

科技财政中期规划的重点、难点与对策

朱云欢¹, 张明喜²

(1. 上海外国语大学国际金融贸易学院, 上海 200083;

2. 中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 实施科技财政中期规划, 是提升国家创新治理能力的重要举措, 也是实现创新驱动发展战略目标的制度保障。对财政中期规划的研究和实践总结后发现, 鲜有针对科技财政中期规划的。在实施科技财政中期规划的背景基础上, 重点分析科技财政中期规划的目标与重点, 指出实践中的难点与困惑, 提出实施科技财政中期规划的初步建议, 以期为推动供给侧结构性改革提供借鉴。

关键词: 科技财政; 中期规划; 财政预算

中图分类号: F812.3; G311 **文献标识码:** A

DOI:10.13580/j.cnki.fstc.2017.01.014

Keypoints , Difficulties and Countermeasures of Medium-term Science and Technology Fiscal Planning

Zhu Yunhuan¹, Zhang Mingxi²

(1. School of Economics and Finance, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China;

2. Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038, China)

Abstract: Implementation of the medium-term fiscal planning on science and technology finance is an important measure to improve the ability of national innovation and achieve innovation driven development strategic objectives of the system. After the research and practice of medium-term fiscal planning, this paper finds that there are few literatures about the medium-term fiscal planning on science and technology finance. On the background of technology medium-term fiscal planning implementation, it analyzes the technology medium-term fiscal planning goals, priorities, difficulties and confusion in practice. Finally, it puts forward preliminary proposals for implementing technology of medium-term fiscal planning, in order to provide reference of promoting the supply side structural reform.

Key words: Science and technology finance; Medium-term fiscal planning; Budget

中期财政规划是将预算安排与财政政策、财政规划紧密结合, 切合经济周期规律而采取的一种财政预算管理新模式。2015年1月, 国务院印发《关于实施中期财政规划管理的意见》(国发

(2015) 3号), 对编制中期财政规划做出总体部署; 同时明确要求各部门按照部门职责分工, 研究未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项, 并测算收支数额, 同时编制部门三年滚动财政规

基金项目: 2015年度上海市教育科学研究重点项目“上海高校财政资金支持的科研项目管理政策改进研究”(A1510), 上海外国语大学青年项目“提高财政政策有效性的机制体制研究”(KX181098)。

收稿日期: 2016-04-11

作者简介: 朱云欢(1980-), 女, 上海人, 上海外国语大学副教授, 经济学博士; 研究方向: 财税理论与政策。

划^[1]。实施中期科技财政规划,既是落实中央战略部署,又是提升创新治理能力的重要举措,更是实现创新驱动发展战略目标的制度保障。如何积极稳妥地推进这项改革,需要深入研究理论和实践层面的诸多问题。

1 相关研究文献综述

赵健、刘睿、张玉柱开创性地研究了财政规划问题,尤其是结合工作实际,对编制财政改革与发展三年规划提出些思考^[2]。从2014年开始,对中期财政规划的研究逐渐成为热点,具有代表性的研究主要包括王志刚、杨志勇等研究提出应该按照中央新一轮改革部署,财政部门要实行中期财政规划管理,通过改进年度预算控制方式,从而不断完善建立跨年度预算平衡机制和定位清晰、分工明确的政府预算体系;同时,研究指出建立中期财政规划管理制度已经成为财政部门建立现代财政制度的应有之义,中期财政规划是为弥补年度预算不足而编制,将成为未来政府预算改革的重要内容之一^[3-4]。

在研究方法突破上,马蔡琛、郭小瑞摒弃传统的问题导向和政策导向研究,主要应用行为经济学中的前景理论,从中期财政规划的决策过程出发,考察了制度因素对决策者行为的约束以及预算绩效的影响,在分析中通过强化中期预算限额,能够实现财政总额控制,从而对支出部门间的预算竞争进行约束^[5]。

在科技财政规划方面,目前仅有黄桂英、崔俊霞对山西省历年来R&D经费和财政科技拨款数据之间的关系进行了分析研究,同时对山西省2012—2015年各年度GDP、R&D、R&D/GDP、财政科技拨款可能达到的目标值进行了预测,是该领域研究的一个尝试,但是缺乏对科技财政中期规划的整体把握^[6]。

在国际实践方面,英国政府早在20世纪50年代就对国防和基建支出进行五年开展计划,这实际上就是现代中期预算框架的雏形。

美国于1974年出台《预算和扣押项控制法》,其中该法明确要求总统、国会预算委员会、国会预算局在预算过程中做出多个预算年度的收支预测,此后美国逐渐构建起中期预算框架。

中期预算框架在全球范围的推广得益于世界银行,世界银行于20世纪90年代将中期预算框架体系应用拓展到许多国家,并作为公共支出管理

的主要方式,包括丹麦、新西兰、挪威乃至后来一些非洲国家也效仿实施,并取得积极成效^[7]。

在中国实践研究方面,广西财政学院课题组结合广西实际,就实行中期财政规划的利弊因素、基础条件、主要内容和任务及保障措施等方面进行了探讨,并据此提出部分推进实行中期财政规划的具体思路和措施^[8]。

宁旭初的研究也指出,实施中期财政规划管理是发达国家普遍采用的财政管理方式,是国家财税体制改革的一项重要内容,财政部预算司在全国确定了“一省一市一县”(省级试点地区为河北省,市级试点地区为河南省焦作市,县级试点地区为安徽省芜湖市芜湖县)作为试行滚动预算管理改革地区,研究主要对河南省实施财政中期规划实施的现状、实施的问题进行了深入研究^[9]。

上述研究,尤其是对财政中期规划实践的总结归纳对科技财政中期规划研究指引了方向。但是鲜有针对科技财政中期规划的研究。因此,本文尝试在这方面进行突破,从科技财政中期规划的实践价值、目标与重点出发,剖析科技财政中期规划的难点,并提出政策建议,以期对推动供给侧结构性改革提供借鉴。

2 实施科技财政中期规划的实践价值

在全球范围内公共预算管理理念变革影响下,财政可持续性受到了更广泛的关注,中期财政规划将预算视野置于中期框架内并将预算与政策、规划紧密连接。

2.1 实行中期财政规划管理的必要性

中期财政规划是在科学预判未来财政收支情况的基础上,更加科学合理确定财政收支政策和重大项目资金安排,实行跨年度平衡的预算收支框架。中期财政规划是改进预算控制方式的一项重要举措,目的是优先弥补年度预算在中长期项目预算安排方面的不足,提高财政资金使用效率,集中财力办大事,实现财政可持续发展。特别是在当前经济下行压力加大、收入增速放缓、财政收支矛盾愈显突出的情况,实行中期财政规划管理,强化财政规划对年度预算的约束,有助于缓解财政支出压力,增强政策的前瞻性、针对性和有效性,提高预算执行效率和资金使用效益。

2.2 科技财政中期规划不单单遵循中期财政规划的要求

科技有着自身的特点,特别是在科技计划项

目层面,具有很强的时效性。某个科技计划项目的入库,需要进行科学评审预判。更为重要的是,科技体制改革处于攻坚阶段,中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革处于过渡期,科技财政中期规划在一定程度上受到改革进程的制约。

2.3 认识科技财政中期规划与年度科技预算的联系

与年度科技预算相比,科技中期财政规划给出了更长时间跨度内的预算估计,大大增强了预见性。中期财政规划还能帮助更容易预见和评估当前政策的未来效益,特别是未来3~5年对财政科技支出造成的影响。科技中期财政规划包含一套成熟有效的方法,用以确保在基于中期视角确定科技发展战略和重大科技政策优先序,筹划财政科技支出总量和结构。同时,年度科技预算是科技中期财政规划的起点和基础,中期财政规划也使年度科技预算更加稳健。

2.4 推动科技治理的长期化

2016年党中央颁布的《国家创新驱动发展战略纲要》明确提出,我国科技事业发展的目标是,到2020年使我国进入创新型国家行列,到2030年使我国进入创新型国家前列,到新中国成立100年时使我国成为世界科技强国。但是,政府的科技治理行为为年度化、短期化,缺少中长期意识。目前许多决策方式基本上还是以年度为基准。如果政府科技决策方式不调整,科技财政中期规划就会形同虚设,难以体现政府决策的前瞻性和可预期性。

3 科技财政中期规划的目标与重点

从实践层面而言,科技财政中期规划是中期科技预算的过渡形态,即最终构建中期绩效框架。科技财政中期规划是在对总体财政科技支出进行科学研判的基础上,重点研究科技政策和科技支出,同时根据科技和经济社会发展情况适时研究调整,使创新驱动发展战略能够得到有效保障。

3.1 科技财政中期规划基本构成

从本质上而言,科技中期财政规划主要是通过采取明确科技发展战略、开展宏观预测、强化科技预算和进行绩效评估等举措,建立健全以预算绩效约束为核心的资源配置方式与机制。通过明确财政科技支出目标、增强中期预测、完善科技决策程序等手段,尤其是规范中期财政科技支出预测机制,将中期科技政策和中期科技预算编

制纳入统一的框架。科技财政中期规划主要包括:根据科技发展规划及年度计划,在综合考虑的基础上,预测与分析现行政策下的财政科技支出情况;深刻剖析财政科技支出存在的问题,进行风险评估;提出改善措施;重新对财政科技支出进行测算,形成未来三年支出情况等。

3.2 进一步明确科技财政中期规划的定位

不能把中期规划混同于年度预算,把年度预算时间拉长、数据简单外推不是中期规划。中期规划和年度预算的功能存在差异,年度预算战术性更强,中期规划战略性更强。科技财政中期规划不是来自于财政,而是来自于中央确定的科技发展战略。科技发展战略是要体现到科技财政中期规划中,再具体落实到年度科技预算中。

3.3 注重发挥科技财政中期规划的导向性作用

从理论上而言,科技财政中期规划应当与年度科技预算紧密结合,指导和约束年度预算。年度科技预算应当在中期框架中进行编制,而不是将其割裂,从而解决部门规划与年度预算“两张皮”的问题。科技财政中期规划不需要很精确,目的是让年度科技预算不偏离中长期的战略目标,实现战略和战术的结合。

3.4 注重科技决策和治理模式的变革性

财政改革的深化,实际是以财政改革倒逼政府治理模式,科技财政中期规划更是如此。通过实行中期科技财政规划管理,强化财政规划对年度预算的约束性,有利于解决科技长期发展问题,提高科技财政的前瞻性和有效性。科技发展往往需要从长远角度来进行战略部署,而政府决策存在周期性,财政预算具有年度性,导致科技发展由长期缩短为短期。通过实施科技财政中期规划约束政府的短期决策行为,促进科技决策部署更着眼长远,提高财政科技支出效率。科技财政中期规划,也将会吸引更多公众尤其是科技人员和科学家参与,将是对科技决策和治理模式的深层次变革。

3.5 注重科技发展职责、活动和项目的周期性

从周期性看,科技发展职责往往是长期的,一旦职责界定清楚,在较长的时间内指引科技事权履行的方向;而科技活动相对而言是中期的,它既是职责的具体描述,又是职责的表现形式;科技计划项目的周期就更短,通过项目将科技职责和活动得到实现。在科技财政中期规划的编制

过程中,注意三者的周期性影响至关重要。职责是瞄准科技发展战略,活动是科技发展战术,科技计划项目是科技发展战术的微观表达。

3.6 注重宏观与微观的协调性

在科技财政中期规划编制中需要统筹宏观和微观。在宏观层面上,主要针对科技经费分配部门,解决财政科技支出的重点和方向,同时考虑不同科研活动的属性。在微观层面上,可对具体执行科研项目的科研机构进行周期性评估,不断探索按绩效拨款,构建物质保障,提升财政资金使用效率。充分考虑科研活动特别是创新发展的规律,对科研项目、研发活动等建立自评、抽查和全面考核相结合的动态评价机制。

3.7 注重技术创新与商业模式创新等的统一性

科技财政中期规划的核心是推动科技和经济社会发展深度融合,把科技发展战略落到实处。创新是个非常宽广的概念,既包括技术创新、产品创新等,又包括商业模式创新、品牌创新、产业组织及制度创新等,尤其是推动以科技创新为引领的全面创新。在实践中,往往更多的是重视技术层面的创新,而对商业模式创新等关注不够。技术创新与商业模式创新代表着科技财政不同的重点与方式,技术创新尤其是技术源头乃至基础研究等,可能需要长期部署,主要采取直接资助方式;商业模式创新等大多数属于企业和市场行为,政府的发力点在于营造激励创新的公平竞争环境,包括知识产权保护、打破行业垄断和市场分割、新技术新产品新商业模式的准入管理等,更多采取母子基金、风险补偿等间接方式。科技财政中期规划围绕技术创新源头,全面协同推进产品创新、品牌创新、产业组织和商业模式创新,打通从技术强到产业强、经济强、国家强的创新通道。

4 主要难点与困惑

通过调研,河北省省本级预算、河南省焦作市市级预算等迈出三年滚动预算的第一步,也取得阶段性成果,但目前尚处于探索阶段,还存在许多需要改进的方面。

4.1 如何统筹科技财政中期规划

科技财政中期规划不同于科技年度预算,更不是科技部的部门预算。因此,如何统筹科技财政规划至关重要,不然将重蹈科技年度预算被肢解在中科院、发改委、工信部、教育部、国防科

工局等多部门的覆辙。

4.2 如何体现科技发展战略

科技发展战略如何体现到财政里中,体现到科技中期预算规划中,这是首要的困惑。例如,如何将创新驱动发展战略具体化。在财政方面,要构建将创新驱动发展战略转化为中期预算的框架,而不是被动地支出^[10]。

4.3 如何贯彻预算法的思想和国家治理理念

预算法的思想就是通过预算约束政府的收支行为,中期预算框架就是对其他部门规划的一个约束。要改变“钱跟着事走”的现状,财政哪些方面该花钱?哪些方面不该花钱?中期预算框架要体现国家治理理念。出纳式的科技财政中期预算框架没有任何意义。从治理的角度去考虑,预算本身就是对政府活动及部门规划的一种约束^[11]。首先要把科技财政自身的定位弄清楚,科技财政履行的是公共职能,如果不是公共职能,那么政府就越位了。科技财政规划涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方等关系。

4.4 如何提升财政科技投入宏观绩效

在科技财政中期规划方面,未来科技财政支出增长多少?总量如何确定?科技预算采取何种方式?预算科目中项目支出的主要途径?采取何种支出方式才能有效果?财政科技投入与创新绩效的关系如何?如果不是正相关关系,那就不一定要增加财政科技支出。从部门的角度而言,没有支出就没有办法履行职能理念的危害性很大这些都是科技财政中期规划需要考虑和解决的。中期预算框架要注重存量调整,在增量上适当做文章。预算怎么编是由理念来决定的,理念决定政策、决定支出安排、决定支出方式。

4.5 如何统筹财政科技支出与全社会科技支出

财政科技支出的安排和社会资本怎么形成一种对接?政府与社会资本怎么去合作?在科技方面,要更加注重将政府的手与市场的手、社会的手结合起来,形成合力和协调效应,达到一加一大于二的效果。不能撇开社会和市场,政府自己单干。政府与市场、与社会的关系要转化到具体政策和支出安排里面,反映在预算改革中,反映在科技财政中期规划中去。

4.6 如何妥善解决编制过程中的具体问题

一是科技发展规划可能过于宏观,预期目标和施政措施难以细化,加之与三年滚动预算时间

跨度不一致,使其对滚动估算编制的指导性和引领作用难以发挥^[12]。二是由于科技决策机制改革和科技体制改革可能滞后于财政体制改革,造成部分既定事项变动频繁,使得三年滚动预算与部门预算衔接不够紧密,尤其是后两年项目尚难以真正与部门预算相结合。三是创新治理的各个主体功能需要重新定位,尤其是强化对创新环境营造、基础研究和科技创新基金设施等方面的事权^[13]。

5 相关政策建议

在新形势下,探索符合中国实际的科技预算管理新模式,对于促进大国经济社会发展、实现科技强国目标具有深远意义。

5.1 强化科技宏观统筹

建议以科技财政中期规划为契机,按照强化顶层设计、打破条块分割、统筹科技资源的原则,以统筹科技事权和财权为核心,建立全口径科技财政中期规划,确保科技部担负资源配置统筹协调职能得以实现。

5.2 重构科技发展战略—科技政策—科技预算的框架体系

科技财政中期规划不是预算编制的具体方法,而是落实科技发展战略的理念,需要重新构思框架,充分发挥中期财政规划的作用。十八届三中全会在预算改革里面强调要把重心放到支出上来,科技财政中期规划的重心也是政策和支出。依据科技发展战略来制定科技政策,依据科技政策来制定支出安排,根据支出安排制定科技财政中期预算框架。

5.3 会同财政部门建立中长期重大事项科学论证机制

按照财政预算改革的总体思路,传统的“先定盘子再分钱”“基数加增长”的经费投入模式将发生根本变化,财政预算配置将向“先定事后定钱”的理念转变,且更加强调预算安排的可持续性。从科技自身来看,应当适应财政改革要求,在坚持科技投入法定增长机制的同时,加强科技规划、科技计划、重大政策、重大基地、重大项目与财政预算的衔接,在规划编制、计划设定、政策制定、基地建设和项目论证阶段,就对经费需求进行测算,并与财政中期规划对接,形成科技发展需求与财政投入保障有机衔接的机制。特别是加强主动布局,结合国家经济社会发展需求

和国际科技前沿,凝练科技发展重点领域和主攻方向,细化资金需求。

5.4 实现财政科技投入的精准化

中国正处于跨越“中等收入陷阱”的爬坡期,科技有效供给能力与经济社会发展提质增效的要求还不适应。科技财政中期规划要体现国家的战略布局,在各领域的投入要有进有退,体现“有所为有所不为”,实现差异化和精准施策。加强从整体上提高财政科技投入绩效,深入分析中央和地方财政科技投入之间的互动,以及财政科技投入与经济社会发展之间的内在联系。同时,结合科技财政中期财政规划,推行中期绩效预算管理,提升财政科技投入宏观绩效,提高预算编制的科学性、准确性和严肃性。

5.5 创新公共科技产品(服务)提供方式

探索采取政府与社会资本合作(PPP)、合同出租(服务外包)、政府补贴等多种方式,有效动员社会力量,构建多层次、多方式、多元化的公共科技产品(服务)供给体系,强调政府与社会资本各尽所能,通过在公共部门与私人部门之间建立某种正式的、平等的、紧密的合作与利益关系,明晰治理,尤其对经济与社会发展关键领域的准公共科技产品共同投资、决策、生产和管理,提高科技创新资源配置效率。可在中央财政科技计划(专项、基金等)中进行PPP模式试点,建立推广PPP模式的专业机构,及时制定相关的政策法规等,对立项程序和项目征集、遴选、监管、评估等方面做出实体性和程序性规定。

5.6 不断完善创新治理机制

建议不断完善重大科技战略部署、任务安排、政策制定等咨询决策机制,注重科技政策与其他宏观政策的协同。加强科技发展五年规划与科技财政中期规划的结合,探索构建规划、计划、预算协同执行机制,通过引入影子预算工具和方法,建立健全与规划配套的财政投入机制和中期规划制定方式与程序等。不断强化科技规划的跨领域、跨主体协调和预算约束,更好地发挥政府作用。

总之,科技财政中期规划是一项政策性、敏感性和技术性都很强的改革,不仅涉及面广,而且也关系到不同利益主体之间的博弈。建议统筹当前与长远利益、坚持问题导向、强化约束机制,不断深化供给侧结构性改革,服务经济社会发展主战场,为建设科技强国奠定坚实基础。

参考文献:

- [1]国务院. 国务院关于实行中期财政规划管理的意见[J]. 预算管理与会计 2015(03):2-3.
- [2]赵健,刘睿,张玉柱. 对编制财政改革与发展三年规划的思考[J]. 财税与会计 2003(8):11-11.
- [3]王志刚. 建立中期财政规划管理制度的思考[J]. 中国财政 2014(13):44-46.
- [4]杨志勇. 我国中期财政规划改革:基本方向与主要问题[J]. 中国财政 2014(11):15-17.
- [5]马蔡琛,郭小瑞. 中期财政规划的预算决策行为分析——基于前景理论的考察[J]. 云南财经大学学报 2015(1):16-21.
- [6]黄桂英,崔俊霞. 基于“十二五”规划的山西省财政科技拨款预测[J]. 山西科技 2012(06):4-6.
- [7]世界银行. 跨越年度预算——中期支出框架的全球经验[M]. 北京:中国财政经济出版社 2013.
- [8]广西财经学院课题组. 广西实行中期财政规划问题研究[J]. 经济研究参考 2015(29):10-16.
- [9]宁旭初. 河南省实行中期财政规划管理调研报告[J]. 经济研究参考 2015(29):23-26.
- [10]张玉周. 中期财政规划编制的国际经验及启示[J]. 财政研究 2015(06):111-114.
- [11]刘尚希,韩凤芹,张绘. 从政府治理看中期财政规划:基于河北省的经验与教训[J]. 学术研究 2015(12):74-80+160.
- [12]全国预算与会计研究会总课题组. 建立中期财政规划和滚动预算制度难点问题研究主报告(上)[J]. 预算管理与会计, 2016(02):16-18.
- [13]赵新海,曹铂,吕强. 建立中期财政规划和滚动预算制度的难点与对策思考[J]. 预算管理与会计 2015(11):11-14+29.

(责任编辑 沈蓉)

(上接第81页)

完善选人、用人机制。完善薪酬福利分配制度,建立可持续的人才考察战略机制,不断地开发培养创新人才,并对创新人才进行奖励。同时,完善高管激励机制,提高高管持股比例,促进企业的研发活动。企业技术创新对于资金的强大依赖,要求企业拓宽研发经费来源渠道,保证企业研发资金的供给,因此企业应该完善信息披露,确保企业向投资者提供准确、全面而真实的信息,增强投资者信心扩大融资渠道。

新能源开发符合社会可持续发展和国家战略

的需求,并且能为企业带来非常高的投资回报率。因此需要注重企业的长远发展。新能源汽车的政府补贴可以吸引一定消费者的关注与热情,但进一步的市场推广,更需要看企业的能动性发挥以及市场所提供的延展空间大小,这些都是决定新能源汽车不断深入人心的关键。同时也应在软性的鼓励与扶植方面,给予更多的鼓励以及发展空间上的保障,这才是能够调动起企业潜在积极性的关键。

参考文献:

- [1]BRAWN E,WIELD D. Regulation as a means for the social control of technology [J]. Technology analysis & strategic management. 1994 ,Vol. 6 ,No. 3.
- [2]刘筠筠. 绿色技术创新模式下的专利制度设计[J]. 商业时代 2011(3):108-109.
- [3]PORTER M E. Americans green strategy [J]. Scientific america. 1991:168-264.
- [4]刘勇. 绿色技术创新与传统意义技术创新辨析[J]. 工业技术经济 2011(12):55-60.
- [5]孙冬琳. 新能源汽车技术与应用发展浅析[J]. 城市公用事业 2009 23(4):36-38.
- [6]李华晶. 绿色创业的路径差异与融合:基于新企业与在位企业的比较分析. 中国科技论坛 2013 29(9):70-75.
- [7]刘兰剑. 中国汽车节能减排政策与美、日比较研究[J]. 中国科技论坛 2010(6):155-160.
- [8]SMITH P C. Behavior ,results and organizational effectiveness: The problem of criteria [J]. Handbook of Industrial and organizational psychology ,1976: 745-775.
- [9]BECHERER R C ,MAURER J G. The proactive personality disposition and entrepreneurial behavior among small company presidents [J]. Journal of small business management ,1999(1):28-36.
- [10]沈超红,罗亮. 创业成功关键因素与创业绩效指标研究[J]. 中南大学学报(社会科学版) 2006 ,12(2):231-235.

(责任编辑 刘传忠)