

# 水产科研单位财务管理问题分析与对策

罗 瑛

(中国水产科学研究院珠江水产研究所财务处, 广州 510380)

**摘 要** 针对水产科研单位财务管理常见问题, 提出管理部门应从注重项目预算编制、强化经费报账约束与管理、规范固定资产管理、加强内部管控、健全财务审计及绩效考核、建立财务管理信息化等方面完善财务管理规章制度, 加强科研项目经费的监督和管理、规范科研项目经费使用, 提高资金使用效益, 保证国有资产保值增值, 使科研单位的财务工作向着规范化、科学化、安全化的方向发展。

**关键词** 科研项目 财务管理 预算 固定资产

科研事业单位财务管理是科研事业单位依据国家法律、法规、政策和上级主管部门有关财会制度的规定, 并结合科研单位自身科研、开发、后勤管理等内部管理的要求, 有计划地筹集、分配和运用资金, 对单位经济活动进行核算、财务监督与控制, 以保证科学研究、科技管理工作和科技经营活动的合法性、有效性<sup>[1]</sup>。科研单位财务管理制度建设的内容主要包括资金管理制度、资产管理制度、预算管理制度、财务收支管理制度、内部控制制度、绩效评价制度、会计稽核制度、财务分析制度等<sup>[2]</sup>。

从实际情况看, 不少水产科研单位现行财务管理办法内容过于简单, 多注重于经费支出使用审批程序等会计基础工作和日常性的事务, 而忽视预算管理、资产管理、内部控制制度、财务分析等财务管理中非常重要的职能作用, 特别是有些科研单位领导对财务管理重要性认识不足, 导致单位财务的预算、分析、监督等重要管理职能无法做到专人、专职、专管, 造成管理上的缺位。

## 1 水产科研单位财务常见的问题

### 1.1 项目预算管理机制不完善、执行不严格

预算管理是集预算编制、执行、控制和考核为一体的科学管理机制。预算管理是科研事业单位财务管理的核心, 预算资金是科研事业单位进行各项

财务活动的前提和依据。财务管理工作主要是围绕单位预算而展开, 在科研事业单位中起主导作用。而预算的监督是对预算编制、执行、决算全过程的监督<sup>[3,4]</sup>。

大多数水产科研单位在项目预算编制过程和方法缺乏统一科学认定。一方面, 科研人员对财务管理制度及相关财务知识缺乏了解, 没有充分认识到项目经费预算的严肃性和重要性, 科研人员在编制项目经费预算时, 没有参考现有的财务信息来编制预算, 对项目支出内容、开支标准不了解, 项目经费预算仅凭自己的经验进行估算, 预算编制不真实、不科学, 导致年末需要调整项目预算的现象时有发生。另一方面, 由于科研事业单位涉及的研究学科和门类较多, 研究的内容、方法有较大差异性, 而资金来源既有财政部门、主管部门的拨款, 还有其他地方政府的拨款以及自筹资金等多种渠道, 项目经费名目较多, 各种项目经费又缺乏统一的预算管理标准, 使得科研经费的预算较为复杂。还有一些研究部门为了争取项目经费, 有意做大预算, 并且随意增加自筹的配套资金, 也不考虑预算是否符合相关规定, 到项目实际执行时, 却发现项目执行达不到预算进度; 有的还存在配套资金不到位、到位率低甚至无法到位的情况。所以, 科研事业单位预算管理机制不够完善, 预算的执行没有建立相应的跟踪、分析和评价制度, 对项目的预

算经费无法作出准确、具体的分析评价;项目预算缺乏科学性和真实性也使得在预算的执行过程中预算约束不强,甚至出现预算执行不了的情况<sup>[3,5]</sup>。

## 1.2 科研项目管理薄弱,经费使用效率低下

科研经费的使用综合效率不高,财务监督控制乏力。目前,我国的科研项目大多实行课题组负责制,科研人员普遍存在一个误区:认为科研项目是自己争取来的,项目经费开支由自己决定,可以随意支配。虽然大多科研单位已制定了详细的经费支出范围和开支标准,并要求项目支出发票明细,但科研人员在经费的使用上随意性较大,开支管理过于松懈,在实际支出中没有考虑对经费支出与项目是否有关联、支出是否合理等问题。如出差事宜与项目任务内容是否相符,已结题验收的课题仍对外签署合同并支付合同款项;科研经费没有真正做到统筹考虑、专款专用。在日常的财务报账中也存在着经费支出不真实的现象。如劳务费、接待费、汽油费和购买办公用品等等。难以确认这些开支是否真正用于该项目的研究。项目经费开支的随意性和盲目性,使财务部门无法对科研经费真实性和合理性进行审核与监督,特别是科研人员在同时负责几个课题经费之间交叉垫资串用,年末集中突击花钱赶进度的现象时有发生。而在财务报销过程中,财务人员仅能根据科研人员提交的各种发票、单据的合规、合法性进行审核,而无法正确判断经济业务内容的真实性,在一些专业问题上财务人员也无法判断其合理性。虽然单位财务管理要求发生的经济业务与所提供的票据内容应真实、一致,但在项目实施过程中,特别是水产科研活动中,科研人员在野外调查、采样、租赁和购买农副产品进行试验分析时,往往很难或几乎无法取得合法正规的票据,即便是在一些城市的商业区,如广州芳村花鸟鱼虫市场,如此大的水产品市场,也很少有几家能够提供正规发票。在这种情况下,科研人员只能是买科研需要的东西,而发票却开的是其他的物品,现实的环境让科研人员不得不违背事实去做一些有违财务管理制度的事情。在这种情况下,财务人员更无法审核票据内容的真实性和合理性。这也是财务部门在经费监管中的难题之一。此外,水产科研项目经费的成本核算难度较大,科研项目在经费、人员、设备、场地等诸多方面相互交叉、界限不清,不能准确核算科研项目中的各项成本支出,尤其是

一些间接费用,如项目计提管理费、水电费、仪器设备和公务用车费等核算不能完全据实分摊<sup>[4,6]</sup>。

## 1.3 资产管理不规范,资产重购、流失现象普遍

科研事业单位大都制定了相关的资产管理制度,但“重资金轻资产、重购置轻管理、重分配轻绩效、重审批轻监督”的现象普遍存在。因此造成单位固定资产管理账、账实、账卡等不相符。在单位内部,科研仪器设备难以实现合理配置与资源共享,购入的科研仪器设备虽是国有资产,但客观上是单位或部门所有,科研仪器设备“私有化”现象十分普遍,许多本应该可以共享的仪器设备无法共享,造成有些部门为了工作需要不得已重复购置仪器设备。

资产管理制度执行不严,设备、材料及办公用品的购置等未设立独立的采购部门,请购、询价、供货商选择、验收、领用、保管等过程均为同一部门,固定资产的购建及处置随意性大。固定资产建账不规范,有些应纳入固定资产管理的却作为材料直接支出、有的仪器设备到报废时仍为账外资产,造成账账、账卡、账物不符。一方面没有定期进行固定资产的清查,已丧失使用价值的固定资产仍放在账上不作处理,造成单位虚增资产、账外资产、闲置资产。另一方面资产处置随意性大。资产减少、报废、调拨等手续不全。随意处置固定资产,造成国有资产流失。一般购置的科研仪器设备大多由课题组负责人保管使用,在科研人员工作调动和岗位调动时,没有办理严格的资产交接手续,物随人走。有的甚至将固定资产拆分成专用材料入账,从而造成国有资产流失<sup>[7-8]</sup>。

随着我国科研单位的改革发展,一些科研单位被划分为非营利性科研机构。这些单位可以通过申请修缮购置项目对单位的实验室等房屋进行修缮,并购置大量的科研仪器设备,由于这类修缮购置项目的额度都较大,非营利性科研机构的基础设施、科研仪器设备都得到了很大的改善,但在这改革的过程中,由于一些政策制定的不合理性,在资产设备的购置上存在一定的盲目性和重复购置,缺少考虑资源的共享机制以及资产的使用效率。

## 1.4 内部管控缺失,制度不完善

内部控制是单位管理层为实现组织管理目标,通过制定和实施一定的制度、程序、措施等对潜在

风险进行防范和管控的过程。内部控制一般包括内部管理控制和内部会计控制。内部控制的目标主要包括:合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高公共服务的效率和效果<sup>[9]</sup>。科研单位大都有较完善的内部会计控制制度,却缺乏内部管理控制相关制度,例如科研副产品的管理,科研耗材管理缺乏详细的管理办法。只有在内部会计控制与内部管理控制相结合的情况下,才能保证会计信息资料的正确可靠、保护资产的安全,才能有效地实现科研单位组织管理目标。大部分科研单位工作人员对内控制度不了解,不重视,甚至很多人对内部控制存在这样的误区:认为经费的合规使用,保证国有资产安全都是财务上的事情,因此只要完善会计制度、规范报销流程就可以了。这种将内部控制活动理解为会计工作的错误思维广泛存在。还有一些单位将领导权力凌驾于内控制度之上,当实际事项与内控制度有出入时,只按领导的决定来执行,没有将权力约束在制度的笼子里,使内控制度流于形式。

### 1.5 审计监督缺位,绩效考核不完备

科研事业单位普遍存在着科研经费监督管理意识不强,缺少科研项目绩效分析考评机制。不能有效开展对科研项目完成水平与经费开支情况的综合考核,成为目前科研项目管理水平不高,资金使用效率低下的重要因素之一。科研项目结余经费管理不规范,项目结题不结账,这在一定程度上助长了科研人员滥用科研经费,也增加了财务部门会计核算的难度和财务风险,年终会计报表中未完成项目经费长期挂账,也使会计报表所反映的财务信息与科研单位的实际财务状况不相符。另外,由于对一些科研项目经费采取“零余额账户”的管理方式,过分强调预算执行进度的管理,项目年末剩余经费收归国库,次年的项目经费也将根据上年预算执行情况而被削减。这种管理制度弱化了科研人员节约经费的积极性,容易导致出现盲目突击花钱,重复购置设备等问题,从而造成科研经费的变相浪费,并滋生了科研项目的腐败。此外,很多科学事业单位没有设置专门的审计监察部门,或设置了相应的岗位,却不是具有专业能力的人员承担,而是其他行政人员兼职,有的甚至将此职能放在了单位的财务部门,存在着“自己审自己”、“虚设”的现象,

造成了审计监督职能不具备独立性,无法实现内部控制的有效监督。

## 2 强化财务管理,规范财务行为

### 2.1 加强预算管理和注重预算编制

单位财务部门要与科研部门密切配合,加强项目预算编制、执行和监督的管理,建立与科研活动规律相适应的预算管理机制。项目预算要尽可能细化,编制要具备客观、合理、可操作性。在科研项目的预算编制过程中财务人员应积极介入,协助科研人员对科研支出进行分析预测,对项目经费实行全额预算管理,对设备,材料支出列出明细清单,细化预算编制,并按照相关经费管理办法核定费用比例调研测算,最后编制出客观、合理的预算,并以此作为科研项目经费控制的依据。

建立健全监督机制,严格预算约束,加强经费支出管理。科研项目支出严格按照批准的预算执行,财务部门定期编制项目预算执行情况对照表,分析预算执行情况,并及时反馈给课题负责人。严禁支出超出规定的开支范围和开支标准,严禁违反规定自行调整预算和挤占挪用科研课题经费<sup>[5,10]</sup>。由于科研活动的难以预测性,特别是水产科研具有周期长、季节性、复杂性以及不确定性等特点,立项时的预算难以全面覆盖科研活动过程中的所有需求。在项目的执行过程中,如确实需对部分科目的经费做合理调整时,需向项目批准部门做书面报告。严格按预算计划用款,实行事前、事中控制,确保科研项目经费按照预算执行。

### 2.2 建立高效、严谨的科研经费管理制度

制订高效、严谨的科研经费使用管理制度,明确科研经费管理的内容、工作程序和职责;明确科研经费的开支范围、开支标准和经费审批权限;确保财务管理及科研人员在审核费用支出时有章可循、有据可依,自觉执行有关财经制度,促进科研经费管理的规范化、科学化,不断提高经费的使用效率。同时大力宣传国家的财经法规制度,增强科研人员法制意识,提高科研人员财务知识水平,减少随意性,规范科研经费的使用。财务部门应强化科研经费的监管审核力度。科研经费的支出和报销必须有经办人、课题负责人和主管领导签字。对违反规定的支出项目拒绝报销,对实验设备的购买要进行审批和及时入库。强化科研机构和审计部门对

科研经费的监管,加强对财政资金的支出管理,加强科研课题的成本核算,建立以科研项目为中心的成本核算体系,将单位开展科研活动发生的各项直接支出和各项间接费用分配计入科研项目成本,实行国有资产实行有偿使用,加强成本费用管理,提高科研资金使用效益。

### 2.3 加强科研资产管理,提高资产使用效益

加强对科研项目形成的固定资产和无形资产的管理,财务部门要建立完整的由专人负责固定资产账务,完善计划、购置申请、登记、使用、处置、清查、评估、统计报告和监督检查的科研资产管理制度。定期进行固定资产清查,及时处置报废、毁损固定资产,清理和收回固定资产。科研经费购置的资产均属国有资产,应按照固定资产管理办法对其进行登记注册管理和处置。项目结束或人员调离要及时清理和收回固定资产,应及时办理资产清理、移交以及变更手续,谨防帐外资产的流失,确保国有资产增值保值,不断提高资产利用率。在资产清查的基础上,建立资产管理信息系统,对资产从申请购买、审批、采购、入库、调剂、处置、使用等过程,实施动态管理和有效监管,实现资产管理与预算管理、财务管理、绩效管理的有机结合,建立科研资源有效共享机制,提高资产使用效率和效益。

### 2.4 强化内部管控,建立健全内审制度

内部控制是单位财务管理制度的重要组成部分,科研单位只有不断强化内部控制,才可以减少管理舞弊,提高会计信息质量,提高风险防范和控制能力。在科研单位的内部控制活动的过程中,根据制衡性原则把科研经济业务的授权、执行、记录等不相容职务的分离和控制。有效的控制必须要有明确的职责划分,使各部门岗位都各负其责、相互制约,彻底解决不相容职务分离问题。建立授权审批控制制度,凡涉及相关资金的分配使用,财务的收支,都要根据业务的性质,完善其授权审核与批准权限。对各级领导、部门主管以及经办人员授权批准的范围、权限、程序、责任等做出明确的规定。同时加强会计控制,虽然会计控制的发展较其他内部控制成熟。对相关会计人员的岗位、职能和职位权限加以区分,会计控制真正做到按国家的相关规定执行,履行正常的审批程序,才能够降低和避免内控风险。只有建立健全科研单位的内部控制

制度,才可以提高科研管理的效率和效果,才可以保障科研单位朝着全面健康的方向发展<sup>[9]</sup>。

### 2.5 加强财务审计和监督,建立完善的奖惩制度

内部监督是内部控制体系不可缺少的重要组成部分。单位应根据自身情况设定内部监督组织结构,把科研经济的日常监督放在日常经济业务的流程当中,并定期组织专项监督审计,通过对内的监督管理,不断完善单位的各项管理制度,保证科研项目经费的合理使用。

建立绩效考评制度,从经济性、效率性和效益型的角度对科研经费的全过程进行科学合理的评价。科研经费使用效益如何,既是资金提供者关注的重点,也是衡量科研工作成效的一个重要标志。因此,开展科研经费效益审计将是今后科研单位加强科研管理有效的措施。科研经费效益评价与考核指标的设计是一项复杂的系统工程,要以客观、真实、准确的财务保障为基础,应进一步建立和完善科研项目的绩效考评体系,对科研项目所取得的社会效益与经济效益进行综合评价,不断增强科研竞争意识和服务社会意识。

### 2.6 加快财务管理信息化建设

财务管理信息化是指利用先进的信息科学技术和现代化的财务管理手段,以会计信息系统为基础,实行财务预算、核算、分析、控制、决策和监督等管理过程的数字化、信息化,全面实现财务会计信息信息化,并推行网络财务等现代化管理模式。随着我国市场经济的快速发展和电子政务发展的要求及财政体制改革的推进和公共财政体制的逐步建立,以财政拨款为主的科研事业单位财务管理体制急需改革。目前的财务管理水平还跟不上经济发展的步伐,新会计制度的执行,极大地增加了单位财务会计核算的工作量。为了提高财务工作效率和质量,减轻财务人员工作量,尽快实现财务信息管理,达到财务信息实时、数据资源共享、工作流程的可视等要求,提高单位资金的使用效率,为领导科学、高效、正确决策提供基础数据。

要求以会计信息系统为基础,全面实现会计电算化,并推行网络财务,在财务管理系统是各单位管理领域里信息高度集成、共享和互动的管理平台,牵涉到单位的各项管理,只有单位领导及各部门有效协调、配合的工作,构建以预算管理为中心、以资金管理为重点、以成本费用管理为基础、

以产权管理为纽带、以财务监督为保证的财务管理 财务工作向着规范化、科学化、安全化的方向发展。运行模式, 加强科研单位财务管理, 使科研单位的

## 参考文献

- [1] 财政部. 事业单位财务规则. <http://www.chinacop.gov.cn>. 2012
- [2] 财政部. 国家科委. 科学事业单位财务制度. 财政部办公厅, 2012
- [3] 晁骏毅. 项目经费管理中存在的问题及改进建议. 农业科研经济管理, 2007, (3): 21 ~ 23
- [4] 孙伟. 农业科研单位财务管理存在问题解析. 中国农业会计, 2012, (8): 12 ~ 13
- [5] 郭媛嫣. 试析事业单位财务分析问题及其成因. 农业科研经济管理, 2011, (2): 32 ~ 34
- [6] 付小燕. 现行农业科研事业单位科研课题项目经费财务管理中的问题与对策. 农业科研经济管理, 2009, (3): 31 ~ 35
- [7] 陶丽君, 黄振环. 论科学事业单位固定资产的无缝隙管理. 农业科技管理, 2013, 32 (5): 57 ~ 59
- [8] 徐晴. 加强农业科研单位固定资产管理的对策. 华南热带农业大学. 2007, 13 (4): 120 ~ 122
- [9] 刘风东. 科学事业单位内控制度探究. 农业科研经济管理, 2014, (1): 24 ~ 27
- [10] 刘红梅. 新形势下提升科研单位财务管理水平的思考. 中国农业会计, 2008, (10): 4 ~ 5

## ANALYSIS OF FINANCIAL PROBLEMS IN AQUACULTURE RESEARCH INSTITUTES AND IMPROVING PROPOSALS

Luo Ying

(Department of Finance, Pearl River Fishery Research Institute, Chinese Academy of Fishery Sciences, Guangzhou 510380)

**Abstract** Aiming at common and typical financial problems occurred in fishery science research institutes, this paper discussed and put forward some suggestions on how to improve budget planning, financial regulations and the management of properties, strengthen internal control, financial audits and evaluation of performance for the financial management more safe, standard and scientific in research institutes.

**Keywords** fishery research institute; financial management; budget planning; science project funds