

以科研经费管理改革支撑 科技创新发展^{*}

中国科学院条件保障与财务局
(北京 100864)

关键词 科研经费, 管理改革, 战略性先导科技专项, 中国科学院

战略性先导科技专项(简称“先导专项”)是中科院贯彻实施“创新2020”和实现“四个率先”的重要举措和抓手,是中科院瞄准和聚焦国家需求和国际学科发展前沿,部署启动的重大科技专项。目前,先导专项已取得一批标志性成果,在一些重点领域方向显著提升了核心竞争力,形成了若干在国际上处于领跑地位的创新高地;在相关领域凝聚了一批优秀骨干人才和科技领军人才,推动了高层次创新队伍建设;在促进跨所、跨学科和院内外合作方面也初步形成了一批协同创新的平台和机制。

当前,国家高度重视科技创新对转变经济发展方式所发挥的重要作用,不断加大科技投入,进而使科研经费管理受到社会大众的高度关注。中科院结合新时期办院方针,从完善制度体系、营造良好的科研工作环境、加强科研绩效产出管理、统筹管理存量资金和加强科研经费监督5方面综合推进,切实提高科研经费使用效益,有效保证先导专项的开展,保障“率先行动”计划的顺利实施。

1 创新制度体系建设,规范科研项目和资金管理

科研经费管理是一项长期性、艰巨性的工作,管好用好科研经费,制度体系的完善和有效执行是关键。当前,国家科技体制改革深入推进,中科院抓住有利时机,通过系统设计,紧密结合重点工作和科研经费管理中出现的问题,完善管理制度体系建设,全面规范科研项目和资金管理。

2014年,结合《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》(国发〔2014〕11号)和实际情况,中科院研究制定了《中国科学院关于加强科研项目和资金管理的指导意见(试行)》,对科研项目和经费管理进行了系统配套改革。在优化资源配置、建立绩效和信用制度、强化法人责任等方面出台改革举措,着力解决科研资金管理工作中存在的薄弱环节和问题,充分发挥科研资金在实现“四个率先”中的重要支撑作用。

2016年,为落实“科技三会”精神和《中办、国办印发关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若

^{*}修改稿收到日期:2016年11月18日

执笔人:何峻(E-mail: hejun@cashq.ac.cn)

干意见》（中办发〔2016〕50号），结合工作实际，制定印发《中国科学院差旅费管理办法（试行）》《中国科学院会议费管理办法（试行）》《中国科学院关于加强“横向经费”管理与核算的通知》。针对科研人员在执行国家制度过程中出现的手续繁琐、标准低等问题，遵照“简政放权、放管结合、优化服务”的原则，遵循科研管理规律，提出了一系列“松绑+激励”的措施，对激发科研人员积极性和创新活力起到了积极的推动作用。同时加强管理和监督，做到“放得开，管得住”。

几年来，结合科研工作实际特点，为解决科研经费管理和使用中一些突出矛盾，先后出台多项管理办法，如：出台《中国科学院野外科学考察等特殊科研活动经费支出管理办法》，规范了特殊科研活动费用报销经济行为，保障了野外科学考察研究工作需求；出台《中国科学院关于加强科研项目关联业务往来管理的暂行规定》，规范了关联交易管理；修订《中国科学院财政资金项目绩效考评实施办法》，开展多层次绩效评价管理，优化绩效评价指标体系，强化评价结果应用。同时，采取动漫宣传、培训班、知识竞赛等多种方式相结合，坚持做好务实高效的科研经费管理培训工作，进一步提高科研人员和管理人员综合素质，确保各项政策措施执行和落实到位。

2 营造良好的科研环境，主动管好用好科研经费

近年来，我国逐步形成了以稳定支持为基础、竞争性经费占主导的科研资助模式，对增强科研人员的创造力和提高科技经费投入的效率产生了积极作用。中科院积极采取多种改革举措，加大对科研工作的保障强度，通过完善更加符合科研规律的经费管理模式，为科研人员营造有利的科研工作环境，积极缓解科研人员的后顾之忧，激发科研人员的积极性，使其主动管好用好科研经费，促进科研人员安心致研。

允许为科考人员购买野外工作期间的人身意外伤

害保险或商业医疗保险，保护科考人员身体健康，保障野外科学考察研究工作需求；加大人员经费的预算安排力度，下大力气缓解面临的经费结构性矛盾；通过安排特聘研究员、中青年骨干人才人员经费，一定程度上减少了优秀科研人员管理性工作的时间投入，保障其科研工作时间；本着“从严控制、保压结合、保障重点、服务发展”的原则，对部分因公临时出国执行任务实施分类管理，不计入本单位和个人年度因公临时出国批次限量管理范围，更好地满足先导专项开展，确保“率先行动”计划和国际化推进战略的实施；2015年，围绕院“一三五”工作目标，在进一步凝练重大产出的基础上，为30多项重大产出工作安排人员、运行和科研经费，保障科研工作需求，促进重大产出。

3 改进预算全过程管理，提高资金使用效益

通过全面分析总结，积极制定政策，不断改进预算管理和结转结余资金管理长效机制，抓好预算编制、预算执行、结转结余资金消化、结题验收等方面工作。

实行源头控制，建立结转资金与预算安排挂钩机制。为贯彻落实中期财政规划和三年滚动预算的管理要求，细化部门预算编制，提高预算编制的科学性、准确性，建立结转资金与预算安排挂钩机制。为整合资源，避免碎片化管理，在部门预算编制过程中进行了项目整合，大大减少了先导专项在项目库中的数量，为单位统筹资金、扩大管理权奠定了基础。另外，加强项目预算编制的审核，A类先导专项预算由中介机构，B类先导专项预算由院内财务专家评审把关。专家充分发挥专业特长，运用丰富的实践经验，对项目预算的合规性、相关性、经济性、可执行性等充分发表意见，指导各先导专项承担单位用好用足管理政策，保障预算编制合理、合规和可执行。

预算执行工作一直是常抓不懈的重点工作，在尝试了各种改革举措的基础上，2015年重在推进预算执行管理的体制机制改革。力求通过源头控制、科学编制预

算，下放项目预算调整权限、加强执行监管、提高执行质量，预算分配与执行挂钩等全链条、全方位的管理不断提高预算执行率和执行质量，业务与财务联动，以业务推进带动预算执行。在全院的共同努力下，几年来先导专项的预算执行率保持在95%以上，保证了专项资金的使用效率。

近3年来，通过开展全面清理、盘活财政存量资金工作，探索资源配置的新机制，建立存量资金与预算挂钩、课题清理、暂付款清理奖励制度等长效机制，实施“后补助”管理等系列措施，强化全院存量资金管理意识，调动院属单位盘活存量资金的积极性，有效降低财政资金结存量，进一步提高存量资金使用效益，提高资金统筹调控能力。

2016年开始，先导专项将陆续完成，逐步进入结题验收阶段，为使先导专项财务验收工作顺利实施，出台了《中国科学院战略性科技先导专项验收规程》及“问答”，对先导专项财务验收的组织管理、形式和内容、具体程序、结果及相关责任进行了进一步规范和明确。

“干细胞与再生医学研究”“应对气候变化的碳收支认证及相关问题”顺利通过财务验收，树立了标杆，为今后先导专项验收积累了大量宝贵经验。

4 强化科研绩效产出管理，深入推进预算绩效改革

科研产出绩效是科研经费使用结果的最直接体现，是衡量科研投入的最有效指标。一直以来，中科院高度重视科研绩效管理工作，一方面结合科研创新活动不断探索如何使科研绩效与资源配置相得益彰，另一方面按照财政部要求深入推进绩效评价工作，提升绩效理念、深化预算绩效改革，努力提高科研经费的使用效益。

中科院全面深化财政部提出的贯穿预算编制、执行、监督全过程的绩效管理理念，实现绩效管理与预算管理的有机融合，将预算绩效管理与部门预算编审过程结合起来，强化绩效目标设定和预算编制前期管理工

作，探索建立贯穿项目支出的“事前、事中、事后”全过程绩效管理模式。积极扩大预算绩效管理覆盖面，不断增加绩效评价范围，探索建立针对不同评价对象的绩效评价指标体系，促进了财政资金使用效益的极大提高。

作为国家第一批开展绩效评价工作试点单位，自2004年以来，对40多个项目开展了财政支出绩效评价，总金额达64亿元。2015年度，中科院对先导专项开展绩效评价，并与2016年预算安排紧密挂钩。纳入预算绩效管理范围的资金达65.63亿元，占部门项目支出总额的42.92%，不断提升绩效理念并推进绩效预算改革。在财政部组织的2015年度部门重点绩效评价工作中，“干细胞与再生医学研究”A类先导专项项目排名第一，并作为绩效评价典型案例报送全国人大常委会。同时，在财政部组织的100多个中央部门2015年度预算绩效管理工作考核中，中科院考核结果为优秀，连续3年获财政部通报表扬。

5 加强科研经费监督管理，保障资金使用安全合规

科研经费使用过程中出现的问题，既有制度不完善的问题，也有个人法律意识淡薄的问题。通过加强监督检查和制度建设，进一步促进规范管理，是解决问题的根本。中科院不断强化科研经费的监督管理，结合科研经费管理的实际情况，采取专项巡视、日常监管、重点复查等多种方式，深入了解研究所科研经费使用中存在的问题，寻求合理合规的解决方法，同时以制度建设为抓手，规范科研经费的使用，确保科研经费的高效使用。

为落实中央巡视组意见，2015年起，围绕先导专项等开展重大科技项目专项巡视工作。通过巡视，研究所科研经费管理情况得到明显改善，内控管理意识显著提高，对违规违纪行为起到了一定震慑作用，并形成了院科研经费内部监管的长效机制。为加强日常经费监管，

连续3年开展先导专项中期财务检查，重点检查经费使用的合规性、合理性、合法性以及承担单位的内部控制情况等。通过内部诊断，提前发现并纠正问题，不断规范专项经费管理和使用。几年间，已基本实现了对先导专项主要承担单位经费检查的全覆盖。同时，通过开展专项复查，对各专项整改情况进行实地复查，形成监管闭环，确保问题整改到位，防止死灰复燃。

在建立完善监管长效机制方面，2013年成立了财务资产监管办公室，开展了先导专项、信息化专项和国家重大装备研制专项等重点项目的财务监管工作；建立了通报制度，充分发挥警示作用，并强化问题的整改落实和责任追究；建立财务监督与监察审计及业务管理的联席会议制，将财务监管工作贯穿科研活动全过程。通过加强机构设置、优化工作机制、完善监管制度，全方位建设院、所、中介机构“三位一体”重大项目监管体系。

6 推进内部控制建设，提升管理水平

内部控制既是行政事业单位的一项重要管理活动，又是一项重要的制度安排，是行政事业单位治理的基石。习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上提出：要加强对权力运行的制约和监督，要“把权力关进制度的笼子里”，形成不敢腐的惩戒机制，不能腐的防范机制，不易腐的保障机制。随着国家科技投入的不断加大，科研经费的使用成为党中央及社会各界关注的焦点问题。为进一步提高行政事业单位内部管理水平，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设，财政部于2012年制定了《行政事业单位内部控制规范（试

行）》，并于2014年1月1日起全面实施。中科院高度重视内控制度建设工作，为推动院属单位建立健全内部控制制度、提高风险防范能力和经济活动管理水平，开展了一系列工作，为先导专项等科技项目开展保驾护航。

在加强内控建设与风险防控方面，中科院全面梳理业务、管理流程及管理制度，完善和制定各单位的内控实施规范。2012年，印发了《中国科学院所属单位经济活动内部控制规范（试行）》，进一步强化责任体系。对科研项目立项、经费预算、预算执行和结题结账等实行全过程控制管理。同时，积极探索“制度+科技”内控模式，从“试剂、耗材采购”向其他重点和高风险领域扩展。加速推进信息化建设、提升信息化系统的便捷性，将内部控制嵌入信息系统之中，实现内部控制的程序化和常态化。

为进一步指导和促进各单位有效开展内部控制建立与实施工作，在财政部指导下，在2016年开展了内部控制基础工作自我评价，全部事业单位纳入此次评价工作范围内。各单位以主要负责人为核心，成立评价小组，全面评价了单位各项内控基础工作，寻找不足之处，详细分析产生问题的原因，并提出了改进意见。同时，针对内控建设推进组织管理工作，为修订、完善内部控制建设提出诸多宝贵建议。

“十三五”的宏伟序幕已经拉开。科技创新，永无止境，深化改革，道阻且长。中科院将齐心协力，砥砺前行，认真贯彻新时期办院方针，求真务实，锐意进取，以科研经费管理改革开启科技创新新篇章，为深入实施创新驱动发展战略和全面建成小康社会，作出国家战略科技力量应有的重大创新贡献。