

绩效管理视角下高校科研经费管理亟需解决的若干问题

南京财经大学 | 毛翠英

2021年8月,国务院办公厅印发《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(以下简称《意见》),从“放权”“让利”“减负”“增效”等7个方面,为科研人员开展科技创新与研究“减负松绑”。相较于之前的科研经费管理政策,《意见》在科研经费管理过程延续“松绑”趋势,激发科研人员热情与活力的同时,也对科研经费使用的结果导向进行了系统性考虑,即强调绩效管理的作用。高校作为科研经费使用的重点承担单位,新的《意见》必将对科研项目管理部门和高校的科研经费管理产生重大影响和改革需求。鉴于目前我国高校内部尚未完全实施预算绩效管理,如何从绩效管理的视角研究《意见》落地的关键点、难点与对策,尽快推动绩效评价工作与全过程的高校科研经费预算

员省下宝贵的时间和精力。这个文件改得非常细致,非常彻底。”李玉杰举例说,中科院从2018年开始试点智能化报销。科研人员打开手机,纸质发票一拍图像识别,电子发票直接发送,手机端一点就报销了。以前上午9—11点、下午3—5点是报销高峰期,现在则不一样,以出租车发票为例,都是早上或者下班后用车的时间报销多,下车手机一点钱就报销到账了。如果像维修实验室需要大额资金,要走招标流程,招标采购文件科研财务助理帮着做,彻底让科研人员放下事务性的负担,腾出全部的精力投入到科研工作上,至少经费方面不再占用时间了。

“提出取消科研项目结题财务审计试点,这个意义非常大”

《若干意见》规定,选择部分创新能力和潜力突出、创新绩效显著、科研诚信状况良好的中央高校、科研院所、企业作为试点单位,由其出具科研项目经费

绩效管理相互契合,对于政策落地的效果至关重要。

《意见》对于科研经费绩效管理的相关要求

在《意见》的25条举措中,有7项条款多次提及“绩效”或“绩效评价”,占比高达28%,说明必须从绩效管理的角度研究如何推进《意见》落地的必要性。根据科研经费项目的立项机理,科研经费依然采用项目法立项,因此适用财政项目支出的绩效管理办法,具体条款与预算绩效管理的匹配情况见下表。

《意见》在高校落地实施可能面临的若干问题

(一)经费管理“放权”环节可能出现绩效管理要素缺失。《意见》要求通过精简预算编制科目、省略其

决算报表作为结题依据,取消科研项目结题财务审计。这是进一步优化项目综合绩效评价、减轻科研人员负担的重要探索。李玉杰说,“这个意义非常大。审计是经费管理的最后一道底线,取消审计就是给予科研人员、项目承担单位足够的信任。不过对试点单位来讲,则压力会更大,单位要兜底了。”

最后,李玉杰谈到几点需要注意和改进的方面:一是项目承担单位需改变传统的科研经费刚性管理思维,不要出现“上面政策越来越松、下面执行越来越紧”的现象。二是科研经费内控和监管过程中加强人性化和柔性化理念,不要过分注重财务合规性,应着重对科研成果质量多维度评价和应用性关注。三是目前“包干制”虽然在一定范围内进行试点并取得了良好成效,但仅在自然科学类的基础研究类项目中试点,应扩大试点范围。四是科研单位应加强内控管理,细化措施,在关键环节关键节点加强防控体系建设。■

他费用预算测算明细、合并项目评审和预算评审、重塑预算评审工作重点等举措简化预算编制,同时以下放预算调剂权、扩大经费包干制实施范围等方式,扩大科研项目经费管理的自主权。毫无疑问,这些举措可以节约科研人员时间精力,也有助于提升科研经费的自主使用水平。但是,结合后续的绩效评价等预算绩效管理要求,高校在贯彻实施上述政策内容时可能会出现瓶颈,主要表现在:

一是项目的绩效目标缺失。《意见》秉承提高项目评审效率的导向,将科研项目立项环节的项目评审和预算评审同步开展,且从预算资金的角度关注“项目预算的目标相关性、政策相符性、经济合理性”,其中,“项目预算的目标相关性”与“政策相符性”带有科研经费绩效目标合理性与绩效指标科学性的内在要求。

但是,目前项目管理单位尚未在项目申报(亦即预算编制)环节要求正式填报科研项目的产出目标、效益目标及相关指标,导致科研项目的评审环节缺失“绩效评审”,即绩效评估,进而使得科研经费在绩效评价环节缺少可以对标的绩效目标作为标杆,对科研经费的资金效率和效益产生源头性的不利影响。

二是科研项目的产出成本不够经济。避免预算编制过杂过细,有选择性地推行经费包干制等均可将科研人员从繁琐的资金申请和使用事务中解脱出来,是新政策对于“放管服”科研创新的巨大进步。但从绩效管理的角度来看,“放权”的基本前提是科研经费资金符合经济性、效率性的基本要求,这也是预算评审关注“经济合理性”的重要原因。但创新性的特征决定了高校科研经费项目往往是非延续性的新项目,多数

绩效管理相关的条文情况

条款号	政策内容	绩效管理的融合机理
(六)	改进结余资金管理。项目完成任务目标并通过综合绩效评价后,结余资金留归项目承担单位使用。	以绩效评价结果应用,盘活结余资金,提高财政资金效率与效益
(七)	提高间接费用比例。项目承担单位可将间接费用全部用于绩效支出,并向创新绩效突出的团队和个人倾斜。	将间接费用支出与绩效考核评价挂钩,绩效目标实现程度的应用
(十)	合理核定绩效工资总量。中央高校、科研院所、企业结合本单位发展阶段……等实际情况,向主管部门申报动态调整绩效工资水平……分配绩效工资时,要向承担国家科研任务较多、成效突出的科研人员倾斜。	一定程度上绩效评价结果的应用
(十五)	简化科研项目验收结题财务管理。合并财务验收和技术验收,在项目实施期末实行一次性综合绩效评价。	对项目科研经费开展“事后”的绩效评价
(十九)	开展顶尖领衔科学家支持方式试点。围绕国家重大战略需求和前沿科技领域,遴选全球顶尖的领衔科学家,给予持续稳定的科研经费支持……3至5年后采取第三方评估、国际同行评议等方式,对领衔科学家及其团队的研究质量、原创价值、实际贡献,以及聘用领衔科学家及其团队的单位服务保障措施落实情况等进行绩效评价,形成可复制可推广的改革经验。	开展阶段性(3-5年)的科研经费绩效评价,或绩效运行监控
(二十)	持新型研发机构实行“预算+负面清单”管理模式。……组织开展绩效评价,围绕科研投入、创新产出质量、成果转化、原创价值、实际贡献、人才集聚和培养等方面进行评估。	对新型研发机构开展部门整体绩效评价
(二十一)	健全科研绩效管理机制。项目管理部门要进一步强化绩效导向,从重过程向重结果转变,加强分类绩效评价,对自由探索型、任务导向型等不同类型科研项目,健全差异化的绩效评价指标体系;强化绩效评价结果运用,将绩效评价结果作为项目调整、后续支持的重要依据。项目承担单位要切实加强绩效管理,引导科研资源向优秀人才和团队倾斜,提高科研经费使用效益。	绩效评价开展方式、指标体系设计等,以及绩效评价结果应用

项目在申报环节没有标准化的相同或类似成本可供借鉴,具体的调研与分析工作量、需咨询或购买的资料品类与数量、一般性办公用品需求数量等具有高度的信息不对称性,这些都使得预算评审时评审人员极有可能难以做出真实的“投入——产出比”判断,也无法事前对超科研经费范围安排支出进行全面防范,申请的科研经费最为经济的资金需求规模不易判断。

(二)科研经费项目的“绩效”定位不够科学。伴随我国预算绩效管理体系的日趋完善,科研项目经费支出的产出和效益评价标准,应突出科技创新、服务发展的功能和导向。但由于高校科研项目以发表论文、出书著作作为绩效成果的情况极为普遍,从而导致科研经费绩效目标定位可能出现偏差。科研经费的绩效目标管理会对科研成果形成具有鲜明的导向性、约束性和前置性,建立科研经费绩效目标与科研成果之间的回应性是科研经费管理的关键环节。目前,在科研项目申报书中,科研经费的分配与成果目标缺少对应性论证,往往用简单罗列的方式阐述将要形成的科研成果,如发表论文的篇数、专利数、研究报告数等,缺少基于这些成果所能产出更加深层次的经济、社会效益指标,绩效目标设置内容不够完整,目标设置逻辑性不强。

(三)高校的预算绩效管理基础偏薄弱。一方面,高校整体预算绩效管理水平不高,制约《意见》落实见效。高校作为项目承担单位,是科研经费项目支出绩效自评价的直接责任主体,也是对科研经费使用情况开展日常监督管理的第一责任人。整体而言,目前我国高校普遍未树立预算绩效管理观念,科研经费使用与管理模式依然延续传统思维,缺少专职专业人员开展科研经费的专项绩效评价等工作。这使得整体上高校进行绩效自评价的水平不高,从而制约《意见》的政策效能。另一方面,高校财务管理风险与审计防范的模式存在固化思维,结合现有科研经费使用频频出现违规案例的情况,高校可能“不敢”或不愿放开长期延续下来的财务审核内部管理制度,从而使得对科研经费的使用重管理轻绩效,重资金使用的合规性审核轻产出效益评价。这种情况对于实施以科研项目经费决算报表作为结题依据(取消结题财务审计)的试点高校

可能尤为突出。

科研费用被项目承担高校用于绩效支出、提取奖励经费的比例,以及绩效工资分配等方面的金额和比例,也是攸关科研经费使用结构合理性的重要方面,从而对科研项目经费的整体绩效发挥影响。这要求高校在内部的绩效支出、奖励经费、绩效工资等方面要做到制度完善、管理科学。实际上,《意见》在给各高校充分放权以加大科研人力激励力度的同时,各高校在具体提取比例和支出方面会出现较大差异性,类似性质的科研项目经费会出现仅因为是分属不同高校,而被提取不同比例的间接费用或奖励费用,从而不利于绩效评价角度的产出成本最优化评判,至少可能引起关于科研经费投入结构合理性评价方面的关注。如果科研项目经费在A校被提取奖励经费比例是5%,而类似项目经费在B校被提取奖励经费比例是15%,那么科研费用在两个高校的使用就至少存在10%的结构性差异,从而使得科研经费投入的经济性、节约性、效率性存疑。

(四)科研人员亟需提升科研项目的预算绩效管理水平。目前,科研人员尚缺乏绩效意识,导致《意见》关于科研经费项目预算编制和执行的过程“放权激励”虽然得以落实,但是对于科研经费项目能否切实产生高质量科研创新成果的绩效结果保障不足。部分人员对于科研经费使用存在一定程度的“逐利性”,也使得高校科研经费的使用绩效大打折扣。

完善高校科研经费绩效管理的相关建议

(一)把牢科研经费绩效目标引领关。要强化绩效目标引领,以是否实现项目立项的初衷、是否实现关键核心成果突破、是否产生了相应的经济社会效益等作为科研经费的主要目标要素,将绩效目标设置作为项目立项评审的前置条件,将细化量化的科研任务和绩效目标明确写入任务书,从事前确定绩效目标、事中执行目标任务、事后追问目标实现度这三大维度来对科研经费进行管理。如果绩效考评过程及结果与绩效目标发生偏离或实现不充分,则要对科研经费做出调整甚至重构。具体包括:

一要将绩效目标设置纳入项目立项评审的前置条

件。要通过科研项目申报指南、立项审批等环节,要求明确设定科研项目绩效目标。其中,项目指南要分类提出设定项目绩效目标要求,立项评审应审核绩效目标、具体指标与项目指南要求的相符性,以及科研成果的创新性、可行性、可考核性,评估实现项目绩效目标的能力和条件等,充分体现科研项目的绩效目标前置性特征。

二要科学设置科研项目绩效目标,并按照项目支出绩效评价指标体系设计的基本要求,设计具体、细化、量化的绩效指标,且按照关键节点进行阶段性的细化,并切实将绩效目标和绩效指标作为后续绩效评价的标杆,用于判断科研项目实质性进展的标杆标准。

三要项目评审环节加强对于预算投入经济性的关注,尤其是以绩效指标体系中的“产出成本”指标作为切入点,关注科研项目申请预算经费的经济性。

(二)强化宣传科研经费绩效的设定导向。《意见》对于科研绩效管理已做出了分类绩效评价的基本部署,要求根据不同的科研项目特征,分类别的设定差异化绩效评价指标体系。从落地的角度来看,一方面,亟需高层科研管理部门就分类别科研项目共性绩效指标做出标准指引,一般应细化到二级指标。另一方面,需加强对高校院所和科研人员对于绩效导向科研管理成果转变的培训与宣传,夯实基础,切实促进绩效管理在科学研究领域的应用。科研经费绩效也需注重向效益端转变,着重引导并强化对于科研经费项目成果的应用性与功能性。与此同时,要梳理并厘清科研经费项目绩效管理与高校其他管理政策(如职称评聘、奖励奖项等)的关系,由以论文为主要评判标准向以科研项目成果的产学研转化效益结果转变,为科研经费绩效管理营造良好的外部环境。

(三)加强高校预算绩效管理。一方面,与全国预算绩效管理改革部署相一致,各级各地教育部门、各高校应遵照《中共中央 国务院关于全面实施预算绩



金鹏 摄 来源:视觉中国

效管理的意见》对于部门(单位)实施全面预算绩效管理的基本要求,尽快落实绩效管理制度建设、人员配备、指标体系设计等任务。另一方面,应重点关注科研项目绩效管理的意识引导,探索能够兼顾资金合规性与增强程序审核便利度的科研经费财务管理模式,并时刻以经济性准则标准关注科研经费预算编制的成本最小化水平以及资金使用结构的动态合理性。

(四)加强对科研人员的绩效管理宣传与培训。一方面,要加强对科研人员的绩效管理宣传,使其充分理解科研项目绩效、绩效评价的内涵与逻辑,提高一线科研人员的绩效意识,为《意见》落地夯实基础。另一方面,需强化对科研人员开展科研经费绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价的专题培训,切实提升其在科研项目预算编制、资金使用等模块的绩效业务水平,通过强化实践运用倒逼高校院所提升科研经费预算管理水平。

(五)加强绩效评价结果的应用。项目管理部门和各高校院所应对标《意见》关于科研经费绩效评价结果应用的相关要求,在做好科研经费绩效评价动态持续提质增效工作的基础上,尽快细化本部门、本单位的科研经费绩效评价结果应用实施细则。尤其是要立足科研项目能否延续、优秀科研人员或团队是否倾斜、科研成果是否有绩效,为实现科研创新做好内部支持。□

责任编辑 雷艳