

# 财政在国家创新体系中的定位与作用

中央财经大学 | 姚东旻 中国科学技术协会 | 王悦

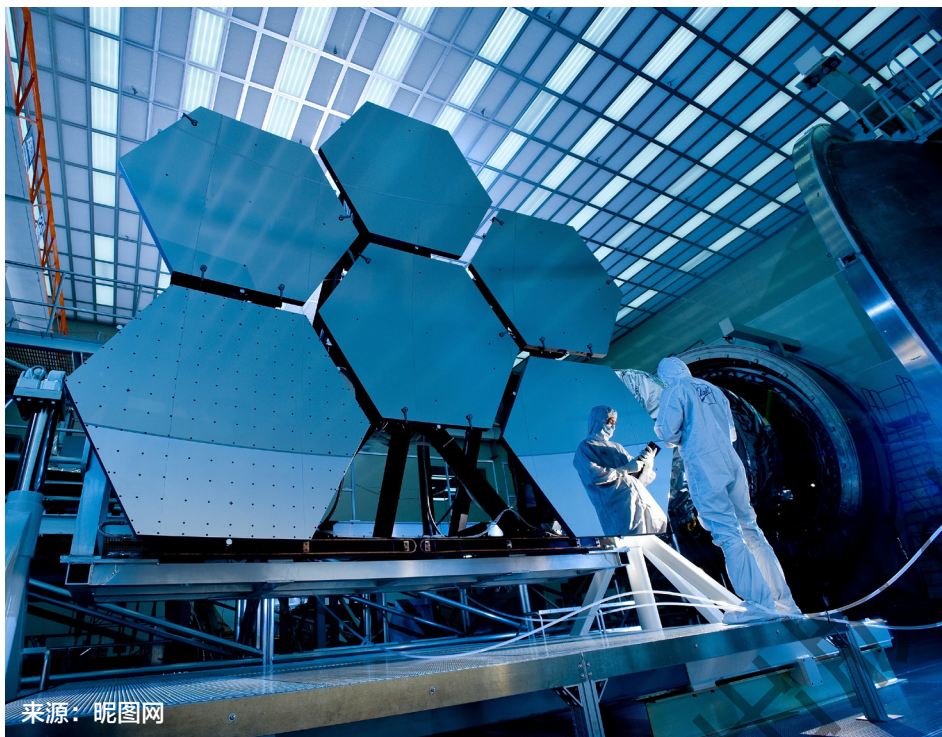
## 国家创新体系的建设目标、现状和问题

在加快建设创新型国家，强化国家战略科技力量的过程中，政府的科技治理责任经历了不断地重新划分和调整。党的十六大首次将“推进国家创新体系建设”写入报告。党的十七大提出“加快建设国家创新体系”。党的十八大报告在实施创新驱动发展战略的总方针下，提出加快建设国家创新体系，着力构建“以企业为主体、市场为导向、产学研相结合”的技术创新体系。党的十九大报告强调创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。党的十九届四中全会进一步指出，在推进国家治理体系与治理能力现代化的新时期，要完善科技创新体制机制，“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”。

尽管党和国家高度重视并大力推动国家创新体系的建设，但正如习近平总书记2018年在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话指出的，“科技体制改革还存在一些有待解决的突出问题，主要是国家创新体系整体效能还不强，科技创新资源分散、重复、低效的问题还没有从根本上得到解决”。我们认为财政应在国家创新体系建设中发挥更为积极的重要作用。现阶段财政支持国家创新体系需要解决两大问题，一是中央与地方财政科技投入的不对称性、地方财政之间投入的不均衡性问题；二是涉及财政科技投入的不同部门之间存在高度同质性。在纵向维度上，一方面，我国中央政府的财政科技投入强度远不及美国联邦政府，“新型举国体制”在支持关键重点领域创新方面仍有很大空间。相关数据表明，2018年我国中央财政科技投入占全国

R&D经费比重为37.47%，而同期美国联邦政府的科技投入占比则压倒性地达到96.4%。另一方面，中央财政通过科技类转移支付、财政拨款等再分配方式，进一步加剧了地方间财政科技投入的不均衡。由于目前地方科技创新的成果转化率与市场关联度较低，一定程度上抑制了地方加大财政科技投入的积极性，在地方发展所需要的科技人才培养、地方科研机构培育以及地方科技合理布局等方面能动性不足，有限的科技资源无法充分配置到地方重大需求层面，无法满足地方经济发展的需要。

在横向维度上，不同部门之间财政科技投入存在高度同质化，部门之间职责同构、没有形成科研投入合力。以中央财政为例，大量的财政科技投入资金分布在各个科研机构与政府部门，主要包括科技部、教育部、工信部、国家自然科学基金委、国家社会科学基金委、中国科学技术协会、中国科学院等。众多科研机构与政府部门在使用财政科技资金的过程中，无论是科研项目的申请、评审、立项等申报程序，还是科研资助的组织形式、功能定位，以及科研成果的验收评价等各个方面都存在高度的同质性。此外，各个部门对于基础研究与应用研究的投入结构趋同，中央和地方各个部门财政科技投入都更加重视应用研究，对基础研究的投入普遍较少。由此造成部分科研领域存在过度投入、重复投入，不同部门在科技政策的制定和执行方面的协调不足等问题，致使科研经费管理和科研资金使用的效率低下，无法优化配置财政科技资源。面对国家创新体系存在的两大问题，财政作为“国家治理的基础和重要支柱”，应在国家创新体系中发挥更为积极的作用，为落实党的十九届四中全会精神，“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关



新型举国体制”，深化科技体制改革、完善科技创新体制机制提供制度保障。

### 完善国家创新体系需要处理好“新型举国体制”与“市场为导向”的辩证关系

根据党和国家对完善国家创新体系的决策部署以及党和国家领导人的重要讲话精神，提升我国国家创新体系整体效能是当前的重要任务，而处理好这个任务的关键则在于深刻把握推进国家创新体系建设的关键要素——“新型举国体制”和“市场为导向”。要辩证地处理好二者之间的关系：明确两者不是对立的事物，而是相辅相成，缺一不可的关键要素。只有二者并举，才能真正地推进国家创新体系的建设。

新型举国体制需要政府作为创新主体发挥引导作用。新型举国体制不是传统的计划主导体制，也不是否定市场、甩开市场的体制。所谓新型举国体制，就是在新时代背景下，在市场化程度不断深化，市场配置资源主体地位不断加强的环境下，以国家战略和利益为核心目标的科研创新体制。因此，在中国特色社会主义市场经济环境下，政府应当更积极地参与到市场运行中，特别是应该作

为市场的重要参与主体，而不是市场以外的主体。为此，政府应当发挥引领作用，通过财政资金的集中使用，从而使其他市场主体形成明确的创新预期和激励，引导市场均衡朝着更加有利于实现我国核心技术突破，完成产业升级的方向发展。

同时，市场导向要求进一步的市场化必须建立在满足国家创新需求的基础上。正如新型举国体制离不开市场化的基础，市场导向绝不意味着不需要政府的参与。事实上，科学适度、集中有效的政府参与恰恰是中国特色社会主义市场经济体制的优势所在。为了保障我国

在重大科技领域实现核心技术创新，并保持持续领先的地位，就必须要有政府在创新需求规划、战略设计、政策倾斜等方面发挥先导性作用，从而更加广泛、深入地实现科技活动和科技成果的市场化，使得市场在引导各主体参与创新时本身就有个更准确的大方向。换言之，市场引导的是各个参与主体，而新型举国体制则是对市场环境起到先导作用。只有这样，才能在保障创新活动参与者有长期、持续的动机参与科技创新竞争的同时，也使得创新成果真正产业化，产生大规模回报，只有产业化的科技创新，才能够实现真正的国家创新能力。

简而言之，“新型举国体制”与“市场为导向”之间存在着辩证关系，二者不是二元对立的，而是在各有侧重的基础上相互交织，只有正确处理好二者的关系，才能完善国家创新体系。因此，从理论上明确这种辩证关系后，就需要从实践中寻找实现平衡“新型举国体制”与“市场为导向”的途径。

### 市场平台观下财政在国家创新体系中的协调、杠杆与保障作用

为提升国家创新体系整体效能，协调好“新型举国体



制”和“市场导向”在国家创新体系中的关系，就需要重新审视“十四五”规划时期财政在国家创新体系中的定位和作用，充分发挥财政在国家创新体系中的协调、杠杆与保障作用。

新市场财政学提出的核心概念——“市场平台观”将整个市场视为一个“平台”，无论是以政府为代表的公共部门还是企业等私人部门，都是平台上的参与者。平台交易是否成功、资源配置效率的高低以及价值实现的大小，都取决于公共部门和私人部门基于各自利益诉求进行的博弈均衡与市场环境。在国家创新体系的完善过程中，政府必然会作为一个重要参与者和引导者，然而政府对科技创新活动的干预不当，也会扭曲科研创新的动机，对私人部门开展科研创新活动产生“挤出效应”与“替代效应”。因此，“市场平台观”强调，政府既不能代替市场机制配置社会资源，也不应直接代替企业或科研机构从事科研创新活动，而应当发挥调节和激励科技创新主体积极性、撬动社会资本投入、兜底整体社会科技创新风险的作用。

在新的发展阶段，国家创新体系的运作重心是研究如何在遵循市场规律的前提下，调动各个创新主体的积极性，更好地发挥政策调节作用，形成推进科技创新的强大合力。企业始终是科技创新的主体，支持科研创新发展的财政体制和政策环境是关联各个创新主体的桥梁，而政府则在基础研究、法律保护等方面发挥重要的引导与支持作用，将各个创新主体凝聚形成国家创新体系。财政作为政府履行科技创新领域职能的主要方式，应当从以下三个方面发挥作用：一是协调多方创新参与主体的动机与利益关系，在市场平台上，以自愿交易为根本原则，通过竞争激发创新活力，实现良性互动。二是通过财政资金的配置发挥杠杆作用，撬动、引导社会资本投入科研创新活动。三是利用财政资源的集中性与广泛性，为整个社会的科技创新活动提供“兜底”作用，承担单个科研创新活动带来的“不确定性”风险，对科研创造主体起到基本保障作用，从而进一步激发“万众创新”的局面。

“十四五”规划时期财政对国家创新体系的作用路径应从以下两个维度重新定位。一是在长期稳定、不随经济形势变化的国家创新制度构建层面，以满足科技领域的社会共同需要为根本目标，细化中央与地方在科技领域

的财政事权和支出责任，由单一的财政科研资助向政府购买科研产品和服务转化，通过政府购买创新服务，极大地激励社会资本投资。二是在短期调节科技资源配置和经济发展层面，构建财政在国家创新体系中多层次、全方位、网络形态的支持模式，综合运用财政补贴、税收优惠、风险投资基金等政策工具，促进财政支持科技的方式多样化发展。

在科技领域划分中央与地方权责的基础上，针对不同类型的创新活动采取不同的科研资助方式。一方面，对于具有基础性、长远性和战略性的重大科技任务，由于其科研公共性层次高，需要大量前期投入，且科研成果转化率低，应由中央财政加大基础性研究投入，满足全局性科技创新的社会共同需要。另一方面，对于科技研发、科技创新基地建设、科技成果转移转化、区域创新体系建设等技术开发和应用研究，由于其科技成果的受益范围有限，地方更容易掌握区域创新的信息优势和激励条件，应由地方财政加强自主设立科技计划，并从科研活动的“前端支持”逐步过渡到“后端购买”，即确定区域创新活动的主要方向后，通过竞争性购买科研创新产品与服务，借助市场机制激励创新成果转化，有效发挥财政资金对于企业主体创新活动的引导作用。只有地方真正享受到科技创新带来的经济发展机遇，并与企业创新主体形成“共赢”局面，才能真正有动力增加地方财政的科技投入，引领地方科技创新活力，在满足区域性科技创新的社会共同需要的同时，发挥群团特色，以社会化专业化服务减轻行政化模式压力。

在深化科技相关部门与科研机构改革方面，健全科技领域预算绩效管理与评价机制。在科技相关部门与科研机构的项目评审程序、科研资助方式、资金资助比例与模式等方面设计差异化方案，避免多部门之间财政资金使用重复、同质竞争等问题。政府应当与市场平台上激励不同的创新主体共同协作，发挥财政资金对不同类别和不同主体的科技创新活动的基本保障作用，降低科研创新活动的公共风险，鼓励不同类别、不同主体、不同层次的创新发展。只有不断优化科研创新的管理与服务水平，才能真正为高效配置科技资源、激发科研人员创造活力、提高科研成果转化效率提供基础保障。□

责任编辑 张蕊