

“放管服”背景下高校科研经费审计研究

——基于Z校科研经费自查自纠审计情况分析

胡敏芳 周延理 吕满姣

浙江大学审计处

DOI:10.12238/ej.v7i12.2115

[摘要] 教育、科技和人才是现代化建设的基础性和战略性支撑。本次课题研究对Z大学学院(系)、科研管理部门及科研一线单位开展调研,重点关注“放管服”背景下高校科研经费管理与审计的情况。探讨在“放管服”政策背景下如何有效推进高校科研经费的审计与监管工作,以更好实现科研经费使用中安全性和效益性的双重目标。

[关键词] “放管服”政策; 高校; 科研经费; 监管; 审计监督研究

中图分类号: F239 文献标识码: A

Research on university scientific research funds audit under the environment of "delegating power, administration and service"

——Based on the analysis of self-examination and self-correction audit of scientific research funds of Z school

Minfang Hu Yanli Zhou Manjiao Lv

Audit Office of Zhejiang University

[Abstract] Education, science and technology and talents are the basic and strategic support of the modernization construction. This research project investigates Z University on colleges (departments), scientific research management departments and front-line scientific research units, focusing on the management and audit of scientific research funds in universities under the environment of "delegating power, administration and service". Discuss how to effectively promote the audit and supervision of research funds in universities under the background of "delegating power, administration and service", so as to better realize the dual goals of safety and efficiency in the use of research funds.

[Key words] "administration; service" policy; universities; research funds; supervision; audit supervision and research

引言

随着我国高等教育和科学研究事业的快速发展,高校科研经费规模逐年扩大,科研项目日益增多。在此背景下,科研经费的管理与使用面临着新的挑战。为了激发科研活力,减轻科研人员的非科研性负担,国家提出了“放管服”(简政放权、放管结合、优化服务)的改革措施。然而,“放管服”并不是放弃管理,而是要在简化流程的同时,强化监督和管理的科学性与有效性。Z大学作为国内顶尖学府之一,积极响应国家号召,致力于构建适应新时代要求的科研经费管理体系。本文通过对Z大学科研经费自查自纠审计情况的研究,探讨在“放管服”政策背景下,如何有效推进高校科研经费的审计与监管工作,以实现科研经

费的安全性和效益性双重目标。通过分析存在的问题及其成因,并提出改进建议,为其他高校提供借鉴和参考。

1 科研经费审计监督的依据

有人质疑,在推行科研经费“放管服”政策之后,是否还需要对其进行审计监督。实际上,这并非意味着取消监督,而是强调了监督的重要性。与多所“985”高校财务人员交流的结果显示,实施“放管服”政策后,科研经费管理变得更加严格。实践中,“放”是在制度框架内的有序放开。近年来,国家发布了多项相关政策文件,强调科研经费监督检查的重要性,并要求协调审计、财会及日常监督,形成合力,严查违规行为。简化流程的同时,强调管理和监督并行。因此,高校内部

审计机构应深入理解政策核心, 加强科研经费的监督, 防范风险和腐败。

2 Z校科研经费监管情况

2.1 科研经费情况介绍

Z校坚持“六高强校”战略, 秉持“内涵发展、质量优先”理念, 不断改革创新, 着力提升科研创新能力, 科研事业呈现良好发展态势。近年来, 科研规模稳居全国高校第二, 科研质量总体处于全国前三, 学科的国际排名持续前移, 服务社会能力持续强化。

“十三五”以来, 到校科研经费连续突破40亿、50亿、60亿元, “十四五”开局科研规模首次突破70亿元, 2023年为80.69亿元。针对科研经费体量大、科研项目类型多, 科研经费和项目过程管理工作任务重难度大的现状, 学校领导高度重视科研经费的监管工作^[1]。

2.2 科研经费监管工作情况

为确保学校科研事业持续健康发展, Z大学贯彻国家科研“放管服”改革精神, 优化科研经费管理流程, 打造宽松科研氛围, 同时构建了“统一指挥、分层负责、责任明确”的管理体系及涵盖学校、院系、项目负责人的三级监管机制。

2.2.1 落实法人责任, 加强协同联动

2012年7月, Z校为优化科研经费管理, 成立了由校长领导、副校长协助, 包含科学技术研究院、社会科学院、计划财务处、审计处等关键部门负责人组成的专项领导小组。该小组在计划财务处内设办公室, 负责全面协调, 促进各部门合作, 优化管理机制, 提升监管水平。办公室受学校委托, 负责科研项目经费的全面管理, 包括资金分配、预算执行、使用审批、合作方审查、项目结题、全程监督及对外沟通等, 为科研经费的规范使用和科研活动的顺利进行提供了保障^[2]。

2.2.2 创新管理机制, 构建全方位监管网络框架

为解决学科多样、科研体量大及财务人员不足的问题, 学校探索新的监管机制: 一是聘请第三方审计力量, 协同开展内审自查, 并将其制度化; 二是2010年起设置科研财务助理, 弥补科研人员财务知识不足, 落实项目负责人责任制; 三是2013年出台《Z校关于加强学院(系)等二级单位科研经费监管工作的若干规定》, 明确院系在科研经费监管中的职责, 并将监管成效纳入院系负责人评价指标^[3]。

2.2.3 开展自查自纠, 完善管理制度

为强化风险防控意识, 保证科研经费专款专用, 提升管理绩效, Z大学自2013年起建立科研经费自查自纠机制。截至2023年, 审计处牵头组织了16次自查自纠审计, 查找风险点及监管薄弱环节, 确立整改方向。计财处、科研主管部门及审计处发布了多项制度, 如《科研经费违纪违规行为负面清单》等, 强化监管力度, 确保经费合规使用, 优化资金效益, 促进科研事业发展。

2.3 科研经费审计开展情况

2.3.1 科研经费自查自纠审计情况

2013年至2023年, 科研经费自查自纠审计工作已经开展了11年16批次, 范围涉及理学、工学、农学、医学、文学等学科,

项目类型包括国家科技计划项目、国家社科重大招标项目、省部重大攻关项目, 以及企业委托项目等, 至2019年科研经费自查自纠范围已基本实现全覆盖。截至2023年底, 纳入检查范围的在研项目共计1526个, 其中自然科学类项目1307个, 人文社科类项目219个, 检查经费总额超44.17亿元。2013-2022年科研经费自查自纠审计中存在异常情况的项目个数占纳入检查范围的在研项目个数的26.53%。

分析2013至2023年的科研自查自纠报告问题时发现, 异常数据主要涉及报销发票不规范、费用不合理、供应商关联度存疑等情况, 这些问题通常在核查阶段即整改完毕, 未计入报告。报告中反映的是较为典型的、经过筛选的问题。2018年起, 学校实施“优化科研管理提升绩效促进内涵发展”的举措, 审计处调整审计理念, 减少审计频次, 转向结果导向, 并注重审计结果的利用与共享, 以减少对科研活动的干扰, 因此2018年后审计次数减少, 但抽查的覆盖面加大, 到2023年抽查的科研经费总量达10亿以上, 占总经费的10-15%。

2.3.2 科研经费专项审计情况

除开展科研经费自查自纠审计外, 2021年审计处对版面费、劳务费进行专项审计, 对科研经费全方位、无死角进行检查。经审计发现少数科研人员违规重复报销版面费、学院用印管理存在薄弱环节、财务系统建设不够完善、不合规地向参与科研工作的亲属发放劳务报酬、签订虚假合同套取劳务费等问题。

2.3.3 科研经费审计成效

自2015年起, Z大学通过自查自纠, 科研经费的异常金额显著下降。对于内审发现的问题, 学校不仅约谈相关人员要求整改, 还修订了内控制度, 发布了包括财务资产管理在内的63项新规, 完善管理并优化实施细则。此举旨在通过持续自我审查, 早期发现并应对内部风险, 强化科研经费管理, 确立整改方向, 同时在学校范围内营造了合理、合规使用科研经费的良好环境。

4 科研经费审计发现的问题及原因剖析

认真梳理近几年各级巡视检查和学校自查自纠情况, Z大学在科研项目、资金管理方面仍有问题和不足, 比如科研项目经费预算编制、预算执行、制度落实落细和科研信息公开接受同业监督等方面。具体如下:

4.1 科研项目预算编制科学性和预算执行严肃性不够

一是存在少数预算编制不科学、预算调整频繁的现象。科研项目预算的编制与项目的目标紧密性, 必须符合政策规定, 并在经济上合理, 这直接关系到项目经费能否得到有效使用。如果预算编制不合理, 将会导致项目执行中频繁的预算调整, 从而降低预算的严肃性和约束力, 对资金的使用效益产生不利影响。中办发〔2016〕50号文件改革下放了对科研项目直接费的预算调整权, 简化了预算编制科目, 对确因实际需要调整的预算科目, 由承担单位按程序审批。这一举措虽加快了审核进程, 提高了资金使用效率, 但实际管理中却出现少数项目预算调整频繁的现象。

二是预算执行过程中还存在部分欠规范的行为。在预算执行过程中, 仍发现少数预算执行的严肃性不够, 导致在预算执行

中存在部分欠规范的行为。例如,在项目外协经费方面,发现有些项目的外协单位与项目组成员存在关联,或部分单位并不在课题任务书所列的名单中。在材料采购方面,监管相对薄弱,如供应单位的负责人或股东是学校职工,或从多家有关联的企业采购专用材料,以及科研材料的出入库管理不严格。此外,预算执行中科目差异大,存在未按规定程序调整预算、自行更改协作单位或设备购置、支出与研究计划不符、项目间费用交叉使用,以及部分采购的合理性受到质疑。在会计核算方面,也存在凭证不规范、发票真实性存疑、报销审批不严谨,以及个别报销依据的合同无效等问题。

4.2 管理制度的执行力不够, 监管体系存在薄弱环节

一是仍存在项目负责人主动接受经费监管的意识不强。现行的制度给予项目负责人经费使用较大自主权,经费支出是否合规更多地依赖于其自律意识和廉洁执纪意识。由于项目负责人专长是科学研究,财务知识与经验相对缺乏,有些项目组因经费不足也未能配备专业的财务助理,在科研经费使用过程中,存在多项目交叉使用、为避审批化整为零等现象;同时,在学校自查自纠过程中,虽大多数项目组积极主动配合经费检查,但也有个别项目组成员对经费检查和整改有消极情绪。

二是仍存在院系二级监管不到位现象。随着学校推进简政放权、下移管理重心,并试行二级财务体制,对于那些作为二级管理体制改革试点的且科研经费超过亿元的院系,学校已配备专业的事业编制财务人员。而对于未达到这一经费标准的院系,学校则增拨了专项经费,以供其自主聘用和统筹使用财务人员。但在梳理中发现,少数院系等二级单位负责人主动负责、科学指导的能力和意识还有待加强,院系监管力量不足或流于形式的现象依然存在,基层管理单位“同业监管”落实不到位,院系领导干部应更深入地履行“一岗双责”的职责。

4.3 服务保障不强, 科研绩效与信用评价体系有待健全

一是科研项目信息公开仍显不足。学校自2013年起虽对项目基本信息、设备购置和结题情况进行了公示,但在预算和资金使用的透明度上仍需提高,监督范围有待扩大。

二是科研绩效与信用评价体系仍需进一步健全。学校在减轻科研人员的行政负担、减少检查干扰、平衡短期考核与长期发展需求方面做得不够。此外,在完善收入分配政策、建立激励机制和评价标准等方面还需加强。学校正在利用信息化平台推进科研诚信管理,但面临衡量尺度难、操作难和部门间信息共享难的问题。

三是保障“放、管、服”有待落实。学校在国家下放权限后,积极制定适应自身的规章制度,但在理解和把握具体细节上有困难。例如,单科目大幅度调剂的界定、关联企业的认定及合作经费的拨付等问题。学校在2014年1月下放了首批十个事项的审批权限至院系,但院系管理人员在政策理解、角色转换、责任担当和协调配合上存在问题,导致管理审批环节出现漏洞,监管责任未落实到位。

5 科研经费审计的建议

5.1 完善各项管理制度

针对学校的管理需求,及时制定、修订并不断优化关于科研经费的各项管理细则,包括差旅费用管理、资产与采购规定、科研经费的监管措施、学术不端行为的查处机制、科研绩效的评价体系、预算管理办法、成果转化流程、科研诚信制度以及三级监管体系等。通过这些制度,平衡权力下放与有效监管,从而为科研活动注入更多活力,并提供坚实的制度支撑,确保科研经费管理工作健康开展。

5.2 进一步完善科研经费监督机制, 形成监督合力

内部审计机构应积极与内部纪检监察等其他监督部门紧密合作,共同建立信息共享、结果互用、重要任务联合执行以及问题整改和问责协同落实的有效机制。同时,对于内部审计机构已经发现并成功纠正的问题,审计机关在审计报告中将不再重复反映,消除了内部审计在揭示问题时的顾虑。建立审计监督、纪检监察、巡查督导等监督部门协同贯通模式,健全科研、财务、组织人事、政策规划等部门共享共用审计成果的工作机制,着力保障学校科研活动规范、健康、高质量发展。

5.3 进一步提高科研管理信息化水平, 开展大数据审计

按照关于坚持科技强审的要求,大力推进大数据审计,利用新技术提升科研审计工作质量。先构建一个综合的科研财务一体化服务平台,该平台集财务、科研项目、资产与采购、审计及人事管理于一体,各模块在涵盖本部门流程的同时,也与其他相关业务模块相互链接,通过授权实现跨部门信息互通,旨在提升工作效率,满足科研人员的多元需求。例如,在科研项目模块中,可以录入和更新项目信息,追踪项目的全周期,包括立项、执行和结题,并能处理预算调整审批、合同管理以及绩效考核数据;财务模块则专注于科研经费的核算和项目资金的收文明细查询;资产与采购模块提供科研固定资产的录入更新和物资采购的审批功能;而审计模块则负责对经费使用的合规性进行不定期的审查。

6 结束语

在“放管服”政策背景下,优化高校科研经费的审计与监管机制至关重要。通过严格的内部管理和有效的外部监督相结合,能够提升科研经费使用的透明度和效率,保障科研活动的顺利进行。未来,高校应继续深化制度改革,强化监督力度,利用信息技术手段提高管理效能,从而推动科研工作的健康发展。

[参考文献]

[1]王钊,苏晓华,吴陆生.“放管服”背景下的高校科研经费预算管理流程优化研究——以J高校为例[J].科技管理研究,2021,41(05):45-53.

[2]王海妮.“放管服”背景下高校科研经费内部控制管理对策[J].中国高校科技,2020,(12):40-44.

[3]江宝鑫.“双高校”基于“放管服”改革科研经费信息化管理实践与路径研究[J].教育财会研究,2022,33(4):42-45.

作者简介:

胡敏芳(1968--),女,汉族,浙江省兰溪市人,大学本科,高级会计师,从事高校财务审计管理。