

完善内控机制 加强内控管理

聂建青

党的二十大报告指出，提升科技投入效能，深化财政科技经费分配使用机制改革，激发创新活力。内部控制是保障组织权力规范有序、科学高效运行的有效手段，也是组织目标实现的有效保障机制。通过内控构建合理的内部运行机制对于优化科研经费管理，提升科研经费使用效能具有重要意义。财政部将内控建设作为重点工作持续推动，久久为功，在促进行政事业单位内控执行上做了大量工作，取得了显著成效。国家自然科学基金委员会（以下简称自然科学基金委）作为我国资助基础研究的管理机构，成立三十多年来，在支持基础研究，发现和培养科技人才，促进科学技术进步方面发挥了重要作用。随着国家对基础研究投入的不断提高，为保证财政资金的安全、提高内部管理水平，经过几年的探索，自然科学基金委的内控基础不断夯实，防范内控风险水平不断提高，逐步探索建立了一套符合基础研究规律的、具有自然科学基金特色的内控管理体系，取得了一定的成绩。

加强顶层设计，形成自上而下的内部运行机制

（一）领导主动靠前，推动形成全部门参与的组织框架。内控工作受到自然科学基金委党组高度重视，从工

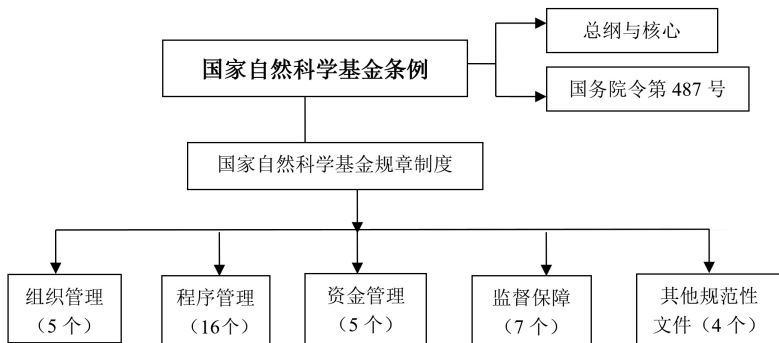


图 国家自然科学基金委员会规章制度框架

作之初成立了由机关本级和直属单位领导共同组成的内控领导小组，由党组书记担任组长，三位党组成员担任副组长，委内各部门以及直属单位的主要负责同志担任小组成员，从全委层面指导、协调、管理、推进、落实内部控制工作。成立了内部控制工作办公室，由分管财务的党组成员担任办公室主任，相关部门主要负责人任办公室副主任，主要负责开展内控的相关具体工作。工作机制的建立将单位各部门都纳入内控管理体系中，有效形成了全员参与的组织框架。

（二）扎紧制度篱笆，建立健全规章制度体系。注重完善制度以保证自然科学基金安全有效运转，特别是自党的十八大以来，形成了以《国家自然科学基金条例》为核心的规章制度体系，涵盖了组织管理规章、程序管理规章、资金管理规章、监督保障规章和其他

规范性文件等五大类别近 40 个规章或文件。组织管理规章中，《国家自然科学基金委员会章程》确立了国家自然科学基金委员会工作规范和行为准则，保障国家自然科学基金事业健康发展；资金管理规章中，《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》的制定和出台，规范了国家自然科学基金资助项目资金管理和使用，提高了财政资金使用效益，特别是落实科研经费管理的“放管服”要求，有效地激发了科研活动的创新活力。

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》《关于进一步弘扬科学家精神加强作风和学风建设的意见》，自然科学基金委及时出台了《国家自然科学基金委学风建设行动计划实施方案》，与相关责任方签订了《四方承诺函》《工作人员项目评审工作承

诺书》，给评审专家和答辩人发放了《国家自然科学基金项目会议评审专家履职尽责提示函》《国家自然科学基金项目会议评审项目答辩人提醒函》。这些措施有效加强了内控建设，从内部和外部有力地维护了科学基金的公正性，维护了科学基金良好声誉。

（三）内部控制制度执行情况。预算业务方面，建立了预算编制与审核、预算执行与调整、决算管理、绩效管理的制度和流程图，内控制度覆盖了单位预算项目库入库标准与动态管理、预算编制主体程序及标准、预算分解及下达、预决算公开、预算执行分析次数内容及结果应用、决算编制主体程序及标准、决算分析报告内容与应用机制、绩效目标设定与审核、绩效评价主体程序及结果应用等。收支业务方面，建立了收入管理、票据管理、支出管理、公务卡管理的制度和流程图，内控制度范围覆盖了单位收入种类与收缴管理、票据申领使用、保管及核销、支出范围与标准、各类支出审批权限、公务卡结算范围及报销程序、公务卡办卡及销卡管理等。政府采购业务方面，建立了采购需求管理、变更采购方式、履约验收、信息公开的制度和流程图，内控制度范围覆盖了采购需求的合规性合理性、申请变更采购方式的主体程序、履约验收的主体时间方式程序内容验收标准等。资产管理方面，建立了固定资产管理、无形资产管理的制度和流程图，内控制度范围覆盖了单位固定资产类别与配置标准、清查范围及程序、资产外处置标准与审批权限等。合同管理方面，建立了合同拟订与审批、合同履行与监督、合同档案与纠纷管理的制度和流程图，内控制度范围覆盖了合同审核主体内容及程序、法务或

外聘法律顾问介入条件与环节、合同章种类使用权限及范围、合同台账设置及管理要求、合同执行归档制度等。

内控工作取得的成效

自然科学基金委按照全面性原则、重要性原则、制衡性原则和适应性原则，以合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整、有效防范舞弊和预防腐败、提高公共服务的效率和效果为目标，通过制定制度、实施内控措施等，对单位层面和经济活动业务层面进行风险评估，对科学基金管理活动进行规范。一是不断建立完善规章制度。形成了以《国家自然科学基金条例》为核心的规章制度体系，涵盖了组织管理规章、程序管理规章等五大类别，为科学基金项目的规范管理提供了完善的制度保障。二是促进轮岗交流，加强工作人员管理。采取跨部门交流、在机关和直属单位之间交流、部门内部轮岗、挂职锻炼等多种方式，努力推进干部交流轮岗，积极鼓励跨部门交流和干部挂职锻炼。三是严格管理信息系统权限，畅通信息公开、共享渠道。严格按照《国家自然科学基金信息系统权限管理规定（试行）》的要求，强化信息系统权限和责任紧密关联管理，实现科学基金项目评审的全流程严密管理与监督。通过信息公开与共享服务增加国家自然科学基金资助工作的透明度。

自然科学基金委坚持以支持基础研究为主线，以深化改革为动力，建立了科学民主、公平竞争、鼓励创新的运行机制，健全了决策、执行、监督、咨询相互协调的管理体系，完善了自然科学基金委内部控制机制建设，形成了较为健全的内控体系。从

单位整体角度看，内控制度已全面覆盖单位各项经济活动业务，大力推动了各项事务的科学化、规范化、制度化、程序化，进一步提升了管理水平，为科学基金事业的健康发展提供了坚强的制度保证。以自然科学基金委主体业务——项目管理为例，内控体系贯穿于科学基金项目的全过程管理，内控制度涵盖了项目申请与受理、通讯评审与会议评审、项目立项管理、项目在研管理、项目结题与成果管理、项目资金与拨款管理，以及专家信息管理和系统权限管理等各个环节，内控意识及管理水平的提升支撑着自然科学基金委主体业务的顺利开展。从业务层面看，开展的日常工作涉及预算、收支、采购、资产、建设、合同等领域，自然科学基金委对各个环节的风险防控点进行梳理，优化细化了各项管理制度和流程，在行政管理、项目管理、财务管理上贯彻相互制约、相互监督的原则，从科学基金规章制度体系建设、人员管理和轮岗交流、管理信息系统责任与权限等方面采取强有力措施，确保单位内部控制体系的有效运行。完善信息化建设，加强信息系统的支撑建设，由业务部门提出对系统需求的具体意见和方案，信息中心负责组织完善，用信息化的手段加强内部控制的刚性约束和监管，如完善预算和资助计划管理的系统功能、加强科学基金项目信息系统内外数据衔接和管理。通过开展内控建设工作，加强了顶层设计。

进一步优化科学基金内控管理的思考

一是发挥内控优势，促进财务监督、审计监督、统计监督等形成合力，做到全方位、全过程、全覆盖的监督。

推进市县事前绩效评估工作的建议

李慧 | 刘晓昀

在预算绩效管理中，事前绩效评估具有重要作用。在多年工作实践中，笔者发现市县在推进事前绩效评估工作中还存在一些问题，亟待解决。

市县事前绩效评估中存在的主要问题

（一）事前绩效评估体系还不健全，规范化、标准化任重道远。一是事

前评估缺乏统一标准，部分评估结果不够精准。如相对于工程、采购等行业标准明确的项目，一些综合类、务虚类项目因为缺少明确标准，只能在额度上谈判审减，相互妥协。二是评估意见“蜻蜓点水”。如有些评估报告对多数深层次问题及成因点到即止，出具的整改意见停留在浅层，也没有进行针对性的跟踪督导，未能达到“发

现问题、整改问题、提升水平”的最终目标。三是专业类项目事前评估难以开展。专业类项目的申报、评审等环节缺乏有效制度支撑，造成项目单位申报项目随意性强、申报材料“东拼西凑”，第三方机构“自由设计”评估评审方法等问题。

（二）管理主体责任落实不够到位，整体推进机制尚未建立。一是存

内控评价体系与纪检监察检查可以说是相辅相成、相互促进，内控涉及到单位的预算业务、收支业务、资产管理、政府采购、合同管理以及建设项目等，内控关注的风险点很多时候也是容易发生廉政风险、滋生腐败问题的关键节点。因此，通过内控机制的构建与完善，搭建符合单位运行规律的内控评价体系，可以有机地将财务监督、审计监督和统计监督等融合到一起，通过全方位的内控评价工作，梳理工作中的风险点，根据风险等级制定相应的防控措施，做到有备无患，防范于未然。

二是关键岗位人员的轮岗机制或专项审计等措施有待进一步健全。自然科学基金委主体工作关键岗位在学

科，工作人员需要对所管辖的学科有深刻的理解，一些学科的工作人员就是在该领域从事科研工作人员中选拔出来的，由于专业限制，不同的学科之间差异较大，关键岗位的轮岗存在一定的困难。对于这些无法实现关键岗位定期轮岗的情况，应该充分发挥专项审计、检查的作用，通过第三方审计或评价及时发现内控的薄弱环节，发现问题，查找原因，堵塞漏洞。

三是建立健全风险评估机制，完善内控手册。风险评估是风险防范的前提和基础。内控建设成果需要以充分的风险评估与完备的组织协调机制作为基础。要建立健全内控制度，必须要建立风险评估机制，定期开展风险评估。按照全面覆盖、权力制衡、不

断完善的原则优化，制定可操作性强、适应性强的内控手册，全面有效指导科学基金内控体系的建设工作。

四是进一步完善科学基金内控的信息化建设。内控信息系统建设是一个长期持续的过程，信息系统要根据外部环境、单位内部环境的变化而变化。在推进内控的信息化建设中，对信息化系统的不同工作系统加强统一规范和指导，将不同的业务模块根据内控要求进行有机整合，将内控制度、内控理念以及控制手段无缝衔接到信息系统，实现信息系统内控的常态化、程序化和规范化。□

（作者单位：国家自然科学基金委员会）

责任编辑 雷艳