

高校科技创新中科研经费

『放管服』

改革对策研究

陈丰 许敏◎著

GAOXIAO KEJI CHUANGXINZHONG KEYAN

JINGFEI FANGGUANFU GAIGE DUICE YANJIU



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

高校科技创新中科研经费

『放管服』

改革对策研究

陈丰 王敬 著

GAOXIAO KEJI CHUANGXINZHONG KEYAN
JINGFEI FANGGUANFU GAIGE DUICE YANJIU



经济管理出版社

WUJIANGJINGJIGUANLILIAOCHUBANSHE

图书在版编目 (CIP) 数据

高校科技创新中科研经费“放管服”改革对策研究/陈丰, 许敏著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5096-6117-8

I. ①高… II. ①陈… ②许… III. ①高等学校—科技经费—财政改革—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 246403 号

组稿编辑: 高 娅

责任编辑: 高 娅

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm / 16

印 张: 11.25

字 数: 160 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-6117-8

定 价: 48.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

党的十九大报告中明确提出“要加快一流大学、一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”。自 2016 年政府工作报告中首次提出“放管服”改革概念以来，国家在多领域实施“放管服”改革，旨在转变政府职能，深化经济体制改革与行政体制改革。高校是科技第一生产力与人才第一资源的结合点，承载着人才培养、科技创新、服务社会和文化遗产的重要任务。在国家科技创新的大环境中，高校科技创新是不可缺少的重要一环。随着国家科研经费投入不断扩大，科研项目规模不断增加，高校科研经费“放管服”改革如何与高校科技创新发展稳步对接成为迫切需要解决的问题。

计划财务部是学校财务管理与服务的职能部门，负责学校财务管理和会计核算、财务收支预算及决算、科学配置财务资源等工作。计划财务部 2016 年获得“财务治理与创新研究基地（SJKD006）”，主要开展高校财务治理与财会改革的研究，推进计划财务部建设学习型组织，致力于提升学校财务管理水平，培养一批既懂理论又懂业务的财会队伍。本书是该基地团队 2017 年度江苏省政策引导类计划（软科学研究）项目“高校科技创新中科研经费‘放管服’改革对策研究”和江苏省高校哲学社会科学财务管理专项“高校科研经费‘放管服’改革对策研究”的主要研究成果。该研究成果综合运用大学治理理论、内部控制理论、新制度经济学理论等相关学科理论知识，以高校尤其是南京工业大学为重点研究对象，以近年

来我国实施自上而下的“放管服”改革为背景，探讨我国高等院校科技创新和科研经费改革路径与方法。本书探索科研经费管理高校主体自主权的范畴，探讨科研人员“活劳动”的消耗和补偿，有助于进一步丰富大学治理理论，同时为高校制定相关科研经费管理政策提供理论依据。本书研究落脚点为科研经费“放管服”对策及具体措施，可以有效激励科研人员的积极性和创造性。相关研究成果具有“普适性”，可以在高校范围内推广应用。

计划财务部及其所属基地在理论层面勇于拓展，紧密对接国家创新驱动战略，实践层面积积极探索制定南京工业大学科研经费“放管服”相关的制度和科研财务助理等相关的配套措施，希望他们继续努力，为南京工业大学科研经费管理改革做出更大的贡献。

乔旭

2018年9月

前言

P R E F A C E

2016年5月，习近平总书记在全国科技创新大会上强调，“要着力改革和创新科研经费使用和管理方式，让经费为人的创造性活动服务，而不能让人的创造性活动为经费服务”。2016年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，从科研项目资金角度提出落实“放管服”结合，促成充满活力的科技管理与运行机制，以此深化改革，从而更好地刺激科研工作者的积极性。在国家科技创新的大环境中，高校科技创新是不可缺少的重要一环。随着国家科研经费投入的不断扩大，科研项目规模不断增加，高校科研经费“放管服”改革如何与高校科技创新发展稳步对接成为迫切需要解决的问题。

本书首先运用文献研究法，收集近年来国内外高等院校科技创新相关文献，从科研人才培养、产学研合作、科研管理、科技创新能力评价四方面总结高校科技创新研究现状，并对科研经费“放管服”改革在高等院校科技创新中的应用研究进行综述。

其次，对高校科技创新中科研经费“放管服”改革现状与难点进行理论分析。第一，分析高校科技创新发展现状，探寻现有改革过程中的发展难点。第二，总结高校科技创新中科研经费“放管服”的改革政策依据，通过分析科技创新“放管服”政策与高校“放管服”改革政策提炼出高校科研经费“放管服”的改革内涵。第三，从制度配套与风险防控视角分析

高校科研经费“放管服”的改革难点。结果表明，现阶段高校科技创新发展过程在人才培养与管理、产学研合作、科研管理与科技创新评价方面均存在不足之处。同时，高校科技创新“放管服”改革过程存在权责界定困难、项目需注重合规管理、经费自主权措施配套、过程监管有待改善等改革难点。

再次，运用博弈论分析方法，分别建立高校与政府间基于委托—代理关系的动态博弈模型及高校与科研工作者间关于科研自主权下放与管理的演化博弈模型。尝试通过博弈模型的均衡分析，找到自主权平稳下放的解决对策，提出相关对策建议。结果表明，为实现科技创新自主权稳步下放的实施策略，为政府部门采取适当的奖惩机制、有效的监管体系，高校应建立完善的评价与激励机制。在此基础上，本书以南京某高校为例介绍目前高校科研经费“放管服”改革的具体举措与成效。

最后，通过总结前文研究主要结论，本书结合高校简政放权与科技创新“放管服”政策，从科研经费“放管服”改革视角对高校科技创新中存在的问题提出改革的对策建议。从“放管服”改革角度对政府部门与高校提出有针对性与可操作性的对策，并对科研人员给出对接“放管服”改革建议，进一步释放我国高校科技创新活力。

本书是2017年江苏省政策引导类计划（软科学研究）项目“高校科技创新中科研经费‘放管服’改革对策研究”和江苏省高校哲学社会科学财务管理专项“高校科研经费‘放管服’改革对策研究”的主要研究成果。

陈 丰 许 敏

2018年8月

目 录

C O N T E N T S

第一章

绪 论

- 3 | 第一节 研究背景及意义
- 5 | 第二节 研究思路及内容
- 8 | 第三节 研究难点与创新点

第二章

文献综述

- 13 | 第一节 高校科技创新研究现状
- 21 | 第二节 “放管服”改革在高校中的应用研究现状
- 22 | 第三节 高校科研经费管理的现状与问题

第三章

相关理论基础

- 31 | 第一节 大学治理理论
- 32 | 第二节 内部控制理论
- 34 | 第三节 新制度经济学理论

第四章

高校科技创新中科研经费“放管服”改革现状与难点分析

- 39 第一节 高校科技创新发展现状分析
- 42 第二节 高校科技创新“放管服”改革政策分析
- 49 第三节 高校科技创新“放管服”改革难点剖析
- 53 第四节 高校科研经费管理存在的问题与原因分析
- 55 第五节 本章小结

第五章

高校科技创新中科研经费“放管服”改革博弈分析

- 59 第一节 高校与政府部门之间博弈关系
- 63 第二节 高校与科研人员之间博弈关系
- 68 第三节 本章小结

第六章

高校科技创新中科研经费“放管服”改革实施案例研究

- 71 第一节 高校科研经费“放管服”政策解读
- 73 第二节 南京某高校科研经费“放管服”改革举措

第七章

高校科技创新中科研经费“放管服”改革实施对策

- 77 第一节 政府部门科技创新“放管服”实施对策
- 79 第二节 高校科研经费“放管服”实施对策与建议
- 86 第三节 “放管服”改革中科研人员对接建议

第八章 结论与展望

- | | |
|----|------------|
| 91 | 第一节 主要结论 |
| 92 | 第二节 未来研究方向 |

附 录

- | | |
|-----|---------------------|
| 95 | 附录一 前期研究成果汇编 |
| 108 | 附录二 科研经费“放管服”改革政策汇编 |
| 161 | 参考文献 |

第一章

绪 论

第一节

研究背景及意义

一、研究背景

创新是引领发展的第一动力，其中科技创新是创新的核心。我国始终坚持走在发展中国家特有的科技创新之路中，坚定自身特有的发展改革之路。随着中共十九大的顺利召开，习近平总书记在十九大工作报告中明确提出，“要加快一流大学、一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”。2016年全国科技创新大会上，科技部部长万钢强调，我们要着重培养工匠精神，促进创新创业。中共十七大报告中明确提出建设创新型国家的发展战略。2012年11月8日召开的中共十八大在报告中将科技创新纳入“创新驱动发展战略”，将科技创新置于国家发展中的核心位置，提升经济社会中科技创新能力的重要地位。2016年5月30日，在北京召开的全国科技创新大会上，习近平主席提出的我国科技产业发展要求为：截至2020年，我国跻身创新型国家行列；截至2030年，我国名列创新型国家榜首；截至2049年，我国成为世界科技强国。这一系列讲话表明我国正稳步迈入科技创新发展的新征程，在我国新的历史进程中，正逐步实现世界科技强国的战略目标。

高等学校、科研院所作为科技创新的重要机构，其R&D投入与产出是促进科技进步和加强基础理论与应用研究的主要力量。根据2017年《中国统计年鉴》显示，2012~2016年，高等学校R&D经费支出呈稳步上升态势，2016年国家用于高校R&D投入的经费达到1072.2万元，比上年增加了73.6万元，增幅为7.37%（见表1-1）。其来源政府资金与企业资金分别有不同程度的增加。随着科研经费的逐年增多，各高校所申请的R&D项目（课题）数也稳步提升，2016年比上年课题数增加5万件。由此可见，高校科研作为实现国家创新驱动发展战略的重要环节与中坚力量，其科研经费规模在不断地扩张。

表 1-1 中国 2012~2016 年高校研发投入相关数据

年份	2012	2013	2014	2015	2016
R&D 经费支出 (万元)	780.6	856.7	898.1	998.6	1072.2
政府资金 (万元)	474.1	516.9	536.5	637.3	687.8
企业资金 (万元)	260.5	289.3	302.7	301.0	310.5
R&D 项目 (课题) 数 (件)	657027	711010	766731	841520	894279

在国家创新驱动发展战略稳步实施的当下，国家进一步提出政府简政放权的改革措施，加快政府职能转变，为促进国家科技创新、经济持续腾飞等一系列战略目标提供更为有力的保障。早在 2013 年，国家关于政府职能转变的改革就已提上日程。2016 年 5 月 9 日，李克强总理在《政府工作报告》中首次提出“放管服”概念，即持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。2016 年 5 月 23 日，国务院印发《2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》，强调紧紧扭住转变政府职能的这个“牛鼻子”，将简政放权、放管结合、优化服务改革向更大的规模、更深的层次推进。2016 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，从科研项目资金角度提出落实“放管服”结合，促成充满活力的科技管理与运行机制，以此深化改革，从而更好地刺激科研工作者的积极性。2016 年 8 月，江苏省政府印发了《省政府关于加快推进产业科技创新中心和创新型省份建设若干政策措施的通知》，在大力推进简政放权的基础上加快推进产业科技创新中心和创新省份建设。2017 年上半年，国务院共召开了 18 次常务会议，研究部署各方面工作，其中一个要点，就是狠抓“放管服”改革。

二、研究意义

高校结合了科技第一生产力与人才第一资源，承载着人才培养、科技创新、服务社会和文化遗产的重要任务。在国家科技创新的大环境中，高等院校科技创新是不可缺少的重要一环。在国家大力实施创新驱动发展战

略与提出简政放权、放管结合、优化服务的重要指示中，中央高校、科研院所也纷纷响应，提出一系列应对政策。但从2017年2月财政部、科技部对中央高校、科研院所现场督察情况来看，政策落实情况不一，部分高校对政策研究不到位，不敢提政策；部分高校自主权落实不到位，仍寄希望于国家统一管理出细则；部分高校出现畏难情绪，不按规定对科研经费管理进行细化规定。从高校科研管理的现状总体来看，许多高校仍在观望，“放管服”政策的落实并不理想。

本书以近年来提出的“放管服”改革为主要研究视角，将“放管服”改革在政府职能转变与高校治理过程中的改革措施与现实意义，引入高校科技创新领域。对改革实施以来国家与江苏省科技创新政策进行梳理，从“放管服”角度进行解读与深入分析。运用文献分析、理论分析与博弈分析、案例分析等方法分析科技创新领域科研经费“放管服”改革制约因素，探寻科研经费改革重难点，寻找解决路径。最终对高校科技创新过程中存在的问题用“放管服”的视角尝试提出解决对策，针对国家提出的“放管服”政策在高校科技创新实施执行过程中存在的问题提出改进意见，帮助高校在科技创新效率提升过程中更好、更有效地实践“放管服”政策，最终使自身受益，提升科技创新效率，方便服务与管理。

第二节

研究思路及内容

一、研究思路及方法

（一）研究思路

本书以大学治理理论、内部控制理论、制度经济学理论等为理论基础，以近年来我国实施自上而下的“放管服”改革为背景，探讨我国高等院校科技创新改革路径与方法。主要分为五个研究部分：第一部分为文献总结与综述，主要收集与归纳近年来国内外关于高等院校科技创新的研究

文献，总结前人研究中提出的高校科技创新现状与问题。同时，收集高校“放管服”改革的相关文献，寻找本书的研究思路与研究内容。第二部分为理论研究，通过文献梳理和理论推演，发现科研经费“放管服”改革政策依据，厘清“放管服”改革实施以来国家科技创新政策变迁脉络，挖掘高校科研经费“放管服”的改革内涵。第三部分为博弈研究，通过总结前两部分归纳的高校科技创新中科研经费“放管服”的改革现状与问题，运用博弈分析找到政府、高校与科研人员改革路径。第四部分为案例研究，以南京某高校科研经费“放管服”改革的具体措施和成效为例，为高校科研经费“放管服”改革对策提供思路。第五部分为对策研究，通过总结前三部分的主要结论，结合高校简政放权与科研经费“放管服”政策，从政府、高校与科研人员视角对高校科技创新中存在的问题提出对策建议。主要技术路线如图 1-1 所示。

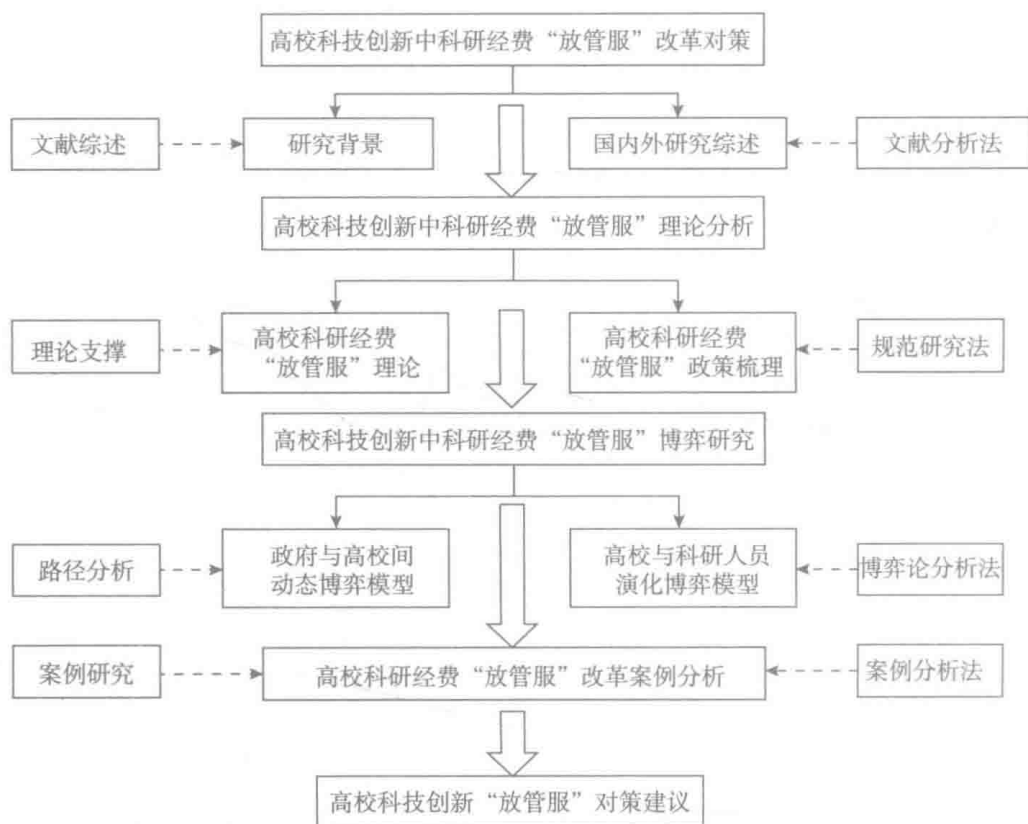


图 1-1 技术路线

（二）研究方法

本书主要探讨高校科技创新“放管服”改革路径与对策，主要用到的研究方法为文献分析法、规范研究法、博弈论分析法和案例分析法。

（1）文献分析法：本书通过收集查阅近年来国内外高等院校科技创新相关文献，总结提炼我国高校科技创新的研究现状与问题，归纳学者提出的解决对策。同时，对高校简政放权和科技创新“放管服”改革政策进行归纳梳理与解读。最后，分析我国学者关于高校“放管服”改革的相关文献。

（2）规范研究法：本书采用规范研究进行理论探索和政策研究，通过文献调查收集与高校科技创新相关的国内外研究现状，提出研究思路。通过理论分析确定研究基础，并由此进行高校科技创新的“放管服”对策研究和相关政策制度设计。因此，规范研究为本书的主要研究方法，贯穿研究始终。

（3）博弈论分析法：本书运用博弈论分析方法，分别建立高校与政府及高校与科研工作者之间的博弈模型。尝试通过博弈模型的均衡分析，从政府、高校与科研人员视角对高校科技创新中存在的问题提出对策建议。

（4）案例分析法：本书运用案例研究法，以南京某高校科研经费“放管服”具体改革措施和成效为例，为高校科研经费“放管服”改革对策提供思路。

二、研究内容

本书以大学治理理论、内部控制理论、制度经济学理论等为理论基础，以近年来提出的“放管服”改革为主要研究视角，将其引入高校科技创新领域。纵向探讨“放管服”改革在政府职能转变与高校治理过程中的改革现状与现实意义，通过文献分析、规范研究、博弈论分析和案例分析得出我国高等院校科研经费改革路径与方法。主要内容如下：

第一章主要介绍本书的研究背景与研究意义。分析了我国科技创新事业不断发展，“放管服”改革稳步进行的时代背景。提出了本书研究的现