

# 山东： 启动新一轮改革 激活科研创新“一池春水”

本刊记者 | 李艳芝 特约通讯员 | 孔进 范淑彬

为切实发挥财政资金效益，更好地激发科研人员创新活力、促进科技事业发展，继“完善科研经费管理19条”“松绑+激励20条”“包干制”等三轮改革之后，山东省又启动新一轮科研经费管理改革。近日，山东省政府办公厅印发《关于改革完善省级财政科研经费管理的实施意见》(以下简称《实施意见》)，聚焦“解决真问题”和“真解决问题”，确保科研经费拨付更快、使用更活、保障更优。

## 靶向发力 聚焦“解决真问题”和“真解决问题”

我国自2001年开始采用科研课题立项管理模式，申请科研项目基本需要课题申报(做预算)、立项拨款、发票报销三大步骤，但在具体实践操作中每走一步都需要花费不少精力。尽管财政科技创新投入在逐年加大，但科研人员获得感却没有同等增加，科研创新活力还没有得到充分释放。

“近年来，山东省科技创新投入力度不断加大，2022年仅省级财政投入就达145.2亿元，是2018年的4.5倍。但在政策具体执行过程中，仍存在着经费管理刚性偏大、科研人员获得感不足等问题。为此，我们在系统总结前三轮改革经验的基础上，从六个方面靶向发力，着力‘解决真问题’和‘真解决问题’，让政策红利更快、更直接地惠及科研一线。”山东省财政厅厅长刘兴云告诉记者。



一是聚焦强化部门协同，建立分工管理机制。按照部门职责分工，建立“财政对支出任务、部门对具体项目”的经费预算管理新模式。这样一来，各有关部门的管理职责更加清晰，经费管理与项目管理的衔接更加紧密，可以凝聚起更加高效协同的工作合力。

二是聚焦简化预算编制，推行便捷服务机制。《实施意见》从便利科研人员角度出发，简化预算编制申报内容和程序。比如，围绕简化项目预算申报，大力推行“经费测算说明制”等容缺申报方式，除50万元以上的设备费外，其他费用均无需编列预算科目，只需提供基本测算说明即可，并且在评审时还可以作出补充完善。再如，围绕简化费用类别确定程序，财政部门、项目主管部门在下达具体科研项目预算时，不再区分费用类别，改由项目承担单位在下达项目科研团

队时再确定直接费用、间接费用的总体额度，使费用确定更加贴合科研一线实际。又如，围绕扩大预算自主权，进一步拓展包干制实施范围，将人才和软科学领域项目纳入试点范围，并鼓励从事基础性、前沿性、公益性研究的独立法人科研机构自主开展试点工作。

三是聚焦改进支出管理，完善高效运行机制。坚持放权赋能，促进经费开支更加实用高效。首先，推动经费拨付更“快”。实行“直通车”限时拨付管理，预算批复下达后，由项目主管部门在项目任务书签订后30日内，将经费直接拨付项目承担单位，有紧急需要的，还可在预算批复前预拨科研经费，避免出现科研项目“等米下锅”的情况。其次，推动经费使用更“活”。将设备费预算调剂权下放至项目承担单位，设备费以外的直接费用调剂权全部下放给项目负责人。对急需的科研设备和耗材，实行“特事特办、随到随办”采购机制。科研项目结余资金不再收回，全部留归项目承担单位统筹安排用于科研活动直接支出。第三，推动工作保障更“优”。实施科研财务助理制度，为科研人员提供全方位专业化服务；推行多业务“一站式”“一票式”报销机制，紧急事项必要时先支付、后审核；项目承担单位对项目进度和经费使用实施“双研判、双提醒”，并承担科研财务决算编报，以便科研人员从事务性工作中解脱出来，专心致志搞科研创新。

四是聚焦激发内生动力，优化收入激励机制。坚持把人的因素作为创新核心，加力推出一揽子对科研人员的组合式激励措施，着力构建“尊重知识、尊重人才”的收入分配新机

制。一方面，着力解决绩效支出“有没有钱、敢不敢发”的问题。对科研间接费用扩大计提基数、提高计提比例，其中纯理论基础研究项目的间接费用计提比例最高可达60%，并规定间接费用可全部用于科研人员的绩效支出，且明确财政科研项目绩效支出不作为单位绩效工资总量的调控基数。另一方面，着力解决绩效报酬“主要由谁发、重点发给谁”的问题。鼓励高校、科研院所充分运用薪酬自主权，在分配绩效工资时，重点向成效突出的科研人员特别是优秀青年人才倾斜，对高层次人才还可以实行协议工资制、年薪制、项目工资制、绩效工资倾斜等多样化的薪酬激励方式，形成“以绩效论英雄”的激励导向。

五是聚焦拓宽投入渠道，构建多元引导机制。进一步加强财政、税收、金融等政策的协同，强化奖励、考核、挂钩等机制的运用，引导各方面共同加大创新投入。首先，引导企业“增投入”。实行企业研发投入“多投多奖、少投少奖”的财政补助制度，实施国有企业研发投入视同利润的考核机制，切实强化企业创新主体作用。其次，引导社会“增投入”。优化新旧动能转换基金运作管理，加大科技股权投资改革力度，吸引更多金融和社会资本投向科技创新领域。第三，引导机构“增投入”。将高校、科研院所创新投入及绩效情况作为预算拨款的重要依据，以创新增投入、以投入促创新。

六是聚焦提升经费绩效，健全评价监督机制。《实施意见》提出，对科研项目的评价和监督，要尊重科研创新规律，避免干预过多，努力为科研人员创造潜心研究的良好环境。



人体免疫细胞代谢研究

## “全细紧实”为科研人员营造“真情暖意”的创新环境

“总的来看，此次《实施意见》主要有‘全细紧实’四个方面的创新，旨在为科研人员营造‘真情暖意’的创新环境。”刘兴云表示。

一是政策覆盖“全”。据不少科研人员反映，以往的科研经费政策散见于不同文件，存在碎片化的问题。为此，《实施意见》全面回应了上述关切诉求，所推出的32项措施涵盖了科研项目经费管理的“全过程”，是一次系统的政策集成再造、迭代更新，基本能够满足科研人员“一个文件、一次看全”的强烈愿望。

二是落实要求“细”。《实施意见》对国家文件提出的有关原则性要求、指导性意见，逐项进行了明确和细化，努力让政策本身“更好用”，让单位和科研人员“更会用”。比如，国家文件要求项目单位要动态监管经费使用，《实施意见》相应建立了项目进度和经费使用“双预警”机制。又如，在落实国家要求配备科研财务助理的基础上，进一步明确了具体的配备方式，等等。

三是贴合实际“紧”。《实施意见》充分吸收了近年来山东省相关领域最新的改革成果，使政策举措更接地气、更符合山东实际需要。比如，为调动科研人员主动服务经济社会发展的积极性，对到位经费达到50万元以上的横向课题，按规定视同省级科技计划项目。又如，为加快校地、校企融合发展，将深化“3个三分之一”高校预算拨款改革作为重要举措，从更深层次激发高校创新发展的活力和动力。

四是服务举措“实”。落实“经费服务于人”的理念，是《实施意见》的

基本遵循和鲜明主旨，在“放权”“松绑”“减负”的同时，努力提供更多、更好、更优质的服务，让科研人员切身感受到山东省创新环境的“真情暖意”。比如，在项目申报上，大力推行“经费测算说明制”等便捷申报方式；在项目执行上，实行经费“直通车”限时拨付管理，推行多业务“一站式”“一票式”报销机制；在项目决算和结题上，由项目单位代编科研财务决算，合并财务验收和技术验收；在项目服务保障上，实施主管部门、项目承担单位全过程指导服务，全面建立科研财务助理制度；等等。

## 一分部署九分落实 全力推进《实施意见》落实到位

“改革完善科研经费管理，事关激发创新活力，山东省委省政府对此高度重视。为确保《实施意见》落实到位，我们将联合有关部门，重点在强化改革配套联动、加大宣传培训力度、加强跟踪评估督导三个方面持续用力。”刘兴云说。

一是强化改革配套联动。山东省财政厅同步制定了《财政科研项目经费管理使用负面清单》《新型研发机构财政经费管理使用负面清单》《项目承担单位制度制定修订清单》，为政策落实提供有力的配套支撑，保障改革快速落实落地。其中，针对有政策“不敢改”的问题，建立财政科研项目、新型研发机构经费使用两张负面清单，清晰划出“红线”“底线”，清单之外、政策之内“皆可为”，让科研单位和科研人员在使用经费时能够“心中有数”“行有所戒”，也让部门在检查评价时能够“手中有尺”“监督有度”。针对有政策“不愿改”的问题，形成了项目承担单位制度制定修订清单，要

求单位将改革要求逐项细化为落实举措，确保在《实施意见》出台后三个月内全部完成，报项目主管部门、科技部门、财政部门备案，切实压实单位主体责任，确保在制度源头就将改革要求“放到位、落到底”。

二是加大宣传培训力度。把做好《实施意见》宣传培训作为当前和今后一段时期科研领域的一项重点工作抓实抓细，引导广大一线科研人员和相关工作人员熟悉政策、掌握政策、用好政策。在宣传渠道拓展方面，将通过门户网站、新媒体等多种渠道以及开设专栏等多种方式加强政策解读，提高社会知晓度。在重点群体选取方面，将着力加强对科研、财务、审计等人员的专题培训力度，切实提升经办服务效能。在强化示范带动方面，将及时总结有关单位行之有效的经验和做法，形成典型案例加以推广。

三是加强跟踪评估督导。强化工作督促指导，及时发现和化解改革实施中的“难点”“痛点”“堵点”，确保政策快速惠及科研一线。强化全过程跟踪。主管部门、财政部门将通过实地调研、深度访谈、座谈研讨等多种形式，密切跟踪、细致指导、靠上督促，及时回应项目承担单位和科研人员的问题诉求，防止改革出现“自由落体”和“消化不良”等情况。强化标本兼治。工作督导过程中，重点解决科研人员对政策不了解、不熟悉、不会用的问题，健全政策落实的长效机制，防止解决了老问题却又出现了新障碍。强化责任约束。对督导中发现的工作推进慢、落实成效差的单位，约谈主要负责人。同时，将项目承担单位抓政策落实成效作为绩效评价的重要内容，并强化结果应用，全面压实单位主体责任。□