

“放管服”政策下科研事业单位 财务管理作用的几点思考

爨 玮

(中国农业科学院生物技术研究所, 北京 100081)

摘 要 随着我国科技事业的强劲发展, 建立健全科学、合理的管理环境十分迫切。当前, 对科研项目绩效、人才考评、以及资金管理等方面的不科学、不合理问题日益突显, 对科研事业顺利发展形成阻碍。财务管理作为管理手段之一, 其作用不可忽视, 但同时也被赋予了过多的、不属于其自身的期望。文章阐述了财务管理内涵, 通过剖析科研事业单位财务管理工作中遇到的问题, 明确科学事业单位财务管理工作在激发科研创新活力中的真正作用, 提出, 财务管理只是众多激发科研创新活力的有效举措之一, 真正促进科研事业蓬勃发展须全方位助力、多部门推进。

关键词 财务管理 科研项目管理 放管服 创新活力

1 科研项目管理环境现状

近年来, 我国科技事业发展突发猛进, 取得了一系列里程碑式的科技成果。随之而来的, 即是对更加强而有力的管理政策支撑的迫切需求。然而, 科研项目绩效评价不科学、人才考核机制不合理、科研项目资金管理不完善等一系列问题日益突出, 对科研成果价值的判断标准、对科研人才价值的认定依据以及对项目资金使用效益的考量指标, 已经远跟不上科研事业迅猛发展的脚步, 不科学、不合理、不切实际的考核评价体系的建立与实施甚至在一定程度上对科研活动形成了束缚与掣肘, 阻碍科技事业稳定发展。

在上述背景下, 多项改革性政策接连出台, 推动当前科研管理环境发生质的变化。2014年, 国务院出台《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见(国发[2014]11号)》(以下简称11号文), 提出要统筹协调科研项目和资金配置, 实行科研项目分类管理、改进项目管理流程和资金管理方式, 加强监管责任落实和相关制度建设, 建立适应科技创新规律、统筹协调、职责清晰、科学规范、公开透明、监管有力的科研项目和资金管理机制^[1]。2016年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》(中办发[2016]50号)(以下简称50号文), 强调要以调动科研人员积极性和创造性为出发点和落脚点, 充分结合科研活动规律和财政管理要求, “放管服”结合, 形成充满活力的科技管理和运行机制^[2]。2018年, 国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发[2018]25号)(以下简称25号文), 进一步优化科研项目管理和经费管理, 按照能放尽放的要求, 进一步扩大单位和科研人员自主权限, 以求释放更多科研创新活力^[3]。

2 财务管理的意义

财务管理, 是根据现行财务制度和财经法规, 按照财务管理的原则, 对单位财务活动中资金的筹集、分配和使用进行计划、组织、协调和控制的过程。简单来说, 对于科学事业单位, 财务管理就是单位在履行职责过程中, 对其所发生的财务活动所进行的管理。从定义上看, 财务管理工作的一切行为都必须是在当前财经法规制度上的, 这种法规制度不仅仅是国家的大方针、大政策, 还涉及上级有关部门的规章制度。进一步引申, 好的财务管理体系还应充分结合单位内部实际, 并针对偶发问题所隐射的管理风险隐患提出切实有效的防控整改

措施。可以看出,财务管理的首要工作就是规范,而“规范”本身就是以法律规章为参照的是与非,没有中间地带,只有“违规”和“规范”一说。

当然,实行财务管理的目的并不是为了规范而规范,而是为了促进某一领域活动顺利开展的有效手段。以科研领域为例,在科研项目管理过程中,对于经费的管理,其目的是在现行财经制度下,通过提高管理效率、创新服务方式等多项措施,为科研活动提供一个良性循环的运行机制,以促进科研事业健康发展。

3 科研事业单位财务管理中遇到的问题

11号文、50号文和25号文的出台,释放了强大的信号,即,科研活动不应也不能被辅助性的支撑管理所束缚,财务、人事等作为科研事业单位的辅助管理部门,更多的应该是优化管理手段,提高管理效率,为科研事业发展营造优质氛围。

然而,仅仅就财务管理工作而言,相信很多科研事业单位的财务人员经常听到以下抱怨:“国家都放开了怎么你们还管那么多?”、“我签字我就能负责了吗?我不签字我就不用负责吗?”、“预算为什么那么少?你们预算是怎么做的?”、“财务不要管的太死,应该多想想怎么样激发科研活力”……。面对上述一连串的质疑,身为财务人员,实在进退两难:“管”则遭受某些人的抱怨与不理解、不认可;“不管”则违反国家财经法规,国家资产安全面临隐患。

面对上述两难处境,仅仅依靠改善财务管理工作,真的能够激发科研创新活力、促进单位科研事业发展吗?并不以为然。

4 切实落实“放管服”精神的有效举措

切实贯彻落实“放管服”精神,释放创新活力,促进科研事业蓬勃发展,单独依靠优化财务管理工作是远远不够的。

4.1 上级部门实施细则需要加快出台

从2014年的11号文到2016年出台的50号文,再到2018年刚刚出台的25号文,“充分下放自主权,调动创新活力”的信号已全面释放。尽管如此,任何政策的落地都需要实施细则来推动,大方针、大政策只是顶层设计的部分,是精神,是纲要,是方向,并不足以指导具体的落实。单位只

有以国家政策为指导,充分结合自身管理实际,才能做到国家政策全面落地。也只有国家政策在基层单位全面落实,政策的实施才能达到预期效果,其意义也才能真正体现。

正是因为上述原因,诸如11号文、50号文、25号文等改革性政策才没有在正文中严格要求落地的具体时间,而只是要求各单位要参照文件精神,结合实际,加快推进相关改革等各项工作。

同理,就科学事业单位财务管理工作而言,财政政策的颁布到落地需要根据预算层级,逐级下发政策落实实施细则,如国务院—财政部—农业部—农科院—下属单位,不可一蹴而就,只有充分考虑单位业务领域的特殊性,才能真正领会政策精神,用好、用活财务管理手段,实现改革的长远目标。

4.2 强化科研项目经费监管“四个责任”

科研项目经费监管“4个责任”,即,所长书记的主体责任、纪检监察部门的监督责任、财会人员的把关责任、课题组长的直接管理责任^[4]。当前,科研经费的使用管理在一定程度上确实存在手续繁琐、耗时低效的问题,而这一问题的解决,除了依靠财务部门精简手续、提高效率外,其他“3个责任”的落实也同样不可或缺。只有“4个责任”全部得以落实,才能真正为科研活动营造良性循环的氛围。

4.2.1 创新“把关责任”落实方式

财务部门在肩负起“把关责任”的同时,也要创新服务方式。

(1) 在现行财经法规框架下,精简管理程序,做到财务管理每一关节都有其必要性和合理性,避免无端增加科研人员负担。

(2) 创新服务方式,多渠道协助科研人员攻克政策理解难关。一方面,财务管理工作是专业技术类工作,其政策专业性较强且较为繁杂,极易造成科研人员理解难、把握难。财务人员可以充分发挥自己的专业能力,对财务政策进行言简意赅、精准提炼、梳理成册,协助科研人员攻克制度难关。另一方面,利用外部助力,协助科研人员减轻负担。组建形成一支懂科研、会财务的科研财务助理队伍,以之为媒介,通过强化宣传、专业培训,将科研人员从应对财务管理工作中解放出来;充分利用信息化手段,实现财务工作中申请—审核—审批流程的无纸化办公,做到对业务申请的即时提交、

随时审核，避免“领导门前排队”、“因相关人员外出无法审核审批导致支出延误”等低效情况发生。

4.2.2 主体责任、监督责任、直接责任也要落实

实现科研经费使用的安全和高效管理，仅依靠财务管理工作无法实现，更需要单位领导、纪检监察部门以及课题组长的共同努力。财务部门是保障国有资产安全最后一道关卡，领导责任、纪检责任、课题组长责任中任何一个“责任”环节的缺失或疏漏，必然将矛盾集中在财务“把关责任”这一防止不安全事件发生的最后防线上，从而引发上述3中提到的一系列对财务部门的质疑与不认可。

一方面，课题组长应对经费使用的真实性、合理性、相关性负直接责任。财务部门只能根据财经法规制度对经费使用的规范性进行把关，至于使用主体的主观意识以及刻意舞弊，无法依靠财务部门来实现完全防控。

另一面，纪检监察部门作为事后管控部门，应定期履行监管责任，通过严格制定违规罚则，倒逼经费使用规范、安全。

最后是领导责任，所长、书记作为单位财务的主要管理者，也应肩负起推动项目经费科学监管的职责。单位管理机制的建立健全，管理者的支持必不可少。试想，一个连领导都不认可的管理制度体系，又如何落实并真正发挥作用？这样的制度体系只能是形同虚设罢了。

对于个别人员认为“不签字也还是要负责任，签字也不一定负的了责任”的看法，签字审核、审批，一方面是督促责任者行使主体责任的一种手段，从某种意义上，签字是履行责任的证据，是实现审核审批的有痕可循的唯一手段；而从另一个角度来看，要求责任人签字在某种程度上也是一种保护，在签字过程中，签字者会大致浏览需要签字的内容，并对这些内容有一个基本的认知，在一定程度上可以对不合理、不规范的行为起到及时制止的作用。

当然，在“4个责任”全面落实的前提下，各环节履行责任程序所对应权限宽度应结合单位内部管理实际，考虑风险出现关键领域及其可能性进行制定。如在财务报销签字环节中各审核审批环节对应的经费使用额度范围等。经费使用监管不能因履

行责任而履行责任，将履行责任变为科研活动的桎梏，那么就违背了管理的真正目的了。

4.3 多方改善管理方式，才能真正激发科研活力

在激发科研创新活力，提高经费使用效益的道路上，对经费使用的管理只是实现以上目标的手段之一。激发创新活力，更重要的是从科学研究本身出发，以科研项目的绩效评价、对科研人员的考核激励、以及经费调剂分配等机制体制的建设为着手点，促进科学研究迸发创新活力。试图只通过财务管理制度来促进科研活动的管理方式是不科学的，是夸大了财务管理的作用而忽略了实现目的真正最为重要且有效举措。

上述观点，在25号文件中得到了充分的体现。2016年颁布的50号文件，更多的是从财务管理角度提出解放科研人员的方式，而在科研管理机制改革纵深推进的过程中，经费管理以外更多的管理手段被提出，且显而易见，这些管理手段的改进完善才真正可以实现改革目的。

4.3.1 在科研项目管理方面

一是要求项目主管部门优化申报和过程管理，精简管理程序，避免多头重复的无效管理。二是强化项目绩效评价，考虑各领域科研项目实际，通过绩效目标的设定，以项目实施结果和实施质量为主考核目标完成情况，提升科学研究创新能力和关键领域核心技术攻关能力^[3]。避免因将申请科研项目简单的作为争取经费的手段而导致的经费低效甚至无效使用，造成国有资产的浪费。

4.3.2 在人才考核激励方面

25号文件要求精简人才“帽子”、对“唯论文、唯职称、唯学历”问题集中清理，以创新质量和贡献为导向，科学、合理评价科研人员及其科研项目成果。通过薪酬等奖励制度对等其所作贡献，调动科研人员积极性，激励科研人员敬业报国、潜心研究、攻坚克难，促进社会经济高质量发展，为建设世界科技强国做更大贡献。^[3]

4.3.3 在经费预算编制和分配管理方面

科研项目经费的管理除了确保经费安全规范使用外，更重要的作用是通过评价使用经费的效益对经费总量进行分配，从而，将经费更多地倾向于支撑关键领域的重点研究以及其他有发展潜力和重大意义的科学研究。科研项目经费是稀缺资源，只有将其用在刀刃上才能真正发挥其支撑科学研究的作用。

用,“平均分摊、人人有份”的经费分配模式势必会造成单位科学研究事业的畸形发展。

此外,经费预算的编制也格外重要。身为科研事业单位财务人员,经常被问到“为什么没有预算?”。然而,做到预算编制的科学化、合理化,并不是财务一个部门可以做到的:一方面,预算批复的经费总量是上级部门根据项目申报时对绩效目标的设定以及延续项目以前年度绩效目标的完成情况综合考量的;另一面,具体费用(如50号文和25号文共同进行预算控制的设备费)预算金额则是由项目负责人或项目管理部门根据日后科研活动开展需要编制的。而以上两点均不是财务部门依靠自身估量能够预设的。可以说,仅仅依靠财务部门

完成的预算编制,一定是不准确、不科学、不合理的,甚至可能是对单位事业发展计划顺利实施造成阻碍的。

5 结论

综上所述,在科研事业单位,财务部门对科研经费的管理职责是,以促进科研事业发展为根本目标,侧重于对经费使用规范性、安全性的管控以及使用风险隐患的防控。而如何使用经费,怎样提高经费使用效益,怎样最大限度发挥科研经费的支撑作用并激发科研活力,这些问题的解决则应依靠项目管理部门、人事部门等多方参与,共同助力,建立健全管理体制,促进科研事业健康可持续发展。

参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-03/12/content_8711.htm. 2014-03-12.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/31/content_5096421.htm.
- [3] 国务院. 国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/24/content_5308787.htm. 2018-07-24.
- [4] 中国农业科学院. 中国农业科学院关于组织开展农业科研项目经费使用管理情况专项检查的通知. <http://caas.net.cn/tzgg/zytz/246490.html>, 2014-09-22.

SOME THOUGHTS ON THE FINANCIAL MANAGEMENT FUNCTION OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTIONS UNDER THE POLICY OF "RELEASING MANAGEMENT AND SERVING"

Cuan Wei

(Institute of biotechnology, CAAS, Beijing 100081, China)

Abstract With the rapid development of science and technology in China, it is urgent to establish and improve a scientific and reasonable management environment. At present, the unscientific and unreasonable problems in scientific research project performance, talent evaluation and fund management have become increasingly prominent, which hinders the smooth development of scientific research. Financial management as one of the management means, its role can not be ignored, but also has been given too much, do not belong to its own expectations. The article expounds the connotation of the financial management, analyzes the problems in financial management work of scientific research institution, clear scientific institutions financial management work in the scientific research innovation vitality of the real role, financial management is one of the many effective means to arouse the vigour of scientific research innovation, truly promote scientific research must be comprehensive power enterprise vigorous development, multi-sectoral propulsion.

Keywords financial management; management of scientific research projects; "releasing management and serving"; innovative vitality