

“放管服”背景下新疆横向项目管理优化研究

张秋

(新疆维吾尔自治区科技发展战略研究院, 新疆乌鲁木齐 830011)

摘要: 梳理 2016—2022 年以来国家层面和新疆出台的有关横向项目管理的政策措施, 总结其他省份横向项目管理办法的改革与创新, 分析新疆横向项目管理存在的问题, 剖析新疆落实横向项目激励政策的堵点问题, 并对新疆加强横向项目政策创新提出对策及建议。

关键词: 放管服; 新疆; 高校和科研院所; 横向项目; 政策堵点

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2023.04.003

CSTR: 15994.14.issn.1674.1544.2023.04.003

中图分类号: F127

文献标识码: A

Research on Optimization of Horizontal Project Management in Xinjiang under the Background of “Relaxing Management and Servicing”

ZHANG Qiu

(Xinjiang Academy of Science and Technology for Development, Urumqi 830011)

Abstract: This paper combs through the policy measures related to horizontal project management issued at the national level and in Xinjiang since 2016-2022, summarizes the reforms and innovations of horizontal project management approaches in other provinces, analyzes the problems of horizontal project management in Xinjiang, dissects the blockage problems in Xinjiang's implementation of the incentive policies for horizontal projects, and puts forward countermeasures and suggestions for strengthening policy innovation for horizontal projects in Xinjiang.

Keywords: relaxing management and servicing, Xinjiang, universities and scientific research institutes, horizontal projects, policy blockages

0 引言

党的十八大以来, 党中央、国务院高度重视高校院所科研领域简政放权工作, 先后出台了《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》《关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》等一系列政策文件, 鼓励科研单位及科技人员加强横向科研项目实施^[1], 尊重科研发展规律和科研

人员的劳动价值, 增强了科研人员的“获得感”, 促进了科技支撑经济社会更好更快地发展。

横向项目是相对于纵向项目而定义的。横向项目是指由非财政性经费资助设立的科研项目, 主要包括受政府部门、企业单位、社会团体或个人直接委托进行的科学研究、决策咨询、技术开发、设计策划、软件开发等课题^[2]。承担横向项目的主体主要是高校和科研院所。在科研项目中, 横向项目能够有的放矢地解决生产和生活中

作者简介: 张秋 (1972—), 女, 新疆维吾尔自治区科技发展战略研究院副研究员, 研究方向为科技发展战略研究、科技政策。

基金项目: 新疆自然科学基金面上项目“跨境电商在新疆丝绸之路经济带核心区建设中的作用及发展探究”(2021D01A180); 新疆专家顾问团决策研究与咨询项目“新疆科技体制机制改革的堵点、难点及对策建议”(JZ202203)。

收稿时间: 2023年1月9日。

的实际问题，是高校院所开展科技成果转化和产学研合作的重要平台。然而，长期以来，我国在横向项目的内涵、经费归属、人员激励、经费使用等方面没有明确的界定，科研人员实际贡献与收入分配不完全匹配，内部分配激励机制尚不健全^[3]，科研人员创新的积极性没有充分调动，无法适应新时代科研活动需求。随着国家相关政策的出台，全国各省市积极落实文件精神，出台了相应的配套政策措施，充分发挥了科研机构和科研人员的主动性和积极性，创新驱动发展，提升了创新能力。

新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”）积极落实国家宏观科技政策，纵深推进科技体制改革，取得了显著成效。2015年以来，为了更好地落地实施国家各项科技政策，新疆相继出台了促进科技成果转化、增加知识价值为导向的收入分配、简化预算编制、提高间接费用比重、明确劳务费开支范围等20多项激励政策。特别是，从新疆实际出发，出台了针对激发科研人员创新积极性的政策措施，明确规定了高校院所科研人员的职务科技成果转化收益分配、绩效工资发放、兼职兼薪、离岗创业等。这些政策的实施进一步优化了科技创新和成果转移转化环境，为新疆创新驱动发展和创新能力的提升提供了保障。

然而，在实际执行过程中，仍然存在一些疑难问题，特别是激励政策在落实中不同程度地存在政策界定不清、理解有偏差等问题。针对这些问题，新疆科技厅、财政厅、人社厅等4部门联合发文，进一步激发科研人员积极性，为科研人员创新创业提供了更好更实的政策支持，营造了良好的政策环境。但近期调查发现，新疆横向项目在政策执行中还存在一些堵点、难点，在横向项目“放管服”管理中过于细致和僵化的管理，束缚了科研人员创新的手脚，不利于释放科研单位的创新活力。

高校院所是推动创新驱动发展的重要力量，其科技创新能力强弱直接影响新疆经济社会的高质量发展。加大科技领域“放管服”改革力度，推进激励政策落地实施，已经成为当前新疆科技

领域改革的当务之急。基于上述分析，本文将梳理国家及新疆有关横向项目管理的政策措施，在总结兄弟省份横向项目管理办法改革与创新的基础上，剖析新疆在落实横向项目激励政策方面存在的问题，提出加强新疆横向项目政策创新的建议和对策。

1 横向项目管理的政策综述

1.1 国家科技政策对横向项目的管理

为了对横向项目经费使用与管理方式进行改革和创新，激发科研人员和主体创新活力，自2016年以来，中央中央办公厅、国务院办公厅及科技部等相关部门出台了6项与横向自项目相关的政策（图1）。其中，2016年、2018年分别发布了《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》和《关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》，明确规定“项目承担单位以市场委托方式取得的横向经费，纳入单位财务统一管理，由项目承担单位按照委托方要求或合同约定管理使用”^[4]。提出由项目承担单位自主规范管理横向经费，横向项目界定为“以市场委托方式取得的”项目^[5]。国务院于2018年印发了《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》，通知规定的内容与上述相同。2019年，科技部等6部门印发了《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》，提出高等院校和科研院所依法制定的横向项目经费管理办法可作为审计检查的依据，从完善横向项目经费使用自主权的角度，赋予高校和科研院所更多的权利，解决了创新主体的思想顾虑。科技部办公厅等部门于2022年印发的《〈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》对横向项目的界定是指接受企业、其他社会组织委托取得的项目，同时对项目经费中提取的人员绩效支出进行了明确规定^[6]。

中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》进一步细化了横向项目的内容，从鼓励科研

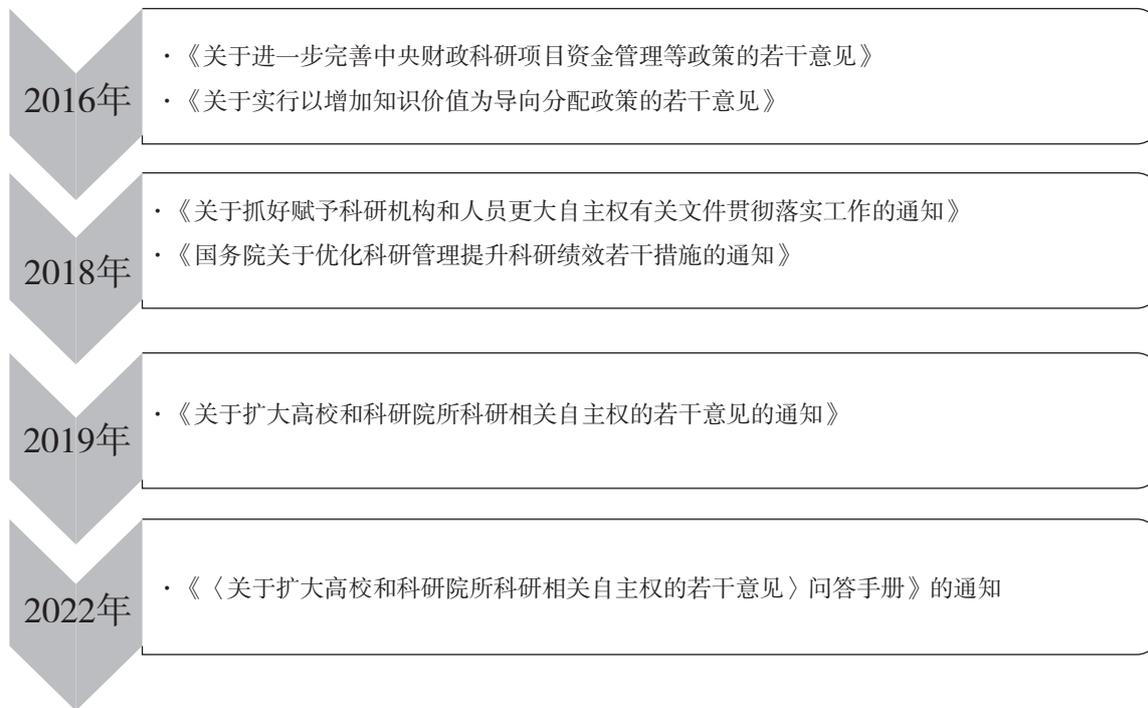


图 1 国家层面出台的横向项目政策规定

人员通过科技成果转化获得合理收入和完善科研机构、高校横向委托项目经费管理制度两个方面规定了横向项目的内容。意见规定“对于接受企业、其他社会组织委托的横向委托项目，允许项目承担单位和科研人员通过合同约定知识产权使用权和转化收益，探索赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权”^[7]。意见还对横向项目的内容进行了说明，即接受企业或其他社会组织的项目。同时，还规定允许横向项目经费使用按照合同约定进行管理，合同没有约定项目经费的，由单位自主决定^[7]。

综上所述，在国家政策文件中，对横向项目的界定是接受企业或其他社会组织委托取得的项目，经费按照合同约定进行管理。国家层面出台的科技政策主要侧重于对横向项目经费管理的规定。

1.2 地方横向项目管理方面的管理

(1) 横向项目在业绩考核、职称评定中同等对待。2021年，青海省委办公厅、青海省人民政府办公厅印发《〈关于激发科技创新活力提升创新效能的若干措施〉的通知》规定，“科技人员承担横向项目经省级成果评价后，在职称申报

时，可按相应的科研业绩积分计算分值”^[8]。江苏省教育厅出台的《关于印发贯彻落实省委省政府深化科技体制机制改革推动高质量发展若干政策实施细则的通知》规定，“科技人员承担横向科研项目与承担政府科技计划项目，在业绩考核、职称评定中同等对待。鼓励高等学校对科技成果转化转移转化绩效突出人员，在晋升职称时予以倾斜”^[9]。2022年，安徽省人民政府出台《关于印发〈安徽省深化科技创新体制机制改革加快科技成果转化应用体系建设行动方案〉的通知》，规定“高校和科研院所承担单个横向项目实际到账金额30万元及以上且通过合作单位验收的，可视同省重点研究与开发计划项目”^[10]。这些政策规定提升了横向项目在科技项目中的应有地位，重构了科技成果转化评价与考核制度，激发了科研人员面向市场开展研究的动力和活力，解决了科研人员参与横向项目积极性不高的问题。

(2) 横向项目经费视同科技成果转化收入。甘肃省在《关于推进赋予科研机构 and 人员自主权有关政策落实的通知》文件中规定，“横向项目经费视同科技成果转化收入，可以用作绩效工资和奖金，在完成项目合同约定任务的前提下，不

限其分配的额度和比例”^[11]。2022年,陕西省科技厅、陕西省发展和改革委员会等联合印发《陕西省深化全面创新改革试验 推广科技成果转化“三项”改革试点经验实施方案的通知》,规定“横向项目结余经费出资科技成果转化,支持科研人员将横向科研项目结余经费以现金出资方式入股科技型企业,形成技术入股+现金入股的投资组合”^[12]。在管理方式方面,允许高校设立横向科研项目结余经费“资金池”^[13],切实解决横向科研项目结余经费“闲置”问题^[11]。同时,在陕西省推进省属综合类、理工类高等院校实施职务科技成果单列管理,技术转移人才评价和职称评定等“三项改革”试点。这一典型经验做法在国务院第九次大督查通报中提出表扬^[13]。安徽省、四川省等也相继出台了有关“允许横向项目结余经费出资科技成果转化”的规定。

(3) 加强横向项目的管理评价。湖北省人民政府出台的《关于推动高校院所科技人员服务企业研发活动的意见》规定,鼓励高校大力承接省内企业研发项目,并对横向项目完成情况进行考核,考核结果与财政资金支持额度挂钩。省级科技部门按照横向项目实际到位资金的5%至10%给予科技项目奖励支持,湖北省级教育部门相应提高生均经费拨款系数^[14]。这项科技激励创新政策开全国之先河,进一步调动了科研人员主动服

务企业研发活动的积极性。2021年,湖北省科技厅等部门印发了《关于加强横向科研项目管理规范化的指导意见》,进一步提出要积极鼓励承担横向科研项目,在人才评价、职称评聘、业绩考核、科技奖励等方面视同省级科技计划项目,激发了科研人员创新活力^[15]。

2 新疆横向项目管理存在的问题

为落实国家的相关政策,新疆先后出台了4项与横向项目相关的管理规定(图2),对深化改革、加强横向项目的管理发挥了重要的作用。但是,新疆高等院校和科研院所科技存在的供给能力不足、科技成果转化迟缓、转化率低等问题,在一定程度上导致科技与经济结合不够紧密,与全国平均水平相比还存在很大的差距。据统计,从2021年开展的全国科技活动产出评价结果来看,新疆科技活动产出指数值为29%,不足全国平均水平76.42%的2/5,全国排名30位,5年间下降了7个位次。2020年新疆万人输出技术成交额不足全国平均水平的1/34,全国排名30位;万人专利拥有量不足全国平均水平的1/5,从2016年的24位下降到30位^[16]。同时,与全国先进省份相比,新疆科技活动质量相对较差,技术市场发展较为落后,技术成果转化为生产力的能力较弱。从科技部技术合同登记的数据进行

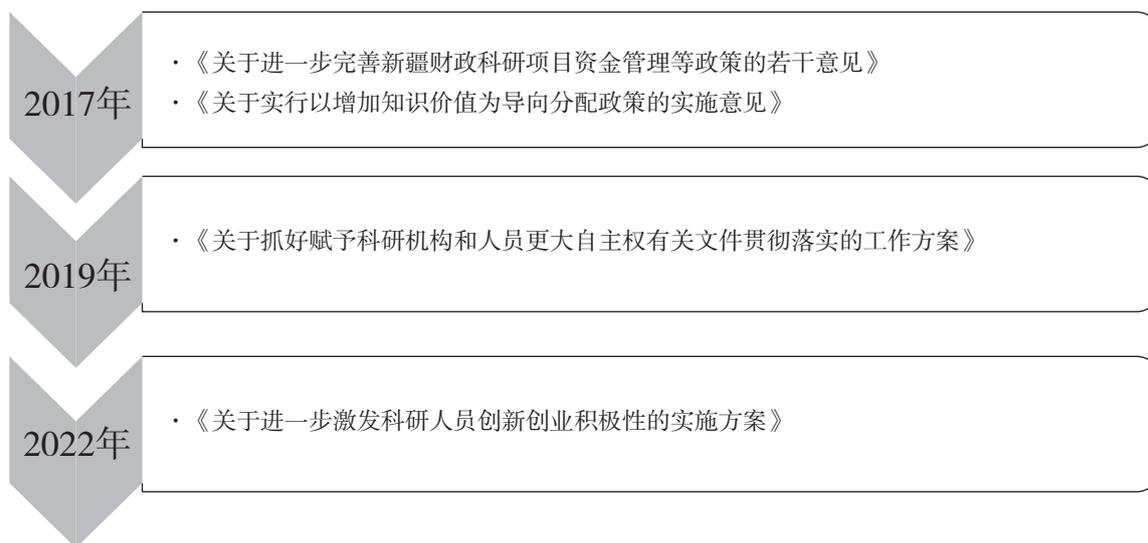


图2 新疆关于横向项目的政策规定

分析, 2021年新疆技术合同成交额为21.3亿元, 企业技术成交额占比77.97%, 高等院校和科研院所技术合同成交额占20.42%^[17]。在技术开发合同中, 委托多, 合作少, 产学研之间仍然处于分离状态。2020年新疆技术合同成交额与地区生产总值之比为0.07%^[18], 同期全国的为2.79%。

分析发现, 新疆仍然存在很多制约重点产业高质量发展的关键技术难题, 高等院校和科研院所创新人才培养和作用发挥的痛点。要解决这些难点和痛点, 急需深化科研管理改革, 加强横向项目政策创新。但受现有管理水平和研究水平的限制, 目前新疆横向项目管理还存在以下问题。

(1) 横向项目定义限定范围过窄。新疆于2017年颁布的《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》(以下简称《实施方案》)对横向项目的定义与国家指导意见相比缺少以下两层含义: 一是“对于政府部门购买服务的情况则没有列入横向项目”, 而国家政策规定只要以市场委托方式取得的项目都认定为横向项目, 范围较宽。二是在横向项目管理中限定了“非财政拨款性质”的项目经费, 目的是实行有别于财政科研经费管理, 国内其他省份也有相似的表述^[19], 但在后续的文件制定中可能会出现偏差。

(2) 横向项目的管理过于“捏细卡紧”。将“非财政拨款性质”改为“非财政项目”, 虽然减少了“拨款性质”二字, 但政策范围缩小, 失去初衷, 反受其累。2022年, 新疆出台的《关于进一步激发科研人员创新创业积极性的实施方案》规定, 高等院校、科研院所除属于为机关服务类的审批、鉴定、评测等委托项目或属于单位公益职责范围内受相关部门委托的应承担的工作项目外, 以市场委托方式接受企事业单位、社会团体或个人委托的技术开发、技术咨询、技术服务、技术培训等横向委托项目获得的非财政项目经费, 纳入单位预算统一管理^[19]。这个实施方案的初衷是为了进一步激发科研人员创新创业积极性, 但对横向项目经费只限定为“非财政项目经费”, 经费来源限定过于死板, 致使来自不同厅局、地州部门或企业的委托项目, 大多数资金实

质上是各单位、部门的财政资金, 但不能属于横向项目。

(3) 横向项目经费缺乏使用细则。现有知识价值收入形式呈多样化态势, 但是横向项目结余经费等能否作为知识价值收入进行绩效工资再分配的问题, 在国家和新疆现有政策中没有明确规定。横向项目结余资金流动不畅, 部分单位资金利用率较低, 长期处于“闲置”状态。另外, 目前横向项目经费缺乏使用细则, 有些单位为规避风险, 只能将横向项目经费参照纵向项目经费管理。这在很大程度上影响了科研人员承担横向科研项目的积极性。有科研人员反映, 他们现在接横向项目非常谨慎^[20], 由此影响了科技成果产业化的进程^[8]。

(4) 横向项目中对科技人员激励措施不到位, 企业需求整体牵引力不足。从目前来看, 科研人员更偏爱纵向项目, 对横向项目缺乏积极性。究其原因: 一是在现有人才评价机制下, 横向项目无助于科研人员职称评定, 对促进科研人员事业发展作用有限^[9]。体制机制上造成产学研结合不紧密, 同时也凸显了人才评价、机构评估机制改革创新的紧迫性。二是新疆有研发活动的企业数量不多, 企业需求较少, 对高等院校和科研院所的科研整体牵引力明显不足。2020年, 新疆规模以上工业企业中有研发活动的仅占5.13%^[16], 而同期全国为36.73%^[21]。有研究人员认为, 校企合作应由企业提出技术创新问题和需求, 牵引高等院校和科研院所开展科研攻关, 但新疆大多数企业尚未发挥出题者的作用。

3 “放管服”激励政策的堵点分析

(1) “放”的堵点。新疆在横向项目“放”的制度设计上尚不完善。一方面, 缺乏有效的避险和免责机制, 科研单位在政策执行过程中普遍存在顾虑多、不敢为、不愿为等现象。另一方面, 科研管理体制虽然在不断地“放”, 但对事业单位财政、编制、人社等部门尚未做到整体放权, 单独一项的改革很难改变全局, 放权的“含金量”不够。

(2)“管”的堵点。一是管理部门权利下放和承接单位衔接不够,缺少人员、知识、技术的相应支撑。有的部门只是简单地套用党政机关和行政人员管理规定来管理科研单位,不能适应科技创新的规律。对公益类事业单位,业务主管部门在政策执行上基本上是按照参公管理。二是科研单位对关键政策点的理解和把握不到位。很多科研单位对政策中提到的“横向委托科研项目”概念的界定范围不明晰,结果在制定本单位具体细则时对政策边界把握不准确。特别是,横向委托科研项目绩效奖励分配“堵点”问题较多。每个单位所承担的横向项目类型不同,对内涵的界定和分配方式把握不一致,致使有的科研单位没有完成内部人才激励政策的制定,而有的科研单位虽然已经制定了相关激励政策,但却仍沿用往年政策执行的方式,没有实施更大力度的激励办法。

(3)“服”的堵点。不同部门之间对政策的理解和把握存在偏差,政策执行标准不统一,导致政策虽好但难以落地。激励政策的落实需要科技、财政、人社、税务、审计、纪检监察、巡视巡查等多个部门的协同和配合,统筹衔接、同向发力,但由于缺乏跨部门之间的政策落实协同机制,且不同部门印发的政策表述不同,致使各部门对各项政策有不同的理解和执行标准,造成部门有效协同执行政策的力度不够。有的科研院所主管单位服务的意识不强,政策文件上网率较低,科研人员知晓率不高。政策渠道不畅也影响了创新主体和科研人员积极性。

4 优化对策

4.1 完善横向经费的使用办法

新疆在横向项目管理方面应明确横向项目的具体内涵及横向项目结余经费激励的比例和额度,鼓励科研人员承担横向项目^[11]。

要修改完善横向项目的管理办法,明确横向项目管理的“负面清单”。推进形成产学研联动联创的良性循环,切实解决横向项目“捏细卡紧”的问题。最大程度地调动创新主体参与横向

项目的积极性。

4.2 增强科研人员获得感、成就感

建立完善以信任为前提的科研管理机制,赋予高等院校和科研院所更大的执行政策的自主权和空间。

一是主管部门简政放权,应放尽放抓服务。赋予高等院校和科研院所更大的执行政策的自主权和空间,强化科研院所自身人、财、物资源配置主体责任^[17],最大限度地减少政府对科研院所内部事务的微观管理和直接干预;各高等院校和科研院所应尽快修订完善细化横向项目实施办法;推动激励政策惠及科研人员;修改完善绩效激励分配办法,明确各参与方的权利、责任和义务。高校和科研院所将细化措施提交主管部门批准后实施,推动政策落地见效。

二是将承担横向项目情况纳入职称评审范围。引导科研人员积极参与横向项目,促进产学研紧密结合,并使参与的横向项目成为促进科研人才成长、检验科研水平的重要平台。

三是落实相关主体责任。建议科技部门配合纪检监察部门,每年抽取一定数量的科研单位及其主管部门进行巡视评估,将横向项目激励政策的落实情况作为高等院校和科研院所重要考核内容,对勇于创新的应予以鼓励,对履职不到位的应依法依规予以问责。

4.3 盘活横向项目结余经费,促进职务科技成果转化

一是鼓励高等院校和科研院所以现金出资方式入股产权清晰的科技型企业,探索出资方式,制定实施细则,完善管理方法,加快盘活横向项目结余经费资源,解决结余经费利用效率低的问题。

二是将职务科技成果进行单列管理,不再纳入国有资产管理体系,相关资产处置事项单位自主管理,不报批、不备案^[12]。切实消除科技人员的思想顾虑,对于横向项目,应当允许项目承担单位和科研人员通过合同约定知识产权使用权和转化收益,赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权。

参考文献

- [1] 陈军义, 郭杰丹, 叶涔涔, 等. “放管服”背景下贵州省横向科研项目管理存在的主要堵点及对策研究[J]. 内蒙古科技与经济, 2020(17): 37-39.
- [2] 乐芯萌. 上海市高校横向科研经费管理问题研究[D]. 上海: 东华大学, 2022.
- [3] 张明阳. 我国横向科研经费管理中存在的问题和对策[J]. 中国集体经济, 2019(10): 49-50.
- [4] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2016(23): 19-22.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2019(2): 24-26.
- [6] 徐铁英. 职务科技成果转化现金奖励不受限不作为社会保险缴费基数[N]. 辽宁日报, 2021-04-28(7).
- [7] 朱明空, 张娟, 张玉军. 《促进科技成果转化法》视域下科技成果转化收益分配问题研究[J]. 农业科技管理, 2019, 38(4): 72-75.
- [8] 关于激发科技创新活力提升创新效能的若干措施[N]. 青海日报, 2022-08-22(6).
- [9] 江苏省教育厅. 省教育厅关于印发贯彻落实省委省政府深化科技体制机制改革推动高质量发展若干政策实施细则的通知[EB/OL].[2022-12-05].http://jyt.jiangsu.gov.cn/art/2018/12/5/art_55512_7944610.html.
- [10] 安徽省人民政府. 安徽省人民政府关于印发安徽省深化科技创新体制机制改革加快科技成果转化应用体系建设行动方案的通知[EB/OL].[2021-06-23].http://ah.anhuinews.com/kjyww/202207/t20220716_6173554.html.
- [11] 甘肃省科技厅, 甘肃省发展改革委, 甘肃省教育厅, 等. 甘肃省科技厅 甘肃省发展改革委 甘肃省教育厅等关于印发甘肃省赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点工作方案的通知[EB/OL].[2021-06-22]. <https://www.pkulaw.com/lar/ccadd1f32dcd3355337614ec056a466cbdfb.html>.
- [12] 屈晓东. “两链”融合视角下秦创原科技成果转化的瓶颈及破解路径[J]. 新西部, 2022(6): 221-224.
- [13] 张梅. 破解“不敢转”“不想转”“缺钱转”难题[N]. 陕西日报, 2022-04-19(8).
- [14] 湖北省人民政府. 湖北省人民政府关于推动高校院所科技人员服务企业研发活动的意见[EB/OL]. [2015-10-31].<http://baike.baidu.com/view/18528695.html>.
- [15] 湖南省科技厅. 《关于加强横向科研项目管理规范化的指导意见》政策解读[EB/OL].[2021-06-01]. https://kjt.hunan.gov.cn/kjt/xxgk/zcfg/tgfwjw/202106/t20210601_19405201.html.
- [16] 中国科学技术发展研究院. 中国区域创新科技创新评价报告2022[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2022: 217.
- [17] 科技部火炬中心. 关于公布2021年度全国技术合同交易数据的通知[EB/OL].[2022-02-23]. <http://www.innofund.gov.cn/kjb/tzgg/202202/a4d545c0462c4f53b-9f430599c152eed.shtml>.
- [18] 韩凤芹, 史卫. 破解科技创新政策“落地难”[J]. 中国财政, 2019(5): 50-52.
- [19] 陆婉清, 丁元欣. 安徽以增加知识价值为导向分配政策的实践研究[J]. 科技和产业, 2019(7): 45-49.
- [20] 谭永生. 我国科研人员增收政策现状、问题及对策研究: 基于全国科研人员增收试点城市的调研[J]. 中国人力资源开发, 2018, 35(11): 65-69.
- [21] 科技部. 中国科技统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2020: 152.