



# 改进科研项目和资金管理 营造良好创新环境

科学技术部



**一 科研项目和资金管理改革的背景**

**二 科研项目和资金管理改革的主要内容**

**三 积极推进，狠抓落实**



# 一 科研项目和资金管理改革的背景

# 一、科研项目和资金管理改革的背景

**(一) 当前科技管理工作面临的形势和要求**

---

**(二) 当前科技管理中的问题和挑战**

---

# （一）当前科技管理工作面临的形势和要求

科技创新战略地位进一步提升

要求我们必须把握新形势，创新科技管理方式，发挥科技的支撑引领作用

科技与经济的融合更加紧密

要求我们必须将科技、经济以及产业政策更好衔接，促进科技成果转化，解决制度障碍

企业为主体的技术创新体系建设继续推进

要求我们必须加强激励企业技术创新的体制机制建设，加大对企业创新的支持力度

科技投入持续增加、社会各界广泛关注

要求我们必须加强科技资金的管理和监督，提高资金的使用效益

科技体制改革不断深入

要求我们必须把科研项目和资金管理改革作为突破口，助推科技体制改革全面加速

## （二）当前科技管理中的问题和挑战

面对快速增长的科研资金和日益复杂的科技创新活动，科技管理还存在着与科研活动规律特点不相适应的地方，还有一些矛盾和问题没有得到有效解决。新的形势要求我们必须进行更加深刻的制度改革和机制创新，完善科研项目和资金管理制度，激发科研人员的创新创造活力。主要问题在资源配置、项目形成、经费管理、监管督查和激励机制等5个方面。

## **(二) 当前科技管理中的问题和挑战**

- 1 科技资源分散封闭重复，共享机制不健全**
- 2 项目形成不够公开透明，信息封闭，监督不力**
- 3 经费管理政策不完善、责任机制不健全，监督不够、惩戒不力**
- 4 经费使用中出现违规违纪问题**
- 5 激发创新创造活力的政策环境不够健全**

## 1.科技资源分散封闭重复，共享机制不健全

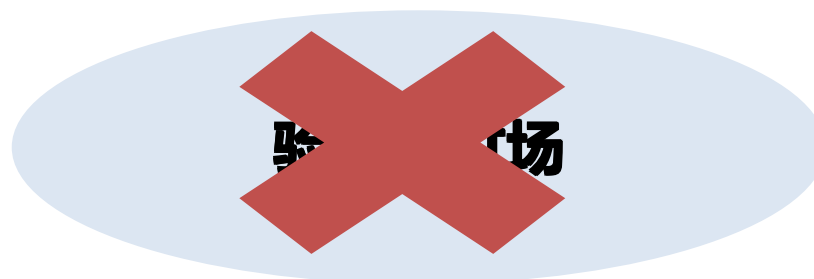
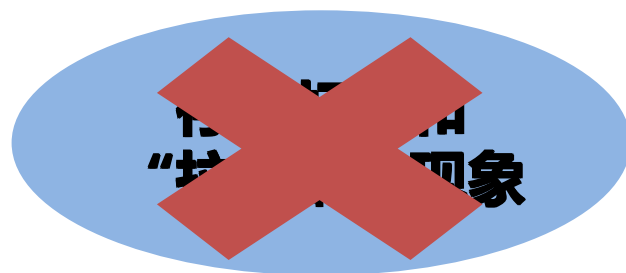
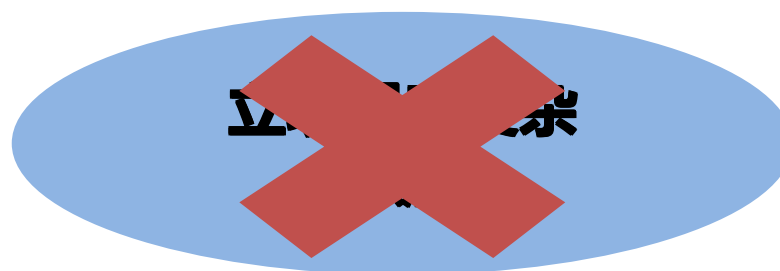
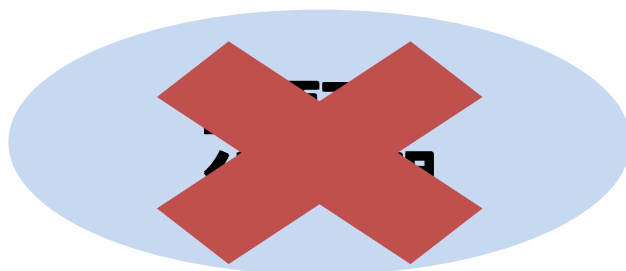
在现行的管理体制下，各部门科技计划、专项数量较多，部分边界不够清晰，各类科技平台、中心、基地等名目繁多，存在不同部门**重复交叉**的现象。

导致问题的一个主要原因是**科研资源分散配置**。根据各部门公开的2014年部门预算,民口科技经费的**预算单位约40家**;资金量较大的部门有科技部(**占中央财政科学技术支出的10.77%**)、中科院(**8.77%**)、自然科学基金委(**7.11%**)、工信部 (**2.50%**)、农业部、卫生部、教育部等。由于缺乏有效的统筹协调机制，各部门之间相关工作的定位和布局上存在交叉现象，具体项目安排缺乏沟通，不可避免地存在重复投入。



## 2.项目形成不够公开透明，信息封闭，监督不力

近年来，科技界普遍反映在项目指南形成、立项决策和项目过程中，存在**管理不透明、信息不对称**等问题，集中体现在以下四个方面：



### 3.经费管理政策不完善、责任机制不健全，监督不够、惩戒不力

- **经费管理政策还存在与科研活动特点不相适应的地方**

如结余经费全额上缴、预算编制要求过细过严等，增加了科研人员的经费使用压力

- **对违规问题的惩戒力度不够**

发现问题时，缺乏有效的惩罚手段，大多“整改了之”，经费监管的警示作用仍发挥的不够。

- **责任机制不健全**

项目管理部门、项目承担单位、课题负责人和评审专家之间权责不明晰，形成责任真空，各个管理环节的履职尽责意识不强，缺乏问责机制。

## 4.经费使用中出現違規違紀問題

### 存在的問題大體為三類：

- 因不了解制度規定而發生的違規行為；
- 單位管理不嚴所產生的公款消費行為；
- 極少數課題存在嚴重違紀違法行為。

### 有以下五個現象：

**法人責任不到位** 一些單位領導履行監管責任的動力或認識不足。

**存在多寡不均** 目前管理機制下科技資源向少數大牌專家集中。


**個別人道德失范** 在利益驅使下明知故犯、中飽私囊、惡意違規。

**監管效果不彰** 經費多渠道配置多頭管理，傳統監管方式顯不足。

**收入分配改革不到位** 收入分配制度脫離實際，單位“擠占”科研經費。

## 5. 激发创新创造活力的政策环境不够健全

科技成果转化特别是**事业单位**的科技成果转化还存在**体制和政策上的障碍**；现行的**收入分配水平**与科研人员的实际贡献不相匹配；**人才流动、知识产权保护与运用**等缺乏有效的政策保障等。



**总的来说，导致上述问题的原因既有宏观体制不协调、管理部门职能转变不到位、监管工作不得力等原因，也有承担单位自身管理不规范、监督工作不到位以及社会大环境等因素的影响。唯有通过改革，才能从根本上解决这些问题，推动科技管理工作步入良性循环的轨道，确保科技体制改革顺利向前推进。**



## 二 科研项目和资金管理改革的主要内容

## 二、科研项目和资金管理改革的主要内容

### (一) 改革思路

---

### (二) 改革的主要内容

---

# (一) 改革思路

<b>统筹协调</b>	在计划（专项）的设立、立项查重、预算安排重大事项等方面统筹协调、协同推进。
<b>激励导向</b>	尊重科研活动规律，激发科研人员的创新活力。
<b>问题导向</b>	对当前科研项目和资金管理反映突出的问题和长效机制等提出针对性的解决措施。
<b>监管与服务并重</b>	转变监管思路，充分发挥各级管理部门和法人单位管理作用，强化项目和资金管理全过程指导服务。同时通过科研诚信建设和信用管理、信息公开等手段，建立制度化的“奖优罚劣”激励导向，对科研项目和资金管理中的严重违规违纪行为“零容忍”。
<b>简政放权</b>	政府主要职能是完善政策，营造环境，减少项目微观管理，提高资金使用自主权，把更多的管理权赋予法人单位，形成分级分类管理机制，发挥各类主体参与项目和资金管理的积极性。



## (二) 主要内容——《意见》的大纲

**《意见》共8部分、29条，从七个方面提出了27条改革措施。**

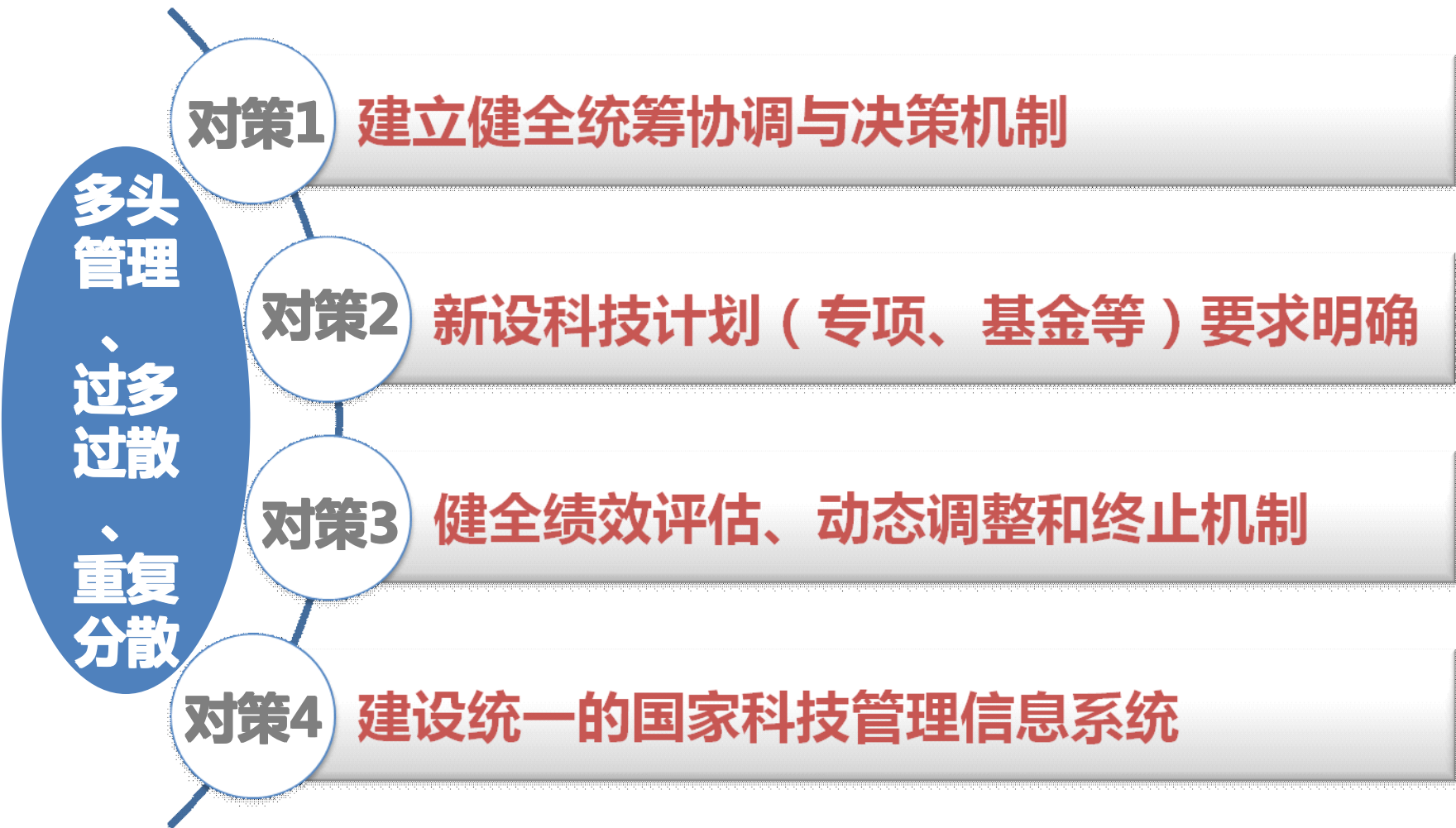
总体要求	• 总体目标和原则	1 - 2 条
宏观统筹协调	• 科研项目和资金配置的统筹协调	3 - 5 条
项目和资金管理	• 实行科研项目分类管理	6 - 9 条
	• 改进科研项目管理流程	10 - 13条
	• 改进科研项目资金管理	14 - 19条
	• 加强科研项目和资金监管	20 - 23条
基础性制度和激励措施	• 加强相关制度建设	24 - 27条
责任落实	• 明确和落实各方管理责任	28 - 29条

## (二) 改革的主要内容

- 1 科研项目和资金配置的统筹协调
- 2 实行科研项目分类管理
- 3 改进科研项目管理流程
- 4 改进科研项目资金管理
- 5 加强科研资金监管
- 6 项目和资金管理长效机制
- 7 完善创新创造活力的政策



# 1. 科研项目和资金配置的统筹协调



# 1. 科研项目和资金配置的统筹协调

## 对策1：建立健全统筹协调与决策机制

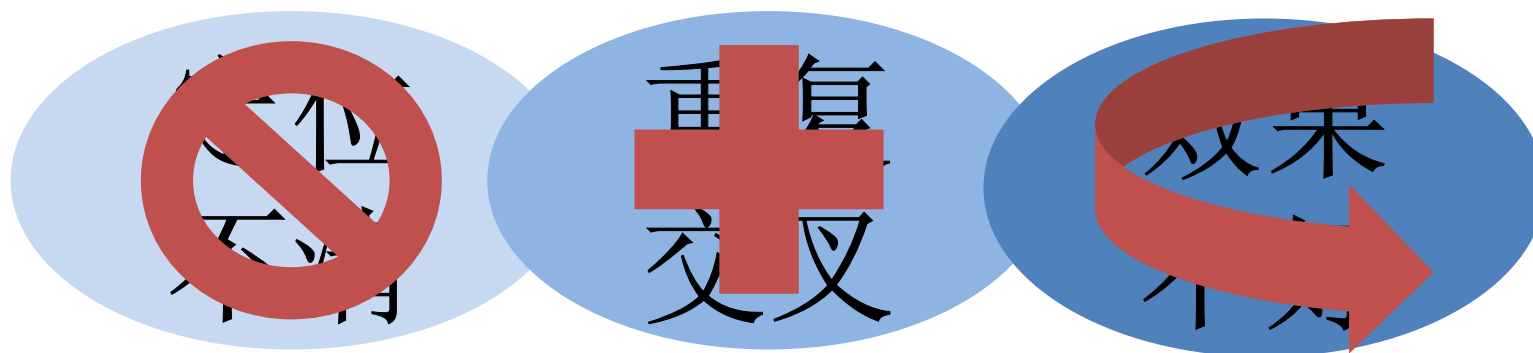
- 发挥科技主管部门会商与沟通机制的作用，形成年度科技计划（专项、基金等）重点工作安排和部门分工，报国家科改领导小组审议，分头落实、协同推进。
- 财政部门加强科技预算安排的统筹，做好综合平衡。
- 经济社会发展和国家安全的重大科技事项，报国务院决策。

## 对策2：新设科技计划（专项、基金等）要求明确

- 应当根据国家战略需求和科技发展需要设立。
- 应当明确功能定位，设定目标和考核指标，实施具体期限。

# 1. 科研项目和资金配置的统筹协调

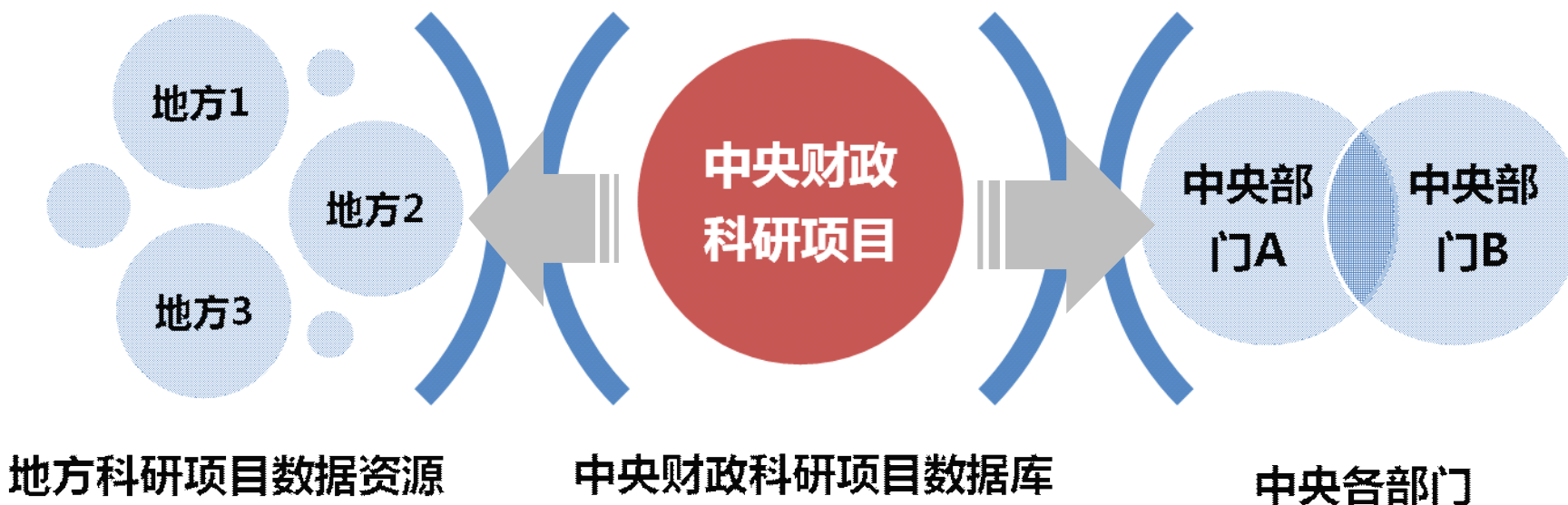
## 对策3：健全绩效评估、动态调整和终止机制



优化整合现行各类科技计划（专项、基金等），对定位不清、重复交叉、实施效果不好的，通过撤、并、转等方式进行必要调整和优化。

# 1. 科研项目和资金配置的统筹协调

## 对策4：建设统一的国家科技管理信息系统



部门之间、部门与地方之间将通力合作，梳理整合现有的各类科技计划项目数据库，按照**统一的标准和规范**，建成**全国统一的国家科技管理信息系统**，实现全国科研项目数据**互联互通**，为加强宏观调控和项目查重提供技术支撑。

## 2. 实行科研项目分类管理

### 要解决的主要问题：

- 科研管理方式与科技创新活动不适应，
- 不同类型的科研项目管理一刀切，
- 项目分类管理机制尚未真正建立。

### 对策：分类管理

基础前沿项目

突出创新导向，聚焦原始创新

公益性项目

强化重大需求和应用导向

市场导向类项目

突出企业主体地位，由企业牵头实施

重大项目

突出国家目标和重大战略需求

## 2.实行科研项目分类管理

### (1) 基础前沿项目

- 突出创新导向，聚焦原始创新。
- 尊重专家意见，公开择优遴选项目。
- 简化项目管理，减少考核评价。
- 营造鼓励探索、宽容失败、潜心科研的政策环境。



## 2.实行科研项目分类管理

### (2) 公益性项目

- 发挥行业部门的组织协同作用。
- 强化重大需求和应用导向。
- 提高项目的系统性、针对性和实用性。
- 服务于社会公益事业发展。

## 2.实行科研项目分类管理

### (3) 市场导向类项目

- 突出企业主体地位，由企业牵头实施。
- 发挥市场配置资源的决定性作用，明晰政府与市场的边界。
- 政府支持企业开展的产业重大共性关键技术研究等科技活动：
  - ✓ 鼓励企业牵头，产学研协同攻关。
  - ✓ 加强对企业资质、研发能力的审核。
- 政府引导企业开展的科研项目：
  - ✓ 主要由企业提出需求和组织研发，并先期投入。
  - ✓ 政府主要是采用“后补助”和间接投入等给予支持，以撬动社会资金投入研发。

## 2.实行科研项目分类管理

### (4) 重大项目

- 突出国家目标和重大战略需求，集中力量办大事。
- 设定考核目标和关键节点目标。
- 定向择优遴选优势单位。
- 探索项目专员制和监理制。

### 3. 改进科研项目管理流程

#### 存在的问题：

- 立项不够公开透明
- 立项程序复杂周期长
- 存在打包和“拉郎配”现象
- 验收走过场

#### 对策

改革  
项目指南  
形成机制

规范项目  
立项程序  
和要求

完善  
过程管理

加强  
项目验收

## 3.改进科研项目管理流程

### 对策1：改革项目指南形成机制

- 分项目类别编制指南，扩大指南征求意见范围，充分反映科技经济社会发展需求。
- 市场导向类项目要征求产业界意见，反映产业需求。
- 每年固定项目指南发布时间，扩大知晓范围。
- 自指南发布日到项目受理截止日期，原则上不少于50天，保证科研人员申报时间。

## 3.改进科研项目管理流程

### 对策2：规范项目立项程序和要求

- 规范立项要求，明示审批流程，提高透明度；完善项目遴选机制和内部控制制度；
- 简化立项流程，压缩评审时间。从受理到反馈立项结果，原则上**不超过120个工作日**；
- 加强申报材料审查和项目查重、合作单位条件和科研能力；
- 全面实行网络和视频评审，减少会议答辩评审，实现立项的**“可申诉、可查询、可追溯”**；
- 反馈评审结果和意见，帮助科研人员改进工作。

## 3.改进科研项目管理流程

### 对策3：完善过程管理

- 针对不同项目开展巡视检查或不定期抽查，对重大项目加强过程管理和服服务，协调解决实施中的问题；
- 对一般项目，减少项目执行中的检查评价，为科研人员营造宽松的环境。

## 3.改进科研项目管理流程

### 对策4：加强项目验收

- 项目完成后，承担单位应当及时总结和编制决算，按时提请验收。主管部门应当及时组织验收。
- 根据项目特点，采取同行评议、第三方评估、用户测试等方式，严把验收质量关，杜绝走过场。



## 4.改进科研项目资金管理

### 要解决的主要问题：



预算管理过细过严



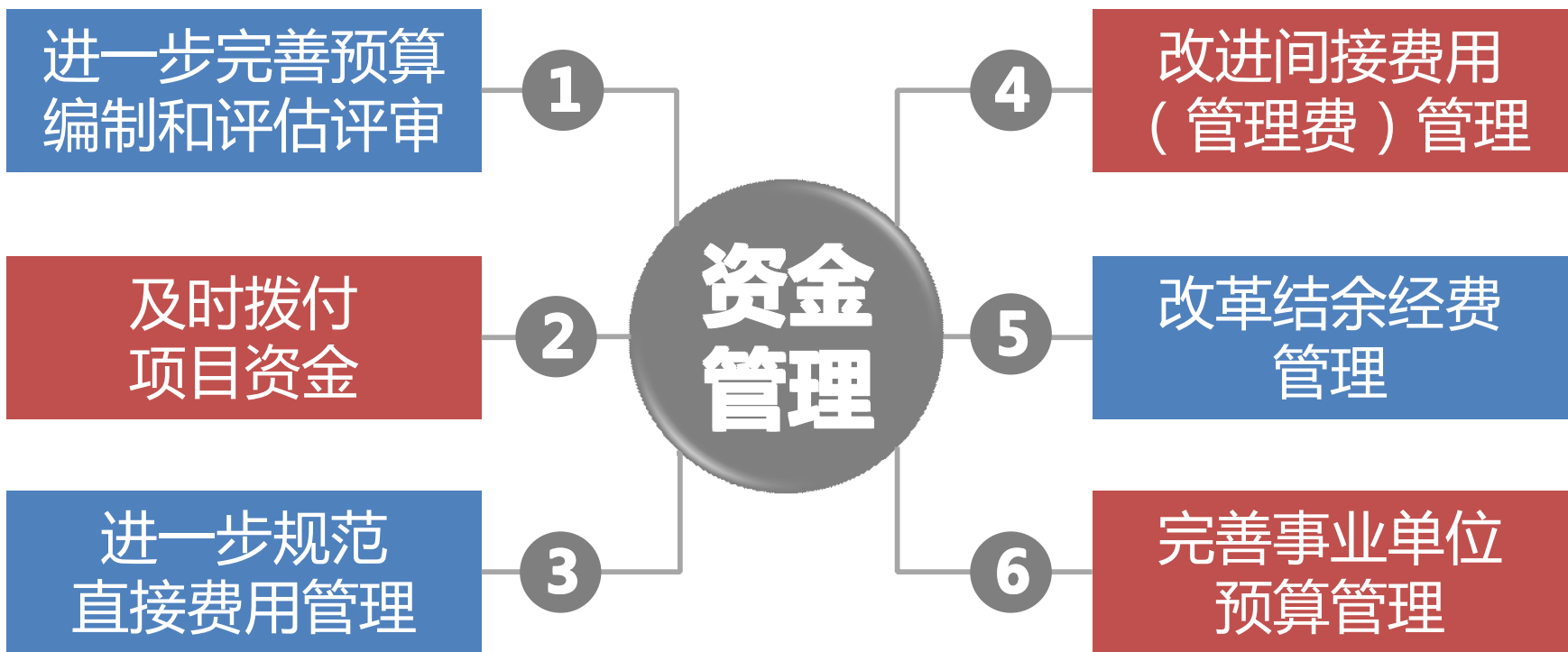
间接费用和绩效支出政策落实不到位



结余资金管理一刀切

## 4.改进科研项目资金管理

### 改进措施：



## 4.改进科研项目资金管理

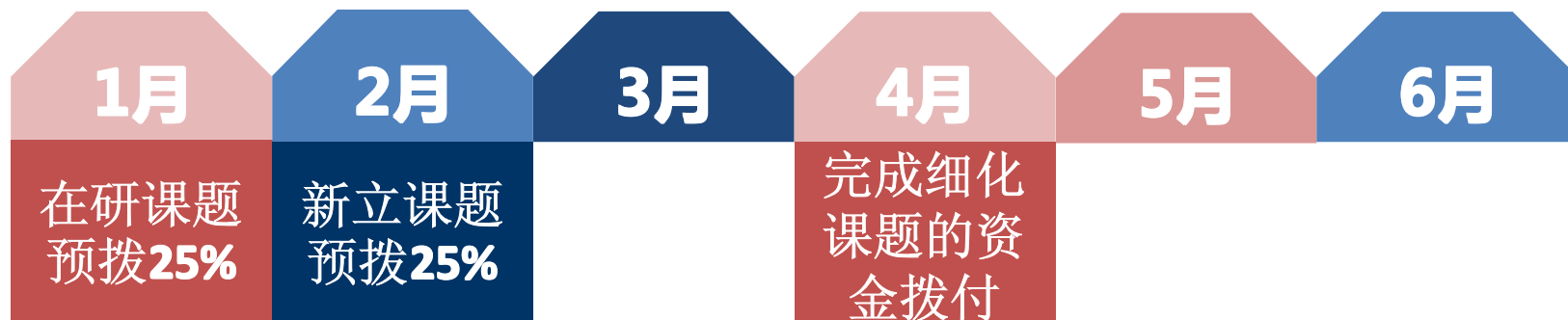
### 改进1：进一步完善预算编制和评估评审



- 简化预算编制要求，改进编制方法，提供指导服务。
- 实事求是、科学合理地编制预算，对设备购置、合作单位资质、外拨经费等重点说明。
- 明确提出预算**不预先设定控制数**，统筹考虑各渠道经费，按需编制。
- 严格评估评审要求，**严禁简单按比例核减**。及时反馈评估评审结果。

## 4.改进科研项目资金管理

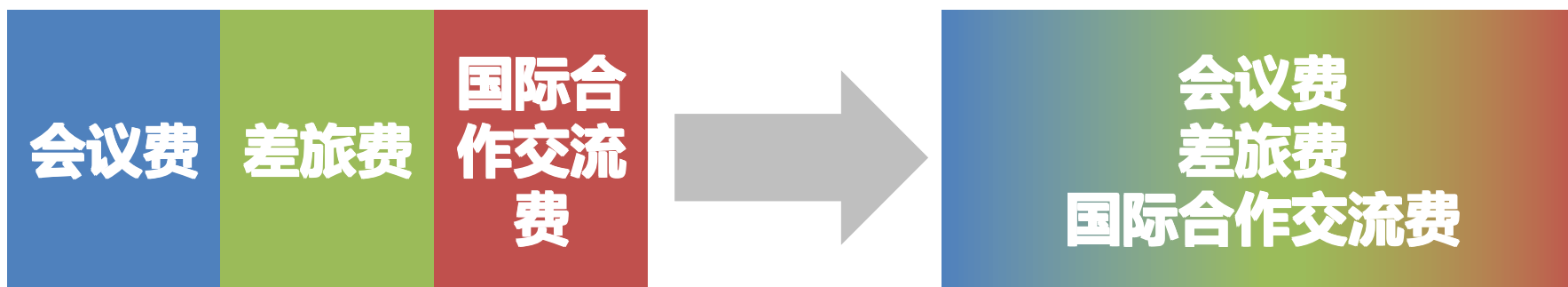
### 改进2：及时拨付项目资金



- 建立项目**资金预拨**机制。在部门预算批复前，年初预拨一季度项目资金，满足年初科研工作需要。
- 建立**节点拨款**制。对于目标明确的重大项目，设立节点拨款。节点任务完成后才能拨付后续资金，以加强项目管理，减少资金沉淀，提高使用效益。

## 4.改进科研项目资金管理

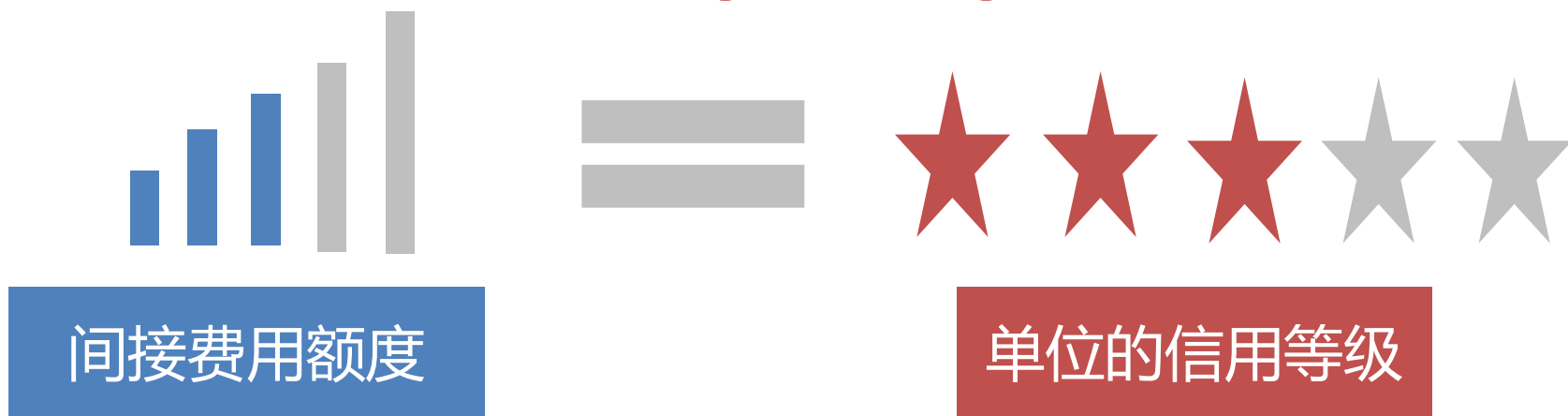
### 改进3：进一步规范直接费用管理



- 进一步科学界定直接费用的支出范围，保持国家各类计划（专项、基金等）支出科目和相关标准的统一性，便于承担单位和科研人员理解和管理。
- 进一步下放预算调整权限。在财教[2011]434号文件已对材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、其他支出等5个科目下放调整权限基础上，允许会议费、差旅费、国际合作交流费三项支出之间调剂使用，但不得突破三项支出预算总额。其他科目仍按财教[2011]434号文件要求执行。

## 4.改进科研项目资金管理

### 改进4：改进间接费用（管理费）管理



- 财教[2011]434号文件提出建立课题间接成本补偿机制,在此基础上,对实行间接费用管理的项目,间接费用直接拨付到项目承担单位,其额度核定与单位的信用等级挂钩。
- 承担单位对绩效支出要制定管理和发放办法,切实落实到位,发挥激励作用。
- 在核定的间接费用（管理费）外,不得再以任何名义重复提取、列支应由间接费用（管理费）支出的相关费用。

## 4.改进科研项目资金管理

### 改进5：改革结余经费管理



- 结余经费是否留用，与承担单位管理水平和信用评价挂钩。
- 完成任务且通过验收，单位信用较好的，留归单位在一定期限内使用，统筹用于科研活动的直接支出。
- 未完成任务、资金管理存在严重问题的，仍需上缴。

## 4.改进科研项目资金管理

### 改进6：完善事业单位预算管理



- 财政部门要合理安排科研院所和高校等事业单位的预算，进一步提高经费保障水平，保障单位正常运转。
- 事业单位要按照国家规定，合理安排科研人员的人员经费和公用经费，避免挤占、挪用项目资金，确保项目资金的独立性和规范有效使用。



## 5.加强科研资金监管

### 存在问题

- 科研经费使用中  
出现违法违规情  
况
- 违规行为惩处力  
度不足，违规成  
本低

### 措施

- 明确责任，规范资金使用
- 改进项目资金结算方式
- 推行科研信用管理制度
- 加大违规行为的处罚力度

## 5.加强科研资金监管

### 措施1：明确责任，规范资金使用

擅自调整  
外拨经费

利用虚假票据  
套取资金

随意调账  
应付检查

违规开支  
测试化验加工费

虚报冒领  
劳务费和专家咨询费

## 5.加强科研资金监管

### 措施2：改进项目资金结算方式

银行转账结算

设备费、大宗材料和测试费、劳务和专家咨询费原则上银行转账结算

“公务卡”结算

事业单位所发生的会议费、差旅费、小额材料费、测试费等，实行“公务卡”结算

非现金方式结算

企业采用非现金方式结算

## 5.加强科研资金监管

### 措施3：推行科研信用管理制度

**信用记录**

建立从课题申请到验收全过程的科研信用记录

**信用评级**

建立承担单位、科研人员、评估评审专家、中介机构等参与主体的信用评级，并根据信用评级实施分类管理

**黑名单**

建立“黑名单”制度

**信用共享**

各部门共享信用评价信息

## 5.加强科研资金监管

### 措施4：加大违规行为的处罚力度

- 严重违规违法行为“零容忍”；
- 对当前处罚力度小、违规成本低，《意见》明确了五种处罚措施：

通报  
批评

暂停  
项目  
拨款

终止项  
目执行

追回已  
拨项目  
资金

取消项目  
承担者一  
定期限内  
申报资格

## 6.项目和资金管理长效机制

### (1) 完善信息公开制度，形成内外部监管合力

- 管理部门和项目承担单位都要将科研项目和资金相关信息公开，接受监督，调动广大科研人员的积极性，让资金在阳光下运行。

### (2) 建立国家科技报告制度，实现科技资源共享

- 国家科技报告服务系统已上线试运行，下一步将继续加快推进相关工作。

## 6.项目和资金管理长效机制

### (3) 改进专家遴选制度

- 项目评估评审应该以同行专家为主，扩大专家来源，吸收海外高水平专家，**科研和生产一线的专家要占75%左右**，避免脱离科研生产实际。
- 建立专家数据库，实行**专家轮换、调整和回避制度**。
- 参加视频或会议评审专家，公布专家名单，强化专家自律，**接受同行质询和社会监督**；对于通讯评审的专家，评审前**专家名单严格保密**，确保评审公正性。

### (4) 建立逐级考核问责和倒查机制

- 明确逐级考核问责机制要覆盖项目决策、管理和实施主体，谁立项谁负责，谁实施谁被问责，确保政策实施效果。
- 建立倒查制度，针对出现的问题倒查主管部门相关人员的履职尽责和廉洁自律情况，查实后依据相关规定严肃处理。

## 7.完善创新创造活力的政策

### 完善 科研人员 收入分配 政策

建立健全与科研人员岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密相连的分配激励机制，使科研人员**智力劳动价值**通过正常渠道得以充分体现。

### 完善 兼职兼薪 管理政策

健全科研人才流动机制，鼓励科研院所、高等学校和企业**创新人才的双向交流**，实行兼职兼薪管理。

### 完善落实科 研人员成果 转化的收益 分配政策

加快推进事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革，加强**知识产权运用和保护**，落实科研人员的收益分配政策。

### 改革 科技评价 和奖励制度

制定导向明确，激励约束并重的**评价和奖励标准**，充分调动科研单位和科研人员的积极性创造性。





**三 积极推进，狠抓落实**



## 三、积极推进，狠抓落实

各有关部门将按照《意见》要求，结合部门分工，协同推进如下工作：

### 1.形成科技工作重大问题会商与沟通机制工作规则。

对有关部门间的会商与沟通工作程序、工作机制、各方分工、预期成果等提出具体明确要求，预计在2014年8月底前形成具体方案。

### 2.建设统一的国家科技管理信息系统。

目前，科技部三大主体计划的相关信息已纳入系统，预计在2014年底前基本建成中央财政科研项目数据库，实现中央部门之间的信息共享；2015年底前基本实现与地方科研项目数据资源的互联互通，并实现中央与地方之间的信息共享。

## 三、积极推进，狠抓落实

### 3.开展科技计划、专项优化整合工作。

目前正在对各类科技计划、专项进行摸底和梳理，将结合摸底情况有序推进。

### 4.全面改革科技计划项目和资金管理流程。

主要科技计划将结合计划专项整合情况以及相关管理办法的修订工作进行流程再造。

### 5.对现行项目和资金管理办法进行全面梳理和修订完善。

目前已完成初步梳理并形成修订方案，部署启动了主要科技计划管理办法修订工作。

### 三、积极推进，狠抓落实

**6.会同有关部门共同开展事业单位科技成果使用、处置和收益改革、知识产权保护及运用、鼓励创新的税收优惠政策以及科技评价和奖励制度改革等。**

有关部门正在研究制定中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点，目前正在征求意见。预计在**2014年底前**发布实施。

**7.开展宣传培训、指导地方制定加强本地财政科研项目和资金管理的办法，形成全国一盘棋。**

在全国范围内开展改革的宣传培训、政策解读等工作。

**8.密切跟踪《意见》发布后各方面情况，及时研究解决实施过程中出现的新情况新问题，确保各项政策措施执行和落实到位。**

**谢 谢 !**