

我国科技经费管理政策 全解读与执行情况解析

傅裕贵,伍新玲,伍莺莺

(华中农业大学 科技处 湖北 武汉 430070)

摘要 将我国现行的科技经费管理政策归纳为课题制、限项制、定额补助、成本补偿与全额成本核算制的资助方式,专款专用制,开支范围及相关科目的政策上限,预算制,国库拨付制,预算调整,决算制,固定资产管理,结余经费管理,经费使用的检查、监督、约束机制等 12 项主要政策。在全面解读这些政策、解析这些政策实际执行情况的基础上,对我国现行的科技经费管理政策进行了初步评价。

关键词 科技经费 科技经费管理政策 执行情况 政策评价

中图分类号 :G311

文献标识码 :A

文章编号 :1001-7348(2006)06-0013-04

0 前言

随着我国社会经济发展由快速增长期进入稳定增长期,科学技术进步成为经济发展最根本的和可持续发展的驱动力。到 2020 年,我国科技经费投入占 GDP 的比重将力争达到 2.5%,大幅度增加科技经费投入将成为我国经济稳定增长期的重要特征之一。在科技经费投入大幅增长的同时,我们应当认识到,提高科技经费使用效益的重要性并不亚于增加科技经费投入本身。

全面解读我国目前科技经费管理政策、解析其实际执行情况,是促进科技人员、课题组和依托单位正确理解、接受和贯彻执行政策的必要步骤,是增进科技共同体成员(政府相关部门、依托单位和课题组)之间相互理解与支持的必要步骤,对开展适宜于我国今后一个发展时期的科技经费管理政策研究、提高其使用效益也具有重要的理论和实际意义。

1 政策解读与执行情况

目前我国科技经费管理政策主要包括:《关于国家科研计划实施课题制管理的规

定》、《国家科技计划项目承担人员管理的暂行办法》、《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管的通知》、《国家重点基础研究专项经费财务管理暂行办法》、《国家重点基础研究专项经费财务管理暂行办法 补充规定》、《国家高技术研究发展计划专项经费管理办法》、《应用技术研究与开发专项资金管理暂行办法》、《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》。上述政策可归纳为以下 12 项主要内容。

1.1 课题制

政策解读: 课题制是指按照公平竞争、择优支持的原则,确立科学研究课题,并以课题(或项目)为中心、以课题组为基本活动单位进行课题组织、管理和研究活动的一种科研管理制度。

目的: 这一政策主要是规范我国科技经费管理,以课题为基本单元,旨在建立与科研活动规律相适应的经费管理机制,建立科技计划管理与经费管理、课题立项与课题预算之间既分工协作、又相互制约的监督管理机制。

执行情况: 依托单位对承担的科技任务,按照一个课题对应一个内部会计核算账

户的方式独立建账,由课题主持人负责相应课题经费的开支使用。从科技经费管理的角度,课题制比较容易得到依托单位和课题组的理解,也方便执行,因此实际执行情况较好。

1.2 限项制

政策解读: 作为主持人或主要参加人员同期承担国家科技计划的课题数量原则上不得超过 2 项。

目的: 为了促进科技资源的科学配置和提高科技资源的使用效率。主要涉及两个方面:其一,保障科技人员将主要时间和精力用于已经承担的国家科技计划项目的实施,确保国家科技计划项目高质量和按时完成,高效使用科技人才;其二,将科技经费适度地安排给更多的科技人员,使更多的科技人员能够及时地得到经费支持以开展科技创新工作,促进经费的使用和加快经费的周转,提高科技经费的使用效率。

执行情况: 在局部范围内(如国家自然科学基金、“973”计划)严格执行了限项制,但从总体上讲,这一政策没有在国家层面上整体组织实施。我国至今尚未建立统一的国家科技计划项目数据库和科技人员承担课题数据

库 科技人员作为课题主持人或主要参加人的信息无从查起,因此限项政策尚无法全面执行。此外,该项政策应与全额成本核算制的资助方式同时实施才是科学和合理的。

1.3 定额补助、成本补偿或全额成本核算制的资助方式

政策解读: 定额补助是指对受资助课题提供固定数额经费的资助方式,这一资助方式的资助强度一般低于全额成本核算需要的额度。成本补偿是指对受资助课题的成本费用进行补偿的资助方式,最高为全额,即全额成本核算制的资助方式。

目的: 在我国科技经费投入长期严重不足的情况下,为了动员和组织更多的科技人员参与科技创新工作,同时也为了通过中央财政科技经费投入的引导,调动地方财政、依托单位和社会进行科技经费投入的积极性。

执行情况: “863”计划、国家科技攻关计划、国家科技基础条件平台建设项目、国家基金课题均采用定额补助的资助方式;“973”计划提出了全额成本核算制的资助方式,但在执行中因各种客观的和人为的因素,实际上也不是真正意义上的全额成本核算制的资助方式。因此,我国目前科技经费的资助方式以定额补助为主体。

1.4 专款专用制

政策解读: 以课题为基本核算单元,课题资助经费只能用于支付本课题实施发生的直接和间接费用。

目的: 为了保障受资助课题按计划高质量和按时完成。

执行情况: 由于绝大部分课题经费为定额补助资助方式,课题负责人和课题组成员大多认为科技经费用于工作就没错,依托单位管理人员不可能实时掌握课题组的每一笔支出的具体用途,这些原因导致了专款专用制在科技经费管理中目前还很难执行到位。

1.5 开支范围及相关科目的政策上限

政策解读: 分为直接费用和间接费用。直接费用是指课题研究过程中使用的可以直接计入课题成本的费用,一般包括: 人员费,即科技人员工资、博士后、研究生助研补助,课题执行期间其他聘用人员的工资; 设备费,即设备购置和试制费; 研究费,又分为科研业务费(测试、计算、分析、能源、动力、水费、差旅、出席学术会议费、发表论著、信息检索与传播费、设施、土地、场地使用租金,等

等)实验材料费(原材料、试验动植物与微生物、试剂、药品等消耗费)、实验室改装费、协作费、国际合作与交流费(出国进行合作研究、考察、学术交流、出席国际会议、邀请境外专家来华合作研究、交流等费用)。

上述人员费中,课题组成员所在单位有事业费拨款的,由所在单位按照国家规定的标准从事业费中及时足额支付给课题组成员,并按规定在课题经费预算的相关科目中列示,不得在国家资助的课题经费中重复列支。国家另有规定的,按照有关规定执行。

间接费用是指为实施课题而发生的难以直接计入课题成本的费用。一般包括: 支付依托单位课题管理和提供服务的人员费用和其他行政管理支出、现有仪器设备和房屋的使用费或折旧费等,通常列为依托单位的管理费、人员费、设备费、国际合作与交流费。管理费在预算和支出中占课题资助经费的比例设置了政策上限。如“973”计划规定人员费的上限是5%(财政拨款的事业单位)或15%(转制科研机构、企业);国家基金规定的人员费适用范围仅指博士后、研究生,其上限为15%(面上项目)、10%(重点、重大、杰出青年科学基金项目);仪器设备费尽管政策没有明确的上限,但实际操作中一般不能高于15%-30%,否则评审和审批时会被认为依托单位和课题组没有条件实施所申请的课题,国际合作与交流费因课题类别不同,其上限分别为10%(国家基金重点、重大项目)、15%(面上项目)或20%(杰出青年科学基金);管理费的上限是5%(财政拨款的事业单位)、15%(转制科研机构)或30%(国内企业、国外机构)。

目的: 为了引导和规范课题组、依托单位在允许的开支范围内使用经费。

执行情况: 客观地讲,执行情况不能算好,有超出开支范围的情况,也有超出相关科目政策上限的情况,并且比较普遍和严重。实际执行中,主要依靠课题负责人、依托单位管理人员对政策的掌握与认识、对课题经费支出预算内容与已经发生的海量支出信息的记忆,对经费的开支使用施行比较粗放的管理。尽管计算机辅助管理在很多行业和领域如银行金融业、商业、电信管理等发挥了巨大的作用,但是在巨额的科技经费管理方面目前尚缺乏与国家科技经费管理政策相配套的计算机管理系统和相对专业化的科技经费管理队

伍(与科技计划管理队伍相比),导致课题组和依托单位不能实时了解课题经费使用情况、有效调控和监管科技经费的使用。

1.6 预算制

政策解读: 课题负责人应同时编制课题经费来源预算和支出预算,政府相关科技主管部门对经费预算进行评审评估和批复。经费来源预算包括用于同一课题的各种不同渠道的经费。经费支出预算包括计划管理费和课题研究费。计划管理费是指由政府相关科技主管部门使用、为管理相关科研计划及其经费而支出的费用,一般包括课题遴选、评审、预算评估、招标、课题监理、跟踪检查以及后评估等支付的费用。计划管理费由政府相关科技主管部门报同级财政部门核定。课题研究费是指上述开支范围规定的、课题研究过程中所发生的直接和间接费用。

目的: 为了有计划、科学、合理、透明地申请、审批和使用科技经费。

执行情况: 经费来源预算的执行相对容易些,执行情况也好一些。但是,由于我国目前主要采用定额补助的资助方式,即允许课题申请人以同一个课题多途径申请经费资助。为了获得更多的资助,课题负责人一般不愿意将同一课题已经获得的资助经费填报在新申请的课题经费来源预算中,这从某种程度上降低了经费来源预算的真实性。如前所述,我国目前尚没有与科技经费管理政策(主要是开支范围及相关科目的政策上限、课题经费支出预算)相配套的、有效的管理工具和专业管理力量,经费支出预算的执行在相当程度上停留在课题申请、评审和审批阶段,而没有延伸到课题实施的全过程。限于科技管理队伍(目前侧重于科技计划管理)自身情况和资助方式的约束,政府科技主管部门对课题预算的评审评估目前只在以全额成本核算制资助方式的“973”计划中比较严格地执行,绝大多数课题以学术评审为主,对经费预算的评审评估工作基本没有做。

1.7 国库拨付制

政策解读: 由财政部国库支付中心按相关科技主管部门批准的课题预算,直接向课题依托单位账户下拨经费。

目的: 建立科技计划管理与经费管理、课题立项与课题预算之间既分工协作、又相互制约的权力监督管理机制,同时保障批准的课题预算能够及时和足额地到达依托单

位。

执行情况:大多数国家科技计划已经全面执行国库拨付制。该项政策的执行只涉及政府部门单方面,因此比较容易实现。

1.8 预算调整

政策解读:课题实施中,在课题经费预算科目之间允许进行部分调整。调整幅度超过10%的,按原程序上报批准后执行;调整幅度不足10%的,需在课题结题总结或验收报告中详细说明调整的理由、金额等情况,并在课题验收时予以确认。

目的:根据实际情况可有限修正课题经费支出预算,以保证课题的顺利实施。

执行情况:由于我国尚未对没有按课题支出预算执行的课题验收、课题结余经费、课题负责人、依托单位采取有效的制约措施,尽管绝大多数课题在实施中实际发生了预算调整,但很少有课题组和依托单位按政策要求办理相关手续,政府部门对此也未予追究。

1.9 决算制

政策解读:分为课题年度经费使用情况(决算)、中期检查(评估)经费使用情况(决算)和结题经费决算。要求以会计年度为计算期,核算课题当年的实际支出,据此编制课题决算报表,并要求课题的年度进展报告、中期进展报告、结题总结(验收、成果鉴定材料)应与其财务决算验收、固定资产验收同时进行。

目的:引导和定期监控课题经费的使用按照课题支出预算规定的科目和额度执行,保证课题的实施和经费的使用协调进行。

执行情况:大多数依托单位使用的会计核算系统是通用型的,不是专为科技经费管理而设计和开发的,而使用通用型会计核算系统不能自动生成符合科技经费管理政策的课题经费使用的决算报表。要对数以千计甚至以万计的课题一年甚至几年若干次经费开支的明细账目,按照科技经费决算表的科目进行人工分类、统计,受时间与精力、管理成本的限制,不论是课题组还是依托单位都尚不可能按实际支出情况填报决算报表。

1.10 固定资产管理

政策解读:由国家科技经费购置的设备等固定资产属国有资产,应纳入依托单位的固定资产账户进行核算与管理。课题结束后,一般由依托单位代表国家行使其使用权和经营权,其运行维护费用由依托单位承

担。其他单位或课题需要使用这些固定资产时,只能收取维护运转费用,不得收取折旧费或占用费。特殊情况下,国家有权调配这些固定资产用于其它重大或重点研究项目。

目的:为了实现国有资产的保值增值和提高相关科技资源的使用效率和效益。

执行情况:绝大多数依托单位对于课题形成的国有资产的账、物管理比较规范和到位。由于我国科技经费投入体制尚存在比较明显的结构性失调,即科技经费在研究课题经费中与研究条件经费中的投入比例失衡(后者过小),致使科研的物质装备水平较差,并且绝大多数依托单位仪器设备运行与维护经费严重短缺,有限的仪器设备也得不到高效利用。从国家层面来讲,仪器设备的开放与共享程度及其使用效率目前还相当低。

1.11 结余经费管理

政策解读:对在课题经费5%以内且总额不超过20万元的结余经费,经依托单位的主管部门批准后可以留在依托单位,用于补助其科研发展支出;对超过课题经费5%或单项超过20万元的结余经费,按原渠道上缴。

目的:避免依托单位和课题组编制虚假预算以套取课题经费。

执行情况:该项政策新近出台,从2006年起执行,目前尚未到本会计年度年末,因此尚无执行情况可考查。

1.12 经费使用的检查、监督和约束机制

政策解读:依托单位的科技、财务和审计部门,以及课题负责人对课题经费的开支使用情况和结果负有审核、检查、监督的责任,应真实地填报课题预算、决算报表,对预算的执行过程进行监督。财政部和科技计划主管部门,通过课题预算和决算报表,对课题经费支出进行实地财务检查、审计,其中1000万元以上的项目由政府部门委托中介机构(会计师事务所)审计,对依托单位及其课题经费使用实施事前、事中和事后管理、监控、评估。对于违反财经纪律、弄虚作假、截留、挪用、挤占课题经费的行为,财政部和科技计划主管部门将根据情况采取通报批评、停止拨款、终止项目、取消申报资格等措施予以相应的处罚。构成犯罪的,依法追究刑事责任。

目的:为了保证课题经费专款专用和切

实按课题经费支出预算进行使用。

执行情况:近年来随着政府科技经费投入的幅度增长、政府对公共财政管理能力和水平的不断提高,以及纳税人、公众、媒体等对公共财政支出关注程度的不断上升,各级政府的科技、财政、审计部门对科技经费的使用情况明显地加大了检查、审计等监督工作力度,为进一步规范科技经费的使用发挥了积极的督导和警示作用。

我国承担国家科技计划课题的依托单位有数千个、每年在研课题数万项,每年海量的科技经费支出,仅仅依靠外部监督是不现实的。因此,引导、调动和依靠依托单位的科技、财务、审计部门和课题负责人对课题经费的使用加强内部监督更为现实和有效。

由于多种客观和主观的因素,如科技经费管理政策本身的不完善,政府、依托单位和课题组三方围绕科技经费存在博弈(以对策对政策、出台新政策对对策……),滞后的事业单位拨款制度和分配制度,缺乏与科技经费管理政策相配套的、有效的管理工具和科技经费专业管理队伍,绝大多数的课题负责人和依托单位从思想认识上,对科技经费的使用与监管还停留在分清公与私的原则上,尚未上升到严格按照课题经费支出预算进行自我约束和管理经费使用,这些原因导致了目前课题组和依托单位在科技经费使用方面的内部检查、监督工作与政府的要求还存在相当的距离。

此外,从2007年1月1日起将要实施的《政府收支分类改革方案》对公共财政管理(包括政府科技经费投入)的进一步规范和高效使用无疑将发挥重要的作用,主要是为科技经费管理政策的预算制,预算调整,决算制,经费使用的检查、监督和约束机制等政策的实施提供了更加科学和先进的管理工具和平台。但是,这一改革方案的立足点是财政管理体制而非科技管理体制,因此,要进一步提高我国政府科技经费投入的使用效益,还需要从科技管理体制方面进一步进行改革。

2 以执行情况为切入点,分析政策的科学性和合理性

唯物辩证法认为,存在决定意识,存在有其一定的合理性。科技经费管理政策的执行情况是客观存在,它能从一定程度上折射

出上述科技经费管理政策是否科学和合理。

2.1 对执行情况的总体评价与分析

由前述执行情况可知,12项主要政策内容中只有课题制、定额补助的资助方式、国库拨付制、固定资产管理4项政策执行情况好,限项制、专款专用制、开支范围及相关科目的政策上限、预算制、预算调整、决算制、结余经费管理、经费使用的检查、监督、约束机制等8项主要政策执行情况都不能算好。因此,笔者认为,我国科技经费管理政策的执行情况目前不容乐观。

对于科技经费管理政策的执行情况应当全面和深入地进行分析。目前执行情况不好的政策,大多数其本身是科学合理的,主要是因为依托单位和课题组在认识和观念上与政府的要求还存在差距,加之政策实施的条件、时机和大环境(滞后的事业单位拨款制度和分配制度)还不成熟,导致大部分政策目前执行不力。

而执行情况好的政策,主要是由政府单方面执行的政策和不涉及依托单位与课题组根本利益的政策。还有一种极端情况,如定额补助制的资助方式,其执行情况好,但笔者认为它早已不是一项好政策。由于其本身的缺陷,其执行对科技工作整体而言负面效果又多又大,这等同于默许一个课题多渠道申请经费,导致经费管理工作复杂化,与其它主要政策(如限项制、专款专用制、预算制、决算制、经费使用的检查与监督机制)形成冲突,更衍生出一稿多投、多头交账、1人1年拥有的时间多于12个月(1人1年在多个课题任务书中用于科研工作的时间累计多于12个月)、虚假预算和决算等不端学术行为。

2.2 对现行科技经费管理政策的总体评价

笔者认为,评价政策主要应从5个方面同时进行:制定政策的出发点;政策设计的科学性和先进性;政策执行的条件和环境是否成熟;政策执行的实际情况;

政策执行的实际效果。

值得肯定的是,现行的科技经费管理政策的制定和实施,为我国近20多年来科研工作的不断发展提供了强有力的、不可或缺的保障,在我国从计划经济体制向市场经济体制转制(双轨并行)的发展时期,对于规范科技经费的使用做出了重要的历史性贡献。现行的科技经费管理政策已经具有较强的系统性,涵盖了科技计划工作的课题申请、评审、批准立项、实施、结题验收全过程,与科技计划管理工作既分工又协作、协调进行。

2.3 现行政策的主要不足

现行科技经费管理政策是在一定的发展阶段制定的,用发展的眼光看,部分政策不可避免地存在着历史局限性。

以定额补助为主体的资助方式,是在我国科技经费投入严重不足的历史条件下的权宜之计,随着我国科技经费投入的大幅度增长,全额成本核算的资助方式应该逐步成为今后主要的资助方式。

开支范围确定的科目太粗太少,设置的相关政策上限如人员费、设备费和管理费等不科学、不合理、不切实际,预算、决算科目没有按照经济用途分类,在实践中很难为依托单位和课题组真正接受和自觉地执行。

限项制、预算制、决算制政策虽然科学和先进,但缺乏与相关政策配套的计算机管理软件、联成网络的计算机硬件等管理工具与平台,缺乏一支具有一定专业化水平的科技经费管理队伍,缺乏依托单位和课题组在思想认识上的完全认同和自觉配合。

此外,现行政策还存在以下比较明显的缺陷,一是制定政策仅从政府单一方面的目的出发,而科技经费管理政策实际上涉及到政府、依托单位和课题组三方,三方构成科技共同体又各有其追求与利益,其围绕科技经费所进行的博弈应当成为政策设计时考虑的重点和难点。二是在达到财务管理目标

的同时,经费政策服务于并有利于科技创新的目的体现得还不够充分。三是12项主要政策中,部分政策不配套甚至相矛盾,容易引发冲突,如定额补助为主体的资助方式,增加了专款专用制、预算制、决算制、检查与监督制等政策执行的难度。四是对依托单位的重视和依靠严重不够,很多政策和实际上由政府(宏观层面)直接与课题组(微观层面)对接,依托单位(中观层面)缺乏政策赋予的、必要的调控权力,对经费管理,特别是如何进一步提高科技经费使用效益尚没有很好的切入点和抓手。

市场机制、博弈论在科技经费管理政策的制定和执行中发挥着深层次的、决定性的作用,限于本文的篇幅,笔者将另行撰文探讨。

参考文献:

- [1] 科技部、财政部、国家计委、国家经贸委.关于国家科研计划实施课题制管理的规定[Z],2001-12-20.
- [2] 科技部.国家科技计划项目承担人员管理的暂行办法[Z],2004-10-07.
- [3] 科技部.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管的通知[Z],2005-11-16.
- [4] 科技部、财政部.国家重点基础研究专项经费财务管理暂行办法[Z],1998-12-02.
- [5] 科技部、财政部.《国家重点基础研究专项经费财务管理暂行办法》补充规定[Z],1999-07-08.
- [6] 财政部、科技部、总装备部.国家高技术研究发展计划专项经费管理办法[Z],2001-11-05.
- [7] 财政部、科技部.应用技术与开发专项资金管理暂行办法[Z],2004-01-07.
- [8] 财政部、国家自然科学基金委员会.国家自然科学基金项目资助经费管理办法[Z],财教[2002]65号.

(责任编辑:来扬)

Analysis of Science and Technology Fund Management Policies and the Execution Situation

Abstract: On the basis of unscrambling these policies, analyzing the goal of each policy and their actual execution situation, this paper carries on a preliminary appraisal to the present science and technology funds management policies of our country.

Key words: science and technology fund policy unscramble execution situation policy appraisal