

· 管理纵横 ·

国家自然科学基金重大项目预算评审的分析与思考： 基于 2015—2019 年预算评审情况

聂建青*

国家自然科学基金委员会 财务局, 北京 100085

[摘要] 2015年,国家自然科学基金重大项目开始实施项目资金的全过程管理,预算评审作为项目资金管理的源头,其重要性不言而喻。预算评审工作涵盖组织专家根据目标相关性、政策相符性和经济合理性的原则,核减不合理的预算,提出修改建议,确定建议资助金额等。这项工作自2015年开展以来,积累了一定的经验,取得了一定的成果,也存在一些可以改进和完善的地方。本文基于2015—2019年重大项目预算评审情况,总结重大项目预算评审的实践经验,思考如何提高科技经费配置效率、提升财政科技资金使用效益,以期为国家自然科学基金深化改革任务——持续规范资金管理提供参考。

[关键词] 重大项目;预算评审;工作思考;对策建议

2014年,国务院印发《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)提出了规范项目预算编制、加强科研项目和资金监管的若干措施,指出“评估评审工作的重点是项目预算的目标相关性、政策相符性、经济合理性”^[1]。2015年国家自然科学基金委员会(以下简称自然科学基金委)修订印发了《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》(以下简称《资金管理办法》),对科学基金项目资金管理进行了系统的梳理,将资助项目分为定额补助式资助和成本补偿式资助,对于重大项目和国家重大科研仪器研制这两类项目,因其研究目标明确,资金需求量较大,按照资金的实际需求用成本补偿方式予以资助,“对于实行成本补偿方式资助的项目,自然科学基金委组织专家或择优遴选第三方对项目资金预算进行专项评审,根据项目实际需求确定预算”^[2]。2016年中办国办又印发《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),进一步规范科研项目的资金管理,为了贯彻落实50号文精神,自然科学基金委合并了项目预算中的差旅费、会议费、国际合作与交流



聂建青 管理学硕士,会计师。现担任国家自然科学基金委员会财务局局秘(副处级),2011年至2019年在财务局预算处工作,2019年起在财务局局秘工作。

费等科目,统一了劳务费开支范围,及时将改革政策落实落地。

2018年,科学基金深化改革任务提出了“持续规范资金管理”的新要求。为了进一步减轻科研人员负担,充分调动科研人员积极性,采取了进一步简化重大项目预算编报、赋予科研单位经费管理和使用的自主权、下放除设备费外的其他科目预算调整权等一系列措施,推进贯彻落实党中央、国务院关于科技领域“放管服”的要求,推动《国务院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”)精神落实落地。本文基于以2015—2019年度重大项目的预算评审数据进行统计分析,总结工作中发现的问题,对重大项目的预算评审工作进行思考,提出相应的工作建议,为深化新时代科学基金改革提供决策参考,为不断改进

收稿日期:2020-01-22;修回日期:2020-07-31

* 通信作者,Email:niejq@nsfc.gov.cn

项目资金管理提供借鉴依据。

1 探索开展重大项目预算评审工作

1.1 制定预算评审机制

国家自然科学基金重大项目面向科学前沿和国家经济、社会、科技发展及国家安全的重大需求中的重大科学问题,提升我国基础研究源头创新能力^[3]。重大项目下设最多 5 个子课题,每个课题单独申报预算,对设备费、材料费、测试化验加工费等支出提供必要的说明和测算依据,各科目没有比例限制,课题申请人根据项目需要如实编列。重大项目预算评审工作自《资金管理办法》出台之后开始启动,通过实践在工作中研究并制定了“以重大项目子课题预算为评价基础、依托重大项目的立项评审、财务专家与技术专家密切配合”的重大项目预算评审机制。在立项评审环节,技术专家与财务专家同时听取项目申请人和课题申请人的答辩,通行专家投票决定建议资助的项目,财务专家不参与该阶段投票。预算评审环节,仅针对建议资助的项目安排预算评审,2 位财务专家与 3 位技术专家组成预算评审专家组,该环节由财务专家担任专家组组长。这套评审机制在实际工作中发挥了重要作用,有机地将业务专家和财务专家融合在一起,实现了基金委财务专家参与评审从 0 到 1 的突破。预算评审机制如图 1 所示。

1.2 探讨预算评审原则

重大项目预算评审专家组应依据“三性”原则,即“目标相关性、政策相符性、经济合理性”,对重大

项目的子课题进行预算评审或评估。目标相关性强调项目(课题)的预算以研究目标为依据,预算各科目与项目科研任务紧密相关,预算总额与支出结构等应符合科研任务的规律。政策相符性是从国家法律法规以及财务规章制度的角度出发,评判项目预算科目的开支范围、开支标准等是否符合规定,避免项目经费中出现踩红线的情况。经济合理性则是结合现有研究基础、前期投入和支撑条件,参照国内外同类科研活动的情况,结合项目实际情况,考量项目预算与同类或者相近科研活动支出水平的匹配性。“三性”原则既互相独立又有机统一,分别对项目预算评审在时间空间等不同维度进行规范,遵循“三性”原则进行预算评审能够有效提升预算评审质量,对专家提出合理有效的预算评审建议具有很强的指导和实践意义。

1.3 分析预算评审重点

总结 5 年以来的工作经验,我们分析了评审专家重点关注内容,有以下五个方面:(1) 购置/试制设备的必要性,与项目研发任务的相关性,设备的技术性能指标是否满足或超出项目目标的需要,开放共享情况等,对依托单位承诺无偿提供的设备重复申报预算进行重点关注,分析购置设备报价、试制设备成本的合理性;(2) 专项业务费预算内容与研究任务相关性,预算科目分类是否正确,是否存在交叉重复的情况,各项预算的实物数量、价格、收费标准等是否公允合理;(3) 会议费、国际合作与交流费、差旅费等与研究任务是否相关,支出范围和标准是否符合国家政策,支出规模、人均强度是否合理;

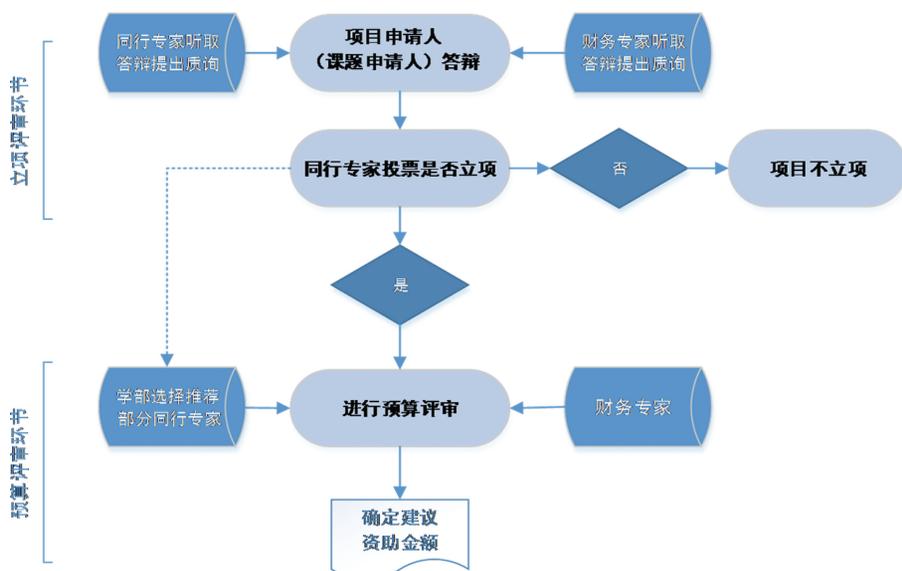


图 1 重大项目预算评审机制

(4) 发放劳务费与专家咨询费的人员是否与研究任务相关,支出范围、发放标准是否符合国家政策和资金管理规定的规定,人员投入时间及劳务费水平是否合理等;(5) 对于其他费用,关注预算内容与项目研究任务目标相关程度,预算是否经济合理,计算依据是否充分,价格是否公允等。以上五个方面是预算科目的核心内容,因此也成为专家审核经费的重点科目。

2 重大项目预算评审情况分析

2.1 2015—2019年预算申报及评审情况

科学基金积极落实中央“放管服”精神,在重大项目预算编制中,精简预算编报,进一步为科研人员减负和松绑,将科研人员从繁琐的表格中解脱出来,更好地从事科研工作,得到了一线科学家的认可。

2015—2019年,依托单位申请重大项目预算金额 29.27 亿元,共 164 个重大项目。经过预算评审核减预算 0.49 亿元,总体核减率 1.67%,核减后自然科学基金委资助重大项目预算 28.78 亿元。各年度预算评审情况如表 1 所示。

表 1 2015—2019年重大项目预算评审数据

年度	申报预算	调整预算	调整后预算	核减率
2015	31 990.30	-646.49	31 343.81	2.02%
2016	36 130.00	-1 053.27	35 076.73	2.92%
2017	67 008.96	-1 285.61	65 723.35	1.92%
2018	68 049.83	-1 027.35	67 022.48	1.51%
2019	89 498.00	-901.64	88 596.36	1.01%

2.2 预算评审情况分析

2015—2019年重大项目预算申报及评审情况如图 2 所示,呈现逐年递增的趋势;2015—2019年重大项目预算评审核减率走势如图 3 所示,呈现先升后降的趋势,核减率在 2016 年达到高峰,峰值为 2.92%,从 2016 年开始预算核减率呈现逐年下降的趋势,截止 2019 年,预算核减率将至历史最低水平,仅为 1.01%,在当年的预算评审中,未核减预算的重大项目数量较去年也有所增加。

从预算核减率走势来看,2015—2016 年预算核减率呈现上升趋势的主要原因有两个方面:一是 2015 年出台《资金管理办法》后,虽然自然科学基金委进了广泛的宣传,但是宣传效果在短时间内并未体现;二是项目(课题)负责人对于预算编报工作重视程度不够,预算编制说明质量不高。2017—2019 年预算核减率呈现下降趋势的原因主要有两个方

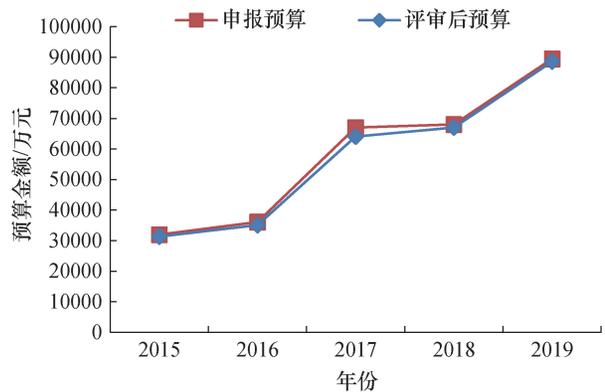


图 2 2015—2019年重大项目预算申报及评审情况

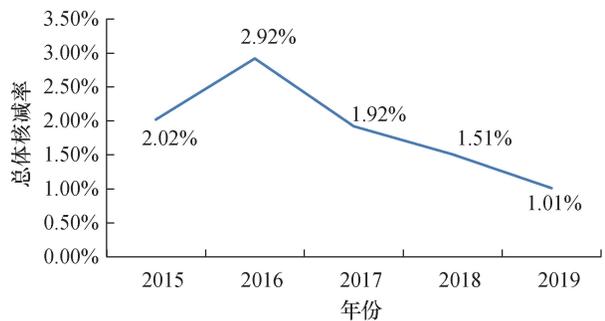


图 3 2015—2019年重大项目预算核减率走势

面:一是随着《资金管理办法》的不断宣传,项目(课题)负责人对于资金使用的第一责任人的认识在逐步加深,对项目预算编制工作的重视程度不断提高;二是部分科学部事先审核,并对申报书中的预算编报提出了一些具体的修改建议,将预算编制质量不高的申请书退回修改,这一做法对于预算编报质量的提升起到了积极有效的作用。

2.3 预算评审中发现的问题

随着预算评审工作的开展,发现预算申请书存在一些共性问题,归纳总结为以下五个方面:(1) 预算说明不够充分、计算依据不够清晰。例如,仅填写专家咨询费预算金额,缺少具体测算过程;(2) 支出科目与研究内容缺乏相关性,预算支出内容不合理。例如,在设备费中列支计算机、打印机等一些通用办公设备;(3) 直接经费和间接经费混淆列支,例如将间接经费列支的“水电气暖”等内容放在了直接经费预算内;(4) 在评审质询中,发现部分申请人及团队对项目资金的预算情况不甚了解;(5) 支出标准超正常水平。例如,部分课题列支的劳务费标准偏高,超出当地正常工资标准较多。

3 重大项目预算评审工作的建议

随着中央财政对基础研究投入的不断加大,科学基金经费预算在逐年增长,重大项目作为科学基

金的重要资助项目类型之一，经费资助量也水涨船高。重大项目在面向科学前沿，充分发挥基础研制支撑与引领作用，提升我国基础研究源头创新能力中发挥着重要作用，一些受重大项目资助的团队涌现出了许多科技成果。预算评审作为重大项目资金使用源头的把关环节，对重大项目执行中经费能否经济合理使用起着关键性的作用。自然科学基金委对于重大项目的预算评审进行了一些有益的探索，在一定程度上优化了重大项目的预算评审；依托单位越来越重视重大项目的经费管理，预算的申报、经费的使用和资金的管理逐步趋于规范；项目负责人作为经费使用的主体和第一责任人，在经费使用中有相当的自主权，只有合理合规合法地发挥财物的支配权，才能做到管好用好科学基金。

重大项目的预算评审工作在“放管服”的背景下，仍存在可以进一步完善和提高的地方，需要基金委、评审专家、依托单位、项目负责人等几方面共同努力，加强管理，才能更好地管好用好科学基金，提高财政资金的使用效率。因此，建议从以下四个方面着手，不断完善和改进此项工作。

3.1 制定预算评审规程，扩充专家数量

2019年《政府工作报告》指出“要充分尊重和信任科研人员，赋予创新团队和领军人才更大的人财物支配权和技术路线决策权”，建议科学基金制定预算评审规程，将预算评审工作予以规范化，制定预算评审工作细则，填补实践当中具体操作规则缺失的空白，持续优化经费管理流程。在落实“放管服”改革的同时，制定《关于进一步加强依托单位科学基金管理工作若干意见》，压实依托单位管理主体责任，加强对依托单位的指导，着力提高管理水平^[4]。另一方面，充实财务专家队伍，随着重大项目数量的增加，参与预算评审财务专家的需求量在不断扩大，科学基金应按照“负责任、讲信誉、计贡献”的要求，吸纳接收新的财务专家，进一步充实财务专家队伍，适时细化评审标准，统一评审尺度，并不断加强对财务专家的集中培训。

3.2 发挥评审专家优势，提高评审质量

预算评审组专家既有同行技术专家又有科技财务专家，两类专家应依托各自的专业优势，充分配合，优势互补，形成“1+1>2”的合力，不断提升重大项目预算评审质量。为了更好的发挥两类专家各自的业务优势，财务专家与技术专家在总体把握“三性”原则的基础上，关注重点应有所区分。财务专家更了解国家财务规章制度，对于国家规定有明确支

出标准的事项较为熟悉，应重点关注政策相符性和经济合理性，对不合理的预算支出提出意见建议；技术专家长期从事科研工作，对项目科学价值、创新性、社会影响以及研究方案等了解较多，应重点关注目标相关性和经济合理性，对预算支出与研究目标的匹配情况和是否经济合理做出判断。

3.3 树立资金管理理念，加强主体责任

依托单位要进一步加强资金管理的宣传，强化依托单位的管理主体职责。科研项目“重立项轻管理”的现象在一定程度上依然存在，依托单位作为科研经费的管理责任主体，应逐步摒弃“重立项轻管理”的观念，树立“立项与管理并重、权利与责任对等”的项目管理理念，充分认识到预算评审作为项目资金管理的第一步，保证科学有效的预算评审是项目资金合理合规使用的前提。依托单位不断提高主体责任意识，科学基金的经费管理政策才能有效落地，科研人员才能重视科研经费的管理和使用。

在重大项目科研经费管理上，要按照“三重一大”的规定要求，由项目团队根据学科特点和项目开展的实际需求，根据任务合理配置资源和预算费用。依托单位监督项目的实施和进展，对经费使用的合规性、真实性和支撑项目的有效性进行把控。单位内部要完善内控机制，建立有效的监督制约体系。依托单位推动科研财务助理岗的聘用制度，聘请有财会专业背景的人员协助项目负责人编制项目预算，保证科研项目申报的预算既能满足科研任务的实际支出需要又能符合国家财务方面法律法规的要求，从形式及内容上全面提升预算申报的质量。

3.4 发挥主观能动性，重视科研经费管理

作为项目资金的第一责任人，需要对科研项目经费做到“心中有数”。自然科学基金管理是高层次、专业化的知识管理、学术管理，要努力提高管理的科学化、规范化、精细化水平^[5]。项目（课题）负责人在项目实施中的重要地位决定了其要牢固树立科研经费管理的意识，熟悉科研经费管理的相关制度规定，熟知各科目允许列支的范围和使用条件，明确预算涵盖的范围和约束内容，将项目研究目标和预算编报、列支紧密结合，形成有机统一。项目负责人要树立过“紧日子”的意识，在编制预算时做到科学化、精细化，在执行中充分掌握项目经费的支出进度，提前谋划各项支出，尽量减少或避免出现结余经费过大的情况，做到钱尽其用、物尽其才。只有把对经费的预算管理与科研项目的管理放在同等重要的位置，才能从思想意识上重视科研项目的经费管理，

做到科研与业务双管齐下,真正实现业财融合,共同促进共同提高。

4 结 语

开展重大项目预算评审、核减预算并不是目的,而是希望通过开展这项工作,进一步规范项目资金的管理,做好“事前控制”,提高财政资金的使用效率,真正将“过紧日子”的要求落实到项目层面:一方面将不合理的预算进行核减,避免结余经费较多形成资源浪费,核减的资金可以进行二次分配以资助更多的科学基金项目,从而提高财政资金的使用效率;另一方面,通过预算评审可以提高项目负责人作为资金主体第一责任人的风险防控意识,从预算源头把关,有效避免执行中违规使用科研经费的情况,保证项目负责人合理有效地使用纳税人的每

一分钱。

参 考 文 献

- [1] 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. (2016-07-31)/[2019-12-24]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5100034.htm.
- [2] 财政部,国家自然科学基金委员会. 国家自然科学基金资助项目资金管理办法. (2015-04-15)/[2019-12-24]. <http://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab475/info70254.htm>.
- [3] 《国家自然科学基金重大项目管理办法》. (2015-08-17)/[2019-12-24]. <http://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab475/info70234.htm>.
- [4] 李静海. 全面深化科学基金改革更好发挥在国家创新体系中的基础引领作用. 中国科学基金, 2019, 33(3): 209—214.
- [5] 杨卫. 管好用好科学基金 共同推进科学繁荣. 中国科学基金, 2015, 29(4): 241—244.

Analysis and Reflection on Budget Evaluation of National Natural Science Fund Major Projects: Based on Budget Evaluation from 2015 to 2019

Nie Jianqing*

Bureau of Finance, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085

Abstract The whole process management of project funds has been implemented in the major projects of the National Natural Science Foundation since 2015. As the first stage of project funds management, budget evaluation is very important. The budget evaluation covers organizing experts to reduce unreasonable budgets, putting forward suggestions for revision, and determining the recommended amount of subsidy according to the principles of target relevance, putting policy and economic rationality. Since this work was carried out in 2015, it has accumulated certain experience and achieved certain results, but there are still some areas that can be further improved and perfected. Based on the budget review of major projects from 2015 to 2019, this paper summarizes the practical experience of budget evaluation of major projects, and thinks about how to improve the allocation efficiency of science and technology funds and improve the efficiency of the use of financial science and technology funds, so as to provide reference for deepening the reform task of science fund-continuously standardizing fund management.

Keywords major project; budget evaluation; job thinking; countermeasure and suggestion

(责任编辑 刘敏)

* Corresponding Author, Email: niejq@nsfc.gov.cn