

· 科学论坛 ·

依托单位信誉评级及其在科学基金间接费用管理中的应用研究*

肖小溪¹ 李晓轩^{1,2} 唐福杰^{3,4**} 张香平³

1. 中国科学院科技战略咨询研究院,北京 100190
2. 中国科学院大学公共政策与管理学院,北京 100049
3. 国家自然科学基金委员会 财务局,北京 100085
4. 中央财经大学会计学院,北京 100081

[摘要] 基于第250期“双清论坛”,本文总结了我国科研项目资金管理的相关实践和当前面临的主要挑战,通过借鉴信誉评级的基本原理和科研界的已有实践,研究提出了在科学基金间接费用管理中引入信誉评级的前提以及信誉评级与间接费用经费量或管理程序相关联这两种挂钩思路,为国家自然科学基金委员会从信誉评级角度推动依托单位在科学基金管理中发挥主体责任、更好地发挥科学基金间接费用的激励作用提供了研究支撑。

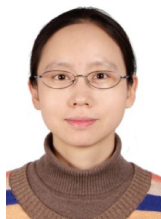
[关键词] 国家自然科学基金;间接费用;信誉评级;依托单位

政府科研项目资金管理中的一个关键问题是,如何对承担政府科研项目的机构(依托单位)在项目执行过程中所发生的成本进行合理补偿。国际上美英等国的主流做法是对基于项目执行过程中发生的各类活动进行成本核算,并且采用“间接费用”的机制来对依托单位的成本进行补偿^[1,2]。一般而言,“间接费用(Indirect Cost)”是指与具体的科研项目不存在直接支持关系,但在依托单位层面与项目的研究活动存在支持关系的成本,在一些国家(如美国)也被称为“设备与行政管理成本(Facilities and Administrative Cost, F&A cost)”。在很长一段时期内,我国依托单位从科研项目经费中按一定比例提取“管理费”,以补偿项目执行过程中发生的成本。

近年来,我国科研项目资金管理改革以“间接费用”取代“管理费”,既标志着我国科研项目资金管理已经迈入新的发展阶段,也为我国科研项目资金管理提出了新的要求。一方面,间接费用的核定方法能否反映科研工作的特点,是各国政府资助机构面临的共同难题,对于刚引入“间接费用”机制的我国政府资助机构而言更是需要深入研究的问题。另一



唐福杰 国家自然科学基金委员会财务局预算处副处长,高级工程师/高级会计师,中央财经大学博士研究生,研究方向:科研经费管理。



肖小溪 中国科学院科技战略咨询研究院创新副研究员、助理研究员,博士。研究方向:科技政策与管理。

方面,在我国特殊国情下,引入“间接费用”的初衷和本质是激励科研人员,如何平衡好“放”与“管”是我国科研项目资金管理中的特殊问题。针对这个问题,近些年“信誉评级”(或称为“信用评级”,以下同)作为提升政府科研项目资金管理效益的新机制被写入国家重要文件(如国发〔2014〕11号)。国家自然科学基金委员会(以下简称“自然科学基金委”)组织

收稿日期:2020-02-28;修回日期:2020-10-16

* 本文根据第250期“双清论坛”讨论内容整理。

** 通信作者,Email:tangfj@nsfc.gov.cn

开展了以科学基金依托单位为信誉评级对象的相关研究,对有关信誉评级的实践、方法和对策有了初步把握^[3,4]。然而,有关信誉评级在科学基金项目间接费用核定和管理当中的定位、作用,以及如何通过信誉评级更好地发挥科学基金间接费用的激励作用等关键问题仍然有待深入研讨。

在此背景下,自然科学基金委第250期“双清论坛”于2019年11月25~26日在北京召开。本次论坛由自然科学基金委财务局、计划局、政策局、科研诚信建设办公室和管理科学部共同主办,主题为“科学基金间接费用的实践与挑战——基于信誉评级的角度”。来自国家科技管理部门、财政部门、审计部门、科技智库机构和17家依托单位的30余名专家学者应邀参加了本次论坛。与会专家对科研项目间接费用的实践和挑战、信誉评级的基本原理、现有科研信誉评级的实践等问题进行了交流和讨论,并形成了在科学基金间接费用核定和管理中引入信誉评级的总体思路。

1 间接费用管理的实践与挑战

我国科技界“信誉评级”的理念是在政府科研项目间接费用改革的背景下引入。因此,在对于如何形成“信誉评级”与间接费用挂钩方式的研究中,首先应当在对比发达国家经验和我国实践的基础上,厘清我国政府科研项目间接费用核定和管理的现状与问题。当前各国政府科研项目的间接成本补偿机制主要可划分为无差异化补偿和差异化补偿两种。美国的谈判制和英国的全成本核算制是差异化补偿机制的典型代表。美国的谈判制中,项目执行单位要事先基于该单位过去一年的财务报表,按照联邦政府规定的间接费用比例计算方法,算出准备申报的间接费用比例,并且附上机构花名册、财务系统调查表、在研的联邦项目清单、人员的时间分配表等大量支撑材料^[5]。英国全成本核算制的前提是各科研项目执行机构都要进行透明化成本核定,并按照英国政府的要求每财年公开该机构的所有成本,进而计算出上一年度的间接成本比例作为当年项目预算中核算间接成本的依据^[6]。通过差异化补偿,无论是美国还是英国的实践中科研项目间接费用都体现了“补偿”和“激励”的双重功能^[7]。

相比而言,我国科研资金管理无论在理念上还是在实践上都相对滞后于科技发达国家。我国引入科研项目间接费用管理的初衷是解决人员激励问题。2013年第97期“双清论坛”为推动科学基金间

接费用管理起到了重要作用。近几年,我国政府科研项目间接费用的比例一直在不断提高,事实上也已经达到了和国际上间接费用比例相近的水平。2019年李克强总理在政府工作报告中提出了包干制的改革试点要求,进一步强化了科研团队在科研经费使用上的自主性。可见,从国家政策层面来看,有关间接费用的政策问题已经解决。但是,由于中国与国外的核算内容不同,人员激励问题仍未得到有效解决,薪资的规范和制度完善上升为主要矛盾。与此同时,自主权下放以后,依托单位的主体责任问题开始受到高度关注,信誉制度的建立也提上日程。

以自然科学基金委为例,近年来,自然科学基金委按照国家要求积极落实间接费用管理方面的相关文件要求。2015年,提出了项目经费分直接费用和间接费用,间接费用是由依托单位统一管理(财教〔2015〕15号)。2016年,按照国家的要求,上调了间接费用的比例,同时取消了绩效支出的比例限制(财科教〔2016〕19号)。2018年在《补充通知》(国科金发财〔2018〕88号)中规定对2015年之前立项的在研基金项目,可由依托单位自主决定是否列支间接费用。2019年11月,自然科学基金委对优秀青年科学基金项目、创新研究群体项目、海外及港澳台学者合作研究基金等试点更高的间接费用比例。总体上,按照国家和中央有关的规定,自然科学基金委围绕着“放管服”进行了一系列的改革,如简化报表、下放预算调整权以及间接费用核定等。但目前仍存在一定问题,如未体现依托单位信誉和管理水平、部分学科间接费用比例不足、间接费用作用模糊、激励不足、拨款次数太多、工作量大等。

总之,目前中央层面对于科研项目资金管理(尤其是间接费用)激励作用的政策障碍已经清除,但是如何使科研人员真正有获得感,是在政策落实方面面临的首要挑战。同时,科研项目资金管理中重物轻人的观念仍然没有得到彻底改观,如何通过对接费用的核定来真正体现科研人员的创造力,是我们当前面临的另一个重大难题。此外,自主权下放后依托单位的责任增大了,如何确保依托单位能够“接得住、管得好”,也是当前亟需政策研究的关键点之一。信誉评级作为科技界一种新的管理机制,为上述三大问题的解决提供了新的路径。

2 信誉评级的基本原理及对科研界的启发

开展信誉评级及其在间接费用核定与管理中的应用,需要根植于对“信誉”(或称为“信用”,以下同)

一词的本质和内涵的正确理解。“信誉”的基本理解是“建立在信任基础上,不用立即付款或担保就可获得资金、物资或服务的能力。这种能力以在约定期限内偿还的承诺为条件。”(GB/T22117—2018)简而言之,“信誉”的原始概念是“能够履行诺言而取得的信任”,且一般是发生在有借贷行为的基础上。资本市场是最早对个人或机构的“信誉”开展评价的领域,其中评价个人的信誉好坏是“信誉评分”,而评价机构的信誉好坏则是“信誉评级”。从国际上标普、惠誉和穆迪等机构开展的“信誉评级”来看,主要通过定量指标和定性的分析师委员会相结合的方法来开展信誉评级,且主要评价两个方面:能力和意愿^[8]。

“信誉评级”在资本市场的作用可概括为以下几个方面:其一,信誉等级是企业市场经济活动中的“身份证”,有助于企业了解商业伙伴和竞争对手的真实情况,有效降低企业的信息收集成本;其二,信誉等级是企业进入资本市场的“通行证”,信誉良好的企业可以提高社会知名度,扩大企业的融资范围,促进融资的成功;其三,信誉等级高的企业可以减少融资成本,而信誉等级低的企业融资成本相对更高,往往会受到监管部门次数更多、力度更大的抽查或监管。简而言之,信誉等级高的企业可以用相对少的成本从资本市场获得融资,而信誉等级低的企业则要面临更多的监管。

上述有关信誉评级的基本原理对科研领域信誉评级的借鉴主要在于两方面。其一,要根据评价目的,厘清依托单位的信誉究竟指的是什么,不应将信誉的内涵进行泛化。科研项目资助方与项目依托单位之间的契约关系(合同关系)应当成为项目依托单位信誉的基础^[9]。这种契约关系(合同关系)主要体现在国家层面以及资助方层面对依托单位职责要求的相关文件表述中,也体现在科研项目的申请书和计划书中。其二,通过信誉体系建设构建以信誉为基础的新型监管机制,用信誉为基础来监管依托单位(信誉好就可以少监管),以大幅度节约社会成本。资本市场中开展信誉评级的目的是方便那些信誉等级高的企业进行低成本融资,而不是单纯为了对信誉等级低的企业进行惩罚。科研项目资金管理引入“信誉评级”也应当重视发挥其正面激励作用,即保障信誉等级高的依托单位能够享有更宽松和更自由的环境,而不宜仅强调其对负面行为的惩戒作用。

近年来,科研领域逐渐引入信誉评级的理念和实践,积累了一定经验。以北京市科委为例,信誉评

级定位于在科委的项目、课题以及专项资助和管理中,对相关责任主体从申报、立项、实施、评价全过程的信誉进行客观的记录和评价。如将责任单位承担科委项目的信誉划分为“良好、一般和不良”三大档,其中良好信誉又分为“突出贡献”和“守信行为”两级,而不良信誉又分为“组织实施过失”和“严重失信行为”两级。在结果应用方面,一是不良信誉的单位和个人不能承担科委的项目,二是结题后信誉不良的单位和个人不能继续使用结余经费。

3 信誉评级在科学基金间接费用核定和管理中的应用

3.1 前提条件

此次双清论坛明确:由于缺乏隶属关系和法律依据,且具体的科研工作在我国现有的资助体系下难以区分资助来源,因此,对依托单位的整体信誉进行评价应当由国家层面统一操作,自然科学基金委作为资助机构之一适宜对依托单位组织管理科学基金项目情况进行评价。自然科学基金委在开展相关工作时,应明确信誉评级的内容是依托单位组织管理科学基金项目中的信誉(在具体操作中既可以是依据一套评级指标进行综合评价,也可以是以负面清单的方式来防范重大违规行为^[10]),以防止信誉评价指标的泛化和评价目标的偏离。

同时,此次双清论坛重申,科学基金管理中引入信誉评级的作用在于推动依托单位的主体责任,应重点处理好政事关系、放管关系、权责关系。从信誉评级的基本理论和方法出发,结合科学基金管理的实际,可能存在多种不同的信誉评级方案:例如黑名单制,即主要针对准确认定性质恶劣的负面信息进行记录,只记录负面的情况,正面的情况不去比较;再如多指标的加权综合,即采集多方面的综合信息,并根据加权形成结果;此外还可基于规则进行定级,针对于信誉行为设置需要满足的不同条件。但是,无论是采用哪种信誉评级方案,信誉评级及其与间接费用核定相挂钩势必在科技界产生广泛的影响,应在实操之前继续深入开展“谁来评?”“评什么?”“怎么评?”“评价周期多长?”“评价结果如何管理和使用?”等问题的研究。

3.2 间接费用与信誉评级挂钩的两种思路

本次双清论坛研究形成了信誉评级与科学基金间接费用核定挂钩的两种可能思路:一是根据依托单位信誉等级将核定的间接费用总量进行一定程度

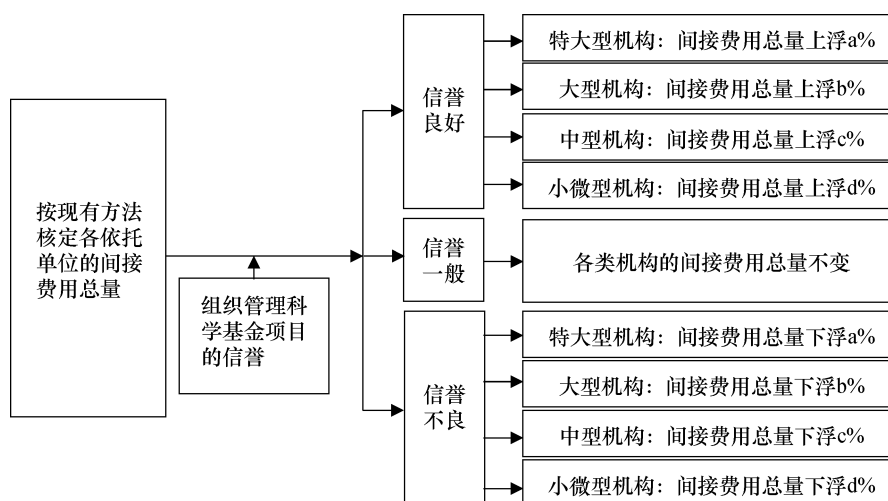


图1 信誉评级与间接费用总量相关联

的调增或者调减；二是根据依托单位信誉等级对间接费用的管理政策进行一定调整，如对信誉良好的依托单位可以简化拨付次数、减少抽查次数，而对信誉不良的依托单位则应当增加监督检查的次数和要求等。

思路1: 信誉评级与间接费用经费量相关联

这种思路是指按照自然科学基金委现有的间接费用核定方法核定每一个依托单位当年的间接费用总量，然后根据依托单位组织管理科学基金项目的信誉等级（如优秀、合格、不合格），对原核定的间接费用总量进行一定的上浮或者下浮。这种关联方式与绩效评价的理念类似，即根据评价结果调整被评价机构的资金量。考虑到依托单位间接费用的体量差异性较大，可事先根据依托单位承担科学基金项目的规模（如按照年度获批项目数量或者项目经费量）进行分组，然后对各组设定不同的上浮或下浮比例。

思路2: 信誉评级与间接费用的管理程序相关联

这种思路是从信誉评级相对成熟的领域（如资本市场）借鉴而来。开展信誉评级应立足于“信誉”概念的本质，即“信誉良好”表征值得信任，而“信誉不良”则表征需要加强管理。从该本质出发，信誉评级与间接费用挂钩的一个重要思路是从管理政策上突出间接费用管理与依托单位信誉等级的挂钩（而不是间接费用的经费量上进行挂钩）。在科研领域，尽管当前国家层面连续出台多项政策措施，意在使科研人员在科研资金使用中有更大的自主权，但是，目前来看科研人员的获得感并不高。因此，通过信

誉评级的引入，不仅要发挥对信誉等级低的主体的惩戒作用，更要发挥对信誉等级高的主体的激励作用。这种激励作用不仅体现在间接费用总量上的变化，更是要体现在管理程序上的变化，使得信誉等级高的依托单位及其科研人员能够在资金使用和调配方面享有更大的自主权和自由度。具体来看，一些可以考虑的措施包括：对于信誉等级高的主体，可以简化间接费用的拨款流程，一次性拨付该依托单位所承担基金项目的间接费用（而不是按年度平均拨付），也可以优先试点包干制，简化预算管理，简化过程财务检查，简化财务验收等（见表1）。

4 讨论及结语

政府引入科研项目资助模式之后，间接费用成为激励项目依托单位管好用好科研经费并影响其长期可持续发展的重要因素。国际上科技界关注间接费用主要是从机构可持续发展的角度，如英国 FEC 改革之前由于间接费用得不到合理补偿，导致承担项目数量越多、金额越大的机构，公共资源被挤占的情况就越严重，机构可持续发展所受到的影响就越

表1 与信誉评级相关联的政策工具包

信誉评级结果	可选择的政策工具包
信誉良好	简化(直接费用和间接费用)拨款程序;简化预算要求;简化过程性财务检查;简化财务验收;优先试点包干制等
信誉一般	维持现有的管理要求和流程
信誉不良	延缓间接费用的拨款;加强过程性审计或财务检查;加强预算调整的审批;强化财务验收要求等

大^[11]。我国科研机构 and 大学的国有性质保障了其基本运营经费主体上来自于财政拨款,不完全依赖于科研项目的间接费用。另一方面,近四十年来我国科研人员的激励问题一直是科技体制改革的核心问题。在这种特殊的国情下,我国科研项目的间接费用不仅是机构公共成本的补偿来源,更是成为解决人员激励问题的重要来源。

通过本次双清论坛,与会专家畅所欲言、各抒己见,分别就有关科学基金间接费用管理以及依托单位信誉评级在间接费用核定和管理中的应用等两方面形成了共识,为后续自然科学基金委相关政策的制定奠定了基础。总的来看,目前中央政策层面已经陆续出台了间接费用管理的多个政策文件,扫除了原来在人员费、绩效等方面的政策障碍。但是,如何落实“最后一公里”,使科研人员真正体会到获得感,关键是依托单位自主性的担当与认可。国家层面对依托单位进行统一的信誉监管,或者是以自然科学基金委为代表的科技部门对依托单位承担和管理本部门科研项目的情况开展评价,建立依托单位管理本部门科研项目的负面清单制度,将间接费用核定管理与依托单位信誉等级进行挂钩,可作为推动依托单位责任担当的一种手段。

参 考 文 献

- [1] GAO. University research: policies for the reimbursement of indirect cost need to be updated. (2010-09-01)/[2020-02-28]. <https://www.gao.gov/new.items/d10937.pdf>.
- [2] GAO. NIH should access the impact of growth in indirect cost on its mission. (2013-10-31)/[2020-02-28]. <https://www.gao.gov/assets/660/658087.pdf>.
- [3] 肖小溪, 李晓轩, 彭杰, 等. 科学基金依托单位信用评级的方法研究. 中国科学基金, 2018, 32(2): 183—187.
- [4] 吴勇, 朱卫东, 刘卫, 等. 国家自然科学基金依托单位信用评价体系研究. 中国科学基金, 2019, 33(2): 154—161.
- [5] NSF. Indirect Cost Rate Proposal Submission Procedures. (2017-12-01)/[2020-02-28]. <https://www.nsf.gov/bfa/dias/caar/docs/idcsubmissions.pdf>.
- [6] 李晓轩, 阿儒涵, 肖小溪. 英国科研项目全经济成本核算改革及其启示. 中国科学院院刊, 2010, 25(2): 186—190.
- [7] 阿儒涵, 代涛, 李铭禄, 等. 科研项目间接费用补偿的激励作用研究. 科学学研究, 2015, (6): 83—88.
- [8] 吴晶妹. 三维信用论. 北京: 当代中国出版社, 2013: 2—25.
- [9] 肖小溪, 李晓轩. 科研项目承担单位信用内涵及形成机理研究. 科学学研究, 2018, 36(9): 1632—1636.
- [10] 高健, 徐耀玲. 中央财政科研项目经费使用单位信用评价研究. 中国科技论坛, 2018, (2): 23—29.
- [11] HEFCE. How HEFCE takes account of full economic costs in the funding we distribute for higher education (2005-07-01)/[2020-02-28]. <https://www.trac.ac.uk/wp-content/uploads/2018/07/tracfec.pdf>.

Unit Credit Rating and Its Application in the Management of Indirect Costs in NSFC

Xiao Xiaoxi¹ Li Xiaoxuan^{1,2} Tang Fujie^{3,4*} Zhang Xiangping³

1. Institutes of Science and Development, CAS, Beijing 100190

2. School of Public Policy and Management, UCAS, Beijing 100049

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

4. School of Accountancy, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081

Abstract One of the key problems in the funding management of government scientific research projects is how to make reasonable compensation for the costs incurred by the institutions undertaking government scientific research projects. This article summarized relevant practice and main challenges in funding management of scientific research projects in China, as discussed on the 250th Shuangqing forum. Based on this, by referring to the basic principle of credit rating and the existing relative practice in scientific research community, the premise of introducing credit rating into the indirect costs management of NSFC were put forward. Then two policy ideas from the perspective of total amount of indirect costs, and the perspective of management procedures, respectively, were formed to make the correlation between credit rating and indirect costs. These results provide research support to promote the organizations implementing NSFC projects to play better roles in NSFC projects management, and also for NSFC to encourage these organizations by playing the incentive role of indirect costs.

Keywords National Natural Science Foundation; indirect costs; credit rating; research units

(责任编辑 张强)

* Corresponding Author, Email: tangfj@nscf.gov.cn