

宋雯雯, 陆学文, 周 华. 国库集中支付制度下农业科研经费管理存在的问题及对策[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(11): 485-486.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2014.11.169

国库集中支付制度下农业科研经费管理存在的问题及对策

宋雯雯, 陆学文, 周 华

(江苏省农业科学院会计中心, 江苏南京 210014)

摘要:在全面推行国库集中支付制度下, 农业科研经费的管理面临很多挑战。在分析农业科研经费管理存在问题及原因的基础上, 提出加强科研人员财务管理的培训力度, 增强财务人员预算编制的参与度, 探索科研经费预算动态监管体系等政策建议。

关键词:国库集中支付; 农业; 科研经费; 存在问题; 对策

中图分类号: F810.453 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)11-0485-02

1 国库集中支付制度

国库集中支付制度, 是将所有的财政性资金全部存放到国库或国库指定的代理银行开设的国库单一账户, 所有的财政支出必须由国库单一账户集中支付的一种制度^[1]。

国库集中支付制度下, 各用款单位每月末根据资金预算安排申请下月用款计划(包括直接支付和授权支付 2 种方式), 待财政主管部门审核, 用款计划下达后方可使用。财政资金支付采取先支后拨方式, 只有当支出实际发生时, 才存在资金流出, 通过国库单一账户体系直接支付给商品或劳务供应商(图 1)。通常情况下, 国库部门对预算单位的零余额账户采取限额控制方式, 单位账户中没有实际资金结存^[2]。

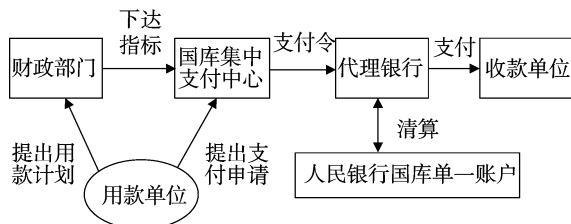


图1 国库集中支付制度下财政资金支付流程

实行国库集中支付制度, 财政预算资金各项收支活动全部纳入国库单一账户体系运作和管理, 所有财政资金不再流向单位账户, 而是直接支付给商品和劳务供应商, 使每一笔财政拨款的支出和用款去向都完全处于财政监控的透明状态。

2 国库集中支付制度下农业科研经费管理存在的问题及原因

2.1 预算编制难度加大

实行国库集中支付制度后, 资金流向完全处于财政监控

之下, 只有符合项目预算的支出才能执行。要求农业科研单位以预算收支科目为指导, 结合科研项目的具体情况, 根据经费项目支出要求编报预算, 但准确编制预算却存在诸多困难。

2.1.1 客观方面 受农业行业特点影响, 农业科研具有周期性、季节性、复杂性等特点。同时, 科研项目所研究的领域不同, 每个项目具有研究的特殊性、地域性以及不可预见性, 导致立项时预算很难全面覆盖农业科研全过程, 容易造成实际支出与预算不符。

2.1.2 主观方面 参与预算编制人员沿用传统方式, 对国库集中支付制度不甚了解, 预算编制不够准确。实行国库集中支付制度以前通行的做法, 由课题负责人编制详细经费使用预算, 财务人员会同相关部门进行审核, 待经费到账后交由会计部门根据审批后的预算报账。在执行过程中发现预算与实际支出不符, 因经费已经到达单位账户, 一般由项目负责人申请变更预算, 经单位相关部门批准后便可得以执行。但在国库集中支付制度下, 经费不再划拨至用款单位, 而是全部留在国库单一账户。同时财政明确要求有预算才能支出, 并且资金用途预算科目大类不得改变, 编制预算成为财政审核的唯一依据, 即使允许后期调整, 审批流程也更为复杂。如果依然沿用以前方式粗放编制预算, 势必在经费执行过程中易出现支出与预算不符, 支付申请被退回, 科研经费挂账的局面。

2.2 项目执行进度难以满足要求

国库集中支付制度下, 项目执行进度应当保持国库集中支付系统、财务核算系统的一致, 反映科研项目资金的使用情况、农业科研项目的研究进展, 两者呈现出同步增长的态势。现实中预算执行进度往往很难满足要求。(1) 科研经费下达时间较晚, 而农业科研受季节因素影响, 往往拨付经费和使用时间严重脱轨, 导致进度反映失真。以采购农用化肥为例, 植物生长旺盛期在每年 3—5 月, 此时需肥量大, 而科研经费的下达往往等到 5—6 月甚至更晚, 为保证农业科研的顺利进行, 农业科研单位普遍采取的做法是使用基本户资金先行垫支。但当科研经费到账时国库集中支付系统无法体现出该部分已经执行的支出, 大量垫支资金收回难度增大。(2) 很多项目负责人在项目执行中尚未树立良好观念, 经费执行“前

收稿日期: 2014-07-07

基金项目: 江苏省农业科学院农业经济与科技发展项目(编号: JK1329)。

作者简介: 宋雯雯(1985—), 女, 江苏南京人, 硕士研究生, 中级会计师,

从事农业科研单位财务工作。E-mail: sww1998795@126.com。

通信作者: 周 华, 高级会计师。Tel: (025) 84390793。

松后紧”现象严重,导致国库集中支付系统年初执行缓慢,年末突击花钱。执行进度难以反映科研项目研究进展。(3) 科研项目执行过程中存在使用现金、公务卡等方式的授权支付,不同项目课题经费要严格区分该部分授权支付,完整体现单一项目下的科研经费执行情况确实存在一定难度。

2.3 部分科研项目成本费用难以完全归集

长期以来,科学事业单位都形成了一套比较系统的内部服务体系,尤其是后勤管理部门,他们承担了用车、食堂、绿化保洁、水电、复印等保障性服务,产生的成本费用先从基本户垫支,再向各使用部门收取相关费用。国库集中支付制度下,财政审核中严格控制对基本户的各项支付申请,支付这方面费用存在一定困难。目前有的单位采取的做法是二级独立核算单位之间以划拨用款计划的形式将财政资金进行划拨,这种做法看似解决了对后勤服务部门的费用偿还,却造成财政资金积压,基本户资金缺乏的局面。有的单位则动用授权额度支付后勤管理部门的相关服务费用,但是授权支付额度占比有着严格限制,并且农业科研大量存在偏远地区蹲点、调研,支付给农户相关费用,采用的大多是现金支付方式,这同样挤占授权额度。2 种做法都存在一定的缺陷,不是解决问题的长久之计。

2.4 科研项目经费结余管理要求更为严格

国库集中支付制度下所有的财政资金都处于财政监控的透明状态,财政部门也要求科研单位必须严格按照有关规定规范使用结余经费。按照财政部关于印发《中央部门财政拨款结余资金管理办法》的通知(财预[2010]7 号)规定,对于某一预算年度安排的项目支出连续 2 年未使用、或连续 3 年仍未使用完形成的结余资金,视同结余资金管理。结余资金的动用,需报财政部审批^[3],但确有需要可继续用于原用途。《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》(国发[2014]11 号)进一步明确,项目完成任务目标并通过验收,承担单位信用评价好的,项目结余资金按规定在一定期限内由单位统筹安排用于科研活动的直接支出,并将使用情况报项目主管部门;未通过验收和整改后通过验收的项目,或承担单位信用评价差的,结余资金按原渠道收回^[4]。政策明确规定了科研结余经费的使用,国库集中支付制度下,农业科研单位需要对照规定,进一步规范结余经费的管理。

3 国库集中支付制度下完善农业科研经费管理的对策

3.1 加强科研人员项目经费财务管理的培训力度,提高科研人员思想意识

实行国库集中支付制度后,所有财政资金归国库所有,农业科研经费使用取决于用款计划及经费预算,只有符合预算的才能支付。为使科研人员切实转变传统观念,重视预算编制,应对科研人员进行培训,培训重点可放在以下几方面:国库集中支付制度的管理要求,专项经费管理及会计核算原则,项目预算编制及预算执行要求,项目支出报销票据及签批程序要求,项目检查、审计和验收等监督形式等。同时要及时向科研人员解读最新科研经费管理办法,帮助科研人员转变思想观念,提高思想意识。

3.2 增强财务人员对预算编制的参与度,提高预算的准确度

科研经费的预算编制不能仅由课题负责人负责,财务人员也应当积极参与,将财务知识与具体科研项目相结合,共同

提高预算的准确度。国库集中支付制度下,预算编制的准确与否直接关系到科研经费的执行。财务人员若能够把工作向前延伸至预算编制阶段,将执行过程中可能出现的问题及早提出,同时可借鉴预算执行较好课题的先进经验,结合专业知识提出建议,帮助课题负责人少走弯路,更加准确编制预算。

3.3 探索科研经费预算的动态监管体系,确保预算执行进度

由于农业科研的特殊性,预算应随着研究的不断深入而进行动态调整。预算控制是事前控制,会计控制是事后控制。科研单位应当全面实施预算管理制度,严格按照预算审定和执行。具体执行过程中,要强调会计人员管理会计的角色。会计人员要定期比对国库集中支付系统与财务核算系统的执行进度,通过内部报告、协调等方法进行动态分析、监控和预警,将经费执行情况及时报告财务部门。财务部门定期召开月度经济活动分析会,向科研人员反馈预算执行进度、执行差异,通报预算执行情况,制定整改措施,及时纠正^[3]。同时考虑将预算指标完成情况纳入科研人员的考核体系,确保预算执行进度。

3.4 与财政主管部门积极沟通,争取项目提前申报立项和垫支资金尽早收回

针对科研经费划拨时间较晚的问题,财务部门可与财政主管部门积极沟通,提前启动项目立项申报工作,将立项过程从科研项目实施的年度中剥离出来,避免立项论证过程拖沓,经费审批流程过长,导致真正研究时间缩水,保证在科研项目开展时,项目经费及时到位。对于已由基本户垫支的科研经费,待专项下达后,财务部门按照要求准备相关材料,及时提出垫支资金收回申请,争取财政主管部门尽早批复。

3.5 根据不同科研项目特点,实行个性化授权额度分配方案

针对使用后勤管理部门提供的保障性服务,科研经费难以偿付的问题,建议财政部门可以针对不同项目实行个性化额度分配,适当提高部分科研项目的授权额度的比例。例如从事基层研究的科研项目,蹲点调研、试验材料就占用大量的授权额度,加之后勤管理部门提供的保障性服务,项目授权额度往往超出限额。如果针对不同项目的研究内容和特点采用个性化的授权额度分配方案,既可以实现后勤管理部门公共服务的成本归集,又便于科研人员因地制宜地开展科学研究。

3.6 分析项目经费结余的原因,加大项目结余资金统筹力度

针对科研经费结余资金管理要求不断提高,财务部门应会同科研部门及时分析项目经费结余的真正原因,对未能按期完成的工作任务和结余较大的科研项目,在执行下年度经费时,首先集中力量重点消化结余资金,取消或减少安排其项目经费,激励课题负责人认真做好预算执行工作,降低结余经费被无故收回原渠道的风险。

参考文献:

- [1] 康玉科,赵榆森,韩 静. 财政国库集中支付[M]. 西安:陕西科学技术出版社,2007.
- [2] 林 瑜. 从国库集中收付制度与会计集中核算制度的异同看两者的融合[J]. 技术与市场,2008(12):28-29.
- [3] 许化险,赵友莉,董天勇. 农业科研项目经费财务管理问题与研究[J]. 农业经济,2013(9):118-119.
- [4] 国务院. 国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见:国发[2014]11 号[Z]. 北京:国务院,2014.