

## 科技新政：政府不再直接管项目

（来源：科技日报）

跑部钱进，多头申报，九龙治水……这些被科技界广为诟病的现象或将因一场重大科技体制改革而杜绝。

日前，科技部、财政部在长期调研基础上共同起草了《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》（以下简称《方案》），并已报党中央、国务院批准，将择日发布实施。

如果把此方案通俗地概括成一句话就是：政府各部门不再直接管理具体项目，国家科技计划将全面整合成五大类。

“本次改革针对所有实行公开竞争方式的中央财政科技计划，也就是说民口中央财政科技经费有一半以上，将纳入改革整合的范畴。”财政部教科文司司长赵路向科技日报透露。

“此次改革绝不是部门之间简单加强协调和分工，项目避免重复的治标之举，而是上升到国家层面，重构现有科技计划体系并转变相关政府部门科技管理职能，实现系统化改革，这是一场攻坚战，已涉入改革深水区，具有艰巨性和复杂性。”科技部条财司司长张晓原认为。

### 管理体制将以目标和绩效为导向

我国中央财政科技经费中，“科技项目”这块蛋糕就有国家自然科学基金会、中科院、发改委、科技部、中石油、卫计委、农业部、教育部、环保部、建设部等多个部门“分切”。

据记者了解，我国有近 40 个部门管理着近百个中央财政科技计划（专项、基金等）。在科技管理和项目支持上，也或多或少存在被戏称的“九龙治水”、“天女散花”的现象。

这种局面有望通过此次改革得到扭转。

赵路将改革核心总结为“重构计划体系，转变政府职能，创新实施方式，提高资金效益”。具体来说，以前科技计划边界、定位不清，上下两头都管，现在要打乱重来，按照科学规律重构计划体系；政府则“往后退一步，往高站一层，”干规划、布局、监督等该干的事；系统设计科技计划组织方式，围绕重点任务配置资源，打通上下游各个链条，让科研人员和单位公平地拿到科研项目，强调绩效考核，体现科学公平有效；通过调整科技计划的结构、布局和实施方式，激活存量，形成聚焦，集中财力办大事。

为此《方案》提出，优化整合的总体目标是，强化顶层设计，打破条块分割，建立具有中国特色的以目标和绩效为导向的科技计划（专项、基金等）管理体制，更加聚焦国家目标，更加符合科技创新规律，更加高效配置科技资源，更加强化科技与经济的紧密结合，最大限度激发科研人员创新热情。

《方案》还提出推进优化整合必须遵循五个原则，即：转变政府科技管理职能、聚焦国家重大战略任务、促进科技与经济深度融合、明晰政府与市场的关系、坚持公开透明和社会监督。

### **政府不再管资金分配和具体项目**

本次改革倒逼政府职能转变最大的突破就是，政府各部门不再直接管理具体项目，改变过去既当运动员、又当裁判员的局面。

为此，将建立公开统一的国家科技管理平台。其中，决策层面就是建立联席会议制度，由科技部门牵头，财政、发改等相关部门参加科技计划（专项、基金等）管理联席会议，共同制定议事规则，负责审议科技发展规划、科技计划（专项、基金等）的布局与设置、战略咨询与综合评审委员会的设立、专业机构的遴选择优等事项。

据科技部社发司副司长田保国透露，其实，在大气污染治理领域，就已经进行了跨部门统筹协调的探索尝试：科技部、教育部、中科院、工程院、自然科学基金会、环境保护部、卫生计生委、气象局等部门，以需求为导向，按分工要求，加强各类计划统筹，提出了6项科研工作，并分解为24项科研重点任务，明确各自分工、责任单位和时间进度。类似的改革试点已初获成效。

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，抓战略、抓规划、抓布局、抓监督。那么，广受科技界和社会关注的项目管理，如受理项目申请、评审、立项、过程管理以及结题验收等工作交给谁呢？《方案》给出的答案是：依托规范化的专业机构。

其实，从国外情况看，各主要国家大都由专业机构负责具体项目管理，包括受理申请、评审、立项、实施过程管理和结题验收等。但专业机构的设置又有多种模式，有的独立于政府部门之外，有的隶属于政府部门，还有委托社会化的非营利机构管理。

本次改革结合我国实际情况进行深入研究，认为专业机构的建设要兼顾现实可操作和未来长远发展。当前，主要依托现有具备科研管理专长的单位进行改造，形成若干符合要求的专业机构。

“专业机构是科研项目的实施载体。其实，自然科学基金会也是专司基础研究的专业机构。”赵路介绍，除了这种本身已存在的专业机构之外，还要在改革

过程中组建若干专业机构。但这些机构必须有标准，即准入门槛，同时机构内外有好的监管方式，如完善的法人治理结构、章程等行为规范，并非哪个部委的下属事业单位挂个牌“改头换面”。

随着科技体制改革和事业单位分类改革的深化，以及法治环境和监管体系的成熟，专业机构将逐步市场化和社会化。

那么，这会不会导致从“跑部门”到“跑机构”的异化？如何加强对专业机构的监管，避免权力寻租和黑箱交易？“为规范专业机构建设和运行，《方案》对制定统一的专业机构管理制度和标准，促进相关单位的改革提出了要求。”张晓原解释，“政府并非放手不管，而是要与专业机构签订委托协议，并制定规范和统一的项目评审规则。科技部、财政部定期对其履职进行检查、监督和评价，并且建立责任倒查机制，可以说，监管力度是大大加强了。而且专业机构也是动态调整的并接受社会监督。”

此外，国家科技管理平台内容还包括：设立战略咨询和综合评审委员会，统一对科技发展战略规划和科技计划（专项、基金等）提供决策咨询，对项目评审提出指导意见，对特别重大的项目组织评审；建立统一的评估和监管机制，把监督和评估结果作为财政后续支持的重要依据，提高科技投入的绩效，多出成果和人才；建立动态调整和终止机制，使科技资源配置能够根据新形势新要求及时做出调整优化，适应新的创新部署，新设立科技计划要严格按程序报批；完善国家科技管理信息系统，为科技计划（专项、基金等）宏观统筹和信息公开提供技术支撑，并主动向社会公开信息，接受公众监督。

而对于社会公众关注的科研项目管理问题，其实，早在今年3月国务院下发的《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（简称《意见》）已做出了回应。

“目前，我们在信用体系建设、加强项目承担单位内控监管、建立专家公开制度和责任倒查机制等做出了一些改革探索。”张晓原告诉科技日报记者，《意见》主要是涉及科研项目管理层面，而《方案》则从国家宏观层面宏观统筹，进行政府职能调整改革，这只是深化科技体制改革中的一环，后续还将在实现开放共享等方面有新的突破。

## 优化整合 中央财政科技计划体系“动大手术”

（来源：中国高新技术产业导报）

日前,由科技部、财政部共同起草的《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》获得批准,即将发布实施。《方案》提出,政府不再直接管理具体项目,而是通过公开统一的国家科技管理平台宏观统筹,具体委托专业机构来管理。科技部科研条件与财务司司长张晓原表示,此次改革将明晰政府与市场的关系。政府重点支持市场不能有效配置资源的公共科技活动,将在顶层依托专业机构管理项目实现“放手”。

“这是对我国中央财政科技计划体系一次优化布局的‘大手术’。”有关专家表示,每年涉及上千亿元资金的近百项中央财政科技计划(专项、基金)“大蛋糕”将在公开统一的国家科技管理平台上,按照优化整合后的五类科技计划(专项、基金等)进行“切割”、运行;现有的、政府各部门条块分割的各类科技计划经费渠道将不再保留。“这一方案的出台,意味着我国科技投入的管理将出现历史性转折”。

### 统一平台+五类计划

记者获悉,即将出台的《方案》要求:2014年启动公开统一的国家科技管理平台建设,在重点领域先行组织部分重点专项进行试点。2015至2016年,基本完成平台建设和各类科技计划的优化整合,实现科技计划安排和预算配置的统筹协调。2017年,经过三年的改革过渡期,全面按照优化整合后的五类科技计划运行,并在实践中不断深化改革。

为打破条块分割、科技计划“碎片化”等瓶颈,《方案》提出六方面重点工作:建立科技计划管理联席会议制度,通过建立由科技部门牵头,财政、发改委等相关部门参加的科技计划(专项、基金等)管理联席会议,加强统筹规划。共同制定议事规则,负责审议科技发展战略规划、科技计划(专项、基金等)的布局与设置、战略咨询与综合评审委员会的设立、专业机构的遴选择优等事项。

依托专业机构管理项目。组建一批专业化项目管理机构。专业机构负责受理项目申请,组织项目评审立项,过程管理和验收。

设立战略咨询和综合评审委员会。统一对科技发展战略规划和科技计划(专项、基金等)提供决策咨询,对项目评审提出指导意见,对特别重大的项目组织评审。

建立统一的评估和监管机制。中央财政科技经费由科技部、财政部统一监管,监督和评估结果作为财政后续支持的重要依据。提高科技投入的绩效,多出成果和人才。

建立动态调整和终止机制。定期评估,非因科学研究正常原因实施效果不好的,或者已经完成历史使命的,就要及时调整或终止。

完善国家科技管理信息系统。为科技计划(专项、基金等)宏观统筹和信息公开提供技术支撑,并主动向社会公开信息,接受公众监督。

同时,《方案》提出新的科技计划(专项、基金等)体系,主要包括五个方面。一是国家自然科学基金。加强基础研究和科学前沿探索,支持人才和团队建设,增强我国源头创新能力。二是国家科技重大专项。聚焦国家重大战略产品和重大产业化目标,在设定时限内进行集成式协同攻关,解决国际科技竞争中“卡脖

子”问题。三是国家重点研发计划。解决国民经济和社会发展各主要领域的重大、核心、关键科技的瓶颈问题。四是技术创新引导专项(基金)。通过风险补偿、后补助、创投引导等方式,按照市场规律引导支持企业技术创新活动,促进科技成果转移转化和资本化、产业化。五是基地和人才专项。加强科研条件建设,促进科技资源开放共享,打造国家科技创新高地,支持创新人才和优秀团队的科研工作。以上五类科技计划(专项、基金等)均纳入公开统一的国家科技管理平台。

“政府从项目的具体管理和资金的具体分配中解脱出来后,将重点管宏观,管规划,管政策,管布局,管监督。”张晓原表示,此外,政府还有一个重要职责就是监管专业机构的履职尽责情况。

### 更加聚焦国家目标

“此项改革的总体目标是,强化顶层设计,打破条块分割,加强部门功能性分工,建立具有中国特色的以目标和绩效为导向的科技计划(专项、基金等)管理体制。更加聚焦国家目标。”张晓原说。

张晓原表示,我国改革开放 30 多年来,科技计划做出过重要贡献,但在体系布局、管理体制、运行机制、总体绩效等方面仍存在诸多问题,突出表现在政府各部门多头管理,重复投入,科技计划“碎片化”和科技项目取向聚焦不够两个方面。此次科技计划改革的总体目标,就是要“更加聚焦国家目标,更加符合科技创新规律,更加高效配置科技资源,更加强化科技与经济的紧密结合,最大限度激发科研人员创新热情”。

对此,财政部教科文司司长赵路表示,科技计划涉及科技活动当中最核心最重要的活动——研究与发展部分,也就是说科技计划的钱是用于创新的钱。在人



口红利减少,环境、资源压力增加的双重压力下,必须依靠创新驱动,才能走出一条新型的创新驱动发展道路。

“中央把优化整合科技计划(专项、基金等)列为当前着力推进的改革任务,就是要以科技计划改革为突破口,带动科技其他方面的改革向纵深推进,从体制机制上为创新驱动发展战略的实施建立一个好的生态系统。”张晓原表示,未来国家将整合科技部管理的国家重点基础研究发展计划(973计划)、国家高技术研究发展计划(863计划)、国家科技支撑计划、国际科技合作与交流专项,国家发改委、工业和信息化部管理的产业技术研究与开发资金等,形成国家重点研发计划。新设立的国家重点研发计划将瞄准国民经济和社会发展各主要领域的重大、核心、关键科技问题,以重点专项的方式,从基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条设计,一体化组织实施,使其中的基础前沿研发活动具有更明确的需求导向和产业化方向,加速基础前沿最新成果对创新下游的渗透和引领。

## 《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》

### 政策解读

（来源：科技部）

为深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，落实创新驱动发展战略，按照深化科技体制改革、财税体制改革的总体要求和《中共中央 国务院关于深化科技体制改革 加快国家创新体系建设的意见》（中发〔2012〕6号）、《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）的精神，科技部、财政部在充分征求各有关部门（单位）和专家意见的基础上，联合制定了《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》（以下简称《改革方案》），已经党中央、国务院批准。

#### 1. 深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的背景

科技计划（专项、基金等）是政府在科技创新领域发挥引领和指导作用的重要载体，对全社会的科技创新具有风向标的作用；同时，对于体现国家在中国特色自主创新道路上的政策取向、战略布局、发展重点以及科技创新规律特点等方面也具有重要作用。科技计划（专项、基金等）的实施成效，直接关系到创新驱动发展战略能否真正落实好，推进好。新中国成立后，“六五”时期我国就设立了第一个国家科技计划——“六五”科技攻关计划。改革开放以来，相继设立了星火计划、国家自然科学基金、863计划、火炬计划、973计划、行业科研专项等，这些计划的设立和实施凝聚了几代领导人的远见卓识以及各个时期科技工作者的智慧和心血。事实证明，这些科技计划不负使命，取得了一大批举世瞩目的重大科研成果，培养和凝聚了一大批高水平创新人才和团队，

解决了一大批制约经济和社会发展的技术瓶颈问题，全面提升了我国科技创新整体实力，强有力地支撑了我国改革与发展的进程。

但同时也要清醒地看到，由于各科技计划（专项、基金等）在不同时期分别设立，且越设越多，缺乏顶层设计和统筹考虑，其产出与国家发展的要求相比还远远不够，很多重要领域都亟需真正具有标志性、带动性，能够解决制约发展“卡脖子”问题的重大科学技术突破。产生这种差距的根源之一是管理体制，现行的科技计划体系庞杂、相互交叉、不断扩张，管理部门众多，各管一块，各管一段，项目安排追求“大而全”、“小而全”，造成科技资源配置分散、计划目标发散、创新链条脱节，概括起来就是科技计划碎片化，科研项目取向聚焦不够。解决这些问题对当前实施好创新驱动发展战略，发挥好科技对经济社会发展支撑引领作用十分重要。

因此，深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革是当前一项重大而紧迫的任务。今年初，科技部、财政部报请国务院印发了《关于改进加强中央财政科研项目 and 资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号），提出对中央各部门管理的科技计划（专项、基金等）进行优化整合。根据十八届三中全会的要求，为落实国发11号文，科技部、财政部建立了联合工作机制，密切配合，全面梳理分析当前我国科技计划布局和管理现状，总结成功的经验，分析面临的问题，学习借鉴发达国家有关调整科技创新战略和加强科研资源集成的政策，研究提出了改革思路和举措。

在上述工作的基础上，两部门组织召开了多次座谈会，并书面征求了50个部门（单位）的意见，经反复协商，各有关部门对改革方向、目标任务、实施路径和具体措施达成共识。《改革方案》起草过程中，中央领导同志高度重视，刘延东副总理多次召集科技部、财政部专题研究，进行工作部署。张高丽副总理专门听取科技部、财政部汇报并提出要求。《改革方案》经过国家科技体制改革和创新体系建设领导小组会议、国务院常务会议、中央全面深化改革

领导小组会议和中央政治局常委会议审议，根据中央领导同志意见，不断修改完善，形成最终的《改革方案》。

## 2. 深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的目标和基本原则

改革的总体目标是，强化顶层设计，打破条块分割，加强部门功能性分工，建立具有中国特色的目标明确和绩效导向的科技计划（专项、基金等）管理体制，更加聚焦国家目标，更加符合科技创新规律，更加高效配置科技资源，更加强化科技与经济的紧密结合，最大限度激发科研人员创新热情。

基本原则包括：一是转变政府科技管理职能。政府各部门不再直接管理具体项目，建立统一的宏观管理和监督评估机制，破除条块分割，解决科技资源配置“碎片化”问题。二是聚焦国家重大战略任务。面向世界科技前沿、面向国家重大需求、面向国民经济主战场，优化科技计划（专项、基金等）布局，确定主攻方向，解决目标分散问题。三是促进科技与经济深度融合。围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链，使科技创新更加主动地服务于经济发展方式转变和经济结构调整。四是明晰政府与市场的关系。政府重点支持市场不能有效配置资源的公共科技活动，并以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。五是坚持公开透明和社会监督。加强科技计划（专项、基金等）全过程的信息公开和痕迹管理，接受社会监督。

## 3. 《改革方案》中提出建立公开统一的国家科技管理平台的具体内容

建立公开统一的国家科技管理平台，是本次科技计划管理改革的亮点。各政府部门通过统一的科技管理平台，构建决策、咨询、执行、评价、监管等各环节职责清晰、协调衔接的新管理体系。具体内容包括：联席会议制度（一个决策平台），专业机构、战略咨询与综合评审委员会、统一的评估和监管机制（三大运行支柱），国家科技管理信息系统（一套管理系统）。

联席会议制度由科技行政主管部门牵头，财政、发展改革等相关部门参加，充分发挥各部门的作用，形成统筹协调与决策机制。联席会议是实现对科技计划（专项、基金等）统一管理的关键。其主要作用体现在：首先是形成相关各方的合力，科技行政主管部门与相关行业主管部门和地方加强沟通协调，围绕国家科技发展重大战略任务、行业和区域发展需要，研究凝练形成科研任务需求，经联席会议充分讨论后按程序确定，相关各方在科研任务组织实施过程中及时跟进，产生的科技成果在行业和区域内应用示范。其次是建立共同参与、共同决策的议事机制，联席会议由各相关部门共同组成，共同审议科技发展战略规划、科技计划（专项、基金等）的布局与设置、重点任务和指南、战略咨询与综合评审委员会的组成、专业机构的遴选择优等事项。第三是形成统一的决策程序，一般事项经联席会议议定后即可实施；重大事项需经国家科技体制改革与创新体系建设领导小组审议，按程序报国务院，特别重大事项报党中央，确保科技计划（专项、基金等）的实施符合国家重大战略需求。

政府职能转变，从项目的日常管理和资金的具体分配中解放出来后，将依托专业机构具体管理项目。对专业机构的遴选：主要是对现有具备条件的科研管理类事业单位进行改造，形成若干符合要求的规范化的项目管理专业机构，并鼓励具备条件的社会化科技服务机构参与竞争，推进专业机构的市场化和社会化。专业机构的任务是：通过统一的国家科技管理信息系统受理各方面提出的项目申请，组织项目评审、立项、过程管理和结题验收等，对实现任务目标负责。

《改革方案》首次提出在国家层面设立战略咨询与综合评审委员会，充分体现了科学决策、民主决策的原则。委员会的组成具有代表性，不仅有科技界的专家，也有产业界和经济界的专家，反映各方面对科技创新的需求。委员会要有战略高度，跟踪国际科技发展和产业变革趋势，对科技发展战略、规划、重大任务和重大科技创新方向的选择等方面提出咨询意见，为联席会议提供决

策参考。另外，委员会对制定统一的项目评审规则、建设国家科技项目评审专家库、规范专业机构的项目评审等工作也要提出意见和建议，还可以接受联席会议委托，对特别重大的科技项目组织开展评审。

政府部门在简政放权的同时，将进一步加强对科技计划（专项、基金等）的实施绩效等组织评估评价和监督检查。具体举措包括：科技行政主管部门和财政部门对科技计划（专项、基金等）的实施绩效、战略咨询与综合评审委员会和专业机构的履职尽责情况等统一组织评估评价和监督检查，并根据结果提出动态调整意见，经联席会议审议后按程序报批；完善科研信用体系建设和“黑名单”制度，建立对主管部门和专业机构工作人员的责任倒查机制，开展“一案双查”，即在查处追究有关承担单位和个人责任的同时，倒查主管部门和专业机构是否存在管理漏洞，是否有工作人员在项目管理中存在渎职或以权谋私等行为；各有关主管部门要负起责任，对所属单位承担科技计划（专项、基金等）任务的执行情况和资金使用情况加强日常监管；加强对科技计划（专项、基金等）财政资金管理使用的审计监督，对发现的违规违法行为严肃查处，并将查处结果向社会公开。

《改革方案》明确要求，要通过统一的国家科技管理信息系统，对中央财政科技计划（专项、基金等）的需求征集、指南发布、项目申报、立项和预算安排、监督检查、结题验收等全过程进行信息管理，并按相关规定主动向社会公开信息，接受公众监督，让资金在阳光下运行。分散在各相关部门、尚未纳入国家科技管理信息系统的项目信息要尽快纳入，已结题的项目要及时纳入统一的国家科技报告系统。不纳入国家科技管理信息系统和国家科技报告系统并向社会公开的，中央财政将不予以资助。

#### 4. 要依托专业机构具体管理项目，也要规范专业机构的行为

专业机构管理项目体现了政府简政放权的要求，是国际通行的做法。各主要国家对专业机构的设置有多种模式，有的独立于政府部门之外，有的隶属于政府部门，还有的委托社会化的非营利机构管理。结合我国的实际情况，选择专业机构要兼顾现实可操作和未来长远发展。因此《改革方案》中，一是明确了专业机构的确定程序，联席会议根据重点任务的需要统一确定专业机构，专业机构对联席会议负责，由科技行政主管部门与专业机构签订委托合同，专业机构根据委托开展工作。二是对专业机构的资质作出了规定，科技行政主管部门等应当制定统一的专业机构管理制度和标准，经联席会议同意后实施。专业机构应当具备相关科技领域的项目管理能力，建立完善的法人治理结构，设立理事会、监事会，制定章程等。三是对规范专业机构的运行提出了要求。专业机构应按照统一的规范组织项目评审、立项、过程管理和结题验收等，对实现任务目标负责；专业机构的项目评审专家应当从国家科技项目评审专家库中选取。

#### 5. 新的科技计划（专项、基金等）体系

在对我国现有科技计划（专项、基金等）的实施和管理情况进行深入调研的基础上，根据新科技革命发展趋势、国家战略需求、政府科技管理职能和科技创新规律，《改革方案》提出优化中央财政科技计划（专项、基金等）布局，整合形成五类科技计划（专项、基金等）。

一是国家自然科学基金。资助基础研究和科学前沿探索，支持人才和团队建设，增强源头创新能力。进一步完善管理，加大资助力度，向国家重点研究领域输送创新知识和人才团队；加强基金与其他类科技计划的有效对接。

二是国家科技重大专项。聚焦国家重大战略产品和产业化目标，解决“卡脖子”问题。进一步改革创新组织推进机制和管理模式，突出重大战略产品和

产业化目标，控制专项数量，与其他科技计划（专项、基金等）加强分工与衔接，避免重复投入。

三是国家重点研发计划。针对事关国计民生的重大社会公益性研究，以及事关产业核心竞争力、整体自主创新能力和国家安全的重大科学技术问题，突破国民经济和社会发展主要领域的技术瓶颈。将科技部管理的国家重点基础研究发展计划、国家高技术研究发展计划、国家科技支撑计划、国际科技合作与交流专项，发改委、工信部共同管理的产业技术与开发资金，农业部、卫计委等 13 个部门管理的公益性行业科研专项等，整合形成一个国家重点研发计划。

当前，从“科学”到“技术”到“市场”演进周期大为缩短、各研发阶段边界模糊，技术更新和成果转化更加快捷。为适应这一新技术革命和产业变革的特征，新设立的国家重点研发计划，着力改变现有科技计划按不同研发阶段设置和部署的做法，按照基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条设计，一体化组织实施。该计划下，将根据国民经济与社会发展的重大需求和科技发展优先领域，凝练设立一批重点专项，瞄准国民经济和社会发展各主要领域的重大、核心、关键科技问题，组织产学研优势力量协同攻关，提出整体解决方案。

四是技术创新引导专项（基金）。按照企业技术创新活动不同阶段的需求，对发改委、财政部管理的新兴产业创投基金，科技部管理的政策引导类计划、科技成果转化引导基金，财政部、科技部等四部委共同管理的中小企业发展专项资金中支持科技创新的部分，以及其他引导支持企业技术创新的专项资金（基金）进行分类整合。

现阶段，我国企业的创新能力依然薄弱，尚未真正成为创新决策、研发投入、科研组织和成果应用的主体，政府应当充分发挥市场配置技术创新资源的决定性作用，通过技术创新引导专项（基金），采用天使投资、创业投资、风



险补偿、后补助等引导性支持方式，激励企业加大自身科技投入，促进科技成果转移转化，不断提高企业技术创新能力。

五是基地和人才专项。对科技部管理的国家（重点）实验室、国家工程技术研究中心、科技基础条件平台、创新人才推进计划，发改委管理的国家工程实验室、国家工程研究中心、国家认定企业技术中心等合理归并，进一步优化布局，按功能定位分类整合。加强相关人才计划的顶层设计和相互衔接。在此基础上调整相关财政专项资金。基地和人才是科研活动的重要保障，相关专项要支持科研基地建设和创新人才、优秀团队的科研活动，促进科技资源开放共享。

整合形成的新五类科技计划（专项、基金等）既有各自的支持重点和各具特色的管理方式；又彼此互为补充，通过统一的国家科技管理平台，建立跨计划协调机制和评估监管机制，确保五类科技计划（专项、基金等）形成整体，既聚焦重点，又避免交叉重复。

将按照上述五类新科技计划体系对所有实行公开竞争方式的中央财政科技计划（专项、基金等）进行优化整合，不包括哲学社会科学和对中央级科研机构、高等院校等实行稳定支持的专项。

## 6. 优化整合工作的具体实施进度

本次科技计划（专项、基金等）优化整合工作将按照整体设计、试点先行、逐步推进的原则开展，具体进度安排为：

2014 年，启动国家科技管理平台建设，对部分具备条件的科技计划（专项、基金等）进行优化整合；启动重点专项试点，按照新的管理体制和运行机制选择 5-10 个重点专项进行试点，并在 2015 年财政预算中体现；同时，开展有关制度建设和基础性工作，着手组建战略咨询与综合评审委员会，开展科研信用

体系建设和评审专家库建设，初步建成中央财政科研项目数据库和科技报告系统。

2015-2016 年，基本建成公开统一的国家科技管理平台，基本完成各类科技计划（专项、基金等）的优化整合，实现科技计划（专项、基金等）安排和预算配置的统筹协调。初步完成国家重点研发计划下设重点专项的布局，并据此编制发布 2016 年项目指南，按新机制组织 2016 年新立项目实施；同时，为确保管理改革与现有工作的有序衔接，在研项目（课题）可继续按照现有科技计划（专项、基金等）的经费渠道和管理方式组织实施。初步完成相关制度建设和基础性工作，发布联席会议议事规则、战略咨询与综合评审委员会工作规则、专业机构遴选办法、专业机构资质能力评价标准、科技计划评估和监管机制工作方案、科技计划重点专项设立规则和动态调整工作规则、有关科技计划和资金管理办法等，完善中央财政科研项目数据库和科技报告系统。

2017 年，经过三年的改革过渡期，全面按照优化整合后的五类科技计划（专项、基金等）运行，现有各类科技计划（专项、基金等）经费渠道将不再保留。同时，进一步完善国家科技管理平台建设，完善科技计划（专项、基金等）和资金管理制度等各项科技管理制度，营造良好的创新环境。

## 关于印发《事业单位工作人员申诉规定》的通知

人社部发〔2014〕45号

各省、自治区、直辖市党委组织部、政府人力资源社会保障厅（局），中央和国家机关各部委、各人民团体组织人事部门，新疆生产建设兵团党委组织部、人力资源社会保障局，部分高等学校党委：

为贯彻实施《事业单位人事管理条例》，中央组织部、人力资源社会保障部共同研究制定了《事业单位工作人员申诉规定》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共中央组织部 人力资源社会保障部

2014年6月27日

### 事业单位工作人员申诉规定

#### 第一章 总 则

**第一条** 为保障事业单位工作人员合法权益，依法处理事业单位工作人员的申诉，促进事业单位及其主管部门依法行使职权，根据《事业单位人事管理条例》，制定本规定。

**第二条** 事业单位工作人员对涉及本人的人事处理不服的，可以依照本规定申请复核；对复核结果不服的，可以依照本规定提出申诉、再申诉。

法律法规对事业单位工作人员申诉另有规定的，从其规定。

各级党委管理的事业单位领导人员的申诉，依照干部人事管理权限，按照有关规定办理。

**第三条** 处理事业单位工作人员申诉，应当坚持合法、公正、公平、及时的原则，依照规定的权限、条件和程序进行。

**第四条** 事业单位工作人员提出申诉，应当以事实为依据，不得捏造事实，诬告、陷害他人。

**第五条** 复核、申诉、再申诉期间不停止人事处理的执行。

事业单位工作人员不因申请复核或者提出申诉、再申诉而被加重处理。

**第六条** 复核、申诉、再申诉应当由事业单位工作人员本人申请。本人丧失行为能力、部分丧失行为能力或者死亡的，可以由其近亲属或监护人代为申请。

## 第二章 管 辖

**第七条** 事业单位工作人员对人事处理不服申请复核的，由原处理单位管辖。

**第八条** 事业单位工作人员对中央和地方直属事业单位作出的复核决定不服提出的申诉，由同级事业单位人事综合管理部门管辖。

事业单位工作人员对中央和地方各部门所属事业单位作出的复核决定不服提出的申诉，由主管部门管辖。

事业单位工作人员对主管部门或者其他有关部门作出的复核决定不服提出的申诉，由同级事业单位人事综合管理部门管辖。

事业单位工作人员对乡镇党委和人民政府作出的复核决定不服提出的申诉，由县级事业单位人事综合管理部门管辖。

**第九条** 事业单位工作人员对主管部门作出的申诉处理决定不服提出的再申诉，由同级事业单位人事综合管理部门管辖。

事业单位工作人员对市级、县级事业单位人事综合管理部门作出的申诉处理决定不服提出的再申诉，由上一级事业单位人事综合管理部门管辖。

**第十条** 事业单位工作人员对中央垂直管理部门省级以下机关作出的复核决定不服提出的申诉，由上一级机关管辖；对申诉处理决定不服提出的再申诉，由作出申诉处理决定机关的同级事业单位人事综合管理部门或者上一级机关管辖。

### 第三章 申请与受理

**第十一条** 事业单位工作人员对涉及本人的下列人事处理不服，可以申请复核或者提出申诉、再申诉：

- （一）处分；
- （二）清退违规进人；
- （三）撤销奖励；
- （四）考核定为基本合格或者不合格；
- （五）未按规定确定或者扣减工资福利待遇；
- （六）法律、法规、规章规定可以提出申诉的其他人事处理。

**第十二条** 申请复核或者提出申诉、再申诉的时效期间为三十日。复核的时效期间自申请人知道或者应当知道人事处理之日起计算；申诉、再申诉的时效期间自申请人收到复核决定、申诉处理决定之日起计算。

因不可抗力或者有其他正当理由，当事人不能在本条规定的时效期间内申请复核或者提出申诉、再申诉的，经受理机关批准可以延长期限。

**第十三条** 申请人申请复核和提出申诉、再申诉，应当提交申请书，同时提交原人事处理决定、复核决定或者申诉处理决定等材料的复印件。申请书可以通过当面提交、邮寄或者传真等方式提出。

申请人当面递交申请书的，受理单位应当场出具收件回执。

**第十四条** 申请书应当载明下列内容：

- （一）申请人的姓名、出生年月、单位、岗位、政治面貌、联系方式、住址及其他基本情况；
- （二）原处理单位的名称、地址、联系方式；
- （三）复核、申诉、再申诉的事项、理由和要求；
- （四）申请日期。

**第十五条** 受理单位应当对申请人提交的申请书是否符合受理条件进行审查，在接到申请书之日起十五日内，作出受理或者不予受理的决定，并以书面形式通知申请人。不予受理的，应当说明理由。

**第十六条** 符合以下条件的复核、申诉、再申诉，应予以受理：

- （一）申请人符合本规定第六条的规定；
- （二）复核、申诉、再申诉事项属于本规定第十一条规定的受理范围；
- （三）在规定的期限内提出；
- （四）属于受理单位管辖范围；
- （五）材料齐备。

凡不符合上述条件之一的，不予受理。申请材料不齐备的，应当一次性告知申请人所需补正的全部材料，申请人按照要求补正全部材料的，应予受理。

**第十七条** 在处理决定作出前，申请人可以以书面形式提出撤回复核、申诉、再申诉的申请。

受理单位在接到申请人关于撤回复核、申诉、再申诉的书面申请后，可以决定终结处理工作。

终结复核决定应当以书面形式告知申请人；终结申诉处理决定应当以书面形式告知申请人和原处理单位；终结再申诉处理决定应当以书面形式告知申请人、申诉受理单位和原处理单位。

#### 第四章 审理与决定

**第十八条** 受理复核申请的单位应当自接到申请书之日起三十日内作出维持、撤销或者变更原人事处理的复核决定，并以书面形式通知申请人。

受理申诉、再申诉申请的单位应当自决定受理之日起六十日内作出处理决定。案情复杂的，可以适当延长，但是延长期限不得超过三十日。

**第十九条** 受理申诉、再申诉的单位应当组成申诉公正委员会审理案件。

申诉公正委员会由受理申诉、再申诉的单位相关工作人员组成，必要时可以吸收其他相关人员参加。申诉公正委员会组成人数应当是单数，不得少于三人。申诉公正委员会负责人一般由主管申诉、再申诉工作的单位负责人或者负责申诉、再申诉的工作机构负责人担任。

**第二十条** 受理申诉、再申诉的单位有权要求有关单位提交答辩材料，有权对申诉、再申诉事项进行相关调查。

调查应当由两名以上工作人员进行，接受调查的单位或者个人有配合调查的义务，应当如实提供情况和证据。

**第二十一条** 申诉公正委员会应当根据调查情况对下列事项进行审议：

- （一）原人事处理认定的事实是否存在、清楚，证据是否确实充分；
- （二）原人事处理适用的法律、法规、规章和有关规定是否正确；
- （三）原人事处理的程序是否符合规定；
- （四）原人事处理是否显失公正；
- （五）被申诉单位有无超越或者滥用职权的情形；
- （六）其他需要审议的事项。

在审理对复核决定、申诉处理决定不服的申诉、再申诉时，申诉公正委员会还应当对复核决定、申诉处理决定进行审议。

审理期间，申诉公正委员会应当允许申请人进行必要的陈述或者申辩。

**第二十二条** 申诉公正委员会应当按照客观公正和少数服从多数的原则，提出审理意见。

**第二十三条** 受理单位应当根据申诉公正委员会的审理意见，区别不同情况，作出下列申诉处理决定：

- （一）原人事处理认定事实清楚，适用法律、法规、规章和有关规定正确，处理恰当、程序合法的，维持原人事处理；



（二）原人事处理认定事实不存在的，或者超越职权、滥用职权做出处理的，按照管理权限责令原处理单位撤销或者直接撤销原人事处理；

（三）原人事处理认定事实清楚，但认定情节有误，或者适用法律、法规、规章和有关规定有错误，或者处理明显不当的，按照管理权限责令原处理单位变更或者直接变更原人事处理；

（四）原人事处理认定事实不清，证据不足，或者违反规定程序和权限的，责令原处理单位重新处理。

再申诉处理决定应当参照前款规定作出。

事业单位工作人员对重新处理后作出的处理决定不服，可以提出申诉或者再申诉。

**第二十四条** 作出申诉处理决定后，应当制作申诉处理决定书。申诉处理决定书应当载明下列内容：

（一）申诉人的姓名、出生年月、单位、岗位及其他基本情况；

（二）原处理单位的名称、地址、联系方式、人事处理和复核决定所认定的事实、理由及适用的法律、法规、规章和有关规定；

（三）申诉的事项、理由及要求；

（四）申诉公正委员会认定的事实、理由及适用的法律、法规、规章和有关规定；

（五）申诉处理决定；

（六）作出决定的日期；

（七）其他需要载明的内容。

再申诉处理决定作出后，应当制作再申诉处理决定书。再申诉处理决定书除前款规定内容外，还应当载明申诉处理决定的内容和作出申诉处理决定的日期。

申诉、再申诉处理决定书应当加盖受理申诉、再申诉单位或者申诉公正委员会的印章。

**第二十五条** 复核决定应当及时送达申请人。

申诉处理决定书应当及时送达申请人和原处理单位。

再申诉处理决定书应当及时送达申请人、申诉受理单位和原处理单位。

**第二十六条** 复核决定、申诉处理决定书、再申诉处理决定书按照下列规定送达：

（一）直接送达申请人本人，受送达人在送达回证上签名或者盖章，签收日期为送达日期；

（二）申请人本人不在的，可以由其同住的具有完全民事行为能力的近亲属在送达回证上签名或者盖章，视为送达，签收日期为送达日期；

（三）申请人或者其同住的具有完全民事行为能力的近亲属拒绝接收或者拒绝签名、盖章的，送达人应当邀请有关基层组织的代表或者其他有关人员到场，见证现场情况，由送达人在送达回证上记明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者盖章，将处理决定留在申请人的住所或者所在单位，视为送达。送达人、见证人签名或者盖章日期为送达日期；

（四）直接送达确有困难的，可以通过邮寄送达。以回执上注明的收件日期为送达日期；

（五）上述规定的方式无法送达的，可以在相关媒体上公告送达，并在案卷中记明原因和经过。自公告发布之日起，经过六十日，即视为送达。

**第二十七条** 原处理单位应当将复核决定、申诉处理决定书、再申诉处理决定书存入申请人的个人档案。

## 第五章 执行与监督

**第二十八条** 处理决定应当在发生效力后三十日内执行。

下列处理决定是发生效力的最终决定：

- （一）已过规定期限没有提出申诉的复核决定；
- （二）已过规定期限没有提出再申诉的申诉处理决定；
- （三）中央和省级事业单位人事综合管理部门作出的申诉处理决定；
- （四）再申诉处理决定。

**第二十九条** 除维持原人事处理外，原处理单位应当在申诉、再申诉决定执行期满后三十日内将执行情况报申诉、再申诉受理单位备案。

原处理单位逾期不执行的，申请人可以向作出发生效力的决定的单位提出执行申请。接到执行申请的单位应当责令原处理单位执行。

**第三十条** 对事业单位工作人员处理错误的，应当及时予以纠正；造成名誉损害的，应当赔礼道歉、恢复名誉、消除影响；造成经济损失的，应当根据有关规定给予赔偿。

**第三十一条** 参与复核、申诉、再申诉审理的工作人员有下列情形之一的，应当提出回避申请：

- （一）与申请人或者原处理单位主要负责人、承办人员有夫妻关系、直系血亲、三代以内旁系血亲关系或者近姻亲关系的；
- （二）与原人事处理及案件有利害关系的；

（三）与申请人或者原处理单位主要负责人、承办人员有其他关系，可能影响案件公正处理的。

有前款规定的情形的，申请人、与原人事处理及案件有利害关系的公民、法人或者其他组织有权要求其回避。

复核案件审理工作人员的回避，由受理复核单位负责人决定。申诉或再申诉案件审理工作组织负责人的回避由受理单位负责人员集体决定；其他工作人员的回避，由申诉或再申诉案件审理工作组织负责人决定。回避决定作出前，相关人员应当暂停参与案件的调查和审理。

**第三十二条** 因下列情形之一侵害事业单位工作人员合法权益的，对相关责任人员和直接责任人员，应当根据有关规定，视情节轻重，给予批评教育、调离岗位或者处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理；

（一）对申请复核或者提出申诉、再申诉的事业单位工作人员打击报复的；

（二）超越或者滥用职权的；

（三）适用法律、法规、规章错误或者违反规定程序的；

（四）在复核、申诉、再申诉工作中应当作为而不作为的；

（五）拒不执行发生效力的申诉、再申诉处理决定的；

（六）违反本规定的其他情形。

**第三十三条** 申请复核、提出申诉的事业单位工作人员弄虚作假、捏造事实、诬陷他人的，根据情节轻重，给予批评教育或者处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

## 第六章 附则

**第三十四条** 机关工勤人员申请复核或者提出申诉、再申诉，参照本规定执行。

**第三十五条** 本规定自 2014 年 7 月 1 日起施行。

## 为集聚人才 营造法制环境

中国人事科学研究院研究员 吴江

《事业单位人事管理条例》是深化事业单位人事制度改革的首部法律成果，也是建立人才集聚体制机制的一项重大举措。《条例》的颁布实施，对于建设高素质的公共服务人才队伍，切实保障事业单位工作人员的合法权益，加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，都具有重大的现实意义。

首先，《条例》的颁布是贯彻落实党的十八届三中全会决定的重要举措。中央改革决定提出了加快事业单位分类改革和深化干部人事制度改革的目标任务，提出了建立集聚人才体制机制，加快形成具有国际竞争力的人才制度优势的新要求。我国事业单位人事制度改革自 2002 年以来已经推行了十多年，取得了较大的进展，随着改革的不断深化，许多深层次的矛盾和问题并没有解决，突出表现在：能进能出、能上能下的用人机制尚未真正建立；阻碍人才顺畅流动的体制壁垒、身份障碍尚未破除；招聘人员的各种歧视现象依然不同程度存在；激励人才的奖惩制度和工资福利制度不够健全；评价人才的职称制度、绩效考核制度不尽科学；人事争议处理依据不够明确，人才的合法权益仍然不能有效保障。解决上述这些问题的关键在于加强国家层面的顶层制度设计，运用法律手段有效破解改革难题。习近平总书记强调，重大改革必须于法有据，改革必须在法律的框架下进行。《条例》的颁布实施，为深化事业单位人事制度改革提供了一个法律框架，为建立集聚人才体制机制营造了一个法治环境。

其次，《条例》的颁布实施有利于转换用人机制，搞活用人制度，打破人才流动的体制壁垒和身份障碍。我国现有 110 多万个事业单位，3100 多万在编人员，其中 67% 以上是各类专业技术人员，我国的科学、教育、文化、卫生、体育、新闻等公益事业的优秀人才，绝大部分集中在这里。为此，建立什么样的用人制度关系到实施人才强国战略的成败。其中一大亮点是以健全聘用制度

和岗位管理制度为重点，实现了由固定用人向合同用人转变，由身份管理向岗位管理转变。这是自改革开放以来，人才管理体制的重大创新，实现了人员能进能出、职务能上能下的机制转换，促进了单位与人才双向选择的市场配置方式，畅通人员流动出口，拓展人员正常退出渠道。特别是《条例》明确了以聘用合同作为唯一依据确立或终止与单位的人事关系，从而淡化了人事档案、编制指标、户籍身份等现行的传统做法，这将有利于进一步通过改革打破地域、单位和身份界限，创造人才公开平等竞争的环境；有利于以市场机制有效整合人才资源，凝聚优秀人才，充分调动事业单位各类人才的积极性和创造性。

第三，《条例》的颁布实施有利于激励人才成长，最大限度地激发人才创新创业。《条例》规范了公开招聘和竞聘上岗的基本程序，把加强政府宏观管理与落实单位用人自主权有机地结合起来；健全了符合事业单位特点的考核制度，将考核结果作为调整人员岗位、工资以及解除、续订聘用合同的基本依据；建立了促进人才健康成长的奖惩制度，充分发挥奖惩在人事管理中的激励和约束作用；明确了更好体现专业人才业绩的工资福利和社会保障制度，使工作人员的收入与岗位职责、工作业绩和实际贡献相联系，增强工资分配的激励功能。这充分体现了《条例》坚持以人为本和人才优先的科学理念，坚持以创造良好的制度环境凝聚人才和激励人才的改革魄力，坚持不断打造充满活力和具有国际竞争力的人才制度优势。

第四，《条例》的颁布实施有利于保障人才的合法权益，维护人事管理的公平公正。保障事业单位工作人员的合法权益是立法的重要目的之一，也是政府的重要监管职能。长期以来，事业单位工作人员的合法权益得不到有效保障，侵权现象、不公正待遇以及各种歧视问题时有发生，人事争议不能合法有效解决处理，严重挫伤了职工安心干事业的积极性，同时也给管理上带来了许多困扰。对此，《条例》一方面规定了工作人员作为平等主体可以依照劳动争议调解仲裁法等有关规定处理与单位的人事争议，同时对不适用调解、仲裁的考核

结果、处分决定等不服的人事争议，通过申请复核与申诉方式解决。这两条解决人事争议的途径，既能够有效维护个人的合法权益，又有利于维护国家对公职人员的纪律要求。《条例》对事业单位人事管理工作中的违法违纪行为，做出了严格的规定，不仅赋予了个人投诉、举报的权利，而且明确了事业单位人事综合管理部门、主管部门和监察机关及时调查处理和监管责任。对违反《条例》规定的行为明确了具体的法律责任，这将有利于纠正用人上的腐败现象和不正之风，维护人事管理的公平公正，形成事业单位人人皆可成才的良好环境。