

高校科研经费审计治理的清单制研究

杨怀伟 陈琛

(阜阳师范学院, 236037)

【摘要】科研经费审计,已成为当今社会关注热点问题,其中既有党和国家对科研工作更加重视的因素,也有人民群众对科研工作更高期待的原因,当然也离不开科研经费使用乱象频出的倒逼“功劳”,加强科研经费审计迫切必要,本文从审计角度,讨论加强科研经费审计的必要性,分析科研经费管理存在问题,结合清单革命,提出建设“权力清单”、“责任清单”、“负面清单”,借助三项“清单”规范科研经费管理,提高科研经费效益,推动科研工作提质增效。

【关键词】新常态;内部审计;负面清单

一、加强高校科研经费审计必要性

1、科研经费管理的现实需要。十八大以来,我国进入“速度换挡、结构转型、动力变向”的经济新常态,新常态背景下,党和国家更加重视科技创新工作,提出“深化科技体制改革,推动科技和经济紧密结合,加快建设国家创新体系”构想,把科技创新工作摆在国家发展全局的核心位置,从创新驱动战略高度对科研工作提出新要求,投入更多资金支持科研创新,据全国科技经费投入统计公报显示:2013年全国R&D经费11846.6亿元,比上年增加1548.2亿元,增长15%,经费投入强度为2.08%。而据教育部《2013年高等学校科技统计资料汇编》反映,全国高校科研经费超过10亿元29所,超30亿元的大学3所,其中清华大学以39.31亿元的科研经费排名第一,浙江大学和上海交通大学紧跟其后,分别是36.07亿元和31.09亿元。面对如此巨大的科研投入,如何管好用好科研资金,提高使用效益,加强和实施科研经费审计成为现实需要。

2、履行内审职能的内在要求。内部审计是高校治理体系的重要组成部分,其基本职能是监督和服务,其中监督是手段,服务是目的,针对科研经费使用,既要发挥内部审计“体检医生”的角色功能,健全科研内控制度,注意科研风险防范,又要发挥其“经济警察”角色功能,实施科研经费审计监督,揭示科研问题,规范科研资金使用,确保科研资金使用安全有效,通过监督高校科研业务活动运行,推动高校科研事业健康持续发展。

二、当前科研经费管理问题分析

当前科研经费使用主要存在“假”、“超”、“滥”、“慢”等方面问题，所谓“假”的问题是指使用假发票、编制假业务，甚至注册虚假公司，将科研经费外拨至特定利益账户骗取科研资金。“超”是指超标准报销科研经费，如超标准报销招待费、超标准报销会议费、超标准报销差旅费，“滥”是指滥报乱报科研经费，“科研经费不科研”，把科研经费视同个人“小金库”、“提款机”，报销个人生活费用，甚至使用科研经费吃喝玩乐无所不为。“慢”是指个别科研项目资金数额较大，或项目负责人主持科研项目较多，科研项目结题不结账，导致科研资金长期趴在账上打呼噜，不能及时结转。科研经费使用四个方面问题反映出科研经费使用不规范、不相关、不真实的实际，其主要原因还在于科研制度不健全、经费认识有误区、科研管理行政化、资金分配不科学。

1、制度不健全、责任模糊。高校科研经费的管理和使用是一个系统工程，就其高校内部治理机制而言，涉及项目负责人所在教学科研单位、科研管理、财务管理、资产管理部门、审计管理、纪检监察等多个部门，就其外部管理而言，有政府财政部门、科技部门、教育部门等，不同科研资金有不同的管理要求，由于科研资金管理涉及单位众多，流程复杂，科研经费的管理和监督大多散见于各部门相关文件表述中，容易出现“文件打架”和“碎片化”现象，甚至出现“管理真空”，导致部门之间权力交叉、责任模糊，不利于部门之间协调和沟通，不利于对关键风险点防控，一旦出现问题，互相推卸责任，整改无法落实。

2、认识有误区，支配随意。科研经费作为教育经费的重要组成部分，不论是纵向经费还是横向经费，都是学校收入的组成部分，其使用和管理应该纳入学校财务统一管理，但在不少高校内部，还存在科研经费是科研人员的经费误区：即科研经费是科研人员努力争取的资金，为学校增光添彩，拿到大项目的科研人员被视为学校“大熊猫”，学校不但不能为难他们，还要创造宽松的环境鼓励其完成科研任务，正是在“适当放宽、积极支持”的自我安慰中，放松了对科研经费的监督和管理，这种思想不仅体现在管理部门和领导身上，还深植于在科研项目负责人惯性思维里，不少科研项目负责人认为科研经费是自己争取的，完成科研任务需要花费自己大量的精力和时间，科研经费就是对自己科研劳动付出的补偿，既然使用权归属自己，就应该由自己自由支配。

3、学术行政化，权力任性。科学研究是创造性工作，只有在学术自由和学术民主的环境里才能顺利实现，综观高校科研现状，行政主导型管理体制导致科研经费资源分配行政化，“官大学问大，权大经费多”，科技资源的配置过程中，行政权力强于学术权力。科研项目立项、经费分配和结题鉴定等环节都成为了行政权力的“衍生物”，学术沦为权力的附庸，科学研究活动浮躁，科研人员不是通过专心科研，而是通

过寻租方式获得科研项目，寻租成本最终还得通过违规报销科研经费等方式转嫁到科研项目中。

4、分配不科学，漠视人智。 由于科研人员大都在高校和科研院所任职，其收入来自于事业单位体制下的管控型工资体系，主要包括基础岗位工资、薪级工资、绩效工资等，由于薪酬待遇和职称职务挂钩，职称职务受指标等因素影响，科研人员收入增长较为缓慢，长期低工资难以满足其作为高知分子待遇诉求。和国外对科研经费管理不同的是，我们国家科研经费使用对于人员经费的限制较为严格，如对科研人员身份限制和支出比例限制，付出的大量脑力智力劳动得不到体现和认可，只能通过费用报销手段获得补偿，造成科研经费违规支出。

三、建设清单，加强科研经费审计

清单革命是阿图·葛文德（Atul·Gawande）在医疗、行政、保险等行业掀起的变革。其基本原则是权利下放，简单至上，以人为本，持续改善。成为当前深化改革、简政放权、激发活力的突破口，是依法治审、完善高校内部治理的有力举措，加强科研经费审计，就是要在权力下放、简政放权的基础上，尊重人才，尊重知识，尊重创新、尊重劳动，推进科研权力审计清单、科研审计责任清单、科研审计负面清单建设，不断规范使用科研经费、推动科研事业健康发展。

1、建立科研权力清单，用权要规范。 建设权力清单旨在推进科研管理职能转变，加强高校治理体系和治理能力现代化建设。在权力清单推行过程中，坚持职权法定、权责一致、简政放权、公开透明原则。通过理顺职责关系，厘清行政权力，加大简政放权，建立完善权力清单制度，做到“清单以外无权力”，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，实现科研管理职能向管控型向服务性转变。规范科研管理行为，应坚持法无授权不可为，有权不任性。高校科研处、财务处、审计处、国资处、纪监办都要结合职责，对照法律法规、制定权力目录，编制权力清单，公布权力清单，强化科研管理主体依法行政的硬约束，增强科研人员辨别良法的意识和遵法的自觉性，减少科研过程中的寻租行为的发生。权力清单和实施依据如表 1：

表 1： 高校科研经费管理部门权力清单

部门名称	权力目录	实施依据
项目单位（项目负责人）	1、科研经费合法使用权 2、科研经费使用监督权	教育部关于《进一步规范高校科研行为的意见》（教监[2012]6 号）

科研部门	1、校内科研制度拟定权 2、校内科研项目评审组织权 3、校内科研项目过程管理权	1、国务院《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号）。 2、教育部《关于进一步加强高校科研项目管理的意见》（教技〔2012〕14号）。 3、《高等学校章程》。
财务部门	1、校内财务制度拟定权 2、校内科研经费管理权 3、校内科研经费监督权 4、校内科研经费暂停拨付权	1、《中华人民共和国预算法》。 2、《中华人民共和国高等教育法》。 2、《高等学校财务管理制度》。 4、教育部、财政部《关于加强中央部门高校科研经费管理的意见》（教财〔2012〕7号） 5、《高等学校章程》。
国资部门	1、校内资产管理制度拟定权 2、校内政府采购组织权； 3、校内国有资产监督管理权；	1、政府采购法。 2、事业单位国有资产管理暂行办法（财政部36令）。 3、政府采购货物和服务招标投标管理办法（财政部36令）。 4、《高等学校章程》。
审计部门	1、校内审计制度拟定权 2、校内科研经费审计监督权； 3、校内科研经费暂停拨付建议权	1、国务院关于加强审计工作的意见（国发〔2014〕48号）。 2、教育系统内部审计工作规定（教育部17号令）。 3《高等学校章程》。
纪监部门	1、校内科研项目监督问责权 2、科研经费使用违纪处分权	1、《中国共产党章程》。 2、《中国共产党党内监督条例》。 3、《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》。

当然，制定科研权力清单涉及如何实现依法治校，推进高校治理能力现代化的深层次治理问题，晒出“科研权力清单”只是规范科研管理权力运行的基础，实现对科研经费有效治理，还需要对权力规范运行及其程序、环节、过程、责任乃至监督、制约等进行进一步设计，督促各个部门拿出权力清单，明确权力运行图，严格按照授予权力行事，也是审计作为高校内部监督体系组成部分的应有职责。

2、建立科研责任清单，履职须尽责。如果说“权力清单”是防止科研管理部门的“乱作为”，那么“责任清单”则是明确科研管理主体“必作为”内容。以科研“权力清单”推进行政权力公开透明运行，是保证权力正确有效行使前提，权力用来做什么、做得怎么样，还要靠科研审计“责任清单”来保证“权力运行”。公布科研审计责任清单，明确各部门职责，防止部门扯皮推诿。科研审计，就要审计各部门内部制度是否健全，法定责任是否得到严格执行和落实，在各单位权力清单基础上，梳理细化部门责任清单，明确关键风险控制点，制定相应防控措施，形成项目负责人、项目单位、科研部门、财务部门、国资部门、审计部门、纪检监察部门等“七位一体”内部监督治理体系，具体如表 2：

表 2： 高校科研经费内部管理部门责任清单

部门名称	部门职责	履职关键风险点与防控措施
项目单位（项目负责人）	1、完成项目申报、实施、项目结题工作； 2、会同项目负责人按照科研任务书或科研委托合同，编制预算并按照规定使用科研经费； 3、项目单位和负责人接受科研经费检查审计，对科研经费使用的真实性、合法性负责； 4、配合科研、财务部门对项目经费使用情况进行监督，及时做好科研项目结题结账工作；	关键风险点：项目研究实施 防控措施：加强科研人员诚信教育，签订科研诚信承诺书，规范科研项目结题管理，加大造假问责力度，防止学术造假加。
		关键风险点：科研经费使用 防控措施：科学真实编制科研经费预算，严格按照科研经费办法和科研合同开支经费，配合审计部门，提交审计所需科研项目材料，发现问题及时整改落实。
科研部门	1、贯彻执行国家科研管理政策规定； 2、编制单位科研规划； 3、制定本单位科研管理制度； 4、组织各级各类科研项目立项申报、期中检查、期末验收； 5 负责各类科研成果推广、交流、应用； 6 负责科研资料收集、归档，科研机构、基地管理，考评；	关键风险点：项目遴选及评审。 防控措施：认真制定遴选与评审方案，明确评选条件和范围，严格评选程序。
		关键风险点：科研经费使用管理 防控措施：根据科研经费管理办法，配合财务审计部门，加强监督和审计，在一定层面上公开审计结果。

	7 配合做好科研经费审计等	关键风险点：成果申报与转化 防控措施：按规定申报流程管理，避免随意性，防止技术转化过程中资产流失。
财 务 部 门	1、贯彻执行国家财务管理规定，制定本单 位科研资金管理制度； 3、指导项目负责人编制项目经费预算、督 促科研经费预算执行，审查项目决算； 4、负责科研经费财务管理和会计核算； 5、监督、指导项目负责人按照财经法规在 其权限范围内使用科研经费，确保资金的安 全和合理使用； 6、配合做好科研经费审计；	关键风险点：科研经费支出管理 防控措施：严格执行国家、省和学 校有关支出规定；严格执行经济合 同；严格执行预算；严禁在付款时 讲人情关系；加强各类经费支出的 复核工作。
		关键风险点：科研经费预算管理 防控措施：指导项目负责人科学编 制预算；预算编制编细编实，属于 政府采购目录的编制政府采购预 算，督促项目负责人加快预算执行。
国 资 部 门	1、贯彻执行国家国有资产管理规定； 2、制定本单单位科研设备仪器使用制度； 3、指导监督项目负责人科研采购活动，购 买科研设备、货物及服务； 4、办理科研设备资产验收入库手续； 5、确保科研经费形成国有资产保值增值， 避免科研资源流失； 6、配好做好科研经费审计工作；	关键风险点：科研资产管理 防控措施：完善制度体系，加强申 请、审批、采购、建账、管理、处 置等全过程。建立资产管理信息平 台，实现日常管理的动态化、公开 化；精细化
		关键风险点：招投标及采购管理 防控措施：完善招投标制度体系， 实行招标采购与使用相分离的招标 管理体制；动态优化专家库；实现 阳光采购；
审 计 部 门	1、贯彻执行国家审计管理规定； 2、制定本单单位科研经费审计制度； 3、对单位科研经费预算、预算执行和决算 情况进行审计； 4、对单位科研资产管理情况进行审计；	关键风险点：科研审计质量管理 风险防控：严格执行审计程序，坚 持审计复核、底稿签证等质控制度， 坚持审计问题集体讨论决定，多环 节、多层次控制审计质量；

	5、对单位科研资金使用真实性、效益性情况进行审计； 6、对单位科研经费管理使用内部控制建设进行审计；	关键风险点：科研审计报告 防控措施：报告内容经集体讨论； 公开审计结果，接受群众监督；对故意修改审计报告内容，追究责任。
纪 监 部 门	1、贯彻党和政府反腐倡廉政策规定； 2、制定本单位廉政建设制度； 3、开展廉政警示宣传教育； 4、严格科研纪律监督，强化科研监督； 5、依法依规查处科研违法乱纪行为； 6、监督校内有关部门履职尽责情况；	关键风险点：科研信访和案件调查 防控措施：严格遵守办案程序，坚持原则，不循私情，注重依法办理和宣传教育相结合；遵守保密制度，加强信访档案管理，严格责任追究。

3、建立科研负面清单，无禁皆可为。负面清单管理思路就是以清单方式列出禁止和限制科研行为和支出，清单以外则都应可以实施，即所谓的“法无禁止皆可为”。权利清单、责任清单用来规范权力，监督权力，作为权利清单、责任清单的补充，通过负面清单激活市场活力，给科研人员最大科研自由，鼓励科研人员聚神科研、潜心科研。建立高校内部管理部门负面清单如表 3：

表 3： 高校科研经费审计负面清单

部门名称	负面清单
项 目 负 责 人	1、禁止利用科研活动从事违反社会主义行为； 2、禁止利用科研便利，泄露国家和商业机密； 3、禁止偷窃他人成果，科研不端行为； 4、禁止擅自改变科研经费用途、挪用、侵占科研经费。 5、禁止编制虚假合同和业务，将科研经费转拨利益特定人，套取骗取财政资金； 6、禁止违反财务规定，报销不合法、不真实科研票据； 7、禁止违反规定，科研经费到帐不入账，私设“小金库” 8、禁止违反政府采购管理规定，违规购买设备、服务； 9、禁止违反资产管理规定，购买资产不入账，非法据为己有或转让。 10、禁止以明显不合理价格出售或转让科研技术和成果。

作为高校实现内部善治的新手段，规范科研行为的新思维，科研“权力清单”、“责任清单”、“负面清单”，既动态调整，又不可分割，其中“权力清单”、“责任清单”从行政体制改革入手，一方面通过“权力清单”限制科研管理部门乱用权，做到

“法无授权不可为”，另一方面通过“责任清单”，明确高校职能部门职责，做到“法定责任必须为”。科研“负面清单”则是从市场体制改革入手，明确科研人员不该干什么，做到“法无禁止皆可为”，激发科研人员从事科研的积极性，推动科研事业健康发展。

参考文献：

- [1] 中国教育审计学会. 教育审计法规选编[M]. 北京：北京大学出版社，2013.
- [2] 蒋美玉. 高校科研项目全过程跟踪审计探讨[J]. 财会通讯，2014，（7）.
- [3] 吴频，吴伟华. 我国探索负面清单管理模式宜关注五个问题[J]. 国际贸易，2014，（8）.
- [4] 王萌萌. 清单管理的公共治理视野[J]. 重庆行政，2014，（12）.
- [5] 张淑芳. 负面清单管理模式的法治精神解读[J]. 政治与法律，2014，（2）.

A research on list system of auditing the scientific research funds in universities

Yang Huaiwei Chen Chen

(Fuyang Normal University, 236037)

Abstract: It has increasingly become a hot issue of social concerns to audit the scientific research funds, which accounts for more stringent requirements and higher expectations of the scientific research. Nowadays, the scientific research funds have been frequently outlaid in confusion. Therefore, it is an impending demand to regulate and strengthen the scientific research funds auditing. The paper expounds the necessities of regulating the scientific research funds auditing, analyzes the existing problems of the research funds management, and puts forward establishing “power list”, “responsibility list”, and “negative list” to standardize the management of the scientific research funds, enhance the efficiency in funds application and further the scientific research.

Key words: new normal; internal auditing; negative list

作者简介：

杨怀伟：男，阜阳师范学院审计处副处长，会计师、经济师，研究方向：高校财务管理和审计

联系电话 13855815225，邮箱：11107177@qq.com

陈琛：女，阜阳师范学院财务处科员 注册会计师，研究方向：高校财务管理