

## 《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》问答

2021 年 8 月 31 日

### 1. 《若干意见》出台的背景是什么？

答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新工作，坚持把创新作为引领发展的第一动力。党的十九届五中全会强调坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，摆在各项规划任务的首位，进行专章部署。按照党中央、国务院决策部署，中央财政始终将科技创新作为重点领域予以优先保障。2013-2020 年，中央财政科学技术支出达到 2.3 万亿元；2021 年，在中央本级支出继续负增长的情况下，通过调整财政支出结构，重点保障科技支出，安排预算 3227 亿元，为科技创新提供了有力支撑。

随着财政科技经费的快速增长，如何管好用好科研经费，更好激发科研人员创新活力，促进科技事业发展愈发重要，党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记明确要求，赋予科学家更大技术路线决定权和经费使用权，让科研单位和科研人员从繁琐、不必要的体制机制束缚中解放出来。李克强总理指出，要落实扩大经费使用自主权政策，努力消除科研人员不合理负担。党的十八大以来，党中央、国务院先后出台一系列优化科研经费管理的政策文件和改革措施，有力地激发了科研人员创新活力，促进了科技事业发展。但也存在部分政策规定落实不到位、一些领域改革需随着新形势新变化进一步深化等问题。

为有效解决这些问题，国务院办公厅印发了《改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》。《若干意见》坚持问题导向和目标导向，从扩大科研项目经费管理自主权、完善科研项目经费拨付机制、加大科研人员激励力度等 7 个方面，提出 25 条改革政策和工作要求，有的放矢、精准发力，对于回应科技界关切，完善科研经费管理，提高科研人员获得感，激发科研创新创造活力，多出高质量科技成果，具有重要意义。

## **2.如何按照精简后的预算科目编制直接费用预算？**

**答：**《若干意见》提出进一步精简合并预算编制科目，将直接费用预算科目从目前的 9 个以上统一精简为设备费、业务费、劳务费共 3 类。

一是关于设备费，主要列支项目实施过程中购置或试制专用仪器设备，对现有仪器设备进行升级改造，以及租赁外单位仪器设备而发生的费用。计算类仪器设备和软件工具可在设备费科目列支。

二是关于业务费，主要列支项目实施过程中消耗的各种材料、辅助材料等低值易耗品的采购、运输、装卸、整理等费用，发生的测试化验加工、燃料动力、出版/文献/信息传播/知识产权事务、会议/差旅/国际合作交流等费用，以及其他相关支出。

三是关于劳务费，主要列支项目实施过程中支付给参与项目的研究生、博士后、访问学者和项目聘用的研究人员、科研辅助人员等的劳务性费用；以及支付给临时聘请的咨询专家的费用等。

同时，《若干意见》要求，直接费用中除 50 万元以上的设备费外，其他费用只需提供基本测算说明，不需要提供明细。

## **3.《若干意见》对科研项目预算调剂权有哪些新规定？**

**答：**针对科研活动不确定性的特点，《若干意见》实现了科研项目预算调剂权的全部下放：一是设备费预算调剂权全部下放给项目承担单位，即项目负责人无需再向项目管理部门申请调增设备费预算；二是除设备费外的其他费用调剂权，全部由项目承担单位下放给项目负责人，由其根据科研活动需要自主安排。

#### **4.《若干意见》在扩大经费包干制方面有什么新安排？**

**答：**2019年以来，我们会同相关部门先后在国家杰出青年科学基金、博士后科学基金开展经费使用包干制试点。从实施情况看，包干制试点效果很好，科研单位和科研项目负责人给予高度评价。《若干意见》从科研项目和科研机构两个层面，进一步扩大了经费包干制实施范围。一是项目层面，在总结试点经验的基础上，明确在人才类和基础研究类科研项目中推行经费包干制。二是机构层面，鼓励有关部门和地方在从事基础性、前沿性、公益性研究的独立法人科研机构开展经费包干制试点。

#### **5.如何完善科研项目经费拨付机制？**

**答：**科研项目经费拨付涉及财政部门、项目管理部门、项目牵头承担单位、项目参与单位等多个环节。《若干意见》对每个环节的管理提出了要求。一是从财政部门到项目管理部门，可在部门预算批复前预拨科研经费。二是从项目管理部门到项目承担单位，明确要求项目管理部门合理制定经费拨付计划，在项目任务书签订后30日内，将经费拨付至项目承担单位。三是从项目牵头承担单位到项目参与单位，项目牵头单位要根据项目负责人意见，及时将经费拨付至项目参与单位。

#### **6.《若干意见》在结余资金管理方面提出了哪些新举措？**

**答：**为鼓励科研单位和科研人员节约使用经费，避免突击花钱，《若干意见》进一步改进结余资金管理。一是放宽留用政策，超过两年后也不再收回。明确项目完成任务目标并通过综合绩效评价后，结余资金留归项目承担单位使用，不再收回，由单位统筹安排用于科研活动的直接支出，优先考虑原项目团队科研需求。二是提高资金使用效益。要求项目承担单位加强结余资金管理，健全结余资金盘活机制，防止结余资金规模过大，加快资金使用进度。

### **7.今后科研项目间接费用如何管理？**

**答：**为加大对科研人员激励力度，《若干意见》进一步完善了科研项目间接费用管理，提出了含金量更高、激励力度更大的措施。一是间接费用核定比例。按照直接费用扣除设备购置费后的一定比例核定，500万元以下的部分，间接费用比例从不超过20%提高到30%；500万元至1000万元的部分，从不超过15%提高到25%；1000万元以上的部分，从不超过13%提高到20%。数学等纯理论基础研究项目，间接费用比例进一步提高到不超过60%。二是间接费用管理主体。间接费用由项目承担单位统筹安排使用。三是间接费用管理要求。项目承担单位可将间接费用全部用于绩效支出，并向创新绩效突出的团队和个人倾斜，激励科研人员多出高质量创新成果。

### **8.稳定支持科研经费提取奖励经费扩大了哪些试点范围？**

**答：**为支持单位探索完善科研项目资金的激励引导机制，2018年，科技部、财政部等部门开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，允许试点单位从稳定支持科研经费提取奖励经费。在总结试点经验的基础上，《若干意见》从两个方面提出扩大稳定支持科研经费提取奖励经费试点范围，一是进一步扩大试点单位范围，从中科院所属部分科研院所扩大到所有中央级科研院所。

二是进一步扩大可提取奖励经费的稳定支持科研经费范围。在基本科研业务费、中科院战略性先导科技专项经费的基础上，增加有关科研院所创新工程专项经费。

### **9. 劳务费如何管理？**

**答：**《若干意见》进一步优化了劳务费管理，项目承担单位在发放劳务费时，要注重把握以下三个方面。一是在发放对象上，劳务费发放对象是项目聘用人员，即项目承担单位通过劳务派遣方式或者签订劳动合同、聘用协议等方式为项目聘用的人员，包括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、科研（财务）助理等。二是在发放标准上，劳务费开支标准，参照当地科学和技术服务业从业人员平均工资水平，根据项目聘用人员在项目研究中承担的工作任务确定。三是在开支范围上，项目聘用人员所需人力成本可通过劳务费科目列支，包括项目聘用人员社会保险补助、住房公积金等。也就是说，项目聘用人员的“五险一金”都可以从劳务费中列支。

### **10. 《若干意见》关于中央高校、科研院所、企业的绩效工资总量政策是如何规定的？**

**答：**为进一步调动科研人员积极性主动性创造性，更好发挥绩效工资分配对科技创新的支撑作用，《若干意见》完善了绩效工资动态调整机制，即中央高校、科研院所、企业结合本单位发展阶段、类型定位、承担任务、人才结构、所在地区、现有绩效工资实际发放水平（主要依据上年度事业单位工资统计年报数据确定）、财务状况特别是财政科研项目可用于支出人员绩效的间接费等实际情况，向主管部门申报动态调整绩效工资水平，主管部门综合考虑激发科

技创新活力、保障基础研究人员稳定工资收入、调控不同单位（岗位、学科）收入差距等因素审批后报人力资源社会保障、财政部门备案。

**11.在加大科技成果转化对科研人员激励力度方面，《若干意见》提出了哪些要求？**

答：为充分调动科研人员科技成果转化的积极性、主动性，推动科技成果加快转化为现实生产力，《若干意见》提出各单位要落实《促进科技成果转化法》等相关规定，加快科技成果转化步伐。同时，强调科技成果转化现金奖励计入所在单位绩效工资总量，但不受核定的绩效工资总量限制，不作为核定下一年度绩效工资总量的基数，加大对科研人员激励力度。

**12.如何推动解决科研经费报销繁琐问题？**

答：《若干意见》坚持问题导向，聚焦经费报销中存在的难点、堵点问题，对症下药、精准发力，着力减轻科研人员报销负担。

一是全面配备科研财务助理，让专业的人做专业的事。《若干意见》明确提出，项目承担单位要全面落实科研财务助理制度，确保每个项目配有相对固定的科研财务助理，为科研人员在预算编制、经费报销等方面提供专业化服务，不再让科研人员在科研经费报销上花费精力。

二是改进财务报销管理方式，切实解决科研人员“找票”、“贴票”等问题。《若干意见》要求项目承担单位不断改进财务报销管理方式，在主办会议时，可在会议费等费用中，报销确需负担的受邀国内外专家、学者和有关人员的城市间交通费、国际旅费；对国内差旅费中的伙食补助费、市内交通费和难以取得发票的住宿费，可实行包干制。

三是推进无纸化报销，让数字信息多跑路、让科研人员少跑腿。《若干意见》提出要加强科研经费报销的信息化建设，明确推进科研经费无纸化报销试点，选择部分中央高校、科研院所、企业，纳入电子入账凭证会计数据标准推广范围，推动科研经费报销数字化、无纸化，切实减轻科研人员报销负担。

四是实行预警提醒，提升服务水平。《若干意见》提出强化项目承担单位法人责任，要求项目承担单位动态监管经费使用并实时预警提醒，寓服务于管理之中，通过提醒督促科研人员按规定用好科研经费，为顺利报销奠定基础，提升单位财务报销服务水平。

### **13.《若干意见》在简化科研项目验收结题财务管理方面有何举措？**

答：科研项目结题验收是国际通行惯例，科研人员需要提供验收所需要的材料。为把科研人员从繁杂的事务性工作中解脱出来，此次《若干意见》坚持问题导向，针对科研经费的结题验收环节，采取三个方面措施，切实为科研单位和人员“减负”。一是强调合并财务验收和技术验收，在项目实施期末实行一次性综合绩效评价。二是完善项目验收结题评价操作指南，细化明确预算调剂、设备管理、人员费用等财务、会计、审计方面的具体要求，避免有关机构和人员在项目验收和检查中理解执行政策出现偏差。三是选择部分中央高校、科研院所、企业作为试点单位，由其出具科研项目经费决算报表作为结题依据，取消科研项目结题财务审计。

### **14.如何优化科研仪器设备采购管理？**

答：《若干意见》从政策和落实两个方面，对科研仪器设备采购管理进行了优化。一是从政策上，对中央高校、科研院所、企业科研仪器设备采购实行特殊的管理政策，强调中央高校、科研院所、企业对科研急需的设备和耗材采

取特事特办、随到随办的采购机制，可不进行招标投标程序。二是从落实上，要求中央高校、科研院所、企业优化和完善内部管理规定，简化科研仪器设备采购流程；明确财政部对项目承担单位申请变更政府采购方式实行限时办结制度，自收到变更申请并符合要求的项目，原则上在5个工作日内办结。

#### **15.《若干意见》对改进科研人员因公出国管理提出了哪些要求？**

答：《若干意见》强调了科研人员因公出国管理有关要求。一是科研人员出国（境）开展国际合作交流管理应与行政人员有所区别，对为完成科研项目任务目标、从科研经费中列支费用的国际合作与交流按业务类别单独管理，根据需要开展工作。二是从科研经费中列支费用的国际合作与交流按业务类别单独管理，不纳入“三公”经费统计范围，不受零增长要求限制。

#### **16.如何拓展财政科研经费投入渠道？**

答：党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，财政部会同有关部门，优化财政支出结构，完善财政支持机制。《若干意见》提出，进一步发挥财政经费的杠杆效应和导向作用，引导企业参与，发挥金融资金作用，吸引民间资本支持科技创新创业。优化科技创新类引导基金使用，推动更多具有重大价值的科技成果转化应用。拓宽基础研究经费投入渠道，促进基础研究与需求导向良性互动。

#### **17.在开展顶尖领衔科学家支持方式试点方面，《若干意见》提出了哪些措施？**

答：我国要实现高水平科技自立自强，归根结底要靠高水平创新人才，需要努力造就一批具有世界影响力的顶尖科技人才。为此，《若干意见》提出开展顶尖领衔科学家支持方式试点，围绕国家重大战略需求和前沿科学领域，遴

选全球顶尖的领衔科学家，给予持续稳定的科研经费支持，在确定的重点方向、重点领域、重点任务范围内，由领衔科学家自主确定研究课题，自主选聘科研团队，自主安排科研经费使用；3至5年后采取第三方评估、国际同行评议等方式开展绩效评价，形成可复制可推广的改革经验。

#### **18.《若干意见》对鼓励地方支持新型研发机构建设发展有哪些要求？**

答：为了鼓励地方支持新型研发机构建设发展，《若干意见》提出，一是鼓励地方对新型研发机构采用与国际接轨的治理结构和市场化运行机制，实行理事会领导下的院（所）长负责制。二是要求创新财政科研经费支持方式，给予稳定资金支持，探索实行负面清单管理，赋予其经费使用的更大自主权。三是围绕科研投入、创新产出质量、成果转化、原创价值、实际贡献、人才集聚和培养等方面进行评估。四是除特殊规定外，财政资金支持产生的科技成果及知识产权由新型研发机构依法取得、自主决定转化及推广应用。

#### **19.如何进一步加强科研经费绩效管理？**

答：为加强绩效管理，提高科研经费使用绩效，《若干意见》从两个层面对强化科研经费绩效管理提出要求：一是项目管理部门层面，强调从重过程向重结果转变，尊重科研规律，根据不同类型的科研项目的特点实行分类评价，评价结果要作为后续支持的重要依据。二是项目承担单位层面，在资源配置上体现绩效导向，把科研资源向优秀的人才和团队倾斜，切实提高科研经费使用效益。

#### **20.在加强科研项目资金监督管理方面，《若干意见》提出了哪些措施？**

答：为提高科研项目资金的安全性和有效性，《若干意见》从监督检查方式、责任、检查结果运用等方面，进一步完善了监督检查机制。一是在监督检

查方式方面，要求加强审计监督、财会监督与日常监督的贯通协调，创新监督检查方式，实行随机抽查、检查，利用大数据等信息技术手段，提高监督检查效率。二是在监督检查责任方面，要求强化项目承担单位法人责任，项目承担单位要动态监管经费使用并实时预警提醒。三是在监督检查结果运用方面，要求对项目承担单位和科研人员在科研经费管理使用过程中出现的失信情况，纳入信用记录管理，对严重失信行为实行追责和惩戒。四是提出探索制定相关负面清单，明确科研项目经费使用禁止性行为，要求有关部门根据法律和负面清单进行检查、评审、验收、审计，对尽职无过错科研人员实行免予问责。

## **21.为确保政策落地见效，《若干意见》在抓落实方面提出了哪些要求？**

答：为打通政策落地“最后一公里”，《若干意见》从三个方面明确了具体落实要求：

一是及时清理修改相关规定。这些规定既涉及部门规定及办法，如国家重点研发计划、国家自然科学基金等中央财政科技计划（专项、基金等）资金管理办法，以及社科类科研项目资金管理办法，也包括项目承担单位的内部管理办法，如间接费用管理、科研财务助理制度等。

二是加大政策宣传培训力度。宣传上要实现传统与创新相结合，通过门户网站、新媒体、开设专栏等多种方式，加强中央财政科研经费管理相关政策宣传解读。培训上要实现专题和日常相结合，让科研人员、财务人员、科研财务助理、审计人员等充分知晓、理解政策措施。

三是强化政策落实督促指导。相关部门加快职能转变，提高服务意识，加强跟踪指导。国务院办公厅加强督查。各地也要参照《若干意见》精神，结合

实际，加快落实科研项目资金管理改革举措，形成上下联动、全国一盘棋的工作局面，确保改革取得实效。

## **22. 《若干意见》发布后，如何做好新旧政策的衔接？**

**答：**新政策出台后，为实现新旧政策无缝衔接、顺畅运行，区分以下三种情况：

一是《若干意见》发布时，科研项目执行期已结束、进入结题验收环节的项目，相关经费管理和支出按照原政策执行，不再作调整。

二是《若干意见》发布时，尚在执行期内的科研项目，由项目承担单位统筹考虑本单位实际情况，并与科研人员充分协商后，确定是否执行新规定。涉及需项目管理部门同意的事项，履行相关程序后执行。

三是《若干意见》发布后，新立项的科研项目按照新规定执行。