



# 国办连续发文破解人财难题力推科技体制改革 科研项目经费用于绩效支出部分最高可达60%

## 核心阅读

在科技评价改革的推进过程中,基层对“破”后如何“立”的问题反映比较集中,不少单位管理文件上已实现破除“四唯”,但“破”后拿什么评,如何平衡定性评价和定量指标等仍是评价主体面临的难题。科研人员也呼吁破“四唯”后应尽快确立更科学、更公平的评价标准和方式。

## 新政解读

□ 本报记者 张维

近日,国务院办公厅两份文件的相继发布,让科研界备受鼓舞。

这两份文件分别为《关于完善科技成果评价机制的指导意见》(以下简称《指导意见》)和《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(以下简称《若干意见》),前者为科技自主创新力,后者为科研人员减负,中央推进科技体制改革,实现高水平科技自立自强的决心由此可见一斑。

业内普遍期待,上述改革举措尽早落实到位,让科研人员轻装前行,潜心钻研,多出高质量科技成果、为实现高水平科技自立自强作出更大贡献。

### 贴票报销占用大量时间

钱与人的问题,往往关系重大,但并不意味着钱有了,人多了,问题就迎刃而解。如何用好钱与用人,更是关键。

国家统计局今年发布的2020年国民经济和社会发展统计公报显示,我国全年研究与试验发展(R&D)经费支出24426亿元,整体投入排名世界第二。另据中国科协统计的数据,目前我国科技工作者总人数超过9100万,位居世界第一。

但是,一个值得注意的现象是:“钱有了,人多了,但我国的科技创新能力和每年科研投入不相匹配,被‘卡脖子’的核心技术仍然很多,基础研究中国国际领先的原创性成果偏少。”中国科学院一位老院士就曾发出上述感慨。

在怎样用钱的问题上,科研人员苦科研经费管理使用痛点可谓久矣。贴票、报销、算账等,占用了他们大量时间和精力,也有人认为“管理是好的,但过分严有可能物极必反,诱发另一种风险,即导致科研人员财务报销造假”。某高校财务部门负责人向记者证实了如今报销科研经费确实越来越严格,“审查很细,流程很多”。

不止是报销难,科研经费申请使用中还存在预算编制繁琐、项目申报流程长、经费拨付进度慢等问题,而这些问题,必然会影响科研人员创新的积极性。

《若干意见》正是在这一背景下出台。为让科研人员能够心无旁骛地扎根学术,《若干意见》提出,简化预算编制,进一步精简合并预算编制科目,按设备费、业务费、劳务费三大类编制直接费用预算;下放预算调剂权,设备费预算调剂权全部下放给项目承担单位,不再由项目管理部门审批其预算调整。

科学研究具有不确定性,但经费预算却要对未来科学活动进行具体详细的预测。针对这一矛盾,《若干意见》提出,扩大经费包干制实施范围,在人才类和基础研究类科研项目中推行经费包干制,不再编制项目预算。并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。

为加大科研人员激励力度,《若干意见》提出了提高间接费用比例,扩大劳务费开支范围、合理核定绩效工资总量,加大科技成果转化激励力度等多项措施,并要求减轻科研人员事务性负担,为科研人员在预算编制、经费报销等方面提供专业化服务;改进财务报销管理方式,推进科研经费无纸化报销试点;简化科研仪器设备采购流程,对科研急需的设备和耗材采用特事特办、随到随办的采购机制,可不进行招标投标程序等。

### 要用好科技评价指挥棒

大连理工大学经济管理学院副院长孙玉涛教授是《中国研发经费报告》项目负责人,《若干意见》的出台,让他觉得“应该会让科研人员的收入有所提高”。

孙玉涛所在的上述项目课题组在调研中发现,不少高校教授以其税后工资来说,很难在大城市有体面的生活,培养的研究生刚工作薪水都比导师高,而根据《若干意见》,提高科研项目间接费用比例,科研项目经费中用于人的费用可达50%甚至60%,且可以全部用于绩效支出。

据了解,科研经费直接部分是不能发工资的,科研人员的工资绝大部分来自间接经费。

钱的问题解决了,也就解决了有关人的部分问题。而《指导意见》的发布,则从另一个角度,即评价机制方面来解决人的问题。

“科技评价是科技活动的指挥棒,对科技事业的健康发展起到重要作用。”科技部部长王志刚说,党中央、国务院高度重视科技成果评价改革工作。2018年,中办、国办印发《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》,取得积极成效。但科技成果评价机制仍存在一些問題。

这些问题包括:科技成果的评价导向作用和价值发现作用发挥不够,对促进产出高质量成果和激励创新主体、科研人员积极性的效果不充分;多维度、分类的科技成果评价体系不健全,指标单一化、标准量化化、结果功利化的问题还不同程度存在;科技成果评价行业不成熟,评价服务的标准化、规范化水平不高,行业自律和有效监管体系尚未

形成。

为解决这些问题,《指导意见》出台。王志刚说,在解决好“评什么、谁来评、怎么评、怎么用”的关键问题上,《指导意见》直面科技成果评价的堵点难点,把“坚持科学分类、多维度评价”作为解决“分类评价体系不健全,评价指标单一化、标准量化化、结果功利化”问题的破题之举,围绕四个问题作出系统部署:

一是在解决“评什么”方面,要根据科技成果不同特点和评价目的,重点是全面准确评价科技成果的科学、技术、经济、社会、文化价值。

二是在解决“谁来评”方面,指导意见坚持“谁委托科研任务谁评价”“谁使用科研成果谁评价”,突出评价的用户导向、应用导向、绩效导向。

三是在解决“怎么评”方面,指导意见提出“健全完善科技成果分类评价体系”,按照基础研究、应用研究、技术开发和产业孵化等不同成果类型,形成符合科学规律的多元化分类评价机制。

四是在解决“怎么用”方面,指导意见从需求侧入手,以科技成果评价为指挥棒,激发科研人员积极性。

### 破“四唯”立新标出新样板

破解科技成果评价中的“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”问题,是业界长久以来的呼声。

据王志刚介绍,近年来,按照中央关于深化科技评价改革的部署,通过各方面的共同努力,以科技创新质量、贡献、绩效为核心的导向深入人心,破“四唯”取得了重要阶段性成效。但在科技评价改革的推进过程中,基层对“破”后如何“立”的问题反映比较集中,不少单位管理文件上已实现破除“四唯”,但“破”后拿什么评,如何平衡定性评价和定量指标等仍是评价主体面临的难题。科研人员也呼吁破“四唯”后应尽快确立更科学、更公平的评价标准和方式。

在中国科学院科技战略咨询研究院研究员李晓轩看来,《指导意见》有望成为当前科技评价“破四唯”立新标改革的新样板。其中每一条举措都紧盯当前各方面反映的科技成果评价存在的突出问题,直接回应广大科研人员的诉求,体现了改革的问题导向、目标导向和结果导向,可以说是以科技成果评价为指挥棒,有利于激发科研人员的积极性。

王志刚介绍说,《指导意见》在科技成果评价中统筹“破四唯”和“立新标”上提出指导措施,确立科技成果分类评价体系,建立政府、市场、第三方机构、金融投资机构等多主体评价机制,形成与之相适应的评价评价方式。比如,对具有重大学术影响、取得显著应用效果、为经济社会发展和国家安全作出突出贡献的高质量成果,提高其考核评价权重。

王志刚表示,下一步,将选择不同类型单位和地区开展有针对性的科技成果评价改革试点,把新的评价理念、方法和标准立起来,探索简便实用的制度、规范和流程,解决改革落地难问题。

□ 本报记者 史万森  
□ 本报通讯员 王芮 杨鹏杰

对照优化营商环境26条负面清单,共受理并处置损害营商环境问题线索120件,立案15件,给予党纪政务处分26人,组织处理35人,移送司法机关4人,通报曝光典型问题8批16起……

这是近日呼和浩特市纪委监委立足职能职责,充分利用智慧监督助力优化营商环境专项整治,着力解决党员干部和公职人员损害营商环境问题的一组数据。自7月9日呼和浩特市纪委监委“清风青城”码监督平台正式上线运行以来,智慧监督体系已经嵌入“城市大脑”,为优化营商环境按下“快进键”,以智慧监督“硬约束”提升营商环境“软实力”,全面开启城市智慧监督新模式。

“营商环境不断优化,体现的是党风政风的转变,关系到城市形象和民生福祉。”呼和浩特市纪委监委常务副书记、监委副主任李淑清近日在全区优化营商环境智慧监督观摩会现场,就“清风青城”码监督平台建设和功能使用情况等向与会人员作了介绍。“为推动纪检监察智慧监督”“强行起飞、晋位升级”,我们打造该平台并将多个诉求举报平台整合为一码,同时增加发动企业和群众广泛参与监督的评价体系和“随手拍”功能,让“移动监督”更接地气,实现监督动态化、全程化、常态化、可视化,为优化营商环境精准把脉问诊,铲除破坏营商环境的消极腐败病灶,违规违法毒瘤,全面净化首府政治生态。”

近日,呼和浩特市纪委监委接到举报,反映某电力部门“一把手”在供电环节存在“卡脖子”问题,导致某企业招商引资项目无法顺利落地。市纪委监委主要领导高度重视,第一时间组建工作专班,抽调精干力量,充分利用智慧监督平台,深挖背后问题,并对相关涉案人员采取留置措施。随着调查的深入,涉及多个审批环节的多名公职人员违纪违法问题浮出水面,目前案件正在查办中。

## 智慧监督为优化营商环境按下“快进键” 呼和浩特受理处置损害营商环境问题线索一百一十件

除了向供电行业“电老虎”雁过拔毛、吃拿卡要问题亮剑,及时查处侵害企业利益的违纪违法行外,呼和浩特市纪委监委在房地产领域乱象治理中,紧盯“办证难、回迁难、入住难”问题,通过智慧监督模块整合相关部门数据,设置流程监督节点及预警模型,实现审批服务流程的智慧监督,针对“重大项目监督难”问题,搭建全市重点项目的“项目矩阵”模块,从办理超时、督办超时、投资完成各环节进行监督预警,通过数据比对分析,在矿产和煤炭资源领域违规违法问题专项整治中,发现多名公职人员入股参股矿产企业,其中对5名公职人员分别作出相应处理。

年初以来,市纪委监委利用智慧监督平台,治理营商环境“首府之痛”,整治营商环境“作风之疾”,化解营商环境“群众之忧”,对破坏营商环境的人和事“零容忍”。呼和浩特市纪委监委驻市检察院纪检监察组组长、大数据中心负责人李少峰介绍说,针对民生资金监督而搭建的“廉润民生”模块,可实现对资格不符、多地领取、骗取套取、虚报冒领、挤占挪用等违规违纪问题的自动预警。运行以来,共生成违规领取补贴人员预警484条,经核查,对102名相关责任人分别给予诫勉谈话、通报批评、约谈、谈话提醒,其中立案审查1人,对相关责任单位下发纪检监察建议书6份,监察建议书1份。

据了解,今年1至6月,呼和浩特市纪检监察机关聚焦“放管服”改革和涉及群众切身利益的问题,共查处在履职尽责、服务经济社会发展和生态环境保护方面不担当、不作为、乱作为、假作为以及联系服务群众中消极应付、冷硬硬推、效率低下等问题53件111人。

## 新疆遏制越权减免税防止征收“过头税”

本报讯 记者潘从武 记者近日从新疆维吾尔自治区人民政府新闻办召开的专题新闻发布会上获悉,新疆将进一步深化税收征管改革,深入推进精确执法、精细服务、精准监管、精诚共治,全方位提高税务执法、服务、监管能力。

据国家税务总局新疆维吾尔自治区税务局党委委员、总经济师闫勇介绍,2021年7月,自治区党办、政办共同印发《自治区关于进一步深化税收征管改革的实施意见》(以下简称《实施意见》),要求严格税收管理权限,依法维护国家和本自治区税收权益,维护广大纳税人和市场主体的合法权益。“坚决遏制越权减免税,擅自缓缴税等违法行为,杜绝随意更改、调整、变通税法,落实优惠政策等情形。”《实施意见》要求严格落实收入预算约束性要求,合理调整收入预算,完善依法依规征收税费措施,坚持依法征收,坚决防止和及时纠正落实税费优惠政策不到位、违规减免税费、征收“过头税”。

《实施意见》提出,到2022年新疆基本构建起全面覆盖、全程防控、全员有责的税务执法风险信息化内控监督体系,将税务执法风险防范措施嵌入信息系统,实现税务执法过错事前防控、事中阻断、事后追责,2023年基本建成税务执法质量智能控制体系,创新税务行政执法方式,有效运用说服教育、约谈警示等非强制执法方式,维护国家和本自治区税收权益,维护广大纳税人和市场主体的合法权益。

## 江苏首个劳动争议行政调解中心揭牌运行

本报讯 记者罗莎莎 通讯员邓力 鞠辉如 近日,江苏首个劳动争议行政调解中心在无锡市滨湖区正式揭牌运行,中心正式运行,标志着滨湖区劳动纠纷多元化化解机制进一步完善,增强了劳动人事争议的及时调处和源头预防能力,大大提升了市域社会治理现代化水平,实现了劳动争议调解“不出企业、不出街区、不出街道”的目标。

“滨湖区劳动争议行政调解中心揭牌运行,是滨湖区司法局聚焦群众‘急难愁盼’,深入开展‘我为群众办实事’实践活动的又一重要举措。”滨湖区司法局局长吴锡军介绍说,该中心由区司法局和区人社局携手合作打造,致力坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,引入多方力量参与,形成有效工作合力,推动社会矛盾纠纷在源头化解、就地化解、实质性化解。



因为群众在无锡市滨湖区劳动争议行政调解中心受理窗口咨询单位相关诉求

## 保险公司非寿险业务准备金监管制度或将升级

# 保险公司应按照规定披露准备金信息

□ 本报记者 周芬楠

银保监会近日公布《保险公司非寿险业务准备金管理办法(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),这是对非寿险业务准备金监管制度的进一步完善,可谓“打造升级版监管制度”。

按银保监会有关负责人的解释,2005年施行的《保险公司非寿险业务准备金管理办法(试行)》(以下简称原《办法》)时间较早,财险行业关于准备金计提的内外部环境发生了较大改变,其中的一些规定已不能完全适应当前的相关要求和市场变化,需要通过系统性的修订来进行完善,这也是补齐监管短板的内在需要之举。

西北政法大经济法法学院教授强毅力认为,相较于原《办法》,征求意见稿篇幅大为增加,尤其是新增内控管理,强化监督管理和法律责任等亮点内容,值得关注。

### 确保偿付能力应提准备金

君致律师事务所律师刘宇告诉记者,保险机构以经营风险为对象,因此确保偿付能力是保险机构的生命线,从收取的保费中提取准备金,是为了应对未来的赔偿和给付业务。

提取准备金也是保险法的要求。据君致律师事务所律师周明远介绍,保险法明确规定,保险公司应当根据保障被保险人利益、保证偿付能力的原则,提取各项责任准备金。

所谓准备金,顾名思义,就是为某种用途而准备的资金。保险公司提取的准备金,就是保险公司为满足将来对客户兑付保险责任而准备的资金,即当保险事故发生时,要启用相关的准备金。

强力说,保险公司分为财险公司和人身公司两大类,财险公司经营财产保险,人身公司经营人寿保险,还有第三领域,包括短期健康保险和人身意外伤害保险,其中既有财产性质又有入寿性质,还有近年来出现的保证保险和责任保险。

两者经营范围不同,所提准备金也不同。据强力介绍,人身保险公司提取的准备金是全额提取。财产保险公司因为具有极强的射幸性,提取的准备金与此不同。

征求意见稿关注的非寿险业务,是指除人寿保险业务以外的保险业务,包括财产损失保险、责任保险、信用保险、保证保险、短期健康保险和意外伤害保险业务以及上述业务的再保险业务。

保险公司非寿险业务提取的准备金包括两大类:未到期责任准备金及未决赔款准备金。前者是指在准备金评估日,未发生保险事故也就是未终结的保险责任而提取的准备金;后者是保险公司为保险事故已经发生,无论是已报案还是未报案,均未最终结案,而分别提取的损失准备金和未决赔款准备金,理赔费用准备金。

### 新增内控管理规定是亮点

如强力所说,与原《办法》相比,征求意见稿最值得关注的是,新增了关于内控管理、监督管理及法律责任的相关规定。

征求意见稿共六章四十二条,分别为:总则、准备金的种类及评估方法、内控管理、监督管理、法律责任、附则。其中第三章关于内控管理的规定有八条,明确了保险公司董事会、管理层、精算及相关职能部门在分工合作、相互制约等方面的规定。

征求意见稿明确,准备金评估办法、假设的调整对保险公司产生显著影响的,应经总精算师同意后,提交公司董事会决议,或由董事会正式授权公司经营管理层决策机构审议。保险公司应加强准备金评估所需数据的质量管理,以保证准备金数据真实、准确、完整、一致、有效。

吸收此前一些规范性文件的规定,征求意见稿对工作底稿及信披作出规定,要求保险公司应建立准备金工作底稿制度,应按照规定披露准备金信息。

内控管理直接关系到保险公司的“生死存亡”。刘宇说,近期几家保险机构被接管,主要是因为相关保险机构存在违反保险法规定的经营行为,因而触发了保险法规定的接管条件,主要是偿付能力不足的情形,包括两种情形:偿付能力严重不足;违反保险法规定,损害社会公共利益,可能严重危及或者已经严重危及公司的偿付能力的。影响偿付能力的因素有很多,包括资本充足性、盈利持续性、经营稳健性等等。

强力认为,在影响因素中,既有准备金计提方面的问题,更重要的是,还有保险公司在资产管理财务方面的问题,这在安邦系、天安系等保险公司被接管中都有体现。

### 完善监督管理及法律责任

在征求意见稿第四章监督管理及第五章法律责任中,分别增加了六条和四条规定,也是其亮点之处。

在监督管理部分,征求意见稿主要明确了监管部门的

监管方式以及保险公司如何配合的规定。银保监会及其派出机构对保险公司准备金的监督管理,采取现场监管与非现场监管相结合的方式。

对保险公司而言,征求意见稿规定,保险公司的精算师负责准备金评估工作,要向银保监会或其派出机构提供精算意见,并应向其及时报告保险公司准备金的重大风险隐患。

保险公司也应按规定向银保监会或其派出机构报送准备金评估报告、准备金回溯分析报告和银保监会或其派出机构要求的其他报告。银保监会或其派出机构依法对保险公司报送的上述报告进行抽查审核。

银保监会或其派出机构可以根据审慎监管需要,调整所有公司或部分公司的准备金相关报告的报送内容、报送频率,要求保险公司聘请第三方对准备金评估报告进行独立审核,并对计提的违法行为进行查处。

据周明远介绍,近几年有多家保险公司因准备金问题受到处罚。2019年,紫金财险公司因其湖南分公司交强险、车险准备金长期提取不足,被银保监会处罚30万元;2016年,因长江财产保险公司提取准备金不足,被下发监管提示函,要求公司进行整改。

征求意见稿进一步明确了法律责任的追究。对于保险公司编制或者提供虚假的准备金评估报告,准备金回溯分析报告以及相关报表、文件、资料的,由银保监会或其派出机构依照保险法相关规定责令改正,并处十万元以上五十万元以下的罚款;情节严重的,可以限制其业务范围,责令停止接受新业务或者吊销业务许可证。对直接负责主管人员和其他直接责任人员,由银保监会或其派出机构依照保险法相关规定给予警告,并处一万元以上十万元以下的罚款;情节严重的,撤销任职资格。

征求意见稿规定,对于保险公司未按规定提取或结转各项责任准备金的,由银保监会或其派出机构依据保险法相关规定,处五万元以上三十万元以下的罚款;情节严重的,可以限制其业务范围,责令停止接受新业务或者吊销业务许可证。对直接负责主管人员和其他直接责任人员给予警告,并处一万元以上十万元以下的罚款,直至撤销任职资格。

对于未保管准备金工作底稿,未按规定披露准备金信息,以及未按规定报送准备金报告等相关信息资料的,银保监会或其派出机构将依法责令限期改正,逾期不改正的,处一万元以上十万元以下的罚款。