

农业科研单位科研经费报销管理 试点信用机制探讨

李 锋

(中国农业科学院财务局, 北京 100081)

摘 要 国家近年出台了一系列科研经费管理“放管服”政策, 解决了困扰科学家的一些经费管理问题。但是, 科研经费报销难, 仍然是近期科研经费管理调研的一个重要内容。文章结合农业科研单位科研经费管理经验, 思考在农业科研单位试行科研经费报销的信用机制, 尝试探索运用信用机制管理思路解决科研经费报销难题, 陈述了试行信用机制的管理主要内容、流程、组织机构以及有关注意事项, 供各位专家参考和批评。

关键词 农业科研 科研经费 信用管理机制

习近平总书记在全国科技创新大会和两院院士大会上的讲话, 进一步推动了科研经费管理“放管服”政策的出台。2016年和2018年中央和国务院连续出台了一系列措施, 改进科研项目资金管理, 旨在为科研人员提供更大的经费支配权, 为科学家的经费支出行为“松绑”。这些措施得到了广大科研人员的热烈欢迎, 也已经解决了此前困扰科研人员的一些难题, 例如预算编制和调剂、差旅费报销、劳务费管理、科研设备采购等。但是, 科研人员反映仍有些措施有待落地或完善^[1-2]。2018年7月国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施印发以来, 财政部、科技部、农业农村部、部属科研院所等围绕科研经费管理组织了各级各类调研和检查, 其中一个共同主题就是如何做好科研经费报销的“放管服”。

科研经费报销难题的原因是多方面的。个别科研人员存在违规的主动性, 对其惩罚不严或可能查不出问题, 这助长了这些违规者的侥幸心理。一些审计工作抱着“怀疑一切业务真实性”的心理^[3], 要求被检查者提供各种证明材料, 导致科研人员感觉没有被信任。各级各类检查审计下达的整改通知, 逐步增加了报销事项的要求^[4-5], 例如发票验真、机票验真、差旅没有住宿费的补充说明、增加内控审核签字等, 这些都加重了依规者或善意的科研人员的报销工作负担。

根据前述科研经费报销问题的分析, 作者结合在农业科研单位财务管理的工作经验, 思考解决农业科研单位科研经费报销难题的方式, 提出在农业科研单位试行科研经费报销的信用机制。关于信用机制的思路、信用管理措施、基本工作机制、公开机制、组织实施, 以及试行此项机制所需要的信息技术支持、审计检查工作方式转变, 相关思考和建议陈述如下。

1 科研经费报销管理试行信用机制的思路

试行信用机制, 旨在破解科研经费报销难题, 落实“放管服”政策。因此, 需要思考科研经费管理中需要“放”什么, 需要“管”什么; 该如何管; 准备怎么试行。结合前述的问题和分析, 思考如下。

1.1 “放手” VS “监管” 的内容

关于“放”什么、“管”什么的答案是: 释放合规的行为, 也就是放松对依规者的监管; 管住违规的行为, 也就是对违规者或潜在违规者严加管理。

1.2 “明确责任” VS “追究责任” 的结合

关于“该如何管”的答案是: “谁的支出事项, 谁负责”; “谁的违规责任, 谁负责”; 减少“一人生病, 全家吃药”现象。上级管理部门、审计监督部门以及本单位内部纪检监察人员找出的问

题,应该由该问题的责任人、责任机构承担责任,不应该简单把责任推给单位整体(例如指责其内部控制制度不完善)或单位财务部门(例如,指责审核把关不严),而应该按“有关规定”执行。简单说,就是该罚谁就罚谁、该开除谁就开除谁,不要拉着“大家伙儿”一起陪绑受罪。

1.3 先试点,后推广

这是回答“准备怎么试行”,即从常规的、发生频率高的报销事项试点做起;从财务支撑能力强的单位试点做起;从单位内部管理规范的科技创新团队试点做起。在基层研究所内部,选择团队的时候,在试点期可以将自愿申请试点与试点工作组评估确定相结合。常规的、发生频率高的报销事项包括:劳务费、专家咨询费、差旅费、出国费、会议费、材料费、测试化验加工费、租赁费等。根据试点情况,在单位内部逐步扩大试点范围。

2 提供优惠优先服务内容的信用管理机制

对信用等级为优秀的科研人员和团队,可以试行享受以下6方面的服务或权限。

2.1 减少重复签字

对于经费支出前已经履行业务活动审核签字的(例如,差旅、采购、会议等),在报销时,报销内容与前置审核事项、数量、金额完全一致时,可以不再重复签字;可以针对差异部分设置补充签字。此项服务需要单位信息系统的支持,即前置的业务活动审核系统与财务信息系统联动。

2.2 简化审批流程

试行科研经费报销由经办人、科研团队负责人签字即可。科研耗材采购管理审核更加便捷,允许在各类科研耗材采购平台、电商平台自由采购;农田实验、野外作业等费用支出审核更加便捷,允许列明支出事项和明细报销,允许无发票报销。对信用等级为优的科研人员,试行先报销后审核;试行差旅住宿费“包干”制度。探索试行特殊事项经费包干机制,例如偏远地区调查工作经费包干,包含调查交通、住宿、样品采购等。

2.3 减少“证明材料”“情况说明”

例如,取消票据验真要求(电子发票验真,机票验真);差旅费缺少住宿费,不需提供无住宿说明;一定限额内(单笔10万元以下)的测试化验加工费、租赁费、材料购置费,不需要提供委托

合同;出租车票不需要备注起止地点和事由等。

2.4 减少监察审计事项对科研活动的干扰

减少监察审计事项对信用等级优秀的科研人员或团队的科研活动的干扰。对此类科研人员的经费支出活动的监控,以信息系统后台监督为主。在上级部门组织的审计、巡视工作中,以试点单位的抽查监督结果为依据,对此类科研人员或团队的经费支出活动,一般可以免于重复检查,或根据需要开展随机补充抽查,不组织普查。

2.5 经费报销审批流程自动优先处理

通过信息系统设置,审核事项列表中,对信用等级优秀的科研人员或团队的事项自动靠前排序。例如,公务卡还款事项自动优先处理;劳务费报销、专家咨询费报销、物资采购报销优先处理。

2.6 信用等级与经费申请、年度评优等管理结合

例如,连续两个会计年度信用等级优秀的科研人员或团队,在经费申请、评优等管理工作中,享受同等条件下的优先权。

试点单位,可以根据管理需要,结合本单位工作实际,补充增加优先服务内容。

3 明确经费报销的信用机制的主要内容

信用机制的主要内容包括4个部分:执行信用报销,报销事项抽查,抽查发现违规的处罚,抽查结果调整信用等级和信用期。

3.1 信用报销

即确定信用等级、信用期限,执行信用报销。信用等级,可以划分为3个等级:优秀,一般,需特别关注和审核。

信用等级的确定,应充分考虑科研人员及其所属科研团队的历史上科研经费管理状况、科研财务助理业务水平、科研业务活动管理水平、科技成果绩效考评结果等情况。

信用等级一般每年核定1次,信用期限可以为1年或少于1年,信用期限到期前组织重新核定。

根据确定的信用等级和信用期限,为信用等级为优秀的科研人员或团队提供前述优惠服务。

3.2 事后抽查

这是在信用机制中体现“制度的笼子”的关键内容,旨在转变审计工作方式,对经费支出活动进行监督、维持警示和压力。

一是组织方式,包括随机抽查、定量抽查、定

期抽查、后台监控。其中,随机抽查,指随机选择抽查对象和报销业务、时间区间;定量抽查,指抽查达到报销单据数量的一定比例,例如30%;定期抽查,指定期批量抽查,例如,每年3月、9月;后台监控,指通过信息系统后台持续检查,根据信息系统数据,在后台随时监控检查。

二是抽查的方法:以财务信息系统监管为主,以现场查证为辅。具体实施时,注意避免对信用等级优秀科研人员的科研活动的干扰。对科研活动经费报销业务真实性等存在疑问时,执行“谁质疑,谁组织检查;不干扰科研活动”的原则,例如审计或检查机构如果提出质疑,则由审计或检查机构在不干扰科研活动的前提下组织延伸检查;一般联系科研财务助理配合检查,如需联系科研团队负责人配合检查,则应先征得本单位纪检监察机构负责人同意。纪检监察机构既是监督者,也是信用等级优秀的科研人员或团队面临外部检查时的保护者。

3.3 违规处罚

这是信用机制中的关键环节,是置于违规者头上的利剑。根据定期抽查、随机抽查等发现违规行为,将违规事项分2类,一是恶意违规;二是无意违规或非故意违规。主要依据《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令2004年第427号)追究违法违规责任。

对于恶意违规,涉及刑事、民事责任,交有关部门或监察、纪检部门处理。其他恶意违规情况,可以采取的内部处罚措施包括:一定期限内取消信用报销服务;加重处罚,加倍返还资金;一定期限内取消基本科研业务费、创新工程经费、修缮购置专项等资金支持;一定期限内禁止申报和参与申报、参与执行新的基金项目、国家科技计划项目,等。

对于非故意违规行为,则纠正错误,公开或通报,可以采取的措施是一定期限内取消信用报销服务,例如:1个月,3个月,6个月,1年,从做出处罚决定次日起实施。

务必要对违规事项和处理结果予以通报,让违规者的行为曝光于公众眼前,接受公众的谴责。

3.4 调整信用等级、信用期

根据抽查结果和违规处罚情况,调整信用等级、信用期,使得信用机制形成闭环运转的关键环节。

对于抽查未发现违规行为的科研人员或团队,其信用等级维持“优秀”。

对于恶意违规行为的科研人员或团队,信用等级降为“需特别关注和审核”。

对于非故意违规的科研人员和所在团队,视情节严重程度,其信用等级降为“一般”或“需特别关注和审核”。

试行信用机制的理想目标,即在预期理想的运转状态下,体现在3个方面,一是试点科研人员或团队,只需要按照规范、规矩行事;二是试点单位,完善、开发财务信息系统后,只需确定、调整信用期;三是上级管理部门的监管、试点单位的纪检监察审计人员,只需通过研究所财务信息系统后台监控和抽查科研经费报销事项。

在试点单位经费报销信用机制的顺利实施状态下,试点单位将主要做好2件工作即可,一是信用期的认定,二是抽查监督。实施过程中出现违规事项时,增加第3项工作,即违规处罚,包括违规事项认定、处罚决定(反馈至信用期认定环节),以及可能存在的违规事项决议的异议复核程序。如图1所示。

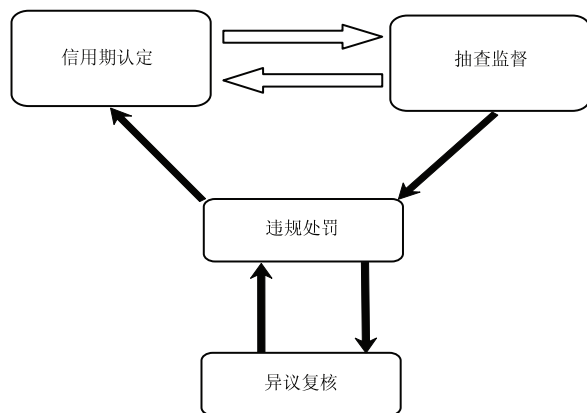


图1 科研经费报销管理试行信用机制在理想状态下的运转流程

4 信用机制实施的信息公开和通报机制

信用机制管理中的信息公开和通报机制必不可少,旨在接受群众监督,利用职工和公众的监督力量,保障信用机制的顺利实施。信息公开或通报内容涵盖信用机制实施的各个环节,包括4个方面:信用信息,主要支出事项,抽查工作内容,违规事项及其处理决定。

4.1 信用信息公开

包括信用等级公开、信用期公开。信用信息是信用审查工作组的认定结果，应予以公开并接受监督。审查工作组的认定结果，由参与工作人员填写并形成工作报告，可以在单位内部通过信息系统公开。

4.2 大额支出事项公开

可以是在单位内部公开，例如单笔 10 万元以上的经费支出活动。旨在将资金使用者的重要经济支出活动公开，接受群众的监督。此类事项，应通过信息系统自动形成报告，在单位内部公开。

4.3 监督检查工作内容和结果公开

纪检监察人员对经费支出事项的抽查工作，也应接受监督，即“监督别人的人”也应该有人监督之。一方面是确保抽查工作真实开展，另一方面是确保抽查工作及其认定结果接受监督。对某科研人员或科研团队抽查工作内容和结果，或某阶段的抽查工作内容和结果，应由抽查工作人员在信息系统填写并形成抽查工作报告，在单位内部公开。

4.4 违规事项（含复核结果）公开或通报

对于恶意违规事项和处罚结果，应予以公开和通报，即应主动向社会公开，可以利用各类监察审计平台予以公开。对非故意违规和处罚结果，可以采取内部通报方式，在研究所和院级机构内部，通过信息系统予以通报。此项工作，应由参与审查工作人员填写并形成工作报告，用于前述公开或通报。

各类公开信息，其公示期一般不短于 15 个工作日。对公示或通报内容有异议者，在规定时限内（例如，公示期内，或通报、信用等级认定、处罚决定做出后 5 个工作日内），将其意见提交“审查工作组”的日常办事机构或提交有关复核程序的责任部门。其中，对信用等级认定结果、违规处罚决定等持异议的团队，应于 5 个工作日内提出复核申请，向研究所综合（办公室）部门提出，研究所班子应于 15 个工作日内做出复核答复意见并公示 15 个工作日。

5 试行信用机制的组织管理机构 and 流程

5.1 基层科研单位的组织管理机构和管理

研究所或基层法人单位，成立所级信用等级管理和违规事项审查工作组，由研究所主管领导

（或纪委书记）、纪委委员、科研专家、财务专家、职工代表组成，工作组对研究所班子负责。

研究所主管领导（或纪委书记）负责工作组整体工作，研究所综合（办公室）部门负责日常业务，包括组织工作组人员、组织专家等召开会议、抽查、审核等，涵盖信用机制管理的信用等级认定、信用期限认定、抽查监督、违规事项定性和处罚决定等全部工作。研究所的财务部门属于与科研经费支出活动共同的被监督部门，因此不可以牵头此项事务的组织管理。

被认定违规、信用等级、信用期等结果后，科研人员或科研团队、其他职工对认定结果有异议的，可向研究所班子提出复议申请；经复议，仍有异议，可向院级工作组提出复核申请。

5.2 基层单位的上级科研院的组织管理机构和管理

下设独立法人资格研究所的科研院，成立院级信用等级管理和违规事项工作组，负责监督指导研究所信用机制实施，负责复核科研人员或科研团队异议。由科研院的主管院领导、纪检监察机构人员、科研管理机构人员、财务管理机构人员组成。

主管院领导负责院级工作组整体工作，由科研院的纪检监察机构负责日常事务，包括对有关异议复核结果的受理，及其复核结果的报告和公示，等。

6 试行信用机制需要信息系统技术支持

6.1 试点单位应完善内部信息系统的的功能

一是审批系统联动，减少重复审批。差旅费、会议费、出国费、材料费等前置审批系统，应与财务信息系统联动，为减少重复审批提供技术支持。

二是具备科研经费网络报销管理功能。试点单位应具备网络报销管理、“无现金报销”管理能力，包括报销人员分级授权审签功能，网络电子审签功能，审签意见备注信息功能（减少因审核退回原因不清晰，而产生的线下沟通需求）；自助填写报销单功能，报销事项自动申请占用金额并与经费余额自动校验功能；报销单据扫描上传功能，应具有发票扫描、收集功能；报销进度查询功能，等。

三是具备经费报销信息后台查询和监控功能。管理信息系统应具有发票信息、劳务费和专家咨询

费等信息的数据库汇总查询功能,为经费报销审核、审计监督提供技术支持。

四是具备信用等级管理与报销服务管理联动功能。包括报销业务序列对信用等级优秀的科研人员或团队优先排序功能;信用期和非信用期执行不同的报销流程,通过信息系统实现自动调整等。

科研经费报销应实现全流程的信息化,财务管理信息化工作是持续完善的过程。部分具备条件的科研单位,可以试行纸质发票和电子发票信息智能识别功能;试行银企直联;试行业务采购平台与财务信息平台对接等。

6.2 信用机制和公开机制信息化的技术支持能力

一是信用机制管理流程的信息化。包括信用等级和信用期的审核管理工作流程,违规事项审核和处罚工作流程,对信用等级为优的科研人员或团队的经费支出业务真实性检查审核和报告工作流程,含报告和复核流程,等。这些工作流程,应纳入单位办公自动化(OA)系统,包括研究所的OA系统,以及科研院的OA系统。

二是各类公开或通报事项自动生成和展示功能。前述的公开和通报机制的各事项,应通过信息系统自动生成公开信息文件,待履行网络审核后,自动在公开栏中展示。例如单笔10万元以上的大额支出事项,从财务信息系统提取数据,通过信息系统自动生成公开信息报告,经系统内部审核流程后予以公示。

7 试行信用机制工作的监察审计工作方式

7.1 方案要得到监察审计和上级管理部门认可

有研究人员认为,放宽科研经费报销管理权限,在某种程度上给予科研人员套现和乱用科研经费的机会^[6]。这种观点,一方面对潜在的风险提出警示,另一方面也说明监察审计机构等管理人员的监管压力不会放松。前述关于试行信用机制的思

考,对科研经费报销管理、经费检查和违规行为处罚等工作思路与现行工作方式有一定的差异,因此试点方案需要得到监察审计机构的认可,尤其是上级管理部门的认可以后方具备足够的实施条件;否则,可能会被指出内控机制不完善而被要求整改。基层单位可以根据实际,制定更加详细的实施方案,要能经得住监察审计等管理机构的审查,尤其是基层单位的信用机制下经费报销管理方案,应能够得到监察审计等管理机构的认可。

7.2 监察审计人员应具备信息化检查能力

信息化检查手段有助于审计监督工作的实施。审计对科研经费舞弊行为的监督,有其专业的方法,例如通过审计手段合并多次报销票据,发现发票连号、出租车票连号、采购数量极端异常、劳务费大额支出异常等疑似舞弊行为,进而采取调查谈话、延伸审计等措施,对疑似舞弊行为进一步检查^[7]。

试点单位的监察审计人员应具备应用财务信息系统开展检查工作能力,改变过去依靠翻阅原始票据和凭证进行检查的工作方法。检查人员可以运用财务信息系统数据,对课题组或科研团队的经费支出进行分析,包括支出结构、频次、单价等信息分析结果,发现疑点。检查人员也可以运用财务信息系统,通过监控发现违规或舞弊行为疑点,再组织现场检查或延伸检查。

邓小平同志曾指出:制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做事,甚至走向反面。农业科研经费报销管理相关制度也如此。上述关于农业科研单位科研经费报销试行信用机制的思考,仅作为对解决科研经费报销难题的制度探索。这是一个相对理想化的方案,实施起来需要部门协调、技术支持等。具体实施时,需要进一步讨论和细化,逐步朝着解决此难题的目标努力。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 陈安娜.审计视角下事业单位科研经费管理问题探究.财会研究,2018(1):72-74,80.
- [7] 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.

DISCUSSION ON THE CREDIT MECHANISM OF THE PILOT PROJECT FOR THE REIMBURSEMENT OF SCIENTIFIC RESEARCH FUNDS IN AGRICULTURAL RESEARCH INSTITUTIONS

Li Feng

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

Abstract In recent years, the central government has issued a series of policies on the management of scientific research funds, which have solved some problems in the management of scientific research funds. However, the difficult reimbursement of scientific research funds is still an important part of the recent scientific research funds management research. Combining with agricultural scientific research units of scientific research funds management experience, thinking in agricultural scientific research units for funding reimbursement mechanism of credit, try to explore the use of credit mechanism management ideas to solve funding reimbursement problems, stated the main content for the management of the credit mechanism, process, organization, and the matters needing attention, the experts for reference and criticism.

Keywords agricultural scientific research; scientific research funding; credit management mechanism

欢迎订阅《中国农业信息》杂志

《中国农业信息》(双月刊)由农业农村部主管,中国农学会农业信息分会、中国农业科学院农业资源与农业区划研究所共同主办,是我国目前全方位传播和刊载国内外农业信息科学领域的信息获取、处理、分析和应用服务的理论、技术、系统集成、标准规范等方面最新进展和成果,促进学术交流以及农业信息学科关键技术与产品的创新研发、集成推广和应用示范的综合性科学技术期刊。

主要刊登农业遥感、农业传感器、农业信息智能处理、精准农业/智慧农业、农业监测预警与信息服务系统、农业物联网、智能装备与控制、虚拟农业、人工智能、信息技术标准等方向学科热点领域的最新、最重要的理论研究和应用成果。主要栏目有:农业遥感、智慧农业、综合研究、农业信息技术、农业物联网、专题报道等。目前被中国知网(CNKI)、万方数据、中文科技期刊数据库、中国核心期刊(遴选)数据库等多家数据库收录。

《中国农业信息》为国内外公开发行的刊物,开本为 16 开,彩色四封,读者范围广,影响面大,全国各地邮局均有订阅。每双月 25 号出版,定价为 25.00 元/册,150 元/年。

邮局汇款

收款人:《中国农业信息》编辑部

地址:北京市海淀区中关村南大街 12 号中国农科院资源所区划楼 315

邮编:100081

银行汇款

开户行:农行北京北下关支行 行号:103100005063 账号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

电话:(010)82109628 82109632 传真:(010)82109628 82109632

Email:nyxxbjb@caas.cn 邮发代号:2-733

投稿网址:www.cjarrp.com 微信公众号:zgnyxxxb