行政事业单位专项资金常见问题及表现形式

审 计 科　　张 琳

2022年11月

目录

1 专项资金内涵
2 存在的问题
3 原因分析
4 结束语

一　专项资金内涵

财政专项资金(以下简称专项资金)是指除维持行政事业单位日常运转经费外，政府明确了具体项目、指定了专门用途的财政性资金，包括中央、省财政专项拨款(含有偿)和市、县(区)、乡(镇)财政安排的项目资金。

专项资金也是国家或有关部门或上级部门下拨行政事业单位、企业等具有专门指定用途或特殊用途的资金，这种资金通常要求进行**单独核算，专款专用，不能挪作他用。**

二 具体问题

一、专项经费支出手续不合规

【存在问题】某事业单位对外合作项目方面凭证显示，其他应付款中有一名工作人员借支备用金办理对外项目款，后附一份与其他公司签署的合作项目协议书，但该协议书约定的项目实施内容不清晰，仅约定双方自签订之日起15日内确定实施细则后 ，该事业单位再支付全部费用。但几天后的凭证显示，该笔备用金借支款已冲抵并增记费用，后附经办人（借支款项的工作人员）的费用报销单和那家公司开具的发票，却无项目的实施细则。这样，该单位在未明确项目实施细则的情况下，已支付了全部款项，难以督促对方履行相应的义务，财政资金安全难以得到保障，该支出缺乏合理性。

【文件依据】

《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）

第三十条：“（二）加强支出审核控制。全面审核各类单据。重点审核单据来源是否合法，内容是否真实、完整，使用是否准确，是否符合预算，审批手续是否齐全。支出凭证应当附反映支出明细内容的原始单据。”

【具体要求】

必须核实支出业务的必要性和真实性，对于合理的支出，应补充、完善相关资料；对于不合理的支出需予以退回；对于对外合作的相关事宜，应成立专门机构协调、沟通，共同监督签订合同实施内容的完整性和明确性。

二、科研经费支出缺乏相关性、合理性

【存在问题】在实际工作中，有的记账凭证显示，支付的某项目的科研款项，后仅附发票，没有其他与课题相关的佐证材料，难以界定支出与课题的相关性及合理性。

文件依据

1.《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）

第三十条："(二）加强支出审核控制。全面审核各类单据。重点审核单据来源是否合法，内容是否真实、完整，使用是否准确，是否符合预算，审批手续是否齐全。支出凭证应当附反映支出明细内容的原始单据。”

2.《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号）

第五条：“（十六）规范直接费用支出管理。科学界定与项目研究直接相关的支出范围，各类科技计划（专项、基金等）的支出科目和标准原则上应保持一致。”

具体要求

国家进一步简政放权，有利于激发科研人员创新创造活力，但并不等于科研经费可以随便花，**项目承担单位应制定内部管理办法，规范财务支出行为**，完善内部风险防控机制，强化资金使用绩效评价；实行内部公开制度，主动公开项目预算、预算调剂、资金使用、研究成果等情况。

使用七必须

- 关注项目申报资料的**真实性和审批**是否**合规**
- 关注项目管理部门和资金使用单位是否**建立**了规范有效的管理和内部控制制度
- 关注项目资金的**分配环节**是否存在随意性大、透明度差、转移资金流向、“暗箱操作”等现象
- 关注专项资金是否按**规定程序**及时足额拨付资金，有无滞留、截留、挤占挪用情况
- 关注项目资金的**使用和管理**环节的支出的审批程序是否**合规**，用途是否符合要求，有无随意扩大规模，提高标准，损失浪费、是否存在未进行单独建账核算等现象
- 关注项目的**验收和绩效评价**，是否按时、按质、按量验收，同时也要注意有无**随意侵占**专项资金、项目经费与其他经费混合使用、**挤占**、**挪用**的行为
- 对专项资金使用的**效率和效果**进行绩效**评价**

三、违规改变专项经费用途

【存在问题】比如，有的单位在所承担某项工程专项资金中提取项目管理费用；还有的单位用所承担某项工程专项资金违规发放开门红慰问金、其他节日慰问金、管理酬金、管理补贴、值班补贴等。

文件依据

1.《财政专项资金管理办法》第十四条 专项资金项目管理费用应按规定提取和使用。没有规定提取管理费用的，任何单位和个人不得以任何方式提取。

2.《行政单位财务规则》（财政部令第71号）第二十一条：“行政单位从财政部门或者上级预算单位取得的项目资金，应当按照批准的项目和用途使用，专款专用、单独核算。”

3.《事业单位财务规则》（财政部令第68号）第二十三条：“事业单位从财政部门和主管部门取得的有指定项目和用途的专项资金，应当专款专用、单独核算。”

4.《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令第427号，2005年2月1日起施行）第六条　国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。

三、违规改变专项经费用途

情节严重

(一)以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

(二)截留、挪用财政资金；

(三)滞留应当下拨的财政资金；

(四)违反规定扩大开支范围，提高开支标准；

(五)其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。

具体要求

包括不按规定提取财政专项资金管理费、违反规定扩大财政专项资金开支范围，提高开支标准等不合理支出，要予以退还，严格遵守专项资金管理规定，在规定范围内使用专项资金。

四、未按预算批复的用途使用专项资金

【存在问题】有的把执行完项目而结余下的专项资金，用到了其他项目上面，擅自改变了预算支出的用途。

【文件依据】《中华人民共和国预算法》(2014年主席今第12号）

第六十三条：“各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理，不得截留或者动用应当上缴的预算收入，不得擅自改变预算支出的用途。”

说明：《中华人民共和国预算法》在2014年主席令第12号发布后生效，2018年12月29日再次修订，修订后的第六十三条内容不变。

【具体要求】务必加强对预算支出的管理，严格按照预算批复的支出用途使用资金。

五、已结题科研经费仍列支费用

【存在问题】比如，某学院已结题的科研项目，在项目结题的半年后仍有列支费用。

【文件依据】

1.《教育部财政部关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》（教财〔2005〕11号）

第八条：“加强科研项目结余经费管理。目前，高校科研项目结余经费管理方面存在的主要问题是结题不结账。各高校应根据学校实际，制定校内科研经费结账管理办法，明确课题结账时间和结余经费的用途。科研项目结束或通过验收后，学校科研管理部门应及时通知财务部门已结题课题的有关信息。原则上，项目负责人应在六个月内根据学校制定的科研经费结账管理办法办理结账手续。对无正当理由逾期不办结账手续的科研项目，学校有权按照校内管理办法予以结账。”

五、已结题科研经费仍列支费用

【文件依据】

2.《教育部关于进一步贯彻执行国家科研经费管理政策加强高校科研经费管理的通知）（教财〔2011〕12号）

第一条：“（八）加强项目间接费用和结存结余经费管理。高校应按规定、按比例核定和使用间接费用，并将间接费用纳入学校财务统一管理，统筹安排使用。不得在核定的间接费用以外再以任何名义在项目经费中重复提取、列支相关费用。要本着勤俭节约的原则合理安排支出，最大限度地减少资金的结存结余，不得违反规定使用和转移结存结余资金。”

3.河北省人民政府令《河北省财政专项资金管理暂行办法》〔2008〕第5号

第二十二条“专项资金应当专款专用，任何单位和个人不得滞留、截留、挪用。因特殊情况确需调整专项资金使用单位、变更项目内容或者调整预算的，应当按规定的程序报批。”

五、已结题科研经费仍列支费用

【文件依据】

3.河北省人民政府令《河北省财政专项资金管理暂行办法》〔2008〕第5号

第三十二条“违反本办法规定，有下列情形之一的，依照《财政违法行为处罚处分条例》的有关规定处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）未依照预算或者用款计划核拨专项资金的；（二）以虚报、冒领等手段骗取专项资金的；（三）截留、挪用专项资金的；（四）滞留应当下拨的专项资金的；（五）扩大开支范围、提高开支标准的。”

【具体要求】

必须规范科研项目结账、强化财务监督，做到手续完备，账目清楚，核算准确，确保科研项目资金安全并合理使用。

六、科研项目专项资金列支与项目无关的经费

【存在问题】比如，有的科研项目专项资金中列支与科研任务无关的支出，像茶叶、礼品、水杯等。

【文件依据】

《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号）第五条：“（十六）规范直接费用支出管理。科学界定与项目研究直接相关的支出范围，各类科技计划（专项、基金等）的支出科目和标准原则上应保持一致。”

【具体要求】

单位需建立和完善科研预算审核和科研经费会计核算制度，建立科学的项目考核评价机制，建立项目绩效情况公示、项目信息公开以及违规使用科研经费行为公开制度，定期对科研经费的使用和管理进行检查。

七、专项经费支出依据不充分

【存在问题】

实际工作中，有的单位专项经费项目列支与其他单位合作的项目费用，没有政事业单位资金往来结算票据，也没有复核记录，仅附有加盖本单位财务专用章的合作项目决算表。

【文件依据】

《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）第三十条：“（二）加强支出审核控制。全面审核各类单据。重点审核单据来源是否合法，内容是否真实、完整，使用是否准确，是否符合预算，审批手续是否齐全。”

【具体要求】

各单位必须要完善内部控制，加强对报销资料审核，完善报销手续。确保审批手续齐全。

八、滞留、闲置专项资金

【存在问题】存在年度财政专项资金长期闲置的情况。有的闲置长达好几年，未及时发挥扶贫资金的使用效益。

【文件依据】

1.《中央财政专项扶贫资金管理办法》（财农〔2017〕8号）第十四条：“各地应当加快预算执行，提高资金使用效益。”

2.国务院办公厅《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》（国办发〔2014〕70号）指出：各级审计机关要加强对财政部门和预算单位财政存量资金的审计，重点关注该用未用、使用绩效低下等问题，促进存量资金尽快落实到项目和发挥效益。中国人民银行要加强对市场流动性的监控，防止因盘活财政存量资金形成流动性波动。监察机关要对违法违规行为追究责任，确保政策落实到位。

3.财政部《关于推进地方盘活财政存量资金有关事项的通知》（财预[2015]15号）指出“各级财政部门应加强盘活财政存量资金检查，督促各部门各单位严格落实国务院规定，对支出进度慢、盘活财政存量资金不力的地区或部门及时通报或约谈。”

【具体要求】应加强专项资金的项目管理，做好扶贫专项的调研、实施工作，上级部门应督促该村提升专项资金的使用效率。

九、挤占、挪用专用资金

【存在问题】

在实际工作中，出现过财政专项资金绩效评价项目，存在专项资金使用不规范情况。比如，某项目专项资金支出时包括了另一个项目，但是当初申报时并不包括后一个项目。

【具体要求】

严查细查，加强职业怀疑，防范有些单位无视专项经费使用管理规定，自作聪明，采取隐蔽的手法搞所谓的变通，挤占、挪用专项资金。

【文件依据】

1.《行政单位财务规则》（财政部令第71号）第二十一条：“行政单位从财政部门或者上级预算单位取得的项目资金，应当按照批准的项目和用途使用，专款专用、单独核算。”

2.《事业单位财务规则》（财政部令第68号）第二十三条：“事业单位从财政部门和主管部门取得的有指定项目和用途的专项资金，应当专款专用、单独核算。”

三

原因分析

产生问题主要原因

未对项目的具体情况进行严格、全面地了解，项目可行性分析缺乏、前期调研论证不充分，导致前期工作基础薄弱，致使后期的资金使用存在隐患。

缺乏资金使用全过程的科学有效的管理控制，对财政专项资金的申报、审批、接收、分配以及后期流向、收益等过程的管理不到位、不严格、不具体。往往出现问题再亡羊补牢，从而造成资金使用效果不理想。

缺乏完善、有效的监督管理，文件明确规定专项资金必须专款专用，而在实际过程中财政专项资金在下发过程中被“层层剥皮”，专项资金挪作他用或未单独核算等问题层出不穷。有些单位为了不上缴专项结余资金，在项目快结束时用于他处，从而造成资金使用的浪费。主管部门应加强财政专项资金的事前、事中以及事后监督。

三 结束语

结束语

专项资金实行“专人管理、专户储存、专账核算、专项使用”。资金的拔付本着专款专用的原则，严格执行项目资金批准的使用计划和项目批复内容，不准擅自调项、扩项、缩项，更不准拆借、挪用、挤占和随意扣压；专项资金报账要附真实、有效、合法的凭证。

谢　谢

审计科　张琳