

“放管服”背景下科研院所科研经费管理的问题及创新管理模式探索

宁太东 陈 建

摘要:近年来,国家高度重视科技创新工作,科技领域取得了很多举世瞩目的成就,作为科学研究的战略科技力量,科研院所承担的科研项目数量和经费体量不断增加,然而困扰科研院所科研经费使用不规范、监管不到位等问题依然存在。本文按照科研经费管理内部控制及“放管服”改革的要求,通过梳理 X 研究所科研经费管理存在的问题,提出了相对应策即科研经费管理的“3+1”模式,进而规范科研经费使用和管理,提高科研绩效产出。

关键词:“放管服”;科研院所;科研经费管理;管理模式探索

近年来科研资金连续上涨,2021 年研究与试验发展(R&D)经费支出达到 27864 亿元,比上年增长 14.2%,连续 5 年实现两位数增长,占我国 GDP 的 2.44%,再次刷新国内纪录,目前已超过欧盟平均水平。党的十八大以来,为了激发科研人员的创造性和创新活力,促进了科技事业发展,国家出台了《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》、《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》等一系列优化科研经费管理的政策文件和改革措施。2021 年 8 月,国务院出台了《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》,科研领域“放管服”力度进一步加大。科研院所获得较多的科研经费的同时,也高度重视科研经费管理工作,不断的建章立制,完善单位内部控制制度,落实“放管服”的各项政策,加强科研经费的过程管理。由于各方面的原因,部分单位在科研经费管理上依然存在较多问题,比如只重视科研产出,科研经费监督制度不完善,有的甚至出现违规使用科研经费的现象。

一、科研经费管理存在的问题

2016 年以来,科研领域“放管服”力度逐步加大,为落实好“放管服”的各项政策,X 研究所在科研经费管理方面制定一系列的规章制度,不断完善了科研经费管理的内部控制制度。但由于各种原因,X 研究所在科研经费管理方面仍存在很多问题。本文通过梳理 X 研究所近五年科研项目财务审计报告和验收报告,并对相关问题进行总结归纳分析,将 X 研究所科研经费管理出现主要问题划分为三个方面,即预算编制方面、预算执行方面、结题验收方面。

(一) 预算编制方面

1. 预算编制与实际执行差异较大。由于科研活动的不确定性,预算编制审核人员也无法对科研活动合理预估,导致项目预算与决算差异较大。如某项目负责人承担的国家自然科学基金项目预算中没有专用设备费,但

在研制过程中原设备意外损坏,为了完成绩效目标必须购置新的专用设备,导致设备费预算科目预算与决算差异较大。

2. 预算科目设置不合理,直接费中无法列支工资费。国办 32 号文件简化了预算编制,预算科目从 9 个以上精简为设备费、业务费、劳务费 3 个预算科目,目前科研事业单位除执行财防 12 号和 18 号文件的军工项目可以在直接费中列支在职人员绩效工资外,其余民口项目无法在直接费中列支工资费,科研人员的脑力劳动、知识、技术没有在科研项目成本中得到有效反映。

3. 存在从多个归口部门重复申请相同任务目标的科研项目。因单位部门对研究团队的考核等多种因素,X 研究所某项目团队为争取多方资金的支持,将一个研究项目以不同的名称同时申请了科技部重点研发项目和国防科工局基础科研项目,但这两个科研项目任务书的绩效目标、主要研究内容、具体实施方案基本相同。

(二) 预算执行方面

1. 采购验收流于形式、招投标管理不规范。2016 年以来,科研领域“放管服”力度不断加大,为了落实相关政策,各个单位不断的提高项目团队负责人自行采购设备和耗材审批权限,对实验耗材、固定资产验收流于形式。为了规避招标,项目组大额物质采购中依然存在拆分合同的现象;招标过程中依然存在招标文件不规范、甚至违规串标的现象。

2. 违规转拨经费、虚列课题成本。如 X 研究所某项目组虚构外协合同,将项目经费 48 万元转拨至一家成立不到一年、不具备科研条件的个人独资公司,也未出具相关的外协验收报告,研究所规定对 50 万以下的外协合同由项目团队自行组织验收。X 研究所某项目团队 2019 年 1 月至 2021 年 6 月,在国家某重大任务重直接成本中列支预存机时费用 150 万元,实际仅使用 13.64 万元,属于虚列课题成本。

3.超范围和超标准列支费用。个别项目负责人支出随意性较大,存在履行预算调剂审批手续,无预算或者超预算列支设备购置费;研究所收取项目管理费,仍继续报销管理费性质支出,如办公费、电话费日常维修维护费等;个别科研项目决算审计中发现存在超标准报销差旅费、超标准发放专家咨询费等行为。

4.虚列项目经费支出。个别项目中存在以虚假劳务、虚构外协等方式违规套取科研经费、私设小金库的现象。

5.挤占挪用项目经费,未专款专用。有的项目团队将不同科研项目互相挤占挪用。例如,某项目组从国家重点研发项目中为另外一个企业产品技术研发委托项目中列支相关原材料 120.6 万元。

6.违规拆分课题,未对项目单独核算。某项目团队承担国家自然科学基金重点基金项目,由于项目成员中有多个项目团队人员构成,为了报销管理方便,违规拆分为多个子课题,未对项目专项核算。

7.未按规定履行预算调剂审批手续。2016 年以来,科研领域“放管服”力度不断加大,项目支出与预算存在偏差时候,可以按规定履行预算调剂手续。在国家自然科学基金项目决算中,存在部分项目负责人自行将该项目预算中的外协费调整为设备购置费,未按规定履行预算调整手续。

(三) 结题验收方面

1.存在突击花钱、调账应付检查验收。X 研究所项目团队由于承担科研项目较多,部分科研项目任务目标类似,导致科研项目执行率较低,项目结题审计前突击花钱,或者直接通过调账应付检查验收。

2.结题财务决算与实际支出不符。主要原因是因为预算编制不科学,多渠道申请任务目标项目的项目等原因,导致很多项目结题验收前预算执行率仍比较低,项目负责人提供虚假决算表应付结题。

3.自筹资金没有足额到位。X 研究所项目团队为保证顺利申请项目,在项目申报时承诺配套项目概算的 30% 自筹资金,实际执行中没有及时足额配套相关资金,存在虚假承诺配套资金的行为。

4.项目结余资金管理不规范。结余经费存在违规列支在编人员工资、购置日常办公用品、列支房屋占用费、日常消耗水电费等费用;部分科研项目长期结题不结账,项目验收后结余资金较大等问题。

二、科研经费“3+1”管理模式

科技立则民族立,科技强则国家强。习近平总书记在 2021 年两院院士大会上指出,要坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑,要不断推进科技体制改革,形成支持全面创新的基础制度。随着科技领域“放管服”政策的不断

深化,科研院所科研经费管理的目标也逐渐发生重要转变,从过去单纯的减少科研经费的违规使用转变为新形势下激发科研人员创新活力,提高科研经费产出绩效。在新形势下,需要建立科研经费管理全方位综合的管理模式,本文结合 X 研究所实际情况,提出了科研经费管理的“3+1”模式。

(一) 提高思想认识,完善顶层制度设计

1.不断的提高对科研项目经费管理的思想认识。自觉加强对习近平新时代中国特色社会主义思想的学习,进一步坚定理想信念,提高政治站位,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,从思想上、政治上、行动上与党中央保持一致。项目负责人要深刻领会财政预算执行是政治任务的要求,同时预算执行工作要坚持底线、坚守红线,强化规矩意识,严格贯彻中央八项规定及各类规章制度的要求。

2.不断完善科研项目经费管理的制度设计。要根据国家重点研发、国家自然科学基金、军工科研项目等项目经费管理制度要求,同时结合审计发现常见问题和研究所的具体实际情况,制定相应的项目管理制度。根据国家 and 上级主管部门关于设备费、材料费、外协费、劳务费等经济业务政策规章制度的要求,做好研究所科研项目经济业务管理制度的顶层设计,不断的将科研项目各项经济业务管理制度化,制度流程化。

3.落实好“放管服”政策,提高制度的执行力。研究所要认真学习习近平总书记在 2021 年两院院士大会上的重要讲话精神和贯彻落实好《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)的文件精神,落实好“放管服”的各项举措,确保接得住、管得好。要加大对财务信息化的推进力度,通过智能化管理,加强对科研项目财务数据分析和应用,同时要针对风险点优化审批和报销流程,解决科研经费管理中存在的问题;要落实好科研经费“包干制”改革试点,从根本上解决科研经费管理的诸多问题;推动落实科研财务助理等配套制度,加大对科研财务助理的培训力度,不断的提高科研经费管理制度的执行力。

(二) 完善科研项目预算绩效评价体系

1.健全科研项目预算绩效评价管理制度。2018 年 9 月 1 日,国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》,要求将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理,全面实施预算绩效评价工作是推进国家治理体系现代化的内在要求。2020 年 2 月 25 日,财政部出台了《项目支出绩效评价管理办法》,该管理办法是为了全面推进科研项目预算绩效评价工作,建立科学合理的科研项目绩效评价体系。研究所应该根据单位实际情况制定《科研项目预算绩效评价管理实施细则》,不断的优化科研项

目预算绩效评价体系。

2. 建立符合研究所实际的科研项目预算绩效评价模式。为了更好开展科研项目预算绩效评价工作,可以建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的一个闭环科研项目预算绩效评价模式。需要将资金绩效管理的理念和项目预算管理方法很好的结合起来,使项目预算执行更符合科学配比及科研产出的规律。这样长期坚持下来就能够有效提高科研人员预算绩效意识,逐步达到财政部关于对资金预算“花钱必问效、无效必问责”管理要求。

(三)不断完善对科研项目经费监督机制

1. 加强内部审计力量,做好科研项目经费管理内部审计监督工作。科研项目真实性合法性审计是研究所内部审计常规性工作,需要根据科研项目审计发现的常见问题,进一步将“三性”审计工作推向深入。对在科研项目经费支出中出现违反中央八项规定和经费管理频发问题进行拉网式全覆盖审计;探索研究所自主部署项目,如研究所“一三五”规划项目、研究所特聘人才计划项目等开展绩效评价审计;督促落实好审计整改工作,做好相关工作“回头看”。

2. 用好外部监督力量,坚持内部监督与审计监督、社会监督相结合。对科研项目外部审计巡视发现的典型问题,如通过虚假合同、虚假事项、虚假发票、其他违规套取使用科研经费问题开展专项审计工作。

3. 有效落实审计问题全面整改。深入贯彻落实党中央国务院关于审计整改工作的各项要求,必须坚持推动审计查出问题有效整改、巩固和拓展审计整改效果为目标,必须坚持揭示问题与推动解决问题相统一,不断推动建立健全审计查出问题整改长效机制,做实审计监督后半篇文章。

四、建立科研项目资金全过程管理体系

1. 预算编制方面,加强预算编制指导和审核,提高预算编制质量。第一,研究所可以制作各类项目预算编制模板供给科研人员参考。对于直接费用科目如:材料费、外协费、差旅费、会议费等要按照精细化管理相关要求编制;对于间接费用要严格按照相应管理办法足额编制。第二,加强预算编制审核工作,要对项目申报的合规性进行审核,防止多头申报项目,同时要对项目预算编制的合规性及科学合理性进行审核。第三,每年定期组织科研项目预算编制宣讲会,根据国家和主管部门的最新要求,对预算编制的相关制度及注意事项进行宣贯。

2. 预算执行方面,加强科研经费支出管理,预算执行要合理合规。第一,加强报销审核管理,对科研项目经费支出除了审核经济业务的真实性和合法性,还要关注经济业务与项目管理政策相符性和目标相关性。第二,

要充分利用 ARP 系统等信息化手段,对项目预算科目实时监控,及时跟踪并向负责人反馈项目预算绩效目标完成情况。第三,要有效发挥科研财务助理的作用,科研财务助理要根据国家有关规定对报销管理初步审核。科研项目支出要严格按照项目管理规定和各经济业务管理办法进行刚性约束,要严格做到政策相符性、经济业务相关性。

3. 结题验收方面,规范项目结题验收,统筹盘活项目结余资金。第一,对结题项目清单化、流程化管理。年初要搜集整理当年需要结题的项目清单,并及时告知项目负责人,年末再次提醒项目负责人经费预算执行情况。第二,项目验收阶段要及时做好自查,按照项目经费管理办法的要求和项目实际执行情况,对项目支出明细自查并做好预算调整,同时积极做好和审计人员沟通工作。第三,按照要求对结余资金规范管理并及时对结题项目进行结账。对于通过验收且符合结余资金留用单位项目,其结余资金要按规定用于科研活动的直接支出。要定期发布结题课题清单,研究所要对未按节点完成预算执行的课题经费进行统筹使用,盘活存量资金避免突击花钱,提高科研经费的使用效益。

三、结语

在国家深化“放管服”改革的背景下,科研院所科研经费管理部门根据有关要求要做好以下两个方面的工作。第一,要不断加强学习互相配合,深刻领会并运用好国家相关政策。科研经费管理的各个部门认清责任并加强沟通协作,比如项目团队要对业务的真实性、合理性与相关性负直接责任,作为风险防控的第一道关口,要坚持守土有责;经济业务归口部门要完善各经济业务规章制度,要对所审批业务合规性、合理性严格把关,履职尽责;财务部门要复核各类经济业务的合法性、合规性,守好报销付款最后一个关口。第二,要根据科技发展的规律,研判科研经费管理发展趋势。科研经费管理工作者要不断的加强学习,提高科研经费管理的判断力、领悟力、执行力。比如针对部分科研项目经费包干试点和基于绩效、诚信和能力的科研管理改革等等试点工作,这些试点工作所带来的风险是否可控?是否有效提高了科研绩效产出?我们只有对试点的情况做出准确的判断,才能对下一步科研经费管理创新工作给予科学指导。

创新是社会不断发展的第一动力,是国家和民族保持国际竞争力的根本保障。在科技竞争日趋激烈的今天,科技深刻影响甚至决定着国家和民族的前途命运,深刻影响着最广大人民生活福祉,科技的发展已经进入了一个新的阶段,历史已经给我们的科研工作人员赋予新的使命。近年来国家高度重视科技创新战略,不断的在加大科研经费的投入。作为一名科研项目经费管理工

医院奖励性绩效工资二次分配应用研究

冯小叶

摘要:立足新形势下大型公立医院战略发展目标,创建和岗位职责、业绩表现、贡献大小等关联度较高的绩效分配体系,提升医务人员的劳务价值水平,不断提升医疗服务和医学创新能力,合理设置绩效考核指标,构建二次分配考核体系具有重要意义。本文借鉴国内外医院绩效管理的先进经验,综合采用平衡计分卡及关键指标考核,逐步完善指标体系,保障绩效考核方案的科学性、合理性,创建科室——个人岗位分配机制。以公立医院的绩效考核二次分配相关研究为立足点,首先介绍医院绩效考核作用及原则;其次探讨医院的绩效考核二次分配原则及模式;最后阐述新形势下绩效考核体系的体会与思考。

关键词:绩效考核;关键指标;二次分配

前言

2020年6月份,国家卫健委启动2020年度二级和三级公立医院绩效考核工作,核心实现“三个转变,三个提高”,在资源配置上,重点由投向基础设施向投向人资发展,提升工作人员的热情与积极性,使广大医务工作人员的待遇获得提高。充分考虑不同岗位人员岗位职责及个人专业素质,意在激发医务工作人员的工作热情,从本质上提升医院人员管理水准,实现真正的科学化管理。

随着医疗结构的不断发展与进步,医院管理受到了多数人员的关注,由于医院具有较为特殊的服务性质,所以其做好内部管理显得十分重要。公立医院绩效工资二次分配关系着医护人员的切身利益,因此如何构建公平合理的绩效工资二次分配机制,科学对医护人员的劳动成果进行衡量并调动其工作积极性成为了医院领导应当思考的问题。

一、医院绩效考核作用及原则

医院战略性目标及规划的实现、单位管理水准的提高、工作者热情的激发、医院核心竞争力的增强,是推行绩效管理的关键目标。绩效分配作为绩效管理关键环节,不仅仅要体现出岗位的差异性,还要兼顾平衡性、多劳多得与优绩优酬等。

依照SMART原则,创建医院绩效考核二次分配,采用平衡计分卡核算科室绩效工资总额,按照临床科室、

医技科室、职能科室分类。临床科室根据绩效工资总额,按照医生、护士岗位价值比例分配,医生根据医务科提供的医生分级情况,依据《河北省某医院综合绩效考核试行方案》,考核不同关键绩效指标,主要采用动因性指标,较好驱动个人价值的实现。

医技科室根据医院预算,核算数据总额,采用平衡计分卡核算模式测算医技各个科室绩效奖励总额。财务科根据科室绩效总额,各个医技科室上报的个人考核数据,核算医技个人绩效奖励。

职能后勤科室绩效总额参照全院人均绩效奖励一定比例核算,根据人事科提供的绩效奖励人员名单及考勤情况,党办室提供的针对于职能后勤科室关键目标及重要工作考核结果评分测算各个科室绩效总额。核算员根据各职能科室提供的个人考核数据测算绩效奖励。

绩效考核必须充分体现向危、急、重科室倾斜,向有实际业绩、推进医院发展、贡献大的医务个人倾斜。以此为指导思想,建立和推行适合公立医院医疗质量、成本运营管理、责任与权力相统一的管理机制,达到对每个岗位的工作效率、工作业绩、工作质量、创新能力、日常出勤等全面考核,从而强化职工的创新意识、责任意识、质量意识、规范意识,学习意识,充分激发职工工作热情,推动医院在技术、服务等方面的创新,提升公立医院发展质量。

二、医院绩效考核体系二次分配原则及模式

作者,我们既要深入落实“放管服”精神,灵活运用相关政策,不断为科研人员减负,又要坚持底线思维,增强风险意识,规范科研资金管理。这就要求我们进一步解放思想,在管理过程中不断的创新工作方式方法,充分运用好科研经费管理的“3+1”模式,不断的优化管理流程,提升服务品质,为国家科技创新工作提供保障。

参考文献:

[1]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[Z].国办发[2021]32号

[2]财政部.项目支出绩效评价管理办法[Z].财预[2020]10号

[3]郭洋洋.“放管服”改革背景下高校科研经费财务柔性管理与优化对策探析[J].教育财会研究,2020(8):6-8

[4]姚俊生,袁仁森.“放管服”背景下高校科研经费管理流程优化研究[J].会计之友,2019(8):139-146

(作者单位:中国科学院兰州化学物理研究所)