

吴长付,付广青,还红华. 农业科研副产品规范管理探索——以江苏省农业科学院为例[J]. 江苏农业科学,2020,48(6):290-294.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.06.054

农业科研副产品规范管理探索 ——以江苏省农业科学院为例

吴长付¹, 付广青², 还红华³

(1. 江苏省农业科学院后勤服务处, 江苏南京 210014; 2. 江苏省农业科学院科研管理处, 江苏南京 210014;
3. 江苏省农业科学院人事处, 江苏南京 210014)

摘要:科研副产品的处置一直是我国农业科研单位管理中的突出问题,通过分析江苏省农业科学院在农业科研副产品管理中形成的特点与举措,探讨其如何规范管理和正确处置科研副产品、有效规避处置过程中的潜在风险等问题。结果表明,江苏省农业科学院从制度上进行顶层设计,及时出台相应的管理规章制度,在风险防控、规范操作等方面探索出了一系列管理新举措,形成的规范管理经验可推广至一般的农业科研单位,具有较强的借鉴意义。

关键词:农业科研;科研副产品;规范管理举措;顶层设计;风险防控

中图分类号: G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)06-0290-05

我国是传统的农业大国,农业处于重要的战略地位,长期以来,我国政府对农业科研的发展都十分重视。近年来,随着我国对农业科研投入力度的加大,农业科研成果数量迅速增长,农业科研副产品种类和产量也日益增多。从某种层面上看,科研并无主副产品之说,研究者将在实施科学研究活动的过程中除科研成果之外附带产出的有形产品称为科研副产品,它们属于国有财产,并且不是科研人员进行科学研究的主要目标。目前,农业科研副产品主要包括农产品、保健品、种苗、农业机械、疫苗、农药、肥料、饲料等,具有一定的使用价值和经济价值。科研副产品的处置一直是农业科研单位管理中的一个突出问题,如何规范管理和正确处置科研副产品、有效规避处置过程中的潜在风险,对于促进我国农业科技创新工作健康有序发展具有重要意义。

在实际操作过程中,我国科研机构对农业科研副产品的管理主要存在以下问题:首先,农业科研副产品的概念不清晰。农业科研工作具有行业的特殊性,既有实验室工作,又有田间试验示范等,研究对象是动物、植物、水产、农药、肥料等,大多数科

研副产品是具有生命特性的生物资产,具有产出及数量的不确定性、种类的多样性,同时具有使用价值和经济价值,并且目前国家对科研副产品没有明确的概念界定。其次,暂无相关农业科研副产品的管理规定。国家各部委和各级主管部门对科研项目 and 经费都有配套的项目、经费管理办法和实施细则,而对科研副产品的管理没有专门的规定,很多科研单位只重视科研经费的管理,对科研副产品的管理还是空白;各基层科研单位对科研副产品的理解不同,相应的处置管理制度也不一样,目前国内仅有少数科研单位结合自身实际制定了一些管理办法。再次,农业科研副产品的处置不规范。农业科研副产品具有多种处置方式,目前主要有销售、抵扣土地租赁费和农民工工资、作为职工福利发放、成果展示和推广、作为科研用途再利用等。在处置过程中存在着台账记录不全、处置决策和方式随意、处置过程不透明等不规范行为,常常导致国有资产流失,甚至为设立“小金库”、腐败等违规违纪行为创造了条件。最后,管理过程中存在的隐患比较多。科研单位作为处置主体,相关行业领域不具备生产经营资质,导致潜在的法律风险上升;同时,科研单位因无法开具正规销售发票,存在财务管理隐患;另外,科研单位在与企业进行合作开发的过程中,一旦遇到不良企业,还会有承担连带责任的风险;此外,在单位内部监管成本高,容易出现监督“死角”。

收稿日期:2019-03-15

作者简介:吴长付(1982—),男,江苏扬州人,硕士,副研究员,研究方向为农业科研管理。E-mail: yzwuchangfu@sina.com。

通信作者:还红华,硕士,研究员,研究方向为农业科研管理和农业科技政策。E-mail: hhhuan@jaas.ac.cn。

1 文献综述

目前,科技主管部门、科研单位缺少针对科研副产品的规章管理制度,并且相关学术研究也寥寥无几。相关管理制度只在个别单项科研经费管理办法中有所涉及,并且其可应用性较差。比如《国家高技术研究发展计划专项经费管理办法》第四章第二十六条规定:结余经费(含处理已购物资、材料及仪器、设备的变价收入)收回组织实施部门,由组织实施部门按照财政部关于结余资金管理的有关规定执行。可以看出,目前并无具体的管理措施应用于不同的科研副产品处理。农业科研副产品是特殊的科研副产品,具有产品种类、数量不确定和拥有鲜活的生命等特点^[1]。同时,也有研究者在总结以上特点的基础上指出,农业科研副产品还具有生物资产的特性,需要后续跟踪养护,且养护难度较大,养护成本较难确定^[2]。在此研究背景下,各研究机构为了不浪费资源,采取了多种处置农业科研副产品的方法。目前主流的农业科研副产品处理路径有销售、抵扣土地租赁费和农民工工资、作为职工福利发放、展示推广与作为科研用途的再利用等^[3]。但是,多种多样的处置方法也带来了较多风险与问题,其中有些处置方法的假设前提是农业科研副产品能够实现私有化。农业科研大多数受到国家财政投入的支持,其产出应该为国有资产,如果科研院所将其销售,并将其收入给予科研工作者,将有所违背农业科研投入的目的,并且违反一些关于国有资产管理的规定。但是,如果不能及时处理农业科研副产品,也有可能产生大量的资源浪费,导致运行效率低下。因此,能否实现农业科研副产品私有化与基层科研院所是否有处理权是农业科研副产品处置的突出困境^[4]。此外,农业科研副产品处置存在较多风险,主要有不具备生产经营资质、导致潜在法律风险上升、无法开具正规销售发票而埋下财务管理隐患、副产品转变为产品后处置难度加大、与不良企业合作而承担连带责任的风险和监管成本高、容易出现监督“死角”的风险^[5-7]。造成农业科研副产品处置风险的原因是多样的,已有研究者从内部控制的视角指出,存在风险的原因为内部控制环境较差、缺乏完善的内部控制体系、缺乏有效的风险管理、监督力度薄弱^[8]。同时也有研究者认为,我国的科研绩效评价体系中科研投入只承认资金形式的投入而忽略科研人员的智力投入,是造成农业科研副产品处

理风险的原因^[4]。

综上所述,目前对于处理农业科研副产品所导致的风险和解决方案的研究较多、较集中,但是关于具体的科研院所对农业科研副产品的管理现状与创新性管理措施的研究较少。本研究将以江苏省农业科学院为例,系统性地分析目前江苏省农业科学院农业科研副产品的管理现状,并探讨其优化管理的举措。

2 江苏省农业科学院的科研副产品管理现状

国有中央、省、地级市设立的三级农业科研院所所有1700多个,多数单位是公益性事业单位,功能定位为围绕政府目标提供公共的农业科研成果、承担非营利性农业基础研究和开展区域优势特色农业技术研究。在国内,江苏省农业科学院是我国最早按照现代农业科技创新组织架构建立的农业科研院所,建院80多年来,一直致力于科技创新能力、成果产出能力和服务“三农”能力的提升,深化体制机制创新,不断探索建立更加遵循农业产业特点、科技创新规律、现代院所发展要求的现代院所制度,为江苏农业科技进步作出了重要贡献,在我国农业科技史上具有重要的地位和深远的影响。2018年,江苏省农业科学院深入推进全面从严治党向纵深发展,结合院管理服务年“规范管理”的要求,全面梳理科研副产品处置方面可能存在的风险点,修订完善管理办法,形成了一系列农业科研副产品管理规章制度,在全院范围内得到了良好实施,对于农业科研院所科研副产品的管理制度改进有指导意义。

2.1 以反哺科研为用途

科技创新是科研单位的立足之本,科学研究的主要目标是产出研究成果,服务产业需求,而不是鼓励产出科研副产品。农业科研为农业生产的大幅增长提供了强大的科技支撑,农业科技创新与发展为农民增产增收、国家粮食安全与稳定打下了坚实基础,为现阶段脱贫攻坚工作提供了新的方向。江苏省农业科学院担负着为江苏省现代农业发展提供科技支撑的历史使命,在农业产业发展中发挥了重要作用,能够为精准扶贫事业出谋划策。作为农业研究主力军的农业科研院所,能够主动对接政府和农业管理部门,着眼于区域经济发展,开展科技合作和技术服务,解决农业发展中的关键科技问题,促进现代农业和区域经济的共同发展。国内大

部分农业科研院所对于农业科研副产品的处置方式主要有以下几种:以销售的方式流入市场;抵扣土地租赁费及农民工工资;作为职工福利发放;将科研副产品免费提供给用户使用,从而能够让用户感知农业科研单位新技术和品种的先进性;作为科研用途的再利用等。在实际的农业科研副产品开发管理工作中,江苏省农业科学院始终强调一切工作以科研工作为核心,明确因科研副产品处置产生的收入一律以反哺科研为主要用途,从而进一步促进科研创新能力和水平的提升,强化内部管理,发挥江苏省农业科学院的职能。

2.2 以信任为前提

在国家层面,习总书记在党的十九大报告中提出“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑”。2016年7月31日,中共中央办公厅和国务院联合下发了《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》;2018年7月4日,李克强总理在国务院常务会议上明确了继续扩大科研人员自主权的相关要求,会议指出,要落实习近平总书记在两院院士大会上的重要讲话精神,按照党中央、国务院部署,深化在科技领域“放管服”改革,按照能放尽放的要求赋予科研人员更大的人财物自主支配权,充分调动科研人员的积极性,激发创新活力,壮大经济发展新动能。这一系列举措充分彰显了国家激励科研人员加大科技创新并营造宽松的创新氛围的导向。江苏省农业科学院在农业科研副产品的管理体系改革中始终遵循国家“放管服”改革要求,根据《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》精神,构建以信任为前提的科研副产品处置机制,充分相信和依靠科研人员开展管理和处置工作,由江苏省农业科学院制定总的农业科研副产品管理总则,院属各单位根据自身情况制定自身管理细则,对农业科研人员进行管理,同时加强监督,强化问责,实现信任与信用的良性循环。

2.3 以规范管理为目的

没有规矩不成方圆,科研副产品管理需要建立规范有序、科学合理的长效管理机制。江苏省农业科学院基于农业科研副产品的特点,并结合自身的优势,对于农业科研副产品的管理体系作出了一系列变革,这些变革也为整合江苏省农业科学院资源、提升江苏省农业科学院的整体竞争力提供了新的方案。主要变革有以下几个方面:一是建立科研

协同体制机制。创建高水平科研平台,打破学科之间的壁垒,整合资源,合力攻关,提升承担重大科研项目的能力,共建协同创新中心,将内外资源进行汇聚、整合,使得科研副产品在江苏省农业科学院内外流动,农业科研副产品反哺科研,提升科研团队成果的影响力。二是不断更新科研人员的思想观念,与时俱进。江苏省农业科学院以规范化管理为工作导向,制定一系列农业科研副产品的管理工作流程规范,组织院一线科研人员研读最新的政策变化,科研管理部门定期组织培训、宣讲、管理政策解读等活动,有效保障了农业科研副产品管理政策的落实。三是落实责任监督制度,各研究所成立由分管院领导牵头、相关部门参加的科研副产品管理领导小组,负责管理制度的制定和院属各单位科研副产品管理的指导、检查、监督和问责,对江苏省农业科学院的农业科研副产品进行常态化管理。以规范化管理为目的,坚持问题导向,对科研副产品处置过程中存在的问题和风险点进行梳理排查,规范处置方式、处置流程、收入与支出等,对管理流程中关键问题的处理进行公示,确保处理过程公开透明。

2.4 以研究所为主体

江苏省农业科学院以院带所、全省一盘棋的科技创新体系和管理模式在全国独树一帜,这为统一的农业科研副产品管理体系的落实提供了必要条件。江苏省农业科学院本部的专业研究所不具备独立的法人资格,科研副产品的处置坚持放管结合,明确以研究所(中心)、试验基地为第一责任主体,负责出台各单位科研副产品管理细则,建立健全管理制度,落实各项管理举措。此外,明确了责任主体,形成了长效的追责制度,由分管院领导牵头、相关部门参加的科研副产品管理领导小组的成立强化了研究所的主体地位,在保障各研究所拥有独立的内部控制管理权限的同时,使农业科研副产品管理制度在全院得以顺利实施。

3 江苏省农业科学院探索的科研副产品管理举措

农业科研副产品有其固有特点,如不确定的种类和数量、鲜活的生命特性、依附性等都为农业科研副产品的保存和管理造成了一定困难。2019年中央一号文件聚焦“三农”问题,特别提出了要加快突破农业关键核心技术,强化创新驱动发展,实施农业关键核心技术攻关行动,培育一批农业战略科技创新力量,推动生物种业、重型农机、智慧农业、绿

色投入品等领域自主创新。随着国家对于农业科研投入的进一步加大,处理农业科研副产品的压力也在逐步加大。纵观当前国家已发布的规章制度,对科研副产品的处置和收支管理并未专门涉及,只在某些专项科研经费管理办法中,在相关章节零星提及了如何处置国有资产、物资材料的变价收入等,在具体操作

中也仅能当作参考。科研副产品的管理是一个系统工程,江苏省农业科学院经过深入一线广泛调研,结合国家政策和单位实际,从制度上顶层设计,在风险防控、规范操作等方面充分研究,探索出了一系列管理新举措。现阶段江苏省农业科学院农业科研副产品的管理体系如图 1 所示。

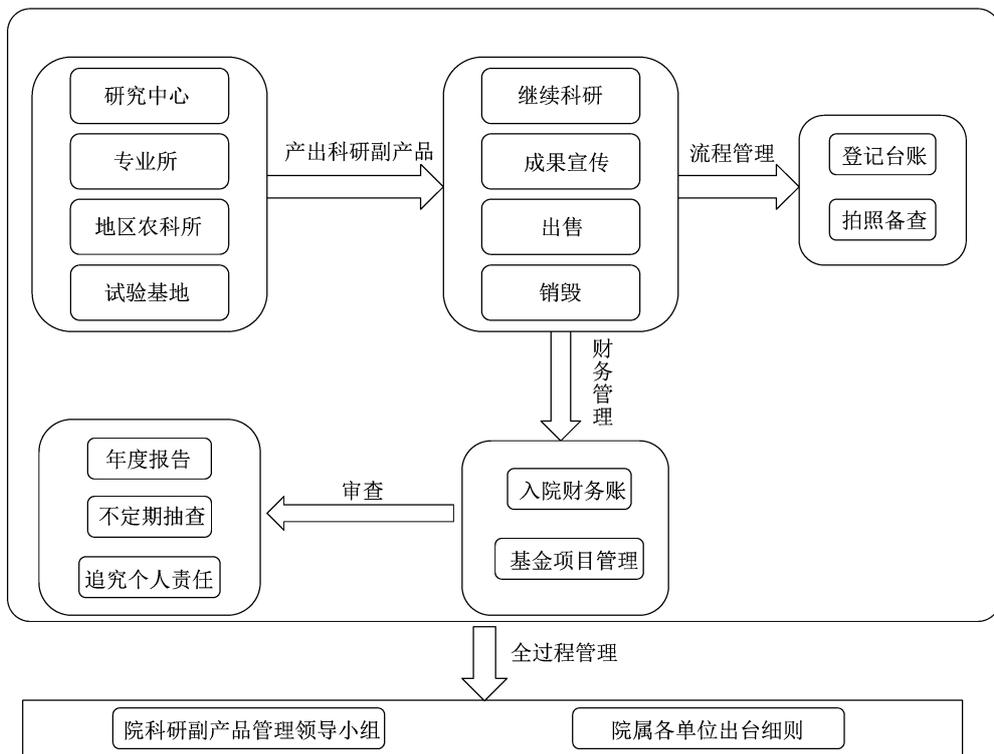


图1 江苏省农业科学院科研副产品管理流程

3.1 明确科研副产品的处置方式

坚持放管结合,即坚持将科研副产品的管理处置权下放至各院属单位,充分相信和依靠一线农业科研人员,鼓励他们积极、主动开展科研副产品的管理和处置工作,防止科研副产品因收获或处置不及时而造成变质、损坏甚至烂在田间,既污染环境,又给单位造成损失并带来不良影响。科研副产品的4种主要处置形式如下:继续用于科研和成果展示的要及时做好记录;用于销售的,由经办人参照同期市场价格,提出定价和出售方案,经各单位所长办公会集体研究通过,公示无异议后处置;按试验废弃物处置或报损销毁的,需拍照或摄像留存备查。所有处置方式均以反哺科研为中心、以发挥农业科学院公共服务职能为主线,为防止一线科研人员将工作重心偏移,对于特定品种科研副产品的销售,需要与农业科技企业进行合作,并签订协议,规范双方权责。

3.2 明确规范的管理流程

明确规定由各单位指定专人负责各单位科研副产品实物和出入库登记,设置科研副产品库存台账;副产品登记信息应详细,包括产品的种类、数量、规格、质量、生产日期、保存条件、最长保质期等,经手人员要在登记台账上签字确认。科研副产品出库时,领货人必须填写科研副产品出库单,仓库保管员按照出库单发货。严格按照规定流程,进行科研副产品的出库、入库、销售、报损等登记,每个环节都要有章可循、有据可查。库存台账及出入库单据将作为单位内部管理和接受监督检查的依据,处置过程应公开透明,同时要有2人以上参与,不得单独处置;对于过期腐败的科研副产品,应及时销毁,研究院下属各单位应根据各单位的实际和农产品的生物资产特性,出台管理细则,规范出入库规章制度。

3.3 明确收支管理规定

处置收入须及时、足额入院财务账,记入各单位自有资金户,建立系统化的财务管理制度,将农业科研副产品的收支纳入整个农业科学院的财务管理体系,做到统收统支,使账户中所有资金来源都能够进行追溯。院属各单位经办人员不能直接收取现金和支票,更不能私下出售科研副产品。应如实将收入上缴至财务,并存入单位账户,不得私存私分。定期进行财务工作人员岗位轮换,减少弄虚作假的机会,及时发现和纠正农业科研副产品处置工作中存在的错误或舞弊行为,定期组织财务人员培训,针对会计政策调整及时调整单位账户。销售的农业科研副产品无论金额大小,必须填开收入票据,涉税项目及时缴纳,数量金额与仓库开具的出库单据核对无误后,由财务归并记入单位相应账户。大宗产品的交易应签订合同,由财务部门按照合同金额监督催收应收账款到账情况。年末,对于库存科研副产品进行盘点,对于盘亏盘盈的科研副产品及时进行账务调整,各单位如需以处置收入设立科研项目,应列入基金项目管理。

3.4 明确监督措施

加强内部管理与控制,定期开展自查;实行科研副产品处置年度报告制度;院相关部门不定期对各单位科研副产品管理情况进行抽查和专项检查。及时发现问题,堵塞漏洞,防范风险,确保科研副产品管理工作合规有序开展。建立农业科研副产品处置管理风险控制和责任追究机制,明确院下属单位为第一责任主体,对于侵吞国有资产行为的责任人严格依法追究;拓宽农业科研副产品处置的监督渠道,设立举报箱、举报电话,积极调动群众监督和举报的积极性,切实保证相关制度的落实,提升农科院内部人员思想素质,自觉抵制以公谋私的不正之风。当然,科研副产品管理办法的出台,还需要进一步在实践中继续跟踪研究,及时发现工作中存在的问题,不断总结经验,积极探索适合农业科研单位的出路。

4 结论

在我国农业供给侧结构性改革的时代背景下,规范管理和正确处置种类和产量日益增多的农业科研副产品,农业科研单位不仅能够利用其潜在的使用价值和经济价值,还能够有效规避管理过程中的潜在风险,从而促进我国农业科技创新工作的健

康有序发展。不同于国内其他农业科研院所,江苏省农业科学院研究人员梳理了科研副产品处置方面可能存在的风险点,形成了一系列农业科研副产品管理规章制度,明确了因科研副产品处置产生的收入一律以反哺科研为主要用途,构建了以信任为前提的科研副产品处置机制,充分相信和依靠科研人员开展管理和处置工作,逐渐形成了以规范化管理为目的、坚持问题导向、以院带所、全省一盘棋的农业科研副产品管理模式。在具体的农业科研副产品管理流程中,江苏省农业科学院进一步明确了科研副产品的处置方式、规范的管理流程、收支管理规定和监督措施,呈现出鲜明的特点,为国内其他农业科研单位提供了可以借鉴的管理经验。

最后需要指出的是,科研副产品的管理是一个系统工程,发达国家先进科研院所的农业科研副产品管理和处置多年来已经完全基于市场,各个层面的公共政策对其管理体系的影响已经非常有限。随着我国农产品市场化程度的不断提高,要想实现社会公众、科研人员都满意的局面任重道远,只有不断进行制度创新、理论创新与大胆的实践相结合,从制度层面加强设计,从法律意识的高度加以重视,从内部控制环境、风险评估和信息化手段等环节加强控制,才能找到适合我国、适合农业科研单位的出路。在关注相关政策法规设计与实施的同时,对科研环境的影响、与企业的合作等也应给予相应关注,这对于锁定科研单位收益、控制风险、防止相应资产的流失、保障科研单位健康运行等都会带来积极效果。

参考文献:

- [1]许真知. 浅谈农业科研副产品的处置与监管[J]. 农业与技术, 2016,36(23):162-164.
- [2]孙少华. 农业科研单位研究副产品的财税管理刍议[J]. 商, 2015(37):165-165.
- [3]朱大威,朱方林,姚建中,等. 农业科研单位科研副产品处置路径探讨[J]. 江西农业学报,2014,26(6):124-126.
- [4]朱琳. 农业科研副产品处置的困境及对策探讨[J]. 农业科研经济管理,2018(1):13-15,38.
- [5]赵竹明. 科研单位科研副产品处置中存在的漏洞与弥补之策[J]. 中国农业会计,2017(12):76-78.
- [6]刘红梅,赵竹明. 加强科研单位科研副产品管理问题探讨[J]. 中国农业会计,2017(12):14-15.
- [7]朱大威,朱方林. 农业科研副产品处置的风险与对策[J]. 农业科技管理,2014(5):43-45.
- [8]邝灿梅. 从内部控制视角谈农业科研副产品处置风险防控机制建设[J]. 行政事业资产与财务,2017(4):40-42.