

科研经费管理改革政策落实的审计思路与方法

中国科学院金属研究所 王殿珊

摘要:党的二十大报告提出了进一步完善科技创新体系、加快实施创新驱动发展的战略目标。过去十年,我国的科技投入不断增长,国家为提升科技创新效能,出台了多项举措推进科研经费管理改革。本文通过对国家科研机构科研经费改革政策落实情况的审计监督工作进行分析、探索,提出了相应的思路与方法,以期通过审计打通政策落实的“最后一公里”,真正释放科技创新活力与发展潜力。

关键词:科研经费;审计;方法

2022年10月,中国共产党第二十次全国代表大会在北京召开,大会总结了过去十年我国在科技领域取得的一些关键核心技术突破,表明我国已进入创新型国家行列,提出要进一步完善科技创新体系,加快实施创新驱动发展战略,增强自主创新能力。过去十年,我国财政科学技术支出从5600.1亿元增长至10766.7亿元,实现了近成倍的增长。目前,整体的科技投入规模仅次于美国,位居世界第二位,2022年全球创新指数报告中显示,我国的排名上升至第11位,位居中等收入经济体首位。从这些数据不难看出我国对科技创新的高度重视,这十年间,为提升科技创新的整体效能,深入推进科技领域“放管服”改革,国家出台了一系列中央财政科研经费管理改革的重大举措,特别是在2021年8月,中办、国办出台《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》,进一步明确、细化了改革的目标及措施。各项政策的出台,使科技管理体制得到了一定改善,但仍存在政策落实不到位、科技人员获得感不强等问题。

一、科研经费管理改革审计工作落实的必要性

(一)政治属性的必然要求

审计监督作为国家监督体系的重要组成部分,是完善国家治理体系、提高治理能力的重要方式。党的

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,将审计提到了前所未有的高度,不断加大审计管理体制改革力度,成立了中央审计委员会,着力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上指出,审计机关首先是政治机关,并在会上要求审计机关加大对党中央重大政策措施落实情况的跟踪审计力度,加大对经济社会中各类风险隐患的揭示力度。2018年,审计署印发《审计署关于内部审计工作的规定》赋予了内部审计“对本单位及所属单位贯彻落实国家重大政策措施情况进行审计”的职责。当前,我国也将科技创新提升到了前所未有的高度,并大力改革科研经费管理体制,目的是为科技人员减负松绑、激发创新活力。在这样的形势下,开展对科研经费改革政策落实情况的审计监督工作,具有重大意义。

(二)强化审计职能定位的必要措施

内部审计作为组织内部的监督手段,在发挥监督作用的同时,也能提供更多的内向性服务,是组织内部治理机制的重要组成部分。《审计署关于内部审计工作的规定》中明确指出,内部审计是“对本单位及所属单位财政财务收支、经济活动、内部控制、风险管理实施独立、客观的监督、评价和建议,以促进单位完善治理、实现目标的活动”。随着经济社会的发展,内部审计已从过去的“监督主导型”向“服务主导型”转变。为更好地发挥国家科研机构内部审计工作保障科技创新的职能作用,应拓展审计内容,要勇于破除可能阻碍科技创新的体制、机制障碍。基于此,开展科研经费改革政策落实情况的审计工作,必然成为强化审计职能定位的一项重要措施。

(三)增强审计的“免疫功能”

内部审计作为组织内部自我完善的制度,发挥着差错纠弊的作用,更肩负着“免疫系统”的重任。开展科研经费管理改革政策落实情况的审计工作的目标

是预防。通过审计监察政策执行过程中的薄弱环节和潜在风险,防止重大执行偏差的出现,保障政策落实到位的同时,提质增效。在审计过程中,通过发现并深入剖析问题,及时纠正执行偏差,切实发挥内部审计“治已病、防未病”的作用。

二、科研经费管理改革政策落实的审计路径与目标

(一)通过发现政策执行偏差,促进政策落实到位

深入研究党中央、国务院关于科研经费管理改革的指示、要求及相关部委的具体政策,准确把握政策措施的出台背景,吃透精神实质,为精准发现问题奠定扎实的理论基础。具体实施过程中,通过对照科研经费管理改革政策的执行情况,确定是否存在不执行政策、执行中打折扣的情况,并深入分析存在这些问题的原因,例如思想认识问题、体制机制不畅等,在此基础上提出切实可行的意见和建议,促进各项政策措施落实到位,充分实现“简政放权”。

(二)发现政策落实的重大风险,堵塞漏洞完善管理

科研经费管理改革政策的目标是激发科技创新活力,路径是“放管服”,但所有的“放权”都离不开“监管”,既要“放得下”,又要“管得好”,才能实现既定目标。因此,科研经费管理改革政策落实情况的审计工作,还应关注实施主体监管职能的发挥情况,通过审计确定是否存在重大的风险隐患,是否存在放得无序、放得不公的情况,是否推进了监管体制创新,为“放权”提供了有利的制度保障,从而强化科技管理的风险预警,促进管理规范。

三、科研经费管理改革政策落实情况的审计思路与方法

(一)开展政策落实情况的监查

1.组织推动部署方面

近年来,国务院出台了多项措施推进科研经费管理改革。这在某种程度上表明,当前的科研管理机制已对科技创新产生了较深远的影响。对于国家科研机构来说,落实科研经费改革政策是当前一段时期重要的政治任务,应大力推进。在审计过程中,要关注单位组织的推动、落实情况,了解其是否开展了政策落实的研讨,是否成立了必要的推进小组、制定了相关的落实方案,是否明确了责任部门、任务分工等。组织机制的保障是政策落实的前提,可通过审计来推进。

2.制度建设层面

在中办、国办印发的最新的改革完善科研经费管理意见中,明确了各项政策目标的落实主体,既包括司法部、财政部等国务院直属部门,也包括科技部、国家自然科学基金委等项目管理部门,更包括各类项目的承办单位。国家科研机构作为项目承办单位,是政策落实的最后一关,决定着政策落实的“最后一公

里”。因此,在审计过程中,应关注以项目承办单位为责任主体的落实目标是否制定了相应的执行措施,包括“放”的制度和“管”的措施,以确保“放”得到位,“管”得适度。

(二)对政策目标落实情况的审计

根据科研经费管理改革政策的目标,审计可围绕五个方面的落实情况开展。

1.扩大科研项目经费管理自主权方面

目前,科研经费管理改革政策中,扩大科研项目经费的自主权主要体现在下放预算调剂权和扩大经费包干制的实施范围两个方面。对这两方面政策落实的审计,一要看预算调剂权的承接情况,关注项目承接单位是否根据现有设备的配置情况、科研项目的实际需求等,对资源进行了合理配置,并关注设备费外的调剂权是否充分下放给项目负责人;二要看经费包干制的推进情况,在符合项目主管部门相关管理制度的情况下,关注其是否充分利用了诚信承诺制、负面清单制等,下放给项目负责人自主使用经费的权力,是否出台了相应的奖惩机制,是否采取了有效措施加强宣传,提升制度的执行力。

2.完善项目经费拨付机制

为了让科研人员放开手脚,科研经费管理改革政策中涵盖了加快经费拨付进度、改进结余资金管理的要求。对这方面政策落实的审计,一要看项目承办单位的项目负责人获取经费的使用额度、与项目管理部门的沟通情况,以及推进落实经费拨付力度的情况;二要看项目结余资金的管理情况,是否建立健全单位的结余资金盘活机制,是否统筹安排与科研活动的直接支出,关注推进结余资金的使用情况等,从而促进结余资金产生更大的效益。

3.加大科研人员的激励力度

为解决“有钱发不出”的问题,科研经费管理改革政策以尊重科研规律、激励科研人员为出发点,通过提高间接费用比例、扩大劳务费的开支范围、加大科技成果转化激励力度等方式,使科研经费使用更加灵活。对这方面政策落实的审计,一要看项目承办单位是否充分利用了间接费用解决科研绩效问题,相应绩效资源分配是否合理;二要看是否扩大了劳务费开支范围,是否将项目聘用人员的社保补助、住房公积金等足额纳入了所承办项目的劳务费科目列支;三要看是否充分落实了《中华人民共和国促进科技成果转化法》等相关法律法规,是否对科技成果完成单位和相关贡献人给予了奖励,是否对科研人员形成了有效激励。

4.减轻科研人员事务性负担

为节省科研人员宝贵的时间和精力,科研经费管理改革政策出台了多项举措,包括全面落实科研财务

(下转第46页)

系,要围绕设备联网的平台层与应用层进行。企业设备管理中依靠平台实现信息的收集工作、分析数据及互通系统,可以有效解决信息孤岛问题。通过建立综合性的信息交互平台,可以监控设备的状态、推送报警信息,对设备进行远程调试并完成数据报表。同时,还可以分析数据与设备故障之间的关联性,以便企业建立预测及决策措施。在此基础上,要建立适用于企业自身发展的设备管理体系,设备管理体系的设计、建立与完善的过程中,满足企业的日常使用的基础上,再根据实际发展需求延伸与细化,依据自身发展情况,配置具有设备实时监控、配件申报、资料查询等功能的移动客户端便携设备。

在新时代设备全寿命管理体系下,设备联网工作应明确,连接是工作的基础,建立信息化平台是工作的关键,而收集的数据则是工作的核心。数据在连接的基础上进行交互,经过平台实现内部信息的共享,带动设备管理系统的全面应用。设备管理者的决策是通过设备体现的,应实时掌握设备的运行状态,及时对设备生产、需求进行匹配,确保设备的使用率最大化。

企业要依据自身的运营情况及内部的信息化程度,逐步健全新时代设备全寿命管理体系。因此,企业要以实际情况为基础,让大数据系统更好地提供服务(上接第25页)

助理制度、改进财务报销管理方式等。对这方面政策落实的审计,一要看单位是否建立了科研财务助理制度,是否确保每个项目配备了相对固定的科研财务助理,聘用科研财务助理的费用是否由单位统筹解决,过去由项目负责人组织或聘用人员办理报销等事务性工作的情况是否有所缓解;二要看涉及科研人员学术交流的会议费、差旅费及因公出国(境)管理是否充分放权。按政策要求,可扩大列支范围,推进差旅费包干制,国际合作与交流费用不再受零增长要求的限制;三要看是否简化了科研仪器设备的采购流程,减少减轻了科研人员的事务性负担。对于科研急需的设备和耗材,在符合相关法律法规的前提下,可采取更加灵活的采购机制。

5.改进科研绩效管理

完善的绩效管理能够更有效地发挥指挥棒作用,科研经费管理改革政策明确了改进科研绩效管理的目标,要不断健全机制、强化绩效导向。对这方面政策落实的审计,一要看是否改进了绩效评价机制,绩效评价体系是否能够充分肯定优秀成果及优秀人才;二要看是否有效运用了评价结果,评价结果可否作为资源配置的依据,资源能否向优秀人才倾斜,

务,这也是大数据背景下企业推动设备管理的工作重心。对于大部分企业来说,实现设备联网是大数据背景下优化措施的第一步,最终的目标将实现企业的数字化、信息化、智能化转型升级。

四、结束语

综上所述,本文从设备管理入手,分析了大数据背景下企业设备管理现状及存在的问题。在设备管理过程中,应以企业的发展需求作为改革基础,研究、分析企业的设备管理方案。通过建立设备信息管理系统、健全设备效能评估的数据分析体系,构建新时代设备全寿命管理体系等措施,实现降低设备管理成本、提高设备管理综合效率的目标。

参考文献:

- [1]潘佳辉.企业设备管理系统设计[J].冶金自动化,2021,45(S1):157-159.
- [2]陈望.企业设备管理面临的困难和机遇[J].设备管理与维修,2021(Z1):11-12.
- [3]彭兰波.新时代企业设备管理的创新与实践[J].设备管理与维修,2021(01):7-8.
- [4]朱培军.企业设备管理信息化探索和实践[J].设备管理与维修,2020(21):8-11.
- [5]叶远龙.大数据背景下企业设备管理策略研究[J].信息系统工程,2020(08):38-39.

科研经费的使用效益是否有所提升。

四、结语

科研经费改革政策落实机制的健全与完善不能一蹴而就,政策落实效果也有一定的滞后性,因此,对科研经费政策落实情况开展的审计工作,“审计一整改—后续审计”的闭环审计方式,建立跟踪审计整改台账,未能整改的事项需深入剖析原因,关注政策落实效果的同时,也要关注可能引发的风险隐患,促进科研机构及时调整落实政策路径,有效地发挥内部审计监督保障执行的作用,促进科技创新工作高质量发展。

参考文献:

- [1]胡泽君.努力开创新时代审计工作新局面——深入学习贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神[J].求是,2018(13):17-19.
- [2]刘罡,李易倩,师展.高校开展重大政策执行审计探讨——以Z大学科研“放管服”政策执行审计为例(审计署令第11号)[J].中国内部审计,2021(10):65-68.