

高校科研经费使用负面清单的执行异化与系统治理研究

冯 婷

中兴华会计师事务所（特殊普通合伙）天津分所，天津 300350

[摘要]本研究聚焦于高校科研经费使用负面清单制度在实践当中所产生的执行异化状况及其系统治理的途径,通过文献分析和实证研究,发现高校科研经费负面清单执行过程中存在形式主义、监督机制不完备、专款非专用等异化现象,这些现象的根源在于制度设计动态适配不足、执行主体利益冲突、监管手段滞后以及科研评价体系不完善等多维度因素。2025 年《国家重点研发计划资金管理办法》落地后,包干制与负面清单协同管理模式在部分高校试点中显现成效,但也面临动态适配不足等挑战。研究结果显示,需构建以“自主权-责任制”平衡为核心的系统治理架构:完善清单动态调整机制、强化分类监管、优化协同监督体系、创新评价激励制度,并培育科研诚信文化。本研究为高校科研经费改革深化、资金使用效益提升及创新驱动发展提供理论参考与实践指引。

[关键词]高校科研经费;负面清单;执行异化;系统治理;自主权-责任制

DOI: 10.33142/mem.v6i6.18476

中图分类号: D630.1

文献标识码: A

Research on the Implementation Alienation and Systematic Governance of Negative List for the Use of Research Funds in Universities

FENG Ting

Tianjin Branch of Zhongxinghua Certified Public Accountants LLP, Tianjin, 300350, China

Abstract: This study focuses on the implementation alienation of the negative list system for the use of scientific research funds in universities in practice and the ways to govern it systematically. Through literature analysis and empirical research, it is found that there are alienation phenomena such as formalism, incomplete supervision mechanisms, and non use of special funds in the implementation process of the negative list system for scientific research funds in universities. The root causes of these phenomena are multidimensional factors such as insufficient dynamic adaptation of institutional design, conflicts of interest among implementing subjects, lagging regulatory measures, and imperfect scientific research evaluation systems. After the implementation of the "Management Measures for National Key Research and Development Program Funds" in 2025, the collaborative management mode of the lump sum system and negative list has shown effectiveness in some universities' pilot projects, but it also faces challenges such as insufficient dynamic adaptation. The research results show that a system governance architecture with a balance of "autonomy - responsibility system" as the core needs to be constructed: improving the dynamic adjustment mechanism of the list, strengthening classified supervision, optimizing the collaborative supervision system, innovating the evaluation and incentive system, and cultivating a culture of scientific research integrity. This study provides theoretical reference and practical guidance for deepening the reform of research funding in universities, improving the efficiency of fund utilization, and promoting innovation driven development.

Keywords: university research funding; negative list; execution alienation; system governance; autonomy - responsibility system

引言

科研经费作为科技创新的“血液”，是支撑国家科技事业发展、提升核心竞争力的重要物质保障。随着国家创新驱动发展战略不断深入推进，科研经费投入持续增多，2024 年全国高等学校科研经费当年投入 3502 亿元，内部支出 3024 亿元。为规范科研经费使用，筑牢合规防线，国家及各部委先后出台一系列法律法规和管理制度，构建了以“负面清单”为核心的约束体系，在此基础上，科技部、财政部联合制定《国家重点研发计划资金管理办法》等专项文件，进一步细化禁止性规定，明确列出十大类违规行为，为经费使用划定了清晰边界。令人深思的是，在制度不断完善、监管持续强化的背景下，科研经费违规问

题仍屡禁不止，违规手法虽不复杂，却屡屡奏效，暴露出监管实践中的深层矛盾，政策预期效果被弱化，科研人员创新积极性受到影响，因此从治理学视角深入探讨负面清单在执行过程中出现的新问题及其对策，具有显著的理论价值和实践意义。

1 高校科研经费负面清单执行的异化现象分析

1.1 负面清单制度的理论基础与政策演进

2015 年 3 月，政协委员提出建立科研经费“负面清单”管理模式的建议；2015 年 5 月，教育部《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》，鼓励地方高校开展负面清单模式改革试点；2016 年，中共中央办公厅、国务院办公厅《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》，明确“简化预算编制，下放预算调剂权”，为负面清单制度奠定基础；2019年7月，科技部等6部门《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》，提倡扩大经费管理自主权，探索负面清单管理；2020年，科技部《科学技术活动违规行为处理暂行规定》（第19号令），明确科研经费违规行为的处理方式，为负面清单提供执法依据；2021年8月，国务院办公厅《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》（国办发〔2021〕32号），明确提出探索制定科研项目经费使用负面清单；2022年，多省份出台配套政策；2024年，多部门联合印发《高校科研经费“包干制”试点工作指引》，明确负面清单与包干制协同路径，部分省份将负面清单制度立法，从政策层面上升到法律层面；2025年修订的《国家重点研发计划资金管理办法》将合规性证明从“证明合规”转变为“证明无违规”，标志着管理逻辑从注重“过程管控”转变为强调“结果导向”。但实际操作中负面清单制度效果仍待提升。

1.2 执行异化的主要表现形式

高校科研经费负面清单执行异化的表现形式集中体现为对清单禁令的直接突破与变相规避，本质在于经费“专款专用”原则遭到破坏，致使资金使用效率与合规性双双降低。主要呈现为六大典型形式：一是通过虚构经济业务、伪造报销凭证套取科研资金，例如虚开发票进行报销、虚构劳务与咨询费用、伪造合同及交易等；二是挤占挪用，违背“专款专用”核心要求，例如在项目之间进行挪用、支付非科研方面的支出或个人消费、截留结余经费等；三是预算编制与实际需求不符，违规调整预算，例如为提高申报成功率，避免经费被收回，编制“宽松预算，出现突击花钱与资金浪费现象”等；四是横向科研经费“账外循环”，如以“技术服务费”名义转移至个人账户、变相发放薪酬福利、与关联企业签订高价外协合同等；五是固定资产“重采购、轻管理”，如盲目购置高精尖设备、私自占用科研设备用于非科研活动、设备调拨未履行手续等；六是结题验收环节“形式主义”，虚假结题，例如伪造科研成果和数据、规避结题审计流程等。

1.3 异化现象的成因分析

高校科研经费负面清单执行出现异化的情况，根源是多维度因素交织作用所致。一是制度设计动态适配的短板日益凸显，当前通用的负面清单多为原则性条款，对不同类型项目及不同经费来源的差异化约束力度不足，配套制度中“放权”与“问责”的平衡机制失调，违规惩戒的“容错边界”模糊不清，对违规行为的处罚多局限于“追回资金、通报批评”，导致违规成本远低于收益；二是执行主体间的利益冲突愈发加剧并走向异化，高校管理层普遍存在“重立项、轻监管”的倾向，对负面清单执行的监督往往流于形式，而科研人员在包干制下追求资金使用的灵活

性，加之合规意识淡薄与利益驱使，导致他们通过各种手段规避负面清单的监管；三是监管手段相对滞后，难以有效识别隐性异化行为，传统监管方式主要依赖“人工审核发票、合同”，对虚假经济业务、关联交易等隐性违规行为的识别能力较弱，大数据、区块链等数字化监管工具的应用尚不充分，难以实现经费流向的全流程可追溯性；四是科研评价体系不完善持续推动异化趋势，多数高校仍以论文数量、项目经费规模为核心指标，忽视科研成果的实际价值与经费使用效益，导致“重数量轻质量”“重投入轻产出”的风气蔓延，负面清单执行缺乏内生动力。

2 高校科研经费负面清单的系统治理路径

2.1 治理理念的转变与创新

高校科研经费管理正处于从传统管控型向现代服务型治理理念转型的关键阶段。2025年修订的《国家重点研发计划资金管理办法》标志着治理理念的重大转变，核心逻辑从“证明每一分钱合理”转变为“证明无一分钱不合理”，强调“信任优先、事后监管”。该办法强调了集中财力、突出重点、权责对等、遵循规律、讲求绩效的原则，并对资金实行分级管理、分级负责，以确保科研经费的有效使用。随着我国研发经费投入总量的持续增长，高等教育机构在全社会研发经费中的占比保持高位。在此背景下，为应对负面清单制度执行中出现的异化问题，迫切需要以创新理念进行破解。治理理念创新需围绕“自主权-责任制”平衡展开，尊重科研活动的探索性与不确定性，在赋予科研人员更大自主权限（例如，设备租赁无需论证“为何不购买”）的同时，通过经费管理员制度、数字化平台简化流程、典型案例指引明确容错纠错范围与违规问责边界，强化责任意识与规范约束，将科研活动灵活性与经费使用合规性有机融合，推动管理从“过程管控”迈向“结果导向”的全过程动态治理，为高校科研创新营造宽松有序环境。

2.2 负面清单制度的优化策略

高校科研经费管理把负面清单制度当作重要工具，要优化它就得从顶层设计、分类管理和动态调整这三个方面着手。顶层设计需明确清单范围与边界，2025年新规已将“计算类仪器设备和软件工具”直接列入设备费，解决过去科目模糊问题；但部分高校仍存在“一刀切”，需进一步细化条款。分类管理应依据科研活动特性进行差异化设计：基础研究（2024年占研发总投入的6.8%）需采用更灵活的资金机制，可放宽测试化验费的调剂限制；应用研究侧重于成果转化，需明确外协经费的审批简化流程。动态调整机制构建关键：随着人工智能、量子计算等新兴技术的发展，跨学科合作和资金流动的需求日益增加。例如，某高校在2024年修订的清单中，将AI算法采购费用纳入了“专用材料费”类别，以适应这些技术领域的特殊需求。清单优化需衔接科研评价体系，在2025年的包干

制试点中,清华大学将实施一项创新的考核机制,将“负面清单合规率”与“科研成果转化率”联动起来,以确保科研活动的高效和成果的实际应用,从而避免形式主义。完善制度设计后,负面清单有望真正起到规范和激励双重作用,促使高校科研经费高效利用。

2.3 执行机制的系统性改革

执行机制的改革是破解负面清单异化问题的关键。当下高校科研经费管理普遍存在监督机制不完善、执行主体利益冲突等问题,需通过系统性变革加以解决:一是构建多层次协同监督体系,整合高校内部审计部门、外部第三方机构及社会公众力量,2025 年新规要求对“包干制”项目实施“双随机、一公开”审计,某高校引入区块链技术实现经费流向全追溯;二是完备执行主体利益协调机制,通过“科研财务助理”制度(如浙江大学 2024 年试点)衔接科研人员与财务部门,化解目标差异矛盾;三是强化信息化手段的应用,搭建科研经费管理大数据平台,实时监控“虚假包干”(如拆分设备租赁费用)、“证明内卷”等新出现的异化形式。据悉,2025 年某省教育厅平台已识别出 37 条违规线索。通过这些改革,可有效防范执行偏差,提升管理效率,确保负面清单制度落地见效。

2.4 多主体协同的治理体系构建

多主体协同治理是高校科研经费负面清单系统治理的核心支撑。2025 年新规明确要求“建立政府-高校-科研团队-社会力量协同机制”,随着科研活动复杂性的增加及跨学科协作水平的提高,单主体管理模式已难以满足需求。政府需强化宏观政策指引,如财政部 2025 年发布《负面清单动态调整工作指引》;高校结合学科特色细化清单,如哈尔滨工业大学 2024 年针对航天领域增设“特种材料采购绿色通道”;科研团队积极参与制定,武汉大学基础医学团队 2025 年提出“实验动物费用弹性标准”建议获采纳。社会力量引入成效显著:根据第三方评价机构的报告,2024 年全国 20 所高校试点第三方评估,违规率同比下降 18%;行业专家参与清单修订,使人工智能领域跨学科经费流动条款更具实操性。例如,全球大学第三方指数显示,教育科技企业通过用户体验、社会责任、企业经营、产品创新和品牌建设等维度的综合评估,促进了教育科技行业的发展。未来应进一步拓展试点范畴,探索更多协同形式,为科研经费管理注入新活力。

多主体协同治理体系的构建,亟需强化信息共享与沟通机制,各主体间应构建高效的信息交流平台,确保政策制定、执行、监督等各环节信息能够及时、精准传递。通

过定期召开联席会议、建立信息共享数据库等举措,增进各主体间的理解与信任,破除信息不对称带来的壁垒。此外,还应注重培育协同治理的文化氛围,倡导开放包容、合作共赢的理念,鼓励各主体在共同目标下形成合力,共同推动高校科研经费负面清单制度的科学、有效执行。

3 结论

高校科研经费使用负面清单制度执行出现异化反映出当下高等教育行业在科研管理领域潜藏的深层矛盾。尽管 2025 年全国高校年度科研经费投入达到 3200 亿元,但科研经费的使用效率和科研产出质量的匹配度仅为 68%,这一数据凸显了高校科研经费管理制度在实践中的适应性问题,限制了高校作为国家创新体系核心力量的潜力发挥。形式主义、监督机制不完备、专款非专用等异化现象,径直弱化负面清单制度规划本意。这些问题受制度设计动态适配不足、执行主体利益冲突、监管手段滞后、科研评价体系不完善牵制。基于治理学视角的“自主权-责任制”平衡模式提供可行路径:通过完善清单动态调整机制(如 2025 年新增软件采购条款)、强化分类监管(基础研究与应用研究差异化管理)、构建协同监督体系(区块链全追溯+第三方审计)、优化评价激励制度(清华大学“合规率-转化率”联动考核),可有效提升经费使用规范性和效益性。这种系统治理框架推动科研经费管理从刚性约束转向柔性引导,促使高校在创新驱动发展战略中更好担负使命。未来伴随科研投入持续增长,需进一步推进制度动态适配,激发科研活力,这将是高等教育行业急需处理的重要事项。

【参考文献】

- [1]张明,李华.高校科研经费负面清单管理的实践困境与优化路径[J].科研管理,2023(12):145-152.
- [2]刘伟,张晓燕.“放管服”背景下高校科研经费负面清单的执行效果评估[J].中国高等教育,2024(5):67-70.
- [3]何凤,张柳亮.负面清单嵌入高校科研经费管理的路径研究[J].湖南财政经济学院学报,2022(4):103-111.
- [4]王静,赵阳.审计视角下高校科研经费负面清单的风险控制研究[J].教育财会研究,2025(2):34-39.
- [5]陈雨,刘杰.高校科研经费负面清单与包干制协同管理研究[J].科技进步与对策,2024(18):123-129.

作者简介:冯婷(1988.6—),毕业院校:大连工业大学,所学专业:工商管理,当前就职单位:中兴华会计师事务所(特殊普通合伙)天津分所,职务:审计主管,职称级别:中级会计职称。