

# 国家重点研发计划经费监管研究

## ——以中国生物技术发展中心重点专项经费监管的实践为例

王晶 谭映 渠天欣 朱敏 沈建忠  
(中国生物技术发展中心, 北京 100039)

**摘要:**“十三五”期间,随着国家科技计划管理改革的不断深化,国家重点研发计划在国家科技计划体系中作用越来越显著。本文阐述近年来我国科技计划经费管理相关政策以及典型重点专项的经费使用情况,分析目前重点专项经费使用中存在的问题,总结中国生物技术发展中心在生物、医药及人口健康领域国家重点研发计划的经费管理经验,并针对存在的问题,提出相应的对策建议。

**关键词:**国家重点研发计划;经费监管;科研经费;财务管理;中国生物技术发展中心;科技计划管理

中图分类号:G644.6

文献标识码:A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2021.02.011

## Research on the Fund Supervision of National Key R&D Program

### —Take the Supervision Practice of CNCBD for Example

WANG Jing, TAN Yi, QU Tianxin, ZHU Min, SHEN Jianzhong

(China National Center for Biotechnology Development, Beijing 100039)

**Abstract:** During the 13th Five-year period, the National Key R&D Program plays a more and more important role with the deepening progress of management reform of national science and technology plan. This article reviews the policies related to the funds management of science and technology programs in recent years. Then, this article describes typical situations in the use of funds for the National Key R&D Program, and analyzes the existing problems. In the end, this article summarizes fund management experience of CNCBD in the area of Biology, Medicine and Population Health in the National Key R&D Program, and puts forward some suggestions against the existing problems.

**Keywords:** National Key R&D Project, fund supervision, research funds, financial management, China National Center for Biotechnology Development. science and technology plan management

“十三五”期间,按照中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革精神,将973计划、863计划等若干科技计划整合形成国家重点研发计划(以下简称“重点专项”)。根据科学技术部

网站公开数据统计,2016—2018年,共启动67个重点专项,总概算1210亿元。其中,生物、医药及人口健康领域共有13个重点专项,合计212.57亿元,占总概算的18%。

**作者简介:**王晶(1973—),女,中国生物技术发展中心高级会计师,研究方向为科研项目管理和科研经费研究;谭映(1988—),女,中国生物技术发展中心会计师,研究方向为科研项目管理和科研经费研究;渠天欣(1984—),女,中国生物技术发展中心助理会计师,研究方向为科研项目管理和科研经费研究;朱敏(1981—),女,中国生物技术发展中心副处长,研究方向为科研项目监督管理;沈建忠(1965—),男,中国生物技术发展中心副主任,研究方向为科技管理(通信作者)。

收稿时间:2020年5月28日。

中国生物技术发展中心（以下简称“生物中心”）是直属于科学技术部的事业单位。自1983年成立以来，一直专注于生物、医药及人口健康领域的科技计划管理，先后承担863计划、支撑计划（攻关计划）、重大专项、973计划、惠民计划、国家重点研发计划等生物、医药及人口健康领域多种类型科技计划项目的管理工作，目前承担9个重点专项的管理任务，占生物、医药及人口健康领域重点专项的69%。近年来，党中央、国务院高度重视科技创新，不断深化科技体制改革和科技计划改革，推动基层减负，出台了一系列政策文件。生物中心通过举办相关会议、实地调研、中期检查等方式加强与项目承担单位的沟通与交流，及时了解目前国家重点研发计划经费监管现状，发现存在的问题。总体来看，目前科研人员及科研管理人员对国家科技计划改革总体评价较好，基层减负取得显著成效，大多数科研单位均能按照最新的政策文件并结合本单位实际情况制定相关管理办法，并对科研经费的使用实施有效监管。但是，仍有部分单位及科研人员对最新的政策文件理解不深入，导致政策落地难，“报销难”“跑断腿”等现象仍然存在。

为了进一步加强国家重点研发计划经费监管，助力科技创新，本文将在阐述国家重点研发

计划经费监管现状、分析重点专项经费在使用中存在问题的基础上，结合生物中心重点专项经费监管的实践，提出相应的对策建议。

## 1 经费监管的现状

### 1.1 中央财政科研资金管理改革概况

近年来，按照科技计划管理改革的有关要求，为做好重点研发计划组织实施，国家相关部门制定发布了涵盖预算编报与评估、项目调整、综合绩效评价等方面的一系列管理办法和配套细则（表1），不断深化中央财政科研资金管理改革，致力于建立健全科研项目资金管理机制，使科研项目资金管理机制既遵循科研活动规律，又符合依法管理财政资金要求。

#### 1.1.1 优化管理，减轻科研人员负担

一是简化预算编制要求。通过缩表和合并“同类项”等措施，进一步完善预算编制要求与表格，更加符合科研活动规律和特点。按照间接成本补偿机制，项目经费分为直接费用和间接费用。其中，间接费用使用分段超额累退比例法计算并实行总额控制。简化预算测算说明和编报表格，以及会议费/差旅费/国际合作交流费预算测算依据和说明的要求。二是精简检查，减少信息填报和材料报送。加强部门间统筹协调，清理

表1 近年来出台的相关改革文件及管理制度、细则

适用范围	文件名	经费监管相关的主要内容
中央财政科研资金	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	坚持“放、管、服、落”结合，提出了一系列“松绑+激励”的政策措施，扩大了中央高校、科研院所科研项目资金、差旅会议、科研仪器设备采购、基本建设等方面管理权限，让科研人员潜心研究，为激发创新创造活力创造良好的制度环境
	国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知	提出简化项目申报和过程管理、合并财务与技术验收、开展科研经费使用自主权试点等管理举措，推进科技领域“放管服”改革，激发科研队伍创新活力
国家重点研发计划	国家重点研发计划资金管理办法	建立了适应重点研发计划管理特色的概预算管理新模式；遵循科研活动规律，落实“放、管、服”改革要求；突出以人为本，注重调动广大科研人员积极性
	国家重点研发计划资金管理办法配套实施细则	包括《国家重点研发计划重点专项项目预算编报指南》和《国家重点研发计划重点专项项目预算评估规范》，规范国家重点研发计划资金的预算编制和评估，保障国家重点研发计划的组织实施
	关于国家重点研发计划项目调整有关事项的通知	根据调整类型制定相应操作流程，进一步规范项目管理，落实简政放权
	国家重点研发计划项目综合绩效评价工作规范（试行）	明确综合绩效评价工作分为课题绩效评价和项目绩效评价两个阶段，以及各阶段的负责单位，明确相关责任与监督，规范项目管理
	科技部财政部关于进一步优化国家重点研发计划项目和资金管理通知	明确了整合精简各类报表、减少信息填报和材料报送、精简过程检查、赋予科研人员更大技术路线决策权等多项务实举措，充分激发科研人员创新活力，切实减轻科研人员负担

规范委托中介开展的检查评审，切实精简检查数量。合并年度报告和预算执行报告，不再单独编报年度财务决算报告，减少纸质材料报送数量。三是合并财务与技术验收，实行项目一次性综合绩效评价。由技术专家和财务专家共同组成的专家组从项目任务和资金两方面进行评议并形成项目的综合绩效评价结果。

#### 1.1.2 权限下放，赋予项目单位更大自主权

共下放 6 项自主权：调剂项目预算、制定符合科研特点的报销规定、决定差旅会议标准、安排人员绩效奖励、自主规范管理横向经费、结余资金按规定留用。其中，项目预算的调剂除项目预算总额调剂、课题间预算调剂、单位间预算调剂和设备费总额调增外，其他一般调整如设备费预算总额调减、设备费内部预算结构调整、拟购置设备的明细发生变化，以及其他科目的预算调剂权下放给承担单位。在激励政策方面，一是提高间接费用比重，加大绩效激励力度（表 2）。项目承担单位可以在核定的间接费用比例范围内统筹安排绩效支出，并与科研人员在项目工作中的实际贡献挂钩，以加大对科研人员激励力度。二是明确劳务费开支范围，不设比例限制。参与项目研究的研究生、博士后、访问学者以及项目聘用的研究人员、科研辅助人员等，都可以开支劳务费及相应人员的社保费用。项目聘用人员的开支标准，参照当地科学研究和技术服务业从业人员平均工资水平，根据其在项目研究中承担的工作任务确定，突出科研项目资金对“人”的重视和支持。

#### 1.1.3 加强监管，强化主体责任

一是强化项目的主体责任。项目结余资金留用或上缴与项目综合绩效评价结果挂钩。当项目综合绩效评价结论为结题或未通过时，项目下所有课题结余经费将全部上缴。二是强化承担单位

表 2 间接费用占扣除设备购置费后直接费用的比例上限

直接经费（扣除设备购置费）	原比例/%	现比例/%
500 万元以下	20	20
500 万~1000 万元	13	15
1000 万元以上	10	13

的主体责任。要求承担单位细化完善各项制度，发挥科研项目和资金管理主体责任，做好组织实施和支撑服务，落实已下放的自主权。相关制度和审批手续需提交项目管理部门备案。

#### 1.2 生物中心的重点专项经费使用情况

生物、医药及人口健康领域重点专项共布局 13 个，其中生物中心承接管理数字诊疗装备研发、重大慢性非传染性疾病预防研究、干细胞及转化研究、生物安全关键技术研发、生物医用材料研发与组织器官修复替代、主动健康和老龄化科技应对、食品安全关键技术研发、中医药现代化研究以及合成生物学 9 个重点专项，占该领域总专项数量的 69%，合计 151 亿元，占该领域总概算的 71%。

2018—2019 年，按照重点专项工作安排，生物中心对“干细胞及转化研究”“数字诊疗装备研发”“重大慢性非传染性疾病预防研究”“生物医用材料研发与组织器官修复替代”“生物安全关键技术研发”5 个重点专项共 360 个项目进行了中期检查，占以上 5 个重点专项 2016—2018 年已立项项目总数量的 68.2%。除“干细胞及转化研究”重点专项外，其余重点专项中期检查项目数比例均超过 70%。

中期检查结果显示，90% 以上的项目达到较好及以上。大多数科研单位能够积极落实国家科技计划改革政策，承接下放到科研单位的自主权，简化报销流程，切实为科研人员减负，如部分科研单位依据最新政策同时结合本单位实际情况，及时制定本单位经费管理办法，并利用网页、手机端 App、微信等，实现报销一站式服务。另外，企业对于国家科技计划改革的各项政策执行取得了积极成效，如企业的科研仪器设备采购流程更为简化，可自行采购设备的自由度更高；科研助理制度认可度更高；在报销流程、预算调剂等方面获得科研人员的高度认可度等。

## 2 存在问题

生物中心的中期检查结果显示，重点专项在“落实法人单位责任”“预算执行和调剂”“会



会计核算与资金使用”3方面存在的问题较为突出,有超过1/5的项目出现以上问题。突出表现在以下两个方面:一是预算执行率较低,经费支出与研究进度需求不匹配。超过90%的项目预算执行率低于50%,2/3的项目预算执行率低于30%,甚至还有个别项目预算执行率为零。二是制度不够完善或滞后。部分科研实力较强的高校、科研院所已经建立起较完善的管理制度和实施细则,但是对于科研实力较弱的企业、医院,以及中西部科研单位,还存在制度不完善或没有根据最新政策及时更新单位内部管理规定的现象,缺乏有针对性的财务制度文件,项目财务助理制度未建立,新政策不能完全落实。“拨款慢”也是出现比较多的问题之一,项目牵头单位收到经费后,未能按照要求向课题承担单位及时拨款,延迟课题经费的执行,从而影响了项目整体执行情况。另外,部分项目还存在“材料不准确或不全”“未单独核算”“未提供明细账”“自筹经费未及时到位”“预算科目进行了调剂未及时履行报批手续等”等问题。

总体来看,按照科研单位承担项目数量进行统计,发现承担项目数量较多(3项及以上)的单位对于项目的管理明显好于承担项目数量较少(1~2项)的单位。分析上述存在的问题主要有以下几方面的原因。

(1) 政策落实存在困难。科技改革政策与行业主管部门政策仍然存在不够协同甚至部分相冲突的问题,不同项目承担单位对于政策的承接能力存在差异,致使部分科技改革政策难于完全落地,如财务制度的完善、科研财务助理制度的落实等。审计部门尤其是会计师事务所财务审计时把握的尺度不一致<sup>[1]</sup>,有的甚至机械地按照预算核定支出,对单位批准的科研项目预算调剂不认可,导致项目承担单位在落实政策时“顾虑重重”,科研经费“不敢花”和“不能花”。另外,信息化手段没有完全普及和应用,也导致财务报销效率难以提高<sup>[2]</sup>。

(2) 部分项目执行存在困难。一是不同类别项目预算执行的进度有差异。如临床研究类项目

由于病例收集进度存在很大的不确定性,有的甚至由于各种原因无法收集到<sup>[3]</sup>,导致经费无法按照预算执行。二是部分仪器设备采购时间较长,报销难等问题仍然存在<sup>[4]</sup>。三是项目承担单位把经费下拨作为调控参与单位按进度执行任务的重要手段,有意控制下拨经费。四是信息化程度有限。项目管理涉及的科研、财务、审计等多部门的信息系统的数据不能实现共享,致使科研人员在各部门之间“跑断腿”<sup>[5]</sup>。

### 3 监管措施

#### 3.1 加强政策宣传培训

生物中心重视政策宣贯,在每年召开的各重点专项项目启动会和工作推进会上,对国家出台的各项科技创新改革政策进行深度解读,深受项目单位及人员好评。但由于受到会议规模的限制,每次会议每个项目组只能派2~3人参加,这与每个项目组平均拥有骨干研究人员20人以上相比,只有10%左右的人员能参加学习培训。

#### 3.2 总结各科研单位经费监管风险点

生物中心对近十年来全国主要科研单位的经费风险报告进行了数据挖掘,掌握了各科研单位较为精准的风险点数据和变化趋势。在此基础上,生物中心对重点专项的承担单位进行了较为精准化的经费监管指导、监管与服务。

#### 3.3 在中期检查中开展创新服务

一是在中期检查报告中为项目单位提供“自查指引”,列出项目单位应制定的相关制度和细则,以提示项目单位及时制定和更新相关制度,落实科技计划管理改革政策。二是践行减表行动,即在中期检查之前设置“预评审”环节,提前组织财务专家评审项目中期检查材料,及时发现经费监管问题并反馈项目单位,带着问题上会,以便作出更加全面客观的判断。三是提炼中期检查指标体系,规范评价标准,量化评分指标,提高检查结果的可比性。四是中期检查形成财务检查报告,并对检查结果进行系统分析,跟进督导,针对个别项目进行现场指导。生物中心在中期检查中开展的创新服务有利于深入了解研

究进展情况，及时发现和解决实施过程中存在的问题，督促项目负责人和牵头单位按要求完善内部管理，解决政策落实的“最后一公里”。

今后，生物中心将进一步加强宣传督导，推动政策落地。一是进一步加强对科研单位的集中培训和专题辅导，扩大宣传培训的覆盖面。尤其是针对西部地区<sup>[6]</sup>和中小企业<sup>[7]</sup>、地方高校及科研院所<sup>[8]</sup>等政策承接能力较差项目承担单位集中宣贯和培训。二是加强对会计师事务所的政策培训，在科研经费支出认定、报销标准、科研经费使用审计标准等方面形成统一标准<sup>[9]</sup>。三是积极扩展宣传渠道。通过生物中心网站、微信公众号、专项微信群，采用漫画、宣传小册子或典型问题答疑等方式，对最新政策、常见典型问题以及先进经验与做法进行解读、宣传。四是持续加强督导，采取随机抽查的方式，强制要求项目承担单位落实国家科技政策，并提高预算执行率。

#### 4 结语与建议

近年来，党中央、国务院出台的一系列政策文件，极大地提升了我国科技创新环境，也为科研经费的监管提出了更高的要求。生物中心在科研经费管理与监管中发现的问题应引起重点专项的专业管理机构的高度重视。生物中心在科研经费管理与监管中取得的经验为重点专项的专业管理机构提供借鉴，进一步释放创新活力，更好地服务于科技创新工作。

重点专项的专业管理机构和承担专项的科研单位是科技计划经费监管的重要参与者。科研单位也应加强科研经费管理与监管。(1)及时制定内部相关政策，推动政策落地。一要认真学习掌握国家出台的各项科技创新改革政策文件精神，在此基础上制定学校细化规定，及时制定科研单位内部的相关政策。二要结合各科研机构实际情况，加强内部政策宣讲和培训，提高科研人员及相关管理人员对单位内部管理制度的知晓率<sup>[10]</sup>。(2)推动科研单位信息化建设，建立智能财务平

台<sup>[11]</sup>。一要通过实现系统的智能审核，理顺业务流程，提升财务管理效率。二要利用财务微信号等新媒体手段发布财务资讯、公告通知，提供项目经费使用情况、报销进度查询服务等，使科研人员随时随地了解新规定，学习财务知识<sup>[12-13]</sup>。(3)加强对重点项目阶段性监督检查。科研单位管理部门应实时关注项目的经费使用情况，做到问题早发现、早处置，避免出现结题审计前一次性“预算调剂”的情况。强化整改项目跟踪，及时研究针对性解决办法与措施。

#### 参考文献

- [1] 房瑜丹. 高校科研经费风险导向审计研究[J]. 求知导刊, 2019(13): 15-16.
- [2] 钟富胜, 周立华. 互联网时代高校经费监管机制研究[J]. 财经界, 2019(26): 66-67.
- [3] 伦碧汀, 张艳, 李会娟. 北京市临床研究项目中常见进度延迟问题分析[J]. 中国新药杂志, 2019, 28(15): 1841-1845.
- [4] 谢亿, 陈小丽, 张荣. 浅谈高校教学科研仪器设备政府采购的问题及对策[J]. 内江科技, 2019, 40(7): 10-11.
- [5] 邓欣. 高校科研经费管理改革探析: 以X高校为例[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(23): 114-115.
- [6] 马娟. 关于提高西部高校科研工作质量的思考与建议[J]. 科技成果管理与研究, 2018(11): 19-20.
- [7] 何玲. 关于提升医药科研企业会计核算质量问题探讨[J]. 财经界, 2018(25): 75-76.
- [8] 闫雪. “放管服”背景下地方高校科研经费管理问题研究[J]. 产业与科技论坛, 2019, 18(10): 230-231.
- [9] 胡林丽. 高校科研经费审计研究[J]. 合作经济与科技, 2019(5): 182-183.
- [10] 陈钰怡. 高等学校财务报销监管模式实践探讨[J]. 现代经济信息, 2018(15): 177-178.
- [11] 聂建芳. 高等学校财务管理信息化建设浅析[J]. 经济师, 2019(10): 116-117.
- [12] 陈瑜雯, 金怡. 微信平台在财务信息服务中的应用[J]. 行政事业资产与财务, 2018(18): 85-86.
- [13] 曹越, 王春晖. 新时期高校财务宣传服务工作的创新研究: 基于微信公众平台的应用[J]. 教育财会研究, 2019, 30(2): 89-94.