费。逐步推行科研项目经费报

账制度,研究人员不直接经手现金。重大科技项目经费实行财政国库直接支付。

3.2.3 健全科技经费监督体系

建立包括审计、财政、科技、项目承担单位主管部门和社会中介机构在内的财政科技项目经费监督体系,实行科研项目财务审计和财务验收制度,将财务验收结论作为申报新项目的重要依据^[5]。

3.2.4 引入绩效评估机制

在国际上,发达国家在政府科研经费管理中普遍引入了评估机制,不仅重视立项前的预算评估,还重视立项后的绩效评估。因此,我国有必要建立定期的经费使用评估与反馈调整机制,加强对项目实施过程的经费监控,并通过建立健全项目成果评审制度,完善成果管理。建立绩效评估机制的目的是:通过绩效评估,加强对科研经费的管理,提高经费的产出和效益,促进科研经费增长,提升科研水平。绩效评估机制要遵循科学性、整体性、合理性、可操作性的原则。

3.2.5 提高经费管理的公开性和透明度

为防止科技经费管理中内部人交易、暗箱操作、挤占挪用等科技失信行为的发生,最有效的措施就是提高经费管理过程的公开性和透明度。因此,有必要在科技计划经费管理中,将经费评审、经费分配和经费管理过程向公众公开,充分发挥媒体与互联网的作用,构建打破部门疆界的信息共享平台,提高经费管理的公开性和透明度。

3.3 明确监管的职责与权限

在科技经费监管过程中,应建立科研经费管理责任制,以明确项目承担单位科研部门、财务部门、项目负责人在科研经费管理与使用过程中的职责与权限。

(1)科研部门负责项目管理,同时在科研管理工作中起基础性作用,提供完整、实时的项目资料与信息,做好经费使用范围与标准的审批把关工作;项目结束时,及时通

知财务部门结清经费。

(2)财务部门负责科研经费的财务管理和会计核算;指导项目预算编制;审查项目决算;监督和指导项目负责人根据财经法规要求,按项目立项书或合同约定,在其权限范围内使用科研经费。

(3)科研、财务部门对科研费的使用实施监督,使科研管理与经费管理有机结合,发挥科研经费的使用效益。

(4)项目负责人负责项目预算、决算;按立项书规定使用经费;审批人作为“一支笔”,自主使用科研经费,同时对科研经费使用的真实性、有效性承担经济与法律责任。

(5)监察与审计部门要定期对科研经费实施监察、审计,对经费运作中存在的问题要及时向上级领导和管理部门反映。通过建立责任制,明确科研部门、财务部门、项目负责人、监查审计部门各自的职责,讲求相互配合,实现信息共享,促进科研经费的有效使用。^[6]

参考文献:

- [1] 李新荣.科研项目经费管理中的若干问题及对策研究[J].中国高等医学教育,2007(2):44.
- [2] 常天义.高校科研经费管理亟待加强[J].中国高等教育,2002(6):32-33.
- [3] 王妮妮,王海鹰.科研经费背后有多少腐败[J].半月谈,2006(10):16.
- [4] 石燕.国外政府科技计划项目经费预算管理的比较及其启示[J].科技管理研究,2005(10):51.
- [5] 胡兴旺.河南省财政科技经费管理改革的思考[J].河南社会科学,2007(1):160.
- [6] 郑朝晖.对高校科研经费管理的几点思考[J].科技资讯,2007(4):118-119.

(责任编辑:高建平)

Study on the Pattern of Science and Technology Outlay Administration

Zhong Rongbing

(Science and Technology Agency, Party School of the CPC Zhuzhou Municipal, ZhuZhou China 412008)

Abstract: Administering science and technology outlay becomes more and more important, because of long-term lack, serious wasting, larger and larger devotion. The article analyzes the ill action behind science and technology outlay, probes three patterns of administering science and technology outlay, and brings forward some advice of administering science and technology outlay.

Key Words: Science and Technology Outlay; Administer; Pattern