

《国家重点研发计划资金管理办法》解读

为规范国家重点研发计划管理，切实提高资金使用效益，近日，财政部、科技部联合发布了《国家重点研发计划资金管理办法》（财科教〔2016〕113号，以下简称《办法》）。为了更好地贯彻和执行《办法》，财政部科教司、科技部资源配置与管理司对《办法》进行了解读。

一、关于《办法》制定的背景

党的十八大以来，围绕全面深化改革总目标和创新驱动发展战略要求，党中央、国务院部署推动了一系列重大科技体制改革举措，促进科技成果转化，优化学术环境，完善中央财政科技计划和科研项目资金管理，破除了一系列深层次体制机制障碍，有效激发了科技创新活力。

2014年，国务院印发了《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案》（国发〔2014〕64号，以下简称64号文），强化顶层设计，打破条块分割，系统重构科技计划体系，转变政府科技管理职能。其中明确提出将“973”计划、“863”计划、国家科技支撑计划、国际科技合作与交流专项、产业技术研究与开发资金、公益性行业科研专项等中央财政科技计划进行整合归并，形成国家重点研发计划集中力量解决国家重大战略科技问题。经过2014-2016三年改革过渡期，中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革取得了决定性进展。相关科技计划整合工作已经完成，国家重点研发计划已经启动实施，有必要尽快制定和完善包括资金管理办法在内的相关管理制度，为重点研发计划顺利实施提供更加有效的保障和支撑。

为了规范科研项目资金管理，2014年，国务院印发了《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，以下简称11号文）；2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅又印发了《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》（以下简称《若干意见》），要求进一步推进简政放权、放管结合、优化服务，改革和创新科研资金管理和使用方式，促进形成充满活力的科技管理和运行机制，以深化改革激发广大科研人员积极性。这两份文件聚焦科研项目和资金管理的关键环节以及科研人员普遍关心的问题，提出了一系列中央财政科研项目资金管理的要求。与此同时，深化预算管理制度改革对加强财政资金管理和

使用，不断提出了新要求。国家重点研发计划是新的中央财政科技计划体系的重要组成部分，是中央财政科技投入的重点之一。根据中央财政科研项目资金管理的新形势新要求，迫切需要出台资金管理办法。

二、关于制定《办法》的总体思路和原则

制定《办法》的总体思路是：以支持解决重大科技问题为目标，以“优化资源配置、完善管理机制、提高资金效益”为重点，全面贯彻落实中央财政科技计划和项目资金管理改革精神，力求适应科研活动规律、激发广大科研人员创新创造活力，让经费为人的创造性活动服务，构建充满活力的科技管理和运行机制，营造良好的科研环境。

遵循这一思路，在制定《办法》过程中注意把握以下原则：一是坚持聚焦国家重大战略科技任务。集中财力，突出重点，支持事关国计民生的重大社会公益性研究，以及事关产业核心竞争力、整体自主创新能力和国家安全的战略性、基础性、前瞻性重大科学问题研究、重大共性关键技术和产品研发、重大国际科技合作。二是坚持遵循科研活动规律。按照科研活动规律和财政预算管理要求，明晰各方职责，优化管理流程，改进管理方式，建立科学的、有利于促进创新链与资金链相互融合的资金管理模式，满足重点研发计划全链条一体化组织实施需要。三是坚持“放、管、服”结合。进一步简政放权，扩大承担单位资金使用自主权。强化承担单位法人责任，加强事中事后监管和服务，寓管理于服务之中，营造良好科研环境。四是坚持以人为本。以调动科研人员积极性和创造性为出发点和落脚点，加大对科研工作的绩效激励力度，调动科研人员积极性。

三、关于《办法》的适用范围和主要内容

按照中央财政科技计划管理改革的精神，国家重点研发计划实行多元化的投入机制，资金来源包括中央财政资金、地方财政资金、单位自筹资金等。其中，中央财政资金的支持方式包括前补助和后补助。《办法》适用于中央财政安排的采用前补助支持方式的重点研发计划资金。对于后补助支持方式，财政部、科技部已于2013年印发了《国家科技计划及专项资金后补助管理规定》。下一步，两部门将根据中央财政科技计划管理改革进展和实际需要，适时研究完善后补助支持机制。

《办法》共8章57条，根据国家重点研发计划特点，从预算编制到执行、结题验收到监督检查，全过程、全方位地提出了资金管理的要求，明确了《办法》制定的

目的和依据、重点研发计划资金支持方向、管理使用原则和适用范围，就重点专项概预算管理、项目资金开支范围、预算编制与审批、预算执行与调剂、财务验收、监督检查等具体内容和流程、职责做了明确规定。

四、关于《办法》的主要变化内容

与原科技计划资金管理办法相比，《办法》主要有以下变化：

一是建立了适应重点研发计划管理特点的概预算管理模式。国家重点研发计划由若干目标明确、边界清晰的重点专项组成。重点专项下设项目，项目可根据自身特点和需要下设课题。在重点专项层面，实行概预算管理；在项目层面和课题层面，实行预算管理。按照政府部门不再直接管理具体项目的要求，项目管理专业机构负责具体项目预算管理，政府部门只核定批复重点专项概预算，不再核定批复具体项目预算。

二是遵循科研活动规律，落实“放、管、服”改革。适应科研活动的不确定性的特点，《办法》坚持简政放权，简化预算编制，下放预算调剂权限。将会议、差旅、国际合作交流费合并为一个科目，该科目支出预算不超过直接费用预算 10%的，不用提供编制测算依据。完善了燃料动力费管理要求，取消了单独计量的限定条件。大部分直接费用科目调剂，由课题承担单位受理批准。完成课题任务目标并通过财务验收且承担单位信用评价好的，结余资金在财务验收完成后两年内由承担单位统筹安排用于科研活动的直接支出。同时，坚持放管结合、优化服务，明确了相关主体的管理责任，并要求承担单位应当建立健全科研财务助理制度，为科研人员在项目预算编制和调剂、资金支出、财务决算和验收方面提供专业化服务。

三是突出以人为本，注重调动广大科研人员积极性。更加注重发挥科研项目资金的激励引导作用，加大对科研人员的激励力度。健全间接成本补偿机制，提高了间接费用的比例，直接费用扣除设备购置费后的比例上限，由原来的 20%、13%、10%提高到 20%、15%、13%。取消了间接费用中的绩效支出比例限制。明确参与项目研究的研究生、博士后、访问学者以及项目聘用的研究人员、科研辅助人员，如项目层面聘用的财务助理等，均可开支劳务费。劳务费预算据实编制，并不设比例限制。

在《办法》制定过程中，一些单位建议制定统一的间接费用管理使用细则，考虑到承担单位的性质和特点不同，不宜“一刀切”、制定统一的政策标准，根据《若干意

见》精神，由承担单位切实履行法人责任，结合单位管理需要和实际情况，完善内部控制和监督制约机制，合理制定间接费用管理办法，处理好分摊间接成本和对科研人员激励的关系，安排的绩效支出应与科研人员在项目工作中的实际贡献挂钩。

五、关于如何推动《办法》有效落实

《办法》对加强国家重点研发计划资金管理，提高资金使用效益，加强科技创新供给具有重要意义。为了推动《办法》尽快得到准确理解和全面落实，相关部门、项目承担单位需要共同做好以下工作：

一是强化责任，狠抓落实。为了确保政策落实到位，《办法》明确了各方管理职责。财政部、科技部负责研究制定重点研发计划资金管理制度，组织重点专项概算编制和评估，组织开展对重点专项资金的监督检查；相关主管部门应当督促所属承担单位加强内控制度和监督制约机制建设、落实重点专项项目资金管理责任；专业机构是重点专项资金管理和监督的责任主体，负责组织重点专项项目预算申报、评估、下达和项目财务验收，组织开展对项目资金的监督检查；承担单位是项目资金管理使用的责任主体，负责项目资金的日常管理和监督。相关方面应按照《办法》要求，履职尽责，规范重点研发计划资金管理。

二是组织宣传和培训。财政部、科技部将组织开展宣传培训，指导各有关部门和单位开展学习，全面提高对《办法》的认识和理解，为政策执行到位提供保障，同时两部门将密切关注《办法》发布后各方反应，认真研究处理实施过程中发现的新问题和新情况。相关部门（单位）也应加强宣传培训，确保科研人员、科研管理人员、财务人员、科研财务助理对《办法》理解到位。

三是加强监督和指导。科技部、财政部将通过专项检查、专项审计、年度报告分析、举报核查、绩效评价等方式，对专业机构、项目承担单位贯彻落实《办法》情况进行监督检查或抽查。相关主管部门应当督促所属承担单位加强内控制度和监督制约机制建设、落实资金管理责任。专业机构应当组织开展对重点专项资金的管理和监督。承担单位应当完善内部控制和监督制约机制，建立常态化的自查自纠机制，保证项目资金安全。