◁教学与科研管理▷

以新质生产力为导向的科研经费包干制管理SWOT分析*

陈凤娇[1],赵莉莉[1],杨斌[1],刘琳[1,2△]
1. 贵州省人民医院,贵阳 550002;2. 国家卫生健康委肺脏免疫性疾病诊治重点实验室,贵阳 550002

【摘要】 新质生产力通过制度创新促进资源高效配置与成果转化,是医学研究高质量发展的核心动力。本研究基于新质生产力视角,结合SWOT分析框架、政策文本分析及某三甲医院的实证数据,系统探讨科研经费包干制管理模式的实践成效。研究发现,包干制通过下放经费自主权可显著提升科研执行效率与创新活力,体现出明显优势,但也存在学科发展失衡与财务监管负担等劣势,政策支持与产学研协同为包干制的推广提供机会,而学术不端与评价偏差构成潜在威胁。据此,提出项目承担单位、科研人员、项目主管单位"三级协同"优化策略,包括动态监管、跨学科平台建设及科研诚信体系构建,为科研管理改革提供理论依据与参考。

【关键词】 新质生产力;科研经费;包干制管理;SWOT分析;管理创新
【文献标志码】 A　【文章编号】 1672-4232(2026)01-0097-05
【DOI编码】 10.3969/j.issn.1672-4232.2026.01.022

SWOT Analysis on Lump-sum Research Funding Management Oriented toward New Quality Productive Forces

CHEN Feng-jiao[1], *ZHAO Li-li*[1], *YANG Bin*[1], *LIU Lin*[1,2]
1.*Guizhou Provincial People's Hospital*, *Guiyang 550002*, *China*;2.*NHC Key Laboratory of Pulmonary Immunological Diseases*, *Guiyang 550002*, *China*

【**Abstract**】 New quality productive forces, promoting the efficient allocation of resources and achievement transformation through institutional innovation, serves as a core driver of high-quality development in medical research. From the perspective of new quality productive forces, this study integrates the SWOT analysis framework, policy document analysis, and empirical data from a 3A hospital to systematically examine the practical effectiveness of the lump-sum research funding management model. The findings reveal that the lump-sum system, by delegating funding autonomy, significantly enhances research execution efficiency and innovation vitality, demonstrating its notable advantages. However, it also presents disadvantages such as imbalanced disciplinary development and financial regulatory burdens. Policy support and industry-academia-research collaboration create opportunities for its wider adoption, whereas academic misconduct and assessment bias constitute potential threats. Based on these results, a "three-level synergy" optimization strategy is proposed, involving dynamic oversight, interdisciplinary platform development, and the establishment of a research integrity system across project-undertaking institutions, researchers, and project-supervising authorities. This study provides a theoretical basis and reference for advancing research management reform.

【**Key words**】 new quality productive force; research funding; lump-sum management; SWOT analysis; management innovation

1　新质生产力导向下的科研管理革新赋能

科技创新与经济社会深度融合的进程正加速重构生产力发展范式,新质生产力作为这一进程的核心体现,其本质是通过技术、制度与管理的系统性创新,突破传统生产要素配置的线性约束限制,推动生产力从规模扩张向质效跃升的转型[1]。在医学研究领域,新质生产力的核心内涵体现为:以人工智能、基因编辑等前沿技术为驱动引擎[2],以跨学科协同和产学研深度融合为路径,以快速响应社会健康需求为导向,通过优化资源配置效率与完善成果转化机制,缩短"基础研究—临床验证—产业应用"的创新周期,从而实现医疗质量与科研能力的同步提升[3]。这一动态演进过程不仅要求技术层面的突破,更依赖于科研管理模式的适应性调整与变革。

科研经费管理作为医学创新生态的关键环节,其效能直接影响新质生产力的发展潜力[4]。传统预算制虽规范性强,但存在僵化的审批流程及"重流

*基金项目:贵州省人民医院青年基金项目(GZSYQN[2017]06号)
△通信作者

程、轻效能”的管理导向，难以满足新质生产力对灵活性与响应速度的需求[5]。为优化科研管理，国家出台了一系列“放管服”政策[6]，包干制作为重要试点模式，在扩大经费管理自主权、明确责任主体、提升经费使用效率等方面成效显著，与新质生产力的核心诉求高度契合，因此受到科研人员的广泛欢迎。

包干制是一种科研经费管理的创新模式，其特点在于实行定额资助、经费打包使用，通常不再区分直接费用与间接费用[7]。包干制在实施过程中也出现应用价值全覆盖推广力度不足、拨付机制滞后于管理需求等新挑战[8]。现有研究多集中于包干制的制度设计与实践，尚缺乏从新质生产力视角出发的系统性分析。为此，本研究运用 SWOT 分析框架，结合政策文本与实证数据，深入剖析包干制在医学领域的适用性与优化路径，以期为完善科研生态、促进成果转化提供理论参考。

2　新质生产力视角下的包干制管理 SWOT 分析

包干制在机构内部的有效实施及其对外推广均需科学的战略规划。通过对政府文件的解读、大量文献的阅读以及科研院所的实地调研，运用 SWOT 理论进行分析，并结合内部因素和外部环境剖析了包干制管理中的应用困境及潜在机遇，从多维视角审视科研经费管理。

2.1　优势（Strengths）

包干制通过赋予科研团队经费自主权，直接契合新质生产力所要求的“创新要素自由流动”，有效激发了科研活力[9]。自 2021 年国家自然科学基金（以下简称国自然）、青年科学基金项目（以下简称青基）纳入包干制试点以来[10]，某三甲医院的青基申报数已从 10 项增加至 30 项（见表 1），其申报占比从 8.77% 提升至 19.48%，累计增幅达 122.10%；且近三年引进人才申报青基占比也呈现上升趋势：从 2021 年到 2024 年累计提升 23.33 个百分点，提示包干制可能对引进人才有积极影响。这印证了包干制凭借其经费自主优势，对青年科研人员具有持续吸引力。由此形成的人才、资金、创新协同效应，为新质生产力发展注入了强劲动能。

在包干制管理下，科研人员能够针对高质量发展的关键与难点问题展开研究，加速新技术研发与成果转化[11]。这一导向与日本科研经费管理强调成果商业化的模式有相似之处，成果转化后所获得的经费支持及其他激励又能持续激发科研人员的创新动力，从而推动形成科技、产业、金融良性循环的中国特色路径。包干制有助于增强科研团队成员间的协作意识，通过团队精神的培育，进一步促进高效、创新型科研人才队伍的建设。此外，包干制还能够提升科研经费的使用效益：项目承担单位对经费使用负有监管责任，需采取灵活而有效的管理策略[12]，合理配置经费资源，减少低效支出。

2.2　劣势（Weaknesses）

包干制在科研项目申报与实施中虽已显现初步成效，其灵活的管理方式在惠及科研管理人员与团队的同时，也暴露出若干制约发展的问题。

2.2.1　包干制易催生“短平快”倾向。由于科研团队可自主分配经费，在项目遴选中可能更偏向优势学科，短期内虽有助于提升效率，长期却可能抑制交叉学科的成长潜力，与“协同创新”这一新质生产力的核心特征相悖。

2.2.2　包干制下经费分配的倾向性增加了财务管理的复杂程度[13]。通过对某三甲医院 45 个主持包干制项目的科研团队进行便利抽样问卷调查（有效回收 40 份，回收率 88.89%），采用 Likert 5 点量表评估科研人员在经费管理方面的认知水平，数据经 Origin 2024 处理。以理论中值 3 为基准进行单样本 t 检验（α=0.05），结果如表 2 所示：审计要求认知度得分（1.08±0.27）最低，显著低于理论中值；报销流程熟悉度得分（2.08±0.80）同样显著偏低；而预算编制能力得分（3.45±0.93）和经费使用合规性认知得分（4.25±0.84）则显著高于中值。这些结果表明，科研人员虽具备一定的经费规划与合规意识，但在审计、报销等专业环节存在明显认知短板，反映出“自主权与监管能力不匹配”的现实困境，与新质生产力所要求的“高效资源配置”形成反差，亟待构建有针对性的财务支撑体系。值得注意的是，资源调配适应性得分（3.18±1.11）虽略高于中值，但差异无统

表 1　某三甲医院 2021—2024 年国自然及青基申报情况

年份	国自然申报总数（项）	青基申报数（项）	青基申报占比（%）	近三年引进人才申报青基人数（人）	近三年引进人才申报青基占比（%）
2021	114	10	8.77	6	60.00
2022	129	19	14.73	13	68.42
2023	123	20	16.26	16	80.00
2024	154	30	19.48	25	83.33

计学意义（P=0.323），提示科研人员在灵活调配资源方面的信心仍有提升空间。

表2　科研人员对经费管理的认知水平（n=40）

评估维度	认知水平（$\bar{x}\pm s$，分）	t值	P值
报销流程熟悉度	2.08±0.80	−7.34	<0.001
提升预算编制能力	3.45±0.93	3.05	0.004
审计要求认知度	1.08±0.27	−44.54	<0.001
经费使用合规性	4.25±0.84	9.41	<0.001
资源调配适应性	3.18±1.11	1.00	0.323

2.2.3　包干制缺乏对科研人员整体战略规划的引导。科研团队为追求短期效益或迎合市场，可能过度关注产出数量与功利性成果，从而削弱研究的深度与广度。

2.2.4　包干制下科研绩效评价导向转变与目标冲突。传统科研绩效评价以论文数量为核心指标，而包干制则促使团队更注重成果的经济效益，二者导向不同，导致项目全生命周期中各阶段目标不够明确，评价体系之间存在冲突[14]。

上述问题均会增加包干制项目的管理难度，需在政策设计与实施中予以充分考虑并制定应对策略。

2.3　机会（Opportunities）

国家科技政策的持续优化，为灵活高效的科研管理模式提供了有力支持。科技主管部门已在基础研究类和人才类项目中积极推行包干制试点。在此背景下，某三甲医院将其优秀人才引进基金项目调整为包干制管理，该基金预算实现连续3年增长率均超过20%（见图1），表明包干制能有效吸引高层次人才，促进智力资本向创新效能转化，这正契合新质生产力发展的关键路径。同时，此类扩大试点的实践也为包干制的推广积累了重要经验，有助于进一步完善资金管理的实施细则[15]。

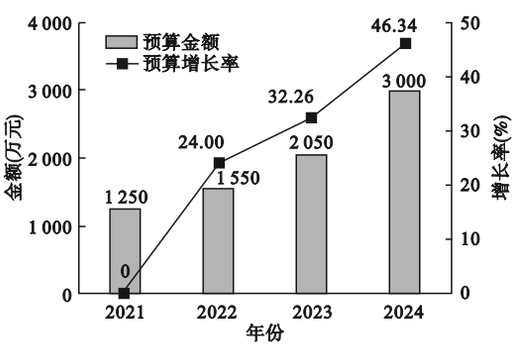


图1　某三甲医院2021—2024年包干制项目的预算增长情况

包干制为跨领域合作创造了新机遇：一方面，通过强化产学研协同加速技术转化[2]，例如医院利用人工智能技术升级影像辅助诊断系统，直接体现了新质生产力在“高效转化”上的核心优势；另一方面，能够吸引国际化智力资源，帮助科研团队与从事前沿研究的顶尖人才建立有效连接，推动科研从“目标导向”向“自由探索”延伸，从而催生原创性突破。

通过包干制管理，科研机构能够更敏捷地响应社会需求与挑战。例如，某医院在新冠肺炎疫情暴发后72小时内启动疫苗研发项目，其成果最终获得国际认证。这种快速响应机制凸显了新质生产力所具有的“制度适应性”优势，既提升了机构的社会影响力与声誉，又为应对突发公共卫生事件提供了重要战略支撑。

2.4　威胁（Threats）

尽管包干制有助于人才引进与研究资源共享，但在各管理层级仍面临多重风险与挑战。

首先，项目主管单位在资源配置中可能偏向热门方向或经济预期较高的项目，影响科研领域的均衡布局。包干制在引入市场机制的同时，也使其受宏观经济波动的影响，可能制约项目执行的稳定性，进而影响整体科研环境的持续健康发展。

其次，包干制下的绩效压力可能诱发科研诚信风险。国内部分机构已出现因过度竞争导致的图像伪造、数据造假、重复发表等行为，此类学术不端现象直接损害科研质量与公信力，违背新质生产力对高质量创新的内在要求。为此，亟须通过建立科研诚信数据库与动态评估体系来维护良好创新生态。项目承担单位与科研人员应分别作为诚信的守护者与实践者，共同防范并坚决抵制不端行为。

此外，从管理视角看，包干制还面临合规性监督的挑战。在缺乏专业经费管理人才的情况下，监督效能不足易导致经费滥用风险上升[16]。除审计合规压力外，还可能存在科研成果评价不公的风险——侧重于短期应用与快速产出的项目可能获得过高评价，影响科研人员的积极性与团队协作氛围。

因此，有必要推行透明报告机制、构建多元评价体系并完善风险控制机制，以支持包干制的有效实施，平衡各方利益，确保科研经费管理的公平、透明与可持续。

3　优化策略

基于SWOT分析结果，围绕新质生产力对科研管理提出的“技术驱动创新”“快速响应需求”“质效协同提升”等核心要求，为系统发挥优势、克服劣势、把握机遇并应对威胁，需科学把握科研经费包

干制管理的实施尺度。在此基础上，为坚守科技创新的诚信底线，提出构建以项目承担单位（第一道防线）、科研人员（第二道防线）、项目主管单位（第三道防线）为主体的三级协同优化机制（见图2）。

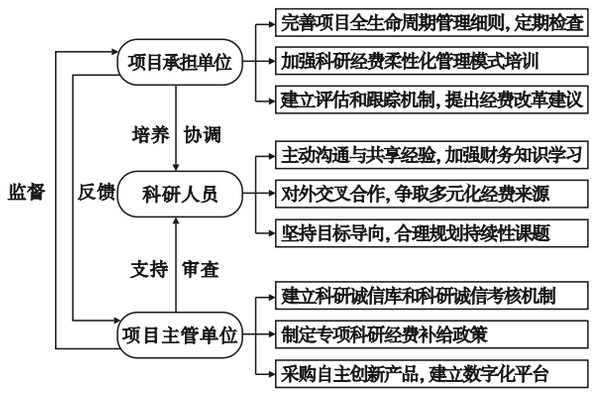


图2　科研经费包干制管理三级协同优化机制

3.1　加强全生命周期监管，推进适应性管理改革

3.1.1　项目启动阶段。项目承担单位需制定适配的包干制管理细则，明确评审标准、流程及委员会职责；合理规划经费预算，确保人才引进、设备更新、基础设施等关键领域均获充分支持。同时，组织对财务专职人员进行系统的包干制经费管理培训，提升其与科研团队的协同效率。

3.1.2　项目执行阶段。单位应定期对项目进展、经费使用与团队表现开展综合评价，并动态调配资源以优化配置。可通过搭建开放的科研协作与知识共享平台，定期邀请行业与学术专家开展咨询或举办专题讲座。例如，某三甲医院科研处连续举办35期科研讲坛，为医务人员、科研骨干及规培进修人员引入前沿知识，显著提升了整体创新效能。

3.1.3　项目收尾阶段。应建立动态评价体系，将成果转化率、跨学科合作占比等体现新质生产力的核心指标纳入考核，引导包干制服务于创新质效提升。同时，可建立专项经费跟踪机制，运用失效模式与影响分析模型识别实施中的潜在风险，从严重度、发生度与探测度等维度评估风险概率，计算风险优先数并制定相应预防措施。科研处应持续优化内部管理机制，并向上级单位反馈修订建议，形成管理闭环，支撑医院新质生产力的持续发展。

3.2　对内合理规划，对外积极合作

在科研人员执行层面，应通过定期的团队活动和课题组会议，促进新老成员间的经验交流，鼓励将资源（包括“耐心资本”）投向具有前瞻性的研究领域，构建产学研良性互动的科研生态。同时，可在团队内设置专门的财务协管岗位，对项目各阶段的资金使用进行动态监控，确保支出切实服务于科研目标的实现。

包干制管理模式有利于组建跨机构、跨学科的研究团队。科研人员可通过联合申报重大集成项目与联合基金、共享设备与数据库等方式，打破信息、人力与平台资源的壁垒，营造开放、健康的竞争环境；还可借助创新创业投资、社会募捐、企业合作等途径，拓展多元化的经费来源，将包干制经费重点用于“卡脖子”技术攻关，并加速科研成果的市场转化。例如，某医院与企业联合开发的AI辅助诊断系统成功实现专利转化，正是新质生产力技术与产业协同发展的典型例证。

通过强化内部规划与积极拓展对外合作，不仅能够提升科研团队在资金管理上的适应力和稳定性，还能为其争取更广泛的资源支持，从而保障科研活动的长期、可持续发展。

3.3　明确长效规定，强化科研诚信

在项目主管单位层面，需建立健全科研诚信数据库与长效考核机制。例如，某三甲医院通过临床、科研一体化平台，整合科研人员项目、经费、学术活动等信息，构建动态更新的科研诚信数据库，并配套制定《新质生产力导向科研诚信规范》，将诚信表现与后续经费支持直接挂钩。同时，可建立包含自查、复审与定期复查的考核流程，依托国家卫生健康委医学研究登记备案信息系统开展自查整改，强化诚信约束与警示作用。

为加强风险管控，项目主管单位可推行“包干制管理+负面清单约束+信息化动态提醒”三位一体的管理模式[17]，在保障经费使用自主性与灵活性的同时，有效防范经费滥用与浪费，确保资源真正用于有价值的科研活动。

在完善项目培育与扶持机制的基础上，应逐步推行经费预拨付与后补助政策，明确拨付金额、时间节点等规范，并结合云计算、大数据等技术，实现拨付、监管与审计流程的自动化与智能化，以提升管理效率、降低操作风险。同时，可通过加大自主创新产品采购力度、支持新技术与传统产业融合，推动实现高水平科技自立自强。项目主管单位应为包干制提供持续的政策支持、资本助力与平台资源，推动科研经费管理制度系统化完善。

综上所述，实施多维度的优化策略，可使包干制相关各方共同受益。项目承担单位作为经费“守门人”，可实现对项目全生命周期的动态监管，并促进政策持续优化；科研人员将在目标更清晰、合作更开放的氛围中，提高管理参与度与成果质量；项

目主管单位则能更科学地规划资助方向,提升政策响应能力与社会效益。三者协同,共同构筑科研活动的“三道防线”,充分释放新质生产力在医学研究中技术赋能与生态构建的潜力,为高质量发展提供持续动力。

4　结语

本研究基于新质生产力视角,系统解析了科研经费包干制在医学领域的多维影响,涵盖其促进创新的经费自主权优势、可能导致学科发展失衡等劣势、政策支持与协同合作带来的机会,以及学术诚信风险等潜在威胁。在此基础上,提出项目承担单位、科研人员、项目主管单位“三级协同”优化策略,以期为科研管理改革提供可参考的理论框架。

本研究仍存在一定的局限性,例如对动态环境变化的考量不足,以及对优化策略实施优先级等问题的探讨有待深入。未来研究可结合PESTLE(政治、经济、社会、技术、法律与环境)模型与波特五力分析框架展开进一步探索,深化对制度、人员、技术联动机制的认识,从而为医学领域新质生产力的发展提供更具可操作性的实践路径。

参　考　文　献

[1] 李建森,冯一鸣.构建促进新质生产力发展的高水平开放体制机制:理论逻辑与核心维度[J].当代经济研究,2024(11):5-16.

[2] 赵强.新质生产力视角下人工智能赋能科研管理探析[J].河南科学,2024,42(11):1710-1716.

[3] Liu Y, He Z, Beladi H, et al. Synergistic industrial agglomeration, new quality productive forces and high-quality development of the manufacturing industry[J].Int Rev Econ Financ , 2024,94:103373.

[4] 齐文燕.我国财政科技投入效率及其影响因素研究[J].财政监督,2020,(8):85-93.

[5] 王力加.我国高校科研经费管理现状及应对措施探讨[J].山西青年,2021(8):101-102.

[6] 本刊编辑部.中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》[J].当代农村财经, 2017(1): 39-41.

[7] 虞国平,张晨,高艳丽,等.科研经费“包干制”管理路径探析[J].农业科技管理,2023,42(3):76-78.

[8] 郭洋.包干制下公立医院科研经费管理研究[J].行政事业资产与财务,2023(3):117-119.

[9] 宁夏回族自治区财政厅.以科研经费管理改革激发创新创造活力[N].中国会计报,2022-09-09(6).

[10] 郝红全,杨好好,赵英弘,等.2022年度国家自然科学基金项目申请集中接收与受理情况[J].中国科学基金,2022,36(3):477-482.

[11] 王春雨,关丛笑.科研事业单位机构改革背景下财务管理问题研究[J].中国农业会计,2024,34(4):54-56.

[12] 赵立雨,葛蕊,李月.科研经费“包干制”创新激励效应与柔性化管理研究[J].未来与发展,2022,46(6):17-21,16.

[13] 徐玲.“放管服”背景下公立医院科研经费管理研究[J].中国乡镇企业会计,2022(11):120-122.

[14] 黄嘉雯.基于绩效预算管理的科研经费“包干制”探究[J].财会学习,2024(1):53-55.

[15] 操秀英.明确包干制做法加大对科研人员激励力度自然科学基金委有关负责人解读《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》[J].今日科技, 2021(12): 31-33.

[16] 张文群.新发展理论下公立医院科研经费管理的提升:以内部审计发现问题为例[J].中国产经,2022(22):121-123.

[17] 于晨琦.“负面清单+包干制”改革背景下科研经费绩效管理探究[J].财会通讯,2023(16):114-117.

收稿日期:2025-03-10
修回日期:2025-06-06　　(编辑　张瀚予)