

《国家重点研发计划重点专项项目预算评估规范》解读

日期：2017 年 09 月 29 日 来源：科技部

为进一步规范国家重点研发计划管理，充分发挥预算评估的作用，切实提高财政资金使用效益，让科研人员能够更科学合理地编制重点专项项目预算、了解预算评估工作，现就新修订的《国家重点研发计划重点专项项目预算评估规范》（以下简称《评估规范》）说明如下。

一、关于起草《评估规范》的考虑

在科技计划预算管理流程中探索开展预算评估，对改进和规范项目预算管理、提高资金使用效益、提高科研人员预算管理理念等方面有重要的推动作用，预算评估已逐渐成为预算管理的一项重要手段。通过多年实践，预算评估工作积累了丰富的经验和大量评估数据、报告。在工作内容上，预算评估注重专项经费总量和结构的科学合理、预算内容的目标相关、政策相符和经济合理；在操作上，评估流程中设计了与项目申报单位进行沟通反馈的内容；在技术上，要求评估机构根据政策变化调整技术手段和方法。

随着国家科技计划项目和预算管理改革不断深化，以及《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《国家重点研发计划资金管理办法》（财科教[2016]113 号）等陆续出台，国家重点研发计划组织管理流程和实施主体发生了较大变化，其预算评估规范需要进一步完善和优化，以适应新的形势要求和变化。为此，科技部在原有工作的基础上，结合近年来预算评估工作经验，形成了《国家重点研发计划重点专项项目预算评估规范》。在起草过程中，组织来自高校、院所和企业等单位的专家、学者进行了多次座谈，并根据各方意见进行了修改完善；先后征求了相关部门、专业机构及项目承担单位的意见和建议。

二、《评估规范》制定中把握的主要原则

制定《评估规范》的总体思路是：以“优化评估程序和方法，规范预算评估行为，健全沟通反馈机制”为重点，全面贯彻落实中央财政科技计划和项目资金管理改革精神，遵循科研活动规律，科学规范开展预算评估工作。在制定《评估规范》过程中把握以下原则：

1.坚持边界清晰原则。明确管理部门、专业机构、预算评估机构的工作内容、范围与界限，专业机构委托评估机构独立组织预算评估工作，评估机构对拟立项项目任务的经费预算提出评估意见，不对项目研发内容、技术路线和考核指标等技术内容发表评估意见。管理部门对预算评估工作进行整体监督。

2.预算评估遵循“三性”原则。把目标相关性、政策相符性和经济合理性原则作为指导预算评估的总原则，按照“三性”原则组织重点专项项目预算评估。《评估规范》按照以任务目标为依据，尊重科研规律，预算的结构、范围及标准符合国家财经法规和科技经费管理制度的要求，测算依据应充分，保障研究任务开展、提高财政资金使用效益。

3.评估流程简化优化原则。全面落实 50 号文精神，真正让政策落实落地，在评估流程上进行简化优化，主要包括：将以前的形式评估和初评合二为一，优化了评估流程；简化预算初评工作内容，初评以发现预算编制依据不足、材料不齐、相关性必要性不大、需要进一步解释问题为主，不出具综合性评估结论，加快评估进度；评估过程中与科研人员进行沟通反馈，提高预算评估实施效率等。

4.坚持评估质量导向原则。保证评估质量，规范评估程序、改进评估方法，建立和完善评估过程中的沟通反馈机制，加强信息沟通的痕迹化管理，以保证独立、客观、公正、科学的评估结论，并自觉接受有关方面的监督。

三、预算评估实施主体和评估总体要求

《资金管理办法》规定“专业机构委托相关机构开展项目预算评估”，并明确了承接预算评估的机构应具备的评估条件。按《资金管理办法》要求，预算评估委托专业化、规范化的预算评估机构，按照《评估规范》组织开展预算评估。预算评估前，专业机构与评估机构双方应签订工作约定书，明确权利义务，评估机构应在15个工作日内完成预算评估工作。专业机构根据预算评估结果，提出重点专项项目预算安排建议。

对预算评估工作，明确应根据研发任务目标要求和不同单位实际情况，科学评价项目预算，不得简单按比例核减预算。预算评估应当健全沟通反馈机制，实现信息公开，接受各方监督。

四、主要环节和作用

为了保证预算评估程序的规范性，《评估规范》明确了预算评估应包括专家遴选、初评、初评意见反馈、综合评估、报告形成与提交五个环节，并明确了每个环节的具体要求。五个环节中，专家遴选、报告形成与提交是评估机构的内部工作环节，初评意见反馈是评估机构与申报单位和科研人员沟通初评内容的环节，初评和综合评估两个环节主要审核预算申报材料。

预算初评的主要目的，是通过对直接费用预算的政策相符性、目标相关性和经济合理性进行评价与分析，找出需要申报单位进一步说明的重点疑点问题。

综合评估的主要目的，是评估机构结合项目申报单位提交的说明材料、初评结论和沟通反馈的情况，组织召开咨询专家会议，通过集中讨论与分析，形成咨询专家意见及项目综合评估结论。

《评估规范》明确提出，项目评估结论应在综合分析预算申报材料、项目申报

单位提交的说明材料、咨询专家意见等多方面信息基础上得出。

五、评估反馈机制和内容

预算评估工作早期阶段在评估流程中没有安排沟通反馈机制，但经常有项目因为政策理解偏差、预算编制疏忽、经验不足等原因，又没有合适的方式进行沟通交流，造成预算评估出现偏差。为了妥善解决这些问题，预算评估流程中增设了沟通反馈环节，将预算初评意见和预算中存在的问题反馈给项目申报单位，由申报单位进行解释和进一步说明，评估专家组根据单位说明形成最终意见。

评估过程中的沟通反馈机制，给申报单位和科研人员提供了补充材料和说明的机会，进一步提高评估结果的科学性，受到科研人员的充分肯定。《评估规范》明确要求评估机构完成初评工作后，需将初评意见通过国家科技管理信息系统反馈给项目申报单位。

反馈意见包括与政策不相符合的问题、预算内容与研发任务的相关性和必要性问题、预算价格与数量的经济合理性问题、预算说明不够详细预算依据不充分问题、预算科目内容交叉重复问题、专项经费与自筹经费预算内容未明确分开问题等，申报单位需要对初评反馈问题有针对性的解释和说明。原则上，补充说明材料是对原预算的解释和细化，可补充提供报价单等预算依据，但不应推翻、修改或重编预算。

六、评估专家选择和管理

为了确保评估咨询专家的公平选择和专业性，《评估规范》明确提出，评估机构根据被评项目任务特点从国家科技专家库中选取咨询专家，抽取专家应遵守《国家科技专家库管理办法（试行）》（国科办创〔2017〕25号）和《评估规范》相关规定。抽取专家按规定在监督指导下进行。

根据分组项目任务数量和项目任务经费体量，各组咨询专家由 5-9 人组成，包含 1-3 名财务或管理方面专家，其余为技术专家；由于预算评估的专业性、技术性较强，可根据需要特邀部分参与过政策研究或预算评估的专家，包括财务、管理和技术专家，每组特邀专家不超过 3 名。

评估机构应对聘请的咨询专家进行评估前培训，使咨询专家了解评估要求、评估原则，掌握评估方法。在评估组织过程中，不同类型专家分工配合，共同完成项目任务预算评估。

七、评估公正性与质量控制体系

评估机构要在原有科技计划（专项）项目（课题）预算评估经验基础上，对国家重点研发计划重点专项项目（课题）预算评估方法进行改进和完善，一方面要根据新的政策要求和重点专项特点审核预算内容，对政策对比法、专家经验法、案例参照法等方法进行改进；另一方面，除了评价单个项目外，还要综合考虑重点专项的整体目标，对目标任务对比法等技术方法进一步研究改进。严禁简单按比例对项目（课题）预算进行核减。

评估机构要制定工作方案和评估手册，对评估工作、活动组织和相关人员进行约束，在评估规则指导下开展评估，采取培训、进度控制、行为控制、痕迹化管理、评估管理审查等措施，对评估活动进行质量控制。行为控制是评估组织的基本原则，评估培训、进度控制、痕迹化管理、评估管理审查等是保障评估可信和评估结果质量的技术性措施。

评估机构须遵守国家法律法规和评估行业规范，独立开展预算评估工作，有义务配合专业机构了解相关评估文档；专家应当具备评估所需的专业能力，恪守职业道德，不得利用评估谋取不当利益。

建立专业机构、评估机构、专家、项目负责人或申报单位在预算评估活动中的信用记录和动态调整机制，实现对预算评估工作的有效监督。专业机构、评估机构均有义务接受科技部、财政部等的检查和监督。