

· 专题二: 科学基金经费管理改革实践 ·

新形势下依托单位科研经费改革的实践与展望

王浩* 熊莉君 李安琪

复旦大学科学技术研究院, 上海 200433

[摘要] 近年国家出台多项科研领域“放管服”改革政策提升科研经费使用效能, 释放科研人员创新活力。各单位也陆续落实相关改革红利, 但仍存在部分措施落实不到位、科研人员获得感不强等问题。本年度国务院 32 号文件以及新的《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》颁布, 项目资金管理更加开放包容、更加尊重科研规律, 将“放管服”改革提升到了一个全新的高度。本文在总结前期复旦大学在科研经费管理方面“放管服”改革做法的基础上, 分析新办法对于依托单位项目资金管理整体思路带来的重大转变, 以为各依托单位落实新形势下项目资金管理改革提供参考。

[关键词] 科技改革; 国家自然科学基金; 放管服; 科研经费管理; 项目资金管理

科研经费投入是科技创新的主要支持方式。自国家关于深化科技体制改革的要求在 2012 年^[1]提出以来, 科研经费管理改革一直是科技体制改革的主要途径之一。根据国家持续深化科技领域“放管服”改革的政策和精神^[2-5], 国家自然科学基金委员会(以下简称“自然科学基金委”)尊重科研活动规律和科研人员需求, 于 2015 年制定了《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》^[6], 并在 2016 至 2019 年间陆续发布了若干补充通知^[7-10], 整体从优化预算科目、取消直接经费科目预算比例限制、提高间接费用比例、下放预算调整权限以及规范结余资金管理等方面对科学基金项目资金管理作出了调整和完善。

这些改革措施有力地激发了科研人员的创造性和创新活力, 促进了科技事业发展。但仍然存在部分政策落实不到位、经费管理刚性偏大等问题^[11, 12]。由此, 《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(国办发〔2021〕32 号)^[13](以下简称《若干意见》)于 2021 年 8 月发布, 科研经费管理“放管服”改革掀开了新的篇章。随后财政部、自然科学基金委出台了新版《国家自然科学



王浩 硕士, 助理研究员, 复旦大学科学技术研究院项目管理中心主任(副处长级), 长期从事国家和地方各类科技项目管理工作, 参与相关科技政策的制定和推进, 主要研究方向为科技政策、科研管理。

基金资助项目资金管理办法》(财教〔2021〕177 号)^[14](以下简称“新办法”)。新办法着重扩大“包干制”项目范围、进一步精简合并预算科目、提高间接费用比例, 也对项目依托单位完善相关制度、落实改革成效提出了新的要求。

在上述项目资金管理“放管服”不断推进的情况下, 依托单位面临着旧文件的改革精神还未全部落实、新文件新要求已至的局面。本次科学基金项目资金管理办法的修订, 正好为依托单位统筹考虑出台系列制度与举措, 全面落实放管服文件精神, 提供了良好的契机。本文通过介绍依托单位现有落实前期“放管服”改革要求的代表性做法, 结合笔者对于新办法的理解, 提出科学基金项目资金管理转变的新思路, 为各依托单位扎实落实新办法各项改革精神提供参考。

收稿日期: 2021-12-13; 修回日期: 2021-12-20

* 通信作者, Email: hao.wang@fudan.edu.cn

本文受到国家自然科学基金项目(L1924018)的资助。

1 前期项目资金管理改革的措施

科研人员是科技创新的主体。复旦大学在落实科研经费管理改革中以激发科技创新活力为目标,以尊重科研人员科研活动的规律为原则,以“宽政策、简过程、牢监督”为手段的科研经费管理改革指导思想;充分尊重科学家需求,适当放宽经费管理限制、简化经费管理流程,充分赋予科研人员经费使用自主权;强化政策宣传,完善项目资金全流程管理服务的供给,提高科研人员在科研经费“放管服”改革下的获得感;在尽量不打扰科研人员、不额外增加工作量的基础上,加强经费使用规范监督,守住科研经费使用的底线。整体旨在为科研人员减负松绑,营造宽松的科研环境,激发科研人员的积极性和创造性。在上述原则的指导下,复旦大学结合自身实际,从以下四个方面落实科学基金项目资金管理的主体责任,确保科研经费使用自主权接得住、管得好。

1.1 健全科研经费管理体制

健全科研经费管理体制,调整、整合或增设部门机构实现科研经费全过程协调管理。财务管理部门成立科研经费管理办公室,其职能包括科研经费的政策制定与咨询;项目预决算管理;项目支出审核;配合审计与其他科研项目相关管理部门衔接等。该办公室与财务管理部门内其他科室以及学校科研管理部门之间的关系既密切又相对独立,既有明确分工又配合协作,而且也同时满足了事业单位内部控制中不相容岗位分离的要求。学校成立科学技术研究院,整合原有科技处、医学规划与科研管理办公室等部门相关职能,统一全校科技工作的管理与协调,强化组织策划,规范业务流程,加强全校力量的协调和统筹,为校内多部门科研经费协作管理奠定基础。学校还成立了融合创新研究院,针对重大科研任务提供具有创新模式的组织管理和支撑服务,为重大科研项目跨学科实施跨部门管理建立个性化保障体制。这些部门、机构的调整或增设,构建起科研和财务管理部门之间的桥梁,为科研人员提供了更专业化的科研经费管理服务。

1.2 完善校内管理制度,切实落实文件精神

学校对于科研经费实行“统一领导、分级管理、集中核算、责任到人”的管理机制。学校于2017年制定了科研经费管理办法,明确内部权责、强调部门联动,要求学校科研、财务、资产、人事、审计等职能部门在科研经费申报、使用、管理与监督的过程中,各司其职、协同合作。该办法政策落实到位且实操性强,还包含了直接费用、间接费用、经费外拨管理、结余经费管理等等针对不同经费科目和不同管理流

程的具体实施细则作为附件,为科研人员用好用准科研经费给予充分的指导。学校还作为第一批依托单位制定了国家杰出青年科学基金项目试点经费使用“包干制”管理办法。该办法尊重不同学科特点并充分信任科学家,除学校管理费用外其余科目均不设比例限制,并充分运用项目负责人承诺制与项目决算公示等多种负担较小的经费管理监督手段,整体释放出科研活力与效率。根据若干次下放预算调整权限的政策精神,学校还实施了项目资金预算调整、经费外拨分级审核流程简化的方式:除设备费以外,单个科目10%以内的预算调整权限完全交给项目负责人,无需审核;经费外拨也建立起相应的处理方式,根据金额不同采取不同要素、不同层级的审核流程。

同时,学校亦紧跟部分“放管服”改革针对在研项目适用的优厚政策,及时将各项补充性的调整措施落实到位,将改革红利第一时间传递给科学家。如自然科学基金委于2018年9月和2021年11月两次允许依托单位对于早期获批项目的间接费用比例在与项目负责人协商的基础上,根据最新办法予以调整;学校均于文件发布当月即着手落实了相关调整工作。

1.3 持续加强“放管服”宣传引导,确保科研人员“知用合一”

科研人员对于科研经费管理“放管服”相关改革措施的知悉和运用程度,是改革落到实处的风向标和晴雨表。在实施科研项目负责人、二级单位分级管理的基础上,管理部门充分利用各类会议、印刷品、公众号等形式,加强对科研人员和二级单位管理人员的宣传引导,确保各项改革措施知悉领悟、落实到位。如定期组织召开面向院系管理人员及项目组成员的业务培训会议,组织相关职能部门对科研经费管理的最新政策与制度进行解读;重视科学基金项目计划书填报阶段预算编制指导和审核,为项目立项后经费的具体执行保驾护航;利用校园网、微信公众号等传播媒介对相关政策及案例进行宣传和讲解;编制财务及资产管理手册等印刷品,以问答的形式对学校财务制度、全生命周期资产管理制度的常见问题进行解答和说明,并结合代表性案例进行解释。

1.4 强化科研经费管理信息化建设

学校通过信息系统优化实现为科研人员减负松绑的目的。学校将科研项目管理系统融入财务管理系统,通过实现科研项目、经费信息在线上受引导地有序流动,极大地减少了相关信息重复填报的繁琐和线下文件流转的不便。具体措施包括允许项目负责人在科研经费管理系统上多层次、多科目和不同

额度地授权,方便项目组指派不同角色成员操作经费支出流程;建立科研经费到账、预算调整、财务报销等全流程线上申请与审核制,减轻科研人员项目过程管理负担;财务报销推行无接触、无现金支付式报销,相关报销材料和票据只需一次非接触式投送,之后全程信息化跟踪直至报销完毕;经费决算无需手动归类实现系统直出。同时科研管理系统与财务管理系统的无缝式数据对接,使得项目负责人、项目所在院系单位、依托单位财务部门及科研管理部门均能掌握科研经费实时动态,实现了全过程多层次实时数据共享、共管。

这些改革举措初步形成了学校“预算编制有指导、经费使用强服务、支出决算重监督”的科研经费管理态势,以项目资金规范化、清晰化的管理,使科研团队从项目过程管理中解放出来,提高项目资金管理效率,使科研人员有更多的时间和精力专注于科学研究本身,而且有利于各相关责任部门与个人密切合作、掌握实时动态,实现全流程留痕管理。

2 新形势下科学基金项目资金管理思路转变

本次《若干意见》的出台,是继2016年《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》^[3]以后国家再次以“完善中央财政科研项目资金管理”为题发布的整体性、全局性的第二份改革意见,是针对这五年来资金管理改革不到位以及科研人员反应比较多的问题的集中总结与调整,标志着科研项目资金“放管服”改革到了一个新高度。新的《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》也很好地响应了《若干意见》的改革精神,为依托单位项目资金管理留出了充足且开放的余地,这对于依托单位项目资金管理的思路和能力都是一个新的考验。由此,依托单位应从根本上转变改革思路,落实改革举措,承担好“加强和优化资助项目资金管理,保障科学基金安全高效使用”的主体责任。具体来说,应做到以下几点:

2.1 从被动落实到主动作为的转变

往年自然科学基金委出台科研经费管理的新政策与新举措,依托单位根据本单位实际情况和学科特点对于一些比例适当做出约定,然后制定适用于本单位的相关制度并予以落实;整体上依托单位层面的“自选动作”并不多,这是以往面对“放管服”改革的常规做法^[12]。但本次新办法通过扩大项目经费包干制范围(涉及每年40%以上的获批项目)、预算制项目合并预算科目及简化预算编制和调剂手续、结余资金不再收回等几条重大改革举措,从本质

上将科学基金项目资金具体管理的大部分权限赋予了依托单位。依托单位有了更大的自由度服务、管理、监督项目资金的使用;科研人员对于“放管服”改革也有了更多的期待,同时执行过程中预计也会有更多的问题。从这个意义上来说,以往各单位简单以过程管理做减法、监督检查做加法来作为落实上级文件“放管服”改革精神的相对被动的做法^[15],已经不适应于新形势下科学基金项目资金管理。依托单位应当根据新办法的要求,统筹协调科研管理、财务管理、审计等部门优化和完善内部管理规定;创新服务方式,定期或不定期地主动了解科研经费管理各方遇到的问题,建立起主动感知、动态监控、适时调整的灵活的科研经费管理模式;整体上真正把“放管服”进一步落到实处,充分释放科技创新活力。

2.2 从强化预算管理向规范支出管理的转变

以往对科研经费管理“放管服”中“管”的理解,更多的是关注预算管理规范化,普遍认为预算管理是经费管理的关键;要求项目资金预算的编制、执行、调剂应当从科研实际出发,并且有据可依^[16]。但是,科研项目预算明细的确定性与实际科研活动支出的不确定性之间存在着本质矛盾。面对这样的问题,本次新办法规定包干制项目无需编制预算,预算制项目直接费用中除50万元以上的设备费外,其他费用只提供基本测算说明,不需要提供明细。这样的方式更加尊重科研规律,从源头突破性地解决了前述矛盾。不过,这也使得项目预算在执行过程中的可参照性大幅降低,对于依托单位以往以预算为核心的项目资金管理体系产生了颠覆性的影响;依托单位以往通过加强预算管理来打通“放管服”中“放”与“管”之间矛盾的解题思路,也已不再适应新形势下项目资金管理的要求。因此,依托单位应及时、准确地响应这些变化,从强化预算管理模式向以尊重科研活动规律为原则的支出管理模式尽快作出转变,为无预算说明或简单预算下的项目资金规范支出保驾护航。例如适当采取差旅费报销包干制在内的支出管理方式^[17]来提升科研经费使用效能^[18];完善项目资金“公务卡”支付结算管理;建立动态的科研经费支出负面清单制度等。上述从强化预算管理向规范支出管理模式的转变,也将为今后无预算型或者预算简约型的科研项目审计或其它形式的监督检查,打下良好的制度基础并提供完善的支撑保障。

2.3 从重视报销监管向加强风险点监管转变

以往依托单位对于科研经费管理“放管服”中“管”的理解,还集中在了科研经费报销合规性、合理性的监管上^[19]。近年科学基金项目资金监督检查

过程中,超范围、超标准列支项目经费被列为是首要常见问题。由此,近年依托单位着重加强经费报销环节的规范管理,从严从紧对于项目支出相关票据的合规性、合理性进行审核。上述针对报销环节的严格监管确实对于杜绝科研经费支出不规范的现象起到了一定的效果,但在“放管服”全面升级的背景下,在充分相信科研人员、赋予科研人员自主权的倡导下,在新办法新增第二十七条项目资金管理使用十项禁止性行为的前提下,资金监管的重点已经不应再是对项目经费支出流程的全过程掌控,而是通过对经费支出中个别关键风险点的把控,来对于经费支出真实性、相关性、合理性、公允性有的放矢地进行监管,既减少了监管对科研活动的影响,又防范了关键性风险。另外,对风险点监管的加强应极力避免采取“多支笔”^[17]等增加科研人员负担的方式。这些都给依托单位提出了更高的要求。由此,根据本次新办法中对项目资金管理使用中禁止行为的描述以及笔者总结,加强风险点监控的方式包括:更加明晰新形势下项目负责人承担项目资金管理的主体责任并加以宣传;严格建立经费转拨、劳务费发放中是否存在关联业务的声明、承诺制度并加强审核;将项目大额支出明细及项目决算在内部一定范围公示,引入群众监督;定期抽查项目报销凭证,开展案例教育;建立科研经费使用信用制度并妥善运用^[20]等。

2.4 从分散式服务向一体化服务转变

从科研经费“放管服”改革初始,各依托单位一直强调服务是核心和内涵^[21]。服务优化越到位,“放管服”改革红利就越大,科研人员获得感就越强,就能更加促进基础研究及科技创新阔步前行。前期加强项目资金服务的改革举措,更多的是分散式,常常落脚在局部某个环节,未能形成一体化全方位的服务模式^[22]。现在这种思路已无法适应“放管服”改革能级全面提升以后的新要求。科研经费管理一体化服务体系首先应通过信息化手段打破项目资金支出管理在时间、空间上的限制,充分减少科研人员投入科研经费管理的人工和时间成本。一体化服务还体现在项目资金全生命周期的一体化管理,包括预算编制与调剂、经费认领和支出、电子凭证录入、经费决算、结余经费管理等各个环节,以信息化手段在实际操作中将所有主体的管理及使用行为进行通盘考虑,赋予相应的职责职能。更进一步,一体化服务应体现在依托单位内部涉及科研经费管理的所有主体的协同,包括科研、财务、人事、资产、采招、审计、院系等相关职能部门和二级单位,以及项目负责人、项目组成员、科研财务助理等科研经费使用的主

体的一体化协同。例如可通过相关部门及科研人员代表联席会议的形式,建立全要素协同的科研经费管理协调机制。

3 结 语

依托单位应深刻认识到本次新办法的出台标志着科学基金项目资金“放管服”改革已经翻开了新的篇章,依托单位对于科研经费管理改革的认知和举措应从根本上进行转变,积极迅速地落实改革要求。各依托单位应以全新的思路,坚持尊重科学规律和科研人员自主权的原则,创新服务方式,增强科研人员“获得感”,促进科学基金项目资金管理向主动型、风险管控型、规范化、一体化的全方位管理服务体系迈进,为科学基金事业、为国家基础研究发展提供强有力的支撑与保障。

参 考 文 献

- [1] 中共中央,国务院. 中共中央 国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见. (2012-09-23)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2238927.htm.
- [2] 国务院. 国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见. (2014-03-12)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-03/12/content_8711.htm.
- [3] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 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. (2016-07-31)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/31/content_5096421.htm.
- [4] 国务院. 国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知. (2018-07-24)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/24/content_5308787.htm.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知. (2019-01-03)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/03/content_5354526.htm.
- [6] 国家自然科学基金委员会. 财政部 国家自然科学基金委员会关于印发《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》的通知. (2015-05-06)/[2021-12-17]. <http://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/xxgk/05/info72324.htm>.
- [7] 国家自然科学基金委员会. 财政部 国家自然科学基金委员会关于国家自然科学基金资助项目资金管理有关问题的补充通知. (2016-12-05)/[2021-12-17]. <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab475/info72103.htm>.
- [8] 国家自然科学基金委员会. 国家自然科学基金委员会关于国家自然科学基金资助项目资金管理的补充通知. (2018-09-26)/[2021-12-17]. <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/xxgk/05/info74405.htm>.

- [9] 国家自然科学基金委员会. 国家自然科学基金委员会 财政部关于进一步完善科学基金项目和管理的通知. (2019-03-28)/[2021-12-17]. <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab442/info75546.htm>.
- [10] 国家自然科学基金委员会. 国家自然科学基金委员会 科学技术部 财政部关于在国家杰出青年科学基金中试点项目经费使用“包干制”的通知. (2019-12-06)/[2021-12-17]. <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab442/info76718.htm>.
- [11] 王阿乐, 杨欣梅, 白晶, 等. 高校科研经费管理与使用现状分析及建议——基于北京大学科研经费管理与使用问卷调查. 教育财会研究, 2021, 32(4): 73—78.
- [12] 唐福杰. 高校科研经费间接费用管理模式分析与思考. 教育财会研究, 2018, 29(6): 11—16.
- [13] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见. (2021-08-13)/[2021-12-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-08/13/content_5631102.htm.
- [14] 国家自然科学基金委员会. 财政部 国家自然科学基金委员会关于印发《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》的通知. (2021-09-30)/[2021-12-17]. <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab434/info81896.htm>.
- [15] 马淑红, 张小玲. 高校科研经费管理存在的问题及改进办法. 管理观察, 2016(8): 93—95.
- [16] 王钊, 苏晓华, 吴陆生, 等. “放管服”背景下的高校科研经费预算管理流程优化研究——以 J 高校为例. 科技管理研究, 2021, 41(5): 45—53.
- [17] 郭秀云. “放管服”视阈下高校差旅费报销“包干制”的思考——以 P 大学为例. 教育财会研究, 2019, 30(3): 12—16.
- [18] 王琨. 提升财政性科研经费效能的思考. 财务与会计, 2021(14): 26—29.
- [19] 陈懿. 关于当前高校科研经费报销管理的认识与思考. 教育财会研究, 2016, 27(4): 58—62.
- [20] 袁继英. 高校建立以信任为前提的科研管理机制的探讨. 教育财会研究, 2019, 30(2): 16—19, 36.
- [21] 安维东, 唐福杰, 王剑斌, 等. 地方高校科学基金经费管理的改革现状与思考: 以浙江工业大学为例. 中国科学基金, 2019, 33(5): 502—507.
- [22] 王薇. “放管服”背景下高校科研经费管理优化策略研究——以 A 大学为例. 大学, 2021(26): 42—44.

The Practice and Prospect of Research Funding Reform by the Host Institution under the New Circumstance

Wang Hao* Xiong Lijun Li Anqi

Institute of Science and Technology, Fudan University, Shanghai 200433

Abstract In recent years, the government has issued a number of “Streamling Administration and Delegating Power, Improving Regulation, and Upgrading Services” policies in scientific research administration to enhance the efficiency of research funds and release the innovative vitality of scientific researchers. Universities and research institutions have also implemented relevant policy reform dividends one after another, but there are still problems that some measures have not been implemented and scientific researchers have a weak sense of gain. In this year, the State Council Document No.32 and the new “National Natural Science Foundation Project Fund Management Regulation” were promulgated, which were more open and inclusive, more respectful of scientific research rules, and the reform of “Streamling Administration and Delegating Power, Improving Regulation, and Upgrading Services” in scientific research funding management has been raised to a whole new level. On the basis of summarizing the previous reform practices of Fudan University in the management of research funds, this article analyzes the major changes of fund management concept brought by the new regulation. It is hoped that this article can provide a reference for all universities and research institutions to implement the management of scientific research funds under the new situation.

Keywords reform of science and technology administration; National Natural Science Foundation of China; Streamling administration power, improving regulation, and upgrading services; research fund management; project fund management

(责任编辑 张强)

* Corresponding Author, Email: hao.wang@fudan.edu.cn