

·基金纵横·

我国高等学校贯彻《国家自然科学基金条例》面临的挑战与对策

朱世桂 郭彪

(南京农业大学科技处, 南京 210095)

2007年2月14日,国务院第169次常务会议通过《国家自然科学基金条例》,并决定自4月1日起施行。一年多来,各个高校高度重视积极贯彻落实“条例”并取得进展,但是在贯彻条例中也面临前所未有的挑战,需要积极应对。

1 贯彻条例面临四个方面的挑战

1.1 来自现行高校有待于进一步规范的项目经费管理方式的挑战

对科学基金项目经费进行有效的管理是国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)、项目依托单位和项目负责人的共同责任。《条例》第九条和第二十二条对项目经费管理做了规定:“基金管理机构对本年度予以资助的研究项目,应当按照《中华人民共和国预算法》和国家有关规定,及时向国务院财政部门申请基金资助项目的预算拨款,项目负责人应当按照项目计划书的要求使用基金资助经费,依托单位应当对项目负责人使用基金资助经费的情况进行监督。”然而,从近年来对科学基金项目经费的审计、检查情况看,在项目经费管理方面仍然存在着一些不规范的现象和行为,例如超范围提取劳务费、超预算超范围支出以及项目结算经费监管不严等,均需要引起高度重视^[1]。

高校作为依托单位也不可避免地存在上述的经费使用不端现象和行为。究其原因,一方面,不排除有的高校故意违反《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》规定,任意扩大劳务费开支范围,有些领取国家工资的公职人员,如项目负责人和项目组成员也从项目经费中获取劳务费;超预算列支仪器设备费;超范围从项目经费中列支人员费、接待费等公用性经费支出;差旅费支出标准过高等。另一面的原因也是由于目前高校经费管理的特殊制度所致,其一是因为高校没有科研事业费。科研事业费

是科研项目的主体(政府机构或企业)对承担单位(学校或研究机构)在项目执行过程中付出的间接成本的必要财务补偿。在项目的实际执行过程中,除研究项目的直接支出之外,承担项目单位会发生很多间接的成本支出,而在我国现行的科研资助体系中,通常只计算科研项目的直接成本,忽视了项目承担单位在项目执行过程中付出的间接成本。

高校进行科研项目间接成本的发生,一方面是由于教职员工利用相当一部分时间从事科研活动同时还要从事教学工作,而学校为了保障科研工作的正常进行,必然要雇用更多的教师及一批专职研究人员和技术人员以便可以适当减少教师的教学工作量;另一方面,学校需要对科研工作所必需的基础设施、公共仪器设备进行预先投入,并提供一定的人力和物力保障这些基础科研设施的正常运行,而这些支出却并不属于研究项目的直接成本,不能在项目计划中直接列支,也无法得到相应的科研事业费补偿。目前,高校只能靠自筹资金支付上述间接成本,当自筹资金遇到困难时为了保证高校科研工作的正常运转,不得已而从项目经费中进行人员费开支。其二是因为高校中有大量研究生参与科研。《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》规定“劳务费是指直接参加项目研究的研究生、博士后人员的劳务费用。”基金委网站提供的近几年资助项目数据分析表明,研究生占项目组总人数的比例均在45%左右(表1)。虽然对不同的项目,参与的研究生人数、工作量也不同,但是按规定劳务费限额是一刀切,即不管投入多少人力,均为10%。当然也不排除有的是有意违规,但目前制度的刚性导致了上有大政策,下有小对策,从而超范围列支相关费用也是一个重要原因。因此,如何规范项目经费管理,在现有的制度下完成基金科研任务又不违规,是高校面临的挑战。

本文于2008年4月2日收到。

表1 2005和2006高校研究生在国家自然科学基金中的参与人数及比重

年度	类别	总人数	博士后	博士	硕士	研究生比重
2005		68 458	1 302	15 524	14 997	44.59%
2006		77 516	1 320	17 625	18 053	46.03%

(数据来源: <http://www.nsf.gov.cn>, 2008-04-03.)

1.2 来自高校有待于完善的现行科技建档工作方式的挑战

真实性是保证科研项目科学性的基础,无论申请人还是管理者都应该把维护真实性作为必须履行的义务和责任。而原始记录是科学研究真实性和连续性的重要依据,也是保护知识产权和保护科技工作者成果的法律依据。因此,在颁布的条例中,先后五次提及“原始记录”,并对项目负责人、管理者(依托单位和基金管理机构)分别做出了明确的规定。对依托单位应负的责任,在条例第二十三条中提出“依托单位应当审核项目年度进展报告,查看基金资助项目实施情况的原始记录,并向基金管理机构提交年度基金资助项目管理报告。”第二十六条中则进一步提出“依托单位应当对结题报告进行审核,建立基金资助项目档案。依托单位审核结题报告,应当查看基金资助项目实施情况的原始记录。”上述两条规定,要求依托单位在管理中既要建档又要查看,而这也正是高校在基金项目中的缺失,也是今后科学基金管理工作中需要探索和完备之处。

但是目前在高校的科研管理工作中,对于何为原始记录并没有一个准确的定义和明确的界定,原始记录的内容尚无统一要求,因此只能由科研人员自行掌握。在这种情况下,依托单位的查看就难免容易流于形式,而这就违背了《条例》规定查看原始记录以确保材料真实性和保护科研工作者成果的初衷。《条例》规定“基金管理机构应当对基金资助项目实施情况、依托单位履行职责情况进行抽查”,而由于对原始记录没有准确的概念界定,今后很可能无法通过基金管理机构抽查“原始记录”而在一定程度上影响高校的正常的科研工作。在高校以往的科研管理工作中,科研记录等档案统一上交到学校档案馆保存。因材料繁冗不便查阅,目前高校一般由项目组自建原始档案,建档要求也是各家自行掌握。原始记录没有明确的定义和建档没有统一的标准和要求,是目前各个高校贯彻条例所面临的又一挑战。

1.3 来自高校急需完善内部协作的管理制度的挑战

《条例》第九条对依托单位在基金资助管理工作

中须履行的五条职责进行了规定:组织申请人申请国家自然科学基金资助;审核申请人或者项目负责人所提交材料的真实性;提供基金资助项目实施的条件,保障项目负责人和参与者实施基金资助项目的时间;跟踪基金资助项目的实施,监督基金资助经费的使用;配合基金管理机构对基金资助项目的实施进行监督、检查。可见高校贯彻条例不仅是科技处一个部门的工作。例如,《条例》所规定的资金使用涉及财务部门、经费审计监督涉及审计处、还有设备处以及相关学院等。而有些项目依托单位恰好是在项目经费管理方面的制度还不够健全,科研部门、财务部门、审计部门、项目负责人在项目经费管理中的职责和权限不够明确,在经费开支上不能严格执行科学基金项目经费管理办法,不敢大胆管理,致使项目经费开支不按预算执行,有违规违纪现象发生。因此,高校迫切需要校内相关部门协商、明确分工,健全项目经费管理制度。再例如,《条例》第三十五条和第三十六条,规定依托单位要“审核申请人或者项目负责人所提交材料的真实性”;“对于提交弄虚作假的报告、原始记录或者相关材料的申请人或项目负责人,暂缓拨付基金资助经费,情节严重的,5至7年不得申请或者参与申请国家自然科学基金资助。”但是,人员信息和晋升专业技术职务(职称)等涉及人事管理职能部门和负责人所在学院,依托单位基金更需科技管理部门与校内相关部门协同进行。因此,尽快完善高校内部统筹制度,建立校内相关部门的沟通协商、共同管理机制是摆在高校面前的又一挑战。

1.4 来自高校有待于明确在审查申请人资格和复审中的职责义务方面的挑战

依托单位对那些无工作单位或者所在单位不是依托单位的申请人应进行有效管理。这一点《条例》第十条有明确规定:“从事基础研究的科学技术人员具备前款规定的条件、无工作单位或者所在单位不是依托单位的,经与在基金管理机构注册的依托单位协商,并取得该依托单位的同意,可以依照本条例规定申请国家自然科学基金资助。依托单位应当将其视为本单位科学技术人员,依照本条例规定实施有效管理。”作为高校一方面要遵照《条例》对依托单位之外的申请人进行管理,另一方面,这种管理在实际实施过程中却面临许多不确定因素,对有些申请人的项目难以进行有效的管理。比如,无工作单位或者所在单位不是依托单位的申请人一旦成为承担人,其人事关系、研究场地等均游离于依托单位的管

理。如果这样的人出国半年以上不办理相应管理手续,甚至工作变动等依托单位都不知情,那么依托单位就会处于被动的地位,又如何履行其职责,对其进行有效管理呢。因此,这类申请人的项目将给依托单位的科研管理带来相当大的困难。

《条例》第十七条和第十八条对复审提出了规定,第十七条规定“基金管理机构根据本条例的规定和专家提出的评审意见,决定予以资助的研究项目。决定不予资助的,应当及时书面通知申请人和依托单位,并说明理由。基金管理机构应当整理专家评审意见,并向申请人提供。”就目前情况来看,由于基金管理机构向申请人提供的专家评审意见都是整理过的同行通讯评议意见(有时同行通讯评议意见却都是同意资助的表述),而学科组即二审评议的最终不予资助的实质性理由等评审意见却没有反馈,因此可能造成申请人对不予资助的决定不服,提出复审。同时《条例》第十八条规定“申请人对基金管理机构做出的不予受理或者不予资助的决定不服的,可以自收到通知之日起15日内,向基金管理机构提出书面复审请求。”按照《条例》规定不难看出,依托单位不参与复审环节,对复审也理应无需发挥任何管理作用。然而,实际工作中一旦本单位的复审量剧增时,依托单位与不予受理或者不予资助的申请人之间的了解、沟通、建议、咨询等一系列管理工作却必不可少。因此依托单位是否参与复审,也成为高校贯彻条例面临的一个难题。

2 高校在《条例》贯彻中的任务与对策

《条例》共三章43条,其中有18条44处与依托单位有直接联系,尤其是《条例》第九条,对依托单位在基金资助管理工作中履行的任务做出了明确的规定,高校作为依托单位,是推动国家科学基金制发展的重要组织单位,高校能否贯彻《条例》的规定,有效地进行管理服务、综合协调、监督指导、参谋咨询,对贯彻和实施《条例》将起到直接作用。因此,高校作

为依托单位在贯彻《条例》中,不应回避面临的挑战与问题,而要积极应对。

首先,要积极与基金委联系并获得指导,适时就高校存在的问题进行调研,指导解决,防患于未然。《条例》规定基金管理机构有义务对依托单位的基金资助管理工作进行指导、监督。因此,高校作为依托单位,在遇到难以解决的问题时要请求基金委的帮助,获得政策上的指导与支持,争取又好又快解决高校面临的一些难题。

其次,各个高校内要形成“科研是强校之路”的共识氛围,校领导要高度重视,科技管理部门要积极与相关部门沟通。作为国家基础研究主要阵地的高校,应深刻认识在我国建立科学基金制的重要意义,认识到科学基金对促进高校发展的重要促进作用。贯彻《条例》不仅仅是科技管理一个部门的工作,应该与相关部门协调合作,明确分工,努力作好科学基金的申请和管理工作,这样才能开创我国高校基础研究和应用基础研究工作的新局面,为自主原始创新做出更大贡献。

第三,建议基金委制定经费预算各栏目的弹性比例。应该允许不同性质依托单位和不同学科在制定经费预算时有各自的特点,按照既灵活又规范的原则,制定出有弹性不呆板僵化又不放任自流的经费预算,从而有效提高高校的经费使用效率,提升高校的科技创新能力。

第四,为基金项目申请人的解释咨询等服务工作虽未列入条例规定的依托单位的职责中,但在事实上无疑是各个高校科技管理部门义不容辞的任务,高校在这一环节要及时到位,以架好基金项目申请人与基金管理机构的沟通桥梁,保障国家自然科学基金事业的健康发展。

参 考 文 献

- [1] 徐玉娣,马新南. 规范科学基金项目经费管理,提高财政资金使用效益. 中国科学基金, 2007, 21(2): 83—84.

CHALLENGES TO THE UNIVERSITY AND COUNTERMEASURES TO THE USAGE OF NATIONAL NATURAL SCIENCE FOUNDATION ENACTMENT

Zhu Shigui Guo Biao

(Department of Science and Research of Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095)