

科学事业单位财务管理制度在基层单位的具体实施探析 ——以差旅费为例

张璐璐

(中国科学院广州能源研究所 广东 广州 510640)

【摘要】财务管理制度在科学事业单位管理中的地位日益提高,但上级财务管理制度在基层单位实施过程中遇到一些问题。本文以差旅费为例,在分析财务管理制度实施遇到的问题基础上,深入探讨了基层科学事业单位在保证符合国家相关法律法规的前提下,制定具体实施细则的原则,并提出了实施细则制定与执行需要注意的问题。

【关键词】科学事业单位 财务管理制度 差旅费

科学事业单位的科研竞争力取决于单位的管理水平,财务管理是单位管理的核心之一,贯穿于单位管理的始终,财务管理的良好运行需要完善的财务管理制度作支持、作保障。差旅费是最经常发生的日常开支之一,大多数的科研项目都有不低于10%的差旅费预算。此外,由于业务发生的地域不同、发生的事项不同,差旅费相关的票据一般比较杂乱,同时,遇到的特殊情况也比较多,国家制度有相关指导原则,但实际工作中缺乏明确的依据,常常使管理人员陷入困境,因此,单位制定差旅领域的具体实施细则势在必行。

一、差旅费财务管理制度在基层科学事业单位实施中遇到的问题

(一)基层单位对上级管理办法中的概念理解不到位

国家出台的管理办法面向全社会,如2014年1月1日起实施施的《中央和国家机关差旅费管理办法》(以下简称《办法》)适用范围包括全体中央和国家机关,以及所有参照公务员法管理的事业单位。因此,管理办法中的一些概念都比较笼统,难以详细罗列所有的适用对象。当基层科研单位的工作人员需要对一些模棱两可、非常规的情况做出判断时,因没有明确的依据,经常陷入疑惑,影响管理工作的顺利开展。例如《办法》中第三条差旅费概念中所述的“工作人员”,毫无疑问包括单位名册中的在职职工,但科学事业单位还经常遇到其他人员出差的情况,包括学生、科研项目成员但非本单位职工、劳务派遣人员的差旅,以及科研项目开展工作需要邀请的专家来访差旅等。又如《办法》中差旅费概念所述的“常驻地区以外地区”,如何划分也是基层科研单位讨论的焦点,是否简单的以市内市外为界限划分常驻地区以内以外?其他人员的差旅费,市内远郊地区的差旅费应如何管理,相关开支是否可以报销,成为盲区,使差旅审核审批人员处于尴尬的局面。

(二)基层单位难以落实个别条款

国家管理办法规定的个别条款有时会遇上基层科学事业单位的特殊情况,如果生硬的强制执行,难免造成科研人员与管理人员之间的矛盾,打击科研人员工作的积极性,影响科学事业的发展。比如《办法》中第二十五条规定,无住宿费发票的不得报销住宿以及其他与差旅相关的费用。在2014年9月15日印发的《中央和国家机关差旅费管理办法有关问题的解答》(以下简称《解答》)中对住在自己家里或到边远地区出差的两种情况做出了补充说明,规定得到所在部门领导批准的可以报销除住宿费以外的其他差旅费用。但是,基层科学事业单位还存在着各种其他情况,如科研人员到企业调研,企业承担其住宿费,或者科研人员到船厂调试设备,船厂建有宿舍可免费提供给科研人员使用,但交通费、伙食费等需要科研人员自行解决。这些情况都不适用《解答》中情形,但确实发生了除住宿费以外的其他差旅费,应如何完善相关规范,使真实发生的差旅费在良好的管理流程下得以顺利报销。

(三)基层单位特有情况无适用条款

由于每个基层单位所处的行业不同,涉及的具体业务也各有特点,都会碰到单位存在的但《办法》中没有规范的问题。近年来,一些单位在财务审核工作、内审工作中发现了各种与差旅费相关的问题,如:使用虚假机票或者票面价格与官网查验价格不相符的机票报销差旅费,参加组织统一安排食宿的会议、培训仍重复报销伙食补助及市内交通补助,差旅期间进行招待业务的出差人员,既报销招待费用,又报销伙食补助等。针对自身特有的问题,基层单位是否能通过有效的固定方式,并将其制定成相应的具体条款,以防范问题的发生。

综上所述,鉴于差旅费财务管理制度在基层科学事业单位实施中遇到的问题,基层科学事业单位应结合自身情况,制定因地制宜的具体化财务管理制度实施细则。

二、基层科学事业单位制定差旅费管理实施细则应遵循的原则

(一)合法化

制定基层单位财务管理制度实施细则最重要的前提是遵守国家法律法规、部门及地方政府规章、主管单位的相关管理办法,只有在合法合规的前提下,单位才可以根据自身的具体情况,制定适用的实施细则。例如,单位制定差旅费管理实施细则必须遵循财政部出台的《中央和国家机关差旅费管理办法》,以及主管部门发布的差旅费管理办法。

(二)明确化

基层单位制定财务管理制度实施细则应将《办法》中的相关概念更明确化,最好能结合单位的实际情况,将涉及的范围或对象一一清晰罗列出来。以差旅费为例,基层科研单位实施细则应清晰列明差旅费适用于在职职工,单位的学生、项目成员、人才派遣工作人员、劳务人员、邀请来访的专家等,并同时详细规定上述人员的出差审批流程,如出差前需要填写出差申请表并经部门负责人及人事部门审批。再如,单位可依据差旅经常发生的市内远郊地区的距离判断并决定是否应将其纳入差旅的范围,因为一些市内远郊地区往往比毗邻的城市更远,若单纯以市内市外区分,会大大打击科研人员工作的主动性。另外,单位应将纳入差旅范围的市内远郊地区清楚列示在实施细则中,既有助于管理人员执行,也方便科研人员查询,减少矛盾,提高管理的效率。

(三)人性化

在保证经济业务真实性、合法性的前提下,基层单位应充分考虑业务中遇到的特殊情形,并梳理出具体的处理办法,使实施细则操作性更强,同时更体现人性化。对于无住宿费发票的差旅,实施细则可规定附合理说明的无住宿费差旅费也允许报销其他差旅相关费用,同时规定无住宿说明应由第三方出具,若无第三方说明时,也可由本人做出说明但需要经过相关负责人审批,实施细则还应详细写明

对应的审批流程及审批责任人。再以超标准乘坐交通工具为例,工作人员因接到紧急任务且对应等级的机票已订满等原因,只能购买高一等级的机票,实施细则可明确上述情况的审批责任人及审批流程,审批过的票据可实报实销。此外,具体的实施细则大大减少领导“特批”的情形,防范领导权力凌驾于制度之上,更好的贯彻以制度管理单位的理念,制度面前,人人平等。

(四)个别化

根据基层单位的个别化管理需要,制定相关具体化条款。比如,根据单位具体业务情况,增加对业务真实性控制的细则。差旅费管理实施细则应规定机票购买的途径为政府采购机票管理网站、航空公司直销机构、政府采购机票管理网站公布的具备机票销售资质的代理机构,还应规定报销机票时需附盖有安检章的登机牌或附包含已乘机状态的航空公司官网查验依据。对于参加会议、培训差旅,实施细则应规定报销时需附会议通知、议程,使审核人员可据此判断是否可以报销伙食补助以及市内交通补助。

三、基层科学事业单位差旅费管理实施细则制定需注意的问题

(一)广泛调查,收集问题

科研人员开展科研项目常常需要实地调研、参加各种研讨会、与其他项目合作单位交流等,这些业务活动都与差旅费管理密不可分,因此,科研人员最了解一些与差旅费相关的特殊问题,以及一些亟待解决的切身问题。基层科研单位差旅费管理实施细则制定前,管理部门应尽可能的采取各种有效方式收集科研人员的问题及建议,如组织举办座谈会、参加研究室的例会,提供科研人员与管理人面对面交流差旅管理与报销问题的机会,提供邮箱、电话、微信等各种方便的渠道让科研人员提交问题及建议,设计差旅费调查表并广泛发放给各研究室,充分收集科研人员的问题及建议。而且通过鼓励科研人员与管理层对话,鼓励科研人员参与单位实施细则的制定,也让科研人员更了解新制度的必要性,从而更好的接受新制度。相反,压制科研人员发表意见,只会变成抵制、敌对的情绪,妨碍新制度的推广。收集工作完成后,相关管理人员应认真对待科研人员提出的问题及建议,对其进行分类,并分析问题的根本原因,制定针对性的措施、条款,编入单位差旅费管理实施细则。此外,科研业务、科研环境都在不断变化,问题与建议都不是一成不变的,因此,实施细则的制定工作也不是一劳永逸的,管理部门应把调查收集工作常态化,如每年做一次,遇到新问题,或发现已过时条款,都应对具体实施细则进行完善,使具体实施细则与时俱进。

(二)充分沟通,明确责任

一般的制度实施细则都与多个管理部门相关,制定具体实施细则前,相关的管理部门应做充分的交流沟通,各部门应积极配合制定部门,提出自己部门的管理问题,并一同深入分解业务环节和步骤,理顺各部门责任,以确保部门负责人与经办人都了解自己具体的责任,保证实施细则制定后能顺利运行。若相关部门不重视,在实施细则制定的过程中没有充分的参与,也不了解实施细则的细节,则很可能出现制定后相关的管理部门都不了解其责任以及具体有关条款的情形,或者出现制定后相关管理部门才提出执行有问题的

尴尬局面。以差旅费管理实施细则为例,一般由单位的财务处负责制定,但绝对不是单靠财务处就能完成制定工作的,差旅申请管理、差旅报销管理与研究室负责人、人事处、科技处、主管所领导息息相关,各部门负责人都有各自对应的审核审批责任,以一基层科学事业单位为例,差旅费主要风险关键控制责任对照表如下所示:

表一 差旅费主要风险关键控制责任对照表

	责任	关键控制	具体工作要求	责任人
申请阶段	审批出差人员出差申请	差旅的真实性	1、结合科研/部门任务和需求,判断差旅的真实性、必要性;2、通过综合信息系统或邮件对在职工工、人才派遣工作人员、在站博士后的出差申请进行审批;3、对其他人员的《出差登记表》进行审批。	研究室主任 部门负责人
	审批出差申请	差旅的合规性	1、通过综合信息系统或邮件对在职工工、人才派遣工作人员、在站博士后的出差申请进行审批;2、对其他人员的《出差登记表》进行审批。	人事处处长
	审批研究室/部门负责人、长期(15天以上)出差申请	差旅的合理性	1、结合科研/部门任务和需求,判断差旅的真实性、必要性;2、通过综合信息系统或邮件对研究室/部门负责人、长期(15天以上)出差申请进行审批。	主管所领导
报销阶段	确认出差人员差旅报销的真实性	差旅的真实性	1、确认差旅的事由、时间、人员、地点等是否与课题研究/部门业务相关,是否真实发生,是否与出差申请表、登记表相符;2、对原始凭证的真实性及合理性进行判断。	研究室主任 部门负责人
	审核研究室负责人差旅支出、预算项目支出的真实性及预算	差旅费的合理性	1、确认研究室负责人差旅的事由、时间、人员、地点等是否与课题研究相关,是否真实发生,是否与出差申请表相符;2、对研究室负责人原始凭证的真实性及合理性进行判断;3、比对课题差旅预算,是否超支。	科技处处长
	审核差旅费报销的合法合规性	差旅费的合法合规性	1、审核原始票据金额是否与报销单相符,原始票据是否合法合规;2、报销附件是否齐全,如出差申请表、登记表、登机牌、会议或培训通知、邀请函有效证明、个人书面说明、租赁合同/协议等;3、报销手续(签字)是否齐全。	财务处处长
	审批部门负责人、1万元以上差旅费报销	差旅费的合理性	1、审批部门负责人的差旅支出;1、审批1万元以上的差旅支出。	主管所领导

资料来源:作者自制。

只有各部门做好充分协调,分配好各家责任,保证差旅管理的主要风险均有部门进行把关,具体实施细则才能有效运行。

(三)领导支持,构建文化

最高领导层的支持是具体实施细则制定与执行能否成功的关键因素之一。领导高度重视,以身作则,严格按单位的具体实施细则办事,不符合要求的事坚决不办,领导的示范作用必定能提高全单位职工的思想意识,极大地推进单位制度文化的形成。另一方面,单位应组织举办多样化的宣传、培训、交流活动,领导带头参加,使大家更深入地了解制定实施细则具体条款的原因、执行具体实施细则的重要性与必要性,慢慢消除之前大家对差旅管理的误解和抵触,让差旅管理的理念被科研人员熟悉并接受,促进单位良好制度环境、管理环境的建设。

参考文献

- [1]浅泽.差旅费管理制度也应与时俱进[J].中国人大,2014(02):54.
- [2]陈粤.加强事业单位差旅费管理引发的思考[J].财会学习,2016(7):180-181.
- [3]厉强.企业财务管理制度创新分析研究[J].中国集体经济,2014(16):93-94.