

·基金纵横·

国家自然科学基金预算管理

郝观玮

(国家自然科学基金委员会财务局,北京 100085)

引言

国家自然科学基金委员会(以下简称 NSFC)是国务院直属事业单位,NSFC 预算是国家预算的组成部分,具体而言是中央预算的组成部分。在试述国家自然科学基金预算管理之前,有必要对国家预算管理体制与制度作简要阐述。

1 中国国家预算管理

1.1 国家预算的法律基础

中国实施国家预算管理是以《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》为法律基础的。

1.2 国家预算管理体系

中国国家预算管理体系是指整个国家预算是由各级政府预算和各级政府公共部门预算构成的预算管理体系。中国预算法规定,国家实行一级政府一级预算。中国国家权力机构是全国人民代表和地方各级人民代表大会;国家政府分为中央、省、市、县、乡五级政府,预算管理级次也相应分为五级。国家预算由中央预算和地方预算构成,按管理范围分为,总预算和部门预算。中央总预算由中央部门预算和各省总预算构成;地方各级总预算由地方各政府部门预算和下级政府总预算构成。人民代表大会行使预算审批权、立法监督权、不适当预算撤销权;各级政府行使预算管理辦法制定权、预备费动用决定权、组织预算执行权等;

1.3 国家预算编制、审批、执行与调整

中国预算法规定,预算由预算收入和预算支出组成。预算收入包括税收收入、依照规定应上缴的国有资产收益、专项收入等。预算支出包括经济建设支出,教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出,国家管理费用支出,国防支出等。中国预算法还

规定,中央预算和地方各级预算按照复式预算编制;各级预算应当收支平衡;各级政府预算按本级政府预算支出额的 1%—3% 设置预备费,用于救灾和不可预见的特殊开支;预算年度开始后,各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前,可以按照上年同期预算支出数额安排支出,预算经人民代表大会批准后,按照预算执行;预算调整须经法定程序批准;中国预算年度采取公历年制,由每年 1 月 1 日起,至同年 12 月 31 日止为国家预算有效起讫日期;预算收入与预算支出以人民币为计算单位。

1.4 国家决算

国家决算是指经法定程序批准的,年度国家预算执行结果的会计报告。国家决算与国家预算的体系构成一样,也是按照国家的政权结构和行政区域来划分的。凡是编制预算的地区、部门、单位均要编制决算。国家决算由中央决算和地方总决算组成。各级政府决算由各级人民代表大会常务委员会审查批准。

1.5 国家预算的监督体系

中国的国家预算监督体系包括:立法监督、财政监督、审计监督、社会监督。其执行主体分别是人民代表大会、政府财政部门、政府审计部门、社会中介机构和公民。中国预算法规定:各级人民代表大会及其常务委员会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查。人民代表大会代表或者常务委员会组成人员,可以依照法定程序就预算、决算中的有关问题提出询问和质询。总之,国家预算监督的目的在于保证预算分配与预算管理的科学性、有效性与合法性。

2 国家自然科学基金预算管理

自然科学基金的预算管理可以划分为宏观和微观两个层面的管理。宏观管理是指科学基金总体经

本文于 2005 年 8 月 31 日收到。

费的预算管理,采取部门预算的管理方式;微观管理是指科学基金资助项目的预算管理,采取课题制的管理方式。两者均以预算的编制、审批、执行、决算、监督为管理的主要环节和内容,各个环节紧密衔接,形成完整的预算管理周期,由此实现预算管理的目的。以下分别就两个层面的预算管理进行简要阐述。

2.1 科学基金总体经费预算管理

中国由计划经济向市场经济的转型,要求财政体制由生产建设型财政向公共财政转变。本世纪初,作为公共财政基础的新型预算管理制度——部门预算管理由此产生。为适应财政管理体制改革的加强预算管理的需要,2001年NSFC成立财务局,开始实行部门预算管理。部门预算管理就是以政府公共管理部门为单位实施的预算管理。部门预算是将预算管理的出发点与着力点转移到部门,以部门编制的预算建议计划为依托,以部门所有收入统筹安排,所有支出具体的编制到项目为主要内容,是融零基预算、综合预算为一体的预算管理形式。

(1) 科学基金预算管理的法规依据

实施科学基金预算管理的法律法规依据除国家预算法外主要有《中央部门基本支出预算管理试行办法》、《中央本级项目支出预算管理暂行办法》、《国家自然科学基金财务管理办法》、和即将出台的《国家自然科学基金预算管理办法》等等。自然科学基金的预算管理遵循国家相关政策和上述法律、法规、办法中的有关条款规定实施进行。

(2) 部门在预算管理中的职能

在NSFC的部门职责中规定:“财务局负责科学基金预算、决算管理;对资助项目经费拨款和经费使用情况进行检查监督;负责机关财务管理和国有资产保值、增值工作。”财务局作为理财部门,全权负责对一切以NSFC为主体的资金收支活动进行统一管理,不允许在部门预算管理范围之外,存在任何以NSFC为主体的资金收支活动。

(3) 预算的编制、审批、执行与调整

(i) 预算的编制。NSFC总体经费的预算编制,分为预算规划编制和年度预算编制。

预算规划编制是根据国家中长期科学和技术发展规划提出的目标,NSFC每五年研究制定一部《国家自然科学基金发展计划纲要》,提出五年内科学基金事业发展的目标、资助格局与规模及相应的预算规划,同时需要向政府财政部门提出五年预算规划和分年度经费计划建议。经过多次磋商,初步确定

五年预算规划的意向性方案。预定的自然科学基金“五年预算规划方案”可以根据基金事业发展和国家财力情况在年度预算中作适度调整,国家财政五年投入的总量也会随之相应变化。

年度预算编制即部门预算编制。包括NSFC在内的中央部门根据其职能和社会发展的需要,统一编制反映本部门所有收入和支出的预算。将全部预算内外收支一并纳入预算管理。各个预算部门要按照《政府预算收支科目》编制收支预算,按照《政府采购品目》编制采购预算。预算收入要全面反映收入的来源和规模,预算支出要准确反映支出的总量、结构、方向和用途。

NSFC的收入主要来源于国家财政科学事业费预算拨款,同时依法接受国内外社会团体、机构和个人的捐赠,还包括由国内外资金投入建立的联合基金。NSFC的支出包括项目资助经费支出和管理性经费支出。项目经费支出是按规定用于资助各类项目的支出;管理性经费支出是为维持机构正常运转和管理科学基金的各项费用支出。大致比例为:项目资助经费 $\geq 96\%$;管理性经费 $\leq 4\%$ 。随科学基金经费总量的增长,项目资助经费比例呈逐年上升趋势,管理性经费比例呈逐年下降趋势。

项目经费预算通过项目遴选、专家评审、合理排序确定;管理性经费预算采取定员、定额标准和实物定额标准核定。

预算编制的过程是“自下而上”又“自上而下”和多次磋商的过程。包括NSFC内部部门与财务局之间的磋商、财务局与财政部之间的磋商。从开始编制预算到收到预算批复,要历经10个月的时间,其中包括“两次上报”与“两次下达”。

(ii) 预算的审批。NSFC委务会议审定科学基金总体经费预算草案,然后上报政府财政部门。政府财政部门审核汇总中央部门预算,报告国务院。国务院在全国人民代表大会举行期间,向大会作预算报告。全国人民代表大会审查批准预算后,经政府财政部门批复下达,NSFC遵照预算执行。

(iii) 预算的执行与调整。NSFC的全部财政资金,通过国库单一账户体系,实行国库集中支付。项目资助经费以国库直接支付的方式,拨付项目依托单位。管理性经费以国库授权支付的方式,支取和使用。政府采购项目资金采取直接支付方式,需要在财政的监督下按法定程序采购货物、工程和服务。预算一经确定,原则上不予调整。如有政策性原因或不可预见性支出,对预算有较大影响,确需

调整预算时,要编制预算调整方案,按规定程序报批。

(4) 经费决算

预算年度终了,NSFC 按照预算与相同的口径和程序,向政府财政部门编报经费决算报告。

(5) 预算监督

科学基金预算管理接受政府财政部门的监督、政府审计部门的审计以及内部监审局的监督与审计。此外 NSFC 还通过公布预算分配与预算执行结果,接受群众监督。

2.2 科学基金资助项目经费预算管理

NSFC 的资助格局分项目板块和人才板块。项目板块主要由面上项目、重大项目、重点项目等组成;人才板块包含国家杰出青年科学基金、国家基础科学人才培养基金、创新研究群体科学基金等。科学基金资助项目采取课题制管理方式,项目经费管理以预算管理为主线进行。

课题制管理是指按照公平竞争、择优支持原则,确立研究项目与课题。对项目与课题经费实行预算评审,对预算的合理性与研究目标的相关性进行审核,确定预算经费,并以项目或课题为中心,以项目组或课题组为基本活动单位进行组织、管理和研究活动的科研管理制度。

根据项目类型、规模以及管理工作需要,科学基金项目实行成本补偿式和定额补助式两种资助方式。

(1) 科学基金项目管理的法规依据

NSFC 主要依据《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》、《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》、《国家杰出青年基金项目资助经费管理办法》、《国家基础科学人才培养基金经费管理办法》、《国家科学基金管理规定》等规定和办法对资助项目进行管理。

(2) 科学基金项目预算管理的权责

NSFC、项目依托单位、项目负责人在项目经费管理中负有各自的责任。NSFC 负责编制项目申请指南,制定项目经费管理办法,负责项目的受理、评审、经费拨付及项目经费预算执行情况的检查和审计监督。项目依托单位负责项目的组织实施、对经费使用进行管理。项目依托单位必须有健全的科研、财务、资产管理制度和会计核算制度,必须为项目实施提供支撑条件。项目负责人负责项目的具体实施和项目经费预算的执行,在批准的计划任务和预算范围内享有充分的自主权。项目负责人对项目

经费使用的真实性和合法性负责。

(3) 预算的编制、审批、执行与调整

(i) 预算的编制。一般在受理新年度项目申请之前 NSFC 会发布《项目指南》,按照项目类型、学科领域分别介绍近两年的项目平均资助强度,供申请者参考。申请者在填写项目申请书时,需要对申请经费做初步测算。申报的项目均要经过初步形式审查、同行专家书面评议和专家评审组评审。专家需要对项目申请经费进行审核评估,提出建议资助金额。专家有权对经费申请中不合理的内容与金额予以否定或提出修改建议。

项目批准立项后,NSFC 下达项目批准通知书。项目负责人按照确定的资助经费数额填写项目计划书,同时调整编制经费预算。如果获准资助的项目经费低于申请经费时,项目负责人有权选择放弃。

项目经费预算为多年预算,一般期限三至五年。包括经费来源预算和支出预算。经费来源预算是用于同一项目,来自不同渠道的经费。比如从自然科学基金获得的资助,从项目依托单位获得的资助和从其他渠道获得的资助。支出预算包括与项目研究有关的直接费用和间接费用,具体分为研究经费、国际合作与交流经费、劳务费和管理费四类费用:研究经费是直接用于科学研究的费用,包括科研业务费、实验材料费、仪器设备费、实验室改装费、协作费;国际合作与交流经费是指与资助项目研究工作有直接关系的国际合作交流与合作费用;劳务费是用于直接参加项目研究的研究生、博士后人员的劳务费用;管理费一般包括依托单位项目服务人员费用、其他行政管理支出和现有仪器设备、房屋的使用费等。

在《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》(以下简称《经费管理办法》)中,按项目类型分别规定了国际合作与交流经费、劳务费、管理费的支出比例(见表 1),要求编制项目经费预算时按规定比例控制。NSFC 信息管理系统设置了自动控制功能,对于超过规定比例的预算不予接收。

表 1 科学基金项目经费的比例

经费类别	面上项目	重点重大项目	杰出青年项目
国际合作经费	≤15%	≤10%	≤10%
劳务费	≤15%	≤10%	≤10%
管理费	≤5%	≤5%	≤5%
研究经费	≥65%	≥75%	≥75%

(ii) 预算的审批。科学基金项目资助经费方案汇总呈报 NSFC 委务会议审查批准。

(iii) 预算的执行与调整。项目预算的执行是项

目经费管理的核心工作,是项目经费预算管理的重要组成部分。NSFC根据项目经费预算及时足额地将经费拨付依托单位。项目负责人按照批准预算核定的用途、范围和开支标准使用资金。依托单位对项目经费进行财务管理和会计核算,监督项目负责人在其审批权限内的各项支出。利用项目资助经费购置的固定资产属于国有资产,纳入依托单位固定资产账户核算与管理,使用权、经营权归依托单位。《经费管理办法》规定,一般项目经费预算一经确定,不做调整。由于项目研究目标、重大技术路线或主要研究内容调整,以及不可抗力造成意外损失等原因,对经费预算造成较大影响,必须调整预算时,按规定程序报NSFC批准。

(4) 经费决算

项目研究结束后,项目负责人根据要求撰写结题报告。项目负责人要会同依托单位财务部门清理账目,根据项目预算执行情况如实编报决算。依托单位审核签署意见后报送NSFC。

(5) 预算监督

项目经费预算执行情况,接受国家审计部门的延伸审计,同时接受NSFC监审局的常规审计或专项审计以及财务局的检查监督。资助项目经费管理实行责任追究制度,对于弄虚作假、截留、挪用挤占经费等违纪违规行为按照有关规定对项目负责人和依托单位予以处分或处罚,同时根据情况采取书面警告、通报批评、停止拨款、追回已拨经费、撤销项目等措施。

上述两个层面的管理构成了NSFC的预算管理体系。NSFC通过不断规范预算分配行为与预算执行行为,加强内部监督,同时积极接受国家监督与社会监督,达到预算管理的目的,实现科学基金经费管理的职能。

3 结 语

中国的公共财政体制框架才初步建立,国家预算管理制度尚待完善。NSFC财务局还很年轻,科学基金预算管理也需要在公共财政理论指导与制度要求之下,不断实现自我创新与完善。

BUDGET MANAGEMENT OF THE NATIONAL NATURAL SCIENCE FUND

Hao Guanwei

(Bureau of Finance, NSFC, Beijing 100085)

(上接 112 页)

EXPERIENCE AND EVALUATION OF THE NEW 3 + X PROPOSAL REVIEW PROCEDURE

Li Dapeng¹ Ru Jiping¹ Liu Dingyan²

(1 Department of Engineering and Material Sciences, NSFC, Beijing 100085;

2 Beijing Jiaotong University, Beijing 100044)