

公共财政体制下省级农业科研单位财务管理的转变

——以江苏省农科院为例

沈建新, 周娜, 陆学文, 夏秋, 徐为民 (江苏省农业科学院, 江苏南京210014)

摘要 以江苏省农科院为例, 对我国财政体制向公共财政体制转型过程中, 省级农业科研单位在部门预算、国库集中支付、政府采购、收支两条线等方面财务管理的工作作了论述, 提出了省级农业科研单位财务管理工作所需作的转变。

关键词 公共财政; 预算; 支付; 采购; 收支

中图分类号 F302.6 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2007) 18 - 05590 - 02

1978年我国进行经济体制改革以来, 中央和地方政府的财政分配关系经历了1980、1985、1988和1994年4次重大改革。1998年以后, 财政改革的重点转向财政支出体制, 目标是逐步建立公共财政体制框架。在推进公共财政体制建设方面, 主要进行了以下几个方面的改革: 一是推行部门预算; 二是实行国库集中支付; 三是推进政府采购改革; 四是实行“收支两条线”管理。伴随着财政体制改革的进行和我国农业科研体制改革的不断深入, 省级农业科研单位的财务管理也随之进行转变。

1 财政预算体制的改革, 使省级农业科研单位的事业经费逐步得到了保障

我国2000年以前的财政预算只按功能分类, 不反映各部门的总预算, 不反映具体的预算收支项目和支出控制数, 不反映所有的收支活动。政府的财政政策只能起到粗放控制支出结构的作用, 对于具体的支出管理和支出效率控制很弱。从2000年开始, 中央和省两级逐步推行了部门预算。实行部门预算, 增强了预算的完整性、统一性, 实行包括部门所有收支的综合预算; 改变编报方法, 实行“一个部门一本预算”, 部门的各种财政性资金(包括预算内外资金)全部在一本预算中编制, 所有收支项目都在预算中反映出来。部门预算经过人大批准后, 对该部门的收支项目安排就具有法律效力, 从预算执行到资金使用的全过程都必须接受法律监督。

江苏省财政2000年以前执行的是经费包干制, 自2001年进行编制部门预算试点。从2002年开始在省级所有行政事业单位全面推行部门预算, 财政体制转为以部门预算为主的公共财政体制, 但2002年还不完全是零基预算, 只是在原来的基础上给予适度的增长, 采取的是基数加增长的办法。2004年转为因素法, 建立以人员为主的基础信息库, 所有实行部门预算的单位均纳入基础信息库范围。2005年继续完善部门预算编制制度, 开始了真正意义上的公共财政, 初步实现了“零基预算”, 建立了与部门履行职能和社会事业发展相结合的预算分配机制, 实现了预算编制的统一性和规范化。

2004年以前, 江苏省农科院的事业经费基本上是经费包干制, 从2005年起院本级人员工资性经费得到了保障, 公用经费按财政定额核定; 农区所2005年人员工资性经费只保障了80%, 无公用经费; 2006年农区所人员工资性经费保障到

位, 公用经费按人均2000元核定; 2007年公用经费提高到人均6000元。表1显示: 随着财政预算体制的改革, 江苏省农科院的事业经费逐步得到了保障。目前由于我国公共财政的体制还不完善, 许多方面同国际还没有完全接轨, 基于中国的国力, 省级农业科研单位的事业经费还没有完全得到保障, 为更好地促进省级农业科研单位的发展, 需要其财务部门改变以往的申请补助和年底追加为主的经费争取方式, 而改为通过各方面的工作来影响财政部门在年初制定对省级农业科研单位更为积极的财政供给政策。

表1 江苏省农科院近年来财政经费情况 万元

年份	人员经费	公用经费	专项经费	合计
2003	6 803.00	0	2 000.00	8 803.00
2004	7 378.00	1 072.14	2 000.00	10 450.14
2005	10 241.00	1 518.34	2 200.00	13 959.34
2006	12 092.62	2 401.46	3 400.00	17 894.08
2007	13 511.96	3 140.76	3 400.00	20 052.72

2 国库集中支付体制的实施带来省级农业科研单位财务管理中支付方式的转变

自2001年开始的财政国库管理制度改革, 目的是建立一种高效率的财政资金运行机制, 以保证预算收支严格按预算执行, 避免挪用财政资金。这是规范政府收支行为, 从源头上防范腐败的根本性措施。

国库集中支付实行财政直接支付和财政授权支付两种方式。

实行国库集中支付后, 预算单位支付每一笔资金的付款金额、用途、交易时间、账户余额等, 都可以在财政部门国库管理信息网络系统中进行全过程实时监控, 财政资金运转的透明度大大提高, 监管力度明显加强。财政资金在申请、拨款程序和方式上, 发生了根本变化。财务管理的理念与工作重心以及会计核算方式都要改变, 给财务管理提出了新的更高的要求。财务管理人员由管理资金账户转变为管理国库账户额度, 这就需要财务管理人员有较强的技术性和操作能力。国库集中支付要求单位预算具体、准确、完整, 要求预算的执行与财政资金的实际支出在时间上一致。

一般而言, 财政资金如果当年没有使用完毕, 国库将全额收回; 公用经费在足额预算的前提下, 也将全额收回; 专项经费收回纳入下一年度计划管理。财政管理也由以往的经费不足、简单管理转为足额预算、强化管理。

围绕江苏省农科院改革的总体结构框架和国库集中支

作者简介 沈建新(1964-), 男, 江苏无锡人, 副研究员, 从事农业科研管理工作。

收稿日期 2007-03-18

付体制的实施要求,江苏省农科院自2002年逐步建立了适合现代科研院所的财务管理体系:合并所有院本部专业研究所帐户,实行财务集中核算;建立以科研经费预算报帐制为主体的现代科研院所的财务管理体系;建立以公司法为主体的现代企业财务管理体系。

2.1 资金管理 资金实行集中管理制,院部下属单位统一在院结算中心开户核算,目前开有44户(包含院出资企业),资金流量全年9个亿左右。

2.2 帐户设置 全院事业部分实行财务集中核算,主要设立以下帐套:

(1) 非营利性研究所。院本部13个研究所进入非营利性研究所帐户核算,该帐户没有经营业务,只核算非营利性研究所行政公务支出及“四技”服务。

(2) 科研经费专户。科研经费的管理上,实行项目经费预算报帐制,在研课题、新上课题分类立帐,规范科研经费管理,保证科研经费专款专用,提高科研投入的产出效率。

科研经费严格按预算核定支出,核算口径同课题项目申报书上的要求或项目实施方案预算一致,通过编制预算,所长一审,科研处、财务处、审计室会审,会计中心录入计算机程序,通过录入、审核、出纳三道程序流水作业实施报账。如果预算购置办公设备为10 000元,报账中若为10 000.01元则计算机跳出窗口告知已超出预算,无法实施报账,需更改预算。

科研经费专户通过财务局域网开通了实时查询系统,根据各人权限范围设置查询范围,及时掌握科研课题的经费收支情况,为全院科研经费管理提供动态的信息。

(3) 三项工程、农业综合开发等专户。根据国家、省有关三项工程、综合开发项目管理的要求增设三项工程专户、综合开发项目专账专户,设置专账、专户、专人核算,对经费使用与科研处实行双重审核制度,以确保项目顺利实施及检查验收。

(4) 国库集中支付专户(机关)。2004年下半年江苏省农科院实施国库集中支付以来,所有经省财政下达的经费通过网上申报系统直接支付。

(5) 基建专户。基建项目实行专户专项核算,严格实行项目制,确保专款专用、账目清晰。

(6) 工资专户。全院2 000多名离退休人员和在职人员的工资进入工资专户统一发放(含财政统发和自己发放二项,含人事代理)。

(7) 固定资产设立专户统一管理。2004年江苏省农科院启用固定资产管理系统,通过该系统的查询功能不仅可以按

时间、地点、名称、型号查询,而且可以实现以人查物,以物定人,清晰准确,快速便捷。

总之,随着公务卡的推广和实施,省级农业科研单位财务管理方式一定要适应国库集中支付体制,由以往的经费要到、经费省用、俭用变为用好、用足、用完。也为来自各方面的审计作好充分的准备。

3 政府采购工作的推进要求财务管理工作更加严格、规范,具有预见性

政府采购,主要是指采购单位按照政府采购制度规定的范围、方式和程序采购货物、服务和工程的行为。政府采购组织形式分为政府集中采购、单位定点采购和部门统一采购。要求省级农业科研单位将本单位下年度采购项目及资金计划填制政府采购表,汇总编入预算,报省财政厅审批。填报时间与院系统下年度部门预算编报同步。江苏省农科院设立政府采购专户,全院所有仪器、设备均在政府采购专户中采购,具体支付办法是按照先集中后支付的原则,在采购活动开始前,采购单位将单位自筹资金汇集到院政府采购资金专户,再由院财务基建处按规定程序,统一拨付到省财政厅结算中心政府采购资金专户;没经政府采购的设备一律不予报销。为使相关工作顺利开展,要求财务部门在编报下年度采购项目及资金计划时具有预见性,力求基本正确。

4 收支两条线的严格实施和市场经济的法制化程度的提高,促进省级农业科研单位科技开发成为科技产业,科技开发的事业财务转为科技产业的企业财务

自2000年以来,《种子法》、农业部2号令等相关法规制度相继出台后,对农业科研单位从事生产经营的监管力度日益加强,科研院所在某些领域不再具有经营资质,农科院原有的科研、开发不分的管理体制和运行机制难以与市场经济的发展需求相对接,发展的活力难以真正迸发出来。针对新的形势,江苏省农科院自2001年起将科研与产业分开,院事业单位不再开展经营活动,投资成立了一系列的科技企业,实行事业与企业分离,构建了以科技成果产业化为主的科技型龙头企业,根据市场经济的规范化程度,针对财政收支两条线的严格要求,2002年起建立了以现代企业制度为核心的企业财务管理制度,院全资企业实业总公司受院委托管理全院经营性资产和院出资企业。企业财务人员由各公司自主聘用,按公司法以出资额对企业进行相应的财务管理。院从企业获取的投资收益编入下一年度财政预算。

参考文献

[1] 贾华.如何做好农业科研单位的经费管理工作[J].农业科研经济管理,2006(4):25-27.