

· 卷首语 ·

管好用好科学基金 共同推进科学繁荣

杨 卫*

(国家自然科学基金委员会, 北京 100085)

DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2015.04.001

按照中央全面深化改革的总体部署,财政部、基金委共同完成了《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》(以下简称《资金管理办法》)修订工作,这对于深入推进国家科技体制改革具有里程碑意义,也是科学基金事业发展的一件大事。下面我就《资金管理办法》贯彻落实工作讲几点意见,请大家批评指正。

1 着眼改革发展大势,深刻认识资金管理制度改革的重要意义

党的十八大提出实施创新驱动发展战略,强调把科技创新摆在国家发展全局的核心位置,这是我国放眼全球、立足全局、面向未来的重大抉择。实施创新驱动发展战略,就是要推进以科技创新为核心的全面创新。过去强调科技是第一生产力,现在要让创新成为支撑、引领发展的第一动力。20世纪以来,成功实现现代化的国家,无不走过了一条靠加大创新投入提升自主创新能力的跨越发展道路。当前,新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起,世界各国科技竞争更加激烈,竞争焦点越来越前移到基础研究和原创能力比拼。在加大投入、大力营造良好的科研资金保障环境的同时,各国都争相完善科学基金制等先进的科研资源配置制度以提高国家创新效率,谋求在引领世界创新中把握战略主动。在国际科技革命、产业变革与我国转型发展形成历史性交汇的新形势下,我们更加需要以全球视野谋划和推动基础研究发展。

持续稳定加大资金投入,是推动基础研究繁荣发展的重要保障。1986年科学基金预算只有8000万元,但对基础研究真是止渴之甘露,受到广大科学家热烈欢迎。近30年来,科学基金以每年20%以上的速度增长。原“经费管理办法”制定是在2002

年,当时科学基金预算只有19.7亿元,到2014年增长到194亿元,年均增长率达到21%;2002年,面上项目平均资助强度只有19.9万元,2014年达到了79.6万元。今年,在国家财政经济形势非常严峻的情况下,科学基金预算达到222亿多元,比上年增长14.4%。资金大幅度增长,为基础研究的发展提供了有力保障,客观上也要求我们进一步改进和加强资金管理,努力提高资金使用效益。当前科技资金管理上暴露的一些突出矛盾和问题,既有制度设计不科学、不完善的原因,也存在有章不循、有规不依的问题。有的项目单位重立项轻管理,管理职能弱化;个别科研人员对依法使用资金认识不到位,执行中随意性较大,如扩大开支范围、挤占挪用、虚列支出、突击花钱等,有的甚至用假票据、假名单虚报冒领资金、转移资金,以致触犯国法。这些现象严重损害了科学家的声誉,也影响了公众对科学的信任以及政府对科学研究的持续投入。

管好用好科学基金,是推进深化科技体制改革、建设创新型国家的必然要求。当前,我国正在全面深化各个领域的改革,科技体制改革向纵深推进。这次改革的鲜明特点是加强顶层设计,通过破除体制机制障碍、创新制度来优化科研环境。科研资金领域的改革一直是党和政府关心、广大科学家关注、牵动社会各方面神经的重要方面,因而也成为科技体制改革的先导和重要突破口。国务院印发的《关于改进加强中央财政科研项目资金管理的若干意见》(2014年11号文件)、《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》(2014年64号文),对科研投入与管理进行了统筹谋划和顶层设计,对加强科研资金管理制度建设提出了明确要求。我们与财政部共同研究修订《资金管理办法》,正是落实创新驱动发展战略,执行国务院11号文、64号

* 中国科学院院士,国家自然科学基金委员会主任。本文系作者2015年6月15日在贯彻落实《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》工作会议上的讲话。

文等科研资金管理文件的具体措施。国务院科技体制改革相关文件为科学基金事业发展进一步规划了蓝图、指明了方向,《资金管理办法》为管好用好科学基金提供了重要遵循,这些都为我们共同推进新常态下中国科学繁荣奠定了制度基础和有力保障。

2 把握修订原则与内涵要求,推进资金管理科学化规范化法治化

《资金管理办法》的修订,充分体现了深化科技体制改革的部署和要求,反映了基础研究和源头创新活动的特点和规律,较好地平衡了财政管理的原则和科研活动的需要,顺应了一线科研人员的发展需要和合理诉求。总体上看,以下4个方面的特点比较突出。

第一,坚持遵循规律,保障自由探索。

遵循基础研究活动规律,尊重科学基金管理的特点,适应财政预算管理要求,是修订《资金管理办法》的基本出发点。从科学规律看,基础研究的根本使命是挑战未知,重要产出是原始创新,研究过程具有较强的探索性和不确定性。在科学探索过程中,必然切实尊重科学家的创造敏感性,保障学术思想自由、前沿探索自由。资金使用自由是科学探索自由的重要方面。从科学基金工作特点看,项目申报量大面广,评审时间有限,必须统筹考虑各个环节各个要素;资助项目数量多,多数体量小;项目类型多,资助强度差异大,制度规范应具有较好的普适性。同时,由于基金委与项目依托单位没有隶属关系,依托单位因性质、规模和地域不同,管理方式存在差异,因此,制度规范应体现原则性,为依托单位结合自身情况加以细化规范留下一定空间。从财政制度要求看,财政预算必须科学合理、准确、完整、规范,自然科学基金的资金主要来源于中央财政,管理上必须体现财政资金预算管理的基本要求。

第二,坚持以人为本,激发创新活力。

创新驱动根本是人才驱动。科学基金管理要始终把人才作为创新的第一资源,更加注重强化激励机制,给予科研人员合理的利益回报和更多的精神鼓励。这次修订办法的重要突破之一,是扩大了劳务费开支范围,取消了比例限制。长期以来,科技界反映项目资金开支中劳务费比例过低、统得过死,难以满足科研工作的实际需要,也不利于调动科研人员的积极性。根据国务院11号文有关规定,《资金管理办法》扩大了劳务费的开支范围,一是在研究生、博士后等人员基础上,增加了没有工资性收入的

临时聘用人员;二是将临时聘用人员的社会保险补助费用纳入劳务费开支范围,并取消了比例限制。同时,也强调了加强劳务费的管理,劳务费支出必须严格按预算执行,领取劳务费人员的工作时间必须真实。发放标准应当合理,发放信息要公开。要完善手续,从严审核。劳务费要直接打入劳务者在单位注册的个人账户。

《资金管理办法》的另一个突破是,建立了项目间接成本补偿机制。引入间接成本补偿机制,将项目资金按照直接费用、间接费用进行合理划分。这一做法符合国际惯例和科研活动规律,体现了科学管理的要求。通过提取一定比例的间接费用,补偿依托单位的管理成本,有利于促进科研机构的良性发展。在间接费用中设立部分绩效支出,有利于体现科研人员的劳动价值,激发科研人员的创新活力。对间接费的核定管理,《资金管理办法》明确要与依托单位的信用等级挂钩。我们正在研究制定具体的管理办法,基本思路是统一考核,有奖有惩,根据实际分步推进。

第三,体现放管结合,强化责任意识。

《资金管理办法》强调进一步下放预算调整权限。由于基础研究的探索性和不确定性,进一步下放了部分预算调整权限。原来全部预算调整事项均需层层报批,很大程度上制约了科研工作的正常开展。这次调整为:项目预算总额不变的情况下,直接费用中材料费、测试化验加工费等科研活动中重要的支出预算如需调整,由项目负责人根据实际需要提出申请,报依托单位审批。同时还规定,会议费、差旅费、国际合作与交流费在不突破三项支出预算总额的前提下可调剂使用。但应严格控制设备费、专家咨询费、劳务费支出,这三项预算一般不予调增,但可以调减,用于其他必要的直接支出。这样做,减少了审批环节,为科研人员提供了方便。办法还规定,间接费用由依托单位统一管理使用,这进一步增加了依托单位的管理权限。

在下放预算管理权限的同时,必须有效地加强资金监管。《资金管理办法》根据财政财务管理以及科研项目资金管理的新要求,进一步加强了资金监管。明确财政部门、自然科学基金委、项目依托单位和项目负责人在项目资金管理和使用中的职责,强调依托单位是项目资金管理责任主体。对于部分资金支出提出了实行“公务卡”结算的要求,减少现金支出,实现“痕迹”管理。进一步明确规定资金使用中不得开支的内容。对于成本补偿方式资助的项

目,增加财务中期检查和验收的环节,从而更好防范资金使用的风险。在间接费用管理方面,以后还将逐步采取提取比例与依托单位信用评级挂钩。

第四,坚持科学规范,提高科研资金使用效率。

《资金管理办法》修订强调科学的分类指导。占基金资助体量较大的面上项目和青年基金等多数项目类型,申请量大,自由探索性强,为便于管理,继续采取定额补助的资助方式。对于重大项目 and 重大科研仪器研制项目两类项目,由于研究目标明确,资金需求量较大,采取成本补偿的资助方式。

这次修订对结余资金管理制度进行了完善。科学基金结余资金管理过去比较宽松,主要是为了适应基础研究的特点和规律,以利于保证科研工作的连续性。但是,结余资金过多或长期闲置不利于提高科技资金的使用效益,会使苦乐不均的矛盾更为突出。因此,如何管好用好结余资金,提高资金使用效益,是目前必须考虑的一个突出问题。这次明确,项目通过结题验收且依托单位信用评价好的,项目结余资金在2年内由依托单位统筹安排,专门用于基础研究的直接支出。若2年后结余资金仍有剩余的,应按原渠道退回。项目负责人在项目结题验收后如需继续使用结余资金,可以向依托单位提出申请。这一做法既符合科研规律和实际情况,同时加强了结余资金管理。近期监审局委托会计师事务所对京津地区部分单位进行了科学基金抽查审计,发现了一些问题,如假发票、结余经费太多等,应当引起重视。

《资金管理办法》还加强了规范管理的制度设计。明确要求建立符合自然科学基金特点的项目资金绩效管理制度和评价机制、信誉承诺机制、信用管理机制、信息公开机制和年度收支报告制度等,这些机制设计,为营造公开公正公平的良好环境提供了保障。

3 精心组织实施,共同营造源头创新良好环境

修订《资金管理办法》,是适应科技体制改革新形势新要求,保障基础研究新发展的一项重要战略举措。办法修订有许多新的变化和管理举措,是一项涉及面广、影响深远的改革。我们要加强与财政部的协作配合,与广大依托单位一起共同努力,推进办法的贯彻落实工作。

一是加强统筹部署和实施。要把落实《资金管理办法》与落实党中央、国务院关于深化科技体制改

革的一系列重大决策部署有机结合起来,在改革的大局中推进办法的落实落地,以改革创新精神,推进科学基金管理使用工作。

二是抓好重点关键任务的落实。根据国家科技计划改革的整体要求和《资金管理办法》的具体内容,积极推进改革,抓好间接费用政策落实、依托单位信用评价体系、项目资金信息公开机制等重点

工作。三是加强宣传培训,做好政策解读。财政部、自然科学基金委将尽快启动全国范围内的宣传培训

工作,统一培训材料,统一解释口径,确保依托单位和广大科研人员尽快熟悉政策、理解政策、用好政策。四是加强后续跟踪。及时了解《资金管理办法》发布后各方的反应,认真研究实施过程中出现的新情况新问题,确保各项政策执行落实到位。

目前,科学基金注册依托单位共有3151个,2015年提出项目申请的依托单位有2341个。依托单位是科学基金管理体系的重要组成部分,是我们的力量所依、责任所托。广大依托单位在落实《资金管理办法》中承担着重要的责任。

一是强化履职尽责,推进依法管理。依托单位是项目资金管理的责任主体,要认真履行管理职责。要根据资金管理办法的要求,结合本单位实际情况,研究制定贯彻执行的细化办法和具体措施。进一步明确明确科研、财务、资产、审计、监察等部门的责任和权限,规范管理制度。要通过建立健全绩效管理、信誉承诺机制、信用管理机制、信息公开机制等措施,切实加强对项目资金的监管。要引导科研人员自觉遵守财经纪律,严守法规“红线”。要以制度规范管理流程,以制度保障项目有效实施,以制度约束不端行为,促进依托单位科学基金工作规范化法治化水平不断提升。

二是强化精细管理,提升管理品质。科学基金管理是高层次、专业化的知识管理、学术管理,要努力提高管理的科学化、规范化、精细化水平。应根据“目标相关性、政策相符性、经济合理性”的资金管理基本原则,加强对项目预算、支出和决算的审核与监管。要规范项目预算调整审批程序,确保预算合理、合规。要严格项目支出管理,加强对转拨资金的监管。结余资金管理虽然比较宽松,但要确保结余资金用于基础研究的直接支出。要加强对间接费用和绩效支出的管理,不得在间接费用以外重复提取列支相关费用。

三是强化服务保障,优化环境条件。这次科技

体制改革重点针对科研资金政策不符合科学规律的现状,出台了一系列改革措施,更加彰显以人为本,政策实施后科研资金环境将更为宽松。依托单位作为创新人才施展才华的基础平台,营造清正、和谐的环境,对促进科研人员心情愉快地开展探索创新具有更直接、更深刻的影响和作用。要通过实施《资金管理办法》,通过科学管理、高效管理节省科研人员的宝贵时间,为科研人员申请、评审、承担科学基金

项目提供高质量的便捷服务。

繁荣基础研究,提供源头知识和人才供给,是科学基金工作者共同的责任与使命。我们要认真学习贯彻习近平总书记一系列重要讲话精神,全面落实中央关于“四个全面”的战略布局,齐心协力、开拓创新、自觉奉献、拼搏进取,努力提升科学基金管理水平,着力培育源头创新能力,为推进中国科学繁荣、服务创新驱动发展做出新的贡献!

Driving better management and making better use of science fund, jointly promoting science prosperity in China

Yang Wei

(National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

· 资料信息 ·

贯彻落实《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》 工作会议在京召开

2015年6月15日下午,贯彻落实《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》(以下简称《资金管理办法》)工作会议在北京会议中心召开。国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)主任杨卫,财政部教科文司副司长霍步刚等出席会议并讲话。财政部、基金委相关工作人员,北京大学、清华大学、浙江大学等60多家依托单位分管财务、科研工作的负责人以及广东省科技厅等联合资助单位共200余人参加会议。会议由基金委副主任高瑞平主持。

杨卫在题为《管好用好科学基金 共同推进科学繁荣》的讲话中指出,修订《资金管理办法》,是适应科技体制改革新形势新要求,保障基础研究新发展的一项重要战略举措。为此,基金委将与财政部密切协作配合,加强统筹部署和实施、抓好重点关键任务的落实、加强宣传培训和政策解读及后续跟踪,推

进办法的贯彻落实工作。同时,他希望依托单位作为项目资金管理的责任主体,应进一步强化履职尽责,推进依法管理;强化精细管理,提升管理品质;强化服务保障,优化环境条件。

杨卫强调,繁荣基础研究,提供源头知识和人才供给,是科学基金工作者共同的责任和使命。他号召全体科学基金工作者认真学习贯彻习近平总书记一系列重要讲话精神,全面落实中共中央关于“四个全面”的战略布局,齐心协力、开拓创新、自觉奉献、拼搏进取,努力提升科学基金管理水平,着力培育源头创新能力,为推进中国科学繁荣、服务创新驱动发展作出新的贡献。

(供稿:新闻中心)