

国家重点研发计划资金管理 企业端的风险及防范

◎ 刘旭

摘要：中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革以来，国务院设立国家重点研发计划，在企业自主创新能力提升、前瞻性重大科学问题、重大共性关键技术和产品研发等领域开展解绑挂帅，实施各项财政补助，企业在承担科研任务时，确保国家重点研发计划资金合理使用至关重要。本文从企业角度，剖析国家重点研发计划资金管理中的风险，并根据实务经验提出防范建议。

关键词：国家重点研发计划 资金管理 风险防控

党的二十大报告提出，要“加快实施一批具有战略性全局性前瞻性的国家重大科技项目，增强自主创新能力；提升科技投入效能，深化财政科技经费分配使用机制改革，激发创新活力；加强企业主导的产学研深度融合，强化目标导向，提高科技成果转化和产业化水平；强化企业科技创新主体地位，发挥科技型骨干企业引领支撑作用”。国家重点研发计划是对该战略的重要支撑，企业又是国家重点研发计划的承载主体，只有做好企业端专项资金会计核算和资金使用规范性、合理性的管理，才能提升资金效能。

一、国家重点研发计划资金管理要求的演变

国务院印发《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案的通知》后，2016年，财政部和科技部发布《国家重点研发计划资金管理办法》，明确规定了前补助支持方式的国家重点研发计划资金使用规则，鼓励企业承接国家科研任务；2018年，科技部办公厅印发《国家重点研发计划项目

综合绩效评价工作规范（试行）》，对重点研发计划的资金管理纳入项目（课题）综合绩效评价；2020年，科技部发布《科学技术活动违规行为处理暂行规定》，对受托管理机构及其工作人员、科学技术活动实施单位、科学技术人员和咨询评审专家的违规行为和处理办法做了详细规定。

2021年3-11月，国家共计出台4项主要通知要求，对国家重点研发计划企业端的资金管理提出了更多要求，其中：3月份，科技部印发国科办资〔2021〕36号文，明确要求坚决遏制国家重点研发计划项目（课题）“突击花钱”中的“四风”问题；8月份，国务院办公厅印发《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》，明确要求扩大科研项目经费管理自主权、完善科研项目经费拨付机制、加大科研人员激励力度、创新财政科研经费投入与支持方式；9月份，财政部和科技部修订印发《国家重点研发计划资金管理办法》，充分赋予项目牵头单位科研项目资金管理使用自主权，坚持绩效导向，加强分类绩效评价和结果应用，简化预

算编制，间接费用实行总额控制，要求每个课题应当配有相对固定的科研财务助理；11月份，科技部办公厅发布国科办资〔2021〕137号文，进一步完善了国家重点研发计划项目综合绩效评价，要求会计核算是否规范为第一项评价标准，对于资金评议分数较低或存在严重问题的课题，录入科技监督数据汇交共享平台。

2022年6月，中注协修订印发《中央财政科技计划项目（课题）结题审计指引》，调整和优化了审计程序，将“实质性程序”进行重新划分，注重“有效”原则，新增“信息技术对科研经费审计的影响”“科研财务助理制度落实情况”等披露内容。

二、国家重点研发计划资金管理企业端存在的问题

国家重点研发计划项目主要分为申报及预算编制、批复及立项、执行及验收三个阶段，国家和企业也一直在不断推进完善各阶段的资金使用规范，但实操过程中，仍存在各种问题，下文就各阶段存在的主要问题与风险进行阐述。

（一）申报及预算编制阶段

预算编制是否合理决定了项目执行是否可以顺利进行，预算总额编制过高会造成执行率偏低，预算总额编制过低无法满足项目的资金需求。预算的编制对项目的执行至关重要，此阶段存在的问题主要体现以下几个方面。

1. 项目预算编制过高，过度追求财政资金

国家对承接重点研发计划项目的企业拨付财政资金时，一般会根据预算总额的一定比例拨付，这就造成项目申报单位为最大限度追求财政资金支持，往往报送预算过高。此外，项目审计与验收均以不含增值税金额的支出为标准，但预算编制过程中，业务人员缺乏税务基础知识，造成预算编制口径以含税口径列示费用，为后期的项目预算执行率埋下隐患。

2. 课题间预算编制不合理，与研究任务不匹配

国家重点研发计划项目不同课题之间存在“上下游”配合关系，从项目的基础研究到应用研究，再到示范推广，各阶段所需要的费用金额与结构不同，但项目预算编制时申报人员往往“一刀切”。例如，负责应用研究的课题编制试验费较低，反而示范推广的课题设备费、材料费或其他试验费用预算较高，预算的编制明显与课题任务不匹配，执行阶段需要履行预算调剂的相关手续进行调整。

3. 科目预算编制不合理，结构不平衡

国家重点研发计划项目的预算编制以科目为基础，包含直接费用与间接费用。直接费用包括设备费、材料费、测试化验加工费、燃料动力费等直接用于研究开发的支出，间接费用包括用于项目成员的绩效支出与日常管理性支出，部分企业未结合企业实际情况，更多凭借经验主义进行预算编制，造成后期执

行过程中频繁调整预算。

（二）项目批复及立项阶段

项目批复后，企业需要立即进行内部立项工作，并应根据各个研究项目设计独立核算的标识，且在收到财政资金后的一定期间内及时拨付项目资金。此阶段直接决定了项目审计验收的成败，存在的问题主要体现以下两个方面。

1. 项目财务管理粗放，未对项目及课题独立核算

国家重点研发计划项目实际执行中因各参与单位财务管理水平不一，财务核算软件不同，导致财务核算标准不同，甚至未进行独立核算，存在较大的审计风险。根据国家重点研发计划项目的财务验收要求，未对研发项目资金进行单独核算的不得通过财务验收，部分企业虽对项目设置了独立核算标识，但未区分专项、自筹资金，导致验收不通过。

2. 专项资金拨付不及时，影响参与单位执行进度

国家重点研发计划项目的专项资金由政府部门拨付至项目牵头单位，项目牵头单位再拨付至课题牵头单位，然后课题牵头单位再拨付至课题参与单位。因各单位内部资金付款制度的不同，项目拨付单位存在不及时拨付国家重点研发计划项目资金的问题，造成课题因截留、挤占、挪用重点研发计划资金，不得通过财务验收现象。

（三）项目执行及审计阶段

1. 财务支出与业务开展进度不匹配

国家重点研发计划项目执行过程中，业务人员更关注项目开发进度，对财务支出要求不清楚，费用列示过程未单独做项目标记，还有企业财务助理未配备到位，造成项目费用的支出进度与任务的执行进度严重不匹配，项目开发进度完结了，资金预算执行率却异常低，造成预算编制过多

或集中突击花钱的问题。

2. 预算调整手续不完备，财务验收不合格

项目研发本身就是一个具有不确定性的业务事项，科研人员在实际开发过程中难免会出现试验失败、方案调整、实际参与科研人员情况变更的问题，开发方案的变更就会造成与项目申报书的不一致，各费用科目也会发生变化。但实操过程中，部分企业不明确预算调整审批程序，未及时办理备案审批，同时又为了满足预算执行率，会将部分与项目无关或相关性不大的费用，列支在项目中，既影响了资金使用效益，又造成财务审计无法发表无保留意见。

3. 未实施财务维度的投入产出评价机制

企业将国家重点研发计划专项资金作为政府补助专项列支，但国家对企业资金审计验收评价要点主要集中在是否独立核算、预算调剂是否符合规定、拨付经费是否及时、资金执行率是否达标等方面，对成果示范推广及应用前景评价权重过低，企业在项目评价过程中更看重计划执行率、开发指标达成情况等指标，未建立财务维度的资金支出与成果转化的投入产出评价机制，造成经费浪费。

三、国家重点研发计划资金管理企业端的风险防范建议

（一）构建各单位专项资金管理制度

1. 建立完善的资金管理制度，管控专项资金使用风险

完善的资金管理制度是项目顺利进行的保障，根据国家重点研发计划专项资金的管理要求，建议各承担单位建立《固定资产管理制度》《差旅费管理制度》《间接费用管理制度》《科研项目财务助理制度》及《档案管理制度》等

系列制度,明确国家重点研发计划资金预算编制、审批、支出、调整的管理要求,并按照制度建立流程,保证专项资金的合理合规使用。

2. 提高各参与单位资金管控意识,加强项目管理培训

财政资金的管理不能项目牵头单位“单打独斗”,而是要全体参与单位管理及研发团队共同配合。一般情况下,项目牵头单位资金管理制度较为完善,管理团队经验丰富,但各参与单位对财政资金的管理水平较低。建议牵头单位或专业服务机构对项目参与单位进行培训,提升其资金管理水平。

(二) 搭建全生命周期资金管控流程

1. 预算编制过程

各企业需要建立包含科研、财务、价值、采购、投资等部门的预算编制小组,明确各部门职责。科研部门主要负责项目计划编制,明确项目所需料、工情况;财务部门负责配备专职财务助理,与科研人员、价值、采购等部门沟通确立资金管理要求,对预算编制的合理性、预算支出的审批提供支持;价值、采购、投资部门做好国家宏观经济、物价走势的研判,确保预算编制基础更契合实际、资金支出物有所值。

2. 项目执行过程

项目执行过程中企业要做好资金管理,一方面必须配备现代化的信息化系统,不仅对补助资金的获取及拨付做到及时提醒,更要对项目资金的使用与管理进行信息化统计,实现信息互联共享;另一方面要做到严格按照项目任务做好各费用科目支出的日常管理和监督。

(1)设备费。设备费存在的问题主要有实际购进设备与预算购进设备不一致、购进设备与实际项目需求不匹配等问题。项目承担单位需搭建严格的设备购买审批流程、预算审批流程,确保设

备合同的签订时间、发票时间及到货时间均在项目执行期内,并与研究任务需求相匹配,同时要对不同课题购买的设备独立核算,不得列支不相关设备,并对合同、发票、记账凭证、付款凭证等资料留存备查。

(2)材料费。材料费存在的问题主要有材料消耗与开发进度不一致、材料自关联方处采购、不相关材料在费用中列支等。费用归集过程中应注意科目的合理性,尤其涉及试验任务的,要确保材料的消耗与研究任务相关,从关联方采购物资的,要保证独立性原则,确保采购价格符合市场行情。同时,项目承担单位需搭建严格材料购买、领用审批流程,材料领用核算时直接匹配到项目中,且需留存材料购买的合同、发票、领料单、出库单、付款凭证等资料备查。

(3)会议/差旅/国际合作交流费。项目团队成员为本项目出行或参加会议的费用可以在专项资金中列支,非项目团队成员出差或参加会议的费用不得通过专项资金列支。项目承担单位需搭建出差申请与报销审批流程,本科目费用需要留存会议邀请、出差申请(含出差事由)、记账凭证等资料备查。

(4)燃料动力费、取暖费等科目。因企业日常管理中,燃料动力费及取暖费用并不针对单一项目核算,导致项目费用分摊不清晰,项目承担单位应该建立工时、费率分摊标准,并根据项目试验时长及占用时间进行合理分摊。该科目需要留存项目实际试验时长及分摊依据,发票、记账凭证留存备查。

(三) 建立内外部监管同频评价体系

1. 搭建“内部+外部”的事前评价流程,确保资金使用合规有效

为更好地简化项目验收流程,减少项目团队负担,国家重点研发计划项目验收取消了“评前审查”阶段,同时也

增加了项目验收风险。为更好地满足项目验收条件,企业需建立内部检查与外部审计的评价体系。在项目验收前,通过内部监察部门与外部审计机构的提前介入,弥补项目管理过程中未能发现的风险点,及时查漏补缺,补充手续,完善资料,增加项目的合规性。

2. 健全投入产出效益与内部绩效挂钩评价机制,提升团队成员积极性

企业必须建立贯穿“研、产、购、销、服”的产品全生命周期投入产出评价机制,不仅对资金支出是否合理合理进行管控,更要对资金投入产生的效益做好评价,建立专项奖金,开展专项激励。对积极参与科研项目、取得重大科研突破的成员分配更高的绩效系数,确保财政资金的高效利用。

四、结语

国家重点研发计划是科技兴国战略的重要举措,企业既要勇于承担科技任务,也要做好资金管理,规划会计核算标准,严格按照法规法律进行费用支出,厉行节约,全面提高资金使用效率,加快科研成果转换。

参考文献:

- [1]何晓燕,王立丽,王丽双. 农业领域国家重点研发计划资金管理存在的问题与解决对策[J]. 农业科技与装备, 2023(04).
- [2]刘盈斐,殷殷. 基于科研单位视角的国家重点研发计划项目管理探究[J]. 大众标准化, 2023(01).
- [3]李宏丽,何晓燕. 国家重点研发计划预算管理探究[J]. 财会研究, 2022(01).
- [4]陈瑜琼. 国家重点研发计划重点专项实施财务管理实践与思考[J]. 中国市场, 2021(11).

(作者单位:潍柴动力股份有限公司)

网上浏览,请登录中国总会计师网(www.cmcfo.cn)