

积极推动财政科技政策革新

□赵建房 杨琳

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置的制度保障。因而，财政科技政策应该充分遵循市场规律，促进科技资源优化配置，激发全社会创新活力，助力国家创新体系建设。根据国家创新战略需求、财税体制和科技体制改革要求，本文对财政科技政策的目标定位、现状问题、革新内容进行阐述，并提出相应对策建议。

一、财政科技政策的目标定位

科技政策作为政府推动科技发展的重要手段，其核心任务是引领国家创新体系、塑造国家科研系统、形成科技创新激励机制，进而解决经济社会发展共性问题，为知识创新和技术转移提供良好环境。财政科技政策旨在通过财政手段合理配置公共科技资源并牵引社会资源，引导形成创新激励机制，激发社会创新活力，促进科学技术全面发展。

当前，面临深化科技体制改革、建设创新型国家的艰巨任务，推进财政科技政策革新是一个很好的切入点，通过善用支出和税收两个主要政策工具来促进科技资源优化配置，将有效推动国家创新驱动发展战略的实施。根据深化财政体制改革和科技体制改革的目标，当前的财政科技政策迫切需要进行自身革新和重新定位，并重点实现三个转变：一是从“重全面”转向“重重点”，避免责任过宽和资源浪费；二是从“重支出”



转向“重税收”，以提高效率，减少歧视；三是从“重规模”转向“重绩效”，避免追求投入规模和忽视实际效果。

二、财政科技政策的现状和问题

我国现行财政科技政策是改革开放以来国家行政管理、财税体制和科技体制共同作用演进的结果，对支撑我国科学技术发展、经济社会进步发挥了重要作用。伴随我国经济社会的快速发展，现行财政科技政策的不适应性也日益凸显，具体表现在五个方面。

(一)重视投入规模，忽视政策功能。多年来，特别是国家科技进步法颁布实施以来，各级政府高度重视财政科技投入，资金规模逐年增加。根据2013年9月国家统计局、科技部和财政部发布的统计公报，包括其他功能支出中

用于科学技术的支出，2007—2012年全国财政科技支出从2135.7亿元增长到5600.1亿元，年均增长21.26%，2012年全国财政科技支出占全国财政支出的比重已达4.45%。但同时，在实际操作中普遍存在政策设计不细、相互衔接不紧、跟踪分析缺乏、绩效评价不足等问题，加上部门竞争资源和分头管理，造成政策功能无法得到有效的保障和发挥。

(二)突出经济职能，支持范围过宽。根据财政部公布的2012年全国公共财政支出决算数据，当年全部科学技术支出4452.63亿元中，基础研究为361.69亿元，仅占总量的8.1%；而应用研究、技术与开发和其他科学技术三项支出合计达3663.72亿元，占总量的82.3%。这一财政科技支出结构以及大量存在的产业发展专项和税收优惠政策表明：财政支持科技发展的领域过宽，

而公共科技支出的规模偏小，政府和市场的边界不清。这与我国改革开放以来强调发挥政府在经济中的推动作用和财政职能中重经济的定位有关。

(三) 偏重决策效率，缺乏科学论证。地方在设立财政科技专项时，通常由主管部门向政府提出意见，政府在征求财政等相关部门意见后，很快以常务会议等方式确定下来，效仿上级做法和遵循主要领导的建议成为政策出台的主要动因。此外，相关税收优惠政策经常由国家发改委等部门在批复区域和行业发展规划中直接确定。这种决策方式的优点是效率高，决策者的观念很容易变成政策实践；缺点是过于依赖部门和决策者个人能力，缺乏公众参与、科学论证和必要程序，容易造成决策失误和资源浪费。由于当前社会经济环境、市场发展程度和公众利益诉求等日趋复杂和多元，现有财政科技政策的决策方式已经越来越不适应现实要求，需要按照全面深化改革和政府职能转变的目标进行革新。

(四) 部门各自为政，政策难成体系。科技涉及多个行业领域，和政府部门多按经济领域设置、政府领导分管相关部门的行政管理方式相对应，财政科技投入事项由发改委、科技、工信、农业、教育、企业、社科、宣传、科协等部门分头管理。这种方式的优点是行业针对性强，部门对行业的情况相对熟悉，管理效率较高；缺点是部门竞争财政资源，科技政策难成体系，财政资源配置附属于部门职能，财政政策功能分割弱化，经费安排存在重复和盲区。

(五) 治理架构薄弱，管理方式滞后。目前，在政府不同部门以及政府与社会组织之间还没有形成合理的治理架构，一个财政专项通常只由一个部门管理，并形成三个主要特点：一是全程管理，从前期讨论决策、中期资金分配到后期监督管理等均由一个部门

负责，优点是环节连贯、效率较高，缺点是没有分工制约，且工作量及管理要求超出部门实际能力，造成“什么都管，什么都管不好”；二是职能错位，主管部门的主要职责本应是政策研究、规划设计、规则制定、统计分析、评价引导等政策管理和信息服务，但实践中却把大部分时间和精力用到经费分配和项目管理上，而这些活动完全可以委托社会第三方或市场来进行；三是资源分割，如配置到高校、科研院所、军工系统和企业的财政资源相互分割，单位缺乏对外提供服务的动力和机制，科技资源重复购置、利用率低的现象普遍存在。

三、财政科技政策革新的主要内容

鉴于财政在国家治理中的支柱作用、政府管理中的综合职能、利益分配上的超脱地位、经费投入上的激励手段等多种优势，财政科技政策应率先实现自身突破，进而推动科技体制改革和创新型国家建设，实现创新驱动发展的战略目标。财政科技政策革新的主要内容包括三个方面。

(一) 突出政策功能，激发创新活力。以投入为载体、以支出和税收为手段，突出财政科技政策的政策功能，主要体现在：一是保障基础，主要保障促进科技发展的政策研究和规则制定，以及事关国家核心竞争力和未来发展潜力、同时市场主体不愿或无力开展的战略谋划、科学研究和技术开发，同时提供社会所需的公共科技信息、公共创新平台等。二是引导市场，主要采用普惠性税收优惠政策和引导基金的方式，吸引社会资源投向需要优先发展的产业领域。三是激发活力，通过提供规划、信息来指导全社会创新活动，通过实施奖励、设立基金等方式激发全社会创新活力。四是运营资源，主要

是对财政投入形成的科研设施设备等国家科技资源实行登记、确权和颁证，委托市场主体开放经营以提高利用效率和扩大服务范围，在此基础上与非国家科技资源相结合，合理建设和科学配置新增科技资源，全面提升科技资源共建共享水平。五是评价绩效，主要对财政支持的科研单位、科技计划、科研项目、税收政策等进行评价，针对不同类别制定不同标准，评价标准由财政部门牵头联合相关机构制定，具体评价工作委托社会组织或市场主体进行，对重大事项要进行事前、事中、事后全面评价。

(二) 界定支持范围，强化市场作用。明确自然人、社会组织、企业等主体对作用对象的参与程度，只有主体参与程度很低且符合公共目标的对象，才属于财政科技政策的支持范围。这里将财政科技政策的作用对象确定为基本保障、市场引导、社会指导三个类别。基本保障事项属于市场介入程度极低、对国家发展又特别必要的事项，确定这类事项要建立界定标准和确认程序，防止用一般概念取代理性判断，支持政策要引入竞争机制和评价机制。市场引导事项属于市场介入程度较高但创新链条和资源聚集又存在瓶颈的事项，确定这类事项也要建立一套量化标准和规范程序，确定政策支持的合理力度和方式，更加注重采用税收等间接手段。社会指导事项适宜哲学社会科学发展和科学技术普及，通过设立基金、奖金并委托非官方机构运作，统筹全社会资源，激发全社会创新活力，促进民间智库发展，提升全民人文精神、科学精神和理性精神。

(三) 凝聚各方智识，健全治理架构。一是建立财政科技政策决策、投入分配、监督评价相分离的治理框架，突出专家治理、政策协调、公众参与和公开竞争。从中央层面来说，针对政策决

策,可在国务院科教领导小组之下成立财政科技政策办公室,负责政策研究和决策建议,在报经全国人大常委会相关专业委员会讨论通过后由领导小组出台政策,该办公室应设立由专家学者等组成的顾问团队以提供咨询;针对投入分配,可参照国家自然科学基金委员会的模式,新成立国家社会科学基金委员会和科学技术普及基金委员会,形成一个委员会、一套人马、一个条例的管理机制,由三个基金委员会管理现有全部由其他各部门分头管理的科技专项;针对使用监督,原则上可全部委托社会中介进行,国家审计机构通过抽样核查进行二次监督;针对绩效评价可由财政部门建立评价标准体系,委托社会组织或市场机构实施,并根据评价结果向财政科技政策办公室提出建议。二是建立包括财政科技政策研究制定、专项设立、项目立项、税收减免、监督管理等各环节的规范程序,保障公开、透明和社会参与。三是建立财政科技政策信息平台,

加强相关机构之间的协调合作,保障政策信息充分及时共享。

四、推动财政科技政策革新的方式建议

推进财政科技政策革新,需要财政部门积极推动,这不仅需要决心和勇气,更需要法律保障、有序推进和市场支持。

(一)推动立法。立法是排除改革障碍、推动改革进程、巩固改革成果、保证长期稳定的最有效手段。建议推动全国人大通过《财政科技政策法》,或由国务院颁布《财政科技政策条例》,将政策目标、治理框架、决策程序、监督评价等系统性改革要求,以法律形式确定下来。这些改革要求应强调政策统一以打破行政分割和部门利益,建立合理架构以实现政府和市场分开,突出科学决策以保障公开透明和政策公平。

(二)中央先行。鉴于我国行政体制、财政体制的特点和顶层设计的重要性,财政科技政策变革宜从中央开始。建议

国务院在科教领导小组之下设立财政科技政策办公室,负责顶层设计、改革决策和统筹协调。该办公室可由财政部牵头负责,同时尽快组建咨询团队设计改革方案,咨询团队成员原则上来自政府部门、研究机构、一线科研人员。在中央改革的基础上,通过示范为地方提供借鉴,通过附带条件的经费支持引导地方改革,鼓励地方创新体制机制和管理方式,逐步形成中央和地方既完整统一、又各具特色的财政科技政策体系。

(三)培育市场。适应改革要求,以法定方式明确社会组织、市场主体在财政科技政策决策执行和监督过程中的参与要求,明确市场主体在提供公共科技信息、参与实施监督管理和经营科技资源等方面的权利,通过政府购买培育社会组织和市场主体提供科技服务的能力。□

(作者单位:陕西省财政厅
陕西省社会科学院)

责任编辑 廖朝明

[图片新闻]



中国新供给经济学 50人论坛研讨两会热点问题

3月22日,由华夏新供给经济学研究院、中国新供给经济学50人论坛主办的2014年宏观经济形势季度分析暨两会热点问题研讨会在北京召开。财政部财政科学研究所所长贾康等7位知名经济学家分别从各自专业研究领域结合两会热点问题发表了高质量、有深度的主题演讲,对当前宏观经济形势、经济风险及资产价格走向、土地与住房体制改革、地方政府债务风险化解以及构建适应新型城镇化需要的举债融资机制等问题进行了研判和深度分析。

(本刊记者 摄影报道)