

高校科研事务内部控制的探讨

黄宏杰

(南京医科大学审计处,江苏 南京 211166)

摘要:随着我国高等教育事业飞速发展,作为高等教育事业的重要组成部分之一的高校科研事务也得到了空前的发展。文章从高校内部控制视角出发,分析了我国高校科研事务管理存在的问题,探讨了高校科研事务内部控制活动的设计,从而提高高校科研事务管理风险意识和水平,推进科研事务快速、健康发展。

关键词:科研事务;高校;内部控制管理

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2016)02-163-003

doi:10.7655/NYDXBSS20160218

目前,高校在科研事务管理方面存在一些问题,如控制环境执行不力、预算缺乏严谨性、经费执行存在差异等,影响到科研项目的质量,甚至会产生“科研腐败”问题。美国国家会计总署(GAO)(2000年)指出,有效的内部控制体系能够加强内部监管和检查解决滥用职权、铺张浪费等问题,是促进组织健康运转的强而有效的措施,所以合理、科学地设计高校内部科研事务的控制活动是十分必要的。本文通过研究探讨高校科研事务内部控制活动的设计,推进高校科研事务的健康发展,为完善高校各项监管政策提供一定依据和参考。

一、高校科研事务管理存在的问题

(一)执行控制环境不力

目前高校科研事务内部控制执行不力,如课题立项与审批、科研与成果鉴定评审、课题分包与其利益相关者、成果转化与受让等岗位往往是一个人兼任;签订课题合同往往是项目负责人一人说了算;成果转化不通过学校科研管理部门批准;课题项目组的实验室、科研设备等,项目负责人认为是自己的资产,出借出租等不经过学校资产管理部门同意;科研经费外拨、课题分包等也不履行申报手续。这些现象造成科研“跑冒滴漏”问题被屡屡曝光,干扰和破坏了教学、科研工作的正常开展,对整个社会都造成

了不良影响。

(二)编制预算缺乏严谨性

项目负责人、科研、财务等部门在预算编制过程中职责不清。项目负责人法律意识不足,对资产、经费管理以及财务了解不够,在申请课题以及编制预算的时候,不能充分考虑到项目的各项实际开支,一般根据申请的要求以及自己的经验列出相关数据,这样的预算多数缺乏科学性,不具有可操作性^[1]。项目负责人也不知怎样开支项目资金,在对科研项目进行预算时,申报的额度远远大于实际需要。他们对拨下来的资金不会吝惜,会想尽办法花掉,买空调、电脑都可以,其中虚开发票是最主要的抵消手段。在申请科研项目时都按高价算,其中涉及到的仪器设备都按技术最先进、价格最高的去申报。

(三)项目经费执行存在差异性

在项目经费实际执行过程中,资金随意改变用途的现象比较常见。高校相关管理部门为了加强监督,制定了相应的管理办法,同时要求财务部门根据科研项目的实际预算,控制好项目经费的开支,这无形中增加了实际操作的难度。编造劳务费发放表,套取科研经费;预算中不得开支的一般性设备,并挪作私用;不按差旅费管理制度的规定,随意开支考察费、调研费等;在经费中开支个人通讯费、维保费等;甚至编造合同,通过材料、测试化验费,套取科研经

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目“高效内部控制应用指引研究”(2014SJA002)

收稿日期:2015-11-11

作者简介:黄宏杰(1973-),男,江苏泰兴人,高级会计师。

费^[2]。从而对项目的中期检查、结题验收、审计等工作造成很多不必要的麻烦。

(四)监管法律缺失

不论是基金还是项目都有相应的管理方式,然而对于科研经费的监管,法律方面可以说是空白。目前,我国对于科研经费在监管方面仅有一些规章制度。同时科研事务管理部门在管理上存在诸多问题,科研经费的使用和预算制度不合理,科研工作者不得不想尽办法花掉项目经费。相关专家的观点是科研事务管理部门应与监察部门、审计和财务密切配合,在科研经费申报和支出上进行监管,加强对科研经费的管理,弥补漏洞。要出台强有力的报销制度,对于不该报销的账单一定不让报,能报销的应控制在课题的范围之内。

(五)投入与成果落差大、结题不结账

据报道在2013年科研经费前十名的高校中,北京某大学其经费高达22.19亿元,排在第五位,然而其成果却少得可怜,学术论文4034篇、专著仅1部,技术转让获得收入为10万元,经费投入与科研成果落差大。

课题“结题不结账”现象在全国高校是普遍存在的问题。大多数高校课题结题后,剩余资金还滞留在该项目账面上^[3]。还有一些项目负责人把余下的经费应用到新申请的项目中,他们在原项目开支新项目内容。部分负责人竟然用于项目范围以外的开支,对学校财务的经费决算造成了严重影响。高校科研经费资金剩余量多,使得科研经费失去了应有的作用。

(六)绩效评价体系缺乏

在2012年底,财政部和教育部联合发布了《关于加强中央部门所属高校科研经费管理的意见》,该意见明确提出:要加强绩效管理方式,健全管理机制。然而直到现在,没有一个高校构建出科研经费绩效评价体系。高校财务管理部门关于绩效评价管理的意识欠缺,在他们日常的管理工作中仅注重经费的来源与去向,并不关心经费的使用效益。虽然高校财务会计制度统一了核算口径,为其提供了财务分析指标,但是财务分析指标并没有明确的绩效评价指标^[4]。科研项目研究具有很强的专业性和不确定性,不能对科研项目的效率性和经济性进行评价,导致了科研经费的混乱。

(七)信息不公开

很多高校认为科研事务管理信息不应该公开,因为它是学校内部的核心内容,这样一来造成科研信息相对落后,导致学校各部门之间的配合出现问

题。科研事务管理部门注重课题的申请和立项,对科研项目经费的使用和进度、项目的结题等缺乏系统的了解,很少关心科研经费的流向;科研经费申请到之后,财务部门对项目的预算进行控制;资产处只负责建卡手续等,不了解资产购置的合理性、真实性^[5]。其后果是,科研项目经费使用混乱,虚报假报现象严重,科研事务管理失去本应有的效用。

二、高校科研事务控制活动的设计

近几年来,国家对高校科研事务的重视程度不断加大,有针对性地做出了相应规范,强调了内部控制机制在科研事务管理中的重大作用。为了保证科研事务管理更加聚焦、高效、安全,更好地服务国计民生,必须从高校内部科研事务活动出发进行设计,从而推进高校科研事务的健康发展,为完善高校内各项监管政策提供一定依据和参考。

(一)控制环境

科研事务内部控制环境执行的好坏直接影响到科研事务目标的贯彻和执行以及高校整体目标的实现。高校应当在“统一领导、分级管理、责任到人”的科研管理体制下,明确相关组织的职责和权限。

不相容岗位相互分离。课题立项与审批岗位相互分离,课题与成果鉴定评审岗位相互分离,课题分包与课题利益相关者岗位相互分离,成果转让与受让岗位相互分离^[6]。

授权批准。科研课题合同须授权批准,成果转让须授权批准,临时出租出借实验室、科研设备等须授权批准,大额科研经费使用须授权批准,课题分包须授权批准。

(二)立项和预算编制

高校应该建立、健全科研项目立项管理制度,对科研项目的技术可行性、实施条件保证性、科研预算经济合理性、绩效目标的可实现性进行充分、必要的论证和审核,以利于项目的有效实施和达到预期效益目标。

科研项目预算编制的好坏直接影响到经费的预算和执行,关系到科研项目能否顺利通过结题验收。科研、财务、纪检监察和审计等部门在预算编制中重点审核科研目标相符性、内容相关性,对合作单位的资质和关联交易进行严格审查,协助课题项目组完成预算的编制工作^[7]。科研、财务等部门提前介入到科研项目管理中来,加强对预算编制整个过程的管理,便于预算的实际履行和后期管理。

(三)科研事务控制点

控制点有:延期课题,包括课题进展情况、延期

原因、进一步改进意见等;借阅课题档案,包括课题从立项、预算、使用、结题、验收和成果转让等过程中形成大量的文件材料。

关键控制点有:课题分包,包括课题分包原因、实施办法等;学术不端,包括课题研究成果,是否有学术不端,违背科学精神和道德行为;成果转让,包括课题后续试验、开发直至形成新产品,发展新产业等活动;出租出借实验室、科研设备等,包括实验室管理的制度或措施、仪器设备使用效益的管理评价办法。

(四)监管机制

国家对高校科研事务应该从立法、外部监督到内部控制等各方面建立一整套完整的监管机制,设置项目负责人、科研、财务等部门的职责权限,将相关信息及时反馈到监管系统中,充分利用现代先进技术手段对经费使用事前、事中和事后实时动态监管。扩大科研事务的监管范围,实行全过程监管,即从经费的申请、立项、合同签订、使用、结题、验收到绩效评估等各个环节进行监管。科研事务监管的内容丰富,不仅仅局限于对经费使用的监督管理,还对科研人员的学术腐败行为进行调查。同时高校根据监管结果对科研管理中的相关内容加以改进,形成一种良性循环机制。

(五)检查与结题验收

高校应当建立和完善科研成果鉴定、项目检查、验收和结题的管理制度,规定科研成果鉴定、项目验收(评审)和结题的工作程序和要求,明确项目负责人、科研、财务等部门的职责和任务。严格课题验收,所有结题报告应经所在校内相关单位审查,并报科研事务管理部门备案。建立科研项目结题结账制度,完善项目定期清理机制,除拨款单位或学校另有规定外,项目组应当在科研结题结账时完成经费使用,并书面通知财务办理结账手续。如科研项目还有结余资金,应按规定进行处理,上缴或弥补事业发展基金的不足,绝对不能将结余资金用于发放奖金、津贴等。

高校还应该建立完善的科研档案管理制度。所有结题的科研项目,科研管理机构应及时归档,并对档案材料进行认真审查、核实,项目所有的实验报告、记录等原始资料应该齐备。

(六)考核和评价机制

高校科研事务管理部门作为科研绩效考核评价的归口管理部门,应该建立科研事务考核和评价机制。运用定量评价与定性评价相结合的组合评价方法对科研经费的绩效进行系统评价,并考虑科研活

动取得的经济效益与社会效益,同时将绩效评价结果与健全约束和激励机制相结合,促使科学研究的进度与经费使用的进度协调一致。同时注重科研人员的科研成果,既鼓励科学研究,又使真正有贡献的科研人员获得回报,而不至于将注意力放在套取科研经费上。从某种意义上说,建立符合科研事务规律的考核和评价机制,营造良好的科研环境,是现阶段的一项紧迫任务,甚至比加大科研经费投入更重要。

(七)信息化

在信息化建设的大背景下,高校必须建立统一的科研信息系统平台,将财务模块纳入其中,体现科研事务的所有事项。同时构建科研项目数据库、引入计算机技术,加强信息平台建设等,除保密信息外,对科研项目全过程信息对外公开,提高科研项目实施进程及经费使用的透明度。不仅能有效督促项目负责人规范使用经费,同时也能使财务人员严格控制项目经费的开支额度,进而从源头上杜绝科研经费的乱开乱支行为。科研事务管理部门实时掌握项目动态,加强各部门的协作和信息沟通,从而实现信息共享,做到公开、透明,这样一来科研经费就受到了一定的监督,能大大提高科研经费的使用效率。

高校应该按照内部控制的全面性、重要性、制衡性、适应性的要求,应用内部控制不相容岗位分离、内部授权审批、预算控制和信息内部公开等方法,审视科研事务管理的流程,分析存在的问题,设计科研事务控制活动,提高风险规避能力,充分发挥内部控制在高校科研事务管理中的作用。

参考文献

- [1] 黄宏杰,丁新农,倪丁花,等. 加强高校科研经费管理[J]. 会计之友,2011(27):86-88
- [2] 姜方兴. 高校科研经费管理研究[J]. 商业会计,2014(9):116-118
- [3] 孙凌峰. 对高校科研经费管理体制及运行机制的思考[J]. 经济师,2015(1):201-202
- [4] 魏雪飞. 高校科研经费管理绩效评价探索[J]. 技术与市场,2014(11):179-179,181
- [5] 吕少钦. 当前高校科研经费管理的对策建议[J]. 企业改革与管理,2015(10):181-181,182
- [6] 乔春华. 高校内部控制研究[M]. 苏州:苏州大学出版社,2014:78-90
- [7] 张兆许. 高等学校科研经费管理研究[J]. 中国总会计师,2015(3):94-96