

新形势下科研事业单位内部控制建设研究

——基于H所调研数据的分析

吴昊, 刘媛媛*, 陈娅, 王露, 王雪莲

(江苏徐淮地区淮阴农业科学研究所, 淮安 223001)

摘要 近年来, 国家多次出台内控相关政策, 要求行政事业单位做好内控建设工作, 并对科研管理提出“放、管、服”的要求, 科研事业单位的内控建设重要性日益凸显。文章以H所作为调研对象, 通过个别访谈、问卷调查等方式, 对该所当前内控建设情况展开调研, 分析其单位层面、业务层面、评价与监督等方面的现状及存在问题, 并提出针对性建议, 以期为新形势下科研事业单位提高内控建设水平提供参考。

关键词 新形势 科研事业单位 内部控制

1 加强单位内部控制建设的重要意义

内部控制, 是指单位为实现控制目标, 通过制定一系列制度、实施相关措施和程序, 对经济活动的风险进行防范和管控的动态过程^[1]。科研事业单位承担着诸多国家、地方政府以及企业的纵向和横向科研项目, 包括理论研究、应用研究、技术集成、应用示范、成果转化以及产品研发等环节, 涉及大量经费往来和市场行为。党的十八大以来, 党中央、国务院出台了《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》《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》等文件, 提出科研管理需要“放、管、服”结合, 又于2021年印发《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》, 不断加大科研人员自主权, 对各单位科研经费管理提出了更高的要求。为新形势下建立并完善有效的内部控制体系奠定了制度基础^[2,3]。

然而, 不少科研事业单位将精力放在科学研究而忽视了内部控制建设, 内控建设的不到位不仅降低了科学研究的效率和效果, 甚至会导致违法乱纪现象, 当前纪委监委网站记录在案的科研单位财务案件已达数百起, 所涉人员上至单位领导下至普通研究员。因此, 科研事业单位内部

控制的建设完善, 有利于在各类权力之间建立起有效的制衡手段, 对提升内部管理水平, 保障国有资产安全, 防范经济风险, 促进科研工作健康发展十分重要。

文章选取了H所作为调研对象, 通过座谈交流、调查问卷等方式对单位内部控制建设情况展开调查, 以了解其内部控制建设现状, 分析当前单位内控存在的漏洞并提出针对性措施, 以期为进一步完善科研事业单位内控提供参考性建议。

2 H所内部控制建设的基本情况

H所具备分工明确的内部控制领导小组与相对健全的内控制度。职责清晰的内控领导小组从组织领导上为内部控制建设工作提供了根本保障。同时, H所对单位各种规章制度进行详细梳理汇编成《内控手册》, 手册涉及单位层面的领导职责、组织架构、决策机制以及业务层面的预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、工程管理、合同管理等方面, 单位在梳理制度的同时从内控视角重新修订了相关制度, 使得各项规定相互制约、相互监督, 并绘制各项业务流程图以及罗列相关风险点, 建立起有机统一的内控体系。除此之外, H所具备科研经费管理与成果转化收益管理

收稿日期: 2023-08-25

作者简介: 吴昊(1985—), 男, 江苏淮安人, 硕士、高级会计师。研究方向: 财务管理

※通讯作者: 刘媛媛(1995—), 女, 江苏淮安人, 硕士、会计师。研究方向: 财务管理。Email: 1017443478@qq.com

等制度，突出了科研事业单位项目经费管理的重要性。

2.1 单位层面内部控制情况

从组织架构来看，H所成立了专门的内控领导小组，负责组织协调全所内部控制工作。各部门是内控的具体执行机构，负责配合单位内控领导小组建立与实施内部控制。同时，H所将单位纪检监察部门作为内控的监督机构，对单位内部控制的建立与实施情况进行监督检查。

(1) 在规章制度方面，单位各方面的规章制度较为健全，并制定了科研单位特有的科研经费管理与成果转化收益管理等制度。在良好的制度基础上，H所立足相关政策规定，结合实际情况编制了《内控手册》，手册包含单位层面、业务层面和评价与监督章节，对各项活动存在的风险点进行梳理，作为内控管理、运行及监督评价的指导和依据。

(2) 在关键岗位设置方面，单位轮岗制度未得到完全实现。受制于基层事业单位编制的有限性以及农业科研单位岗位的专业性，各业务处室虽制定了岗位框架图，但未完全做到不相容岗位相分离，轮岗制度也只是局限于部分领导干部，未实现内部控制关键岗位的定期轮换。

(3) 在内控意识方面，29.17%的受访者表示对《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）不太了解或完全不了解，9.72%的受访者认为内控建设仅仅是财务部门的工作，88.89%的受访者对于科研事业单位内部控制的目标有着较为全面的认识，他们认为科研事业单位内部控制的目标在于合理保证所经济活动合法合规、资产安全和使用、财务信息真实完整、有效防范舞弊和预防腐败以及提高公共服务的效率和效果。对于单位内控措施的了解，对内控手册比较了解或非常了解的仅占比34.72%，有11.11%的受访者从未关注过单位每年编制的内部控制报告。单位定期开展内控培训，43.06%的受访者参加过相关内控培训并认为培训对了解和执行内控制度很有帮助，受访者们获取各类业务管理制度规定及流程的主要渠道来源于向制度制定部门咨询以及询问同事。

(4) 在信息化平台建设方面，H所已建立内部

控制信息化系统，涉及收支业务管理、政府采购业务管理、合同业务管理、科研项目管理等业务模块。在具体的使用过程中，34.72%的受访者认为单位办公审批系统还存在功能不足，业务模块涵盖不够全面的问题，43.06%的受访者认为办公审批系统与财务系统存在跨系统不融合，部门间协作性不强等问题。对于现有的各项业务和事项办理权限审批及流程调查，33.33%的受访者表示不满意，在不满意的受访者中，84%的受访者选择了当前单位审批流程过长、效率低下，60%的受访者选择了流程审批时效太慢，个别审核岗审核拖沓，影响审批效率。当被问及单位办公审批系统现有业务模块哪些需要改进，受访者们普遍认为当前业务模块使用感良好，不需要改进。在对单位办公系统使用相对较为频繁的日常公用支出申请流程及科研项目支出审核流程调研中，选择需要减少审核环节的受访者占比27.78%。

2.2 业务层面内部控制情况

在业务层面内部控制的调查上，主要针对预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、合同管理以及科研项目管理展开调研。

(1) 在预算管理方面，受访者们大多对预算管理风险点认识较为全面，他们认为对于科研事业单位而言，无预算编制、预算编制不科学、业务活动未按规定的额度和标准执行预算、预算追加调整随意无序以及预算制度不健全都会导致预算管理存在风险。当被问及单位的具体预算编制要求时，仅有41.67%的受访者回答较为全面，在具体的预算申请流程中，40.28%的受访者对各类支出预算申请进行过预算调整。

(2) 在收支管理方面，绝大多数受访者认为收入未全部上交、收入确认不及时或不准确、收入未定期核对、票据使用记录不完整、票据使用不规范、支出不合理、审批不规范、未按规定方式付款以及账务处理不及时或记录错误都是收支管理存在的风险点，62.5%申请过日常公用支出或科研项目支出的受访者都曾被审核人发表质疑意见或退回修改。

(3) 在政府采购管理方面，受访者们大多将采购活动与业务活动相脱节，出现资金浪费或资产闲置等问题、采购需求审核不严格，申请信息

审核不完整、不准确，超预算、采购活动不规范，采购方式不合理，信息发布不规范、采购合同签订不规范，采购档案保管不全以及未履行验收程序，导致经济损失都列为了风险点，4.17%的受访者表示其所在的部门或课题组所采购的仪器设备等固定资产闲置率较高。

(4) 资产管理方面，涉及银行账户、固定资产、无形资产、对外投资等多个方面，对相关风险点认识较为全面的受访者占比较高。当被问及固定资产清查盘点时其所使用的固定资产是否与盘点表相一致时，5.56%的受访者表示他们所使用的固定资产曾因调岗未交接或固定资产转移使用部门未及时变更而与账目存在差异。

(5) 在合同管理方面，绝大多数受访者对于合同管理控制的风险点认识较为清晰，他们将合同管理组织机构不健全、合同章管理不当或审核不严、未经授权签订合同、未按照合同执行或违反合同条款、未按规定的程序办理合同变更或解除以及合同及相关资料丢失等都列为风险点。34.72%申请过用印盖章的受访者都曾被审核人发表质疑意见或退回修改，45.83%的受访者曾到相关合同牵头管理部门查阅过合同且都能快速查询到相关信息。

(6) 在科研项目管理方面，将实际成果未达到科研目标、科研活动未按计划开展或进度落后于计划、科研项目相关资料丢失、科研项目完成后未做好文件归档工作以及科研活动产生的副产品等物化成果处置不当等列为风险点的受访者比例较高，93.67%的受访者表示他们参与或承担过的项目都按期通过验收。

2.3 评价与监督内部控制情况

纪委部门作为H所的内部监督机构对各项经济活动履行监督检查职能。作为农业类科研事业单位，单位纪委部门对科研经济行为实施“透明工程”，制作了科研经济行为透明工程流程图，对科研项目开展过程中重要的领域节点实施嵌入式监督。在对受访者的调查中，承担或参与过的项目的受访者表示他们所参与的项目都曾定期或不定期接受单位纪委部门检查监督。单位目前尚未形成内部控制效果评估机制。

3 H所内部控制建设存在的主要问题

3.1 单位层面内控建设情况分析

(1) 关键岗位设置不当。在关键岗位设置方面，H所部分岗位的设置尚未完全做到不相容岗位相互分离以及轮岗制度，特别是在某些部门人员紧缺的情况下，容易出现一人多岗、一岗兼任的情况，可能造成业务检查漏洞及舞弊现象的发生。这也反映了很多基层事业单位的现状，即因编制较少而难以做到完全的不相容岗位相分离。加上科研事业单位各部门所承担工作的研究领域和专业各不相同，某些业务部门并不具备轮岗的条件，而职能部门由于专业分工不同和人员不足也不适合轮岗，存在一定的管理风险。

(2) 内控意识有待加强。单位虽定期进行财务制度与业务流程培训，加快内部控制的宣传，但仍有部分科研人员存在重科研、轻管理的思想理念，对内控的了解程度不够，甚至错误地认为内控建设仅仅是属于财务部门的工作事务，并且不能自主地进行内控相关的政策理论学习，单位尚未形成全所参与内控建设的良好氛围。

(3) 信息化建设应用不足。H所已建成的信息化系统显著提高了管理效率与水平，能够满足各类业务开展的基本需求。但在实际运行过程中，仍然存在着部分功能信息化、跨系统不融合等问题，制约了内部控制工作效率的进一步提高。因科研业务不同，科研事业单位一般会设置多类部门，高效的信息共享机制有利于科研事业单位实现业务信息的互通、互联、互享。在信息化程度不高的情况下，部门与管理层之间无法进行高效的信息传递，也容易造成审批效率低下。另一方面，财务部门与科研业务部门之间难以通过信息系统快速有效获得相关信息，特别是在科研项目经费管控过程中存在脱节问题，业财融合性差。

3.2 业务层面内控建设情况分析

(1) 预算管理。H所对于超过1万元的大额公用经费支出、资产购置以及建设工程和项目支出都需提前编制预算申请，同时明确了预算执行与分析、追加与调整等相关流程与责任。

在具体的执行过程中，存在着预算编制不够科学与精细等问题。各业务处室编制预算更多的是基于上年的收支决算，并未细化到具体项目，

显得较为粗糙。在项目申报中,由于科研人员在项目初期难以对经费预算进行系统性的规划,经费预算填报存在一定的主观性与随意性,导致实际支出与预算存在差距,削弱了预算的约束控制力。

(2)收支管理。H所日常公用经费支出需要经过各部门负责人、分管部门领导、财务部门、分管财务领导审核,科研项目支出需增加项目负责人审核,大额支出需另经党委会决议。重大资金需经单位党委会研究决策的管理规定使得大额资金存在着较高风险把控,能够规避风险,减少资金滥用及浪费等问题。在具体的控制流程中,相当比例的受访者都曾被审核人因票据不合规、手续不健全、支出不合理等原因退回,说明现有支出审批制度相对来说运行有效。

然而,对于小额或日常性费用支出而言,多道审批程序导致手续过于繁琐,可能存在审批流程过长、效率低下以及流程审批时效太慢,个别审核岗审核拖沓,影响审批效率等问题,一定程度上增加了工作量以及降低了管理效率。

(3)政府采购管理。H所当前对于各部门零星、小额的新增固定资产需求大多采用分散采购的方式,分散采购方式审批过程短,手续简单,针对性强,较为方便灵活。但零星采购现象严重的问题也反映出单位采购预算粗糙且未对采购需求进行归类,无法在某一时间段做到集中采购,且分散采购相比集中采购而言价格差异较大,难以获得批量采购的价格优惠。对于一些专业性较强的大型进口设备采购工作而言,单位具有较为完善的招标管理制度,但大型仪器市场行情复杂,采购专业性强,存在专家论证环节不规范及验收环节不重视的问题。

(4)资产管理。在资产管理方面,H所成立了专门的固定资产领导小组,在固定资产相关规定上包含了新增、清查与处置等方面的活动。当前单位固定资产已实现信息化管理,所有的固定资产都建立固定资产卡片账并贴上标签,建立固定资产运行管理档案。财务部门每年定期清查各部门固定资产,确保固定资产账实相符。

科研事业单位固定资产的特点在于其构成中实验仪器等设备占比较大,根据调查结果来看单

位存在着一定的仪器设备重复购置等问题,有的项目组因想要实现课题经费完全使用而去采购一些不需要的资产,在滥用经费的同时也造成某些仪器使用率不高甚至完全闲置。在资产的清查环节,存在部分固定资产因人员调动或者固定资产转移使用部门未及时更新等现象,反映出单位固定资产管理效率有待提高。而对于待处置资产,财务部门以及固定资产管理工作小组通常仅对各部门提交的处置单以及固定资产使用年限等信息进行审查,很少到现场勘察核实,存在一定的管理漏洞。

(5)合同管理。H所具备权责清晰的合同授权审批制度,各类合同的签订都需经过部门负责人审批,归口业务需经归口部门以及分管领导审批,重大业务还需要党委会决议通过,单位章、财务章由专人保管,并且相关部门在合同签订后进行了归口管理。在执行过程中,各审核环节较好地履行了审查义务,合同牵头管理部门对相关合同资料实现了归档保存。

但是,单位在合同签订环节缺少专门的法务部门与专业的法律人士,仅仅在事后合同出现纠纷时请专业的法律顾问协助解决,在合同签订前未对合同条款及内容进行法律推敲,可能会使单位面临风险或损失,耽误项目开展进度。

(6)科研项目管理。当前H所承担或参与的项目验收通过率较高,说明科研人员较好地完成了科研任务与目标。在当前全面深化科研经费“放管服”改革的大环境下,单位也存在着在强调“放”和“服”的同时有意无意地忽略了“管”的问题,对科研经费过程管理却不够重视。尤其是科研单位普遍以项目的立项数量与经费的数额来作为科研人员的主要业绩标准,对科研经费使用过程和实际效益的重视程度较低,在项目实施过程中经费使用的主观性与随意性较大。

3.3 内控评价与监督建设情况分析

科研事业单位所承担项目在进行过程中涉及经费使用、知识产权转让、成果转化、科研副产品处置等多方面内容,如何进行有效的内部控制监督管理是各单位亟需解决的问题。H所结合单位农业科研特性与国家、省市科技管理政策,实施了科研经济行为“透明工程”,工程建设、招投

标、知识产权工作领导小组前置议事，对公开招标、发布中标单位公告等重要节点实施“嵌入式”监督，构建对科研经济行为全程动态透明管控体系，为防控廉政风险提供保障。

但是，目前H所内控建设尚未形成对单位内部控制的效果定期评估的机制，对当前单位内控的建设成效不能准确把握，无法为单位内部控制的建立与完善提供参考依据，是否形成对风险的全覆盖还有待进一步评估。

4 加强科研单位内部控制建设的对策建议

4.1 加强内控宣传力度

应进一步加强宣传力度，通过各层级会议和教育培训，介绍内控建设背景、政策要求以及系统性介绍单位内部各项规章制度及内控流程等，引导单位广大干部职工自觉提高风险防范和内部控制意识。同时应加强内部控制贯彻执行力度，确保全体员工共同遵守内控制度，营造全单位共同努力推进内控建设的良好氛围^[4]。

4.2 设置专项审计制度

考虑到科研事业单位难以实现轮岗及不相容岗位相分离，单位可以设置专项审计制度来替代轮岗制度，加强对于关键岗位的控制与监督^[5]。同时，应提高员工的职业道德水平与专业胜任能力，切实加强职工继续教育与专业培训，使其具备与所在岗位相适应的资质和能力。

4.3 设立预算业务管理机构

科研事业单位可以根据自身实际情况设置预算管理委员会，负责预算业务管理等工作。委员会的组成人员可以包括单位的主要领导、财务部门负责人以及相关专家，通过定期或不定期召开预算工作会议对预算工作进行把控。同时，财务部门可以在各项预算编制之前对各项目负责人及预算编制人员进行针对性指导，使各项预算编制更具科学性与可操作性^[6]。

4.4 完善支出审批流程

科研事业单位应建立健全审批制度，具体来看，单位可以对审批额度及审批事项进行细化，不同等级的支出额度由不同等级的审批权限人进行审核，在关注重大资金支出风险的同时简化小额以及常规性支出的审批流程^[7]，例如一定额度内

的小额支出以及水电费等常规支出可以省略财务部门分管领导审核环节，以提高资金使用效率。

4.5 建立内部资产信息平台

科研事业单位可以建立内部资产信息平台来进行固定资产管理。当前行政事业单位虽存在统一的资产云平台，但平台均由财务人员进行统一的信息收集与操作，建立内部资产管理系统可以让每一名员工都查询到所属名下固定资产的情况，当资产状态发生变动时可以及时进行更新，在员工存在岗位调离或离职等情况时必须要在信息平台上完成变更或交接处理才可办理离岗或离职等手续。在资产清查盘点以及审批报废固定资产环节固定资产领导小组应进行现场实地考察，关注固定资产现状以及性能的检查并编制清查报告。

资产云平台系统同样可以设置资产调剂与共享申请功能。单位科研人员可以查询到内部相关仪器设备的配备以及使用情况，当课题研究需要某些价值较高或使用频率较低的仪器设备时，及时查询内部是否有可供共享以及调剂的相关资产，向相关部门或项目组及分管领导提出调剂或共享申请，既可以快速满足需求，又能够减少资源浪费，提高资产使用效率。

4.6 完善政府采购流程

科研事业单位应严格管控政府采购中的采购论证、评标等环节。在涉及专业性较强的政府采购项目时，应多次采集专业意见，让专家参与论证环节与验收环节。各部门应提高采购预算编制水平，按照采购物品与业务需求相匹配的原则，增强零星采购的可预见性，减少小额零星采购现象，有效提高零星采购活动的质量和绩效。

4.7 健全合同管理制度

合同管理涉及的部门多，程序性强，科研事业单位需明确业务处、财务处、办公室等部门在合同管理中的职责分工，各部门在其职责范围内对合同签订的全过程进行严格把控，在签订前需请法律顾问参与合同谈判、审核合同中与法律相关的文本，定期检查合同履行情况，全程把控合同动态。单位也可开设相关的合同法、经济法等课程，对合同签订人员进行培训，避免合同控制失误，保护单位的合法权益。

4.8 完善信息化科研课题管理平台

随着国家对科研发展的重视,科研事业单位所承担的科研项目以及所获科研经费将会逐年增多,建立完善的信息化管理平台将会大大提高资源配置效率以及保障经费使用安全^[8,9]。科研事业单位可以建立科研项目管理平台,财务部门、科研管理部门、业务部门以及各课题组都可以在此网络信息平台上上传和查阅信息,包括国家相关法律法规制度或单位内部管理规定、科研项目自申请立项到项目验收全过程的财务和相关数据信息等。科研人员可以随时查看项目经费使用情况,以便开展经费分析和控制,使得科研项目管理更加清晰快捷。

4.9 强化内控评价与监督建设

科研事业单位应建立内外部监督相结合的内控制度监督机制。一方面,科研事业单位应完善

内部管理措施。首先,要保证内部监督机构的独立性,加强内部审计技术的创新,开展以内部控制为主体的专项审计;其次,要完善信息公开制度,对内部控制测评结果进行官网公示,提高舆论监督力度。另一方面,单位应充分借助外部监督措施来完善内控建设。通过聘请社会中介审计机构,对内控进行测试评价,对薄弱环节及时提出意见并落实整改。

同时,构建内部控制评价机制。现有的内控评价模式可以总结为目标导向评价模式和要素导向评价模式^[10],各单位可根据实际情况构建以内控目标或内控要素为标准的评价体系,提升单位治理水平。

随着我国行政事业单位体制的深化改革,科研事业单位的自主权利将逐步放开,各单位应不断提高内控建设水平,以促进科研事业的健康发展。

参考文献

- [1] 财政部. 行政事业单位内部控制规范(试行). (2012-12-17) [2023-08-24]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201212/t20121217_716289.htm.
- [2] 高新华, 张勇, 李靖, 等. 省级农业科研单位内控建设工作实施探索以S所为例. 农业科研经济管理, 2023 (3): 24-29.
- [3] 高超. 基层农业科研事业单位内部控制建设研究. 农业科研经济管理, 2021 (1): 16-19.
- [4] 刘继承. 新形势下科学事业单位内部控制优化对策研究. 财会学习, 2022 (28): 164-166.
- [5] 陈娜. 提升行政事业单位内部审计能力. 今日财富(中国知识产权), 2022 (2): 100-102.
- [6] 王津萍. 新形势事业单位预算管理模式优化分析. 中国乡镇企业会计, 2021 (8): 46-47.
- [7] 李正. 论内部控制痕迹. 会计之友, 2023 (5): 10-15.
- [8] 梁丽洪. 行政单位内部控制信息化平台的构建研究. 商业会计, 2022 (19): 81-84.
- [9] 杨帆. 信息化视角下行政事业单位内控建设探析. 农村经济与科技, 2019 (6): 136-137.
- [10] 唐大鹏, 吉津海等. 行政事业单位内部控制评价: 模式选择与指标构建. 会计研究, 2015, 68-75.

RESEARCH ON THE INTERNAL CONTROL CONSTRUCTION OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTES UNDER THE NEW SITUATION ——ANALYSIS BASED ON DATA IN H RESEARCH

Wu Hao, Liu Yuanyuan*, Chen Ya, Wang Lu, Wang Xuelian

(Huaiyin Institute of Agricultural Sciences in Xuhuai Area of Jiangsu, Huai'an 223001, Jiangsu, China)

Abstract In recent years, our country has repeatedly issued relevant policies on internal control, requiring administrative institutes to do a good job in internal control construction, and put forward the requirement of combining “decentralization, regulation and service” for scientific research management. The importance of internal control construction of scientific research institutes has become increasingly prominent. Taking H Institute, an agricultural scientific research institute, as the research object, and through individual interviews, questionnaire

(下转第14页)