

卫生科研单位财政科研项目管理存在的问题及改进建议

高 军^{①②}

摘 要 卫生科研单位是医学科学技术创新的直接承载机构,近年来,国家对卫生科研单位科研项目经费的投入持续增加。文章通过分析财政科研项目资金管理未与时俱进、财政科研项目过程管理不规范、财政科研项目绩效目标设置过于简单等财政科研项目管理存在的问题,提出相应的改进建议,从而提高财政科研项目的管理水平和资金使用效益。

关键词 卫生科研单位;财政科研项目;项目绩效管理

中图分类号 R1-9; F239 **文献标志码** C **文章编号** 1003-0743(2023)02-0094-03

The Existing Problems and Suggestions for Improvement in the Management of Financial Scientific Research Projects in Health Research Institutions/GAO Jun//Chinese Health Economics, 2023,42(2):94-96

Abstract Health research institutions are the direct bearers of medical science and technology innovation. In recent years, the state has continuously increased its investment in the funding of scientific research projects in health research institutions. It analyzes the problems in the management of fiscal research projects, including fiscal project fund management not keeping up with the times, irregular fiscal project process management, insufficient attention to project performance management, and rough target setting. Moreover, it proposes improvement suggestions to enhance the management of financial research projects and improve the efficiency of fund use.

Keywords health research institution; financial scientific research project; project performance management

Author's address Beijing Tiantan Hospital, Capital Medical University; Beijing Institute of Neurosurgery, Beijing, 100070, China

近年来,国家对卫生科研单位科研项目经费的投入持续增加,旨在提升科研单位科技创新能力。财政科研项目具有资助金额大、单位自主立项权较大、项目需要绩效评价和信息公开等特点。如何正确使用和管理科研项目资金,已成为卫生科研工作者需关注的问题。本研究基于当前财政科研项目管理现状,梳理了科研项目管理存在的问题,分析并提出了改进建议,从而为卫生科研单位提升财政科研项目的管理水平提供依据。

1 财政科研项目管理存在的主要问题

1.1 财政科研项目资金管理未与时俱进

1.1.1 科研经费改革举措未得到有效落实。2016年,中共中央、国务院印发的《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》,对鼓励、激发广大科研人员的科技创新动力带来了关键性的作用^[1]。这之后,各相关部委相继出台了若干财政科研项目资金管理办法,其主要以简化预算编制、下放预算调剂权、增加间接费比例、推行科研财务助理为主要措施。一系列科研经费管理改革举措的实施,其扩大了科研项目经费管理自主权、减轻了科研人员事务性负担、加大了科研人员激励机制、激发了科研人员科技创新的动力。然而,科研经费改革举措尚未得到有效落实,突出表现为科研项目预算调整权利未下放给项

目负责人,预算调整仍然需要科研管理部门审批。未落实科研财务助理制度,科研人员陷入项目预算编制、经费报销、项目结题审计等一系列繁杂事务中,无法全身心地投入到科研工作中去。

1.1.2 科研经费报销难。科研经费报销难的问题依然存在,科研人员每一笔经费支出都要经过层层审批,包括采购审批、合同审批、支付审批等;过多的科研审批步骤会导致科研人员需要多次往返于不同的科研管理部门,耗费科研人员大量精力。

1.1.3 违规突击花钱。由于科研人员忙于科研工作,没有专人负责项目经费管理,所以在项目结题前大多数科研经费结余较多。基于此,科研人员为了避免科研经费被财政收回,就会出现集中购置实验材料或委托外包实验等情况发生,这种突击花钱方式可能会造成科研经费浪费,同时也存在财务风险。

1.2 财政科研项目过程管理不规范

1.2.1 立项资料不完善。财政科研项目是卫生科研单位项目预算的一个组成部分,卫生科研单位在项目预算额度内组织安排本单位的财政科研项目,具有较大自主立项的权利。相比于其他科研项目,本单位所申请的科研项目更加容易通过科研立项。这就导致科研人员对项目申报不够重视,出现了科研项目的申报文本、实施方案、可行性报告、专家论证报告等资料内容过于简单、质量欠佳。

1.2.2 遴选程序不规范。财政科研项目立项是非常重要的环节,它决定了财政资金的投入是否正确。科研项目研究内容的先进性、合理性是项目遴选的重要依据。然而,截至目前,有些卫生科研单位科研项目遴

① 首都医科大学附属北京天坛医院 北京 100070

② 北京市神经外科研究所 北京 100070

作者简介:高军(1968—),女,大学学历,高级会计师;研究方向:财务管理、预算管理、绩效评价;E-mail: sjwkyjsjg@126.com。

选的决策审批程序尚不完善, 还未建立科研项目遴选制度和流程; 还有一些卫生科研单位的项目未组织专家论证或专家论证走形式, 未经单位学术委员会审议, 未通过单位“三重一大”集体决策等。

1.2.3 项目过程管理不完整。科研项目的过程管理是督促和保证科研项目开展和完成的重要管理步骤。在科研项目的开题报告、中期检查、结题验收等环节中, 业务专家的建议能够让科研人员关注重点问题、防范错误、少走弯路。但是一些科研单位财政科研项目的过程管理不够规范, 缺少开题报告、中期检查、结题验收等环节管理。

1.3 财政科研项目绩效目标设置过于简单

财政科研项目资金备受社会公众关注, 需要绩效评价和信息公开, 并接受社会的监督。与一般科研项目相比, 财政科研项目应更加重视项目绩效工作。财政科研项目都需要填报《绩效目标申报表》, 该表反映了科研项目完成的绩效情况, 由具体的绩效指标组成。科研人员对《绩效目标申报表》的填报不熟悉、重视程度不够, 造成了科研项目的绩效目标设置质量不高。其主要表现为: 绩效指标设置过于简单、无法全面体现项目的科研产出和成果。绩效指标设置不合理, 指标设立与预期产出差异较大; 连续性项目的绩效指标不能清晰地区分本年度与既往年度的产出; 由多个子项目组成的项目, 未按照子项目分别设置绩效指标。

2 改进财政科研项目管理的建议

2.1 财政科研项目资金管理需要与时俱进

2.1.1 简化预算调整审批程序。《北京市科技计划项目(课题)经费管理办法》指出, 在总预算不变的情况下, 项目负责人可以根据科技活动实际需要自主安排和调整全部科目的经费支出, 年底或验收(结题)时通过科技项目管理信息系统备案。然而, 一些卫生科研单位未能及时修改相关制度, 科研经费预算调整仍然执行未修改的管理制度, 需要经过管理部门审批后才能使用经费。所以卫生科研单位科研管理部门应关注政策变化, 及时修订制度, 落实科研项目改革举措, 下放科研项目预算调整审批权, 并给予科研人员更大的自主权。

2.1.2 推动科研项目财务助理制度的实施。目前, 科研人员依旧存在重视项目申请、轻视经费管理的问题^[2]。由于科研人员的科研工作繁重, 常常忽略科研经费的使用; 并且科研项目经费鲜有专职的人员管理, 造成科研经费未按照预算科目使用以及结题时结余经费较多, 从而导致科研经费支出账目调整随意、结题前突击花钱的问题。

综上, 科研项目经费的管理应配备科研财务助理。科研财务助理经过业务培训后能够熟悉科研项目

经费管理要求, 掌握科研项目经费的使用规则, 提供专业的科研项目经费管理服务, 提升科研项目经费管理质量, 减少科研项目财务问题的发生。

然而, 目前科研财务助理的配备并没有得到普遍认可。其原因可能是科研项目通常的执行时间是1~3年, 由于时间的紧迫性, 短期内很难寻找到能够胜任的财务助理人员。卫生科研单位的科研管理部门应统筹落实科研财务助理工作, 帮助科研人员对接科研财务助理人员, 并且签订劳动用工合同, 这样才能有效地解决这一问题。一名科研财务助理可以服务一个或多个科研项目, 只有采取灵活的方式, 才能有效地推动科研财务助理制度的实施。

2.1.3 扩大科研人员的经费使用权限。卫生科研单位在主管部门的领导下, 持续推进改革, 健全财务制度, 加强财务内控管理, 财务管理逐年规范。科研经费的每一笔支出都需要经过一系列审批, 其中包括: 采购申请审批、合同签订审批、经费支出审批、预算调整审批等。由于科研经费审批的种类繁多、流程烦琐, 占用了科研人员较多的时间和精力, 并且科研经费支出审批流程与审批权限决定了审批的时效; 所以卫生科研单位应给予科研人员较大的“审批权限”, 科研人员权限内的经费支出不需要经过单位相关部门的审批, 这样既可以提高经费支出的效率, 也能解决科研经费报销难、报销慢的问题。

2.1.4 加快科研经费信息系统建设。随着科研项目不断增多, 传统“半手工”的科研经费管理模式已经很难适应现代科研管理工作的需要。运用现代信息技术, 在科研、财务等部门的人员之间搭建数字化、网络化信息平台, 可以提高科研经费管理的规范化程度和工作效率^[3]。卫生科研单位应借助科研经费信息管理系统, 再造经费支出审批流程, 实现职能部门同步审批, 有效解决科研人员在各审批部门之间重复申报、重复审批, 从而缩短审批流程。并且科研人员要借助信息化系统, 及时掌握科研经费使用情况, 以便及时完成科研项目经费报表的编制。

2.2 规范财政科研项目的过程管理

2.2.1 规范项目遴选程序。与竞争性科研项目相比, 卫生科研单位有更大的财政科研项目立项自主权。卫生科研单位在上级主管部门下达的项目预算控制数量范围内决定项目金额和项目数量。项目遴选是提高财政资金使用效益最为关键的环节。卫生科研单位应建立财政科研项目遴选制度, 规范项目遴选程序, 组织项目申报、专家评审, 确定财政科研项目。财政科研项目确定后, 需要经过单位办公会讨论并通过后, 方可上报给主管部门。为保证财政科研项目的质量, 避免草率立项导致财政资金浪费, 单位可建立科研项目库管理系统, 随时查验科研项目的质量。

2.2.2 提升项目文本质量。科研人员应加强项目前期可行性论证,明确核心任务,提升项目质量。细化实施方案,明确人员分工、技术路线、研究周期、资金分配、进度安排、验收标准及方式等科研项目的关键要素。

科研管理部门应该聘请业务专家,审核修改项目申报书、实施方案、可行性报告,提高项目文本质量,使得研究方向、研究方法等科研项目的核心内容更加清晰。

2.2.3 加强项目全过程管理。卫生科研单位科研管理部门应该对财政科研项目进行规范管理,组织开题报告、开展中期考核和结题验收工作,督促并指导项目按照计划如期完成。

2.3 加强财政科研项目绩效管理

2.3.1 建立财政项目绩效管理理念。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出,加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》(财预〔2020〕10号)的出台,标志着预算绩效管理改革逐步深入。财政科研项目资金纳入绩效管理,在项目设立的同时,必须完成绩效目标的设定,并且向社会公开。财政科研项目需要开展项目绩效评价,绩效目标的设定及绩效指标的编制是绩效评价的基础,也是绩效评价最关键的依据^[4]。因此,科研人员必须强化绩效理念,重视项目绩效目标的填报。

2.3.2 把握绩效目标设立原则。绩效目标的设立是通过填报《项目绩效目标申报表》完成的,该表由总体目标和具体指标组成。绩效指标是绩效目标的细化和量化描述。绩效指标的设定要科学合理,应与实际工作内容密切相关,注重指标的适当性,恰当反映实际科研产出和成果,符合行业正常水平,与预算资金量相匹配、防止过高或过低^[5]。注重绩效指标的完整性,其内容需完整、准确、详实、无缺项、漏项。绩效指标要清晰、明确、可衡量,其应细化分解为具体、量化的指标,细化分解到具体工作任务中去,与目标任务或者计划相对应。

2.3.3 个性化绩效指标的设置。绩效指标包括数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效果指标、生态效益指标、可持续影响指标及服务对象满意度指标等。卫生科研单位要根据不同类型科研项目,进行绩效指标的梳理、筛选和整合,建立动态、标准、规范的指标数据库^[6],指导科研人员准确、高效地填报绩效指标。

通过分析北京市神经外科研究所多年财政科研项目绩效指标填报内容和咨询相关卫生科研单位及绩效评价机构,总结了卫生科研单位财政科研项目常见的绩效指标。其中包括:(1)数量指标——①项目研究/

实验完成情况(调研完成数量、报告完成数量、基因测序数量、患者入组数量、样本检查数量、数据库建设情况、设备采购数量、召开学术会议数量);②研究成果情况(论文发表数量、行业指南/政策建议数量、出版专著数量、申请/获批专利数量、科研成果获奖数量、成果转化意向/成果转化数量);③人才培养情况(培养研究生/技术人员数量、技术人员晋升数量)。(2)质量指标——项目中期考核合格、项目结题验收合格、研究成果质量、采购设备质量等。(3)时效指标——项目研究进度、经费支出进度、子任务完成时间点等。(4)成本指标——研究总成本、研究分项成本、人员成本、设备成本、预算执行率等。(5)效益指标——①经济效益指标(研究提供技术服务和技术咨询以及技术转化获得的收入情况);②社会效益指标(科研创新能力提升、对某个领域科技发展引领作用、报刊报道情况、完善治疗手段情况等);③生态效益指标(卫生科研单位通常不涉及)。④可持续影响指标(科技创新提供支撑作用期限等)。(6)满意度指标——科研人员、患者、客户等服务对象的满意度、投诉次数等。

3 总结

综上所述,卫生科研单位财政科研项目经费管理需要与时俱进,应扩大科研人员经费使用权限、经费预算调整权等,赋予科研人员更大的经费管理自主权,加快落实科研财务助理工作,规范经费管理。财政科研项目应规范遴选程序、项目申报、中期验收、结题验收等过程管理;强化财政科研项目绩效管理意识、建立个性化绩效指标库,指引科研人员快速、准确、完整、规范地填报绩效指标,从而提高项目绩效目标质量^[7]。财政科研项目应从经费管理、项目管理、绩效管理等多个维度,全面提升财政科研项目的质量,从而提升财政资金的使用效益。

参 考 文 献

- [1] 谢珊珊. 新政策环境下高校科研经费管理探究[J]. 教育财会研究, 2016,27(5):48-53.
- [2] 缪抒窈,陈苑,朱雪琼. 科研经费管理工作中存在的问题及对策[J]. 中华医学科研管理杂志, 2021,34(1):73-76.
- [3] 张豪,高军. 公立医院科研经费信息化管理平台构建探讨[J]. 财务与会计, 2021(2):64-67.
- [4] 刘晓丽. 科研院所科研项目个性化绩效指标的细化分析[J]. 财会学习, 2021(26):149-151.
- [5] 孙海臣. 农业科研项目绩效目标设定探析[J]. 中国农业会计, 2022(4):17-18.
- [6] 龚俊. 新时代科研事业单位财政项目绩效自评浅析[J]. 中国农业会计, 2020(3):51-52.
- [7] 张方,王向华,刘晓丽. 财政科研项目绩效评价指标体系建设研究[J]. 中国总会计师, 2022,3(4):154-157.

[收稿日期:2022-10-28] (编辑:彭博)