

夏 秋, 顾 军. 省级农业科研机构科研经费管理机制探析——以江苏省农业科学院为例[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(19): 321–323.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.075

省级农业科研机构科研经费管理机制探析 ——以江苏省农业科学院为例

夏 秋, 顾 军

(江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

摘要:随着国家科技体制的深化改革, 科研经费的管理要求不断提高, 传统的经费管理模式存在诸多体制机制上的障碍, 必须切实有效地加以改进。针对当前省级农业科研机构科研经费管理中存在的经费管理体制、组织保障、信息沟通、预算管理、经费监督机制问题, 通过健全科研经费管理体制、完善科研经费管理的组织保障机制、建立科研经费管理的财务信息沟通机制、加强科研经费的预算管理机制、健全科研经费管理的经费监督机制的研究与探析, 力求找出在科技体制改革背景下, 完善科研经费管理机制的对策与建议, 以此促进科研经费管理规范化和经费效益化, 最终实现财务规范管理和高效服务的目标, 更好地为农业科研事业发展做好财务服务工作。

关键词:科技体制; 科研经费; 规范管理; 管理机制; 高效财务服务

中图分类号: G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0321-03

随着政府对农业科技投入的不断加大, 农业科研机构的科研项目经费总量不断攀升。与此同时, 国家科技体制的深化改革, 对加强科研项目和资金管理提出了更高的要求。在这种背景下, 研究农业科研机构科研经费管理机制问题, 进一步完善和规范科研经费管理, 提高科研经费使用效率及成果产出, 提升农业科研机构的综合实力和影响力, 具有重要的理论和现实意义。

1 当前科研经费管理的现状

1.1 国家科技体制管理的要求

2014 年国务院出台《关于改进和加强中央财政科技项目和资金管理的若干意见》(国发[2014]11 号, 以下简称国发[2014]11 号文件)中提出, “要通过深化改革, 加快建立适应科技创新规律、统筹协调、职责清晰、科学规范、公开透明、监

管有力的科研项目和资金管理机制”。同期, 国务院《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》(国发[2014]64 号, 以下简称国发[2014]64 号文件)中提出, “要通过改革管理体制, 统筹科技资源, 建立公开统一的国家科技管理平台, 构建总体布局合理、功能定位清晰、具有中国特色的科技计划(专项、基金等)体系, 建立目标明确和绩效导向的管理制度”。

1.2 科研项目经费的持续增长

近年来, 随着国家对科技创新工作的重视程度不断加强, 农业科研经费的投入比重逐年攀升。江苏省农业科学院科研事业全面发展, 持续保持在全国省级农业科学院中的领先地位。2014 年到账科研经费与 10 年前的 2004 年相比, 已由 6 800 万元增长到 3.8 亿元^[1], 增长了 4.6 倍。在国家级重大科研项目的争取上也捷报频传, 2006 年以后, 获得国家部委项目 623 项, 省级项目 2 432 项; 其中, 500 万~1 000 万元项目 16 项, 经费 1 亿元, 1 000 万元以上项目 8 项, 经费 1.4 亿元, 呈现出量质齐升的良好局面。

2 科研项目经费管理存在的问题

2.1 科研经费管理体制不健全

现行的科技计划体系庞杂、相互交叉、不断扩张, 管理部
in ghana[J]. The American Economic Review, 2010, 4(1): 35–69.

[26] 王玉环, 徐恩波. 论政府在水产品质量安全供给中的职能[J]. 农业经济问题, 2005(3): 53–57, 80.

[27] 李世杰, 朱雪兰, 洪满伟, 等. 农户认知、政府补贴与农户安全用药意愿研究——一项针对海南冬季瓜菜种植农户的问卷调查[C]. 2013 年全国中青年农业经济学者学术年会暨全国高等院校农林经济管理学科院长(系主任)联谊会, 2013: 30–35

[28] 崔 彬. 生鲜农产品质量安全问题: 成因与间接规制路径[J]. 农村经济, 2010(8): 17–20.

收稿日期: 2015–12–07

基金项目: 江苏省农业科学院 2015 年度院基本科研业务专项[编号: ZX(15)3022]。

作者简介: 夏 秋(1969—), 女, 江苏南京人, 硕士, 高级会计师, 从事财务管理工作。Tel: (025) 84391819; E-mail: jqixia2002@126.com。

[22] 李 俏, 郭儒鹏, 李久维. 农产品安全生产视角下农民科技需求及其提升研究——基于全国十省 276 个样本农户的调查[J]. 农村经济, 2015(8): 103–108.

[23] 姚瑞卿, 姜太碧. 农户行为与“邻里效应”的影响机制[J]. 农村经济, 2015(4): 40–44.

[24] Songsermsawas T, Baylis K R, Chhatre A. Effects of peers on agricultural productivity in rural northern India[R]. Minneapolis, Minnesota: Agricultural and Applied Economics Association, 2014: 27–29.

[25] Conley T G, Udry C R. Learning about a new technology: pineapple

门众多,各管一块,各管一段,项目安排追求“大而全”“小而全”,造成科技资源配置分散、计划目标发散、创新链条脱节,概括起来就是科技计划碎片化,科研项目取向聚焦不够^[2]。

科研机构科研经费管理中执行的专项经费管理办法,如《国家科技支撑计划专项经费管理办法》、《国家高技术研究发展计划(863 计划)专项经费管理办法》和《公益性行业科研专项经费管理试行办法》等一系列科技专项经费管理办法,每一项经费都有各自差异较大的管理办法,在项目实施中,因项目预算科目与财务科目设置不一致、与实际项目研究工作发生的支出内容不衔接,造成预算执行难以顺利完成。尽管在 2006 年初步构建起了比较完善的科技计划经费管理新体系,但由于顶层设计、统筹协调、分类资助方式不够完善,仍然存在着重复、分散、封闭、低效等现象,多头申报项目、资源配置“碎片化”等问题突出,不能完全适应实施创新驱动发展战略的要求。

2.2 科研经费管理缺乏良好的沟通与配合的组织保障

良好的组织保障是科研项目经费管理过程中项目实施单位(科研人员)、科研管理部门、财务部门共同配合完成的前提条件。

由于科研人员对财务知识的专业性缺乏,科研项目预算不能全面真实地反映科研活动的全部成本。项目实施过程中,科研人员与财务人员缺乏一定的沟通,加之财务人员前期没有参与预算编制,对项目预算和科研项目实施过程情况不了解,财务审核经费核算时只能根据支出发票内容等来判断经费支出科目,实际预算执行会与预算书有一定差异。

2.3 简单的会计电算化难以满足科研经费管理的信息沟通要求

目前,各单位财务部门记账基本已实现了会计电算化管理方式,会计人员不再进行繁杂的手工记账,这在一定程度上提高了财务人员的工作效率。但由于财务专业性很强,没有财务专业知识的科研人员很难理解计算机自动生成的财务报表,更不能利用财务信息指导科研项目进行预算管理。而且一般财务软件主要以财务日常账务处理和生成报表为主,而对现行科研项目经费管理的要求缺乏系统的、分类的统计与深层次的分析,不能有效地体现科研经费财务管理的科学性^[3]。

2.4 专业局限性和国库支付影响经费预算管理

预算管理是科研经费管理的重要内容。科研经费预算管理中存在的主要问题表现在预算编制和预算执行两方面。

2.4.1 专业局限性影响高质量预算编制 农业科研项目实际预算编制过程中,由于专业局限性,农业科研项目特有的探索性和不确定特点,在项目预算编制时不仅要考虑与农业科研试验直接相关的差旅费、材料费、人员工资等,同时还会涉及到基础设施建设费用、大型仪器设备购置费用、成果转化和示范推广费用等等。项目集成化和专业局限性,给预算编制增加了难度,科研人员很难独立完成高质量的预算^[4]。

2.4.2 国库支付影响项目经费执行进度 实行国库集中支付后,专项资金的支付有一套严格的规定和程序。例如:政府采购一系列的繁琐手续加大了科研项目经费的预算执行难度^[5]。另外,由于农业科研具有很强的季节性,受自然条件影响较大,一旦效率把握不好,很容易错过项目实施的最佳时机,造成部分项目任务不能按期进行,从而影响经费使用

效益。

2.5 科研经费单位内部控制不健全和监督机制不完善

科研单位完善的内部控制和监督机制,必须建立在科研和财务管理相结合的基础上。在项目经费使用中,部分单位因内部控制不健全、监督机制不完善,加之对科研管理制度、规定未充分了解,财务管理存在漏洞,甚至存在违规违纪问题。例如,科研项目经费购买材料费,由于未达到政府采购的标准和要求,加之单位的资产管理制度不够完善,管理意识薄弱,大多单位没有专人统一采购,没有建立出入库制度和实物盘点制度,实际使用时领用随意,造成科研经费的不必要浪费。

3 完善科研经费管理机制的对策与建议

3.1 健全科研经费管理的体制

科研经费管理机制的健全,要以制度建设为根本,完善科研经费管理制度体系,将科研管理制度与现行财政制度保持相对统一。科研经费管理是一项政策性、科学性很强的工作,在实际工作中,单位制定的科研经费管理办法,必须符合国家法规,使科研人员和财务人员有法可依、有章可循。

国发[2014]64 号文件中提出,“改变现有各类科技计划(专项、基金等)的重复、分散等现象,对中央财政各类科技计划(专项、基金等)实行统一管理,优化科技计划(专项、基金等)布局,根据国家战略需求、政府科技管理职能和科技创新规律,将中央各部门管理的科技计划(专项、基金等)整合形成五类科技计划(专项、基金等)”。今后各类项目经费管理办法及预算科目不统一现象将会得到逐步改善。

3.2 完善科研经费管理的组织保障机制

国发[2014]11 号文件中指出“项目申请单位应当按规定科学合理、实事求是地编制项目预算”。对于重大专项经费的申报,建议由财务人员与科研人员一起共同研究讨论项目申报指南和经费使用管理办法,根据要求共同编制经费预算,提高预算编报的质量。

现行科研经费财务管理中,将科研经费管理与财务管理相结合,建立财务人员参与项目经费资金管理全过程的模式。财务人员参与项目申报、立项时的预算编制,指导经费使用,规范项目执行和实施管理;协助完成验收结题工作。以此建立经费预算、执行、验收“三位一体”的科研经费财务管理体系。通过科研人员与财务人员的相关沟通与配合,完善科研经费管理的组织保障机制。

江苏省农业科学院通过试行“向专业所委派专职财务顾问”的工作模式,让财务顾问专职参与项目实施和经费管理的全过程,以此加强科研经费管理服务与科研活动实施过程的有效融合。财务顾问参与从科研预算编制、经费报账使用至项目结题审计的全过程管理,构建科研经费预算编制科学合理、预算执行规范高效、结题审计合法合规的管理氛围,最终实现科技创新体制下科研经费财务规范管理和高效服务的目标^[5]。

3.3 建立科研经费管理的财务信息沟通机制

完善科研经费财务管理信息,搭建信息沟通桥梁,对科研经费信息进行动态查询,实时反馈预算执行情况,实现科研经费财务管理的全过程控制,为管理部门和科研人员及时提供

财务数据,以适应现代科研经费管理的高要求。

江苏省农业科学院建立的高级财务管理平台,是由财务部门与信息技术部门合作开发的“财务查询系统”。该院财务网上查询是以互联网为平台,访问相关财务数据库,了解科研经费等财务收入支出结存情况和相关财务规定的一种财务查询。财务网上查询较便捷、直观,便于科研等相关人员及时了解、掌握经费使用情况及预算执行情况。科研人员在财务核定授权范围内,利用财务查询系统,即时查询相关科研经费的财务到帐、经费收支及预算执行、项目结余等情况,实现了财务管理信息的有效共享。

在科研专项经费管理方面,财务部门运用信息化手段,通过拓展财务核算软件功能,实现对项目预算的控制。通过财务查询系统,及时了解项目资金的使用情况,关注项目预算执行情况,督促科研人员及时报账,尽可能保持项目经费执行进度与实施进度一致性。财务查询系统投入使用后,得到了科研人员、管理人员和财务人员的认可,为科研人员与财务部门之间搭建起一个实时沟通的桥梁,建立了科研经费管理的良好信息沟通机制。

3.4 加强科研经费的预算管理机制

科研经费预算管理机制的完善,以项目预算管理为核心,进行全成本核算,建立科研经费预算目标编制体系,促进科研经费实施的有效执行。

3.4.1 科学预算编制 应按照项目管理办法和预算书要求,充分了解项目经费支出预算表的填报须知,掌握各专项经费科目支出的基本内涵和开支范围,按照统筹兼顾和保障重点的原则,根据项目实施的需要核算课题全成本,科学合理地编制项目预算,建立科学的预算体系和预算标准^[6-7]。

3.4.2 严格预算执行 在项目实施过程中,科研人员全面认真地履行科研合同,严格按预算执行经费支出;财务人员按照项目预算书对支出内容审核把关,规范报账行为;在项目结束后,项目负责人应及时向项目主管部门提出财务验收申请,在财务人员的协助下提前做好财务验收审计准备,确保项目验收的顺利通过^[8]。

3.5 健全科研经费管理的经费监督机制

随着相关部门对科研经费的管理要求不断提高,项目经费使用的检查验收和审计监督也越来越常态化。项目执行

中,有关部门会定期对专项经费拨付使用情况进行监督检查,组织专家或委托中介机构对专项经费的使用和管理进行专项财务检查或中期评估,检查结果将作为调整项目预算安排、按进度核拨经费的重要依据。项目结束后,实施单位必须按管理部门要求对项目进行财务审计后,才能组织验收。因此,建立科学的科研经费核算体系,必须健全科研经费监管机制,加强项目经费的内部控制管理,为最终顺利结题起到督促作用。

项目主管单位应健全内部控制和监督制度,建立科研经费监督体系,实现项目经费实施的全过程监督^[9]。项目承担单位应自觉接受项目主管部门的检查和审计,按要求向主管项目部门汇报项目实施中经费支出的真实情况,通过完善的制度和健全的体制,保证科研经费管理的规范使用。

通过对科技体制改革背景下农业科研经费管理中存在问题的分析,提出完善农业科研机构科研经费管理机制的建议,以此促进科研经费管理规范化和经费效益化,最终实现财务规范管理和高效服务的目标,更好地为农业科研事业发展做好财务服务工作。

参考文献:

- [1]江苏省农业科学院 2014 年科研工作年度报告[R]. 南京:江苏省农业科学院,2014.
- [2]关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案(国发[2014]64 号文件)[Z]. 中华人民共和国国务院,2014.
- [3]王义明. 科研经费管理机制探讨[J]. 中国农业会计,2006(7): 21-22.
- [4]陆学文,顾 军,何守才,等. 科研项目经费财务管理的现状与发展对策[J]. 江苏农业科学,2013,41(8):1-5.
- [5]顾 军,夏 秋. 国库集中支付模式下科研经费财务管理与服务创新探索[J]. 江苏农业学报,2014,30(12):1501-1505.
- [6]夏 秋,顾 军. 基于财务视角的农业科技自主创新专项资金预算编制[J]. 江苏农业科学,2012,40(12):411-413.
- [7]孙 杨,陆学文. 农业科研院所视角下科研项目经费预算的精细化管理[J]. 江苏农业科学,2015,43(8):487-488.
- [8]夏 秋. 科研院所建立财务联系人制度的探讨[J]. 江苏科技信息,2011(9):28-29.
- [9]史 焱. 高校科研经费管理机制研究[J]. 高校财务,2014(9): 111-112.