

DOI:10.13718/j.cnki.xsxb.2023.05.007

“放管服”背景下高校科研经费审计发展路径探讨^①

邓杨晓晓

西南大学 审计处, 重庆 400715

摘要: 科研领域的“放管服”政策, 在为科研人员营造良好的科研环境、提高科研积极性方面发挥了重要作用, 但政策在落实过程中却存在放权不到位、监管政策不明确、监督机制不健全、权责划分不清等诸多问题, 不仅影响了预期目标的实现, 还加剧了科研经费违规使用的风险。对此, 内部审计应及时调整审计工作机制, 改变审计工作重点, 加强科研经费内部控制审计和绩效审计, 同时从改进技术方法、加强政策宣传、促进协同合作等方式入手, 提高服务质量, 着力提升审计监督效能。此外, 还提出了科研经费管理新思路, 通过放宽科研经费绩效支出限制、优化财务报销流程等方式, 切实提升科研人员积极性和经费使用效益, 助推高校科研经费管理新局面。

关键词: “放管服”; 高校; 科研经费; 审计

中图分类号: F239.45

文献标志码: A

文章编号: 1000-5471(2023)05-0047-06

Discussion on the Development Path of University Scientific Research Funding Audit under the Background of “Streamline the Government, Delegate Power, and Improve Government Services”

DENG Yangxiaoxiao

Audit office, Southwest University, Chongqing 400715, China

Abstract: The “Streamline the Government, Delegate Power, and Improve Government Services” is a policy guideline (commonly known and hereafter referred to as “Fangguanfu”) designed with the primary function of creating enabling and incentivized environments for researchers. However, problems exist in the process of implementing the policy, including the lack of decentralization, ambiguous regulating policies, unsound supervision mechanisms, and unclear division of authority and responsibility. Such issues interfere with the expected outcome, also aggravate the risk of funds misuse. In this regard, this paper stressed the need to adjust the internal auditing mechanism, fine-tune the audit focus, and strengthen the internal control and performance audit of funds. Prospects of improving service quality were then highlighted in aspects of methodology, policy dissemination, and cooperation, so as to enhance the effectiveness of audit supervision. This paper tentatively presented a new approach to scientific research fund management, in the hope of incentivizing scientific researchers and promoting efficient fund use, by relaxing the limit on scientific research fund performance expenditure and optimizing the financial reimbursement process.

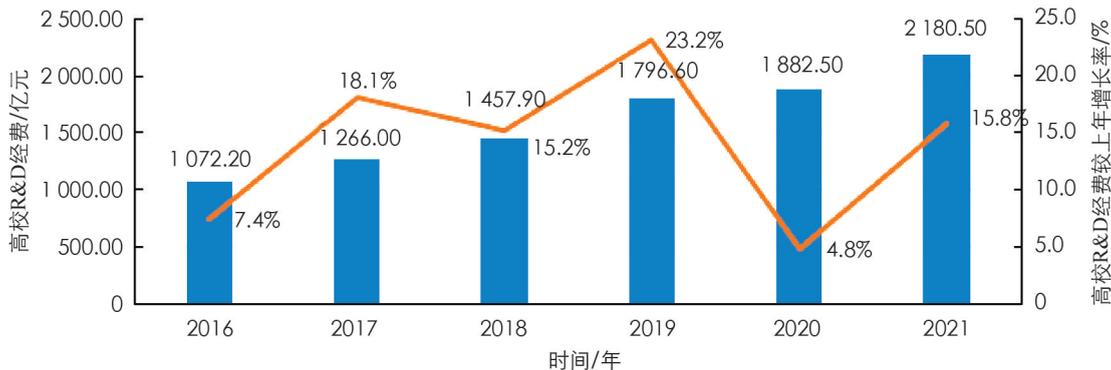
Key words: “Fangguanfu”; university and college; research funding; auditing

① 收稿日期: 2023-01-31

基金项目: 重庆市社会科学规划项目(2022PY79)。

作者简介: 邓杨晓晓, 中级审计师, 国际注册内部审计师, 主要从事高校内部审计研究。

自党的十八大以来,创新被摆在了国家发展全局的核心位置,实施创新驱动发展、科技自立自强、建设科技强国是新时代党和国家发展的重要战略和根本目标.高校作为基础性研究的主力军和重要阵地之一,对加强国家创新体系建设、推动高质量科技创新成果起着十分重要的作用.近年来,国家对高校科研经费的投入一直保持着较快的增长.根据国家统计局公开数据,2016年至2021年,我国高等学校研究与试验发展(高校R&D)经费投入年均增长率超过了15%,2021年高校R&D经费投入2180.5亿元人民币,较2016年1072.2亿元翻了一番(图1)^[1-6].



资料来源于国家统计局2016年至2021年“全国科技经费投入统计公报”

图1 2016—2021年我国高校R&D经费

面对日益增长的科研经费投入,如何提高科研经费的使用效益,在规范科研经费管理的同时激发科研人员积极性,切实推动高校科学研究能力的提升,更高质量地服务国家战略需求,是高校内部审计工作的重要内容.本研究拟结合“放管服”政策背景,通过梳理高校科研经费审计的现状和工作难点,探讨高校内部审计助力高质量科学研究发展的新路径,提出高校科研经费使用和管理的新思路.

1 科研经费领域“放管服”政策

“放管服”改革是党的十八大以来,党中央、国务院为深化行政体制改革、转变政府职能作出的重大部署之一.“放管服”改革以“简政放权”“放管结合”“优化服务”为抓手,着力推动行政监管机制的优化创新,激发市场活力和发展动力^[7].简而言之,改革要求各级政府将各类不必要的权力下放,精简重复审批程序,同时加强事中事后监管,创新监管方式方法,提升监管的精准度,最终达到服务市场主体和群众的目的.

自2016年以来,国家出台了一系列科研领域的“放管服”政策,下放科研经费管理权限,改进科研项目申报、管理和使用方式,简化检查评审,从报销、采购、扩大间接费用比例等多方面激发科研人员积极性.经过几年的实践,科研领域的“放管服”政策在营造宽松良好的科研环境、激发高校科研人员积极性方面取得了一定的成效,对提升高校基础研究水平、推动技术创新能力发挥了重要作用,同时也对高校科研经费审计提出了新的要求.

2 “放管服”政策落实中的难点

“放管服”改革为高校科研人员潜心研究营造了更为良好的环境,但部分政策在实际操作中却很难落地,难以达到预期效果.

2.1 简化预算编制要求

在“放管服”政策下,预算编制要求更为粗放.以中央财政科研项目预算为例,直接费用仅需按设备费、业务费、劳务费三大类进行编制,且除大额设备费外,其他费用预算只需提供基本测算说明,不再需要明细.项目评审和预算评审合并开展,预算评审更加侧重于目标相关性、政策相符性等指标.同时,预算调剂权限也下放给了高校和科研项目负责人^[8].

此项改革提高了经费使用的灵活性,在很大程度上减轻了科研人员的负担.但如果没有与之相匹配的经济效益评价指标和有效的监控管理措施,过于宽松的预算编制要求,容易造成财政资金效益低下、资金

浪费的情况。按照大类申报预算也不利于项目管理部门评估科研经费的科学性和合理性,可能加剧科研预算管理中的预算松弛问题(文献[9]将“预算松弛”定义为“为完成某项预算任务时,有意低估收入或产能、高估成本或资源”),主要表现为编制的预算大于科研项目实际需要,以及经费执行过程中不考虑项目实际需求,尽可能用完预算^[10]。

不仅如此,简化预算编制要求在一定程度上与改革中加强科研绩效管理的要求有相矛盾之处。绩效要同时对“绩”和“效”进行评价,不仅要衡量目标是否达成,还要评价目标所对应的资金投入、产出的效益性和效果性等内容。如果太过于精简预算编制内容,就增长了预算的盲目性和随意性,很难获得一个对后续经费支持、项目调整等有用的绩效评价结果。

2.2 监督管理政策不够明确

因科研项目管理权限下放,高校承担着大部分的监管职责,但国家层面尚未出台一个详细的、有针对性的科研经费监督管理指导意见,高校对科研经费如何监管、监管到什么程度、监督检查哪些内容都是很难把握的,如何在防控风险的同时又不影响科研人员的积极性,缺乏一套行之有效的管理制度和措施。

高校作为项目承担单位,与科研人员属于利益共同体,在上位文件都未明确监督管理方式方法、重点内容的情况下,高校不会采用更为严格的方式去监管科研经费的执行情况,否则容易激起科研人员的不满,进而影响科研积极性。对于科研经费中普遍存在的问题,如虚构经济业务报销资料费、试验材料费、劳务费等表面看似合理合规,实则套取科研经费的事项,高校大多是“睁一只眼闭一只眼”。所以“放管服”政策在不明确具体监管措施的情况下,要求高校在给予科研人员更多的权力及自由度的同时,做到强化监管、严查违纪违规问题,是很难落实的。最终导致的结果必然是权力的下放未得到合理的监管,出现监管不到位,甚至缺位的情况,增加科研经费使用中违规违纪的风险。

2.3 部分措施有待完善

“放管服”改革政策从科研经费支出结构、差旅会议、仪器设备采购、服务方式等多方面扩大管理权限,改善资金管理模式,优化业务流程,给予科研人员更大的便利,但实践中一些政策是很难落实的,或者政策落实不够到位,难以产生预期效果。

比如关于建立健全科研财务助理^[8]的要求,高校受人员编制数的限制,加之对人员经费的考量,很难专门建立一批有专业背景的全职科研财务助理。目前普遍都由科研人员交由学生负责经费报销、财务决算等工作,但学生流动相对频繁,无法形成一支稳定的财务助理队伍,而且学生助理大多没有专业背景,无法在预算编制、风险规避等方面为科研人员提供帮助。有些高校开始尝试将财务部门职工分配给科研人员作为财务助理,但一位财务人员往往要对应几十位科研人员,无论是时间还是精力都非常有限,无法提供很精准的服务。

又比如改革中关于提高间接费用比例的措施,《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(国办发〔2021〕32号)中提到“500万元以下的部分,间接费用比例为不超过30%,500万元至1000万元的部分为不超过25%,1000万元以上的部分为不超过20%;对数学等纯理论基础研究项目,间接费用比例进一步提高到不超过60%。项目承担单位可将间接费用全部用于绩效支出……”^[8]。虽然提高了间接费用比例,且可以用于绩效支出,但间接费用比例太低,实际执行中对调动科研人员积极性效果并不高。其原因,一是政策未考虑学科差异及相对应的直接材料、人工费用和团队成员的智力成本,科研人员申报、研究都会耗费大量的精力,但无法从经费列支范围中得到应有的智力付出补偿;二是科研经费中提取的绩效收入会纳入薪金总额征收个人所得税,按照高校教学科研人员的工资薪金收入,科研绩效收入平均税负率大多在20%以上,这会极大加重科研人员的税负^[11]。所以科研人员普遍不愿意以绩效发放的方式使用科研经费,转而不得不违规开具票据套取科研经费。这样的结果违背了政策出台的初衷。

3 高校科研经费管理存在的问题

自科研领域“放管服”改革以来,高校和项目负责人被赋予了更多的管理权限,这也意味着高校需要承担更大的监督管理责任。但在实际工作中,权限下放后高校对科研经费的监管是存在问题的,监管机制不健全、权责划分不明确、部门间协调配合不到位等问题不容忽视,这些问题会极大影响“放管服”政策

的落实,并加剧科研经费违规违纪使用的风险。

3.1 监督管理不到位

科研经费管理中存在权力下放和责任落实不匹配,监管缺位的现状。在“放管服”政策下,许多业务如设备采购、报销审批、科研厂房改建等审批权限由原来的学院领导直接下放给科研项目负责人。审批权限的下放,虽然提高了工作效率,但却弱化了学院对科研项目或科研平台的监管,导致学院普遍无法掌握科研项目相关情况,并且传递出一种科研经费监管与学院无关的信号。而职能管理部门多是以学院、部门为单位对业务进行管理,加上“放管服”改革后管理部门对科研项目经费使用、管理和验收的政策放宽,导致科研经费成为了监管的“中空地带”。审计发现,科研项目涉及的诸如资产管理、财务报销和小型修缮等业务环节多存在监管缺位或不到位的情况。

内部审计作为监管的“最后一道防线”,也存在监督不到位的情况。一方面,面对科研经费监管环境的变化,以“查错防弊”为主的合规、合法性审计已不能对科研经费使用和监管有效地发挥作用,加上没有可供参考的“负面清单”等行之有效的监管措施,内部审计工作开展难度大且效果甚微,故而弱化了对科研经费使用的监督审查力度;另一方面,高校科研经费数额大,但内部审计资源有限,无法全面详细审查科研经费使用和管理情况,同时内部审计多以事后监督为主,对事前、事中较少进行审计干预。

不仅如此,高校的科研经费是衡量高校科研水平和综合实力的重要因素之一,从学校的角度出发,会担心严格的监管检查方式削弱科研人员的积极性,进而影响科研经费收入、学科乃至学校排名,故而职能管理部门多弱化对科研项目或经费的监管和审查。而内部审计部门,由于其自身独立性较弱的局限,也很难按照政策要求全面、系统地落实监督。

高校目前这种“重申报,轻监管”的模式,加上项目负责人对科研“放管服”政策的理解容易产生偏差,就更加剧了科研经费违规使用的风险。

3.2 职能管理部门之间协同配合不够

科研项目的管理涉及多个职能管理部门,项目申报、过程管理和结题评审等项目管理通常由科研管理部门负责,但经费的监管却涉及财务、国资、采招、基建和审计等多个管理部门。各管理部门之间沟通不够,而且有各自的利益考量,没有形成一个良好的协同机制。科研管理部门往往只关注立项申报、科研进度和结题验收等与科研项目进程相关的内容;财务部门侧重对科研经费报销中票据真实性、完整性的审查,不关注科研项目进展情况,所以对科研经费的管理仅停留在表面,不会审核经费支出是否和项目进展及内容匹配,结题审签更是走形式;国资、采招和基建等职能部门只关注涉及经费使用的业务环节,一旦设备、家具采购完成,房屋修缮或建设完毕,基本不进行后续监管。各职能部门相互配合、协同监管的弱化无形之中增加了审计监督的难度。

3.3 信息化建设不完善

科研项目从立项到验收会经历多个环节,经费使用更是会涉及多个管理部门,各个管理部门的业务又各自有一套繁琐的办事流程和独立的信息系统,彼此之间没有统一接口,基本都是独立运行,各个部门的信息数据都是孤立的。线上业务的不连贯和数据的不流通直接导致科研人员需要使用多个信息系统办理业务,数据信息也需要反复填报。不仅如此,很多信息系统并没有实现真正的全流程信息化,部分流程还需要线下办理,线上转为线下业务又要徒增很多审批环节,迫使科研人员奔波于各个管理部门,增加业务办理的时间和负担。

4 高校科研经费审计路径探讨

4.1 有重点地开展审计监督

在当前新形势下,内部审计应该改变以科研经费收支审计为主导的传统审计模式,以风险导向为原则,从内部控制审计入手优化科研项目审计方式,由事后审计为主导向事中审计转变,及时发现因管理缺陷或控制弱点而产生的风险,避免更大的损失。同时加强科研经费绩效审计,切实提升科研经费的使用效益和效率,务必把钱用在刀刃上。

4.1.1 重点开展科研经费内部控制审计

科研项目管理作为高校内部控制建设重要一环,对高效治理体系的提升有着非常重要的作用.将审计程序前置到项目申报、拨款、经费使用和管理等过程中,实现科研审计的“全覆盖”.重点关注科研制度建设、立项申报、合同管理、经费拨款、预算执行等关键业务流程的风险点及控制手段,在风险防控的同时也要保证业务流程的效率性,避免管理部门为规避责任而增加无谓的控制措施,徒增科研人员负担.同时,对科研经费使用过程中较常发生的采购业务、资产管理等进行重点测试.

4.1.2 加强科研经费绩效审计

根据绩效审计的“3E理论”,应重点关注科研经费投入的经济性、效率性和效果性^[12].经济性主要包括预算是否合理,使用资金采购的设备或物资是否充分利用,有无浪费资金的情况;效率性重点查看科研经费管理制度是否健全,科研管理措施是否有效,是否能促进科研项目又好又快地完成;效果性是指探查科研项目产生的效果,是否如期达到既定目标.通过加强绩效审计改善高校科研经费管理,促进科研项目完成的质量和经费使用的效率.

4.2 有策略地提高服务质量

高校内部审计要转变以往一心“找问题、查舞弊”的思维方式,在履行审计监督、鉴证和评价职能的同时,更多地思考解决问题的方式方法,积极参与到学校管理中来,推动高校经济活动的健康发展.

4.2.1 加强“放管服”政策宣传

内部审计人员要全面学习“放管服”政策,深入领会其精神要义,结合学校实际情况有重点、有针对性地开展科研项目审计工作.深入学院、科研人员和科研、财务等职能部门进行政策宣传,多听取各方人员的意见和建议,从审计的角度提出建议,推动学校科研工作有序、有效进行.对于职能部门,要进行风险防控提示,强调关键控制点,提高事中监督的效率和效果;对于科研人员,可以通过普及负面清单的方式,尽量减少违规行为的发生,从源头上防范舞弊风险.

4.2.2 推动部门之间的协同配合

内部审计部门通过审计、咨询服务,可以作为业务协调和沟通的桥梁,助推科研、财务、国有资产等职能部门之间的协调配合,优化组织架构和管理流程,增强信息系统间的关联性,提高整个科研项目管理全过程的工作效率.

4.2.3 利用信息化手段改进技术方法

在大数据时代下,审计人员要善于利用信息化手段助推内部审计工作高质量发展.通过信息化技术提高数据处理效率效果,强化数据的管理和应用,促使更快、更精准地揭示问题.同时,建立健全审计管理信息系统,整合审计作业和审计管理工作,真正实现一体化管理.科研人员可以通过管理系统获取最新政策信息、上传审计资料等,有效减少办理业务的时间.不仅如此,信息系统还可以整合各个部门业务活动的信息资源,助推审计提质增效.

5 对科研经费管理模式优化的思考

自“放管服”改革以来,所有国家层面出台的科研项目经费管理办法都对“项目经费的监督检查”作出了强调,务必要保证科研经费使用的合法合规及真实性.加强科研经费监管的政策本身没有错,却是“治标不治本”,审计可以帮助发现个别经费使用不规范的问题,但却无法防止此类问题的再度发生.科研经费审计中比较高频出现的问题,如虚构经济业务报销办公费、材料费和测试加工费,虚构学术会议报销大额招待费,虚构人员名单报销劳务费等,归根究底,是不科学的科研经费管理模式造成的.科研项目研究所需费用往往与项目经费不匹配,加上科研人员付出的精力和脑力在经费中得不到体现,弄虚作假、套取费用的现象才频频发生.所以针对此类问题,强化监管不是最有效的方式,不仅不能控制问题的发生,反而增加了审计执行的难度和风险,也不利于提高科研经费的使用效率.问题的关键是要找到与科研人员实际需求相适应的经费使用方式,既要保证科研人员基本的研究费用,也能使他们有获得感和积极性,从思想意识上防控舞弊的产生.

首先要改变科研经费使用的限制条件,取消对科研经费中直接费用和间接费用的比例限制,或者提高

两者开支比例的灵活度,科研人员可以根据学科、研究内容等差异自由调配支出比例,使经费使用方式与实际需求更加贴合。其次,科研人员的付出应该在经费中有所体现,可以在预算时就明确用于绩效支出的比例,直接补偿科研人员智力及精力上的付出。最后,要灵活调整财务报销、采购等管理政策,高校目前的管理比较严格,政策执行过于死板,特别是财务报销,政策执行不根据实际情况灵活变通,繁琐、复杂的流程给科研人员带来了很大不便。

单单调整科研经费使用过程中的管理模式是不足的,还需要搭配辅助措施共同施行。一是从税收政策上对科研经费绩效收入有所倾斜,如果将科研经费中提取的用于补偿科研人员智力付出的绩效收入纳入薪金总额征收个人所得税,对于科研人员来说又是一笔负担,不仅不能激发科研人员的积极性和满意度,反而会促使他们通过违规报销的方式提取经费。科研经费中提取的绩效收入是否可以与工资薪金分开计税,采用免征个人所得税或以较低税率征收的优惠政策。二是强化科研项目的预算审批及绩效管理,两者的协同作用才能共同保证科研经费使用的有效性和目标的达成度。科研经费是为了更好地服务于科学研究,它是手段,但不是目的,绩效目标是否达成才是科研项目设立的初衷。主管部门可以通过强化科研项目绩效评价的方式,以成果为导向,以经费为助力,激励科研人员出成果、求创新。甚至可以考虑负面激励方式,对未达到预期目标的项目是否退回部分科研经费。同时,加强科研预算的审批,科研经费是否与研究项目的发展力、创新性相匹配,是否符合成本效益原则,从源头上筛除研究意义不大、实用性不强的项目方案,切实提高科研经费的使用效益。当科研预算更合理,绩效目标达成度更高,经费使用的过程便不再是监管重点,可以采用“负面清单”等方式,除明令禁止的行为,其他“能放则放”,给予科研人员充分的自主权。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 2021 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202208/t20220831_1887783.html, 2022-08-31/2022-12-15.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 2020 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/tjgb2020/202109/t20210922_1822385.html, 2021-09-22/2022-12-15.
- [3] 中华人民共和国国家统计局. 2019 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202008/t20200831_1786722.html, 2020-08-27/2022-12-15.
- [4] 中华人民共和国国家统计局. 2018 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/201908/t20190830_1768093.html, 2019-08-30/2022-12-15.
- [5] 中华人民共和国国家统计局. 2017 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/201810/t20181009_1767605.html, 2018-10-09/2022-12-15.
- [6] 中华人民共和国国家统计局. 2016 年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/201710/t20171012_1768470.html, 2017-10-10/2022-12-15.
- [7] 马怀德. 深刻认识“放管服”改革的重大意义 加快构建现代政府治理体系 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/22/content_5702273.htm, 2022-07-22/2022-12-30.
- [8] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见 [J]. 安装, 2021(9): 1-3.
- [9] DUNK A S, NOURI H. Antecedents of budgetary slack: A literature review and synthesis [J]. Journal of Accounting Literature, 1998(17): 72-96.
- [10] 张岚. 财政投入科研经费管理中的预算松弛及其控制策略 [J]. 财会月刊, 2015(17): 84-88.
- [11] 周福志. 强化科研人员个税优惠政策 [EB/OL]. <http://www.93.gov.cn/m/site/content.do?id=753193>, 2021-03-03/2023-1-10.
- [12] 冯晓双. 高校绩效审计评价体系研究——基于“3E”理论和平衡计分卡 [J]. 财会学习, 2017(23): 142-143.