

农业科研项目经费预算管理问题与对策

丁小萍, 杨小丽, 周莉, 鄢方方 (浙江省农业科学院, 浙江杭州 310021)

摘要 提高农业科研项目的经费预算管理水平, 不仅能够提升单位财务管理质量, 而且有助于保证科研项目资金的合规合法使用, 提高科研绩效。分析了农业科研项目经费预算编制中存在的主要问题, 探讨了科学合理编制科研项目经费预算的一些做法, 并提出了提高农业科研项目经费预算编制水平的若干对策。

关键词 农业科研; 项目经费; 预算管理

中图分类号 F 302. 6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)29-0166-02

Problems and Countermeasures of Budget Management for Agricultural Scientific Research Projects

DING Xiao-ping, YANG Xiao-li, ZHOU Li et al (Zhejiang Academy of Agricultural Sciences, Hangzhou, Zhejiang 310021)

Abstract A well-managed budget of agricultural scientific research projects not only improve the quality of financial management of research institutions, but also can ensure that the using of research funds is in compliance with relevant laws and regulations. We analyzed main problems existing in budget management for agricultural scientific research projects, and then discussed some solutions on compiling the budget of scientific research projects scientifically and rationally. Finally, we put forward some suggestions on improving the budget level of agricultural scientific research projects.

Key words Agricultural scientific research; Project funds; Budget management

农业现代化的根本出路在于科技进步, 农业科研工作离不开有力的科研投入。近年来, 各级政府对农业科技越来越重视, 科研经费投入呈现快速增长的良好态势。农业院所各项事业的快速发展使得财务管理工作日趋繁重, 与此同时, 事业单位的财务管理体制发生了深刻的变化, 这给科研项目经费预算管理带来了新的挑战。如何提高科研单位的预算管理水平, 合法、合规、高效地用好科研经费, 是值得当前农业科研事业单位研究的重要课题。加强科研项目的预算管理, 首先要充分认识预算管理在农业科研活动中的重要性, 其次要从思想认识、工作机制、对象特点、制度规范等多个层面深刻分析存在的主要问题与原因, 再次要结合本单位实际, 提出有针对性的、切实可行的对策建议, 推动形成规范高效的工作机制, 促进财政资金绩效提升, 更好地保障农业科研事业发展。

1 预算管理在农业科研活动中的作用

农业科研事业单位经费预算管理是按照农业科学技术和管理学原理, 为实现既定的科研目标, 对经费预算的编制、审批、执行、评价过程进行合理化和规范化管理, 以期达到一种最佳完成度的管理行为^[1]。科研项目经费预算是科技创新工作的预先规划和创新工作的行动指南, 项目经费的每笔支出都反映科技活动的详实脉络。科研项目经费预算编制过程也是科技项目创新谋划构思的过程, 科技项目经费预算编制是否详实、精细、规范, 既反映了预算编制的科学性和经济性, 又反映了与项目任务目标的相关性和政策法规的支持性。农业科研单位预算管理是财务中心工作的重心, 是其财务管理的重要环节之一。在课题申报过程中, 如何做好经费预算和使用管理, 合理控制经费支出, 提高资金的使用效益, 是保证科研项目顺利实施, 取得良好绩效的关键。科研经费

预算合理性是项目管理部门专家对评估确定项目经费的主要依据, 经费预算的合理与否, 决定着课题经费批复的数额。科学合理地编制项目预算, 既可保证足够的研究经费, 又能坚持厉行节约和少花钱办大事的原则, 避免项目经费的浪费现象, 把有限的科研经费用足用好^[2]。

2 农业科研经费预算管理存在的主要问题

2.1 思想认识不到位 农业科研单位科研项目预算编制往往由科研人员完成, 在实际编制过程中科研人员对预算编制的重要性认识不够。首先, 预算可行性研究不充分。在编制过程中科研人员对分类支出标准和使用规则等缺乏科学的分析, 习惯于凭借经验估算, 从而导致预算和实际不相符, 预算的主观随意性大。其次, 科研人员不重视相关财务知识学习。随着国家科技体制和财政体制改革向纵深推进, 科研财政经费管理的相关政策制度也在不断完善之中, 而科研人员不能与时俱进, 忽视相关知识的更新与学习, 导致预算编制水平不高, 甚至出现低级错误。

2.2 工作机制不完善 农业科研单位现行管理机制下, 在科研项目预算编制中, 科研人员与财务人员配合往往不够充分。两者没有围绕课题的目标把各自的工作有机结合起来, 形成一个良好的协同工作机制。一方面, 科研人员常常“闭门造车”, 在预算编制过程中不太征求财务人员的意见; 另一方面, 财务人员也缺乏主动服务意识, 在项目申报中没有及时深入地跟进。

2.3 未能充分把握农业科研的特点 农业科研活动具有研究经费投入季节性强、项目研究周期长、公益性研究项目多、经济转化少且慢等特殊特性^[3]。农业科研工作有其自身的显著特点, 不仅周期长、见效慢, 而且农业科研的试验场所多数在田间地头, 往往需要与当地生产实际结合起来, 科研试验经常会呈现多地、多点、分散等特点, 尤其是农业科研试验还会不时受到台风、干旱、洪涝等自然灾害影响。在项目实施过程中不可控因素较多, 为此科学合理编制项目预算增加了难度。特别是研究实施周期较长的项目, 不确定、不可控的

作者简介 丁小萍 (1969—), 女, 浙江嵊州人, 高级会计师, 从事会计及财务管理工作。

收稿日期 2018-09-10

因素更多,需要考验科研人员预算编制的能力与水平。此外,科学试验本身具有探索性、不可预见性,往往需要不断重复,在一定程度也决定了项目实施过程中试验材料消耗、劳动用工投入等相关费用具有不可预见性。

2.4 预算编制缺乏相应的规范与标准 目前,我国还没有专门针对农业科研项目预算编制的相应规范与标准,在支出科目、预算定额等方面更加没有一套系统完善的预算定额标准。农业科研项目预算编制过程中往往采用与其他科研领域通用的一些标准与要求,针对性不强,适应性自然不好。再加之农业科研单位科研项目的预算编制是由科研人员为主编制完成的,这些非财务人员编制预算如何实现规范性、可操作性,就成为一个难题,也给后续的预算执行带来了很大的困难。

3 对农业科研项目经费预算管理的思考

3.1 掌握相关规章制度 学好国家相关科研项目资金管理制度,掌握政策的关键点,是编制好预算的前提和基础。近年来,国家相继出台了《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〔2016〕11号)、《国家重点研发计划管理暂行办法》(国科发资〔2017〕152号)、《国家重点研发计划资金管理办法》(财科教〔2016〕113号)、科技部《国家重点研发计划重点专项项目预算编报指南》和《国家重点研发计划重点专项项目预算评估规范》(国科发资〔2017〕261号)等一系列政策与管理制度,还有省的地方财政资金和科研项目管理办。在学习掌握相关知识的同时,要重点掌握一些新规定、新要求,并在实践中加以运用。如预算编制在项目总预算不变的情况下,直接费用中设备费、劳务费、专家咨询费可以调减,不得调增,在预算编制时没有比例限制;合并会议费、差旅费、国际合作与交流费科目,由科研人员结合科研活动实际需要编制预算并按规定统筹安排使用,其中不超过直接费用10%的,不需要提供预算测算依据^[4]。间接费用不得调整,在编制预算中严格按照规定执行。

3.2 完善科研项目预算标准体系 随着科技体制改革的不断深化,农业科研项目经费投入呈现多元化趋势,迫切需要完善科研项目预算标准体系。根据农业科研院所申报科研项目的类别较多,不同主管和任务来源部门下达的项目类别也不尽相同,其经费管理制度与标准有时差异较大等实际情况,应把握原则、统筹兼顾、分类施策,形成与农业科研规律与特点相适应的一套较为完善的预算标准体系。要科学界定与项目研究相关的支出范围,使各类科技计划(专项、基金等)的支出科目和标准在原则保持一致的基础上^[5],充分考虑项目的个性化与特殊性,建立健全适用于农业科研各类项目的预算标准体系。

3.3 把握农业科研工作特点 国家现有的一些预算定额标准无法充分考虑到农业领域的各种情况和农业科研的特点,更不可能涵盖到每一个农业科研项目。因此,提升农业科研项目预算编制水平的前提就是要正确把握农业科研工作的特点,然后有针对性地完善预算编制的工作机制和制度规

范。针对农业科研工作特点,在一定程度上也需要预算编制及执行过程中充分考虑到相应的实际情况,研究探索既符合科研事业单位预算编制的相关规定规范,又切合农业科研项目实际与工作特点的一整套制度办法,对预算要求有一定的弹性空间,而不能生搬硬套,千篇一律。

3.4 完善会计科目设置 农业科研单位会计科目的设置应遵循两条原则:一是有利于与国家财政资金管理的相关政策制度相衔接,增强规范性;二是有利于与农业科研单位及农业科研工作的实际相结合,增强操作性。在科研经费核算时,应结合本单位财务系统的特点,将经费预算科目与财务系统的会计科目实现有效衔接。一方面,便于相关会计报表的直接取数;另一方面,满足财务人员从财务系统中统计预算各支出科目的具体使用金额和支出进度,直观反映预算的执行情况,尤其方便后期项目验收和预算的绩效考核^[5]。

3.5 试行财务助理制度 2016年7月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》(中办发〔2016〕50号),文件要求:创新服务方式,让科研人员潜心从事科学研究。项目承担单位要建立健全科研财务助理制度,为科研人员在项目预算编制和调剂、经费支出、财务决算和验收等方面提供专业化服务^[6]。农业科研单位,特别是规模较大的创新团队,可结合实际情况试行聘请财务助理,由财务助理专职为科研人员在项目预算编制和调剂、经费报销、支出决算和验收等方面提供专业化服务。“让专业的人做专业的事”,将科研人员从繁琐的财务事务中解放出来^[7]。这不仅可以提升农业科研项目预算编制的专业化水平,促进预算管理实现科学化、规范化和高效化,而且可以真正为科研人员排忧解难。

3.6 充分论证编细编实 科研项目经费预算的编制,一般来说越精细、越全面,就越有可操作性和执行力度。预算编制中要认真贯彻目标相关性、政策相符性和经济合理性的原则,按照课题确定的目标和技术路线,对各支出科目的具体内容逐项细化编制^[8]。尽管农业科研的特点需要预算有一定的弹性,但还是要本着依据规定、坚持标准,能细则细、能实则实的原则,科学合理地编制好科研项目预算。尤其对一些目标对象明确、规格标准清楚的,如仪器设备、试验材料等的购置,应做好充分论证,切实做到符合相关政策制度规定、符合科研试验需要、符合经济性与实用性、符合预算科目规范等,切不可有“毛估估”“多多益善”等思想。编制一个科学合理的科研项目预算往往需要有一个充分的调研分析和反复的论证过程,不能仓促应付,草草了事,要充分调动财务、科研等管理部门的积极性,让他们共同参与论证、审核、把关等过程,以确保项目预算编制的质量。

参考文献

- [1] 赵佳骏. 农业科研事业单位科研经费预算管理分析[J]. 四川农业科技, 2018(6): 62-64.
- [2] 孟剑君, 万全亭. 农业科研项目经费预算的合理性探讨[J]. 山东农业科学, 2014, 46(5): 141-142.
- [3] 苑雅文, 杨秀文. 谈农业科研单位绩效预算管理体系的构建[J]. 经济界, 2016(2): 36-39.

相结合,加强项目支出绩效的预算控制。推行绩效评价是手段,提高项目的使用绩效是目的。实行绩效评价,应重视科研项目的申报管理,加强项目的绩效目标的预期控制,量化细化绩效目标是绩效评价工作的基本前提。建立项目申报与绩效预期控制的审核评价机制,项目管理部门建立相应的专家评审小组,对申报项目的必要性、可行性、经费预算的合理性及绩效目标设置的科学性进行综合评价^[5-8]。财务指标是通用指标,适合于各类科研项目的财务评价,包括经费到位情况、项目实际支出情况、支出与预算的吻合度,财务管理状况等。在科研项目验收时依据专项审计报告和其他财务资料,与项目任务书对照,审核项目在财务上的合理和合法性。

3.2 经济指标的实现程度 经济指标是项目的产出指标,这是项目研究成果的体现,包括论文、专利、新品种、新技术等,在这一指标评价上,分析项目完成的合同情况,并给予各项指标不同的权重,用加权法将各项指标的产出折合为标准单位,便于不同指标间的比较和综合分析。

3.3 综合指标的评价 综合指标是指项目立项的合理性、绩效目标的完成情况、项目组织管理水平、资金使用效益以及对农业发展所做出的贡献程度等。在评价时,应考虑项目的实施对国家和地方发展的影响。在项目具体实施中,采取项目实施过程评价、项目完成结果评价,使评价结论更加准确,更具权威性。

4 强化农业科研项目绩效评价的几点建议

4.1 设置科学的评价体系 我国农业科研项目的绩效评价要兼顾公共管理和科研管理的需求。绩效评价在我国起步较晚,与发达国家存在一定的差距,尚未形成统一、科学的农业科研项目绩效评价体系。因此,科研项目评价应在实践的基础上,吸取成功的经验,结合农业研究的实际,实现农业科学研究有弹性的绩效评价管理,形成科学的绩效评价体系。

4.2 加强绩效评价的制度化管理 对农业科研项目管理开

展公正的绩效评价,需要建立健全相关的管理制度和农业科研项目的绩效评价机制,对农业科研项目的绩效评价及绩效评价审计形成制度化,并建立合法、规范的数据系统,将绩效评价纳入日常管理中,建立良好的绩效评价管理环境,实现绩效管理工作的效率、节约和公平性。

4.3 提高科研事业单位管理人员和相关人员绩效评价的意识 一个科研项目研究质量,项目负责人起着决定性作用,科研项目人员要强化绩效评价的意识,加强科研项目的过程管理,提高项目研究的质量,促进科研成果转化和辐射,使得项目在绩效评价中发挥最大效益。

农业科研项目的绩效评价工作是一个系统工程,制度建设是科研项目绩效评价健康发展的基本保障。建立科学、规范的绩效评价指标体系是做好绩效评价工作的关键。为此,坚持共性,突出个性,从实用性和可操作性出发,设计出适合科研项目的绩效评价指标体系,结合农业科研项目的实际情况和特点,不断完善,逐步建立具有普适性、合理性的指标模型架体系,从而不断提高项目的绩效评价效率,有效增加评价的公正性和权威性。

参考文献

- [1] 黄兵海. 加强农业科技项目经费管理的思考[J]. 中国农业会计, 2012(2): 18-19.
- [2] 汪毅勇, 王磊, 单成玲, 等. 关于农业科研院所科研经费支出绩效评价的思考[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(4): 434-436.
- [3] 杨道建, 赵喜仓, 陈海波. 科技计划项目绩效评价指标体系的构建[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2007, 9(2): 89-92.
- [4] 仇继东, 信丽媛, 孙国兴. 农业科研单位工作目标考核初探[J]. 农业科研经济管理, 2010(3): 18-21.
- [5] 卞云青. 农业科研院所财务管理存在的问题及对策分析[J]. 农业科研经济管理, 2012(4): 26-28.
- [6] 刘惠君, 徐云婷. 对农业科技项目绩效评价内容的思考[J]. 合作经济与科技, 2014(17): 10-13.
- [7] 马跃. 财政支出项目绩效评价模式探析[J]. 北京社会科学, 2014(3): 63-66.
- [8] 果文帅, 苗水清. 加强农业科研单位科研经费管理建议浅析[J]. 财务与会计, 2016(13): 61.

(上接第 167 页)

- [4] 财政部, 科技部. 关于印发《国家重点研发计划资金管理办法》: 财科教[2016]113 号[A]. 2016.
- [5] 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.
- [6] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 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: 中办发[2016]50 号[A]. 2016.

- [7] 韩燕茹. 探析科研财务助理制度的建立[J]. 河套学院论坛, 2017(4): 14-15.
- [8] 李清明. 科研课题预算执行中的问题及对策研究[J]. 中国卫生经济, 2011(4): 94-95.