



# 山东省：推动行政事业单位会计管理创新 助力政府治理体系现代化

图 / 视觉中国

## 【编者按】

行政事业单位会计工作的有效开展对于行政事业单位更好履行职能，提升政府治理水平具有重要意义。为总结、推广行政事业单位会计实践经验，加快会计案例库建设，发挥成熟会计案例的示范借鉴作用，进一步提高会计实务工作水平，山东省财政厅在全省范围内开展了2023年度行政事业单位会计案例征集活动。本期专题从科研经费管理、财会监督体系建设、内控体系构建、成本核算体系优化等不同角度选取4个代表案例，分享其会计创新理念与实践做法：山东省农业科学院针对科研经费管理中的新情况、新问题，分年度逐步推动财务制度改革，制定出台“1+4”财务制度改革文件，通过完善制度体系、再造业务流程，赋予科研人员更大的经费使用自主权；S厅通过加强内部控制建设、完善全面预算管理、落实政府会计准则制度，构建了内部财会监督体系，同时依托人才和信息化建设保证财会监督有效实施，保障经济活动合法合规开展；菏泽市人民检察院在已有政府采购内控体系基础上，创新引入PDCA循环管理理论，梳理、改造政府采购内控流程，优化内控体系，促进内控体系制度化、规范化水平不断提升；济南市儿童医院通过完善医院信息系统、成本管理制度，进一步完善成本核算体系，逐步开展诊次成本、床日成本、医疗服务项目成本、病种成本、DRG成本等不同维度成本核算，系统全面反映医院运营成果和成本状况，实现运营与医疗高效协同。期望本期专题能为更多行政事业单位推动会计工作创新、提升会计实务水平、拓展会计职能作用提供有益参考，助力加快政府职能转变，推进政府治理体系现代化。

# “放管服”改革视阈下山东省农业科学院 加强科研经费管理的实践探索

王敏 陈晓霞 杨阳

**摘要:**随着“放管服”改革持续深化,山东省农业科学院针对科研经费管理中的新情况、新问题,特别是围绕报销繁、报销慢等普遍存在的问题,在前期“财务管理提升活动”和“1+6”科研项目经费制度形成的财务管理制度体系基础上推进财务领域“放管服”改革。通过完善财务管理制度体系、再造业务流程、精简报销附件,赋予科研人员更大的经费使用自主权。同时针对改革中遇到的问题,健全绩效评价机制,搭建信息共享平台,加强财会监督队伍建设,建立了科研经费管理长效机制。

**关键词:** 财务制度改革; 精简放权; 科研经费管理; 绩效评价; 信息共享

**中图分类号:** F235.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1003-286X(2025)01-0020-04

山东省农业科学院(以下简称农科院)是山东省政府直属的综合性、公益性省级农业科研单位,目前独立法人单位10个,其中公益一类事业单位8个、公益二类事业单位2个。院本级是院机关10个部门、基地管理中心及12家取消法人后内设科研机构的综合体,2021年4月成立的财务核算中心负责财务集中核算,对外属于一个法人单位,一套预决算,按照一套账分部门单独核算管理;一个一级银行账户,分子账户管理各内设机构资金;一个税号,统一开具税务发票,内部实行收款收据结算,加盖内部方章进行区分。其他9家法人单位实行人员独立编制,财务独立核算,内设计划财务科,负责预决算编报及预算执行

管理、资产管理和政府采购等工作。

随着科技领域“放管服”改革持续深化,针对科研经费管理中的新情况、新问题,农科院在前期“财务管理提升活动”和“1+6”科研项目经费制度形成的财务管理制度体系基础上,自2020年开始分年度逐步推进财务领域“放管服”改革,制定出台“1+4”财务制度改革文件,赋予科研人员更大的经费使用自主权,解决财务报销和经费管理中存在的“堵点”“难点”问题。

## 一、改革实践

### (一) 改革目标和整体思路

财务领域“放管服”改革以“机制最畅、流程最简、效率最高”为改革目标,以“最大限度精简办事环节,最大

限度缩短办事时间,最大限度放权到科研人员和团队”为着力点,以“坚持问题导向、坚持分类管理、坚持宽严相济”为原则,做好制度设计,重塑业务流程,提高效率效能,形成符合农科院实际的配套完善的“1+N”财务制度体系,解决报销慢、报销繁等问题,为科研人员“松绑减负”,有效激发科研人员创新积极性,全面提升财务服务事业发展的能力和水平,提高职工满意度,为干事创业提供财务保障。

### (二) 组织保障

农科院成立改革工作领导小组,院领导任组长,院机关相关处室主要负责人为成员,领导小组办公室设在计财处。通过调查研究,学习借鉴好的经验做法,摸清摸透摸实存在的问

**作者简介:** 王敏,山东省农业科学院,高级会计师;

陈晓霞,山东省农业科学院作物研究所,高级会计师;

杨阳,山东省农业科学院。

题,制定《财务制度改革工作实施方案》,理清财务制度改革的问题清单、任务清单和内容清单,明确改革路线图,定期组织召开调度会、推进会,确保各项任务高标准落实。

### (三) 具体举措

1.着力于“减”,拓宽“放”的广度。一是针对科研经费放权问题,明确“放”与“管”的边界,按照“放无可放”原则,扩大科研项目团队自主权,简化预算编制内容、下放预算调整权限、提高间接费用比例等,围绕“五权”下放,政策力争放权到团队,为科研人员提供最大化便利。二是针对财务报销慢的问题,创新性提出了科研经费财务审签原则上不超过3人,通过采取减权、放权、授权等方式,最大限度减少报销审签级次,再造报销业务流程。区别事权审批和财务审批,按照“减无可减”原则,优化精简各类财务报销附件47项,以财务业务标准化建设夯实财务诚信基础。三是区别于政府机关“三公五费”管理方式,对为完成科研项目任务目标、从科研经费中列支费用的国际合作与交流、会议费不纳入“三公”经费统计范围,不受零增长要求限制。

2.着力于“改”,强化“管”的力度。一是牢固树立系统观念,以财务制度改革倒逼事权改革,按照财务制度改革办法,推行事前审批“一表通”,事权与财权实现有效分离。二是强化有效管理和自我约束,提出公开公示、负面清单、责任倒查等监督检查机制。三是践行“放权不是放任”的管理理念,印发《科研经费“负面清单”十个严禁》,进一步加强科研经费管理、严肃财经纪律,建立科研经费管理长效机制。四是统筹协调各种监督检查和抽查评估,实行检查结果信息共享和

互认,避免重复检查,切实减轻科研人员科研工作之外的负担。五是改进资金管理方式,建立科研经费分析预警机制,采用单位科研项目经费余额、财务报表及银行账户资金结构分析相结合的方法,对经费挤占问题及时预警;建立健全债权管控机制,按照“区别对待、总量控制、规范程序”的要求,促进债权管理规范化、制度化。

3.着力于“优”,提升“服”的热度。一是建立以信任为前提的经费管理工作机制。印发《关于改革完善科研经费管理的十条意见》及解读文件并推进落实,切实为科研人员松绑减负;实行容缺报销管理机制,允许报销时通过备案登记等方式先受理,后补充证明附件原件、重新提供支付信息,助力科研项目高效执行。二是全面推行科研财务助理制度。印发《关于加强和完善科研财务助理管理工作的通知》,督促院属各单位完善科研财务助理队伍建设,明确科研财务助理人员;印发《关于进一步发挥科研财务助理人员作用的建议函》,从提高政治站位、完善人员配置、明确岗位职责、加强业务培训、强化管理保障等五个方面提出意见建议;印发《关于财务报销推行“专员代办制”的建议》,结合院机关及内设研究所管理实际,推行“专员代办制”。三是推行财务报销“332”限时办结制(对材料齐全、签字完成、审核无误的报销业务,3个工作日内完成报账支付,3个工作日内完成公务打卡还款,完成报销业务的2个工作日后提供经费查询服务)。财务核算中心与工作人员签订《岗位限时办结责任书》,最大限度提高财务报销支付效率;财务人员可以利用网上银行快速支付功能,针对科研人员紧急事项做到即时付款转账。四是改

革财务管理体制机制。在农科院专家服务大厅设立集中核算中心,出台《财务核算中心关于更好服务核算单位的十条意见》,实现财务集中办公和会计核算口径基本统一,为科研人员财务业务提供“一次受理、一次办结、一次办好”的精细精准服务;创新服务模式,制定“每周二、周四上午定时定点上门服务,在预算编制集中阶段,根据单位需求每个工作日全天在核算单位办公”的服务工作机制,极大提升了财务服务质效。

4.着力于“新”,突破“创”的实度。一是加大科研经费放权力度,争取省农业科技创新工程部分经费纳入经费“包干制”试点,出台山东省内第一个科研经费“包干制”管理办法。二是创新性提出了对科研经费列支的差旅费试行“包干制”,实施差旅费“综合补助”,总额控制、包干使用。三是创新性提出了零星试剂材料采购“零库存”制,为科研人员试剂材料管理使用提供最大便利。四是从科研人员实际需求出发,创新性改进异地科研活动业务用车经费使用,改进科研项目会议定点用餐报销管理,赋予科研人员更大的经费使用自主权。

5.着力于“用”,增强“落”的精度。一是健全财务制度框架,建立起有效的财务监管制度体系。从管理体制、运行机制等方面补短板、堵漏洞,累计修订完善各类财务管理制度办法130余项。以制度为抓手,逐步建立起事权与责任相适应的财务管理工作机制,构建起符合农科院实际的配套完善的财务制度体系,真正实现了“用制度管人、以程序办事”,全面提升了财务“精致化”管理服务水平。二是升级财务信息化建设,固化财务制度改革成果。全面推进网上报销,实现网

上预约、会计核算、预约支付信息查询、项目进度查询、工资收入查询等财务管理一体化服务。结合“公务之家”网上报销改革工作,利用信息化手段积极推进问题整改。2022年,包括院本级在内的10个独立法人单位全部已通过系统办理差旅业务,累计注册用户2 637人,通过系统提交出差申请6 871单,网上报销金额1 031.17万元。在全院范围内实现差旅费网上报销的基础上,采用先试点再扩面的方式,加快推进通用费用网上审签及报销工作(三家试点单位全面实现网上审批和报销),有效解决了差旅报销事前审批和财务报销脱节的现象,提高了报销效率。三是进一步明确财务报销附件管理。强化整改的系统性、协同性,从事前审批、财务报销、全过程档案归档管理等方面,按照“谁主管、谁负责”“谁主办、谁负责”的原则,制定《关于精简财务报销附件分类管理的规范》,细化部门、单位、学科团队、科研人员的权利和义务,促进财务制度改革协调推进。

#### (四) 改革中遇到的主要问题

1. 绩效评价机制流于形式。一是评价指标体系不完善。科研成果具有多样性、差异性、滞后性、不确定性和外溢性等特征,导致科研项目绩效指标设定较为困难、标准难以统一,部分主管部门虽然建立了绩效指标框架,但科学性、适用性不足。二是评价方式方法不科学。农业科研业务具有时节性,项目绩效监控的评价方式不科学,绩效评价有效性降低。三是评价结果应用不到位。大多数单位没有建立预算绩效评价和预算安排的挂钩机制,且缺乏对于预算绩效评价结果相对应的奖惩机制,致使绩效评价难以发挥导向作用。



图 7 山东省农业科学院

2. 财务助理功能弱化。大部分科研院所虽然设置了财务助理,但效果并不理想。一方面,财务助理大多为非专业、非专职人员,既缺乏专业背景,也缺乏系统培训,往往仅能承担报销跑腿等简单工作,不具备为科研项目提供预算编制、经费支出、结题验收、绩效评价等专业化服务的能力。另一方面,财务助理大多为聘用人员、兼职人员,薪酬待遇偏低,晋升渠道狭窄,难以调动其工作积极性和主动性。

3. 财务信息共享机制相对缺失。虽然部分科研院所已建立财务管理、科研管理、资产管理、合同管理等信息系统,但不同信息系统仍然独立运行,未能实现对接互联,信息孤岛问题突出。跨部门信息无法实现自动流转,数据重复录入,管理部门无法全面掌握项目信息,不利于对科研项目实施全过程、实时化管控。

4. 财会监督力量不足。一是监督意识不足。大部分财务人员思想上仍停留在传统的“报账型”会计,没有参与到财务管理工作中来,对财务活动极少进行预测和分析,造成事后算账多、事前控制少的被动局面,制约了财会监督职能有效发挥。二是监督人

力不足。大部分单位的财务人员配备仅刚好满足不相容岗位相分离的基本要求,现有财务人员工作量基本饱和的情况下,不利于深入行使监督职能。

#### (五) 解决对策

1. 健全绩效评价机制,实现绩效管理贯穿全过程。

(1) 构建绩效指标体系。分类制定科研项目绩效评价指标体系,细化指标“颗粒度”,推动绩效目标设置规范化、标准化,提升绩效评价的科学性、可比性。

(2) 建立分类评价制度。基础研究类项目应着重评价成果创新水平和学术价值,突出专家评议;社会公益类项目应着重评价产品质量和社会价值,突出服务对象满意度评价;应用技术开发类项目应着重评价成果推广应用和转化能力,突出市场评价。

(3) 合理设定评价周期。遵循科研活动规律,打破科研项目年度评价、为评而评的窘境,实施项目结题一次性综合绩效评价,对于周期长、显效慢、利长远的项目,可实施后评价。

(4) 完善结果应用机制。建立绩效评价结果与项目申评、预算支持、考核评价、职称评定、绩效分配等挂

钩机制,突出绩效评价应用反馈功能。

2. 优化财务助理培育机制,更好服务科研经费管理。科学制定财务助理配置计划,提高岗位待遇,实现由报账员向管理员的角色转换。通过定期培训、定期交流、定期考核、技能竞赛,促进财务助理更新专业知识、锻造业务技能、开阔工作视野、提升管理水平。在科研绩效中设置一定比例的激励经费,更好激发财务助理的工作动力和服务动能。

3. 搭建信息共享平台,助推“放管服”改革提速。集成整合科研项目管理、财务经费核算管理、资产管理、设备耗材采购管理、合同管理等系统功能,实现各系统全面对接和互联互通、部门间数据同步与信息共享。依托信息共享平台,实现网上查询、线上审批、分析统计、信息推送等功能,同时嵌入流程标准、风险预警、控制对比等措施,科研人员可随时查询项目信息和经费收支情况,管理部门可实时监控项目实施和资金执行情况,实现科研经费全过程可查可控可追溯。

4. 增强财会监督队伍建设,更好保障经费安全高效使用。强化财会监督意识,建立财会监督常态化机制。不断优化干部队伍结构,配备与财会监督职能任务相匹配的人员力量,完善财会监督人才政策体系,分类型、分领域建立高层次财会监督人才库,健全财会监督人才评价和激励约束机制。

#### (六) 改革成效

通过财务领域“放管服”改革,科研人员普遍反映在减少报销审签人数、精简报销附件、科研项目列支的差旅费包干、部分科研项目经费包干、加大科研项目资金放权力度、限时办结等方面的改革受益较大,报销效率提高,经费使用更加便捷,“负面清

单”清晰划出“红线”“底线”,使科研人员心中有数、行有所戒,科研人员满意度测评达到90分以上。同时财务制度改革在全国农科院系统也引起一定反响,浙江省、江苏省、河南省等全国10多家兄弟单位纷纷到访学习财务制度改革的意见办法,改革经验得到进一步推广。

## 二、经验总结

一是强化顶层设计,明确工作思路,确保改革正确方向。农科院坚持问题导向,深入学习调研,按照科研人员的需求和期盼就是改革的动力和目标,通过召开座谈会等形式广泛征求意见,充分了解不同类别人员对财务制度改革的想法和要求,深刻把握改革创新精髓,发挥“敢闯敢试、敢为人先”的首创精神,将解放思想大讨论成效转化为理论成果、制度成果和实践成果。

二是强化系统思维,分步实施,确保改革稳妥推进。2020年农科院“综合改革年”开始财务制度改革,2021年“改革落实年”深化财务制度改革,2022年“提质增效年”推动科研经费“放管服”改革提质增效,财务领域“放管服”改革分三年逐步实施落地,系统解决了财务报销和经费管理中存在的堵点、难点问题,赋予科研人员更大的经费使用自主权。

三是强化结果导向,确保改革取得实效。农科院全力抓好制度落实落地,充分利用网站、公众号、展板、传阅件等形式,加大制度宣传力度。印发参阅件,及时总结纠偏,明确努力方向,为制度实施营造良好环境。加强制度办法解读培训,举办系列培训宣讲会50余场次,普及财务制度改革内容。印制《财务制度改革配套办法

工作手册》2000余册,收集、整理、收录现行常用制度70项,印发《科研经费“放管服”政策选编》和《预算绩效管理政策选编》工具书。针对事业单位改革过程中遇到的问题,制定印发过渡期支付业务、政府采购、职责权限、票据开具等业务衔接明白纸。围绕存在的短板和不足,强化制度设计和创新,完善细化配套措施,制定修订报账管理、科研财务助理、横向经费、科研经费“包干制”等制度,为科研人员心无旁骛搞科研提供了“保姆式”服务。

四是强化机制保障,确保改革实施有抓手,形成工作合力。健全完善责任体系,将财务制度改革和实施列入“三重”工作督导事项,确保各项改革任务按计划推进。建立健全监督检查、公开公示、负面清单、责任倒查等机制,将有效管理与自我约束相结合,确保改革制度措施落实落地。建立“首问负责制、限时办结制、服务承诺制、公开透明制、责任追究制”5项制度,提升财务服务满意度。组成5个互查工作组,采用查阅原始凭证、会议纪要等资料,听取财务人员说明等方式,互查财务报销审签情况、财务报销附件精简情况、“包干制”落实情况、限时办结制及一次办结制落实情况、科研项目资金放权落实情况等5个方面的内容。分层次召开班子成员、科研专家、财务人员等不同层面座谈会,共听取200余人次科研人员意见,为制度办法进一步完善提升提供参考。组成专门工作小组,以山东省“会计基础工作规范年”建设活动为契机,抽取30%单位进行现场督导检查,以评促建、以评促改、以评促管,夯实会计工作基础。■

责任编辑 刘霖