

周 华. 科研院所科研项目资金内部控制存在的问题及对策探讨[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(22): 382–384.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.22.087

# 科研院所科研项目资金内部控制存在的问题及对策探讨

周 华

(江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

**摘要:**随着国家科技管理领域“放管服”改革的不断深化, 如何建立和完善符合科研项目资金管理特点的内部控制体系, 促进科研项目资金的安全、规范、有效使用, 已成为科研院所迫切需要解决的问题。从内部控制视角, 深入剖析了科研院所科研项目资金管理使用中存在的主要问题, 并从优化内部控制环境、健全风险评估机制、强化资金使用管控、完善内控信息系统、加强审计与监督等方面提出了完善科研项目资金内部控制的对策和建议。

**关键词:** 科研院所; 科研项目资金; 内部控制; 问题分析; 对策

**中图分类号:** G311      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2018)22-0382-03

为深入实施创新驱动发展战略, 进一步推进简政放权、放管结合、优化服务, 改革和创新科研项目资金使用和管理方式, 2016 年 7 月 31 日中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50 号) 提出了改进和加强科研项目资金管理的一系列政策措施, 要求坚持“放管服”结合, 在赋予高校、科研院所更大自主权的同时, 强调高校和科研院所要强化法人责任, 完善内控机制, 加强自我约束和自我规范, 确保下放权限真正接得住、管得好。2018 年 7 月 18 日, 为了贯彻落实党中央、国务院关于推进科技领域“放管服”改革的要求, 国务院又发布了《国务院关于优化科研管理 提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25 号), 要求建立完善以信任为前提的科研管理机制, 按照能放尽放的要求赋予科研人员更大的人财物自主支配权, 同时明确完善分级责任担当机制, 强化高校、科研院所和科研人员的主体责任, 要求高校和科研院所要根据国家科技体制改革要求, 制定完善本单位科研、人事、财务、成果转化、科研诚信等具体管理办法, 强化科研人员主体地位, 强化责任和诚信意识。总之坚持放管服结合绝不是只放不管, 而是要在放出活力、放出绩效的同时守住管理和服务底线, 因此对于科研院所而言, 亟需建立和完善符合科技体制改革要求的科研项目资金内部控制体系, 推

动科研项目资金的安全、规范、有效使用, 从而为科技事业的健康发展保驾护航。

## 1 科研院所科研项目资金内部控制存在的问题

### 1.1 内部控制环境仍需完善

1.1.1 内控意识薄弱 科研院所普遍存在着对科研项目资金内部控制认识不清、重视不足、推进不力的情况, “重事业发展, 轻规范管理”的传统思想根深蒂固, 科研项目资金由科研人员自由支配的错误观念依然存在, 科研项目资金公共属性的理念尚未真正树立, 科研项目资金管理责任主体自我约束、自我规范的意识还有待加强。

1.1.2 制度建设滞后 目前, 国家层面科研项目资金管理新政频出, 但不少科研院所制度建设步伐相对缓慢, 内控机制还不够严密, 未能及时根据政策变化修订完善本单位的管理办法, 或是直接套用国家统一政策规定, 未能结合单位实际细化制定本单位的实施细则, 致使内部管理制度与外部政策要求不衔接、与实际管理需求不契合, 由此延缓了改革落地的进程, 影响了制度执行的效果。

1.1.3 分类管理缺失 科研院所科研项目资金的来源渠道较为多元, 不同类别、不同时期项目在具体管理规定也各有不同, 科研项目资金来源的多样性带来了管理的复杂性, 但目前, 科研院所普遍未对科研项目资金实施有效的分类管理, 仅是将科研项目资金简单划分为纵向经费和横向经费, 科研项目资金分类管理的精细化程度不高, 使得管理人员、财务人员、科研人员难以全面、准确把握各个项目的具体要求, 实际

收稿日期: 2018-08-25

作者简介: 周 华(1972—), 女, 江苏沐阳人, 高级会计师, 主要从事事业单位财务管理研究。E-mail: 290384818@qq.com。

acceptance model: four longitudinal field studies[J]. Management Science, 2000, 46(2): 186–204.

[13] Bente G, Baptist O, Leuschner H. To buy or not to buy: influence of seller photos and reputation on buyer trust and purchase behavior[J]. International Journal of Human-Computer Studies, 2012, 70(1): 1–13.

[14] Kim D J, Ferrin D L, Rao H R. A trust-based consumer decision-making model in electronic commerce: the role of trust, perceived risk, and their antecedents[J]. Decision Support Systems, 2008, 44(2): 544–564.

[15] Hong I B, Cho H. The impact of consumer trust on attitudinal loyalty and purchase intentions in B2C e-marketplaces: intermediary trust vs. seller trust[J]. International Journal of Information Management, 2011, 31(5): 469–479.

[16] Jarvenpaa S L, Todd P A. Consumer reactions to electronic shopping on the world wide web[J]. International Journal of Electronic Commerce, 1996, 1(2): 59–88.

[17] Forsythe S M, Shi B. Consumer patronage and risk perceptions in internet shopping[J]. Journal of Business Research, 2003, 56(11): 867–875.

执行当中存在诸多的盲点,既影响了经费的管理效率,也加大了经费使用与具体项目管理规定不符的风险。

## 1.2 风险评估机制尚不健全

科研院所普遍缺乏风险管理的理念,对于科研项目资金管理当中存在的风险没有建立有效的风险预警与风险管理机制,更没有形成一套科学有效的内部控制风险评价体系,无法有效防范和控制科研项目资金风险。

## 1.3 内部控制活动不够严格

1.3.1 预算编制不够科学合理 科研项目申报时的项目经费使用预算一般由科研人员负责编制,专业财务力量的参与程度不高。近年来科研经费管理制度不断变革,科研人员受到专业等多方面的限制,普遍缺乏相关的财务知识,对于预算政策了解也不够充分、理解不透彻、把握不准确,预算编制过程又缺乏有效指导和严格审查,预算编制方法不科学、审核不到位,导致项目预算编制粗糙、不符合科研工作实际、盲目承诺配套资金等问题突出,预算的不精准、不科学、不合理,直接影响预算控制作用的发挥,造成了预算执行的困难和偏差,最终影响科研项目进度、成果及成效<sup>[2]</sup>。

1.3.2 预算执行不严 一是预算控制弱化。科研院所虽然普遍实施了预算控制,但由于预算调整过于随意频繁、预算调整审核不严,预算的约束性和严肃性难以得到保证,此外科研项目经费预算执行进度偏慢等问题仍然突出,尚未引起科研院所管理部门及科研人员的足够重视。二是经费支出控制弱化。科研项目经费支出控制还主要停留在事后的财务审核层面,事前及事中管控不足。财务审核处于支出管理的末端,财务人员仅掌握项目的预算金额,而对于项目具体的管理规定、合同内容则缺乏了解,因此,支出审核往往侧重于支出标准、支出手续、支出单据等的合规性审核,对于支出的合理性、真实性缺乏判断依据,导致项目支出可能存在与项目管理规定不符、与项目合同内容不符、与经济活动实质不符等问题,使得以编造虚假合同、虚构人员名单、虚开发票等方式违规外拨经费、虚报冒领支出、套取项目资金的风险难以有效防范。三是资金支付结算控制弱化。劳务费、专家咨询费、差旅费等支付给个人的款项使用现金方式结算或未支付给实际收款人的情况还在一定程度上存在,公务卡制度执行不够严格,项目资金结算方式不够规范,使得资金支出存在违规隐患。四是物资、服务购置控制弱化。科研项目采购计划审核审批不够严格,导致资产尤其是设备等固定资产低水平重复购置、实际采购内容与项目预算不一致等问题突出;采购活动开展不够规范,尤其是大宗试剂、耗材采购、社会服务等支出存在化整为零规避公开招标等风险。五是项目资产管理控制弱化,资产“重购建、轻管理”。项目购置试剂耗材等材料、易耗品进出库无专人负责、管理不够规范,项目购置或形成的设备、建筑物、构筑物等固定资产后续管理不到位,项目购置或形成的专利技术、知识产权等无形资产管理不到位,异地实施的项目资产往往因管理不便存在疏漏,资源共享平台未全面建立,项目结题时往往忽略资产交接,以上种种导致项目资产利用效率不高,且存在很大的流失风险。

1.3.3 决算管理不力 一是经费决算的规范性不足。项目结题验收前突击花钱、突击报销的现象较为普遍,预算调整、支出调账的问题较为突出,以表代账应付财务审计和检查的

情况未能全面杜绝,使得项目决算难以真实反映项目的实际执行情况。二是经费结余资金管理的有效性不强。结余资金管理的长效机制尚不完善,科研管理部门项目结题与财务部门经费结账相脱节,导致项目结题不结账、已结题项目长期挂账的情况依然在一定程度上存在,造成存量资金闲置沉淀,结余经费得不到有效利用,影响了项目资金的整体使用效率。

1.3.4 信息沟通效率有待提升 一是信息沟通机制不健全。科研院所的项目组、科研管理部门、财务部门、资产管理部门、审计部门等相关部门之间各自为政、条块分割的情况较为严重;科研经费管理信息化建设也相对滞后,项目管理系统、财务管理系统等分属不同平台,各信息系统间相互割裂、兼容性差,管理支撑能力不强,信息孤岛现象普遍存在。部门之间沟通协调渠道不畅、信息共享程度不高,使得项目管理与经费管理相互脱节,直接影响了科研经费管理控制的效率与效果。二是信息公开制度不完善。科研经费信息公开的制度尚未有效形成,一般仅是对项目立项及项目研究成果等情况进行公开,信息公开的范围偏窄、内容偏少、力度偏低、质量不高,难以有效发挥信息公开对科研经费的监督控制作用。三是内部控制信息化手段尚需完善。科研院所内控体系建设对信息化提出了更高的要求,而大多科研院所的信息化建设尚不能满足科研项目资金内控管理要求,完善的内控管理信息平台亟待建立。

## 2 加强科研院所科研项目资金内部控制的对策

### 2.1 优化内部控制环境

2.1.1 健全内部管理制度 加快科研项目资金管理内控制度建设,建立健全运行制约和监督体系,坚持用制度管权管人管物管项目。根据国家对于科研项目资金管理的政策要求,进一步修订和完善科研项目资金管理办法,针对单位的科研现状进行全面梳理、分析,加强制度创新,联系科研实际修订、完善切实可行的预算编制及预算调整管理、间接费用管理、结转结余管理、信息公开、财务助理、会议费、差旅费、政府采购、资产管理、内部控制等相关内部管理制度,为推进科研项目资金规范管理、有效使用夯实制度基础。

2.1.2 加强制度执行力度 首先要加强内部控制及相关制度的政策宣传,引导科研人员转变观念,切实增强责任意识和风险意识,强化自我约束和自我规范;其次要加强科研项目资金管理业务培训力度,促进科研人员、财务人员及时掌握科研项目资金管理的各项政策法规及规范要求,从源头加强科研项目资金管理与控制;最后科研管理、财务部门、人事部门、资产管理部门、审计部门、项目依托单位等部门、单位应严格执行落实各项管理制度,各司其职、各负其责,协同配合,保障制度能够落到实处。

2.1.3 推进项目分类管理 推进科研项目资金分类管理,根据不同类别科研项目资金的管理要求,制定针对性的管理办法。加强项目管理信息库建设,借助信息化手段,强化项目的分类归集,细化项目的分类管理,提升科研项目资金管理的针对性、实效性。

2.1.4 培育科研财务助理 加强对科研财务助理的遴选和培养,逐步形成专业化的科研财务助理队伍,为科研人员在项目预算编制和调整、经费支出、财务决算和验收、项目管理等方面提供全过程专业化服务;强化科研财务助理纽带作用,促

进财务与科研工作的有效衔接、项目与经费管理的有机结合,切实推动科研项目资金规范管理、有效使用。

## 2.2 健全风险评估机制

建立健全科研项目资金风险防控机制,定期对于科研项目资金使用管理活动进行风险评估,动态识别、系统分析科研项目资金预算、支出、决算、评价、监督等各环节存在的风险,全面评估风险发生的可能性及影响程度,设定不同的风险等级,制定不同的防控措施<sup>[2]</sup>。风险防控应重点关注项目合作经费、外协经费、大额物资采购、设备采购、劳务费和专家咨询费等支付给个人的费用等经费支出业务,并随着科研工作的实际发展状况,不断更新采集风险点、调整风险应对措施,为持续加强科研项目资金的风险防控、改进科研项目资金的内控管理夯实基础。

## 2.3 强化项目资金使用管控

2.3.1 预算编制环节 一是要严格预算编制审核。设立科研项目资金预算管理委员会,负责对于重大项目预算编制、预算调整等事项进行审核,确保项目预算真正符合项目管理要求和项目实施需要,促进提升预算编制的科学性、规范性、合理性。二是要健全预算标准体系。研究建立科学、完整的科研项目资金分类支出标准,为预算编制提供指导依据,促进提升预算编制的精细化管理水平。

2.3.2 经费支出环节 一是要建立预算执行分析控制机制。将项目预算同步传输到财务管理信息系统当中,通过信息系统实施项目预算的自动控制、自动预警,实现预算执行情况的实时查询、及时反馈,推动科研项目资金的全程跟踪、全面监控,从而确保按规定额度、内容和标准执行预算,避免预算执行偏差,防范经费支出风险。二是要建立预算执行考核机制。定期对各项目预算执行情况进行考核,将预算执行情况作为预算安排、结余资金分配的重要依据,从而促进各项目切实加快预算执行进度。三是要规范预算调整审批备案。科研管理部门、财务部门等相关部门要依据各自的职责权限对项目预算调整的必要性、合理性、合规性进行全面审核,重大调整事项组织专家论证,确保预算调整程序规范、依据充分。四是要规范资金支付管理。积极深化公务卡制度改革,全面推进无现金电子支付,实现支出全程网络化可查询、可追溯、可监督,切实提高经费执行的规范性和透明度。五是要强化物资、服务采购管理。严格执行政府采购制度,建立项目预算与政府采购的结合机制,切实从预算关口严格政府采购管理,全面、准确编制政府采购计划,提高政府采购到位率,确保政府采购应采尽采。六是要加强项目资产管理。对于仪器设备、试剂耗材等采购物资,建立资产台账,指定专人负责,严格登记出入库情况;基建项目及时验收审计、办理资产结转手续;根据实际情况,加强异地资产管理;加强对科研成果的保护,及时进行专利申请、无形资产入账;项目结题验收时对项目购置或形成的资产必须进行全面清查、交接;建立仪器设备共享平台,提高资产使用效率与效益;多措并举,从而有效加强项目资产的监督、管护与使用,同时防范资产流失风险<sup>[3]</sup>。

2.3.3 结题验收环节 首次要做好项目财务清查交接工作,全面清查项目相关设备、物资、无形资产等资产并及时进行资产移交,全面清理项目债权债务,做到工完账清;其次要及时组织项目完成后的财务决算及审计工作,确保项目顺利通过

管理部门验收<sup>[4]</sup>;第三要规范项目资金结题结转流程,科研管理部门和财务部门要及时提醒科研人员办理项目结题手续,定期对已结题项目进行专项清理,避免结题项目长期挂账;最后要强化结余资金管理,完善结余资金管理办法,规范结余资金的管理方式和管理流程,并采取专项清理、专项督查等方式对结余资金进行后续监管,切实提高结余资金使用效益。

## 2.4 加强信息化建设

一是建立科研项目资金管理信息共享平台。内容覆盖项目申报、预算编制、项目立项、合同订立、经费支出、中期检查、结题验收、结余管理、绩效评价等各个环节,由此将科研管理部门、财务部门、审计部门、项目组等相关部门有机联结起来,促进部门之间的流程衔接、信息沟通、数据共享、管理协同,实现科研项目资金的全流程一体化管理,从而切实增强科研项目资金的管理效率和服务水平。二是建立科研项目资金内部信息公开制度。对项目预算申报、项目立项、中期检查、结题验收等重要信息进行内部公开,强化内部监督,提高科研项目资金管理的透明度,从而倒逼科研项目资金合法合规使用。三是完善内部控制信息化手段。以信息化技术支撑科研项目资金内控管理,科学进行顶层设计和统筹规划,建立一个包含预算、收支、资产、政府采购、合同管理等内容的内控管理平台,是科研项目资金内部控制规范要求落地的必要手段。利用信息化系统规范业务流程、设置风险预警,健全内部控制制度,加大内部控制执行力度,对建立风险防控和执行问责机制有着巨大作用。

## 2.5 加强审计与监督

按照内控制度要求,加强对科研经费预算、使用、验收等全过程的合法合规情况进行审计、监督和检查,要根据项目来源类型、经费金额等项目制定分类定期、不定期审计,对重大、重点科研项目更应全过程跟踪审计;坚持问题导向,采用座谈、抽查、听取汇报、外调等方式监督检查科研管理工作运行及科研项目资金的预算使用等情况,前移防腐关口,预防、杜绝科研腐败行为的发生,确保内控制度实施有效。

## 3 结语

全面建立健全内控制度是“放管服”时代背景下“放管结合、优化服务”要求的必要手段,是改革和创新科研经费使用和管理方式的必要举措。对科研经费管理中存在的各种问题进行全面探究、识别评估风险、构建完善的内部控制体系是科研院所管理的重要工作。内控制度的建立健全与全面实施有助于规范科研院所项目资金管理,有助于提高科研项目资金的经济效益,同时也有助于增强科研院所风险抵御能力。总之,内部控制是保障科研院所事业持续稳定发展的关键所在。

## 参考文献:

- [1] 陈俊清. 科研事业单位科研项目资金内部控制的深化思路及实施要点[J]. 行政事业资产与财务, 2016(1): 47-49.
- [2] 余 灿. 新 COSO 报告视角下高校科研项目资金内部控制系统优化问题研究[J]. 民营科技, 2016(5): 222-223.
- [3] 吴 昊, 汪国莲, 汤安明. 新形势下加强农业科研经费管理的对策[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(11): 624-625.
- [4] 骆安萍, 沈小兰. 农业科研项目经费财务管理刍议[J]. 中国农业会计, 2018(2): 10-11.