

科研院所类事业单位科研经费的使用与管理研究

张旭霞 (黑龙江省农业科学院土壤肥料与环境资源研究所, 黑龙江哈尔滨 150080)

摘要 针对科研院所类事业单位在科研经费的使用和管理过程中出现的申报、下拨等环节上的宏观统筹不足, 各个部门在科研经费的争取、下达和执行过程中缺乏沟通, 科研经费报销进度、内容与课题研究实际进展不一致, 结余经费浪费现象严重, 不合理、合法列支科研项目经费等问题, 给出了相应的对策, 以期对科研院所类事业单位的科研经费使用与管理的法制化和规范化起到促进作用。

关键词 科研院所; 科研经费; 使用与管理

中图分类号 F 302. 6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)29-0061-03

Research of the Use and Management of Scientific Research Funds in Scientific Research Institutions

ZHANG Xu-xia (Institute of soil, fertilizer and environmental resources, Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences, Harbin, Heilongjiang 150086)

Abstract In view of the insufficiency of macroscopic overall planning in the application and allocation of scientific research funds in the use and management of scientific research institutions, each department lacks of communication in the process of seeking, issuing and executing scientific research funds. The progress and contents of the reimbursement of research funds are inconsistent with the actual progress of the research. There is a serious waste of surplus funds. It is unreasonable and legal to issue funds for scientific research projects. The corresponding countermeasures are given, in order to promote the legalization and standardization of the use and management of scientific research funds in scientific research institutes.

Key words Research institutes; Funding for scientific research; Use and management

科研经费是科研院所类事业单位进行科学研究的重要支撑, 科研单位除了要注重科研经费金额的多少, 还要着力提高科研经费使用的社会效益和经济效益^[1]。近年来, 在国家对科研投入力度逐年加大的前提下, 我国科技创新能力建设和科研事业均获得了迅猛发展, 各科研院所类事业单位取得了来自国家各个部门的各类科研项目, 科研经费总量和科技创新能力屡创新高。在科研单位的各类资金来源中, 科研经费所占比重也逐年提升, 是其资金来源的重中之重。各个科研院所对科研项目经费的重视程度逐年增加, 随之对科研项目经费的使用与管理问题也日益关注^[2]。科研院所应着眼于本单位科研工作的实际情况, 加大对科研项目经费的管理力度, 奋力提升科研经费的使用效益, 这也是今后财务管理工作中的重要课题^[3]。

1 科研院所类事业单位科研经费使用与管理中存在的问题

1.1 分配环节中宏观统筹不足 我国科研院所类科研项目在管理结构上采用的是直线职能制约的管理组织结构, 在保持统一的前提下, 设立具体职能部门^[1]。当前各单位科研项目经费来源渠道较多, 包括国家级、省级、地方级及部分企业根据自身发展需求对科技项目投入的经费。现行体制下, 我国各类科研项目和资金分属不同部门和单位管理, 科研项目宏观统筹和信息沟通不足的现象时有发生, 又没有对科研经费的管理使用予以统一明确的规定, 各类资金的管理制度和项目管理办法又不匹配, 进而无法实现对科研项目和资金的有效监督和管理, 致使部分科研项目多次申报、同一项目又在不同部门重复立项, 而有的项目由于种种原因却又没有得到相应的资金扶持, 严重影响了该领域专家的科研积极性。

1.2 项目经费在争取、下达和执行过程中各部门间缺乏协调性 近年来国家对科技创新能力建设和科研事业发展的重视程度逐步增强, 这不仅表现在增加了科研经费的投入数量, 而且也表现在拓宽了投入渠道, 从各个方面不断加大扶持力度, 从而为科研工作者进行基础研究工作创造了优异的社会大环境^[4], 大大促进了我国科研事业的发展。但是某些科研单位或者科研工作人员为了争取更多的经费, 不是潜心做科学研究, 而是注重疏通人际关系以获得项目资金, 这是对国家科研经费和资金的很大浪费, 也使很多科研人员无法静下心来搞研究。另一方面, 各级经费下达部门在下拨经费和验收管理经费的过程中, 往往都从自身的角度看问题, 也不利于统一的整体效益。科研项目课题组也只注重如何可以申请到项目经费, 而对于如何合理使用科研经费^[5]及如何实现经济效益和社会效益最大化, 却无暇顾及。同时各级科研管理部门只关注下达各类项目的申报通知、考虑立项命中率及程序审批的工作, 没有做到跟踪项目经费的使用情况^[6]; 各单位财务部门则只是进行具体的财务核算工作, 而对于账目上科研资金的来源和具体情况却不是十分清楚。在项目经费核算上, 按照规定应对不同渠道、不同项目经费按来源分别进行核算, 但有些单位却将项目经费以课题主持人的姓名进行核算, 对科研经费^[7]的使用预算也由科研人员自行编制, 导致财务部门对当年的科研项目经费的使用情况知之甚少。以上各种情形致使项目管理脱离经费管理, 大大降低了科研经费的使用效率, 直接造成了科研经费的浪费, 给国家造成了损失。

1.3 科研经费报销进度、内容与课题研究实际进展不一致 科研经费应按项目任务书中列明的预算, 分项列支, 据实报销。科研经费的支出情况就像一面镜子, 真实地再现了科学研究工作的完整过程, 但在实际工作中, 却存在一些不合理的现象, 例如有的课题任务完成过半, 可却没有发生科

作者简介 张旭霞 (1976—), 女, 四川渠县人, 高级会计师, 从事科研经费管理研究。

收稿日期 2018-09-10

研经费支出;有的科研经费支出进程严重不合理;有的科研项目本身建设内容不涉及仪器设备购置,可却添置了大量仪器设备,严重脱离项目任务书的经费预算。如若科研经费都如此使用,就无法通过科研经费的花费状况了解课题的研究进展情况。这就导致有些科研单位的科研项目不能按时结题或结题后没有及时办理^[7]财务报账程序,结果大大延误了项目经费的结算工作。

1.4 结余经费浪费现象严重 通常情况下,科研项目结余经费的使用权属于课题主持人,由于主持人不清楚科研经费的使用过程中具有专用性和原则性,觉得结余经费就是节约经费,于是就随意支配,这样就使得科研结余经费没有用于科研活动^[4],用到了其他领域,从而导致了科研经费的浪费。目前的科研项目结余经费,国家采取“零余额账户”管理,充分管理、规范了科研结余经费的使用情况,“零余额账户”的意思就是说剩余经费全部收回国库,下年的科研经费根据结余情况进行削减。但“零余额账户”管理易导致科研人员年底“突击花钱”,大量采购不需要的科研仪器设备、化学试剂、耗材等,节约不成反而造成科研项目资金的严重浪费,此种方式也并没有实现结余经费的有效管理。

1.5 不合理、合法列支科研经费 有的课题组在科研项目经费中按一定的比例用于对课题参与人员的绩效奖励(如5%或10%),直接以现金或者转账形式发给相关人员;有的单位获得了资金支持,还得按照单位内部制定的相关管理办法,向上级管理部门上交管理费,提取比例为5%~20%不等,一般为逐级提取。但按照规定,管理费定义为“用于支付依托单位课题服务的人员费用和其他行政管理支出、现有仪器设备和房屋的使用费或折旧费等”,而目前课题承担单位提取的管理费没有用于以上支出,有些用于冲销科研管理部门的办公费、交通费、餐费等,有些用于课题范围之外的费用。有的用科研经费超范围、超比例提取、发放绩效支出、补助、津贴等;乱支乱列专家评审费、鉴定费;将课题资金用于本单位其他项目经费支出。此外,还有其他超范围列支的情形,例如在科研经费中列支本单位非课题组成员的版面费、会议费、差旅费、培养费、招待费、旅游费等。

2 加强科研经费使用与管理的对策

2.1 完善科研项目的管理模式 国家近年科技资金增加较多,各类课题、科研项目的申报渠道众多,包括国家级课题,例如国家自然科学基金、“863”计划、“973”基础研究计划等;省部级课题,例如部基金、省自然科学基金、社会发展基金、优秀青年基金、重点科研基金等;市厅级课题;本单位科研基金;横向课题等。信息系统也没有完全互通,这种垂直式的组织构架已和目前的形势不相适应,应该对此种框架做相应的变革,建立网格化管理模式,行政管理线为纵向,它的主要功能是为科学研究提供良好的基础条件和物质环境,为进行科学研究的人员从事具体工作搭建“科学表演”的舞台;科学研究线为横向,它的主要职责是根据科研工作的具体要求,将科研、人力、物力资源加以融合,展开基础科学研究、知识创新。

2.2 增强科研经费管理办法的可操作性 当前,国家及各级部门、相关单位为了加强对科研经费的管理,针对实际情况都制定了各类切实可行的经费管理办法、条例等,但大多不够科学与规范,有些单位及部门在制定办法及条例时过于参考其他单位做法,有的竟全盘照搬,明显不适合本单位的实际情况。同时,目前现存的大部分经费管理办法是为了特定种类的科研项目或课题制定的,而实际情形是科研院所类事业单位获得的课题种类众多,分属不同渠道,项目的种类非常繁多,分属几十个不同层级不同部门管理,根据这种实际情况应当制定一个对科研经费的使用予以规范的统领性的文件,使得具体执行项目的单位及部门有可以制定具体管理办法的依据。

2.3 树立课题执行人员的参与意识,增加课题经费社会效益与经济效益 课题人员的认真程度、对科学研究是否持端正的态度在很大程度上影响着科研经费的使用效率。科研人员应致力于科学研究,坚持终身学习,提高自己的专业基础知识,增加灵感及想象力,从而使自己具有科研综合分析能力以及诚实、大胆的表达能力。这样就可以使自己做到在科研经费使用范围内充分、合规的支配、列支科研经费,避免为了完成项目验收,突击“花钱”,以至重复购置不必要的仪器设备。真正做到可以顺利完成科研项目,保证通过自己合理合法的劳动,取得真实有效的科研成果。同时,按上级相关部门的要求,据实上缴结余的课题经费,严格按照项目预算执行,保证国家的科研经费取得应有的成效。建立应有的科研奖励制度,在课题经费申报、使用过程中,充分调动科研工作者的主人翁责任感,增加课题经费的社会效益与经济效益。

2.4 加强科研经费的财务管理工作 在课题任务的实际执行过程中,各个科研院所的科研管理部门和财务管理部门应根据本单位的实际情况,联合单位内部具体执行科研任务的相关科室、课题组,一起探讨、研究制定适合本单位的具体的科研经费管理办法、财务制度等,从严规定科研经费的列支项目、列支范围和列支标准,特别是对纵向课题中的劳务费、会议费、招待费等费用支出规定有法可依的、具体可行的标准,核定比例,对与科研任务无关的列支严格管控。同时在实际操作过程中建立资产管理岗位责任制,层层落实资产管理制度,定期清查,防止国有资产流失。此外,对于科研经费结题管理也不容忽视,课题执行人员在完成一项科研项目后,应及时通知单位科研管理部门,由单位科研管理部门联系财务部门开展课题结题工作,并提供任务书等相关资料,财务部门即可开始核对相应课题的账目支出情况,提醒、监督项目执行人按时办理相关财务事项,以免出现挂账情形。如果存在经费的结余,抓紧办理结转手续,以最大程度地实现科研经费社会效益和经济效益。

2.5 加强内部控制,建立有效的监督制约机制,加大处罚力度 内部控制应当遵循全面性、重要性、制衡性、适应性和成本效益原则制定,每个单位的内部控制都是一个体系,这个体系涉及单位的预算业务、收支业务^[8]、合同管理等,融入到单位的各个环节、部门中,通过单位执行具体业务得以实现。

根据财政部 2015 年下发的《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》,“内部控制是保障组织权力规范有序、科学高效运行的有效手段,也是组织目标实现的长效保障机制”。对于不同单位的不同实际情况,制定不同的内部控制管理框架,加强监督职能,保证内部控制有效执行。首先,要注重对科研经费的事前计划,提前做好规划,建立相应的管理办法、规章制度,确保科研项目顺利完成。其次,做好事中监督,严格按项目计划执行。避免任务执行完毕才发现不足。最后,还要注意对科研项目执行过程中出现的违规现象加以处罚,一些科研人员犯错误的大部分原因在于不懂相关法规政策,还有部分在于惩罚措施不够严厉,惩罚力度过轻,没有对科研人员形成足够的震慑力。针对这部分科研人员应细化处罚措施,加大处罚数额,使相应的处罚政策、法规具有针对性,对违规人员形成震慑力。通过以上措施,可以实现充分利用科研经费,使其专款专用,不允许挪作他用,以达到国家加大科研经费投入的目的,得到更多的科研产出,实现科研强国的远大目标。对于科研人员队伍中出现的个别腐败人员,应持零容忍态度,坚决追究他们的法律责任,以对其他人员产生足够的震慑作用。与此同时,对于科研经费的财务管理人员,除了岗位必须的继续教育之外,还要切实加强科研经费类、行业专项类业务的培训和指导,每年定期或不定期组织相关工作人员进行不间断学习,更新知识。通过学习,使财务人员时刻保持廉洁、自律的工作态度,在实际工作中坚持有所为、有所不为,头脑中始终保持紧绷状态,不触碰法律的“红线”,不仅自己遵守各项财经法律法规,也时刻提醒项目执行人,不违法、不犯法,做科研项目经费的“守

(上接第 56 页)

3.4 简化和改进政府采购审批程序及环节 建议凡是纳入省级采购预算的项目,预算批复下达后即可进入采购程序。改进基建项目资金投资评审程序,建议将资金评审环节纳入单位项目库后,省财政向省人大提交预算审查之前进行。

3.5 确保预算科目编制科学、准确、合理 在预算编制时充分考虑农业科研项目本身的特点,早打算,早谋划,把握项目经费科目使用的管理特点,例如劳务、咨询费等敏感而不可增加的预算科目,尽可能精确测算。其他科目应避免预算调整。只有预算编制科学,切合实际,才能减少科目资金使用上的不当,才能加快资金支付进度。另外,针对在项目执行过程中可能发生的未知情况,比如会议时间、地点变化,设备采购原型号已过时或不生产等诸如此类不可预期因素。为了更有效地推进项目实施,提高项目实施绩效,财政部门应给予项目实施单位在预算执行中的灵活自主性,只要在专项经费管理制度范围内,与项目有密切关系且有利于项目实施的开支,经申请允许调整预算^[8-9]。

护神”,保证国家的科研经费不流失,为国家科研事业的发展鞠躬尽瘁。

3 结语

虽然科研院所类事业单位在实际工作中,对于科研经费的使用与管理存在种种问题,但通过近年的不懈努力,各科研院所类事业单位在科研经费管理中也取得了一定的成就,较之过去发生了翻天覆地的变化。从前只重视申报,对于如何利用科研经费考虑甚少。目前大多数科研院所类事业单位逐步认识到加强科研经费管理的重要性,通过具体实践也取得了良好的效果。在实际工作中,科研院所类事业单位应该在加强科研经费管理的同时,对于单位的财务管理也要给予充分的重视,使二者实现有机融合。保证科研经费的使用除了不超过项目任务书的范围之外,更要遵守国家相关的财经法律、法规,实现科研经费经济效益和社会效益的最大化。

参考文献

[1] 李淑侠. 浅谈科研院所科研经费管理的问题与对策[J]. 农业科技管理, 2010, 29(3): 46-48.

[2] 张宝富. 高职院校科研经费管理探索[J]. 商, 2013(23): 363.

[3] 王红. 科研院所科研经费管理存在的问题与对策探讨[J]. 西部财会, 2008(3): 45-46.

[4] 廉宇. 农业科研院所科研经费使用与管理问题浅析[J]. 中外企业家, 2015(4): 157, 160.

[5] 高玮, 傅荣. 政府科研经费管理与效益研究[J]. 江西社会科学, 2009(5): 214-217.

[6] 谢沛善. 浅谈科研项目的全过程管理[J]. 广西财政高等专科学校学报, 2003, 16(4): 60-63.

[7] 黄英. 加强事业单位科研经费管理的思考[J]. 湖南农业科学, 2006(5): 93-95.

[8] 蔡静. 加强事业单位内控制度建设的几点思考[J]. 科技经济导刊, 2017(23): 233.

4 结语

农业科研单位财政专项支付进度只是专项资金管理的一个方面,在加快支付的同时,更要注重资金支出的安全性和高效性。只有从管理体制、项目立项、预算编制、预算执行和绩效考核等各个环节加强管理和控制,资金支付才能向健康进步方向发展,才能充分发挥财政资金的作用和效益。

参考文献

[1] 高科强. 找准突破口加快财政支出进度[J]. 新疆财会, 2012(6): 22-23.

[2] 河北省委办公厅, 省政府办公厅印发《关于完善和落实省级财政科研项目资金管理等政策的实施意见》: 冀办发[2016]49号[A]. 2016.

[3] 谢炳生. 关于加快高校财政专项资金支出进度的思考[J]. 中国管理信息化, 2016(21): 39-40.

[4] 秦海明, 王引斌, 刘枫. 浅议农业科研专项资金管理[J]. 山西农经, 2015(10): 44.

[5] 代燕, 吕冬梅, 王发奎, 等. 浅谈农业专项资金管理存在问题及对策[J]. 农技服务, 2017(24): 170.

[6] 宋晓彦. 浅议如何加强农业专项资金管理[J]. 现代农业, 2016(11): 57.

[7] 秦珊珊. 农业专项资金管理现状及发展建议[J]. 农业工程, 2017, 7(4): 204-205, 94.

[8] 李若云. 加强财政资金精细化管理 加快农业综合开发预算执行进度[J]. 农村财政与财务, 2011(7): 36.

[9] 王如华. 实行严格的项目管理制度 增强专项资金分配的透明度[J]. 吉林农业, 2014(7): 2-3.