科技日报 5
www.stdaily.com
2022年5月20日 星期五
责任编辑 娄玉琳

为科研人员“减负松绑” 助科技创新加速向前

强化制度保障 使好政策落地、落实、落细

◎本报记者 陆成宽

千招万招，不能落实就是空招；千条万条，无法落地就是“白条”。

在普遍肯定扩大自主权改革突破的同时，这些放权赋能之举能否落到实处，真正让科研机构和科研人员享受到改革带来的“阳光雨露”，已经成为舆论关注的焦点。

“在扩大科研自主权方面，国家近几年发出一系列的‘政策红包’，科研人员在激动之余，最关心的还是政策落地的问题。”中国科学院院士、中国科学院数学与系统科学研究院研究员袁亚湘呼吁，各方一起努力，切实把这些好政策落地、落实、落细，增强科研人员的改革获得感。

从2009年开始从事财政科研资助体制研究的中国科学院科技战略咨询研究院副研究员阿儒涵，一直关注着扩大自主权改革的落地落实情况。她直言，“虽然国家出台了很多扩大科研自主权的政策，将自主权下放给各科研机构，但是仍然存在着政策落实‘最后一公里’不到位问题，各机构对政策的把控不一，使得科研人员的获得感并没有想象中的强。”

事实上，对于好政策落地问题，不但基层科研人员关心，相关部门也在不断强化改革举措落地的制度保障。

比如，在推进自主权改革过程中，一些部门反映，在具体政策执行中还存在一些疑点、难点，主管部门和高校、院所的权责边界还不十分明确，不同部门落实自主权改革政策的步调不统一，自主权下放在个别部门还不充分。部分院所顾虑较多，害怕因用权而担责，不敢主动承接已经下放的自主权，尚未充分享受改革的红利。

针对各方面的关切，今年年初，科技部等四部门联合印发《〈关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见〉问答手册》（以下简称自主权《问答手册》），将自主权改革中的机构运行管理、科研管理、人事管理、绩效工资分配等4方面14项具体改革举措，细化为32条问题，逐一进行详细、权威解答。

针对基层难以接权的问题，进一步明确了主管部门和高校院所各方面的管理权责，推动科研自主权下放；针对基层不敢接权的问题，细化了政策条文和操作性规定，为高校院所依法合规用权强化制度保障；针对基层用不好权的问题，面向高校院所详细说明如何主动承接已经下放的自主权，帮助高校院所“接得住、用得好”。

在阿儒涵看来，四部门联合印发自主权《问答手册》，旨在打通自主权政策落实的“最后一公里”，让改革举措真正落地见效，是推动科技政策扎实落地的又一项具体举措。

同时，科技部等四部门还将推动自主权《问答手册》宣讲解读工作，并组织开展自主权改革典型经验案例交流，以印发和实施《问答手册》为抓手，深入推动自主权改革落实落地。

再比如，在推动科研经费管理改革的落地方面，《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》）专门提出要求，明确“有关部门要聚焦科研经费管理相关政策和改革举措落地‘最后一公里’，加快清理修改与党中央、国务院有关文件精神不符的部门规定和办法”。

同时，《若干意见》出台后，财政部发布的政策解读中，明确要求《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；《若干意见》发布后，新立项的科研项目按照新规定执行。

在阿儒涵看来，《若干意见》最突出的特点是“包产到户”。“每条措施后面都有一个明确的责任主体，责任已经具体到人了。这就有利于政策落地，有利于打通政策落地的‘最后一公里’。”阿儒涵说。

“这些扩大科研自主权的好政策落地生根、开花结果，需要有财务、审计、纪检监察等多个部门配合。”袁亚湘强调，这就需要各部门对相关精神有统一认识，厘清边界，清理修改不符合科研经费管理改革精神的规章制度，真正打通政策落地的“最后一公里”。

本版图片除署名外由视觉中国提供

科技创新作为人类创造性的智力活动，有其自身的规律。

只有充分尊重科学研究规律，赋予科研人员更大的人财物自主支配权，让他们放开手脚、自由探索，才能最大限度地激发科技人员的创新活力，创造出更多的新知识、新技术、新发明。

“党的十八大以来，党中央、国务院高度重视扩大科研自主权，拆障碍，破藩篱，陆续出台了一系列扩大科研自主权的政策，不断给科研机构和科研人员放权赋能，力图打破束缚科技创新的‘条条框框’。”中国科学院科技战略咨询研究院研究员肖尤丹说。

国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》，扩大科研人员的人财物自主支配权，为科研工作“减负松绑”；《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》出台，支持高校和科研院所依法依规行使科研相关自主权，全面增强创新活力、提升创新绩效、增加科技成果供给……

肖尤丹告诉科技日报记者，这些改革举措一脉相承，持续释放扩大科研自主权的预期，减轻了科研人员事务性负担，调动了科研人员的创新积极性，让科研人员能够把更多的时间和精力投入到科研工作之中。

减负放权“政策红包”点燃创新热情

岁月的车轮一往无前，但总有些时刻注定会成为永恒。2013年，党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角，明确要求深化科技体制改革。

赋予科研单位和科研人员更多自主权，是近年来我国深化科技体制改革的主线之一。围绕全面深化改革的总目标，党中央、国务院不断加大科研相关领域简政放权的力度。

2014年是全面深化改革的元年，也是科研领域扩大自主权改革的破冰之年。

这一年，国务院印发《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》，在项目预算调整、劳务费用管理、间接费用管理、结余经费使用等五个方面赋予单位一定的自主权。

2015年，全国人大修订《中华人民共和国促进科技成果转化法》；2016年，国务院印发《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》，比较系统明确地放开了跟科技成果转化相关的科研自主权。

“新修订的《中华人民共和国促进科技成果转化法》明确保障科技成果转化自主权和成果转化收益自主权。科研机构有权自主决定要不要成果转化、用什么样的方式转化、成果转化要不要经过上级部门批准等问题；更重要的是，科研机构不仅有权进行科技成果转化，而且法律明确转化的收益也归其所有。”法学专业出身的肖尤丹一直高度关注科研领域的相关立法工作。

在肖尤丹看来，科技成果转化自主权是科研自主权中的一个重要内容，立法保障科技成果转化自主权，是保障科研自主权的重要一环。

2016年，中办、国办印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》，要求下放预算调剂权限，实行部门预算批复前项目资金预拨制度。

扩大科研自主权改革，翻过一山又一山，快马加鞭未下鞍。

2018年7月，国务院印发的《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》进一步提出，建立完善以信任为前提的科研管理机制，按照能放尽放的要求赋予科研人员更大的人财物自主支配权；2019年起，在批准资助的国家杰出青年科学基金项目中试点实行“包干制”，给予项目负责人更大的自由度。

“这些为科研人员减负放权的‘政策红包’，提高了科研效率，激发了人才活力，点燃了创新激情！”中国科学院国家天文台研究员陈学雷由衷地为自主权改革点赞。

在肖尤丹看来，党的十八大以来，关于科研自主权的改革有着“双管齐下”的特点。在赋予科研机构更多权利的同时，科研管理部门也在按照抓战略、抓改革、抓规划、抓服务的定位，不断推动科技管理职能转变，简化程序、简化流程。

给经费“松绑”莫让“花钱”桎梏扰创新

“科技创新本质上是人的创造性活动，离不开科研人员的自由探索。因此，促进科技创新，扩大科研自主权尤为关键。”北京理工大学计算机学院网络攻防对抗技术研究所所长闫怀志指出。

然而，没有经费使用的自主权，科研自主权就很难落到实处。

习近平总书记强调，要着力改革和创新科研经费使用和管理方式，让经费为人的创造性活动服务，而不能让人的创造性活动为经费服务。

为了让经费为人的创造性活动服务，让科研人员告别“经费烦恼”，国家这些年不断深化中央财政科研项目和经费领域的“放管服”改革。

2021年8月，国家再次为科研资金的使用“松绑”。国务院办公厅印发《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》，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条举措，为创新放权，赋予科研人员更大经费管理自主权。

《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》对不符合科研规律的经费管理规定之破除力度，可以说是大刀阔斧。文件甫一发布，就引发了科技界和全社会的广泛关注。

“这是自2014年以来国务院第四次就中央财政科研经费管理改革工作做出专门部署，体现了财政科研经费管理制度在当前全面深化科技体制改革中的基础性、关键性和全局性地位。”肖尤丹说，这更彰显国家对改革科研经费管理制度、优化科研管理体制的坚定决心和久久为功的定力、耐心。

肖尤丹表示，这些改革举措进一步稳定了科研人员投身基础研究和关键技术攻关的长期预期，为保障基础研究、推动科研管理基础改革夯实了稳定保障的制度基础。

与工程建设活动不同，科研活动不是刚开始就能够完全计划好的，在具体研究过程中，发生变化是常有的事。但是，以往项目经费管理制度要求详密的预算，比如未来三年开几次会、搞几个批次的试验活动，都要在预算里说得清清楚楚。科研人员私下吐槽：“为了拼凑这个数字得花好大功夫，感觉自己不像是科学家，倒像是个财务。”

“新的经费管理办法比以往更加灵活了，赋予科研人员更大的经费使用自主权，这符合科研活动规律，是一件‘松绑’的好事。”中国科学院高能物理研究所副所长卢方军对扩大科研经费使用自主权赞叹不已。

“有些科研项目的实施周期比较长，可能需要5年以上，项目开始之前就计划好购买哪个设备不太现实，这次改革中提到的简化预算编制，会给我们的实际科研带来便利。”卢方军进一步指出。

闫怀志也是科研经费管理自主权改革的受益者，他以自己承担的国家重点研发计划课题为例，介绍了改革给自己带来的获得感。

“我们课题组非常幸运，课题执行期间，国家在财务报销和审计、科研仪器设备采购、验收结题等方面简化项目管理，发放减负放权‘套餐包’。正是这些举措让课题团队从填报表、跑审批等复杂繁琐的事务性工作中解脱出来，把主要精力投入到研究中，让科研人员回归和聚焦科研本身，有力地推动了课题进展。”闫怀志说。

同时，卢方军也强调，政府管理部门在赋予科研单位自主权的同时，也要探索追责机制，对研究单位的整体经费使用效益和规范性、科研诚信等进行综合评估，然后再根据评估结果决定是否延续研究单位的经费自主权。

落实法人自主权 激发科研机构内在活力

随着科技创新向纵深推进，不少科研人员反映，高校和科研院所科研相关自主权越来越难以适应实践发展需求。

问题就是工作的导向，也是改革的突破口。改革的“硬骨头”再硬，也必须“啃”下来。

2019年7月30日，科技部等六部门联合印发《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》（以下简称《若干意见》）。这是一个回应科研人员呼声、指明方向、破旧立新的重要文件。

针对扩大高校和科研院所自主权中存在的一些突出问题，《若干意见》提出了接地气且可行性强的操作办法和解决方案，使扩大高校和科研院所科研自主权更加有规可依。

高校和科研院所是从事探索性、创造性科学研究活动的主力军。“实现高水平科技自立自强，首先需要国家科研机构和研究型大学自立自强，关键是扩大高校和科研院所自主权，使其真正发挥基础研究主力军作用。”中国科学院科技创新发展中心党群工作处副处长贾宝余表示。

《若干意见》明确完善章程管理。主管部门要按照中央改革精神和政事分开、管办分离的原则，组织所属高校完善章程，推动科研院所制定章程，科学确定不同类型单位的职能定位和权利责任边界。高校和科研院所要按照章程规定的职能和业务范围开展科研活动，完善内部治理结构，建立高效运行管理机制。主管部门对章程赋予高校和科研院所管理权限的事务不得干预。

“通俗地讲，就是科研机构要按照章程办事，把章程作为科研机构管理运行的基本遵循，避免出现把章程写在文件中、挂在墙上、锁在抽屉里的情况。”在肖尤丹看来，完善章程管理，就是落实法人自主权，让高校和科研院所独立行使权利，独立履行义务、承担责任。

“这对于高校院所来说，能够进一步激发机构活力，强化科学决策，为科研人员开展研究创新构建稳定健康的发展环境。”肖尤丹认为。

中国气象科学研究院（以下简称气科院）人事处处长于飞此前在接受采访时也表达了类似的想法。2019年10月，中国气象科学院南京分院挂牌成立。“正是因为被赋予了法人自主权，我们才可以调整内设机构，更好地吸引人才，开展科研攻关。”于飞说。

于飞表示，当前，气科院每年接收毕业生的指标有限，特别是“进京指标”有限，而设有气象相关专业的院校较少，且主要在京外。另外，由于北京生活成本较高，毕业生选择到在京科研机构工作的意愿较以往有所下降。这些都给气科院的队伍建设带来一定困难。

通过建设南京分院，气科院可用好已有的编制，并在用人机制上进行新的尝试，每年通过引进人才、接收毕业生、招收博士后在站人员等方式逐步扩大重点学科领域的队伍规模，并与南京相关高校、科研机构和企业建立更紧密的合作，可以更好地破解气象核心攻关难题。

下放技术路线决策权 让科研人员自主调整

“以前，在各级各类科研项目申报时，都需要科研人员预先提出相应的技术路线，一旦审批通过，就要按照该路线来执行。”

谈起科研人员没有技术路线决策权的日子，闫怀志感慨不已，“那时候，主管部门批复的项目实施方案，对技术路线规定得很死。”

但是，科研目标的达成，必然有一条或若干条技术路线。特别是，进入基础研究的深水区，意味着前面没有可以照搬的技术路线，没有已经画就的指南。

“项目开始研究之前提出的研究方案和技术路线，在项目执行过程中，往往会因为技术进步、原方案路线存在不足等，需要进行必要的调整。然而此前，这种调整往往需要走繁复的手续，报请主管部门批准。很多时候只能无奈遵照并非最优的原定路线。”闫怀志直言，这种与科学研究规律不相适应的科技管理办法，不利于调动科研人员积极性，也不利于激励科研人员多出高质量科技成果。

对此，陈学雷也深有同感。“以往，科研人员在写项目任务书的时候，会预先把未来完成这个项目所需要的工作步骤、技术路线等列清楚；项目审批通过后，就要按照已经列好的技术路线执行。在项目研究过程中，如果想调整技术路线，需要走复杂的审批手续。”陈学雷说，有时候手续太复杂，或者是需要的时间太长，科研人员就会觉得还不如不用最佳方案，反正项目能够完成就行，这很不利于提高科研质量。

如今，科研人员再也不用担心能不能对技术路线进行调整了。

国务院印发的《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》明确指出，赋予科研人员更大技术路线决策权，科研人员具有自主选择和调整技术路线的权利。

“现在，允许科研人员在技术路线上有更大的自主权，能够方便我们在找到最佳方案后快速决策，有利于激发科研人员的‘主人翁’意识，增强科研人员工作激情和创新活力，产生更多的创新成果。”陈学雷说。

更重要的是，多位采访对象都强调，有了技术路线自主权，科研人员也只是在项目实施期间，有权调整具体的技术路线。但这种调整或优化的前提是，不能改变原来的研究方向，不能降低原来的项目申报指标。

“好比你要前往人民大会堂，如果既定的路线中有部分路段修路，你可以选择绕行，但是前往人民大会堂的目标不能改变。”陈学雷形象地说。

如何让创新成为一个国家兴旺发达的不竭动力，是必须回答的时代课题。图为2022年2月27日，I-SAR 01组B星在酒泉卫星发射中心发射升空。
新华社发（汪江波摄）

> 只有充分尊重科学研究规律，赋予科研人员更大的人财物自主支配权，让他们放开手脚、自由探索，才能最大限度地激发科技人员的创新活力，创造出更多的新知识、新技术、新发明。