

受能力、支付意愿和税收制度等,可以不作具体规定,也可以借鉴城镇职工基本医保单位和个人筹资分担比例,将政府和农民筹资比例大体拟订在1:1和2:1之间。

(四)不同筹资主体实行定比差额筹资的难度和条件成熟度不一致,应区别对待、分步实施。政府补助的联动指标——财政收入,完全具备了定比差额筹资的条件。上年度财政收入数据准确、可靠,本年度初即可获得。而农民个人缴费的联动指标——农民人均纯收入,部分具备了定比差额筹资的条件。农民人均纯收入测算复杂、准确性差,本年度初可获得县(市、区)域内乃至乡镇范围内农民人均纯收入的数据,但具体到每一个行政村,特别是每一个家庭的人均纯收入还有较大难度。因此应按照先易后难、成熟先行,先大后小、由粗到细,先地区后家庭、逐步化小定比筹资单位的原则,有计划、分主体、分层次地实现由统一额筹资向定比差额筹资方式的转变。

(五)新农合筹资原则宜由“以收定支”适时转向“以收定支兼顾以支定筹”。以收定支原则是基于政府、农民实际负担能力有限这个基本国情出发作出的,容易导致基金与需求之间的脱节。一般认为,筹资额的测算最好遵循以支定筹原则,根据医疗费用需求测算年人均筹资额。有研究证明,补偿比应确定在20%—80%的范围内。按照济南市2012年农民个人缴费占农民人均纯收入的2%计算(财政补助数额不变),人均筹资总额将达到475元,当年人均医疗费用总额为633.80元,测算的实际补偿比将达到75%,接近理想的80%保障水平。作为一项基本医疗保险制度,新农合筹资应实行“以收定支兼顾以支定筹”原则,建立起既与经济社会发展水平相适应,又与医疗费用动态变化相适应的正常筹资机制。

(六)强制参加代替自愿参加原则是实现新农合定比差额增长的必要条件。社会保险具有普遍性、强制性、互济性、福利性、补偿性和储蓄性等属性,其中强制性是其基本特征。作为社会保险重要组成部分的新农合必然具有上述这样一些属性。因此,必须克服“不患贫而患不均”的平均主义思想和统一额增长的惯性,通过强制参合,实现新农合筹资定比差额自然增长。对于确实无能力参合的农民家庭,通过医疗救助途径解决。^[8]

(作者单位:山东省济南市卫生局 济南市财政局 山东大学)

责任编辑 李永佩

科研课题经费管理制度的重大创新

贾春岩 李清明 栗云静

2009年9月以来,财政部会同科技部等部门联合制定下发了《民口科技重大专项资金管理暂行办法》、《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》和《关于民口科技重大专项项目(课题)预算调整规定的补充通知》(上述3个文件以下简称《通知2009-2012》)。文件是针对科研课题经费管理而制定的,是科研课题经费管理制度的重大创新,对调动广大科研人员和课题承担单位的积极性、规范经费管理、促进科研经费的有效使用将发挥重大的作用。《通知2009-2012》的创新主要有以下几点:

1. 开设“绩效支出”,极大地调动了科研人员的积极性。在《通知2009-2012》印发前,参加课题研究的在职科研人员都不能从本课题经费中领取任何报酬和费用,也没有相应的支出科目,课题经费中涉及人员经费的科目仅有劳务费和专家咨询费。这在一定程度上挫伤了科研人员的积极性。《通知2009-2012》开设了“绩效支出”,绩效总额按不超过课题直接费用扣除设备购置费后的5%核定。并规定绩效津贴的发放应在对科研工作绩效考核的基础上,结合科研实绩,由所在单位根据国家有关规定统筹安排。这是科研经费管理制度的重大创新和突破,是对科研劳动价值的尊重。

2. 大幅度提高科研成本补偿比例,充分调动课题承担单位的积极性。《通知2009-2012》发布前,对课题承担单位科研成本的补偿是通过提取管理费的形式实现的。按照规定,预算总额1000万元的课题核定的管理费仅为38万元,如此规模的课题使用消耗的水、电、房屋、仪器设备的折旧以及众多管理部门的费用远远超过38万元,以这个小数目补偿实乃杯水车薪,其执行的结果是科研实力越强的高校和科研院所,申请到的课题越多,科研成本亏损越大。《通知2009-2012》变“管理费”为“间接费用”科目,虽然开支内容相同,但核定比例却有了大幅度提升。其中民口科技重大专项课题是直接费用扣除设备购置费和基本建设费后金额的13%。仍以预算为1000万元的课题为例,假设设备购置费和基本建设费为300万元(一般均低于此数),该课题核定的间接费用为91万元,是以前政策计算结果的2.4倍。国家科技计划课题和公益性行业课题是按直接费用扣除设备购置费后的金额,采用分段超额累退比例法核定。仍以预算为1000万元的课题为例,其设备购置费假定200万元(一般低于此数),其间接费应核定为139万元(扣除设备购置费



后为800万元,其中500万按20%核定,余下的300万按13%核定),是以前政策计算结果的3.66倍。这一重大调整在制度层面确立了间接成本的补偿机制,加大了对课题承担单位的补偿力度,减轻了间接成本的负担压力,受到了众多课题单位的欢迎,也极大地调动了科研单位申报、争取、承揽科研课题的积极性。

3. 严格控制设备购置及其预算调整,充分利用现有设备资源共享。《通知2009-2012》对设备购置和预算调整进行严格控制。首先进入课题预算的设备购置绝对不能是通用共用设备和常规办公设备;其次对课题专用设备的审核也异常严格,不仅审核本单位是否有该设备且是否能使用,还要审核本系统内单位或本地区友邻单位是否有该设备,凡有的均不予安排预算。设备费预算的调整,包括变更设备名称、数量,增加预算额度,都必须由课题承担单位逐级申报到财政部审批。课题结题后的审计、验收阶段要按课题批复预算所列设备包括自筹经费预算所列设备,同实际购置设备逐一细致核对,凡与预算不符的均不能列进课题经费支付,属于财政资金购置的,纳入净结余上缴财政,属于自

筹资金的从自筹资金到位金额中剔除。《通知2009-2012》的这些规定不仅节约了大量科研经费,使现有设备充分发挥了使用效能,还在一定范围内开启了资源共享的通道,从制度层面上扭转了设备重复购置、使用率低下的状况。

4. 放开材料费等5个科目的预算调整,尊重科研自身规律。《通知2009-2012》规定直接费用中的材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、其他费用预算如需调整,课题组和课题负责人根据实施过程中科研活动的实际需要提出申请,由课题承担单位审批,科技部或相关主管部门在中期财务检查或财务验收时予以确认。此举改变了过去关于自行调整“不超过本科目预算10%,且调整金额不超过5万元”的规定。这个重大调整是对科研自身规律的尊重。因为在课题研究中情况是不断变化的,原有的研究思路和技术路线变更是正常的,原预算安排的材料品种、数量增减变化,测试化验加工的品目、内容、承担单位、次数、单价变更,燃料动力消耗,出版文献及知识产权申报的变动,市场物价的波动等因素,都会造成科目预算的增减。

预算调整权限的下放,调整程序的简化,增加了课题单位和课题组的灵活性,扩大了资金使用的自主权,提高了资金使用效率,加快了课题研究的进程。

5. 明确规定差旅费等5个科目不得调增,严控预算支出方向。《通知2009-2012》规定:项目直接费用中差旅费、会议费、国际合作与交流费、劳务费、专家咨询费预算不得调增,如需调减,应用于项目其他方面支出。这一规定旨在严控经费支出走向,确保课题资金用到科研活动中。因为差旅费、会议费、劳务费、专家咨询费的支出对课题单位来说具有较大灵活性,且与科研课题的相关性程度不易考究,而国际合作与交流费是“三公经费”的重要组成部分,备受社会公众和新闻媒体关注。因此,《通知2009-2012》的新政策,为把握科研经费支出的正确方向、堵塞漏洞、维护财务纪律提供了制度保障。

6. 明确经费拨付时间,确保课题进度。课题经费拨付时间晚过去是常见问题,有的课题启动一两年后国家财政资金才到位。课题单位为保证科研课题能够按预定计划执行,不得不从自有资金或其他课题资金中拆借垫支。《通知2009-2012》规定,财政部及时审核并通过部门预算下达课题经费预算。科技部、相关主管部门应按照财政国库管理有关规定及时支付资金,财政部正式批复部门预算前可以从1月1日起按“二上”预算数的1/4支付资金,4月底拨付当年全部专项资金。这一规定既明确了课题资金的拨付时间,又对各主管部门提出了要求,使科研经费能及时拨到项目承担单位开立的特设账户上,缩短了拨付时间,减轻了课题单位垫付资金的压力,为科研课题能够按计划平稳健康地进行提供了保障。

(作者单位:中国医学科学院北京协和医学院)

责任编辑 廖朝明