

· 管理纵横 ·

国家自然科学基金联合基金组织 实施费科学管理的对策研究

雷 蓉¹ 王洪波^{2*} 王东鹏³

(1. 国家自然科学基金委员会 计划局交叉学科处, 北京 100085;

2. 杭州电子科技大学 科学技术研究院, 杭州 310018;

3. 杭州电子科技大学 管理学院, 杭州 310018)

[摘要] 国家自然科学基金联合基金组织实施费是联合基金在管理过程中直接与项目管理相关的支出,包括联合基金项目评审、学术交流、实施与管理以及调研等活动的支出。随着联合基金规模的快速增长,组织实施费的管理逐渐成为联合基金组织管理过程中面临的主要问题之一。本研究在对联合基金组织实施费的内涵和构成剖析的基础上,分析了联合基金组织实施费管理存在的问题,结合国家和地方经费支出标准的变化以及科学基金各项管理办法的新要求,提出了完善联合基金组织实施费管理的对策建议。本文在实现联合基金组织实施费的科学管理,规范经费使用,贯彻落实科学基金《资金管理办法》,提升科学基金资金使用效能等方面具有重要的意义。

[关键词] 国家自然科学基金;联合基金;组织实施费;科学管理

随着国家自然科学基金(以下简称科学基金)联合资助工作的不断推进,如何更加有效地对联合基金的组织实施费进行科学规范管理成为现实工作中面临的重要问题。国家审计署对国家自然科学基金委员会(以下简称“基金委”)“预算执行情况和其他财政收支情况审计结果”中曾提出“对提取项目组织实施费未纳入项目资金统一管理的问题,要求(科学基金)规范联合基金项目管理”。依据2015年11月开始实施的《国家自然科学基金联合基金项目管理办法》(以下简称《联合基金项目管理办法》),联合基金项目是“由自然科学基金委与联合资助方共同提供资金,在商定的科学与技术领域内共同支持基础研究的基金”。通常,在双方共同签署的联合基金的协议中明确自行承担的组织实施费的使用范围;联合基金项目的通讯评审费用由基金委承担;会议评审费用以及相关项目的交流、中期检查、结题验收和

调研等费用在联合资助方所提供的组织实施费中支出。因此,规范联合基金组织实施费管理的难点在于,部分组织实施费的管理与使用主体是与基金委签署协议的联合资助方,而现有的《资金管理办法》仅明确了财政部门、基金委、项目依托单位和项目负责人等四类主体在资金管理和使用中的职责,并没有对联合资助方提出明确的管理要求。可见,基金委当前对联合基金组织实施费的管理存在一定的制度缺陷,难以符合国家审计的要求。

基于此,本文对国家自然科学基金联合基金组织实施费的内涵和构成进行剖析,在分析管理存在的问题的基础上,提出规范管理组织实施费的对策与建议,以期提升科学基金资金使用效能。同时,国家自然科学基金联合基金组织实施费管理体系的研究对类似的政府财政科技联合资助计划—如省级自然科学基金联合基金^[1],甚至对各类跨组织联合资助的

收稿日期:2017-07-11;修回日期:2017-09-19

* 通信作者, Email: zhoyushan@263.net

经费管理体系的完善都具有重要的现实参考价值。

1 联合基金组织实施费的内涵和构成

1.1 联合基金的目标

在联合基金设立初期,科学基金对联合资助的目标有了初步的认识。黄斐梨^[2]认为科学基金项目需要为“下游”的各产业部门与企业所关心的新技术或产品服务。由基金委为龙头,以科学基金作为“粘合剂”和“种子钱”,联合产业部门、企业共同资助,是一条切实可行的扩大基础性研究投入的途径。

2009年,基金委负责同志在接受《中国科学基金》采访时解释了联合基金的作用,认为驱动科学基金发展的需求中,经济社会发展的需求很大程度上来源于各个地区、行业领域发展的实际问题^[3]。虽然发展需求具有地域性、行业或企业特征,但由此产生的科学问题和相应的基础研究成果是广泛和普适的,科学基金开展联合基金工作的目标就是要引导社会资源投入此类基础研究。

2010年科学基金国际评估更为凝练地总结了联合基金的目标,认为联合基金目标是促进学术界和产业界或者区域性的合作研究^[4]。2011年,朱蔚彤等在《中国科学基金》上发表综述性论文,对联合基金的设立与资助管理机制进行了探讨,认为联合基金是基金委以联合资助的方式,努力提高全社会各部门对基础研究工作的深入理解与支持,积极促进国家创新体系中相关主体的协同发展^[5]。

2015年颁布的《国家自然科学基金联合基金管理项目办法》明确了联合基金的设立目标:“旨在发挥国家自然科学基金的导向作用,引导与整合社会资源投入基础研究,促进有关部门、企业、地区与高等学校和科学研究机构的合作,培养科学与技术人才,推动我国相关领域、行业、区域自主创新能力的提升。”联合基金的管理工作,尤其是组织实施费的科学管理,应以此目标为导向。

1.2 联合基金组织实施费的内涵和构成

联合基金组织实施费是在联合基金实施过程中直接与项目管理相关的支出,包括联合基金项目评审、学术交流、实施与管理以及调研等活动的支出。根据基金委与联合资助方协商,双方分别自行承担和管理相应的组织实施经费。其中,联合基金项目

的通讯评审费由基金委承担;联合基金项目的会议评审费用、管理委员会会议费用,以及涉及联合基金项目交流、检查、结题以及调研等费用由联合资助方承担。因此,从构成来看,联合基金组织实施费具有行政管理支出的部分属性。但从性质上来看,组织实施费是在联合资助双方签署合作协议时共同约定的用于联合基金项目管理的费用,因此应属于财政专项资金。而这些专项支出,应当按照协议约定的用途使用,并需要单独报账结算,同时接受有关部门的检查、监督。协议实施结束后的组织实施费结余,还应当报经联合资助双方批准后,方可使用。

2 联合基金组织实施费存在的管理问题

2.1 成本控制的主体不明确

政府部门行政成本控制包括内部控制与外部控制两个方面,涉及多方控制主体。内部监控是指政府或政府各部门管理者为本部门预算的执行所采取的政策和程序,能够保证全部政府和各个机构适当和有效的运行。外部监控主要表现为立法机构、审计机构和公众的监控。其中审计部门的有效审计具有至关重要的作用,它是公众知情权和监督权得以保证的重要依据,同时也是立法机构借以实施问责的前提条件^[6]。

对于联合基金而言,国家审计署在“对国家自然科学基金委员会2011年度和2012年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果”提及了联合基金项目组织实施费管理存在问题,行使了外部控制的职责。然而,联合基金的组织实施费按照协议中明确的工作职责,由基金委和联合资助方分担,经费的内、外部控制不仅需要国家审计、财政部门和科学基金,还需要考量联合资助方的地位和作用。尤其当各省财政与科学基金共同出资设立联合基金时,还需要明确地方财政、审计部门的作用。《国家自然科学基金联合基金项目管理办法》明确联合基金的出资方包括基金委和联合资助方,但仅对联合基金项目的资金使用与管理提出按照《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》等有关规定执行的要求,对于组织实施费部分的管理未做具体规定。

2.2 组织实施费预算编排方式的问题

目前,正在实施的联合基金中,组织实施费的预算编排方式主要分为两种:定额预算安排方式和非定额预算安排方式。定额预算安排方式明确联合资助方将出资总额中的一定比例或一定额度作为组织实施费或在联合出资方出资额之外另行安排一定额度或出资额一定比例的经费作为组织实施费。非定额预算安排方式是未在协议中说明组织实施费占联合基金投入总额的比例或额度,也未说明甲乙双方负担的组织实施费比例或额度。这两种方式均存在着一定的问题。

定额预算安排方式会带来经费审计和延伸审计的问题。由于在协议中明确了组织实施费的额度,在审计科学基金预算执行情况和其他财政收支情况时,就存在着该经费未纳入项目资金统一管理的问题,将使得基金委面临着审计风险。而采用“非定额”方式安排组织实施费时,联合基金联合资助方(各省科技厅)往往面临较大的预算管理压力。由于协议中没有提供预算的额度,各联合资助方承办部门需要按照协议分工,根据下年度工作清单,采用“零基预算”的方式编制年度预算。但对于新设立的联合基金,由于缺少联合基金管理开支的经验和不熟悉科学基金的评审流程,预算编制相对困难。此外,在非定额预算安排方式的前提下采用“零基预算”方式编制组织实施费预算,往往容易遭遇因计划外经费支出导致的预算追加。由于预算追加会引起预算收支总额的改变,影响财政收支平衡的实现,因此申请追加组织实施费在实际工作中面临极大的困难。

2.3 项目中后期的组织实施费管理问题

在实际工作中,部分联合资助方的联合基金项目组织实施费采用“零余额账户”形式进行管理,年末没有用完,财政会要求收回结余的资金。如河南省组织实施费管理需按照《关于印发河南省省级财政专项资金管理办法的通知》(豫政〔2014〕16号)的要求,其中第二十七条提出:“专项资金结余年终统一收回财政,结转资金经财政部门审核后可编入下年度部门预算。”

而组织实施费的使用和计提,应以项目实施周

期为跨度,涵盖项目从实施前的立项征集、指南发布、立项评审到实施后的过程管理、结题验收等全过程。如为期5年的联合基金签约期,到最后一年获资助项目结题时,需要跨8~9年时间。这种管理方式无疑给联合基金项目的中后期管理带来一系列问题。

3 联合基金组织实施费科学管理的对策与建议

3.1 设立联合基金组织实施费专门账户

基于组织实施费的财政专项资金属性,建议在组织实施费的出资方设立专门的账户进行管理,使得组织实施费专款专用。同时,作为联合基金协议经费的组成部分,建议由管理方定期向联合基金管理委员会汇报年度收支情况,一方面可以使得联合基金管理委员会及时掌握和了解组织实施费的使用情况,另一方面为联合基金管理办公室制定下一年度的工作安排提供参考。

此外,设立联合基金专门账户也解决了部分联合资助方组织实施费不能结转年末结余经费的问题,保障了联合基金项目的中后期管理。

3.2 明确成本控制主体,采取合适的控制工具

现阶段,从实际工作来看,基金委、联合资助方均是组织实施费内部控制的主体,国务院科学技术主管部门、财政部门、审计机关是主要的外部控制主体。当地方财政作为出资方时,地方科技主管部门、财政和审计机关也是外部控制主体。建议制定规范性文件如联合基金组织实施费实施方案明确各自成本控制主体的地位和作用。

先前的研究表明,公共财政管理中相对完善、有效的财政预算执行监控机制必须具备以下特征:内部监控和外部监控的结合;审计部门执法的独立性;机构设置与权力分配的制衡性;公众知晓政府预算编制和执行情况的合理有效渠道以及事前监控、事中监控与事后监控的连续性^[6]。因此联合基金组织实施费管理成本控制需要考虑联合资助方与其他内、外主体的分工协作关系,并根据政府部门、事业单位、企业等不同的联合资助方类型特征,采用合适的成本控制工具。例如借鉴NSFC-广东联合基金的

经验,通过招标采购渠道,委托专门机构管理和使用组织实施费,以购买服务、延伸审计的方式,节省和控制组织实施费的支出。

3.3 合理分摊经费,实现事权和财权的统一

为了符合预算管理“总量控制”和“事权财权统一”的原则,建议在联合举办项目评审会、中期或结题验收会议时分摊会议经费。在确定分摊方式和比例时,综合考虑各联合基金的评审项目数量、各联合基金的资助总额、项目评审会会期长短以及项目评审会会议承办方的办会成本等因素,协商确定分摊会议费标准,使得联合基金组织实施费的经费支出与评审事项相互匹配。

参 考 文 献

- [1] 郭鲁钢,刘彤,王世民等. 省级自然科学基金联合基金发展现状研究. 科技管理研究,2012,32(21):200—203.
- [2] 黄斐梨. 论联合资助的科技与社会意义. 中国科学基金,1998,12(4):279—283.
- [3] 国家自然科学基金委员会负责同志就联合基金有关情况答本刊记者问. 中国科学基金,2009(5):259—261.
- [4] 国家自然科学基金委员会. 科学基金资助与管理绩效国际评估:国际评估报告. 北京,2011:29.
- [5] 朱蔚彤,孟宪平. 国家自然科学基金联合基金设立与资助管理机制探讨. 中国科学基金,2012,26(1):34—37.
- [6] 钟大能,郑蕾. 论公共财政管理中的预算执行控制和监督. 西南民族大学学报(人文社科版),2007,28(9):132—136.

Suggestions on improving the scientific management of the fees for organizing and implementing the NSFC Joint Fund

Lei Rong¹ Wang Hongbo² Wang Dongpeng³

(1. Bureau of Planning, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085;

2. Hangzhou Dianzi University, the academy of Science and Technology, Hangzhou 310018;

3. Hangzhou Dianzi University, Management School, Hangzhou 310018)

Abstract The fees for organizing and implementing the Joint Fund of the National Natural Science Foundation of China (NSFC) are the expenditure directly related to project management in the management process, including expenditure on joint fund project review, academic exchange, implementation and management, survey and other activities. With the rapid growth of the size of the joint fund, the management of the organization's implementation fee has gradually become one of the main problems in the management of the Joint Fund. On the basis of the connotation and composition analysis of the management of the organization fees of the Joint Fund, this paper analyzes the problems existing in the management of the implementation fee of the Joint Fund, and referencing to the change of the expenditure standard of the national and local funds and the new management methods of the science fund, this paper puts forward measures for improving the implementation of the Joint Fund. The suggestions in this research will be of great significance to the scientific management of the NSFC Joint Fund and the implementation of the funds management policy of the NSFC, and it will also contribute to the enhancement of the NSFC management performance.

Key words National Natural Science Foundation; Joint Fund; organization implementation fee; scientific management