

新型科研机构财政支持科研经费的 绩效管理路径探索

罗光虎¹, 隋德才^{2*}

(1. 成都开放大学, 四川成都 610213; 2. 中国农业科学院都市农业研究所, 黑龙江绥化 610299)

摘要 新型科研机构要实现促进科技成果转移转化、推动科技创新和经济社会发展深度融合的发展目标, 需要在如何使用好财政支持科研经费上下功夫, 高度重视绩效管理工作。在法律支持的环境下, 加大改革创新力度, 构筑起完善、公正、严格、可操作性强的预算制度和体系, 从而为其高水平开展科技创新提供坚实基础和制度保障。新型科研机构需要进一步加深对绩效评价的认识与理解, 找到当前存在的主要问题或难点, 创新评价路径, 对项目支出进行多维度评价, 分析总结财政资金对科技创新、人才培养及成果转化的具体效益, 为其下年度财政预算提供更加精确的数据支持, 以期实现财政资金的科学合理调配。同时, 要通过项目支出的绩效评价, 从源头上防范资金使用风险, 使财政资金的管理更加透明化、科学化^[1]。

关键词 新型科研机构 科研经费 绩效评价 路径探索

1 绩效评价的内涵

1.1 绩—绩效目标和指标

“绩”反映的是工作成绩、业绩, 主要是指项目需要达到的某一具体业绩目标。为了更好地编制资金预算、评估使用结果, 应尽量将目标具体化或者可量化, 使其具有定量性、可衡量性等特征。

1.2 效—效果和效率

“效”反映的是工作效果、效率, 反映出项目的具体实施情况, 它是通过设定的绩效指标和其他指标来衡量项目的成果, 并将其作为下一年度预算编制的重要因素考虑。

1.3 绩效评价

通过采用科学、合理的评价指标、标准和方法, 有效地评估财政资金支持项目的立项、管理、使用以及成果, 从而更加客观地评估项目的经济性、效率性和效益性。

2 绩效管理研究背景

在20世纪70年代的“新公共管理改革”运动

中, 绩效管理理念被引入政府管理中, 形成了“政府绩效”(government performance)的概念^[2]。在20世纪90年代, 随着对政府绩效的认识不断深化, 中央和地方政府纷纷采取措施, 从而推动了行政、财务两个领域的改革, 形成了多种多样的政府绩效体系, 主要是: 实施目标负责制、实施社会服务承诺制、实施有效的监督检查、推进有序的工作流程、实施有效的绩效考核。2015年《预算法》将“讲求绩效”被确立为预算管理的核心准则, 它详细阐述了如何有效地实施和控制预算的有效性; 2018年9月《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》出台, 旨在在3~5年内构筑一个完整的、综合的、涵盖各个领域的预算绩效管理体系, 以期更好地优化财政资源的配置, 更加灵活地调整预算资金的利用, 进而推动预算的科学合规, 更好地服务于经济社会的可持续发展; 2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出, 为促进经济发展, 加强对财政支出标准的执行, 强化对预算约束的监督, 以及对绩效的考核, 将成为促进国家治理体系、管理力量现

收稿日期: 2024-01-23

作者简介: 罗光虎(1966—), 男, 四川成都人, 本科。研究方向: 行政管理与心理健康教育

*通讯作者: 隋德才(1985—), 男, 黑龙江绥化人, 本科、审计师。研究方向: 财务管理。Email: decaisui@126.com

代化进程的必由之路,也将为健全财税工作体系、构筑现代财经体系、进一步优化企业财力资源、提升公众服务水平的有力保障。

3 绩效评价的成效与问题分析

3.1 绩效评价的成效

3.1.1 明确绩效目标,实现绩效目标管理全覆盖

绩效目标是全过程预算绩效管理的基础,2016年财政部门开展了全面的绩效评价,以确保2024个一级项目及其93项中央专项转移支付的有效实施。为此,财政部门还制定了详细的评估计划,以确保建设项目的有序推进。2017年为了更好地实现绩效目标的实施,对内容作出了更为详细的规定,而且将其纳入了预算的申请、审核、执行等程序。2018年将这些改革的范畴延伸到了中央政府性基金及其他重大项目上来,使得绩效目标的实施更为全面、准确。通过完善的绩效考核机制,在新型研发机构的财务管理上取得了长足的进步,初步建立了比较全面规范的绩效指标体系,为今后开展绩效监控和绩效评价奠定了良好基础。

3.1.2 全面实施绩效自评和绩效评价

2018年以来,为了中央财政项目的顺利完成,各新型研发机构采用了预算执行情况和绩效目标“双监测”措施,强化了对新型研发机构的财政资金的绩效评价,以确保按照规定的时间表、金额、绩效等指标完成。2019年《中央部门预算绩效管理暂行办法》的颁布,为了有力地提升绩效水平,将采用更严厉的措施,以及更好地把握和调节各个环节的运作,避免因为未能按照规定的要求而导致的绩效问题。通过绩效评价对国家战略目标和政策落实情况进行“自我体检”,有利于强化部门的绩效主体责任。

3.1.3 抓好重点绩效评价,充分运用评价结果

2016年起,财政部门积极推进预算绩效管理,并设立了一套绩效评价常态机制,用于贯彻党中央、国务院的重大政策、措施及其在全国范围内的有效性,特别是那些具有较强的政治意义、经济发展潜力、社会认可程度较高的民生政策措施及重大项目,由财政部预算评审中心、财政部各地监管局组织第三方机构开展绩效评价。绩效评

价后及时将绩效评价结果反馈有关新型研发机构,督促其对发现的问题进行整改,部分绩效评价结果已应用于预算安排和政策调整^[3]。

3.2 绩效评价存在的问题

3.2.1 绩效评价体系不健全

新型科研机构存在绩效评价体系不完善的问题。首先,由于受传统绩效评价模式等因素影响,绩效评价的制度体系与单位实际情况不符,无法满足其发展需求,难以发挥出应有作用,一定程度上制约资金使用效率的提升^[4]。其次,部分新型科研机构对绩效评价的认知不够深刻,不能全面掌握整个科技创新的业务流,使绩效评价缺乏完整性、公平性,工作效果难以保证,绩效管理的水平相对低下,影响稳健发展和成果产出。

3.2.2 部门、创新团队之间沟通不顺畅

新型科研机构在进行绩效评价时,没有完全意识到绩效评价需要所有管理部门与创新团队的深度参与,误认为预算管理就是财务部门的工作。其实,新型科研机构的战略定位和年度计划非常重要,应该树立“先有事再用钱”的理念,各管理部门和创新团队要提前谋划科研机构的年度重点任务、重大项目及运营保障,明确年度主要目标,再协同财政部门编制可操作性强的预算方案,从而实现项目绩效与新型研发机构发展高度协同,让职工的自主性和单位的改革创新同频共振。

3.2.3 中介评价机制有待建立完善

无论是事前绩效目标设置,还是事中绩效自评和监督、事后绩效评价,目前大多新型研发机构是采取自评的方式^[1]。一方面是社会层面缺乏项目评价资质的机构和具有专业能力的评价人员,导致新型科研机构无法将绩效评价交给第三方中介机构实施;另一方面是单位对绩效评价重视程度不够,某种意义上讲是搞形式、走过场,仅仅是简单配合完成项目的结题验收。

4 实施预算绩效评价的对策建议

4.1 建立绩效管理体系

新型研发机构事业预算收入和事业支出要全面纳入绩效管理。加强新型科研机构预算绩效管理,赋予资金使用部门或创新团队更多的管理自主权,推动新型科研机构整体绩效水平。要进一

步细化预算绩效管理的方法和路径，对重大、重点项目列出使命清单，并加强全生命周期管理，建立健全动态调整机制。然而，仅仅依靠几项指标很难完整地反映出整个绩效目标，因此，必须建立一套完整的绩效管理体系。在设计绩效指标体系时，应该考虑到投入、产出以及结果等3个重要因素。

4.2 加强预算绩效管理制度建设

围绕预算管理的主要内容和环节，完善绩效目标管理、绩效监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程，制定预算绩效管理制度的实施细则^[5]。建立专家咨询机制，引导和规范第三方机构参与预算绩效评价^[6]。健全预算绩效标准体系，实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。创新绩效评估评价方法，提高绩效评价结果的客观性和准确性。

4.3 建立全过程预算绩效管理机制

从项目前期谋划、预评估、预算编制、预算执行、绩效评价与结果运用全过程绩效管理，引进“三位一体”的绩效管理机制，从计划到实现，从预算到最终的成果，从而有助于提高整个项目的完成效果。首先建立一个有效的绩效考核机制。对拟支持项目开展事前绩效预评估，重点项目论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性等，能形成有一定的项目库，以便新型科研机构能科学立项、精准预算^[7]。二是密切关注项目的执行情况，并定期评估项目的完成情况。三是建立“双监控”规则，也就是绩效监控和绩效自评。为了更好地绩效评价，需要进行更

广泛地评估。建立一个常态机制来评估项目预算，并且要建立一个绩效评价的反馈制度。此外，我们还需要制定一个绩效问责制，以便及时解决绩效问题。四是加强绩效评价的结果应用。绩效评价结果与以后年度的项目资金分配、绩效奖励挂钩，真正把有限的资金用在刀刃上，支持新型研发机构高水平科技创新和高质量的成果产出。

4.4 建立绩效评价奖惩机制

新型研发机构主要负责人是绩效评价的第一责任人，树立“花钱必问效、无效必问责”的绩效管理理念，加大绩效评价结果的公开公示，使其在新型研发机构发挥更大的作用。高度重视绩效评价结果的应用，建立评价结果奖惩机制，有利于保证评价结果权威性，提高预算资金使用效益。一方面要建立评价结果的奖励机制，对资金用得好、用得安全且成果突出的要加大奖励力度，不断提升单位全体人员对绩效评价的重视程度，在全国上下过紧日子的大环境下，发挥好财政资金绩效评价的指挥棒作用，促进新型科研机构的项目管理、资金预算及成果产出等同步提升；另一方面建立评价结果惩罚机制，使绩效评价结果与资金安排有机结合，将评价结果作为安排下一年度预算的重要依据。对于绩效评价结果较好的部门或团队在资金安排上给予倾斜性支持，并适当绩效奖励；对于未达到绩效目标的部门和创新团队，在安排后续预算时进行调减或取消，减少或取消绩效奖励，确保项目资金得到有效使用和高水平产出，从而促使新型科研机构上下形成“我要有绩效”的良好创新生态。

参考文献

- [1] 刘嘉, 莫珊珊, 胡江静, 等. 如何做好科研单位绩效评价管理. 中国农业会计, 2021 (4): 58-59.
- [2] 汤浩, 阿儒涵, 何峻, 等. 中国科学院研究所整体预算绩效评价试点的实践与思考. 中国科学院院刊, 2023, 38 (2): 211-218.
- [3] 李杰. 新举措与新突破: 大力推进财政体制与预算管理制度改革. 中国财政, 2018 (5): 27-29.
- [4] 蔡丹静. 新常态下如何完善事业单位绩效评价体系研究. 大众投资指南, 2019 (10): 20-22.
- [5] 许洁莹. 基于战略导向的高校全面预算管理体系的构建及绩效评价探讨. 中国总会计师, 2019 (3): 120-122.
- [6] 刘红丽. 事业单位全面实施预算绩效管理的现状与优化对策研究. 投资与创业, 2021, 32 (6): 118-120.
- [7] 骆建宇, 罗玉兰, 骆思睿. 水利科研项目预算绩效管理中存在的问题及对策措施. 长江技术经济, 2021, 5 (2): 62-66.

RESEARCH ON THE PATH OF PERFORMANCE MANAGEMENT OF FINANCIAL SUPPORT FOR SCIENTIFIC RESEARCH FUNDS IN THE NEW-TYPE OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTES

Luo Guanghu¹, Sui Decai^{2*}

(1. The open university of Chengdu, Chengdu 610213, Sichuan, China;

2. Institute of Urban Agriculture, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Chengdu 610299, Sichuan, China)

Abstract To achieve the objective of promoting the transformation of scientific and technological achievements and integrating scientific and technological innovation with economic and social development, the new type of scientific research institutes need to make good use of financial support for scientific research funds and attach great importance to performance management. To promote reform and innovation in a legally supported environment, a robust, equitable, rigorous, and functional budget and operational system needs to be established. And this will provide a solid foundation and institutional support for high-level scientific and technological innovation. The new type of scientific research institutes need to deepen their understanding of performance evaluation, identify current issues, innovate the evaluation methods, conduct multi-dimensional evaluations of project expenditure, and analyze the concrete benefits of financial funds on scientific and technological innovation, personnel training, and achievement transformation. This provides more accurate data to support the next annual budget and enables a scientific and reasonable allocation of financial funds. On the other hand, evaluating project expenditure performance is able to prevent the risk of funds misuse from the source, ensuring transparent and scientific financial management.

Keywords the new-type of scientific research institutes; scientific research funds; performance evaluation; path exploration

~~~~~

(上接第6页)

surveys and other methods, this article conducted a research on the current internal control construction situation of H Institute, analyzed the current situation and existing problems on its unit level, business level, evaluation and supervision, and proposed targeted suggestions to provide references for improving the internal control construction level of research institutes under the new situation.

**Keywords** new situation; scientific research institutes; internal control