

我国财政科技投入问题研究

○ 李丽亚

一、财政科技投入的基本情况

1. 财政科技投入的总量及比重。

近年来,财政科技投入由1986年的112.57亿元增加到1997年的408.09亿元,增加幅度为262.52%;其中中央财政投入由1986年的74.10亿元增加到1997年的271.38亿元。同期,地方财政投入由38.47亿元增加到136.71亿元。从比重上看,1986—1997年间,中央财政科技投入占中央财政支出的比重由8.86%上升为10.72%,地方财政科技投入占地方财政支出的比重由2.81%下降为2.04%。由于在国家财政科技投入中,中央财政约占2/3,地方财政占1/3,而在国家财政支出中,中央财政约占1/3,地方财政占2/3,因此,国家财政科技投入占国家财政支出的比重从5.11%下降到4.42%,呈下降趋势。

2. 我国财政科技投入的分配结构

现行政府预算科目中,有关科技经费的支出科目为:科技三项费用、科学事业费和科研基建费。另外在财政安排的有关部门事业费中也有一部分用于科技方面的投入(以下简称为其他部

门事业费)。1986—1997年,科技三项费用、科学事业费、科研基建费、其他部门事业费均呈增长趋势,年平均增长率分别为12.98%、12.57%、14.55%、9.48%。

3. 财政科技投入的基本特点

1985年以来,配合科技体制改革,国家财政调整了科技拨款的方式。科研单位日常运行所需经费在整个财政科技投入中所占的比例逐年减少,专项资金的投入力度逐年增强;科研单位的资金来源渠道逐步拓宽,由单一的财政供给向多元化方向发展。具体说来主要有以下四个特点:

第一,财政科技投入总量随着财力的增加呈逐年上升趋势,财政科技投入在全社会科技投入中仍然占主导地位;

第二,财政科技拨款方式从以机构支持为主体转变为以科技项目支持为主体;

第三,科技项目经费由单一的部门管理转变为部门管理、专家管理和基金制管理等多种方式或几种管理方式相结合;

第四,财政科技经费支持的科技项

目逐步实行合同制管理。政府管理部门与项目承担单位之间通过合同的办法加以约束,使科研工作走向市场。

二、财政科技投入中存在的主要问题

1. 科技投入总量不足,全社会的科技投入体系尚未完全建立

国家财政科技投入总量虽然逐年有较大幅度的增长,但其占国家财政支出总额的比重从1986年的5.11%下降到1997年的4.42%。由于科技投入总量不足,使得国家各级各类重要科研项目的需求与经费可能矛盾突出,已安排的项目存在资金不足的现象。同时,由于目前我国科技投入的主体仍然是政府投入,全社会的科技投入体系尚未完全建立,全社会科技投入的内在动力和外压力不足。从西方发达国家情况看,其科技投入基本上形成了以企业投入为主的多元化投入体系。如美国非政府科技投入占科技总投入的65%,日本占77%,德国占64%。

2. 财政科技投入的结构不尽合理

第一,财政资金供给范围过宽。在计划经济体制下,财政包揽了各种类型科研单位的经费供给。科技体制改革后虽然这种状况有所扭转,但从总体上看,部分应与财政供给脱钩进入市场的科研单位,目前仍与财政保持着程度不同的供给关系,造成不应由财政资金供给的领域和项目占用了大量财政资金,而应由财政资金供给的领域和项目得不到应有的资金保障的现象。

第二,财政支出结构不够合理。主要表现在中央与地方科技投入的重点划分尚不明确,没有形成中央与地方科技投入各有侧重、相互补充的投入结构。同时,对重点科研领域的投入如基础研究、高新技术研究、农业科研及社会公益性科研等领域尚需进一步提高保障程度。

第三,中央科技三项费用中,军口、民口的安排比例不够协调。

3. 财政科技经费多头管理体制导

致资金分散,使用效率不高

多年来,我国财政科技经费管理实行的是多头管理体制,各级科技计划的组织管理机构存在条块分割、自成体系、重复交叉的现象,造成一些科技计划之间相互脱节,难以形成有机的联系和紧密的衔接,使得我国本来就有限的科研经费难以科学合理、协调地配置,经费安排的系统性不强。一方面导致有些项目重复立项、低水平研究;另一方面,有些急需项目又得不到足够的经费支持,影响课题的质量与水平。这既不利于对有限的财政资金进行统筹合理地安排,集中资金重点解决经济和社会发展中的重大科技问题;又不利于加强对资金的管理和监督,容易产生资源配置不合理,重复建设等问题。国家设立的有关科技专款或基金也存在重复交叉的现象。

4. 财政科技投入预算管理不够科学、完善

第一,预算监督约束机制不健全,导致财政科技资金不能及时到位,出现挤占、挪用等现象;

第二,预算分配缺乏科学合理的量化指标,预算基数和人为因素在预算分配中还具有一定的作用;

第三,预算分配中的各项资金关系还有待进行适当调整。如:科学事业费中专项经费和一次性专款过多,对财政科技投入的整体结构产生了一定的影响。如何正确处理正常经费与专项经费的关系,是否办一件事就一定要设一个专款,都是值得研究的问题。此外,现行政府预算支出中有关科技投入的科目设置不尽合理,存在较多交叉现象,难以直观反映科技投入状况。

5. 财务管理薄弱,国家专项计划经费超范围使用

究其原因主要有三种:一是减拨事业费后,原来从事业费中开支的费用改为由项目经费中开支,如人员费和公用费等,而目前正在执行的国家各类科技专项经费(如科技三项费用、863计划经费、国家自然科学基金等)的管理办法

中明确规定不能用于支付人员费用。而这部分费用无正常渠道开支;二是科技计划管理的一些必要开支(如重大项目前期论证、调研等)因没有正常的开支渠道,只好向项目承担单位进行摊派;三是本应由行政经费开支的项目挤占挪用了事业经费,致使一些财政专款没有按规定专款专用。

四、改进科技投入管理的建议

1. 增加财政科技投入总量,建立全社会科技投入体系

鉴于我国的现状,在“九五”期间乃至更长一段时期内,国家财政仍是科技投入的主体。各级政府要采取有效措施,研究、制定稳定增加财政科技投入的法规和政策,以确保每年财政(尤其是地方财政)科技投入的增长幅度高于财政收入的增长幅度;充分发挥财政的主渠道作用和导向作用,促进我国科技事业的发展。另一方面,要用经济杠杆和政策手段,引导、鼓励各类企业增加科技投入,促进企业成为科技投入的主体。要拓宽金融贷款渠道,大幅度增加科技贷款规模,扩大商业科技贷款的规模,政策性银行设立支持重大科技成果转化专项贷款,支持发展高技术产业。同时制定有效的科技贷款贴息政策和措施,增加科研单位的还款能力。要发展科技风险投资事业,建立科技风险投资机制。要积极吸引国外资金对我国科学技术事业的支持。

2. 优化科技投资结构

第一,要以社会公共需要为标准界定财政供给范围,财政资金不再投入一般生产性和竞争性领域。对科学事业单位,按照国家对事业单位改革的总体部署,有选择地重点支持部分研究机构,提高其研究的质量和水平。对主要从事理论研究、基础研究和社会公益研究的单位,以及国家赋予专业服务和职能的单位,继续纳入财政供给范围,合理确定财政供给标准。而主要从事技术开发的科研单位则要通过不同形式走向市场,与财政供给脱钩。

第二,要适当提高基础研究经费的比例。由于基础研究探索性强,是新技术和发明的先导,在短期内难以取得直接效益,因此,基础研究经费仍将主要依靠国家财政投入。目前我国基础研究经费约占研究与发展经费的7%,应逐步提高到10%。

第三,要明确划分中央与地方财政支持的重点。中央和地方政府要根据科技发展的方向和任务,确定各自财政科技资金支持的重点,从而形成中央和地方财政各有侧重、互为补充的科技支出结构。

第四,中央科技三项费用中的军口、民口要保持适当比例,适当增加中央民口科技三项费用的投资力度。

3. 建立合理、高效的财政科技经费管理体系

第一,改进现行多头管理体制,尽快建立一个统一、协调的财政科技经费管理体系,统一归口管理国家科技资金。规范国家财政科技资金的分配和管理,提高分配上的科学性、合理性和协调性,避免出现管理上的分割和使用上的重复现象。国家和地方科技计划管理部门要削减一部分微观管理事务,下放中小项目的审批权力,将重点放在宏观调控、制定政策和重大项目的审批、管理上来。

第二,建立健全适应各类计划特点的规范化、量化的专家评议、评审体系,保持评审工作公正、透明、规范。

第三,完善基金制、合同制。要打破部门界限,在评审和管理中形成公平竞争、科学民主、勇于创新的机制,逐步建立规范的政府委托或咨询制度,使政府部门管理和专家管理有机地结合。实行项目招标,优化配置科研资源。积极推行科技计划项目课题制管理办法,逐步建立课题核算制。

4. 规范财政科技经费的预算管理

第一,要强化预算管理的监督约束机制,避免和减少临时性专项拨款。现有的财政科技投入渠道和国家重点科技计划的运行基本上是有用的,关键是

关于积极财政政策特征分析

○ 关振宇

要做好各科技计划的协调衔接和调整各类经费的投入比例。今后新增财政科技投入应按照我国中长期科技发展规划的整体部署下达,除根据经济和科技发展要求适当做一些调整外,应尽量避免或减少临时性的专项拨款。

第二,要提高预算分配的科学性、合理性。对现有国家重点科技计划、各类专款、基金进行分析,适当归并重复交叉的计划项目。要在保证科技经费重点集中使用的情况下,对不同时期、不同类型的科技计划应有所侧重。对经费的管理实行滚动计划、目标管理和动态调节的方法,打破部门分割状态,加强协调。

5. 建立、健全各类财政科技经费的管理办法

第一,要深入贯彻落实国家颁布的《事业单位财务规则》和《科学事业单位财务制度》等规定,对原有的财政科技经费管理办法进行修订和完善。今后,要按照以下基本原则制定新的管理办法和修订现有的管理办法:符合科技发展自身的规律和特点,有利于推进科技事业的发展;符合政府职能转变的需要,减少行政干预;充分发挥市场机制在增加投入、改进管理、提高资金使用效益方面的重要作用。

第二,科学事业单位要全面建立起内部财务管理的具体办法,使新制度在单位内部得到更好地贯彻落实。逐步形成以《事业单位财务规则》为统帅,科学事业单位财务制度等为辅助,科学事业单位内部管理办法为补充的规范的财务制度体系。同时,要研究探索实行项目经费的全成本核算制,以及将有关人员经费纳入项目经费管理范畴等问题。

6. 完善财政科技投入的统计口径,修改政府预算支出科目

目前我国科技投入的统计口径与国际上有一定的区别,建议对其做进一步的研究并加以完善,使科技统计工作尽快与国际接轨。如:在政府科技投入的预算科目中设立 R&D 的分类科目,

以便于直接对政府 R&D 投入情况进行统计。并将目前由于财政预算管理体制方面原因,造成的未统计在财政科技投入中的财政在科技方面的支出,按支出性质分类纳入其中,从而准确地反映财政科技投入状况。

为使预算科目设置得更加合理,建议将现行政府预算中涉及科技投入的

当前所实行的积极财政政策是在坚持“让市场对资源配置起基础性作用”的原则下及时确立的理性选择。与以往非市场经济环境下依靠全方位的投资扩张带动经济增长的财政政策相比,有着本质的不同。充分表明了政府按照市场经济发展规律的要求,自觉、主动、灵活运用财政、金融杠杆调控宏观经济的技巧日趋完善。其特征的具体表现可概括为以下几个方面。

一、实施积极财政政策的目标、手段、范围和资金投向都是特定和明确的

就目标而言,当前所实施的积极财政政策是在经济增长乏力、消费需求低迷时期所采取的一项“反周期性调节”的短期宏观调控措施,以刺激和扩大投资需求、实现和启动经济增长、优化经济结构。在其运行过程中,努力去实现经济增长动力由短期的投资驱动向长期有效需求增长拉动的转换,进而从体制和政策上建立起促进企业、民间投资以及居民最终消费的运行机制,改变单纯依靠政府扩大支出来拉动经济增长的局面。

就时间范围而言,明确了这次中央所实施的积极财政政策是特殊历史时期所采取的一项短期行为措施。从中长期来看,仍要强调和坚持适度从紧的财政政策,并把增收节支做为必须坚持的战略方针贯彻于市场经济改革的始终。

同时,明确实施积极的财政政策、通过增加支出来调控整个国民经济的任务主要是中央政府的职责,地方各级财政仍必须坚持适度从紧、收支平衡的财政政策,地方财政的任务就是保证中央转

科目调整为:科技项目费、科学事业费和科研基建支出。科技项目费主要用于统筹安排国家和地方各级各类重点科技计划项目。科学事业费主要用于维持国家财政供给范围内科研机构的日常运行费。设立科研基建支出专户,用于支持科研机构的基本建设。

(作者单位:机械科学研究院)