

中国科学院关于加强科研项目和资金管理若干意见(试行)

科发条财字〔2014〕204号

院属各单位、院机关各部门:

为贯彻落实《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)精神,促进党风廉政建设,不断探索科研项目和资金管理规律,加强我院财政科研资金的监督和管理,提高科技资源使用效益,充分发挥科研人员的积极性和创造性,保障“创新2020”和“率先行动”计划的顺利实施,现就我院加强科研项目和资金管理提出如下意见:

一、主要目标和基本原则

(一)主要目标

立足我院战略定位,遵循科研活动规律,以强化法人责任、提升科技资源使用效益为核心,针对科研项目和资金管理重点环节,建立健全统筹协调、分类管理、职责清晰、科学规范、公开透明、监管有力的长效机制,促进改革发展,激发创新创造活力,为实施“创新2020”、“一三五”规划和“率先行动”计划提供有力保障。

(二)基本原则

——创新管理模式。围绕“一三五”规划和“率先行动”计划战略部署,遵循科学研究、技术创新和成果转化等科技活动的客观规律,创新管理、统筹协调,实行分类管理,突出绩效导向,强化法人责任。

——明确权责关系。统筹院所两级管理,明确立项、执行、验收、评估等环节的责任主体和内涵,建立健全科研项目和资金全过程管理的制衡机制,提高管理的科学化、规范化、信息化水平。

——落实简政放权。规范科研项目管理流程,减少院级审批环节,加强事中事后监管,坚持放管并重,明确研究所责任,在责任范围内提升研究所自主权,充分调动研究所科研创新的积极性。

——强化监督制约。坚持激励与约束并重、奖励与惩罚并举,加强科研诚信建设和信用管理,强化监督检查、责任追究和问题整改,推进科研项目和资金管理信息公开,营造以人为本、公开透明、公平竞争的良好环境,充分激发科研人员创新热情。

二、优化院级财政资源配置

(三)逐步建立分类管理的院属单位资源配置模式

结合“率先行动”计划,以研究所分类管理为基础,按照“定位准确、规模合理、标准清晰、综合预算”的原则,对不同类型科研机构实行分类指导、分类支持、分类评价,优化资金结构,优先支持科技骨干人员,激发广大科技人员的积极性,完善财政支出绩效评价机制,发挥资金使用效益,逐步推进国际一流科研机构建设。

(四)逐步建立“绩效管理、统筹规划”的院级专项管理方式

对于确需发挥自上而下统筹作用、跨所跨学科组织的科研业务活动,设立院级专项经费。专项设立必须定位清晰,并与国家相关计划和专项统筹协调。专项经费管理实行年度预算与3年滚动预算、绩效评价、动态调整相结合的管理方式,对定位不清、重复交叉、实施效果不好的专项实施撤、并、转。

三、实行科研项目分类管理

(五)基础前沿项目立足原始创新

鼓励基础前沿项目实行自由探索,旨在激发科研工作者的潜能和创造力。采取稳定支持和公开择优相结合的方式,加大对青年科研人员的支持力度,建立同行学术咨询评议机制。

(六)重大项目突出目标导向

聚焦重点领域和方向,在若干新兴前沿交叉领域成为领跑者和开拓者,在国家重大科技任务中发挥骨干、引领和关键作用。按轻重缓急予以经费支持,建立项目绩效目标考核和监理机制。

(七)产业转化项目瞄准市场需求

重点支持院属研究机构,聚焦若干科技服务的重大主题,以市场化机制整合创新要素,集成开展科技促进经济社会发展的研发工作,促进产学研用紧密结合。重点采取后补助等方式给予支持,建立成果应用部门和市场评价机制。院后补助经费由单位统筹安排使用。

(八)科研条件与支撑运行类项目强化开放共享

以保障各类科研活动开展必需的科技基础设施和平台建设为中心,强化科技资源的开放共享,开展跨学科、跨领域、跨部门协同创新,提高我院科研装备的自主研制能力,推动我院技术支撑系统建设,促进原始性科技创新成果的产出。经费应当集中用于确定的目标和任务,保障其经费需求,避免分散使用。

(九)软科学类项目重在提供权威决策咨询

面向国家高水平科技智库建设,支持开展辨识发展方向、阐释科学道理、服务科学决策、支撑科技发展的重大战略研究和决策咨询研究,为我国经济社会领域科技相关重大问题决策提供科学前瞻的建设性建议,产出系列品牌产品,支持研究系统和管理平台建设。经费支持有保有控,采取稳定支持和适当择优相结合的方式。

(十)人才类项目突出绩效激励

面向国家创新人才高地建设,培养和造就一批高水平科技创新人才,成为我国科技队伍的核心和骨干力量,作为我国科技界的代表活跃在国际科技前沿。项目突出绩效激励,对优秀人才和团队的人员支出给予倾斜支持,建立退出机制。

四、完善科研项目流程管理

(十一)改革项目征集通知编制与发布机制

项目主管局结合分管科技项目特点编制项目征集通知,充分征求科研单位和科研人员等有关方意见,并组织有关方对工作重点进行论证。项目主管局每年以适当方式发布项目征集通知,同时通过多种方式扩大知晓范围,逐步实现院属网站查询。鼓励符合条件的科研单位申报项目。自通知发布日到项目申报受理截止日,原则上不少于50天,以保证科研单位有充足时间申报项目。

(十二)规范项目立项管理

——逐步建立与行政主管部门、财政部门、行业主管部门等部门间的会商机制和咨询评议机制,使科研项目立项始终与国家战略需求和各类科技计划相衔接,保证财政科技资金投入方向的正确性,避免资金重复投入。

——项目主管局应建立局际联席会议制度,加强院级项目的交叉整合管理,加强院级项目立项的查重,避免一题多报或重复立项。严格控制科研人员承担和参与项目数量,集聚有限资源,保障重大科技工作需求,共同凝练目标,促进重大科技成果产出。

——项目主管局应完善公平竞争的项目遴选机制,规范立项审查行为,提高项目评审质量,按照公开择优方式确定项目承担单位,评审意见应当在评审结束后 20 个工作日内反馈项目申请单位。明示项目审批流程,使项目申请单位可及时查询立项工作进展,实现立项过程“可申诉、可查询、可追溯”。项目主管局以适当形式公开立项结果。项目立项后,项目主管局负责及时下达立项通知。

——项目主管局在立项时应进行顶层设计,明确项目、课题、子课题的设立层级,在院办公自动化系统中明确项目的编码规则,强化项目承担单位按批准立项课题管理,不得擅自拆分课题,有效控制核算课题数量,防止科研碎片化,提高经费使用效益。原则上不低于项目年度预算的 90% 应于年初下达到项目承担单位。

——项目牵头申请单位根据科研项目特点和实际需要,协调组织本单位及相关合作单位的优势科研力量共同参与申报。组织本单位管理部门积极协助科研人员填报项目申请书、经费预算书等申报材料,认真做好咨询服务、培训支撑和审核把关,杜绝重复申报现象。

——项目牵头申请单位和项目主管局,要认真审核合作、外协单位资质,对项目负责人和参与人员本人及其亲属或有直接利益关系人员所成立或参与公司承担合作、外协项目的,要进行严格的必要性审查,从源头杜绝利益输送行为。

(十三)明确项目过程管理职责

项目承担单位负责项目实施的具体管理。单位应根据项目任务要求,合理配置研发资源,提供实验室、仪器设备等必要的科研基础条件保障,督促科研人员按进度完成项目任务,及时向院项目主管局报告项目中期或年度执行、经费到位及使用情况等。在充分论证的基础上,项目承担单位可在职责范围内对项目的技术路线、经费预算和主要研究人员变动等事项做出调整。涉及外拨经费的,项目承担单位应加强严格审查,确保合作、外协单位与项目的相关性以及关联交易的真实性、必要性、公允性,杜绝以合作名义谋取非法利益。

项目主管局应健全服务机制,积极协调解决项目实施中出现的新情况新问题,负责对重要的项目技术路线、主要研究人员变动等调整事项进行审批。同时,针对项目管理特点组织开展中期或年度巡视检查或抽查,对项目实施不力的单位加强督导,对存在违规行为的项目承担单位责成限期整改,问题严重的暂停项目实施。项目承担单位整改落实到位的,项目继续实施;整改落实不到位或虚假整改的,终止项目执行、追回已拨项目资金。

(十四)加强项目验收和结题结账管理

项目承担单位应按照相关管理规定和项目任务书要求,认真审核验收材料,确保

真实完整。无特殊原因未按时提出验收申请的,按不通过验收处理。项目主管局应当及时组织开展验收或结题审查,并严把验收和审查质量,项目验收结果纳入科技报告。基础前沿类、软科学类和人才类项目可以采取同行评议、第三方评估等方式,重大项目可采取第三方评估、成果转化后评价等方式,产业转化和科研条件与支撑运行类项目可采取用户测评、成果转化后评价等方式。项目主管局应在项目执行期满6个月内完成验收工作,验收意见应当在验收结束后15日内反馈项目承担单位。项目承担单位在验收通过3个月内完成结题结账手续。

(十五)加强项目科技成果推广应用

鼓励将具有科学、社会和经济价值的项目科技成果向经济建设和社会发展领域扩散转移,扩大其应用范围。鼓励为提高生产力水平对有实用价值的项目科技成果所进行的后续开发、应用、推广等活动。

鼓励和引导科研人员加强项目科技成果的保护、管理和运用,完善科技成果转移转化制度,统筹兼顾研究所、研发团队和科研人员三者的利益,充分调动科研人员创新创造的积极性。科研项目产生的知识产权归属依据国家法律、法规规定以及科研合同的约定确定,不得以任何方式隐匿、私自转让、非法占有或谋取私利,保障项目单位和科研人员的合法权益。

规范固定资产和无形资产的入账、使用、处置的全程管理。积极建立设备共享机制,建设共享平台,大力推动仪器设备的开放运行和科研成果的汇交共享,促进社会公益服务。

五、加强科研项目资金管理

(十六)规范项目预算编制

单位应当按规定科学合理、实事求是地编制项目预算,确保项目任务和经费相匹配,并对仪器设备购置、合作和外协单位资质及其承担科研工作的能力、与合作和外协单位的关系、拟外拨资金进行重点说明,项目负责人和参与人员应主动申明与合作、外协单位的关系,提供相关信息,保证合作、外协工作的公允性,接受监督。项目主管局与条件保障与财务局负责组织预算的评估评审工作,预算评估评审意见应当在评审结束后30日内向项目单位沟通反馈。评估评审的重点是项目预算的目标相关性、政策相符性、经济合理性,在评估评审中不得简单按比例核减预算,项目不得提前设置项目预算额度。劳务费预算应当结合当地实际以及相关人员的参与项目的全时工作时间等因素合理编制,项目聘用人员的社会保险补助纳入劳务费科目中列支。

(十七)规范科研项目资金使用和结算

项目承担单位和科研人员应依法依规使用项目资金。项目承担单位应完善科研项目经费支出、报销审核与监督制度。经费审批权限应合理设置、适当集中。

经费使用中应坚决杜绝擅自调整外拨资金,利用虚假发票、合同套取资金,虚报冒领劳务费和专家咨询费等相关费用,通过虚构测试化验内容、提高测试化验支出标准等方式违规开支测试化验加工费,列支与科研工作不直接相关支出等行为,坚决杜绝制度外收支和“小金库”,严禁随意调账变动支出、随意修改记账凭证、以表代账应付财务审计和检查,严禁与合作、外协企业间违规利润输送或不合理转嫁分摊企业成本费用。

单位承担项目所发生的会议费、差旅费、小额材料费和测试化验加工费等,按规定积极推广“公务卡”结算;设备费、大宗材料费和测试化验加工费、劳务费、专家咨询费等支出,原则上应当通过银行转账方式结算。

(十八)提升研究所项目预算调整自主权

在目标与经费总额不变的情况下,除设备费外,各研究所可根据项目实际需求合理调整直接费用预算。预算调整应由项目负责人提出申请,由项目承担单位审批,院项目主管局和条件保障与财务局在中期财务检查或财务验收时予以确认。项目承担单位负责制定本单位预算调整审批制度,预算调整工作原则上应在每年上半年完成。

(十九)转变科研项目间接费用管理方式

根据项目承担单位的信用评级、经费结构和分类定位核定间接经费比例。间接经费比例按单位核定,直接拨付到单位并由各单位统筹安排使用。各单位应建立健全间接费用的内部管理办法。各单位间接经费可重点用于保障科研人员的合理绩效支出,不得在核定的间接费用或管理费用以外重复提取、列支相关费用。

(二十)统筹安排使用项目结余资金

项目未按期验收、完成结题结账,且无特殊情况的,结余资金收回院财政。项目完成任务目标并通过验收的,由验收组确认项目结余资金。承担单位信用评价好的且经验收组确认的结余资金,结余资金由单位统筹安排使用,结余资金使用预算纳入单位年度预算,在2个年度内,用于与科研活动直接支出相关的科研业务支出和人员支出。超过2年未使用完的部分,统一收回院财政,并按照国家财政部门的要求进行管理。

六、建立和完善制度体系

(二十一)加强项目和资金管理制度建设

建立和完善科研项目和资金管理相关制度,构建“管理措施有效,管理链条完整”的制度体系,规范科研项目和资金的全过程管理。加强内控制度建设,明确内控管理体系中的管理职责,规范内控管理流程,加强关键风险控制。设立项目经费使用责任专员制度,由项目组提出,负责预算编制、经费使用和验收等事项,落实工作责任。制度体系建设与执行作为单位信用评级重要指标。建立单位制度备案制,单位科研项目管理制报项目主管局备案,资金管理制度报条件保障与财务局备案。

(二十二)建立专家库管理制度

完善项目和预算评审和验收管理工作,建立健全评审和验收专家库,吸纳院属单位科研与管理方面专家参与,充分发挥专家咨询作用。实行评估评审专家轮换、调整机制和回避制度。对采用视频或会议方式评审的,公布专家名单,强化专家自律,接受同行质询和社会监督;对采用通讯方式评审的,评审前专家名单严格保密,保证评审公正性。

(二十三)建立院级信用评价体系

逐步建立统一的院级科研项目和资金管理信用评价体系,以项目评审和验收、监督检查、整改落实等结果作为考核依据,对项目承担单位和科研人员、评估评审专家、中介机构等项目参与主体进行综合信用评级,实行信用主体分类管理。信用评级与院属单位资源配置、间接经费核定、结转结余资金使用、领导干部任期考核、职称评定、绩效考核、项目立项批准等挂钩。信用记录严重不良的单位和人员将记入“黑名单”,阶

段性或永久取消其申请或参与院级项目的资格。

(二十四)推进信用和信息公开共享

建立健全信息公开工作考核机制和责任追究制度。法人单位应当在单位内部公开项目立项、主要研究人员、预算批复、预算调整、经费支出、仪器设备购置和项目研究成果等情况,以及内部风险防控要求的外拨经费、“三公”经费、会议费等重点支出情况,接受内部监督,并定期对信息公开工作进行考核、评议。

(二十五)建立健全科技报告制度

完善科技报告管理规范,实现公开科技报告的开放共享和受限科技报告的授权使用。科技报告的完成情况将作为项目经费拨付、结题验收、滚动支持的重要依据。对于未能按要求完成科技报告的项目,暂缓拨付下一年度经费或暂停项目承担人员申报项目的资格。对于科技报告完成情况较好的项目承担人员,在各类科研项目申报中同等情况下可优先考虑。

(二十六)提升信息化综合支撑服务能力

整合现有信息化系统的各项科研项目和资金管理模块,进一步完善项目、预算、资金、内控、信息公开、科技报告、信用评价等管理功能,增加科研项目库、项目和财务评审专家库功能,提升信息化手段对科研项目和资金的管理、支撑和服务能力。

七、明确科研项目承担方责任

(二十七)强化研究所法人责任

研究所是院级科研项目和资金管理的责任主体,应统筹优化科研力量布局和科技资源配置,完善科研项目和资金管理组织体系,积极探索“PI簇”(由多个PI组成的簇团)、创新组群等科研模式,完善内控制度体系建设,合理设置部门和岗位,明确权责分工,细化控制流程,落实监督约束机制,建立责任追究机制,建立科研管理部门、财务管理部门与监督部门常态化沟通协调机制,协同推进内控体系建设与科研领域廉洁从业风险防控工作,切实履行在科研项目申请指导、预算审核、组织实施、验收监督和资金使用等方面的管理职责。积极探索设立总会计师岗位,赋予管理职责,提升财务管理力度和服务水平,努力提高科技投入产出效益,着力促进重大成果产出。

(二十八)强化科研人员责任

科研人员(PI、实验室或课题、项目负责人及参与人员)要弘扬科学精神,恪守科研诚信,强化责任意识,严格遵守科研项目和资金管理的各项规定,自觉接受有关方面的监督,对科研项目的申请、执行和科研经费使用的真实性、合法性以及合作、外协业务的必要性、关联交易的公允性负直接责任。建立责任追究机制,并与科研人员的信用评级挂钩。

八、加强科研资金监督管理

(二十九)构建“三位一体”的监督体系

构建院、所和社会中介机构“三位一体”的科研项目和资金监督体系。院条件保障与财务局、监察审计局等主管部门组织实施重点领域、重点专项监督检查,建立健全专项巡视制度,完善通报与约谈制度,加强经费监管专业骨干人才培养。各单位通过加强内部控制制度和风险防控体系建设,对重点领域、重点环节、重点岗位全程监控,建立预警机制和自查自纠机制。院条件保障与财务局择优选取社会中介机构,充分发

挥中介机构的监督辐射作用,协助完成对院属单位科研项目经费全方位、多角度的监督管理。

(三十)加大对违规行为的惩处力度

加大对违背科研诚信和科研项目经费管理规定行为的惩处力度,建立健全监督结果跟踪排查、责任追究和倒查机制,项目承担单位法人对监督检查结果负责,监督检查结果与相关责任人年度绩效考核、干部任期考核、经济责任审计挂钩。对造成严重社会负面影响的行为,违规资金一律收回院财政,并视严重程度予以停拨相关单位项目资金、核减间接经费和结余资金等追加惩罚,对严重违规违纪的,要给予行政纪律处分。对监督检查中发现的科研经费管理使用方面违规违纪问题严肃处理,对发现的违法违纪线索移交纪检监察部门。

(三十一)建立绩效监督机制

强化绩效管理理念,将科研项目资金专项监督与绩效监督相结合,全面、客观评价各单位政策制度执行、资金管理使用、资源利用效益效果,逐步扩大绩效监督覆盖范围,提升监督工作实效。

(三十二)建立健全绩效监督奖惩机制

绩效评价结果较好的,院以适当方式予以激励。绩效评价结果较差的,责令其限期整改。不进行整改或整改不到位的,予以通报批评,作为以后年度绩效评价重点检查对象;未整改到位之前,不得申报同类项目预算;情节严重的调减项目预算,并与单位整体资源配置挂钩。凡是科研经费监督检查中发现问题的,被有关部门通报批评的,要与后续院级项目审批及经费拨付挂钩。

院属各单位应参照本意见,结合单位实际制定加强本单位科研项目和资金管理的具体细则,并报条件保障与财务局备案。

中国科学院

2014年12月22日

(联系部门:条件保障与财务局)