大科学时代科研主体财务管理提质增效的路径研究

中国社会科学院财政与财务管理研究中心｜**赵早早**

摘　要：大科学时代，有组织科研是时代创新发展的必然要求，而科研主体的财务管理能力能否与之适配，直接决定着战略任务的落地成效。本文分析了有组织科研与科研主体财务管理能力的关系，深入剖析了当前科研主体财务管理现状与保障难点。在此基础上，文章从战略预算融合、业财协同机制、正向激励与风险防控平衡等维度，提出了系统性的提质增效路径，对科研机构或高校管理者、财务负责人及政策制定者均具有重要参考价值。

关键词：大科学时代；有组织科研；财务管理；预算管理　　**中图分类号：**F812

中国财政杂志社

习近平总书记围绕有组织科研作出了一系列重要论述，为我国开展各类科研工作和完善科研管理指明了根本方向、提供了行动遵循。“十五五”规划关于有组织科研的表述是对习近平总书记论述的细化落实与实践深化。总体来看，世界已经进入大科学时代，有组织科研是时代创新发展的必然要求。未来五年，亟需构建多层次、多主体有效配合的有组织科研体制机制，以国家有组织科研为引领，推动包括政府组织、科研机构、研究型大学、企业组织等多元主体共同参与、良性互动的运行系统。有组织科研系统建设，不仅需要关注宏观层面，国家实施合理的财政投入、通过资源整合与协同攻关实现国家意志，提高财政资金投入绩效；而且需要特别关注微观层面，各类科研主体综合管理制度建设，尤其是提升资金资源投入、管理与绩效评估的财务管理能力与水平，确保实施过程有效，“好钢用在刀刃上”。

有组织科研与科研主体财务管理能力的关系

有组织科研是指有别于以个人研究模式为主的一种科研组织模式，强调科研的组织化和建制化，各类科研主体通过明确目标、规范决策、执行与监督等行为，实现科研工作的目标性、系统性、统筹性。在国家有组织科研目标明确的背景下，科研主体统筹资源能力对微观层面有组织科研绩效的影响将非常显著，而这种能力集中体现在科研主体财务管理能力方面。

（一）强化战略目标导向的组织管理。有组织科研不同于自由度较大的个人研究，更强调一个科研主体的战略规划与总体目标设计，围绕战略目标将具体的科研任务进行层层细化、分解与管理，以此实现资源的具体分配，即通过资源的有效配置，确保高效的科研产出、构建合理的人才队伍、建设绩效激励的组织文化等。

（二）强调资源配置与战略目标的匹配。有组织科研需要资源配置的决策过程更具统筹性，与组织战略目标的匹配性更强，需要有效结合“自上而下”和“自下而上”的资源分配方式。在明确科研主体整体

战略目标之后，以年度预算为起点，通过“自上而下”的资源分配决策过程，为重点任务配置资源，再利用“自下而上”方式细化资源使用的具体方向与内容。

（三）构建“战略—任务—绩效—预算”财务管理系统。为实现有组织科研发展目标，科研主体财务管理需要具备相应的制度和能力，能够将有限的资源匹配给合适的任务和项目。为此，科研主体的财务管理系统需要建立“两个子系统”，通过“战略—任务—绩效—预算”彼此匹配的分解方法，将组织总体目标、分解后的任务与项目等不同层次目标与预算管理有效衔接。一是“自上而下”战略目标分解和预算总额控制子系统，确保有组织科研战略任务得到必要的资源支持，实施过程中还可以根据任务完成情况及时调整资源分配方案。二是“自下而上”任务和项目预算汇总子系统，确保战略任务能够落实到具体的项目并有合理的预算支持，包括各类科研活动和科研辅助活动等。

当前科研主体财务管理现状与保障难点

（一）科研资金“自上而下”战略统筹难度大。在国家有组织科研目标任务基本明确的前提下，如何通过具体的科研主体进行落实，依赖于科研主体自身有组织科研能力与水平，且关键在于科研主体统筹协调各类资金资源的预算决策能力。当前多数科研主体在科研经费预算决策方面推进战略统筹、“自上而下”规划的难度较大，对传统路径的依赖性较强。一是部分科研主体在资金资源配置方面，过度关注具体科研项目，缺少足够宏观视野，不能根据重要战略发展目标，为有限资源配置提供战略指引，项目设置交叉重复问题依然存在，部分科研任务之间的区分度不够。二是部分科研主体的财务管理制度难以满足跨部门研究的实际需要，尤其是以财政资金支持为主的各类科研事业单位，财政资金的使用方向和支出标准受现行法律法规约束，无法有效匹配跨机构研究。比如，不能通过直接立项方式支持其他科研事业单位，机构间合作研究模式及其资金管理规则等一直处于政策模糊地带。

（二）微观层面简化预算编制科目与宏观层面标准化预算管理之间存在矛盾。按照近年来中央关于完善中央财政科研经费管理的系列意见及政策，不断简化科研项目预算编制科目，推动优化科研管理流程，一定程度上减轻了科研人员在项目申报中的预算编制压力。但是，科研项目预算最终要纳入科研主体的部门预算，按照经济分类标准，在预算系统中填报相关信息。因此，微观层面简化科研项目预算编制的要求，与部门预算规范编制与管理的制度要求之间存在矛盾，简化预算编制科目的改革要求，未能完全有效地向上传导至预算管理制度建设层面。有些科研人员甚至将“简化”等同于“不用编制预算”。“简化”变得模棱两可，不仅科研人员不理解，而且也给管理工作增加难度。

（三）“唯项目制”科研管理体制和“包干制”边界模糊。“项目制”是当前科研管理的基础和普遍形态，科研经费的载体主要是各类科研项目。当科研项目立项必须包含“可见性工作”（比如会议、调研、差旅和仪器设备采购等），而很难直接以科研人员“不可见”的智力投入为基础时，科研经费支持重点就在“可见性工作”上，表现为直接费用，而不是补偿科研人员的智力投入。于是，对于科研人员来讲，申报科研项目就变成进退维谷的事情，如果申报，很多时候要亲自完成相对应的事务性工作，需要处理各类经费管理和报销问题，即使有科研财务助理帮忙，支出压力依然存在；如果不申报，个人发展很可能受限，研究价值难以充分体现。尽管中央系列改革调整了科研项目中可以用于补偿科研人员智力投入的间接费用比例，但“项目制”科研管理体制将科研人员的研究价值、智力投入与项目数量捆绑在一起，科研人员的获得感很难提升。另外，与项目制相对应，提出“包干制”经费管理模式，但实践中由于概念和边界过于模糊，制度创新受到限制，红利尚未充分发挥出来。

（四）财务管理制度创新与科研腐败风险并存的困境。有组织科研对传统财务管理制度提出新要求，毕竟传统财务管理模式更适应于以单一科研主体为管理对象的科研方式。为适应有组织科研发展需要，科研主体的财务管理制度急需

中国财政杂志社

创新，同时又必须防范制度改革期间伴随而生的各类科研腐败风险。科研主体正面临制度创新与风险防范的现实困境，创新与风险不断博弈。一方面，为激发科研活力，财务管理制度持续创新，通过简化报销流程、下放经费使用权等方式，以满足科研探索的灵活性需求；另一方面，权力下放与流程简化也滋生了科研腐败发生，部分科研人员利用预算编制简化、经费使用审核环节简化等漏洞，通过虚列支出、签订无实质内容的科研服务购买合同等手段转移或套取科研资金以谋取私利。

大科学时代科研主体财务管理发展路径

大科学时代，有组织科研以大规模协作、跨学科融合、高投入产出为显著特征，科研主体财务管理系统的适配性至关重要。科研主体需要通过不断优化财务管理制度，将宏观战略有效落实到微观任务，在守牢财经纪律红线和底线的前提下，为有组织科研的战略性、体系化布局提供更有效的资金保障。科研主体的财务部门需要通过财务信息汇总与分析，及时且准确地反馈有组织科研的实施效果，以资金流及实施情况为主线，甄别与有组织科研发展目标不一致的各类问题并分析其形成原因，有效防范风险发生。

（一）充分认识大科学时代财务管理适配性改革的重要性。大科学时代，匹配有组织科研的财务管理应该能够实现微观与宏观的有效衔接，不仅能为科研主体的内部管理提供全面、及时、准确且有效的财务数据，为规范科研资金流转、保障资金安全高效使用起到核心支撑作用，而且能为宏观财政投入决策提供全面有效的基础性数据与信息，为确保有组织科研目标的落地提供关键保障作用。适配的财务管理制度有助于精准对接科研工作的全周期需求，实现资金分配与科研任务、资源配置与协作分工的精准匹配，避免资金闲置或浪费。同时，借助标准化流程、精细化核算、全过程监管，能够有效防范科研经费使用风险，提升资金使用效益；构建合理的跨主体财务管理运行机制，为跨机构、跨领域科研协作扫清财务壁垒，助力科研力量高效整合。应充分认识到大科学时代财务管理改革的重要性，开展充分研究、讨论和实践，包括宏观财政财务法律法规的发展和完善，科研主体内部的多元参与讨论，尤其是部门负责人的足够重视与支持，实现学理讨论与实践探索相互结合。

（二）科研经费预算编制应实现“自上而下”与“自下而上”有效结合。基于国家有组织科研战略目标，科研主体需明确自身发展目标，明确哪些任务需要实施有组织科研模式，哪些任务还是遵从个人研究方式，同时加强科研工作与财务管理、人才队伍建设、组织文化建设等研辅工作的统筹与协调。比如，针对某个具体领域，需要采用有组织科研模式展开工作，计划在未来一年内或者多年间，出版专著或研究报告、获得国内外学术共同体的充分认可等。为实现此战略目标，需要组织一支有效的科研团队，并需要相应的研辅工作予以支持。具体工作可能包括，召开年度学术会议、引进或者聘用相关人才、通过调研访谈或资料整理等方式获得各类资料，通过采购相关设备或软件提高数字研究能力，通过购买市场咨询服务等提高辅助科研水平，通过出版提升学术影响力和社会影响力等。针对具体工作，根据财政支出标准、市场标准等方式，测算所需的资金资源规模，编制预算并有效实施。预算内容包括会议费、差旅费、出版费、专家咨询与劳务费、人员聘用评审费、聘用人员劳务费、其他商品与服务费、政府采购与资产管理等。

（三）提高业财融合与跨部门协同的意识、能力与水平。有组织科研是一种需要科研团队与研辅团队、跨领域科研团队之间密切配合的科研管理模式，财务管理工作更是贯穿始终，亟需健全协同化财务运行机制。一是建立跨科研主体的财务对接机制，统一资金核算和报销标准与规范，消除跨科研主体财务壁垒。二是建立业财信息充分沟通机制，财务管理作为资源支撑部门，需要充分了解有组织科研的目标及其具体任务，为科研预算编制和执行提供专业技术支撑，既要充分利用好科研资金管理政策的上限，又要守好财经纪律的底线。三是建立科研、人力资源、财务管理

中国财政杂志社

绩效目标编制模式从项目到成本中心的转型思考

集美大学｜**胡志勇**

摘　要：本文在分析按项目编制绩效目标制度渊源与现实局限的基础上，提出按成本中心编制绩效目标更符合成本控制与结果导向的内在要求，剖析制度供给、部门动力、人员素质等方面面临的现实困难，并提出相应的对策建议，为深化预算绩效管理改革提供参考。

关键词：绩效目标；成本中心；预算绩效管理　　**中图分类号：**F812

作为预算绩效管理的基础工作，绩效目标的编制日益受到地方财政部门的重视。从实践看，近些年各地预算绩效目标的编制质量不断提高，预算绩效管理取得一定成效。自全面实施预算绩效管理以来，我国预算项目的绩效目标大都是按项目进行编制。然而，按项目编制绩效目标是以“支出控制”而非“成本控制”为逻辑基础，即要求绩效目标与项目支出相匹配。以项目编制绩效目标反映了全面实施预算绩效管理在改革之初重视项目支出的“结果导向”，而“成本效益”理念因缺乏相应措施并未得到很好地贯彻实施。按项目编制绩效目标在树立预算绩效管理理念和促进项目资金使用的提质增效方面起到一定作用，然而，按成本中心编制绩效目标更有助于项目资金使用的降本增效。

按项目编制绩效目标：支出控制与结果导向

按项目编制绩效目标源于《项目支出绩效评价管理办法》关于项目支出绩效评价指标体系框架（参考）的规定。产出和效益指标都是以项目为单位，比如产出时效指标以完成及时性衡量，即项目实际完成

等彼此支撑机制，为达成战略目标，顺利完成科研工作，还需要人才队伍建设、资产资源配置等研辅工作的有效支撑，有效推进相关团队之间相互支持、理解和配合。

（四）促进正向激励与有效风险防控机制的有机结合。大科学时代财务管理应强调全周期资金管理的重要性。一是积极探索适合有组织科研的“包干制”管理模式。“包干制”是一种承诺制经费管理形式，以信任为基础，赋予信用记录良好科研团队和科研人员更大的财物支配权和经费管理权。根据有组织科研需要，探索对部分研究工作实施“包干制”，以科研成果绩效考核为基本标准，将“过程管控”转变为“成果验收和绩效考评”，分阶段明确任务考核目标与资源配置比例，实现正向激励。二是依托数字化信息系统建设，在制度创新中嵌入全流程风险防控，既保留科研自主权，又通过数字化监管对资金流向、使用效益开展实时追踪监控，实现创新活力与风险防控的动态平衡。

责任编辑　陈璐萌

中国财政杂志社