

西部地区财政科技支出优化研究

乌兰 | 刘颖

近年来,随着国家区域创新战略的实施,以及西部地区经济又好又快的发展,西部地区财政支持科技创新的力度不断加大,财政科技支出规模稳步提高,区域科技创新能力显著提升,但与发达地区相比仍差距悬殊。财政对科技创新的支持是促进一个国家或地区科技事业发展的重要财力保障。在经济新常态下,如何更好发挥公共财政职能,加大财政对科技创新的有效支持,提升区域创新能力,促使西部地区经济发展由“资源驱动”向“创新驱动”和“效率驱动”转变,是亟待解决的重要问题。

西部地区财政科技支出现状及问题

(一)财政科技支出规模不断扩大,但低于中东部地区。地区财政科技支出是各个地区地方政府财政总支出中用于促进地区科技事业发展的支出。财政科技支出是全社会科技经费投入中重要的组成部分。西部大开发以来,我国西部地区财政科技支出稳步增加,科技创新对经济发展的贡献率逐渐提高。2001—2013年间,西部12个省区财政科技支出由41.66亿元增加到391.88亿元,增加了9.4倍。然而,与中东部地区相比,仍然存在很大差距。以2013年为例,东部发达地区财政科技支出达到1697.88亿元,是西部地区的4.3倍;中部地区财政科技支出达到430.73亿元,是西部地区的1.1倍。此外,西部地区财政科技支出占财政总支出的比重以及占GDP总量的比重也远低于中东部地区。公共财政科技支出不足严重制约了西部地区区域创新能力的提升和创新驱动战略的实施。

(二)地区间财政科技支出差异性较大。首先,各地区财政科技支出绝对量差距较大。2013年,西部12个省区中财政科技支出最高的四川为69.51

亿元,最低的西藏仅为4.17亿元,差距显著。此外,12个省区的财政科技支出均未达到全国平均水平(87.59亿元)。其次,各地区财政科技支出占本地区财政总支出的比重较低且差异悬殊。12个省区中没有一个省区达到2%以上,最高的广西为1.69%,最低的西藏只有0.41%。第三,各地区人均财政科技支出也存在明显差距。2013年人均财政科技支出最高的新疆为181.1元,最低的甘肃为76.0元。地区间财政科技支出的差距明显,在一定程度上也能说明各地区对科技进步和技术创新的重视程度不尽相同。

(三)财政科技支出结构不合理,基础研究投入不足。从科技投入资金来源结构看,政府R&D(研究与开发)资金所占比重在逐渐下降。政府R&D资金是整个R&D经费中最稳定、最重要的资金来源,而且可以带动各种社会资金流向科技创新领域。根据《中国科技统计年鉴》数据显示,2011—2013年间,西部地区政府R&D资金比重从38.3%降到34.3%。从R&D活动内容看,基础研究投入比重过低。2013年,西部地区R&D经费中基础研究、应用研究和试验研究所占比重分别为6.3%、14.8%和78.9%。另外,2013年,西部地区基础研究经费占GDP的比重为0.07%,低于全国0.1%的水平。在经济相对落后状态下,西部地区地方政府的科技支出较少,在区域创新过程中没有完全承担起应有的责任。

优化西部地区财政科技支出的对策建议

创新是经济社会发展的持久动力。党的十八大报告进一步明确了实施创新驱动发展战略,发挥好科技创新对经济社会发展的引领支撑作用。当前,

西部地区要抓住国家经济社会转型升级的契机,将科技创新摆在地区发展全局的核心位置,通过增强科技创新意识,创新体制机制,充分发挥好财政科技领域职能,提升区域创新能力,走向依靠创新驱动带来更有质量和竞争力的发展。

(一)增强地方政府科技创新意识。西部地区要实现长期的可持续发展,地方政府必须要改变多年来依靠资源推动经济发展的传统思维模式,树立科技创新理念,加大创新在经济发展中的作用。受资源枯竭困境、能源原材料价格不稳定、产业结构单一、产能过剩、生态环境恶化等诸多因素的影响,西部地区资源丰富的传统优势正在消失,因此,依靠资源优势来缩小与中东部地区的发展差距显然是行不通的。必须充分重视科技进步和技术创新在经济社会发展的重要作用,推动科技体制改革和创新体系建设,建立以企业为主体的技术创新体系,营造宽松的政策环境,吸引和鼓励社会资源流向科技创新领域。

(二)加大地方财政科技支持力度,优化支出结构。一是明确政府与市场分工,转变政府职能,充分发挥政府在科技领域的引导、支持、推动作用,继续加大财政科技投入力度。地方财政要增加投入,逐年增大财政科技投入占财政总支出的比重和占地方GDP的比重。二是根据当前西部地区财政科技资源匮乏、投入产出效率整体偏低的现实,优化投入结构,财政资金要更多地流向基础研究、共性技术研究,充分发挥财政科技投入“四两拨千斤”的作用,而在一般性的应用技术研发上更多地发挥市场的作用。三是加强财政科技资金的管理,改变经费分散多头管理的现状,整合资金,统筹安排使用。建立财政科技投入产出绩效评价体系及监督检查机制,优化财政科技支出方式,促进财政科技资源的高效配置。

(三)增加对西部地区的财政科技转移支付。伴随着我国经济的快速增长,地区间经济发展非均衡发展问题日益突出。西部大开发战略的实施虽然在一定程度上缓解了西部落后状态,但是与中东部地区间的非均衡发展问题并没有从根本上得到解决。财政科技支出的地区差距正是我国区域非均衡特征在国家要素支出与资源配置层面的重要体现。受地区经济发展、财政自给能力的制约,缩小财政科技支出地区间的差距仅靠西部各地方政府的努力毕竟有

限。因此,中央政府要明确财政科技转移支付的目标,完善相关法律法规,加大对西部地区财政科技转移支付的力度,重点支持基础研究、战略高技术、社会公益和重大共性关键技术研究领域。加大科技基础设施投入力度,改善科技创新环境。转移支付资金也要向西部地区科技人才的培养和引进倾斜,以此来弥补西部地区科技创新人力、物力、财力不足的缺口。

(四)提高科技成果向生产力的转化能力。西部财政科技投入产出效率总体偏低的一个重要原因是科技研发成果向现实生产力转化不足,这严重影响了区域科技竞争力的持续提升。发达国家的科技成果转化率达到60%—80%,我国只达到了10%—15%,而西部则更低。国家“十二五”规划中已经明确指出“着力提高企业创新能力,促进科技成果向现实生产力转化,推动经济发展更多地依靠科技创新驱动”。因此,西部地区必须推动产学研深度合作,促进协同创新。在政府的引导支持和政策优惠下,充分调动企业、高校和科研机构的创新积极性和主动性,以合理的利益驱动机制发挥各创新主体的优势。构建风险控制机制,尽可能减少科技创新带来的风险和降低风险造成的损失。通过产学研协同创新的大平台,改变当前高校热衷于应用研究,科研机构热衷于试验开发的状况,促使高校和科研机构成为基础研究和共性技术研究领域的主力军,并积极寻求与企业的合作。要健全科技成果转化的市场体系,建立行之有效的成果转化机制,促进基础研究成果向市场转化。□

参考文献:

1. 李文军、吕向阳. 区域财政科技支出差距及治理研究:1992—2011[J]. 新疆社会科学, 2013(4).
2. 顾华祥. 科技创新是西部发展的不竭动力[J]. 桂海论丛, 2003(6).
3. 乌兰. 我国西部地区财政科技投入:规模、结构及效率分析——以内蒙古为例[J]. 中国行政管理, 2014(4).
4. 吴知音、倪乃顺. 我国财政科技支出研究[J]. 财经问题研究, 2012(5).

【本文为内蒙古自治区软科学研究计划项目“内蒙古财政支持科技创新的政策体系研究”(项目编号:20130611)阶段性研究成果】

(作者单位:内蒙古大学公共管理学院)

责任编辑 张小莉