

高校科研经费监管系统若干问题探讨

袁新文 洪少丹

[摘要] 本文遵循系统论原理,从系统内部结构和系统外部环境着手,揭示了高校科研经费监管系统的结构相关性,旨在有效地建立一个包括课题组、科研管理部门、财务部门和审计部门在内的高校科研经费监管系统。文中对我国高等学校在科研经费使用与管理方面存在的问题作了比较全面与客观的分析,并提出了加强我国高校科研经费监管的若干对策与建议。

[关键词] 高校 科研经费 监管 系统

一、高校科研经费监管的现状存在问题

(一) 现行的管理模式

根据国家科技部、财政部、国家计委、国家经贸委2001年12月联合出台的《关于国家科研计划实施课题制管理规定》的要求,高校科研经费管理模式采用课题制管理模式,即按照公平竞争、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。具体要求包括:一是建立专家评议和政府决策相结合的课题立项审批机制。充分发挥专家和社会中介机构的作用,确保课题立项的科学性。二是建立与科研活动规律相适应的预算管理机制。按照国家财政预算管理改革的总体要求,对课题实行全额预算管理,细化预算编制,并实行课题预算评估评审制度。三是建立健全监督机制。建立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,公开办事程序和审批决策程序,接受社会监督。从高校层面来看,课题制管理模式,也就是课题组负责从课题的立项、组织、经费管理、项目验收以及课题涉及的资产和成果的全过程管理。

(二) 存在的主要问题

1. 课题确立阶段。(1)从科研管理角度而言,“课题制”管理模式的主要弊端在于不利于协同创新。以课题组为中心的管理模式妨碍了学院之间、学科之间的合作,加上专业方面的限制,不利于协同创新团队的建设,影响了大规模、跨学科、高水平的重大项目的申请和研究。(2)课题预算不能准确反映课题研究过程中的实际支出。课题确立阶段的关键是合理制定课题预算,所谓合理制定预算就是实事求是地根据课题实施的需要核算课题研究成本。而实际上,由于大多数课题负责人并非财经人员,缺乏科

学的预算知识,加上有些课题负责人经费预算意识淡薄,导致在编制预算时大都未能作认真的可行性与合理性研究。因此,预算不能全面真实地反映获得预期成果所必需的课题研究的直接成本和间接成本。此外,纳入经费预算的支出条款与课题实际执行过程中的支出存在相悖情况,究其原因,本来合理的预算支出项目可能与正在执行的国家其他政策相矛盾。比如,体现课题组的人力成本——劳务费,在经费预算类别中,除某些特殊课题对劳务费作出明确规定外,多数课题均不考虑人力成本。而事实上,所有课题在执行过程中都有不小比例的劳务费支出。即使在劳务费被允许列入预算的课题中,其计算方法以及列支比例的规定可能并非科学、合理。

2. 课题研究阶段。(1)科研课题管理与科研经费管理相对脱节。科研课题管理包括课题申报、课题确立、课题实施与管理、课题经费管理等环节,其中科研经费管理环节是科研课题管理的关键,贯穿科研课题管理的全过程。按照岗位职责划分,课题管理由科研管理部门组织实施与统筹管理,高校内部各单位予以协助,各课题组对所承担的课题具体负责。而现行科研管理部门把管理重心放在多争项目、多出成果上,认为课题立项后,经费管理完全是财务部门的职责,不重视及时向财务部门提供完整的课题资料与信息,也较少跟踪经费的使用情况。再加上科研管理部门与财务部门之间缺乏有效的沟通机制以及从事科研经费管理的财务人员不熟悉科研课题管理工作,从而出现了科研课题的管理与科研经费的管理相脱节的现象。(2)课题经费支出未能严格执行经费预算。科研经费支出是预算的执行和延续,应当严格遵守国家有关的财务、会计制度和课题合同对经费使用的具体规定。课题组本应认真按照课题的预算安排经费支出,但在实际上,由于经费的所有权归课题组所有,经费的具体使用由课题组负责人说了算,有的课题负责人

▶ 随意调整课题预算,或者不按课题合同的规定任意开支费用。对科研经费支出报销单据中所列的开支项目与课题合同不符时,负责审核的科研管理部门和财务部门往往听之任之,认为只要不超支,怎么用都行。以科研名义划拨的经费,真正用于科研活动本身的比例并不高,造成科研资源的极大浪费。(3)重复购置仪器设备。课题组添置的设备往往由课题组自行采购,所购设备常常成为课题组的垄断设备。造成不同课题组重复购置相同或类似设备仪器的现象时有发生,仪器设备的合理配置与资源共享往往无法实现。各院系之间、各课题组之间各自为政,从而造成仪器设备的使用效率低下。(4)原始凭证不真实,以虚假票据报销科研经费支出。为了结题冲账,有的课题组任意收集与事实不符的差旅费、餐费、交通费发票等在课题经费中报销,或者虚构外出调研、国际研讨会等经济业务套取资金。利用科研经费公款旅游、公款购物、公款消费的现象相当普遍,极大地损害了高等学校的社会声誉。(5)科研经费管理制度不完善且执行力度不够。高校科研经费由学校财务部门统一管理,执行的是《高等学校财务制度》及其他有关的财经制度。高校科研管理部门所制定的科研管理制度,较多的是有关科研课题立项、申报等方面的规定,关注经费使用管理和课题成果考核的规定过少,存在管理制度不配套、措施不完善等问题。此外,科研经费的审批人一般是课题负责人,他们对财务管理方面的知识及管理制度了解较少,对于严格遵守科研经费管理制度、合理使用科研经费的必要性往往认识不够,导致科研经费管理制度执行不力。(6)财务与审计部门未能进行实时监督。财务部门的监督意识不够,在科研经费报销审核过程中监督不力,往往未能认真审查科研经费开支的合理性与合法性,导致出现虚报冒领、损公肥私、挤占挪用、私设“小金库”等问题。审计部门对科研经费的管理往往仅注重事后监督,未能充分发挥其事前、事中的监督职能。

3. 课题验收阶段。(1)财务部门未能对科研课题中的成本要素进行可靠计量与合理分配,造成科研成本不实。课题负责人大部分属于教学科研型,其工资、津贴都纳入学校的人员经费中统一列支,学校的公共资源如图书馆、实验室、网络管理中心等无偿为科研课题组提供所需的资源,大部分科研仪器设备的更新、维护、水电费等与高校教育事业支出一起核算。事业经费与科研经费的开支相互渗透,彼此牵连,财务部门无力对高校所有科研课题发生的直接费用和间接费用进行细致的收集整理,更谈不上按课题受益程度分配到各个科研课题中,导致科研课题研究成本不清,事业经费开支不实,

会计信息失真。(2)科研经费来源渠道多样化,造成经费分类困难。有时同一课题经费从不同渠道下拨,而经费使用情况又要按来源渠道上报,给科研课题的财务管理增加了难度。由于会计软件功能的局限性,课题的分层次管理和分级上报也存在一定的困难。在课题结题按要求上报经费使用情况时,课题组自报的经费开支项目与会计报表的开支情况往往不一致,造成账表不符。(3)科研课题结题不结账。科研课题结束后,剩余的经费长期挂在账上或用于不属于该课题的其他支出,使得财务部门无法及时完成课题经费决算。对已完成的科研课题,在验收时只重视技术和成果的验收,却很少顾及经费使用的绩效考核,严重影响了科研经费的使用效率。

二、高校科研经费监管系统分析

(一) 系统构成要素

系统是一个由两个以上的要素所组成的有机整体,系统离开了要素也就不称其为系统。要素是构成系统的必要因素,即组成系统的各个部分或成分,是系统存在的基础和实际载体。从系统的层次等级性可知,在复杂系统中,存在着不同等级的系统层次关系,系统和要素的划分是相对的,一个系统的组成要素,又是由低一级要素组成的子系统。因此研究高校科研经费监管系统,首先要明确高校科研经费监管系统的构成要素(子系统),它们是系统分析的基础。

考虑本文研究的需要,将高校科研经费监管系统划分为以下四个要素(子系统):

1. 课题组子系统。课题组是具体从事科学研究活动的子系统,是在课题负责人的领导、组织和协调下,由为数不等的技能互补、愿意为共同的科研目的、科研目标而相互承担责任的科研人员组成的子系统,其核心要素为课题负责人。作为课题的发起人及最主要实施者,课题负责人的科研能力与组织管理能力是本系统发挥功能的关键要素。要确保系统的正常运行,系统的内在结构必须健全。首先课题组成员应当具有较高的科研素质,必须具备课题研究所要求的专业知识和科研能力;其次课题组成员之间的分工应当明确、合理,且必须有专人负责课题经费的预算管理工作。现行《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》中明确规定,课题责任人在批准的计划任务和预算范围内享有充分的自主权,其责、权、利在合同或任务书中详细予以规定且不得随意变更。由此可见,课题经费的所有权归课题组所有,课题组负责人应当对经费的使用情况承担监管责任。但实际上,

不少课题负责人的预算管理理念淡薄,对有关财务管理方面的知识及管理制度了解甚少,对严格遵守国家财经法规的重要性认识不足,常常重“技术管理”而轻“经济管理”,以致严重影响科研经费监管系统的正常运转。

2. 科研管理部门子系统。科研管理部门,除了校级科研管理部门外,还包括课题组所在院、系、研究机构,是行使科研课题管理职能的子系统。其主要职能是负责对高校科研活动的计划、组织、协调、控制、检查、激励等管理工作。在课题的申请与立项阶段,科研管理部门子系统对课题负责人的选拔、研究梯队构成、科研资源的整合以及在制订科学、合理的科研管理制度等方面担负着重要的作用。一旦课题主管单位下达课题任务,科研管理部门应当依据合同书、预算书的要求,组织课题负责人认真开展研究工作,并对课题研究过程进行有效的监督。科研管理部门应当对课题任务的完成情况、课题合同的执行情况以及课题经费的使用情况承担管理责任,并负责组织对科研成果的验收与考评等工作。科研管理部门子系统的核心要素为管理依据,即制度和预算。随着经济体制和高校体制改革的深化,科研经费投入呈现立项和资金渠道多元化的格局。从来源渠道看,有科技部、国家发改委、各主管部局、国家自然科学基金、地方科委等安排的科研课题,与此相对应,各类科研经费的管理制度和课题管理方法往往各不相同,管理制度与管理办法不配套、不统一,导致执行难度大。比如,科研课题管理费的提取方法,有的明确规定实行预算分段超额累退比例法,有的对此却无明确规定。再如,课题制对科研课题经费要求实行全额预算,而部分成本补偿制却是对受资助课题的成本费用进行部分补偿,定额补助制则是给资助课题提供固定数额的经费。此外,高校科研管理部门自行制定的科研管理制度过于粗放,往往缺乏可操作性。预算管理是指将决策目标及其资源配置以预算的方式加以量化,通过预算的编制、审批、执行、调整、监督等一系列活动使之实现既定目标的管理过程。预算主要解释“需要做些什么”的问题,管理主要解释“需要怎么去做”的问题,其具体内容明确预算目的、科学编制预算、严格预算审核、加强预算监控、规范预算调整、建立分析评价体系等几个方面。与课题组子系统相似,科研管理人员普遍缺乏预算管理知识,无法指导课题组编制科学的预算,更无力有效约束违反课题预算的行为。

3. 财务管理部门子系统。财务管理部门是负责科研课题的会计核算和经费管理的子系统,其主要职能是按照科研资金的具体来源将科研经费划拨到相关的课题组,并按照有关的科研经费管理制度对科研经费的支出情况实施

会计监督。财务管理部门子系统的核心要素为具体的科研经费财务管理制度。目前,财政部、教育部尚未出台统一的高校科研经费财务管理制度。虽然近年来国家有关部门制订了一些科研经费管理办法,但在实践中存在不够系统、具体且缺乏可操作性等问题。从会计核算角度来看,科研经费管理政策中的支出项目与财务会计制度的核算科目存在不一致的问题。比如,国家科技支撑类的课题经费的开支范围一般包括:设备费、材料费、测试化验费、加工费、燃料动力费、差旅费、会议费、国际合作与交流费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、劳务费、专家咨询费、管理费等,而《高等学校财务制度》会计科目的核算内容与上述开支项目的名称与口径就存在不一致的情况。财务人员各类科研课题的具体经费管理制度往往缺乏深入了解,因此难以实施有效监督。在财务管理方面,课题经费的预算管理本应是财务部门的主要职能。课题预算关系到课题成本核算,批准的课题预算又是课题实施过程中经费实际支出的合法依据,是确保系统正常运转的重要要素。但实际上,财务人员往往是在课题经费到达之后或是在课题组实际发生开支之时,才开始了解课题的部分情况,而预算却在课题立项之初便已编报完毕。由于缺少财务部门在课题评估方面就资金运作、费用开支、国内外相应科研课题对经费需求管理的科学的预算评估,致使预算编制不科学、不合理。再加上普遍存在的认为科研经费是课题组的“私房钱”的错误认识,高校财务部门的科研经费管理就逐渐地流于形式,造成系统无法正常运转。在会计核算方法上,高校现行的会计核算基础是收付实现制,科研课题成本核算要素不完整,只局限于部分费用要素的简单归集,间接费用和期间费用没能完整反映。实际上,高校科研课题的成本应当包括直接费用和间接费用两大部分。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、设备费、业务费、材料费、维修费等。间接费用指难以直接计入课题成本的各项费用,一般包括管理费、已有设备使用费、设备折旧费、网络图书资料使用费、房屋折旧费等。按照“完全成本”核算的要求,应当将科研课题消耗的所有资源的成本纳入科研课题的成本范围之内。在我国高校大多数科研人员是教学科研“双肩挑”,其工资、津贴大都纳入学校事业经费的人员经费中统一列支。每月发放的硕士研究生补助、博士研究生补助、博士后工资均在事业费中支出,科研经费仅负担他们很小部分的加班费、助研费等。由于课题负责人往往同时承担多个课题,因此,科研过程中所使用的水、电、气等直接费用,仪器设备和房屋使用费、折旧费等间接费用以及辅助部门如图书资料部门、网络管理

▶ 部门的费用均没有计入或分摊计入到各个课题的成本之中。目前的高校科研成本指标不能真实反映科研课题的全部耗费情况,导致科研课题经费各方面的量度和比例没有数据基础,成本控制和费用补偿缺乏可靠依据。

4. 审计部门子系统。审计部门是负责科研经费内部审计监督的子系统。高校内部审计是指高校内部审计机构和人员通过对学校与资源利用有关的业务活动及其内部控制的适当性、合法性和有效性的审查与评价活动。在科研经费监管方面,审计部门子系统应将科研业务活动审查与科研经费收支审查相结合,实施财务收支审计与科研业务审计相结合的复合式审计。需要收集的资料包括:科研申报、立项、实施、结题等制度或程序性文件;各类科研经费管理制度;科技合同管理制度;科技成果鉴定、验收(评审)、奖励制度;知识产权管理制度;科研经费收支报表、账簿、凭证等会计资料;各类科研项目档案,包括申报文件、合同书(任务书)、实施过程记录、科研成果文件等。目前我国科技管理部门制订的经费监管法规和制度不健全。大多数课题管理办法虽然都把经费监督作为一项内容列入其中,但可操作性不强,经费监督的具体职责、措施、内容、办法、标准等缺乏严格细化与规范。尤其对课题经费的使用缺乏有效的全过程监督机制,对审计中发现的违规、违纪现象处罚力度过低,未能严格执行责任追究制。目前高校审计部门基本上是由会计、审计、工民建等方面的专业人员所组成,而科研课题所研究的基本上是科学领域较为前沿的理论与实践问题,因此,审计部门对科研经费预算的科学性、科研经费使用的合理性、科研成果评价的客观性等问题往往处于无力发声的窘态。在实务中,一方面,审计人员基本上秉承的依然是账项审计阶段的审计理念,大多仅对科研经费报销票据的合法性、合规性进行审计,普遍未能对科研活动实施管理审计和绩效审计。另一方面,由于审计人手不足,无力对科研活动实施事前、事中监督,对大多数课题仅是在结题时对科研经费的使用情况进行事后审签。多数情况下是在国家有关部门或课题归口单位要求审计时,审计人员才会介入科研活动,且一般只是对纵向科研课题开展审计,由此造成大量科研资金游离于审计监督之外。

(二) 系统动态相关性

按照系统论的观点,任何系统都处于不断地发展变化之中,系统状态是时间的函数,这就是系统的动态性。系统的动态性,取决于系统的相关性。正是由于系统内部诸要素之间、要素与整体之间、系统与环境之间的相

互作用和相互联系,构成了系统发展变化的根据和条件。因此,动态相关性原理的实质,是揭示要素、系统和环境三者之间的关系及其对系统状态的影响。

下面分别从系统内部结构和系统外部环境着手,揭示高校科研经费监管系统的结构相关性。根据系统论的观点,所谓系统结构,是指系统内部各组成要素之间的相互联系、相互作用的方法或秩序。换言之,就是各要素之间在时间或空间上排列与组合的具体形式。这种结构是系统保持整体性和具有一定功能的内在根据,是从系统内部对系统整体性的描述。就现行一个相对完善的科研经费监管系统而言,科研经费监管系统各要素(子系统)之间的关系可以概括为:管理内容上各有侧重,互相补充;管理效力上各有所依,互相支持。(1)在监管内容上各有侧重,互相补充。按照现行《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》的规定,课题组在批准的计划任务和预算范围内享有充分的自主权,其责、权、利在合同或任务书中详细予以规定且不得随意变更。由此可见,课题组是科研经费监管的第一责任人,加强科研经费管理是课题组义不容辞的责任,其管理内容主要是编制科学、合理的经费预算,按照预算或合同的约定使用经费,确保科学研究顺利实施。科研管理部门是保证各科研课题按计划进度顺利实施的职能部门,因此其对高校科研活动的计划、组织、指挥、协调、控制、激励等各个环节负有管理责任。财务部门是按照国家相关的管理办法对科研经费支出进行会计核算与财务管理的职能部门,其管理重点在于督促经费预算编制的科学性、费用开支的合法性,以确保科研资金的规范使用。审计部门的主要职能是测试与评价科研经费管理内部控制制度的有效性,对科研经费的使用情况进行合规性审计,并在合规性审计基础上对科研经费使用的效益性进行业绩评价。总之,课题组、科研管理部门、财务部门和审计部门四个子系统在监管内容上各有侧重,互相补充,以确保高校科研经费监管系统的正常运行。(2)在监管效力上各有所依,互相支持。课题组、科研管理部门、财务部门和审计部门四个子系统在监管效力上,作用的方式各不相同。由于各子系统的结构、职能各不相同,因而发挥作用的方式和效力也不一样。换言之,课题组侧重于业务管理,科研管理部门侧重于行政管理,财务部门负责经费管理和会计核算,审计部门侧重于审计监督与业绩评价。各子系统之间相互支持,以确保科研经费监管系统作为一个整体的有效运作。课题组的业务管理,离不开科研管理部门、财务部门和审计部门的作用。科研管理部门的监管是在课题组管理基础上的再

监管,同时也要依托财务部门和审计部门的作用。财务部门的经费管理和会计监督必须建立在课题组、科研管理部门及审计部门共同监管的基础之上。审计部门的审计监督更加离不开其他三个子系统的基础性作用,从审计所需要的资料、审计计划的安排、审计项目的实施到审计结论的落实,都离不开课题组、科研管理部门和财务部门的支持和配合。在高校科研工作的实际运行过程中,由于科研经费监管部门之间的沟通机制不健全,管理手段落后,各职能部门往往将科研经费管理工作分割开来,缺乏系统的配合、协调和沟通,形成一个个信息孤岛,科研课题信息在各部门之间未能做到及时、全面共享,造成科研经费使用和管理的混乱。子系统之间缺乏有效沟通,管课题的不管经费,管经费的不了解课题。监管部门的管理缺位,导致我国高校在科研经费使用方面出现大量的违规、违法甚至犯罪的现象,造成了十分恶劣的社会影响。

三、对策与建议

(一) 建立与健全科研经费管理制度

针对当前科研经费使用和管理中出现的问题,应当根据国家的有关规定,结合高校的实际情况,建立起一套可操作性强、行之有效的科研经费管理办法和制度。对于纵向科研课题,应严格执行国家有关的法律、法规和相关的财务管理制度,监督和控制不合理开支;对于横向科研课题,应立足于推动高校参与市场竞争,使其最大限度地发挥加大高校创新能力的效能;对于学校自行资助的课题,其经费的使用应制订较为严格的管理办法,其政策的掌握应介于纵向课题和横向课题之间。只有建立健全科研经费管理制度,才能规范科研经费管理的全过程。

(二) 加强科研经费监管系统之间的密切沟通

增强监管系统各子系统之间的沟通、协调,构建以课题组、科研管理部门、财务部门、审计部门为主体的管理监督信息系统。各子系统之间可以通过管理监督信息系统实现数据共享,达到管理监督各要素之间的相互协调、相互依托、相互渗透,以有效地解决科研经费管理监督各环节衔接不够、沟通不畅以及监督不到位的问题,夯实科研经费管理的监督基础。

(三) 建立有效的科研绩效考核机制

逐步建立客观、公正的科研绩效考核制度,完善科研项目的绩效考评机制。首先,要考核科研成果是否达到预期的目标,科研成果是否得到及时转化,并对科研

成果的先进性进行客观评价;其次,还应对科研经费的使用与管理情况进行认真考核,对有关课题进行投入产出分析,并从效益角度对科研项目作出经济性评价。

针对科研课题结题不结账的行为,应制定具体的科研经费结账管理办法,明确课题结账时间和结余经费的用途。科研课题结束或通过验收后,科研管理部门应及时向财务部门报送已结题课题的有关信息。对无正当理由逾期不办结账手续的科研项目,学校有权按照校内管理办法予以结账,以便从管理层面减少科研经费的沉淀与损失,杜绝科研资产流失的现象。

(四) 加大对违规使用科研经费行为的处罚力度

对科研经费使用过程中的违法违纪行为,应当严厉追究有关人员的责任。并通过典型案例以案释法,全面加强警示教育,以杜绝科研资金使用过程中的虚报冒领、损公肥私等不法行为。当前应当着重推行以下两项制度:

第一,建立科研经费审计报告公示制度。将审计结果公开化、透明化,有助于增强科研经费监管系统的威慑力和公信力。

第二,建立科研人员的诚信档案制度。可以借鉴国内外的先进经验,逐步建立起具有我国特色的科技诚信档案制度,并在各科研主管部门之间实现信息共享,以有效地增强科研人员的道德自律性。▲

(作者单位:厦门大学,本文为中国教育审计学会立项课题的结题报告)

参考文献

- 黄海燕. 2010. 论高校科研经费的财务管理问题[J]. 商丘师范学院学报
- 江喜月,肖洁,李进焕. 2012. 加强高校科研经费内部审计的几点思考[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版)(12)
- 雷宇. 2011. 检察官揭秘高校科研经费腐败生态链[N]. 中国青年报
- 石涓涓. 2005. 内部审计规范若干问题研究[D]. 厦门大学硕士学位论文
- 新华社“新华视点”. 2011. 科研经费何以成为个人“提款机”? [N]. 现代快报
- 余应鸣. 2008. 高校科研课题管理中的监控机制研究[D]. 西南大学硕士学位论文
- 张文焕. 1990. 控制论·信息论·系统论与现代管理[M]. 北京:北京出版社