

**《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》 问答**

目 录

一、《意见》出台的背景是什么？有什么重大意义？	4
二、这次进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策，坚持什么原则？	6
三、《意见》在扩大高校和科研院所管理权限方面有哪些“亮点”？	6
四、《意见》在改进科研项目资金管理、激发科研人员创新创造活力方面提出了哪些措施？	7
五、我国科研项目间接费用与美国等国家相比比例偏低，是何原因？《意见》对此提出了哪些改进措施？中央财政科研项目中的哪些项目可以设立间接费用？间接费用如何核定？	9
六、一些科研人员反映，相对我国而言，美国等国家科研项目中“人员费”比例较高，《意见》在这方面提出了哪些改进措施？	10
七、有的科研人员反映目前我国科研项目预算编制过细，《意见》在预算编制方面简化了哪些科目？	11
八、劳务费预算如何编制？开支范围是什么？	12
九、项目预算是否可以调整？是否需要报批？按什么程序报批？	13
十、科研人员反映科研课题项目资金拨付存在时间滞后问题，《意见》在这方面提出了哪些措施？	13

十一、科研项目结转结余如何使用？	14
十二、各单位横向经费如何管理？	14
十三、为适应教学科研活动规律，《意见》在完善差旅会议管理方面提出了哪些改进措施？	14
十四、会议地点可以由单位自主确定吗？.....	15
十五、科研项目经费是否使用公务卡结算？	16
十六、是否仍按现行采购方式购买机票？	16
十七、如何改进政府采购管理？	16
十八、《意见》出台了一系列简政放权的措施，为确保项目承担单位“接得住，管得好”，《意见》提出了哪些加强科研项目资金监督管理的措施？	17
十九、针对当前单位和科研人员反映的检查评审过多问题，《意见》有哪些改进措施？	18
二十、针对科研人员反映的报销手续繁、程序多、时间长、难度大等问题，《意见》提出了哪些解决措施？	18
二十一、为什么设立科研财务助理？所需经费如何解决？	19
二十二、在研项目能否执行新的规定？	20
二十三、为做好《意见》的落实，相关部门还将出台哪些相关的管理办法？	20
二十四、高校、科研院所需要制定哪些相关的管理办法？	21
二十五、地方如何推进科研项目资金管理改革等工作？	22

一、《意见》出台的背景是什么？重要意义是什么？

创新是引领发展的第一动力，科技创新在全面创新中具有引领作用。党中央、国务院高度重视科技创新。党的十八大作出了实施创新驱动发展战略的决策部署。党的十八届五中全会强调创新是引领发展的第一动力，必须摆在国家发展全局的核心位置。今年5月，党中央、国务院召开了全国科技创新大会，吹响了建设世界科技强国的号角。

财政作为国家治理的基础和重要支柱，近年来，按照中央部署要求，积极发挥职能作用，大力支持以科技创新为核心的全面创新。一方面，加大财政科技投入，为科技创新提供有力保障；另一方面，始终坚持问题导向，致力于建立健全既遵循科研活动规律，又符合依法理财要求的科技资金管理机制。比如，在深化科研项目资金管理改革方面，会同科技部研究制定了《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》（财教〔2011〕434号），报请国务院印发了《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），提出了一系列管理改革措施，努力以管理改革释放创新活力。

尽管如此，仍有一些高校、院所和科研人员改革获得感不够强，反映科研项目资金存在“过细过死”、“重物轻人”等问题。这些问题，有些属于政策措施已经明确，需要落实细化和加强宣传解释的问题；有些属于在项目和资金管理上

需要进一步研究改进和完善的问题；有些还涉及事业单位管理体制、收入分配制度等深层次体制机制问题。

为贯彻落实中央关于深化改革创新、形成充满活力的科技管理和运行机制的要求，按照《中共中央 国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》和国发〔2014〕11号文件有关要求，经党中央、国务院同意，中办、国办联合印发了《意见》。《意见》旨在通过进一步简政放权、放管结合、优化服务、强化落实，改革和创新科研经费使用和管理方式，促进形成充满活力的科技管理和运行机制，更好地激发广大科研人员积极性和创造性。

《意见》的出台是落实全国科技创新大会精神的重要举措，具有重要意义。**在国家层面**，《意见》通过深化改革，激发创新创造活力，为加快实施创新驱动发展战略、建设世界科技强国提供有力保障。**在科技层面**，《意见》加大了简政放权和激励力度，为科研人员潜心研究创造了良好的制度环境，有利于多出成果、多出人才。**在财政层面**，《意见》坚持“放管服”结合，通过改革和创新科研经费使用和管理方式，更好地适应科研活动规律和特点，有利于进一步提升财政科技资金使用效益。

二、这次进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策，坚持什么原则？

《意见》聚焦高校、科研院所和科研人员关心的突出问题，遵循“四个坚持”的原则，着力激发创新创造活力。一是坚持以人为本。以调动科研人员积极性和创造性为出发点和落脚点，强化激励机制，加大激励力度，激发创新创造活力。二是坚持遵循规律。按照科研活动规律和财政预算管理要求，完善管理政策，优化管理流程，改进管理方式，适应科研活动实际需要。三是坚持“放管服”结合。进一步简政放权，扩大高校、科研院所科研项目资金、差旅会议、基本建设、科研仪器设备采购等方面的管理权限，同时强调放管结合、优化服务，加强事中事后监管，寓管理于服务之中，为科研人员潜心研究营造良好环境。四是坚持政策落实落地。细化实化政策规定，加强政策落实督查，打通政策执行中的“堵点”，增强科研人员改革的成就感和获得感。

三、《意见》在扩大高校和科研院所管理权限方面有哪些“亮点”？

《意见》主要有四大亮点：一是扩大科研项目资金管理权限。主要包括：项目预算调剂自主权，劳务费分配管理自主权，间接费使用管理自主权，结转结余资金按规定使用自主权等；二是下放差旅会议管理权限，不简单套用行政预算和财务管理方法；三是完善中央高校、科研院所科研仪器设

备采购管理；四是完善中央高校、科研院所基本建设项目管理。

四、《意见》在改进科研项目资金管理、激发科研人员创新创造活力方面提出了哪些措施？

科研项目资金分为直接费用和间接费用，直接费用一般包括设备费、差旅费、会议费、国际合作与交流费、劳务费等 10 类左右的支出科目；间接费用主要用于项目承担单位的成本耗费和对科研人员的绩效激励。这次《意见》提出的各项措施，从经费比重、开支范围、科目设置等方面提出了一系列“松绑+激励”的措施，有利于激发科研人员创新创造活力。

一是简化预算编制科目，下放调剂权限。合并“同类项”，将直接费用中会议费、差旅费、国际合作与交流费合并为一个科目，合并后的总费用如果不超过直接费用的 10%，就不用提供预算测算依据，科研人员在编制这部分预算时不用再具体说明开几次会、出几次差了。下放科研项目预算调剂权，在项目总预算不变的情况下，直接费用中的多数科目预算都可以由项目承担单位自主调剂，“打酱油的钱可以买醋”。

二是提高间接费用比重，加大绩效激励力度。间接费用占直接费用扣除设备购置费的比例上限，从

20%/13%/10%提高到 20%/15%/13%(上述比例分别对应 500 万元以下、500-1000 万元、1000 万元以上部分)。项目承担单位可以在核定的间接费用比例范围内统筹安排绩效支出，并与科研人员在项目工作中的实际贡献挂钩，以加大对科研人员激励力度。

三是明确劳务费开支范围和标准。重申劳务费不设比例限制。参与项目研究的研究生、博士后、访问学者以及项目聘用的研究人员、科研辅助人员等，都可以开支劳务费。项目聘用人员的劳务费开支标准，参照当地科学研究和技术服务业从业人员平均工资水平，根据其在项目研究中承担的工作任务确定，既有效解决科研人员反映的评审中预设比例的问题，又突出科研项目资金对“人”的重视和支持。

四是改进结转结余资金留用处理方式。科研项目实施期间，年度剩余资金可以结转下年继续使用，当年的钱花不完不用收回。项目完成任务目标并通过验收后，结余资金按规定留归单位使用，在 2 年内可以统筹安排用于科研活动的直接支出；2 年后未使用完的，按规定收回。

五是自主规范管理横向经费。以市场委托方式取得的横向经费，由单位按照委托方要求或合同约定管理使用，有效解决一些科研人员反映的横向经费“纵向化”

管理问题。同时，为了防止设“账外账”，强调横向经费要纳入单位财务统一管理。

五、我国科研项目间接费用与美国等国家相比比例偏低，是何原因？《意见》对此提出了哪些改进措施？中央财政科研项目中的哪些项目可以设立间接费用？间接费用如何核定？

从美国国家自然科学基金项目等情况来看，美国高校科研项目间接费用比例确实比我国高，这主要在于我国和美国预算拨款制度不同。我国中央财政专门安排了中央高校、科研院所的基本运转经费，还设立了改善教学科研条件的专项资金等，很大程度上可以弥补单位开展科研活动的成本耗费。综合考虑，我国在核定科研项目间接费用的比例时，没有像美国等国家那样高。

为进一步完善间接成本补偿机制，《意见》结合我国实际，提高了间接费用核定比例。《意见》规定，中央财政科技计划（专项、基金等）中实行公开竞争方式的研发类项目，均要设立间接费用。间接费用占直接费用扣除设备购置费的比例上限，从20%/13%/10%提高到20%/15%/13%（上述比例分别对应500万元以下、500-1000万元、1000万元以上部分）。需要说明的是，对于稳定支持的科研项目，相关费用已通过部门预算渠道安排，不存在对其进行额外补偿的问题，不需要列支间接费用。

六、一些科研人员反映，相对我国而言，美国等国家科研项目中“人员费”比例较高，《意见》在这方面提出了哪些改进措施？

中美两国科研人员经费保障体制不尽相同。美国研究型大学对于科研人员每年发放 9-10 个月的工资，其余 2—3 个月的工资通过科研项目经费列支，但科研人员从大学领取的工资加上从科研项目经费中领取的薪酬不能超过其 12 个月工资总和。我国高校、院所对在编在职科研人员每年发放 12 个月工资，在基本支出中列支，给予稳定保障，而不是只拨付 9 个月的工资。

美国科研项目资金预算中既包含研究生薪酬，又包含研究生学费减免等。对这部分支出，我国单独安排了研究生生均拨款、奖助学金、博士后日常经费、博士后科学基金等。

综上，我国科研项目经费中“人员费”所占比重不宜与美国进行直接比较。这次《意见》结合我国实际，进一步加大了科研项目资金对科研人员的激励力度。一是对于研究生、博士后、访问学者以及项目聘用的研究人员、科研辅助人员等，进一步明确劳务费开支范围和标准。二是对于在职在编的科研人员，取消绩效支出比例限制（原来为直接费用扣除设备购置费后的 5%），项目承担单位可以在核定的间接费用比例范围内统筹安排，并与科研

人员在项目工作中的实际贡献挂钩，科研项目资金的激励引导作用进一步增强。需要说明的是，从国外有关情况和我国薪酬制度看，要从根本上解决科研人员反映的收入待遇偏低问题，关键在于完善收入分配制度，加快推进中央级事业单位绩效工资改革。

七、有的科研人员反映目前我国科研项目预算编制过细，《意见》在预算编制方面简化了哪些科目？

科研项目编制预算是国际通行做法。科研活动具有灵感瞬间性、方式随意性、路径不确定性等特点，但主要技术路线、大体的工作量应事先心中有数，否则就成了“无的放矢”。鉴于科研活动自身规律及其不确定性，目前我国科研项目预算编制遵循适中原则，不像工程预算那样的“事无巨细”。

科研人员反映的预算编制过细问题，既有进一步完善预算编制方法的问题，也有执行不到位的问题。比如，如何帮助科研人员更好地编制预算；如何完善预算评审方式，防止评审环节随意设门槛，倒逼科研人员把预算往细里“编”等。

针对上述问题，《意见》在原有基础上，进一步简化预算编制。将直接费用中会议费、差旅费、国际合作与交流费合并为一个科目，由科研人员根据科研活动实际需要编制预算、统筹安排使用。同时，参考“十二五”国家科技计划上述三项费用开支情况，规定了该科目如

不超过直接费用的 10%，就无需提供预算测算依据，科研人员在编制这部分预算时不用再具体说明开几次会、出几次差等。

八、劳务费预算如何编制？开支范围是什么？

目前，在制度层面，劳务费没有比例限制。但科研人员反映在项目实际申报过程中，劳务费仍存在“隐性”的比例限制。对此，我们已会同有关部门，加大宣传培训力度，并要求相关评审机构进一步规范评审工作。

针对这一问题，《意见》进一步提出了完善劳务费管理的措施。一是重申劳务费不设比例限制。二是在制度层面进一步细化规定。明确了劳务费开支范围，参与项目研究的研究生、博士后、访问学者以及项目聘用人员，均可开支劳务费；明确项目聘用人员的劳务费开支标准，参照当地科学研究和技术服务业人员平均工资水平以及在项目研究中承担的工作任务确定（比如，北京地区可达 12 万元/年），项目聘用人员的社会保险补助纳入劳务费科目列支。三是要求项目主管部门尽快出台实施细则，为预算编制、评审、财务验收等提供操作规范，让科研人员在编制预算时“心中有数”，也防止评审、验收环节设定劳务费比例，确保政策在执行中“不走样”、“不变形”。

九、项目预算是否可以调剂？是否需要报批？按什么程序报批？

在项目总预算不变的情况下，直接费用中的材料费、测试化验加工费、燃料动力费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、其他支出的预算，可由项目承担单位自行调剂；会议费/差旅费/国际合作与交流费、劳务费、专家咨询费和设备费支出预算可以调减，不得调增。

项目预算总额变化、项目承担单位变更等应当按规定程序报项目主管部门（单位）审批。

十、科研人员反映科研课题项目资金拨付存在时间滞后问题，《意见》在这方面提出了哪些措施？

从申请项目到经费下达涉及多个环节。包括项目立项申请和评审、项目预算评审、批复项目及预算、部门申请和国库拨付经费等，项目前期立项评审等工作进度直接影响资金拨付时间。

针对项目立项滞后影响资金拨付时间这一问题，科技部等相关部门结合科研工作的特点，已调整了工作机制，提前一年组织项目申报和评审，年初即可确定项目预算，为预算按时拨付奠定基础。

自 2009 年起，经全国人大常委会同意，在人大正式批复预算前可以预拨一部分项目资金，并据此建立了科研项目经费年初预拨机制，规定第一季度可按“二上”预算数的 1/4

拨付资金。《意见》根据科研活动规律和特点，继续实行部门预算批复前项目资金预拨制度，保证科研人员及时使用项目资金。

十一、科研项目结转结余如何使用？

《意见》改进了结转结余资金留用处理方式。科研项目实施期间，年度剩余资金可以结转下年继续使用。项目完成任务目标并通过验收后，结余资金按规定留归项目承担单位使用，在 2 年内可统筹安排用于科研活动的直接支出；2 年后未使用完的，按规定收回。

十二、各单位横向经费如何管理？

项目承担单位以市场委托方式取得的横向经费，按照委托方要求或合同约定管理使用，纳入单位财务统一管理。横向经费管理，既要防止“纵向化”，避免“纵横不分”；又要防止“账外账”，确保规范、安全、有效。

十三、为适应教学科研活动规律，《意见》在完善差旅会议管理方面提出了哪些改进措施？

相关制度规定，中央级非参公管理事业单位参照中央和国家机关差旅费管理办法执行，中央事业单位参照会议费管理办法执行，同时要求相关单位结合本单位实际情况制定具体操作规定。但实际操作中，一些单位存在没有制定具体操作规定，变“参照”为“依照”的问题”。

针对上述情况,《意见》遵循教学科研活动规律,完善中央高校、科研院所差旅会议管理。中央高校、科研院所根据教学、科研和管理工作实际需要,按照实事求是、精简高效、厉行节约的原则,自行制定具体管理规定。一是差旅费方面,合理确定教学科研人员乘坐交通工具等级和住宿费标准;对于难以取得住宿费发票的,中央高校、科研院所确保真实性的前提下,据实报销城市间交通费,并按规定标准发放伙食补助费和市内交通费,解决无法取得发票但需要报销城市间交通费和住宿费等问题。二是会议费方面,业务性会议(如学术会议、研讨会、评审会、座谈会、答辩会等)的次数、天数、人数以及会议费开支范围、标准等,由单位自主确定。因工作需要,邀请国内外专家、学者和有关人员参加会议,对确需负担的城市间交通费、国际旅费,可在会议费等费用中列支。

十四、会议地点可以由单位自主确定吗?

按照中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》等规定,会议召开场所实行政府采购定点管理。未纳入定点范围,价格低于会议综合定额标准的单位内部会议室、礼堂、宾馆、招待所、培训中心,可优先作为本单位或本系统会议场所。

十五、科研项目经费是否使用公务卡结算？

推行科研项目经费使用公务卡结算，是规范科研活动支付业务、减少现金结算、强化资金安全、增强透明度、提高资金使用效益的重要举措。科研项目经费应按照《财政部 科技部关于中央财政科研项目使用公务卡结算的通知》（财库〔2015〕245号）规定执行。

十六、是否仍按现行采购方式购买机票？

《意见》出台后，仍要根据《财政部 外交部关于印发〈因公临时出国经费管理办法〉的通知》（财行〔2013〕516号）、《财政部 中国民用航空局关于加强公务机票购买管理有关事项的通知》（财库〔2014〕33号）、《财政部 中国民用航空局关于加强公务机票购买管理有关事项的补充通知》（财库〔2014〕180号）及政府采购相关制度规定，国内出差、因公临时出国购买机票时，应按上述规定执行。

十七、如何改进政府采购管理？

《意见》完善了中央高校、科研院所科研仪器设备采购管理。中央高校、科研院所可自行采购科研仪器设备，自行选择仪器设备评审专家，同时要切实做好设备采购的监督管理。财政部要简化政府采购项目预算调剂和变更政府采购方式审批流程。对进口仪器设备实行备案制管理，并继续落实进口科研教学用品免税政策。

十八、《意见》出台了一系列简政放权的措施，为确保项目承担单位“接得住，管得好”，《意见》提出了哪些加强科研项目资金监督管理的措施？

《意见》在完善政策、释放活力的同时，强调要依法理财、规范管理。一方面，强化项目承担单位的法人责任，规范资金管理。项目承担单位要认真落实国家有关政策规定，按照权责一致的要求，强化自我约束和自我规范，制定内部管理办法，落实项目预算调剂、间接费用统筹使用、劳务费分配管理、结余资金使用等管理权限。同时要**加强预算审核把关，规范财务支出行为，完善内部风险防控机制，强化资金使用绩效评价；实行内部公开制度，主动公开项目预算、预算调剂、资金使用（重点是间接费用、外拨资金、结余资金使用）、研究成果等情况。**另一方面，加强工作督查指导。财政部、科技部将适时组织开展对项目承担单位科研项目资金管理自主权限落实、内部管理办法制定、创新服务方式、内控机制建设、相关事项内部公开等情况的督查，对督查情况以适当方式进行通报，并将督查结果纳入信用管理，与间接费用核定、结余资金留用等挂钩。审计机关将依法开展对政策措施落实情况和财政资金的审计监督。项目主管部门要督促指导所属单位完善内部管理，确保国家政策规定落到实处。

十九、针对当前单位和科研人员反映的检查评审过多问题，《意见》有哪些改进措施？

当前，各部门按照自身管理职责，分别组织科研项目和资金的监督检查，对规范科研经费使用起到了积极作用，但也出现了检查过多过频、检查结果共享不够等现象，不利于科研工作的高效有序推进。

针对上述问题，《意见》提出了精简检查评审的政策措施。一是要求科技部、项目主管部门、财政部要加强对科研项目资金监督的制度规范、年度计划、结果运用等的统筹协调，建立职责明确、分工负责的协同工作机制。二是要求科技部、项目主管部门加快清理规范委托中介机构对科研项目开展的各种检查评审，加强对前期已经开展相关检查结果的使用，推进检查结果共享，减少检查数量，改进检查方式，避免重复检查、多头检查、过度检查。

二十、针对科研人员反映的报销手续繁、程序多、时间长、难度大等问题，《意见》提出了哪些解决措施？

报销环节反映的问题，是科研经费在执行、验收、审计等多环节问题的综合反映，涉及单位内部管理规定、出国出差开会管理制度、财务助理制度建立情况、科研人员对政策的熟悉程度等等。规范报销环节管理有利于加强内控、防范风险、反腐倡廉；但同时，高校、院所

也应当改进管理，主动服务，寓管理于服务之中，切实减轻科研人员负担。

为此，《意见》提出：**一是**项目承担单位要建立健全科研财务助理制度，“让专业的人做专业的事”，把科研人员从繁琐的事务中解放出来，着力破解一些科研人员反映的“把科研人员逼成会计”的问题。**二是**项目承担单位要充分运用信息化手段，提高科研管理效率和便利化程度。**三是**项目承担单位要制定符合科研实际需要的内部报销规定，切实解决野外考察、心理测试等科研活动中无法取得发票或财政性票据，以及邀请外国专家来华参加学术交流发生费用等的报销问题，更好地服务于科研人员。

二十一、为什么设立科研财务助理？所需经费如何解决？

为解决科研人员反映的科研经费报销手续繁杂、程序较多、时间过长、“把科研人员逼成会计”等问题，《意见》要求项目承担单位建立健全科研财务助理制度，为科研人员在项目预算编制和调剂、经费支出、财务决算和验收等方面提供专业化服务，“让专业的人做专业的事”，把科研人员从繁琐的事务中解放出来。聘请科研财务助理所需费用可由单位根据情况通过科研项目资金等渠道解决。对于项目层面聘用的财务助理，所需费用可通过劳务费安排解决；对于单位统一聘用的财务助理，所需

费用可通过科研项目间接费用、单位日常运转经费等渠道安排解决。

二十二、在研项目能否执行新的规定？

为做好政策衔接，对于国家科技计划（专项、基金等）在研项目适用新政策的问题，区分以下两种情况：一是文件发布时，项目执行期已结束、进入结题验收环节的项目，按照原政策执行，不作调整。二是尚在执行期内的项目，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，在项目预算总额不变的前提下，自主选择在研项目间接费用和绩效支出安排、预算科目调剂等是否执行有关新规定。如执行新规定，需履行单位内部有关调整审批程序，并符合预算调剂的有关规定。特别是对于原未设立间接费用的在研项目，如要新增间接费用，承担单位要在逐一征求项目负责人意见的基础上，按照有关管理规定将项目资金分解为直接费用和间接费用。

二十三、为做好《意见》的落实，相关部门还将出台哪些相关的管理办法？

为确保政策措施落地见效，相关部门将出台三个方面的管理办法。

一是财政部正在会同相关部门抓紧制（修）订中央财政科技计划（专项、基金等）资金相关管理办法，将于 2016

年年底前出台。

二是项目主管部门将于 2016 年年底前出台实施细则，为预算编制、评审、财务验收等提供操作规范，防止政策在执行中走样变形。

三是为发挥政策协同效应，财政部、中央级社科类科研项目主管部门将加快修订国家社科基金项目资金、高等学校哲学社会科学繁荣计划等中央级社科类科研项目资金管理办法，做到 2016 年新立项项目按新规定执行。

二十四、高校、科研院所需要制定哪些相关的管理办法？

中央高校、科研院所要在 9 月 1 日前，出台差旅费、会议费内部管理办法，其主管部门要加强工作指导和统筹。

项目承担单位要在 2016 年年底前完成以下相关制度规定的制（修）订工作，其中重点包括：

一是制（修）订科研项目资金内部管理办法，对科研项目预算调剂、科研项目间接费用管理、科研项目劳务费使用和发放、科研项目结余资金管理 etc 做出细化规定，其中要专门就项目预算、预算调剂、资金使用（重点是间接费用、外拨资金、结余资金使用）、研究成果等的内部公开程序、方式等进行规定；二是制定完善内部报销管理规定，解决野外考察、心理测试等科研活动中无法取得发票或财政性票据，以及邀请外国专家来华参加学术交流发生费用等的报销问

题。

二十五、地方如何推进科研项目资金管理改革等工作？

各地区要参照《意见》精神，结合实际，加快推进科研项目资金管理改革等各项工作，同时在改革的具体工作中，要注意协同推进科技计划（专项、基金等）与科研项目资金管理改革，形成上下联动、全国一盘棋的工作局面。