

从“放管服”改革看 我国科研经费管理政策变化

王守军

(北京师范大学, 北京 100875)

摘要:我国当前科研经费管理政策的变化体现了实事求是的思想和“放管服”改革的要求,也体现了对科研规律的尊重、对科研人员的信任、对科技创新的鼓励。我国科研管理政策在20年间呈“之”字形变化,因此,要在认真总结政策得失的基础上,更加坚定改革目标、理清改革思路、推动改革进行,使科研经费管理政策更加合理、更加有效、更能推动科技发展。

关键词:放管服 经费管理 科研管理 政策优化

在2019年的政府工作报告中,总理提出“进一步提高基础研究项目间接经费占比,开展项目经费‘包干制’试点,不设科目比例限制,由科研团队自主决定使用”。科研经费包干制,可能成为“放管服”改革在科研领域的突破口,推动着我国科研经费管理政策的进一步探索,也标志着科研管理思路的重要转折。由于多年来从制度、观念到行为都形成了一定的惯性,可以想象科研经费管理改革要达到预期目标尚需要时日。因此,对于问题根源的分析就成为必要。

1 我国科研经费管理政策变化简述

科研经费包干制,并不是一个新的概念,而是我国财政科研管理工作中曾经实施过多年的概念。至今为止,企事业单位委托课题大多数是以“包干”的方式进行管理的,即使核定经费时是采取预算申报的方式,但实际使用过程中多采取“超支不补、结余留用”的包干方式。在中央财政科技经费中,国家自然科学基金、八六三经费和科技三项经费曾经是我国财政科技计划的主要渠道。1988年的《国家自然科学基金资助项目财务管理暂行办法》中规定,“科学基金资助项目经费使用、管理,要方便科研,有利于发挥科研人员的积极性、主动性。计划内支出,均由项目负责人审签,并可根据研究进展和器材供应情况,调整用款计划”;1992年的《国家自然科学基金资助项目财务管理暂行办法》甚至规定,“经决算批复后,项目结余经费可提取40%的劳务酬金,根据贡献大小发给从事该项目的科技人员和科学基金管理人员”。1993年的《八六三计划经费管理暂行办法》规定,“实行合同管理的项目,其经费采取包干制,

超支不补”。1996年的《科技三项经费管理办法》规定,“科技三项费用原则上实行合同化管理,经费包干,超支不补,专款专用,严禁截留、挪用”。

那么,科研经费包干制什么时候变成了严格的科研经费预算制呢?1998年的《国家重点基础研究专项经费管理办法》,提出了“实行课题制管理,实行分项目的全额预算、过程控制和全成本核算,并将预算管理、过程控制、成本核算与决算有机结合起来,形成科学的专项经费管理模式”。该文件详细规定了专项经费预算申报和审批的程序,并附有明细的预算项目表格,要求“经审批的预算必须严格执行,一般不做调整,确有必要调整时,按照规定程序上报审批”。可以说,从这时起中央财政科技经费管理开始发生变化。2000年开始,我国陆续推出了多项财政改革政策,包括预算改革、国库集中支付、政府采购、财政经费绩效管理等等,这些财政改革越来越精细化、越来越开始深刻地影响财政科技经费管理方式。2001年的《国家高技术研究发展计划专项经费管理办法》就是按照财政改革要求,全面引入了预算管理、国库集中支付、政府采购等要求而制定的政策。自此以后,财政科研经费管理又陆续加入了关于预算评审制度、劳务费范围仅限于没有工资性收入的人员、结余经费收回到科技部或主管部门、审计与财务验收成为必经环节等方面的要求,如,2006年的《国家重点基础研究发展计划(973计划)专项经费管理办法》。科研管理以及审计工作都逐渐将这些要求作为工作依据,形成了多主体多环节相互配合相互支撑的科研经费管理政策体系,并且日渐精细、

日益渗透到科研管理全过程。可以说，这些经费管理政策的设计围绕财政改革的要求，不断地追求科学化、精细化目标，政策的初衷都是对的，这些政策也在一定程度上提高了科研经费管理规范化水平。但这个运行了20年的管理体系也存在着问题，否则，何至于广大科研人员和科研管理单位批评意见那么多、要求改革的呼声那么强烈呢？

2016年中共中央、国务院《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》发布，提出了简化预算程序、下放预算调整权限，提高间接费用比重、加大绩效奖励力度，明确劳务费使用范围、不设比例限制，改进结转结余资金留用处理方式等等，并在政府采购、检查评审、经费报销等方面提出了要求。但是，到目前为止，广大科研人员仍然感觉到手续繁、程序多、时间长、难度大，大量精力陷入事务性工作。这说明改革仍在路上。

可以说，20年中我国科研经费管理政策中走了一个圈，或者说走了一个“之”字形，反映了管理观念和思路的变化。我们应当认真研究政策变化原因，总结政策得失，避免今后政策“拉抽屉”。

2 科研经费使用与管理过程分析

令很多人疑惑的是，科研经费使用、支付、报销、报表等等为什么会这么复杂？科研人员所关心的报销问题以及经常讨论到的管理效率、社会成本问题，都需要回到科研经费使用管理过程进行分析。在科研经费使用和管理过程中，经费使用的真实、合法、相关是核心问题，即：使用经费的业务是不是真实发生过？使用经费是不是符合相关程序和要求？经费使用与所从事的业务之间是不是相关？在实际生活中，确实存在着一些可疑的问题：业务可能并没有发生，或者发票是假的，或者使用经费不符合程序，或者花钱与应该干的事情没有关系，或者钱用到了不该用的地方。

按照“放管服”改革之前财政科研经费管理规定，一个科研项目经费使用需要经历以下过程：预算编制与审批，采购与支付，审核与报销，账务调整与报表，审计检查与验收。每一道程序都需要经历“真实性、合规性和相关性”的检验，管理人员花费大量时间和精力来审核确认经济业务是否真实、合法、相关，有关人员花费大量时间和精力来证明经济业务的真实、合法、相关。证明材料未必充分、未必齐全，而证明过程也未必能够顺利、时常需要反复。

2.1 预算编制与审批

“凡事预则立，不预则废”，预算是资源配置的第一道闸门，重视预算不言而喻。预算是在经济上的反映，编制预算的目的是硬化预算约束并且要求科研按计划开展。但是，面对不可预测的过程和变化可能性很大的环境，预测

出今后几年科研活动细节确实有很大困难，如出差的人数与次数、做实验的次数与耗材量等。科研人员编制准确预算存在困难，对于预算审核人员来说更加困难，因为审核人员更加缺乏未来科研活动的信息。这就使申报人和审核人处于讨价还价的“博弈”境地。如果编制预算的科学性不能保证、审核预算的科学性也就不能保证，这是常见困境。但是，预算一旦批复就必须严格执行，“打酱油的钱不能买醋”，“总额控制”情况下加上“分类控制”。这就是说，未必科学的预算就成为约束科研活动行为的重要依据，这常常是造成科研人员对经费管理意见强烈的原因之一。

2.2 采购与支付

科研经费的设备采购要按照政府采购的方式进行。尽管对于计算机类设备的采购已经大大简化，但各方面对采购效率与性价比一致存有质疑。对于科研依托单位而言，一方面要遵从政府规定，一方面要面对科研人员的质疑和抱怨，也处于矛盾的境地。从逻辑上说，为了杜绝经费的贪污和挪用，会要求支付手段可追踪、可复核。因此，在科研经费使用过程中，一种思路就是尽可能控制现金使用，而采用银行支付、特别是公务卡支付。采用公务卡支付的目的是要解决现金的匿名问题，追踪每一笔支出。但并不是所有人都可以办理公务卡（科研行政秘书可能没有公务卡）、公务卡服务银行没有选择、公务卡服务常常备受诟病等，这样，强制使用公务卡的代价是让绝大多数诚实的人也承受了支付的繁琐手续。因此，采购与支付也常常被科研人员描述为影响科研活动进程和效果的环节。

2.3 审核与报销

科研经费在支付和取得完整的原始凭证后，可以进入审核报销环节。但报销的前置程序是检查预算额度够不够、预算科目是否超支。在通过这一检验后，才开始对于业务进行审核。比如，在出租车票和低值易耗品等报销中是不是存在“公私不分”情况？发票是不是真的？住宿超出标准有没有领导签字同意？出差往来为什么只有单程交通费？出差时为什么没有住宿费发票？购买的资料与科研活动是不是距离太远？领取劳务费的人员是不是确有其人？等等。审核的目的仍是要确定经济业务真实性、合理性、相关性。管理者往往没有亲自参与业务经办环节，如果产生质疑，就常常加强过程性的审核，比如，要求不同层次相关人员多级审签以增加同事监督、要求提供更加详细的原始凭证信息、要求提供出入境登记记录、要求出具登机牌、野外活动缺乏发票需要领导签字证明、要求领取劳务费的人员附上身份证复印件等等。业务文件、支付方式、采购过程、合同文本、发票真伪等等，每一个检查点都可能造成业务

停顿,要求经办人员补充资料、提供证明、负责人说明甚至重新走程序。财务人员对经费报销不断加码可能是因为后续审计和验收有要求,更重要的是担心“舞弊”真正发生在自己所审核的业务中,担心被问责。而这样,经费使用者会普遍认为财务报销“繁琐、严苛”。

2.4 审计与验收

审计检查和财务验收是每一个项目结束的“标配”。审计的目的是预算的符合性和经费使用的真实合法相关。被审计项目需要联系相关部门接待、准备审计资料、回答审计质询,甚至按照审计人员的要求调整账目、重编报表等等。审计检查对于一个具体项目来说也许是可以承受的,但是对于科研项目依托单位来说、特别是项目数量多的单位来说,简直无法承受。这就是为什么科研院所和高等学校经常反映审计太多、检查重复,实在眼花缭乱、应接不暇。

我国科研经费投入规模越来越大,防止舞弊确实是科研管理政策体系的一个重要目标。问题在对于舞弊的假设:做假的概率会有多大?如果只有0.1%的人做假,是不是要让100%的人都遵从严苛的工作程序,这是不是对99.9%守法人的变相惩罚?

3 原有管理思路和管理政策原因探究

科研经费“报销繁”的问题是一系列政策的结果,而这些政策又都是为了解决各种问题而制定的。从逻辑上讲,由于出现了各种不规范使用经费的问题,才会出台相关针对性的管理措施。但是,对于经费使用不规范的现象,仅归因于使用经费人的道德问题显然无法解释,仅仅归因于科研项目依托单位的管理松懈也显然无法解释。围绕科研经费使用与管理,管理者与使用者之间既有相互矛盾的诉求,又形成了恶性循环的结果:一方面经费使用不规范的情况确实时有发生,另一方面科研人员希望放松管制。那么,科研人员希望放松管制难道是为了不规范地使用经费吗?显然不是。那么,为什么“松绑”的呼声这么高?一方面,我们希望加强科研经费管理提高使用效益,另一方面“报销难”现象给科研人员带来了繁重的负担。那么,加强管理是为了难为科研人员吗?显然也不是。那么,根本原因是什么?现在很多分析将原因指向原有的管理思路和政策。

有两种不同的管理思想:一种是认为各项事情都是可以设计出来的,特别是在信息化时代,技术不是重要障碍,人们有足够的知识、信息和判断力,可以集中地指导、指挥、监督、控制各类活动;另一种思想是承认即使在信息技术极其发达的条件下,也存在着各种不同活动的不同规律,存在着活动的不可预见和难以预测的一面,也就存在着对于激励不同主体共同做好工作的政策机制的需要。两种管

理思想导致不同的管理政策:第一种管理思想更强调过程控制,而第二种管理思想更强调结果控制。

在1998-2017年之间的科研管理政策中,更多的体现着过程控制的思想。这个管理体系是一个完整的、严密的体系,其基本措施是:严格的预算总量控制及分项管理;实施政府采购;实行国库集中支付;采用公务卡和银行支付;刚性的经费使用政策和程序;不允许预算调整;接受项目审计检查;项目结余回收等等。

这种思路存在问题:一个是对科研人员违规动机估计过高,二是对于违规的惩戒轻微。对于科研人员违规动机估计过高,会导致过程控制日益繁复、极为繁琐,也会导致规则的刚性太强、不留余地。实际上管理过程也是一个博弈过程,管理成本不仅表现在运行效率和对各类主体时间精力的耗费,更表现在为了满足合规性要求而牺牲的合理性需要。比如,一些科研人员为合理支出而采取不合规手段,或者不考虑实际效果为了“花钱”而“花钱”,浪费、低效等隐性社会成本太大。对于违规的惩戒轻微,导致很多科研人员对于踩线行为或违规行为“无所谓”。做假被发现的概率并不高,被发现又被惩处的概率更稀少,被惩处至一定程度而具有惩戒作用的概率就极低了。如果做了假,却丝毫不损反而受益,就可能诱导出一些人的做假动机。更大的问题是由于政策的某些不合理,正常科研活动需要得不到满足时,会使一些人找到借口对自己的做假行为进行“合理化”。我们发现,在一些不规范使用经费的案例中,当事人常常找到的理由是:政策不合理,政策不合理造成了采取“曲线救国”的变通,他们认为是被逼无奈,被指出错误时又自觉无辜。当很多人都认为政策存在问题的时候,就会找各种理由不遵守,从而较为普遍地出现问题。

科研项目依托单位是我国科研管理体系中的重要角色,但是在过程管理思路中,科研依托单位的作用发挥不尽如人意。科研依托单位更熟悉科研活动的规律,更接近科研活动发生的现场,更了解具体项目活动情况,更有手段来教育、规范、表彰和惩戒具体科研人员,应当是科研管理的主要力量。但如果分析一下原有科研政策的着力点就会发现,过程控制管理思路的大量措施是“穿透式”的,越过了科研依托单位而直接作用于具体科研项目甚至科研人员的,这就在一定程度上弱化了科研依托机构的管理责任。因为预算是资助部门审批的,政策是上级部门制定的,程序是外部规定的,审计是资助部门委托的,科研项目依托机构好像也没有明确责任也没有动力对违规进行惩处,科研管理做得好坏也没有后果上的差异。

科研活动有时无法设计、不可预测,科研思路可能发生改变,科研人员需要有强烈的工作动机,科研工作需要

效率保障等等，这些特点要求政策更加灵活、效率更高，更重要的是要将科研人员从简单繁琐的事务性工作中解放出来，使其在被充分信任的条件下开展创造性的工作。因此，这就呼唤更加符合科研规律的管理政策。

4 我国科研经费管理政策优化的展望

解决报销难问题，既要从程序上简化，又要从政策上优化；既要解决科研项目依托单位的问题，也要解决政策机制的问题。我们可以预见，如果不彻底改变管理思路而仍然用“头痛医头脚痛医脚”的方式来打政策“补丁”，就始终无法解决科研人员报销难的问题。从另一方面说，如果仅仅追求程序简化而不配套“底线”管理的政策，客观上可能诱导经费使用者“曲解”政策目标、钻政策漏洞而滥用科研经费，出现经费管理失控。因此，未来科研经费管理政策应当是一种“简约过程控制+严肃违规处理”思路。我们已经看到，近来各方面政策调整过程中已经开始积极变化：一是在减轻科研人员非学术负担方面，精简了各类报表、信息填报和材料报送、项目的过程检查、项目验收检查；二是在预算管理方面，简化了项目预算编制的要求，不必再提供过于明细的测算明细，预算调整审批权除总额和设备费外的其他全部下放给科研依托单位；三是在经费使用方面，科研间接费用中可以大量甚至全部用于对科研人员的绩效奖励，在经费使用中放宽了公务卡结算和政府采购的要求，优化了项目经费结余的处理方式；四是在科研活动相关主体责任方面，要求强化科研伦理审查、提高诚信意识、整治科研作风、加强科研项目绩效管理，要求依托单位不仅要认真履行管理职责还要简化工作程序、改进政策机制、为科研经费使用提供优质服务；五是在相关部门监督管理方面，实现信息共联共享，不再单独组织财务验收和档案验收，而实施一次性综合绩效评价，等等。


但是，我们也应当清晰地认识到，“报销繁”问题表现在科研单位，根子却不一定在科研单位而可能在政策环境、特别是在财政管理方式和绩效评价方式；“报销繁”问题表现在财务管理环节，根子不全在财务管理环节而在于制度体系对科研人员作为“人”的基本判断。所以，科研人员事务性工作负担过重问题，需要从制度层面、行为层面、观念层面来共同努力解决。

在制度层面上，相关制度改革和优化只能说刚刚开始。在高校和科研院所运行中，一些管理措施是否适用是值得研究的。不能否认财政改革的巨大成就，但是从相关政策在高校和科研院所的20年实践来看，并不能说都是成功的，当前的改革应当直面所存在的问题。比如，如果没法解决效率问题，是不是要取消公务卡的使用？互联网时代支付发生了重大转变，就支付的可追踪性而言，并不依赖于公

务卡。从效率上看，微信、支付宝、网上银行的结算，重要程度和普及程度远远超过公务卡。还比如，如果没法解决效率问题和质量问题，在高校是不是应当取消政府采购？既然大家都认为财政经费执行考核可能造成突击花钱和低效浪费，其负面效果大于正面效果，是不是应当取消财政经费执行进度的考核？

在行为层面，科研经费使用管理各方的行为调整需配合。第一，应当加强对科研人员的底线意识教育，加大对经费使用人员违规的惩处力度。对经费使用违规的处理至关重要，让绝大多数人心存敬畏、让极少数执意违规的人承担相应代价，是保证纪律有效的关键。在这个方面，党纪、政纪、法律、征信等体系要相互配合起来协同工作，联合惩戒要真正落实，对滥用经费起到“喝阻”效果。第二，应当落实科研依托机构的管理责任。加强管理责任，即要对管理不善有处罚，也要引导科研依托机构做好管理和服务。比如，可以探索实行差异性的间接费率，间接费率与管理成本挂钩，也要与管理水平挂钩、与管理绩效挂钩，鼓励做好科研管理工作。第三，从监管环境上，要精简协调审计监督，以对学校的一次审计和内部控制体系建设代替大量的科研项目审计，实现审计结果共用。

在观念层面，应当确立对科研人员的基本信任，改变管理观念和管理措施。简单地说，科研经费管理政策变化其实意味着两种管理思想之间的选择。这种选择的隐含前提是对人的基本估计，确切地说是对“科研人员中违规动机有多大”的判断。如果观念冲突，我们的政策和管理往往会在许多具体问题上立场反复、行为游移、政策“拉抽屉”，“放管服”改革在科研领域不可能顺利推进。

总之，我们确实应当认真研究甚至反思科研经费管理政策的“之”字形变化原因，并从其中汲取教训。20年来科研经费管理政策变化，既是“否定之否定”，更要做到“螺旋上升”，这是实事求是思想在我国科研管理中的生动体现，也许会成为公共管理和公共政策领域的典型案例。

(王守军为北京师范大学党委常委、副校长，研究员)

主要参考文献：

- [1] 王守军. 我国高校财务领域有效问责与办学活力问题[J]. 清华大学教育研究, 2010(2):118-123,129.
- [2] 王守军. 关于科技经费管理政策的几点思考[J]. 中国高校科技与产业化, 2010(11):10-11.
- [3] 王守军. 我国高校财务治理体系改革探讨[J]. 财务与会计, 2015(20):74-76.
- [4] 王守军, 刘景, 杜育红. 美国高校经费监管的主要做法与启示[J]. 教育财会研究, 2014(2):2,5-10.