

河南省人民政府关于深化省级财政科技计划和资金管理改革的意见

各市、县人民政府,省人民政府各部门:

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)和《国务院印发关于深化中央财政科技计划(专项、资金等)管理改革方案的通知》(国发〔2014〕64号)精神,实施创新驱动发展战略,促进科技与经济紧密结合,现就深化省级财政科技计划和资金管理改革提出如下意见,请认真贯彻落实。

一、总体目标和原则

(一)总体目标。按照国家总体部署,通过深化改革,强化顶层设计,打破条块分割,构建总体布局合理、功能定位清晰、具有河南特色的科技计划体系,建立目标明确和绩效导向的管理制度,加快建立适应科技创新规律、统筹协调、职责清晰、科学规范、公开透明、监管有力的科技计划和资金管理机制,使之更加符合科技创新规律,更加高效配置科技资源,更加聚焦全省经济社会发展的重大科技需求,基础前沿研究、重大共性关键技术研究、社会公益研究、高新技术研究显著加强,财政资金使用效益明显提升,科研人员的积极性和创造性充分发挥,科技对经济社会发展的支撑引领作用不断增强,为实施创新驱动发展战略提供有力保障。

(二)基本原则。

——遵循科学规律。把握全球科技和产业变革趋势,立足我省经济社会发展和科技创新实际,遵循科学研究、技术创新和成果转化规律,实行分类管理,健全鼓励原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新的机制。

——坚持改革创新。面向科技创新呈现出的新态势、新特征,推进政府职能转变,加强管理创新和统筹协调,优化整合资源,对省级财政各类科技计划项目和资金管理各环节进行系统化改革,实行统一管理,并建立统一的评估监管体系,以改革释放创新活力。

——聚焦重大需求。面向科技前沿、面向我省国民经济主战场、面向经济社会发展的重大科技任务,科学布局省级财政科技计划,坚持有所为有所不为,需求导向,分类指导,超前部署,瞄准突破口和主攻方向,不断加大财政科技投入,建立健全围绕重大任务推动科技创新的新机制。

——坚持市场导向。加强科技与经济在规划、政策等方面的相互衔接,健全技术创新市场导向机制,科技计划要围绕产业链部署创新链,围绕创新链完善资金链,政府以税收优惠、政府采购等普惠性政策和引导性为主的方式支持企业技术创新活动和成果转化,发挥财政科技投入的引导激励作用和市场配置各类创新要素的导向作用,建设具有核心竞争力的创新型经济。

——坚持规范高效。明确科技计划、资金管理和执行各方的职责,实行科技计划项目全过程信息公开和痕迹管理,纳入统一的省科技管理信息系统和省科技报告系统;加强科研诚信建设和信用管理;建立健全科技计划、资金管理和执行各方决策、执行、评价相对分开、互相监督的运行机制,除涉密项目外,所有信息向社会公开,接受社会监督。

二、优化财政科技计划布局和分类管理

(三)优化整合各类科技计划。根据我省经济社会发展战略需求和科技发展自身需要,按照政府职能转变要求,优化整合实行公开竞争方式的省级财政科技计划,对定位不清、重复交叉、实施效果不好的,通过撤、并、转等方式进行必要调整和优化。围绕科技计划功能定位,整合形成科技重大专项、重点研发与推广专项、技术创新引导专项和创新体系建设专项、基础前沿研究专项五大类科技计划。省级科技计划要提升项目层次和质量,合理控制项目数量;建立各类科技计划的绩效评估、动态调整和终止机制。

(四)科技重大专项突出政府目标导向。聚焦事关我省重大战略需求和产业化目标,发挥集中力量办大事的体制优势,在设定时期内进行集成式协同攻关。要坚持有所为有所不为,准确把握技术路线和方向,聚焦攻关重点,设定明确的项目目标和关键节点目标并明确考核指标,采取定向择优方式遴选优势单位承担项目,鼓励产学研协同创新,加强项目实施全过程管理和节点目标考核,探索实行项目专员制和监建制;项目承担单位上级主管部门要切实履行项目推荐、组织实施和验收等环节的相应职责;项目承担单位要强化主体责任,组织有关单位协同创新,

保证项目目标实现。要加大聚焦力度,进一步集中资金,提高决策层次,控制重大专项数量;要更加注重与其他科技计划的分工和衔接,避免重复部署、重复投入。

(五)重点研发与推广专项聚焦公共服务及民生需求。聚焦我省国民经济与社会发展的重点公共需求和民生科技优先领域,遵循研发和创新活动的规律和特点,凝练形成若干目标明确、边界清晰的重点专题,从基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条创新设计、一体化组织实施,重点解决制约公益性行业发展的重大科技问题,强化需求导向和应用导向,增强项目系统性、针对性和实用性,服务社会公益事业发展。

(六)技术创新引导专项突出企业主体。明晰政府与市场的边界,充分发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用,政府主要通过制定政策、营造环境,引导企业成为技术创新决策、投入、组织和成果转化的主体。对政府支持企业开展的产业重大共性关键技术研究等公共科技活动,在立项时要加强对企业资质、研发能力的审核,鼓励产学研协同攻关。积极推进涉企科技资金基金化改革,对政府引导企业开展的科研项目,主要由企业提出需求、先行投入和组织研发,通过风险补偿、后补助、创投引导等方式发挥财政资金的杠杆作用,形成主要由市场决定技术创新项目和资金分配、评价成果的机制以及企业主导项目组织实施的机制。

(七)创新体系建设专项突出载体完善、平台(基地)建设和人才培育。围绕我省重点产业和重点社会发展领域,着重加强公共技术服务、孵化培育、成果转化服务、科技中介、科技投融资等各类技术创新服务平台建设;着力支持构建以企业为主体,技术创新战略联盟、产业技术研究院、企业研发中心、科技企业孵化器各类服务平台有机结合的产业(集群)技术创新体系,支持创新基地建设和能力提升;促进高校、科研院所科研设施开放共享;支持人才和团队建设,构建人才创新发展平台,引导和激励科技人员创新创业。人才计划要加强顶层设计和相互之间的衔接。

(八)基础前沿研究专项突出原始创新。资助基础研究和科学前沿探索,支持人才和团队建设,增强原始创新能力。充分尊重专家意见,通过同行评议或公开择优的方式确定研究任务和承担者,激发科研人员的积极性和创造性。对优秀人才和团队给予持续支持,加大对青年科研人员的支持力度,减少项目执行中的检查评价,充分发挥学术咨询机构、协会、学会的咨询作用,营造“鼓励探索、宽容失

败”的实施环境。加强对基础数据、基础标准、种质资源等工作的稳定支持,为科研提供基础性支撑。

三、强化项目过程管理

(九)改革项目指南制定和发布机制。建立产学研用各方参与的项目指南论证机制,扩大项目指南编制工作的参与范围,项目指南发布前要充分征求科研单位、企业、相关部门和地方、协会、学会等有关方面意见。项目主管部门要结合科技计划的特点,针对不同项目类别和要求编制项目指南,市场导向类项目指南要充分体现产业需求。每年固定时间发布项目指南,并通过多种方式扩大项目指南知晓范围,鼓励符合条件的科研人员申报项目。从项目指南发布到项目申报受理截止原则上不少于 50 天,以保证科研人员有充足时间申报项目。

(十)规范项目立项。项目申请单位要认真组织项目申报,根据科研工作实际需要选择项目合作单位。项目主管部门要健全项目受理内部控制制度,推行项目网上申报、网上公示,受理过程公开,实现“申报公开、过程受控、全程监督”;要完善公平竞争的项目遴选机制,通过公开择优、定向择优等方式确定项目承担者;要规范立项审查行为,健全立项管理内部控制制度,重点审核项目申请单位、申请者及其合作方的资质和科研能力,加强项目查重和监督,避免一题多报或重复资助;要推行科学合理的评审方式,逐步实行网络评审和视频答辩评审,合理安排会议答辩评审,建立评审档案管理制度。要明示项目审批流程,实现立项过程可申诉、可查询、可追溯。从受理项目申请到反馈立项结果原则上不超过 120 个工作日。

(十一)明确项目过程管理职责。建立项目分层管理和问责机制。项目承担单位负责项目实施的具体管理;项目推荐单位负责项目的真实性和督导;项目主管部门要健全服务机制,积极协调解决项目实施中出现的问题,针对不同科研项目管理特点组织开展巡视检查或抽查,对存在违规行为的要责成项目承担单位限期整改,对问题严重的要暂停项目实施。

(十二)加强项目验收和结题审查。项目完成后,项目承担单位要及时总结,编制项目决算,按时提出验收或结题申请,无特殊原因未按时提出验收申请的,按不通过验收处理。项目主管部门要及时组织开展验收或结题审查,并严把验收和审查质量。根据不同类型项目,可以采取同行评议、第三方评估、用户测评等方

式,依据项目任务书组织验收,将项目验收结果纳入科技报告。探索开展重大项目决策、实施、成果转化后评价。

四、加强项目资金管理

(十三)规范项目预算编制。项目申请单位要科学合理、实事求是地编制项目预算,坚持目标相关性、政策相符性和经济合理性的原则,并对合作单位资质、拟外拨资金及仪器设备购置进行重点说明。相关部门要完善预算编制方法和评估评审工作细则,健全预算评估评审沟通反馈机制,在评估评审中不得简单按比例核减预算,除以定额补助方式资助的项目外,要依据科研任务实际需要和财力可能核定项目预算。对跨年度实施的项目,要根据项目进度编制分年度预算。劳务费预算应当结合项目承担单位实际以及相关人员在项目的全时工作时间等因素合理编制。

(十四)及时拨付项目资金。项目主管部门要合理控制项目和预算评估评审时间,对已通过预算评估评审的项目尽快下达项目总预算及分年度预算,及时批复相关部门和单位。相关部门和单位要按照财政国库管理制度有关规定,结合项目实施和资金使用进度,及时合规办理资金支付手续。实行部门预算批复前项目资金预拨制度,保证科研项目顺利实施。对有明确目标的重大项目,按照关键节点任务完成情况进行拨款。

(十五)规范直接费用支出管理。要科学界定与项目研究直接相关的支出范围,各类科技计划的支出科目和标准原则上保持一致。进一步下放预算调整审批权限,从严控制会议费、差旅费、国际合作与交流费,项目实施中发生的三项支出之间可以调剂使用,但不得突破三项支出预算总额。适当调整劳务费开支范围,将项目临时聘用人员的社会保险补助纳入劳务费科目中列支;预算科目中“其他支出”要密切结合项目科研任务实际需要。

(十六)完善间接费用管理办法。要核定间接费用并与项目承担单位信用等级挂钩。间接费用一经核定,由财政部门直接拨付到项目承担单位。间接费用主要用于补偿项目承担单位为项目实施发生的间接成本和绩效支出。项目承担单位要建立健全间接费用的内部管理办法,合理合规使用,并结合一线科研人员实际贡献公开公正安排绩效支出,充分体现科研人员价值,发挥绩效支出的激励作用。项

目承担单位不得在核定的间接费用以外再以任何名义在项目资金中重复提取、列支相关费用。

(十七)改进项目结转结余资金管理办法。项目在研期间,年度剩余资金可以结转下一年度继续使用。项目完成并通过验收,且承担单位信用评价好的,项目结余资金由单位统筹安排用于科研活动支出,并将使用情况报项目主管部门;未通过验收和整改后通过验收的项目,或承担单位信用评价差的,结余资金按原渠道收回。

(十八)加强科研项目资金统一管理。对财政及相关部门和单位用财政资金安排的基本科研费、预研经费、行业(产业)科研发展等科研专项经费,要统一执行财政科研项目资金管理规定,规范资金使用。相关部门使用财政资金支持重大科研项目,参照本意见有关要求严格立项和过程管理并报省科技厅备案,纳入省级科技计划和资金管理信息系统。

五、加强项目资金监管

(十九)规范科研项目资金使用行为。科研人员和项目承担单位要依法依规使用项目资金,不得有下列行为:擅自调整外拨资金,利用虚假票据套取资金,通过编造虚假合同、虚构人员名单等方式虚报冒领劳务费和专家咨询费,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,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以及其他违规行为等。对从省级财政以外渠道获得的项目资金,按照国家、省有关财务会计制度规定以及相关资金提供方的具体要求管理和使用。

(二十)改进科研项目资金结算方式。科研院所、高等学校等事业单位承担项目发生的会议费、差旅费、小额材料费和测试化验加工费等,要按照《河南省省级预算单位公务卡管理暂行办法》规定实行公务卡结算;企业承担的项目,上述支出应当采用非现金方式结算。项目承担单位对设备费、大宗材料费和测试化验加工费、劳务费、专家咨询费等支出,原则上通过银行转账方式结算。

(二十一)强化项目承担单位法人责任。项目承担单位是科研项目实施和资金管理使用的责任主体,必须做到诚实守信,切实履行项目申请、组织实施、验收和资金使用等方面的管理职责,加强支撑服务条件建设,提高对科研人员的服务水平;要建立健全科研和财务管理等相结合的内部控制制度,规范项目资金管理,在

职责范围内及时审批项目预算调整事项;要建立常态化的自查自纠机制,严肃处理本单位出现的违规行为。科研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各项规定,自觉接受有关方面的监督。

六、加强制度和机制建设

(二十二)建立健全信息公开制度。除涉密及法律、法规另有规定外,省科技厅和项目主管部门要向社会公开科研项目的立项信息、验收结果和资金安排情况等,接受社会监督。项目承担单位要在单位内部公开项目立项、主要研究人员、资金使用、大型仪器设备购置以及项目研究成果等情况,接受内部监督。

(二十三)建立健全科技报告制度。省科技厅要会同有关部门按照国家有关要求,结合我省实际,制定科技报告标准和规范,建立我省科技报告共享服务平台,实现科技资源持续积累、完整保存和开放共享。对省级财政资金支持的科研项目,项目承担者必须按规定提交科技报告,未按规定提交并纳入省科技报告系统的,不得申请中央、省财政资助的科技计划项目。

(二十四)改进专家遴选制度。充分发挥专家咨询作用,项目评估评审应当以同行专家为主,吸收省外高水平专家参与,评估评审专家中一线科研人员的比例应当达到75%左右。提高企业专家参与市场导向类项目评估评审的比重。推动学术咨询机构、协会、学会和著名科技期刊编委等更多参与项目评估评审工作。建立专家数据库,实行评估评审专家随机抽取和关联回避制度。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;对采用通信方式评审的,评审前专家名单严格保密,保证评审公正性。

(二十五)完善科研信用管理制度。建立覆盖指南编制、项目申请、评估评审、立项、执行、验收全过程的科研信用记录制度,由项目主管部门委托专业机构对项目承担单位和科研人员、评估评审专家、中介机构等参与主体进行信用评级,并按信用评级实行分类管理。建立“黑名单”制度,将严重不良信用记录者记入“黑名单”,阶段性或永久取消其申请财政资助项目或参与项目评审、项目管理的资格。其他相关部门共享信用评价信息。

(二十六)建立考核问责倒查制度。建立完善覆盖项目决策、管理、实施主体的逐级考核问责机制。有关部门要加强科研项目和资金监管工作,严肃处理违规行为,按规定采取通报批评、暂停项目拨款、终止项目执行、追回已拨项目资金、

取消项目承担者一定期限内项目申报资格等措施,涉及违法的移交司法机关处理,并将有关结果向社会公开。建立责任倒查制度,针对出现的问题倒查项目主管部门相关人员的履职尽责和廉洁自律情况,经查实存在问题的依法依规严肃处理。

(二十七)建立统一的评估和监管机制。省科技厅、财政厅要对科技计划实施绩效和专业机构履职尽责情况等统一组织评估和监督检查。对科技计划的绩效评估,通过公开竞争等方式择优委托第三方机构开展,评估结果作为省财政给予支持的重要依据。

(二十八)建立动态调整机制。省科技厅、财政厅要根据绩效评估和监督检查的结果以及相关部门的建议,提出科技计划动态调整意见。实现预期目标或达到设定时限的,应当自动终止;确有必要延续的,由省科技厅、财政厅会同有关部门组织论证,提出建议。上述意见和建议经厅际科技计划和资金管理联席会议审议,按程序报批。

(二十九)完善激发创新创造活力的相关制度和政策。完善科研人员收入分配政策,健全与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系的分配激励机制。健全科技人才流动机制,鼓励科研院所、高等学校与企业创新人才双向交流,完善兼职兼薪管理政策。加快推进事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革,完善和落实促进科研人员成果转化的收益分配政策。加强知识产权运用和保护,落实激励科技创新的税收政策,推进科技评价和奖励制度改革,制定导向明确、激励约束并重的评价标准,充分调动项目承担单位和科研人员的积极性和创造性。

七、强化统筹协调和责任落实

(三十)建立健全统筹协调与决策机制。充分发挥省科教领导小组、科技体制改革和自主创新体系建设领导小组作用,建立由省科技厅牵头,省财政厅、发展改革委等相关部门参加的厅际科技计划和资金管理联席会议制度,制定议事规则,负责审议科技发展战略规划、科技计划布局与设置、重点任务和项目指南等事项。涉及国民经济、社会发展的重大科技事项,按程序报省政府决策。

(三十一)建立科技项目资金公共管理平台,逐步实现依托专业机构管理项目。按照转变职能的要求,把政府部门从资金的具体分配和项目的日常管理中解放出来,具体项目管理工作逐步交由规范的专业机构负责,结合事业单位分类改革,将现有具备条件的科研管理类事业单位等逐步改造成规范的项目管理专业机构,加

快制定专业机构管理制度和标准,加强对专业机构的监督、评价和动态调整,促进专业机构逐步市场化和社会化,并接受社会监督。技术创新引导专项委托现有具备条件的科研管理类事业单位进行管理。

(三十二)建设科技计划和资金管理信息系统。省科技厅、财政厅会同有关部门和地方在现有各类科技计划科研项目数据库基础上,根据统一的数据结构、接口标准和信息安全规范,按照信息共享、体系共建、主体明确的原则,在2015年年底前基本建成省科技管理信息系统,通过科技管理信息系统,对省级财政科技计划的需求征集、指南发布、项目申报、立项和预算安排、跟踪问效、结题验收等全过程进行信息管理,省级财政科研项目数据库实现与国家 and 省辖市科研项目数据库互联互通,并主动向社会公开信息,接受公众监督。省级各部门管理的科研项目和资金要尽快纳入省科技管理信息系统,已结题的项目要及时纳入省科技报告系统。

(三十三)落实管理和服务责任。省科技厅要会同有关部门根据本意见精神制定科技工作重大问题会商与沟通工作规则;要坚持上下联动、部门协同,按照国民经济和社会发展规划部署,加强对科技发展优先领域、重点任务、重大项目等的统筹协调,形成年度科技专项资金重点工作安排,分工落实、协同推进。项目主管部门要会同省财政厅制定或修订各类科技计划和资金管理制度。省财政厅要加强科技预算安排统筹,做好各类科技计划年度预算方案的综合平衡工作。省人力资源社会保障厅、编办、教育厅等部门要积极推进人事制度改革,推动广大科技人才创新创业。省审计厅、监察厅要加强审计和监督。各有关部门要建立健全本部门内部控制和监管体系,加强对所属单位科研项目和资金管理内部制度的审查;督促指导项目承担单位和科研人员依法合规开展科研活动,做好经常性政策宣传、培训和科研项目实施中的服务工作。

各省辖市要参照本意见,制定加强本地财政科技计划和资金管理的办法。

河南省人民政府

2015年1月15日