

农业科研院所科研项目经费使用管理中存在的问题及对策

——以湖北省农业科学院植保土肥研究所为例

郭 堃, 包仕芬*, 张银岭, 陈 莉, 樊 军, 万 梦 (湖北省农业科学院植保土肥研究所, 湖北武汉 430064)

摘要 农业科技的发展关系国民经济的基础, 在当前“放管服”改革及新政府会计制度的背景下, 如何加强农业科研项目经费的使用及管理也变得至关重要。以湖北省农业科学院植保土肥研究所(以下简称“植保土肥所”)为例, 介绍了“十三五”期间科研项目经费的基本收支情况, 并就该所在财务报销、经费执行、财务软件和资金往来等方面工作中遇到的具体问题进行了思考, 同时提出相应的建议, 以期提升财务管理工作在农业科研事业发展中的服务质量。

关键词 科研项目经费; 执行进度; 财务报销; 科研财务助理

中图分类号 F302.6 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)23-0244-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2021.23.067

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

The Existing Problems and Countermeasures of the Use and Management of Scientific Research Project Funds of Agricultural Scientific Research Institutes—Taking the Institute of Plant Protection, Soil and Fertilizer in Hubei Academy of Agricultural Sciences as an Example

GUO Kun, BAO Shi-fen, ZHANG Yin-ling et al (Institute of Plant Protection, Soil and Fertilizer, Hubei Academy of Agricultural Sciences, Wuhan, Hubei 430064)

Abstract The development of agricultural science and technology is related to the foundation of the national economy. In the context of the new government accounting system and current reform which aims to simplify operational process, to innovate supervision system and to stimulate the market's vitality, how to boost the efficiency of the use and management of agricultural scientific research project funds has also become crucial. The article takes the Institute of Plant Protection, Soil and Fertilizer of Hubei Academy of Agricultural Sciences (hereinafter referred to as the "Institute of Plant Protection, Soil and Fertilizer") as an example, introduces the basic income and expenditure of scientific research project funds during the "13th Five-Year Plan" period, and discusses the specific problems in financial reimbursement, fund implementation, work of software and fund exchanges. Besides, corresponding suggestions were proposed to improve the service quality of financial management in the development of agricultural scientific research.

Key words Scientific research project fund; Implementation progress; Financial reimbursement; Scientific research financial assistant

随着科研“放管服”改革的深化和新政府会计制度的施行^[1], 一方面对会计核算模式产生了更高的要求, 另一方面科研项目经费的管理也面临着新的变化, 在这种形势下, 科研项目经费的管理和核算作为科研院所财务工作的重要内容, 如何既能符合各项政策制度的要求, 同时又较好地促进科研工作的开展, 成为科研院所财务管理面临的新挑战。

1 植保土肥所科研项目经费情况

湖北省农业科学院植保土肥研究所于 2001 年 2 月由原植物保护研究所和土壤肥料研究所 2 个全国百强所合并而成, 为湖北省公益一类事业单位。所内设 8 个研究室及 4 个行政管理科室, 现有国家及省级科研平台 13 个。截至 2020 年底, 全所共有在职人员 75 人, 其中: 科研人员 58 人, 行政及后勤人员 17 人; 高级职称 45 人, 二级研究员 3 人, 近 5 年来共引进博士 10 名, 硕士 3 名, 现有博士达 30 人, 此外聘用科研辅助人员 31 人。

“十三五”以来, 全所共承担科研项目 355 项, 较“十二五”期间增长了 89%, 其中省部级及以上项目 145 项(含国家重点研发计划课题 7 项), 国家基金项目 9 项。到账项目经费(纵向及向财政项目)共计超过 2 亿元, 较“十二五”期间增长了 94%, 其中财政项目经费 6 908.4 万元, 纵向向项目经

费 14 121.96 万元; 项目经费支出共计 1.99 亿元, 其中财政项目支出与收入相同, 纵横向项目支出 13 003.55 万元。

2 项目经费使用管理过程中存在的问题

2.1 财务操作系统繁多且缺乏共享机制 当前农业科研院所财务及经费管理涉及多方面业务, 以植保土肥所为例, 财务工作的日常性业务达十余种, 而几乎每项业务都涉及独立的操作系统且彼此间关联性不强^[2]。如图 1 所示, 各项财务业务总共涉及到的财务管理软件(或系统)数目高达 11 个, 其中除了个人所得税申报所采用的“自然人电子税务局”软件为全国通用外, 其余均为湖北省财政部门统一要求, 同时各软件(系统)的进入及使用权限基本仅限单位财务人员, 其中部分软件系统还对所用浏览器存有特定要求, 这就致使财务工作中各领域信息无法共享, 科研人员被隔离在外, 部分信息需要重复录入及导入(出), 给科研项目经费的管理乃至整个财务工作带来了极大不便^[3]。

2.2 财务报销制度不便于科研项目经费的使用 省属科研院所的财务报销制度可结合自身具体业务而定, 但大致上仍需与省级党政机关开支制度相符, 而制度的执行落实到具体的科研业务中往往存在一些困难。以公务差旅报销为例, 通常需提前经领导审批时间、地点、人员及出行方式等, 然而在植保土肥所实际科研工作中, 部分田间差旅工作的进展往往要结合客观气候条件, 部分差旅人员在向领导报批时往往无法十分准确地预知试验地所处地区的天气状况以及现场农作物的生长情况, 致使实际差旅日期与审批不符, 客观上导

作者简介 郭堃(1991—), 男, 湖北武汉人, 会计师, 硕士, 从事科研财务管理研究。* 通信作者, 高级会计师, 从事科研财务管理研究。

收稿日期 2021-08-09

致无法严格按照公务差旅的制度执行。

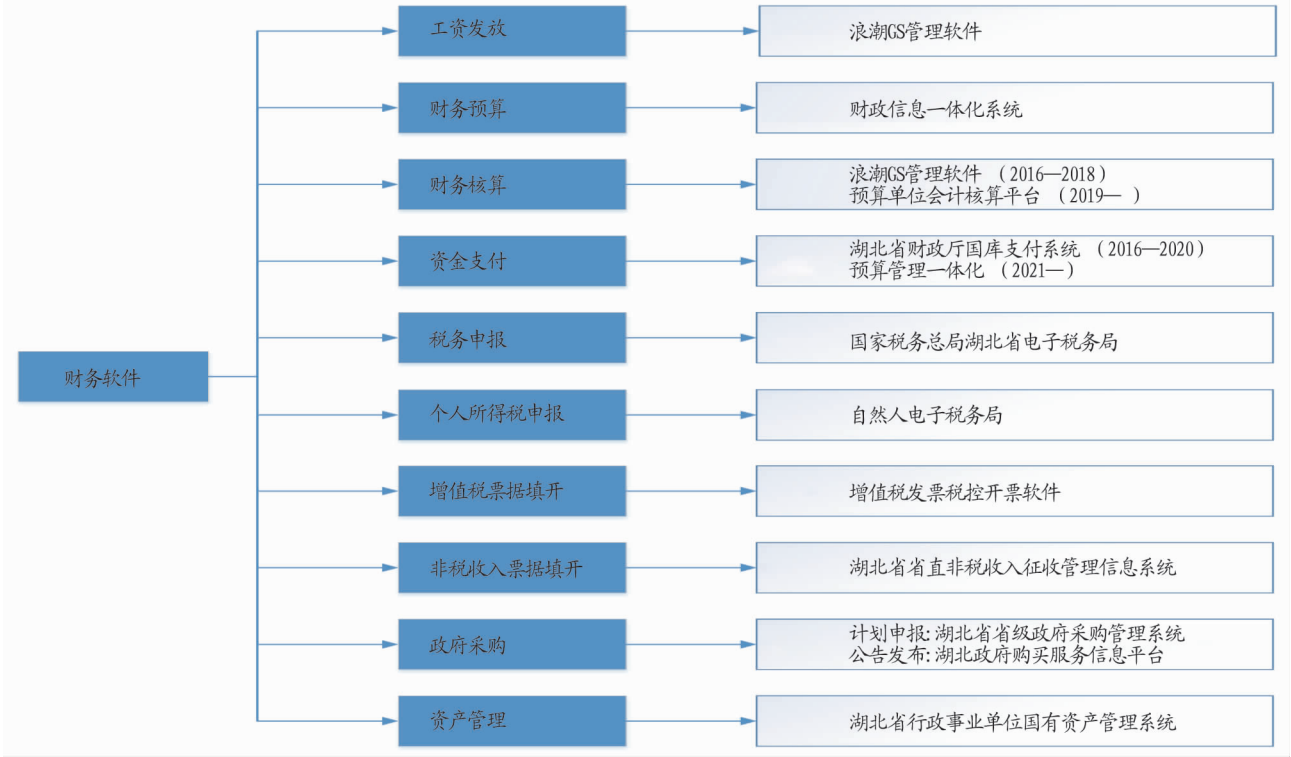


图 1 财务管理业务及对应软件(系统)

Fig. 1 Financial management business and corresponding software (system)

2.3 项目协作经费执行存在困难 部分项目在立项之初,受参与单位数量的限制,往往存在协作单位承担了项目的部分实施内容,却未能列入项目任务书及预算表中参与单位名单内,这样一来,协作单位就无法直接获得拨款,而只能向项目承担单位采取“报账制”来开支经费,然而财务部门往往并不直接参与项目的申报过程,不能完全掌握科研项目任务书中的具体情况,这就容易产生项目经费在执行过程中向预算外单位直接拨款的情况,为结题审计埋下了隐患^[4]。

此外,在明确项目协作单位只能采取“报账制”来列支经费的情况下,一方面,使用经费的协作单位内控制度往往与项目承担单位存在差异,致使报账审批时所依据的财务政策存在争议;另一方面,跨单位报账在权限审批上也存在归属争议,以差旅费为例,承担任务的协作单位人员开展差旅活动需经该项目负责人审批,然而该人员自身作为外单位在职人员,其差旅活动又需经其所在单位上级领导审批方可开展,“双重审批”的要求致使项目经费执行存在困难;与此同时,协作单位报账人员开支劳务用工费用也需项目承担单位人事部门审批,然而人事部门却无法及时了解本单位外的具体用工情况,致使在签批时陷入两难境地。

2.4 财政经费执行进度难以序时推进 按照湖北省财政预算的执行要求,财政经费的使用应当按月序时推进,然而植保土肥所在“十三五”期间财政经费执行情况如表 1 所示,其中:2016—2018 年,前 3 个季度执行率均不足总经费的 40%,直至 2019 年财政部门开始加大对执行率的要求,尤其以 8 月份作为执行进度的重要节点,才使 2019 和 2020 年截至 8

月份的执行率达到要求,然而截至每年上半年的执行进度仍然较低。

出现该问题的主要原因是科研业务中的田间试验费、土地租赁费、机耕费以及田间劳务费等往往需按照农作物的生长周期(短则一季,长则超过一年)为节点来结算,并视最终的试验示范结果来决定支付金额,这就使得一些大额的款项往往要留至下半年甚至是年底才能拨付,这样一来就致使与经费执行的序时要求相背离。

表 1 “十三五”期间财政项目经费季度执行情况
Table 1 Quarterly implementation of financial project funds during the “13th Five-Year Plan” period %

年份 Year	第一季度 The first quarter	第二季度 The second quarter	第三季度 The third quarter	第四季度 The fourth quarter
2016	2. 24	9. 89	21. 24	100
2017	2. 66	17. 41	38. 39	100
2018	0. 63	16. 16	36. 22	100
2019	2. 81	14. 58	71. 38	100
2020	0. 00	20. 89	87. 06	100

2.5 内部项目经费往来存在审计风险 部分科研院所内部各团队间因业务需要往往会发生资金的往来,原本合理的业务关联站在审计角度却容易产生风险。以植保土肥所为例,所内设专业的分析实验室,主要检测土壤样品的化学成分及元素含量,实验室经费采用独立核算方式并承接所外以及所内其他科研团队的检测业务,这样一来,同一单位内部就存在着不同部门之间项目经费的往来,原本合理的业务活动就

衍生出两方面的审计隐患:一方面,从所内其他团队纵向项目转出的样品检测费用就容易被误认为是在“转移项目经费”;另一方面,分析实验室收取的内部检测费用容易被认为是在“虚增收入”。

3 项目经费使用管理问题的思考及对策

3.1 加强财务信息一体化建设 针对当前科研院所中财务工作操作系统数量多且互不关联的现状^[5],湖北省财政部门已于2020年底启动了预算管理一体化系统,目前正处在基本信息的维护及系统测试阶段,这无疑将能对眼下繁杂的系统进行整合,一定程度上能简化财务工作流程,提升财务人员的效率。然而财务管理信息系统的建设仍需不断加强,部分中央院所和高校已经上线使用的经费认领和查询等功能也亟待在地方院所实行,同时实行网上审批及报账程序,这样可使差旅途中若遇天气等客观因素变化需变更差旅审批之时,能及时在网上做出调整并向领导报批。与此同时,应加强财务信息共享建设,令项目经费执行情况和科目使用情况等账务信息的查询不再是财务人员特有的权限,应让项目团队成员、项目经费管理部门及领导、纪检监察部门等都能实时监控项目资金的使用情况,这样一来就能边执行边监管,不至于到了结题之时出现难以整改的根源性问题。

3.2 加强项目经费预算与执行管理 针对项目经费执行进度困难方面,应加强年度内大额田间试验费、机耕费、劳务费等的弹性支付管理,即在保证支付给乙方基本成本运转费用(可以60%为基准)的基础上,根据最终试验示范结果来决定费用余款,这样既能有效监督试验示范的过程,又能保证经费基本的执行进度,同时,以湖北省财政为例,年度财政挂网经费指标往往到3月份下达,而8月底则要求财政执行进度需达到66.67%的水平,因此实际1/2年度(3—8月)的项目实施期却要达到2/3年度(1—8月)的经费执行节点标准。

针对这种情况,可适度降低年度期间内经费执行进度上报的频率,或将执行进度同农业科研工作更加灵活地结合起来,避免一味按照时间进度而机械地要求达到执行标准。

3.3 加强内控制度建设^[6] 针对外单位“报账制”存在的政策执行模糊及审批权限等问题,应在结合外单位人员自身财务制度的基础上,完善内部财务政策,同时合理制定审批权限及流程,比如在劳务费审批权限归属上,可交由了解用人情况的协作单位人事部门签批,避免外来报账人员面临“双重审批”或“无处审批”的情况。

针对单位内部团队间项目经费往来等情况,应及时发觉潜在的风险点,同时制定严密的管控措施,比如单位内部收取检测费一事,可严格规定准许内部检测的业务范围、收费标准等,同时要求内部购买方在报账之时需附检测结果或报告等佐证材料,定期(可按月)在单位内部公示团队间资金往来的情况并接受广泛监督,提高经费使用透明度,由事后审计完再整改的单一型管控方式转变为事前、事中和事后的全方位监督体系,让合理的科研工作不至于因担心风险而无法开展。

3.4 加强科研财务助理制度的建设^[7] 为了贯彻落实科研“放管服”政策,将科研人员从烦琐的经费问题中“解脱”出来,继而提高科研项目经费的使用效率,减少结题审计过程中出现的各类问题,不少高校及科研院所都开始施行了科研财务助理制度,部分科研院所更是要求一些重大科研项目需单独配备财务助理,用以充当科研和财务工作之间的“纽带”。以植保土肥所为例,经费超过200万元的项目则要求配备科研财务助理,然而考虑独立的科研财务助理往往用人成本过高,且就科研财务助理的业务性质而言,往往要求其既要懂得科研项目方面的业务,同时要具备基础的财务会计方面的知识^[4]。因此,针对科研财务助理的配备情况,可结合科研团队人数和项目经费总额,对于人数或经费较多的团队,可独立配备助理负责团队成员的日常财务报销、经费核算、项目结题审计等业务,而对于人数较少的团队(比如2~3人的团队),则可多个团队共同聘用一名助理。

就科研财务助理的业务能力方面而言^[8],由于通常都由科研团队成员担任,因而相对科研业务能力而言,财务专业知识和实践能力较为缺乏,因此作为科研院所,一方面可定期组织单位财务人员或是财务领域专家对科研财务助理进行集中培训;另一方面,可在科研业务相对闲暇之时,安排科研财务助理轮流至财务部门驻岗,在学习日常工作流程和财务制度的同时,可以系统地了解各自团队的项目经费执行情况,督促团队序时推进经费执行进度,避免在时间节点前“突击花钱”的情况,同时充当好科研与财务部门的“桥梁”,及时察觉潜在问题并整改^[9],将类似项目预算参与单位等情况及时告知财务人员,避免直至结题审计时才发现存在“无预算拨款”的情况。

3.5 加强科研和财务人员的沟通 科研财务助理虽能一定程度上加强科研与财务之间的联系,但归根结底仍需要加强财务人员同科研人员之间的沟通^[10]。科研人员在立项之初,应及时告知财务部门项目订立情况及实施要求,同时双方应定期开展项目实施意见交流,及时察觉潜在的风险并化解,避免在项目结题之时出现无法挽回的问题。

与此同时,农业科研工作的专业性和复杂性也要求财务人员不应只局限于对自身专业的了解,尤其是直接服务于科研人员的基础性岗位,更应该提升综合素质能力,多从科研业务的角度出发,在条件允许的情况下,财务人员可多随科研团队深入田间地头,切实了解科研人员外出业务中所遇到的财务方面的困惑,同时,鼓励财务人员参与典型科研项目的经费管理和结题审计,全方位为项目经费的执行献策把关。

参考文献

- [1] 吴可书. 科研院所落实“放管服”下的科研经费管理难点及对策研究[J]. 江苏科技信息, 2020, 37(36): 23-25.
- [2] 晁骏毅. 政府会计制度下农业科研单位财务管理探究[J]. 农业科研经济管理, 2020(4): 9-12.
- [3] 王宏霞, 池丽娟, 李湘毓. 农业科研院所财务预算管理一体化平台构建初探[J]. 南方农业, 2019, 13(28): 78-81.
- [4] 赵玉倩. 科研事业单位科研项目经费预算管理存在的问题及改善措施[J]. 财经界, 2020(33): 45-46.

3.3 规范信息公开内容

3.3.1 加大公开力度。全面推行信息公开,明确公开范围,丰富公开内容,持续推进决策、执行、管理、服务、结果“五公开”。持续加大决策执行公开,及时发布重大决策部署、执行和结果信息,增强决策的科学性、民主性、透明度。加大重点领域信息公开力度,及时公开涉及公众和社会利益的重大事项、财政资金使用情况、民生项目进展情况等信息,对凡涉及公共资金、公共服务、公共采购的事项^[10],做到“应公开、尽公开”。结合单位实际,围绕中心工作,主动公开农业科技信息,扩大工作影响力,支撑引领全院“三农”工作。

3.3.2 提高公开质量。公开信息的质量直接影响着公众对政务公开的满意度,要落实好网络意识形态责任制,严格信息发布程序,审核发布内容,确保发布的信息及时、准确、完整。更加注重需求导向,及时回应社会关切,增强信息公开的精准性。强化政策解读栏目建设,按照“谁起草、谁解读”原则,进一步明确解读主体责任,提升解读水平,推动文件与解读材料同部署、同发布。特别是对于需要公众广泛知晓的政策文件,宜采取多种方式进行解读,不拘泥于长篇大论或文字堆砌,采取简短文字后配图片、音频或视频等方式效果更佳,使解读材料更具针对性和实用性,让公众真正“看得懂、听得见、信得过”,扎实推进信息公开优质高效发展,切实提高公众对信息公开工作的满意度。

4 建立健全信息公开长效机制

4.1 强化制度建设 习近平总书记强调,要用制度安排把政务公开贯穿政务运行全过程。建立健全信息公开的各项制度,是确保公开工作可以有效执行的基础^[11]。省级农业科学院要从制度上规范信息公开工作,制定重大决策预公开机制,建立决策合法性审查机制,完善信息发布、监督检查等制度,以制度的形式明确规定公开工作的内容、范围、形式和程序,通过建章立制固化信息公开成果,使信息公开能够有法可依、有章可循,以此推进管理科学化、民主化、法治化建设。

4.2 完善监督考核 加强信息公开工作,不仅需要强化制度建设,也需要完善监督检查机制进行制约。上级主管部门应将信息公开工作纳入农业科学院绩效考核范围,制定科学合理的考核评价标准,适当加大考核分数占比,用以指导农业科学院正确、及时、全面的公开信息。定期对应当公开的信息进行评估检查,确保监督规范化常态化。建立监督检查情况通报制度,对于信息公开工作落实好的,予以通报表扬;

对落实不到位的,予以通报批评;对违反有关规定、不履行公开义务并造成严重影响的,依法依规追究相关单位和人员的责任^[12]。强化社会舆论监督,积极拓展公众参与监督的渠道,充分发挥院长信箱、电话热线等平台作用,自觉接受社会公众的监督。

5 结语

随着我国政府信息公开工作持续深入推进,省级农业科学院的信息公开虽取得一定成效,但也要清醒地认识到,信息公开是一项系统性、长期性的工程^[13],仍需要坚持不懈地推进。因此,省级农业科学院要进一步加强信息公开工作本质和内在规律研究,加大信息公开力度,优化公开平台建设、规范信息公开内容、健全信息公开长效机制,不断提高公开效果,以扎实有效的信息公开工作,更好地满足人民群众对信息公开的需求,不断提高管理水平和工作透明度,推动科学治院、民主治院、依法治院进程,促进农业科研事业的健康有序发展,为新时代省级农业科学院信息公开标准化规范化建设打下坚实基础。

参考文献

[1] 王宏乾. 关于国有企业信息公开机制的探索研究[J]. 河北企业, 2019(3): 41-42.

[2] 胥云. 群众满不满意检验着政务公开好坏[N]. 中国青年报, 2019-11-07(002).

[3] 肖捷. 以人民为中心推进新时代政务公开[EB/OL]. (2019-09-09)[2021-05-21]. <http://app.71.cn/print.php?contentid=1058034>.

[4] 后向东. 中华人民共和国政府信息公开条例(2019)理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.

[5] 国务院办公厅政府信息与政务公开办公室. 关于规范政府信息公开平台有关事项的通知: 国办公开办函[2019]61号[EB/OL]. (2019-12-03)[2021-05-21]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/03/content_5457588.htm

[6] 李博, 马海群. 我国高校信息公开的特点、原则、主要问题及相关制度建设[J]. 现代情报, 2011, 31(3): 7-11.

[7] 到2023年河南基本建成统一规范的基层政务公开标准体系[J]. 河南省人民政府公报, 2020(6): 16.

[8] 马征. 提升政府信息公开满意度的路径探索[J]. 法制博览, 2020(16): 241-242.

[9] 唐一军. 认真贯彻政府信息公开条例着力推进政务公开制度化规范化常态化[N]. 辽宁日报, 2019-05-15(001).

[10] 王军. 公共企事业单位信息公开: 依据、路径与标准[J]. 中国行政管理, 2018(11): 56-61.

[11] 彭懿, 林娟霞, 郑哲. 当前高等学校校务公开存在的问题及对策[C]//中共广东省教育纪工委. 探索与实践——广东高校解放思想破解反腐倡廉建设难题论文集. 广州: 广东高等教育出版社, 2009.

[12] 江苏省人民政府办公厅. 江苏省人民政府办公厅关于推进社会公益事业建设领域政府信息公开的实施意见[J]. 江苏省人民政府公报, 2018(21): 27-33.

[13] 张璵. 推进有获得感的政务公开[N]. 人民日报, 2019-05-16(009).

+++++

(上接第246页)

[5] 戴经纬. 科研院所科研经费管理之困境及对策探讨[J]. 现代审计与会计, 2020(7): 30-32.

[6] 喻红玲, 汤华娴. 广东省科研院所财政预算管理改革的实践与思考[J]. 财政科学, 2020(12): 109-114.

[7] 黄旭. 农业科研院所科研财务助理的若干思考[J]. 中国农业会计, 2019(12): 36-37.

[8] 崔惠绒, 徐亮, 鲍洋, 等. 加强科研机构科研财务助理培养工作的思考[J]. 管理观察, 2017(2): 65-66.

[9] 冉源琪. 科研院所财务助理岗位管理浅析[J]. 中国农业会计, 2020(11): 35-38.

[10] 闫政敏, 夏彦莉, 闫春霞, 等. 关于农业科研院所财务人员素养提升的思考[J]. 行政事业资产与财务, 2020(12): 121-122.