

高校大型仪器设备公共服务平台 内部控制优化的思考

文 / 朱颖

摘要：高校大型科学仪器公共平台是国家和高校投入大规模资金建设的大型科学装置、设施或仪器群，是高校为支撑创新型人才培养，关键领域科学研究和多学科发展而进行的重要部署^[1]。目前高校大型仪器设备公共服务平台使用率较低，严重制约了公共服务能力的发挥，分析内部管理原因，平台在资金筹措和预算管理、运行支出管理、有效激励机制等内部控制方面有所欠缺。根据《行政事业单位内部控制规范（试行）》和《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》等政策制度，文章对完善高校大型仪器设备公共服务平台的内部控制做了思考，以期通过完善内部控制机制，为高校大型仪器设备公共服务平台实现经济活动的合法合规、资产安全和有效使用、财务信息真实完整、防范舞弊和预防腐败、提高公共服务的效率和效果提供合理保证。

关键词：高校；大型仪器设备公共服务平台；内部控制

大型仪器设备是高等学校教学、科研和社会服务的重要基础条件，建设大型仪器设备公共服务平台是促进大型仪器设备开放共享、提高效益的有效途径^[2]。近年来，随着财政专项资金的不断投入，高校大型仪器设备公共服务平台（以下简称平台）在管理体制和运行机制上已得到长足的发展，但是仍面临不少困难，特别是在运行经费的筹措和预算管理、支出管理、人员绩效考核奖励等内部控制管理方面存在一些问题，亟待改进。

一、高校实施内部控制的政策与理论依据

2012年财政部出台了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会[2012]21号），规定自2014年1月1日起在全国范围内执行。《规范》共六章六十五条，具体包括总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、评价与监督、附则等内容，是高校建设内部控制体系的指导性文件。为提高高校对内部控制的重视程度，加强高校内部管理水平，2016年4月教育部发布了《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅[2016]2号），紧密结合高校经济业务的特点，制定了高校内部控制的实施指南、应用指南和内部控制评价指南，为高校内部控制的建设与实施提供了有力的政策与理论支持。

二、高校平台管理存在的问题与分析

（一）运行资金不足，设备使用率低

据统计，不少高校10万元以上大型仪器设备总值已占仪器设备总值的50%以上，国家重点高校甚至达到60%-70%，但大型设备利用率平均不到25%，甚至存在个别设备零机时的情况。从教育部统计公布的直属高校大型仪器设备利用率来看，使用率偏低是高校普遍存在的问题。^[3]大型仪器设备运行及维修费用较高，而财政及科研项目的拨款大都是专款专用，设备管买不管用^[4]，运行资金投入的不足影响了平台发挥公共服务能力的积极性。

（二）信息管理技术落后，难以对国有资产的规范管理提供有效保证

虽然高校都已建立了资产管理信息系统来辅助管理设备，但这些系统功能大都停留在记录设备基本信息、登记和打印设备的账卡、记录购销存等业务信息上^[5]。不少大平台采用人工记录方法，从而限制了设备使用者获取信息的渠道，使国有资产使用情况缺乏公开监督，容易给平台设备安全和平台收入的客观性和完整性带来一定风险。

（三）缺乏有效经费支出监管机制

设备维修费、业务技术人员的人员劳务性支出、测试材料消耗、设备折旧等是平台运行支出的主要内容，平台缺乏有效管理手段和支出监管机制，从而使平台运行支出

居高不下。

(四) 平台管理和服务人员编制缺乏, 且未能充分激发其积极性

高校采用定员定编的人事政策, 平台管理和服务人员大都需要同时兼顾教学实验和科研工作, 工作量已满负荷, 专技术人员不足, 加上劳务补偿和激励政策的不健全, 相关人员缺乏开展平台公共服务的主动性。

三、高校大型仪器设备平台内部控制优化措施

(一) 平台内部控制环境方面的改进措施

1. 完善机构设置, 明确职责权限

高校平台需要设立平台管理委员会(以下简称管委会), 委员会成员除了平台管理班子, 还应包括来自高校资产管理、科研管理、财务等职能部门, 对平台的设备配置、大型设备购置的可行性论证与分析、人员配备、各业务单元的业绩考核等管理事项进行讨论。对于重大事项, 还需交学校领导层进行集体决策。同时还需建立平台管理章程, 对平台机构的设置、业务管理流程、各机构和业务环节的责任和授权做明确的规定, 使职责明确, 信息流的收集利用更有效。

2. 加强人力资源建设

高校平台在人员配备上可尝试打破编制管理, 聘用编制外人员从事业务操作和管理。在员工胜任力方面, 首先需要明确各岗位人员必须具备的知识、技能、经验, 然后制定培训计划, 分层次和分期组织培训, 提高员工胜任力。

3. 建立问责机制和业绩考核激励机制

整个平台各岗位要建立明确岗位职责。在各业务单元和管委会之间建立有效的沟通机制, 使在内控职责的发挥失灵时能启动问责机制。同时还需要根据短期目标和长期目标的实现情况, 建立有益于责任履行的业绩考核激励制度。

(二) 平台管理的风险识别、分析和应对

不少管理者认为高校管理的风险几乎为零, 对高校风险的识别和评估缺乏足够的重视。平台的风险一般包括大型仪器设备购置可行性论证不充分的风险、环境风险、平台运行资金投入不足风险、业务质量风险、业绩计量风险等等。在管理中需要分析风险发生的可能性和影响程度, 找出关键风险点, 确定风险应对措施。如在“运行资金投入不足”这一财务风险评估时, 需要了解预计各期现金流量, 寻找资金链问题可能发生的时间段, 提前采取筹资应对策略。

(三) 平台重要经济业务的内部控制活动

在平台管理中大型设备购置可行性论证、预算管理、运行支出管控是平台面临的具有较大风险的业务活动, 是内部控制活动的关键环节。

1. 加强大型设备购置可行性论证的管理

大型设备购置的可行性论证是实施风险事前控制的一个重要举措。由于高校非营利性的目标, 设备购置可行性研究应将学科发展、科研需求、提高科技服务能力以及现有的人财物综合配置情况等诸多因素统筹考虑。需要召开论证会, 组织申请人、专家组、经费管理代表、资产管理部门人员等按要求对申购设备的可行性进行论证。高校可以根据设备金额对论证报告进行分级审核, 撰写论证简讯, 上报上级部门。属于政府采购范围内的设备购置, 还需按政府有关规定办理采购业务。

2. 加强预算控制, 改善平台资金运行管理

预算是一个未来导向的过程, 首先不同建设时期的目标是不同的, 平台需要据此来制定计划和编制预算。预算的起点为业务, 预测校内外业务量, 计算材料、人员劳务、以及水电等成本消耗; 平台需根据机器运行时间和使用寿命预算维修费; 根据设备的新旧程度、设备购置可行性论证的结果制定设备修护预算和购置预算; 行政管理日常经费、实验室安全、培训等管理费用也是不能忽视的预算项目。

(四) 其他措施

日常监督机制和个别监督机制是完善内部监督机制的重要组成部分。学校科通过财务管理、领导干部经济责任的落实与检查等方式实施对平台的日常监督。内部审计在个别监督中可发挥重要的作用, 可以针对服务外包、制度有效性等内容实施个别监督与评价。学校还可以对平台实施绩效考核, 对资产管理状态、资金使用的规范性等内容进行考核, 以确保内部控制制度的高效落实。^④

参考文献:

- [1] 凌辉, 周勇义, 张媛, 张黎伟, 黄凯. 北京大学科学仪器公共服务平台的建设与探索 [J]. 管理科学研究, 2015, 6: 35-38.
- [2] 毕为民. 学习国外先进经验 推进高校大型仪器共享平台建设 [J]. 实验室研究与探索, 2011, 30(10): 258.
- [3] 蔡兵, 刘姝伶, 尹玲娜, 王学江. 高校大型仪器设备开放共享的实践与探索 [J]. 实验室研究与探索, 2014, 33(2): 260.
- [4] 徐一新, 刘乔, 赵邦枝. 构建科学管理制度与机制, 提高大型仪器设备管理水平 [J]. 实验室技术与管理, 2008, 25(9): 177.
- [5] 覃冯, 黄善斌, 廖安平. 高校实验室资产管理内部控制环境优化 [J]. 实验技术与管理, 2016, 33(1): 257-258.

(作者单位: 上海交通大学医学院财务处)