

# 制度调整对水利公益性行业科研专项项目经费管理影响分析

裴红萍<sup>1</sup>, 马广慧<sup>2</sup>

(1.水利部预算执行中心,100053,北京; 2.河南省中牟黄河河务局,451450,郑州)

关键词:水利公益性行业;科研专项;经费管理

中图分类号:F810.6+TV

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2012)06-0052-02

2011年10月,在面向全社会公开征求意见的基础上,财政部、科技部联合印发了《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号,以下简称《通知》),对公益性行业科研项目经费的开支范围、预算编制和结余资金管理、主管部门和项目单位的管理职责进行了调整和进一步的明确。新出台的《通知》有明确的政策导向,将对水利公益性行业科研专项项目的管理产生重大影响。

## 一、对项目单位实行了“放权”与“明责”相结合管理的政策导向

公益性行业科研专项经费项目自2007年设立以来,中央财政对相关行业应急性、培育性、基础性科研工作的投入大幅度增加。为了保障专项经费的安全和效益,财政部、科技部随即出台了《公益性行业科研专项经费管理暂行办法》(财教〔2006〕219号)。该办法对规范项目资金发挥了重要作用,并在预算项目精细化科学化管理方面进行了探索。随着项目管理实践的推进,对专项经费管得过死、不利于充分调动项目单位积极性

等问题逐渐显现。针对这些问题,在财政部、科技部联合印发的《通知》中,进一步对项目单位“放权”,提高其在项目资金“自由支配”中的额度,适当放开其在预算执行调整方面的权限。在“放权”的同时,进一步明确了项目单位在专项经费管理方面的责任,做到“权利与责任”相结合。

### 1. 扩大项目单位在项目预算经费执行管理的权限

一是设置间接费用,大幅度提高项目参与单位、特别是项目承担单位在项目预算中可自由支配的额度和开支范围。以一个预算经费为500万元的项目为例,政策调整前,所有项目单位只能提取28万元用于对本单位现有仪器设备及房屋,日常水、电、气、暖消耗,以及其他有关管理费用的补助支出,且受到各个项目单位承担项目经费额度的限制;调整后,同样一个500万元的项目,项目单位可以提取100万元用于管理费和绩效支出,且项目承担单位对间接费用的使用具有分配权。《通知》还明确规定,绩效支出由所在单位按国家有关规定统筹安排,甚至可以用于与项目关联性不大的科研支出,具有奖励性质。

二是适当放开项目承担单位在项目预算执行调整方面的权限。政策

调整前,项目单位只在劳务费、专家咨询费和管理费以外的其他8项单项支出科目中,当预算支出科目不超出核定预算的10%、或虽然超出10%但金额不低于5万元的预算执行调整具有自主权。政策调整后,在项目总预算不变的前提下,项目承担单位可以自主调整直接费用中的材料费等5项开支科目的预算执行,并且没有调整额度的限制。同时,《通知》还赋予项目承担单位在设备费等6项费用上拥有调减用于课题其他方面支出的权限。

### 2. 进一步明确项目单位的项目经费管理责任

一是强化了项目单位科学编制项目预算的责任。《通知》再次重申了“项目单位应该根据项目研究开发任务的特点和实际需要,按照政策相符性、目标相关性和经济合理性的原则,科学、合理、真实地编制项目经费预算”的要求,并规定项目单位不得简单按比例编制直接费用的各项支出预算。

二是采取经济手段,减少项目单位利用科研经费大量购置设备,造成设备闲置浪费的问题。根据《通知》,将设备购置费与项目间接费用进行“挂钩”,即间接费用的计算基数为

收稿日期:2012-02-16

作者简介:裴红萍,高级会计师。

“直接费用—设备购置费”，项目单位如果申报较多的设备购置费，将直接减少项目单位使用间接费用的额度。而如果项目单位共享、试制、租赁专用仪器设备以及对现有设备进行设计改造的，则不影响间接费用的计算。该制度必将有力扭转现存的项目单位利用有限科研经费大量购置设备的问题。在采用经济控制手段的基础上，《通知》进一步规定：今后项目单位确有必要购置设备的，在申报项目预算的同时，不管金额大小，必须对拟购置设备的必要性、现有同样设备的利用情况以及共享方案等进行单独说明。《公益性行业科研专项管理办法》也规定：购置大型设备必须向财政部报送联合评议报告。两项制度的联合实施必将促使项目单位在购置设备方面更加慎重。

三是初次明确了项目单位是项目经费使用、管理的责任主体，弥补了《公益性行业科研专项经费管理办法》制度空白。按照《公益性行业科研专项经费管理办法》的规定，项目单位在经费使用上，主要有“按照要求编制项目实施方案和项目预算、按照签订的项目任务书具体实施项目”等3项责任，对项目承担单位、合（协）作单位在经费管理方面的责任没有明确规定。《通知》明确规定：项目单位应建立健全经费管理制度，完善内部控制和监督制约机制等。课题承担单位和合作单位都应当按照国家有关规定制定间接费用管理办法。项目承担单位应当逐步建立课题信息公开制度，在单位内部对课题组人员构成、课题设备购置、预算调整、外拨经费、间接费用使用情况等进行公开，接受单位内部的监督。这些规定内容明确、具体，如果能够得到真正的贯彻执行，必将有力提高项目经费使用和管理水平，保障科研资金的安全和效益。

四是扩大了项目单位不得进行预算执行调整的支出科目范围。按照

《公益性行业科研专项经费管理办法》的规定，项目预算执行过程中，劳务费、专家咨询费和管理费一般不予调整。《通知》规定，项目执行过程中间接费用不得调整。同时，项目预算中的设备费、差旅费、会议费、出国费、劳务费和专家咨询费不得调增，只能调减用于其他方面的支出。

## 二、弱化行业主管部门管理职权，强化服务监督责任

《通知》进一步弱化了行业主管部门在公益性行业科研专项经费管理的权限，强化了其服务监督的责任。

### 1. 取消了行业主管部门在项目预算执行调整方面的审批权

根据《公益性行业科研专项经费管理办法》的规定，在项目实施期间出现项目计划任务调整、项目负责人变更或调动单位、项目承担单位变更等重大事项，劳务费、专家咨询费和管理费以外的支出科目预算执行超过核定预算10%且金额在5万元以上的，应由行业主管部门审批。制度调整后，项目执行过程中的上述调整或由财政部审批，或由科技部审批，或由项目承担单位自行审批，行业主管部门只拥有在中期财务检查或财务验收时进行确认的权利。

### 2. 要求行业主管部门更加科学地组织项目预算审核工作

《通知》首次对项目经费预算评估评审工作提出要求，这是相对原有的公益性行业科研专项经费管理办法的一个明显的转变。《通知》要求开展预算评估评审的机构和咨询专家应当科学合理地提出预算审核建议，并不得简单化地按比例核减课题直接费用预算。而项目间接费用的核准权在财政部，主管部门没有权利和义务审核此项预算。《通知》还规定，主管部门或负责项目预算的审核工作的机构应该建立健全课题经费预算评估评审的沟通反馈机制。这项制度旨在保障项目申报单位对预算审核

的知情权，打通预算审核工作中的沟通交流机制，对科学合理地确定项目预算规模有一定的保障作用。不过此项制度的实施对水利公益性行业科研专项项目预算审核工作的影响不大，因为在水利公益性行业科研专项项目预算审核工作中，一直坚持专家评审制，不存在简单按比例核减项目申报单位预算的情况，并且在项目预算评审过程中，一直坚持将专家评审意见及时反馈项目申报单位，听取项目单位意见后再组织修改完善，这种做法在实践中取得很好的管理效果。

### 3. 强化了主管部门在项目申报和执行管理中的服务和监督职责

《通知》首先要求行业主管部门提前组织课题立项等相关工作，提高年初预算的到位率，确保项目单位开展科研工作的资金需求。其次强调要求行业主管部门应按照专项经费管理办法的规定，认真履行监督职责，开展专项审计工作、中期财务检查、财务验收和绩效评价工作。第三，《通知》要求行业主管部门要建立健全信用管理机制，对课题承担单位和课题合作单位、课题负责人等科研人员、中介机构和咨询专家在经费管理使用、评估评审方面的信誉度进行评价和记录，作为今后参加公益性行业科研专项申报和评估评审等活动的依据。最后，为了适应社会公众对预算公开的要求，《通知》还要求在公益性行业科研专项项目管理过程中，逐步推进信息公开工作，及时将非涉密课题预算安排情况、项目绩效情况和违规使用科研经费的行为等进行公示公开，接受监督。上述规定有的是原公益性行业科研专项经费管理办法中已有的规定，《通知》再次进行了重申；有的规定如预算公开、开展绩效评价及公示等属于新规定，并且要求明确具体，赋予行业主管部门在监督管理方面的新职责。

（下转第57页）

表1 水库取不同K值对水价水平的影响表

项目	年成本费用	年供水量	K 值不同取值	平均单方供水成本
单位	万元	亿 m <sup>3</sup>	—	元/m <sup>3</sup>
A 水库	9 174.62	1.58	0.37	0.21
			0.43	0.25
			0.45	0.26
			0.46	0.27
B 水库	17 242.19	8.73	1	0.20
			0.89	0.18
			0.87	0.17

2.67 元/m<sup>3</sup> 的标准。按现行水价标准计算,水费支出占居民收入的 0.8%。水费支出较低,现状居民水费负担较轻,水价上涨具有一定的现实空间。鉴于目前居民用户心理承受能力较低,水价调整宜小步快跑、逐步到位。

### 五、不同生产经营分摊比例值对水价水平的影响

计算生产经营比例是为了合理确定供水生产成本费用,科学地核算水利

工程供水价格。通过 A 水库和 B 水库不同方法计算生产经营比例,A 水库从 0.37 到 0.46 不等,B 水库从 0.87 到 1 不等。搜集水库的年成本费用、年供水量资料,首先按照生产经营分摊比例分摊年成本费用,计算出年供水成本费用,再除以年供水量,计算出平均单方供水成本。生产经营分摊比例对水价水平的影响程度可从表 1 读出:

A 水库的单方供水成本从 0.21 元到 0.27 元变化,相差值为 6 分,最

高值是最低值的 1.3 倍,在此基础上确定水价并收取水费,直接影响供水成本弥补额 948 万元,占年成本费用的 10%。

B 水库的单方供水成本从 0.17 元到 0.20 元变化,相差值为 3 分,最高值是最低值的 1.2 倍,在此基础上确定水价并收取水费,直接影响供水成本弥补额 2 619 万元,占年成本费用的 15%。

对水管单位而言,现行水价标准偏低,财政资金不到位,不同水价核算的方法直接影响供水工程供水耗费的弥补程度,一定要视具体情况,准确核算水价,以利于水管单位良性运行。

#### 参考文献:

- [1] 李生荣.我国水资源的现状与对策[J].延安职业技术学院学报.2009(12).
- [2] 中国统计年鉴 2011 [R].北京:中国统计出版社,2011.

责任编辑 李建章

(上接第 53 页)

### 三、应对措施建议

#### 1.加大对《通知》的宣传贯彻力度

《通知》的颁布恰逢 2012 年度水利公益性行业科研专项项目预算申报。为确保项目经费获得财政预算批复后能够顺利执行,行业主管部门应该加大制度的宣传贯彻力度,将公益性行业科研专项经费管理办法和《通知》的有关内容结合起来,对项目承担单位、合作单位的财务管理人员和业务管理人员进行培训,培养其在项目经费执行过程中的程序和控制意识,确保项目预算资金的合规合法使用。

#### 2.尽快完善配套制度,落实新要求

根据《通知》要求,水利公益性行业科研专项经费项目要逐步建立健全信用管理机制,推进项目信息公

开、项目绩效情况和违规使用科研经费情况的公示公开工作。如何将这些要求落实,需要根据水利行业的实际情况,尽快制定部门实施办法,对公开的内容、形式等作出明确规定,做到要求和形式统一,使该项规定发挥出真正的管理效用。


#### 3.认真履行监督职责,加强指导和引导

2012 年度水利公益性行业科研专项项目经费的管理不仅面临着适应新制度的问题,同时还面临着项目预算资金执行进度管理的压力。2011 年 6 月,财政部颁布了《财政部关于加强中央财政科技经费预算执行管理的通知》(财教〔2011〕227 号),对科技经费预算执行管理工作提出了更为明确的要求,制定了更为具体的奖惩措施。其核心制度是明确规定了三项“挂钩制度”,即建立“财政科技经费预算安排与预算执行计划执行情况挂钩制度”、

建立“财政科技经费预算安排与预算执行情况挂钩制度”、建立“财政科技经费预算安排与财政拨款结转结余资金消化情况挂钩制度”。根据《通知》的规定,项目预算执行进度如果达不到相关考核指标,财政部将对行业主管部门或项目单位采取拨付“绩效支出”和扣减项目预算相结合的奖励或惩罚措施。这三项制度实施将从预算执行的角度来检验、对比项目预算编制的科学性、是否与科研工作实际进展相符。这无疑给项目单位在科学编制项目资金年度预算、资金执行计划与业务工作联系等方面带来新的考验。为此,行业主管部门应该认真履行监督职责,落实中期财务检查制度,以便及时发现项目经费执行过程可能出现的偏差,避免将所有经费使用问题积累到项目财务验收阶段,为项目的整体验收打下良好基础。

责任编辑 李计初

## 制度调整对水利公益性行业科研专项项目经费管理影响分析

作者: [裴红萍](#), [马广慧](#)  
作者单位: [裴红萍\(水利部预算执行中心, 100053, 北京\)](#), [马广慧\(河南省中牟黄河河务局, 451450, 郑州\)](#)  
刊名: [中国水利](#)   
英文刊名: [China Water Resources](#)  
年, 卷(期): 2012(6)

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_zhonggs1201206023.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zhonggs1201206023.aspx)