

农业科研单位科研经费报销难题的 分析和对策

高文洪, 李 锋^{*}

(中国农业科学院财务局, 北京 100081)

摘 要 科研经费管理“放管服”政策深得广大科研人员的欢迎。但是, 科研人员仍然反映存在科研经费报销难题, 这个问题一定程度上干扰了科研人员的创新活动。文章结合农业科研单位科研经费管理经验, 围绕经费报销相关各方面, 分析农业科研单位科研经费报销难题产生的原因, 思考解决难题的对策建议, 供各位专家参考和批评。

关键词 农业科研经费 报销

2016年5月和2018年5月的两次全国科技创新大会和院士大会上, 习近平总书记提出要给广大科技专家更多的经费支配权, 强调“不能让繁文缛节把科学家的手脚捆死了, 不能让无穷的报表和审批把科学家的精力耽误了”。2016年7月中共中央办公厅 国务院办公厅印发了《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)(简称50号文件), 2018年7月国务院印发了《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), 这两个文件出台了一系列科研经费管理“放管服”措施, 得到了广大科技人员的热烈欢迎。但是, 科研人员仍反映科研经费报销难。这个问题一定程度上干扰了科研人员的创新活动。文章结合农业科研单位科研经费管理经验, 围绕经费报销相关各方, 分析农业科研单位科研经费报销难题产生的原因, 思考解决难题的对策建议。

1 科研单位科研经费报销管理现状

1.1 50号文件仍需继续完善

例如, 科学家在偏远地区的科研活动的报销难题已解决, 但是部分科学家仍反映报销审批流程繁杂, 需要简化^[1]。50号文件指导高校和科研单位建立了科研财务助理制度, 为科学家配备了“科研秘书”, 辅助科学家管理经费, 减轻了科学家部分工作量^[2]。但是, 部分科学家反映科研财务助

理存在业务能力有待提升、人员缺乏稳定性等问题^[3]。

一些单位完善了科研经费管理信息系统, 为科研人员提供经费预算查询、报销申请、电子审签等功能, 解决了财务报销排队时间长、财务审核标准存在差异等问题, 一定程度上提高了经费管理和报销管理效率, 提供了科研经费支出查询功能, 促进了经费管理的内部控制流程的信息化, 也为科研活动成本分析、科研经费支出监控、转变审计检查工作方式提供了信息基础, 但是这些系统也存在对报销经办人业务熟练程度要求高、报销单据返工比例高、国库系统不兼容基层单位财务报销系统、信息系统安全风险提高等问题^[4-8]。

1.2 科研人员、管理人员和审计监督人员的考虑

围绕科研经费报销管理, 科研人员、管理人员和审计监督人员有着不同的考虑。

科研人员认为科研经费报销管理应符合科研活动规律, 简化审批流程, 提高科研人员自主权。科研人员认为, 科研经费预算需要根据科研活动调整而调整; 报销程序要求复杂, 审计检查整改提出的各项要求, 导致科研人员经费支出不方便; 科研经费支出缺乏自主权, 尤其是没有体现真实的人力资源成本需求。科学家抱怨经费报销排队等候时间长, 审批流程多^[9]。

农业科研单位科学家指出科研经费管理的行政性思想较重, 参照行政机构的管理要求对科研机构

进行管理,例如预算执行进度要求,没有考虑农业生产和农业科研的季节性;差旅费中的住宿标准,没有实际考虑各种场合的宾馆价格变化,缺少灵活性;科研人员劳动付出,在科研经费支出、绩效经费安排和绩效评价结果运用中,未得到充分认可。

据此,有研究人员提出管理建议,借鉴企业“柔性化管理”思想,在保证科研单位或科研项目实施目标前提下,赋予科研人员一定的空间,给予科研人员足够的自主权,包括经费调整、人力成本支出、材料和设备采购自主权、简化经费报销程序等^[10]。

管理人员和审计监督人员担心科研经费报销过程中存在违纪和舞弊行为,因而有必要加强监管。管理人员和审计监督人员担心科研经费报销中存在虚列支出、票据与业务活动不符、冒领劳务费和专家咨询费、虚报差旅费或交通费等违纪行为^[11]。有文章从审计角度提出高校科研经费使用的常见的舞弊行为,科研材料采购造假,出租车票报销大量连号车票,虚假差旅费,以合作名义套取经费,虚报劳务费专家咨询费,将科研经费用于私人消费等。有文章提出的审计对策包括提供更多的“说明材料”,例如:外出调查差旅费报销时补充相关的调查内容、调查结果和被调查人信息;专家咨询费报销时补充咨询会议通知、签到表、专家简介等;聘用人员劳务费报销时提供聘用人员简介、工作内容和成果等。这些要求补充说明材料的对策,进一步加大了科研经费报销的繁琐程度^[12-13]。

2 农业科研单位科研经费报销难题分析

科研经费报销难题的产生原因是多方面的,从参与者的行为角度分别分析如下,包括科研经费报销的违规者、依规者,科研经费报销管理单位,上级管理部门,以及有关审计监督机构。

2.1 违规行为的处罚力度不够

现行管理制度对违规行为的处罚力度不够,一定程度上对违规者起到了“激励”作用。这里所讲的违规者是指在科研经费报销中主动违规的人员,违规者通常存在主观故意和侥幸心理。有研究指出,当前我国科研项目经费违规使用的法律责任追究体制不健全^[14]。

在实际的管理实践中,一方面违规行为可能不被发现,另一方面被发现的违规行为也未有足够惩

罚。以国家重点研发计划项目等资金管理为例,其对待违规行为的处理方式包括,一是不得通过财务验收,待其整改后方可通过财务验收。二是采取约谈、通报批评、暂停项目拨款、终止项目执行、追回已拨资金、阶段性或永久取消项目承担者项目申报资格等措施,并将有关结果向社会公开。三是涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。实际工作中大多数被发现的违规行为,其处理结果是“整改”“退回有关经费”。在这种管理规定下,违规者只要保证自己没有达到严重的“贪污”违法程度,就认为自己的违规行为没有什么大不了,即便被发现违规也顶多是被要求“整改”。

2.2 经费报销规定比较繁琐

依规者在经费报销过程中面临各种繁琐的管理规定。科研人员反映,感觉科研经费报销的各项规定是“以小人之心度君子之腹”,各种防范财务风险的措施层层加码^[15],加重了科研经费支出管理的负担。

2.3 单位对违规行为执行不力

研究人员指出,个别高校在个别学科带头人违反规定时,学校考虑科研成果与学科建设需要,没有严格执行制度^[10]。毋庸讳言,这种对单位内部人员的违规事项的“遮丑”行为,是违规者所在单位的现实需要。现实管理活动中,为了避免因“出丑”对本单位产生各种不良影响,各单位对待一些违规事项通常都是“大事化小、小事化了”,而这种管理行为则在一定程度上进一步助长了违规者的行为。

2.4 上级管理部门的检查方式有待转变

在工作实践中,经常出现“一人生病,全家吃药”的现象。一旦某个工作人员或某个下属单位出现某项经费管理违规的行为被曝光,作为上级管理部门出于履行自身管理职责的需要,或者出于避免被批评为“无作为”的需要,通常会组织对下属单位或人员有关经费管理事项的全面“体检”,进而下达整改意见、出台补充规定。也就是在这种工作中,科研经费报销的审签人员数量和附件说明材料逐步增加,科研经费报销越来越难。

2.5 审计监督机构须调整优化

长期以来,各级各类审计监督机构组织的检查工作,基本都是“找不出问题,不罢休”。检查工作找出的问题,审计监督机构则要求对应的单位组

织整改;有的认为是单位管理制度不健全,也有的认为是单位财务部门审核不严格^[11]。

各种类型的审计检查,对科研经费报销也提出了更多的规范要求。以科研项目经费检查为例,科研项目需要经受各种中期审计、结题审计、经费抽查、专项检查、巡视等,历次的检查整改通知,都对单位财务审核和科研经费管理提出更多的“新”要求,经费报销相关的注意事项则相应逐条增加,经费报销所需的附件材料逐年增加^[16]。

有文章指出,对科研经费报销的经费审计和审核时,检查人员存在“怀疑一切业务真实性”的心理,提出发票内容的真实性、与科研活动的相关性等问题,导致科研活动报销时提供的证明材料逐次增加,例如测试化验费用报销,除了发票之外,还要求补充测试委托合同,测试单位资质、营业执照等材料;差旅费报销时,因会议主办单位安排住宿而缺少住宿费发票,报销人被要求提供无住宿费情况说明、单位审核盖章,甚至要求提供会议主办单位的证明材料^[17-18]。类似的种种“证明材料”“情况说明”,导致科研经费报销材料越来越厚、报销流程越来越复杂、报销时间越来越长。

3 解决科研经费报销难题的对策建议

根据上述分析,结合作者在农业科研单位财务管理的工作经验,思考解决科研经费报销难题,有关建议如下。

3.1 加强科研经费报销管理制度组织宣传教育

持续完善研究所科研经费报销管理制度,不能朝令夕改或随意处之。秉承法治思维,对科研人员的活动采取“法无禁止则可行”的管理原则。制度实施过程中,统一口径和尺度,不能因人而异。采取培训讲解、宣传手册等多种方式,对新入职职工、科研财务助理、科研人员等定期宣讲科研经费报销制度。

3.2 放宽对依规者的经费报销管理规定

探索建立科研经费报销管理的信用管理机制,主旨是对信用等级优秀的科研人员或科研团队,提供便捷的科研经费报销服务,可以采取的措施包括:一是对报销环节简化流程,减少审批签字,尤其是业务活动审批后,减少经费报销时的审批环

节;二是减少各类补充说明和证明材料;三是以监控和后续延伸检查,代替报销审批环节的“真实性”审核,即:并非不监督检查,而是将原来在“前台”的检查工作转变为“后台”监督检查的方式,仍然保持对违规行为的监控和发现功能;四是根据监督检查结果,评估确定或调整信用等级和信用期。

3.3 建立科研经费报销管理的公开和通报机制

公开和通报的内容可以包括:一是科研经费报销的大额支出事项,即:将经费支出行为置于公众或职工的视野内,接受监督,发现违规线索;二是信用等级管理信息,即:让信用等级优秀的科研人员或团队可以带着荣誉搞科研,让信用等级低的科研人员或团队保持自省;三是违规行为及其处理结果,即让违规者无处遁形,保持经费监管的警示效应。

3.4 对科研经费报销的违规者,严惩不贷

充分利用信息公开、信息系统监控等监督检查技术手段,发现违法违规行为,并依据《中华人民共和国刑法》和《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令2004年第427号)追究违法违规行为责任。

3.5 转变检查方式,让检查工作也接受监督

针对上级管理部门或审计监察部门各级各类检查对科研活动的干扰,建议:一是转变检查方式,改变现行的各种“全面自查”“全面交叉检查”“滚动检查”等“普查”方式,借助信息系统或财务报销系统后台数据的监控和分析,取代过去的翻阅凭证方式的现场检查,通过信息系统“后台”组织监控和检查;二是根据疑点开展延伸检查,在信息系统“后台”发现的疑点或线索,组织针对性的现场检查、质询等;三是追究违规者的责任,即减轻违规者所在单位的责任,重在处罚违规者的违规行为,避免因追究违规者所在单位的管理责任时产生的“一人生病、全家吃药”的现象;四是公开监督检查工作内容和结果,改变过去“查不出问题,就没有工作成绩”的理念,不要求检查组必须查出问题,通过检查工作报告体现检查组的工作成绩,同时,公开监督检查工作报告,让监督者的工作也接受职工或公众的监督。

参考文献

- [1] 翟小英, 张小玲, 马淑红. 高校设立科研财务助理岗位探讨. 商业会计, 2018 (12): 96-97.
- [2] 王鑫. 高校财务报销工作困局及出路. 知识经济, 2017 (3): 51, 53.
- [3] 蒋兰杰, 李鸣. “放管服”环境下高校财务报销现状研究. 教育现代化, 2018 (12): 173-174.
- [4] 王丽. 医院科研经费管理系统的发展及其应用分析——以 H 省某三甲医院为例. 中国总会计师, 2017 (2): 129-131.
- [5] 郝倩. 高等院校网上自助报销模式优势及现存问题分析. 西部财会, 2017 (4): 31-34.
- [6] 施伟. 高校科研经费管理流程再造问题研究. 经贸实践, 2017 (6): 178-179.
- [7] 盛中民. 高校财务报销网上审批模式的开发和应用——以常熟理工学院为例. 常熟理工学院学报, 2018 (1): 60-63, 97.
- [8] 杨训亚. 基于高校网络报销的探索. 现代经济信息, 2018 (3): 266.
- [9] 许芸. 新常态下高校科研经费报销相关问题思考. 中国国际财经, 2018 (1): 146-147.
- [10] 赵立雨, 徐艳, 张琼, 等. 我国财政性科研经费柔性化管理研究. 科技进步与对策, 2016 (22): 1-6.
- [11] 刘树奎. 医院科研经费财务报销中的问题. 合作经济与科技, 2018 (11): 144-145.
- [12] 李小玲. 高校科研经费使用的舞弊行为及审计对策分析. 当代会计, 2017 (1): 46-48.
- [13] 耿柏洋, 郭金明. 科研经费滥用的主要形式、成因及防范. 中国高校科技, 2018 (5): 33-34.
- [14] 汪虹希. 科研创新与科研经费管理体制关系研究——以广东省高校、科研机构社科科研经费管理为例. 南方论刊, 2017 (3): 53-57.
- [15] 陈钰怡. 高等学校财务报销监管模式实践探讨. 现代经济信息, 2018 (10): 177-178.
- [16] 张小玲, 潘亚俐. 高校科研经费“报销难”问题论析. 管理观察, 2017 (6): 161-163.
- [17] 许志强. 高校科研经费报销存在的问题及解决途径. 中国市场, 2018 (5): 200-201.
- [18] 张皓. “放管服”下高校科研经费报销管理办法研究——以 M 医学高校为例. 纳税, 2018 (19): 115-117.

ANALYSIS AND COUNTERMEASURES OF REIMBURSEMENT PROBLEMS OF SCIENTIFIC RESEARCH FUNDS IN AGRICULTURAL RESEARCH INSTITUTIONS

Gao Wenhong, Li Feng^{*}

(Chinese Academy of Agricultural Sciences, Bureau of Finance, Beijing, 100081, China)

Abstract Scientific research funds management policy of "decentralization, management and service" has been well received by researchers. However, researchers still report the problem of reimbursement of scientific research funds, which interferes with their innovative activities to a certain extent. Based on the management experience of scientific research funds of agricultural scientific research institutions, this paper analyzes the causes of the difficulties in the reimbursement of scientific research funds of agricultural scientific research institutions, and thinks about the countermeasures and suggestions to solve the problems, so as to provide reference and criticism for experts.

Keywords agricultural research funds; the funds for reimbursement