

文章编号: 1003-2053(2016)07-0985-08

中央与地方科技事权与支出责任划分的考虑 ——基于对科技综合管理部门的调研

张明喜¹ 朱云欢²

(1. 科学技术部中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038; 2. 上海外国语大学国际金融贸易学院, 上海 200083)

摘要: 财政是国家治理的基础和重要支柱, 是全面深化改革的基点, 而建立事权与支出责任相适应的制度, 是财政体制改革的基础环节。通过对科技综合管理部门的实地调研与座谈, 基本摸清了我国科技事权与支出责任划分的现状, 分析了存在的主要问题, 并对原因进行了剖析。最后, 在完善国家治理体系的框架下, 提出了改革的初步思路, 包括总体框架、划分原则和实施路径。

关键词: 科技事权; 事权划分; 支出责任; 科技体制

中图分类号: F812.2

文献标识码: A

DOI:10.16192/j.cnki.1003-2053.2016.07.004

近年来, 为适应社会主义市场经济体制要求, 同时借鉴国际原则, 我国不断深化财税体制改革, 为建立现代财政制度奠定了良好基础。党的十八大做出了实施创新驱动发展战略的重大部署, 强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑, 必须摆在国家发展全局的核心位置。值得引起高度重视的是, 目前我国仍然存在中央和地方科技事权与支出责任划分不清晰、不合理、不规范, 政府与市场、社会边界不清, 产生的直接后果就是造成了创新环境较差、创新能力低下、创新绩效不佳, 掣肘了全社会的创新行为。在国家治理改革的框架下, 从规范的角度研究科技事权及其在中央与地方间的划分非常必要, 也是为科技事权改革提供基准的应有之义。通过对科技综合管理部门^①的实地调研与座谈, 摸清了我国科技事权与支出责任划分的现状, 分析了存在的主要问题和原因, 并提出下一步改革的初步思路。

1 相关研究和实践进展

在西方发达国家的财政管理体制中, 分税制是较为普遍被采用, 通过对税种或税源以及税收管理权限在中央和地方之间的划分, 并且明确各自的事权范围。

1993年11月, 中共中央十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 分税制是上次改革的重要环节, 重新划分政府间权责边界, 主要包括事权和财权。实践表明, 事权划分是处理好政府间财政关系的核心和关键。

在政府间事权和支出责任划分的理论依据方面, 贾康提出, 要根据“一级财权、一级事权”的原则匹配收入和支出, 建议政府退出一般竞争性领域, 履行提供地方公共产品的责任^[1]。江孝感、王伟通过委托代理模型分析了中央政府与地方政府之间的权力关系的问题, 并对模型进行添加一个概率约束参数, 在经济活动中, 中央和地方政府应努力减少参与经济活动的努力成本系数^[2]。寇铁军、周波从对规则的选择、行政权力、政府财权划分的法律视角, 提出通过宪法或法律明确规定, 对中央政府与地方政府的事权与支出责任划分进行具体要求, 最终实现政府间的权力划分, 实现法治政府^[3]。周波着重分析了省直管县存在的弊端, 提出省直管县改革应重点解决政府间财力与事权匹配的问题^[4]。王恩奉分税制财政体制是市场经济体制下, 并且被世界大多数国家所采用, 能够正确处理中央与地方、政府与企业以及各级政府间关系的基本制度, 是市场经济

^① 包括科技部、发改委、工信部、自然科学基金委、教育部等, 由于数据和保密原因, 不涉及国防科工局等军口。

收稿日期: 2015-07-27; 修回日期: 2015-10-28

基金项目: 国家自然科学基金应急管理项目(K1450001); 上海市教育科学研究重点项目(A1510); 上海外国语大学青年项目(kx181098)

作者简介: 张明喜(1981-), 男, 湖北宜昌人, 副研究员, 博士, 研究方向为科技财税与科技金融政策。E-mail: minsk@163.com。

朱云欢(1980-), 女, 上海人, 副教授, 博士, 研究方向为财税理论与政策。

体制下财政体制的基本实现形式^[5]。周坚卫、罗辉从“事与权”双视角界定政府间“事权”，明确政府间事权的“独立性”与“共同性”^[6]。马万里提出事权划分的新路径，事权划分新逻辑取决于两个维度：横向—政府、市场与非营利组织公共品供给职责，纵向—中央与地方财政分权架构下的纵向公共品供给职责，通过横向和纵向分工的两个维度，由传统的“财力路径”转向“事权路径”，最终实现财力与事权相匹配^[7]。王永军研究分析了中国式财政分权所根植的政治经济环境，除“财力之维”的因素之外，改革的方向还需要从政府、政治和公共品供给等维度进行多维审视与制度匹配，最终实现和谐共赢的中国式财政分权^[8]。完整的事权应包含四个基本要素：决策权、执行权、监督权和支出责任^[9]。

刘军民提出，关于财政体制运行存在的问题，大多数人认为财力层层向上集中，而支出不断下移，但是实际上完善财政体制的关键是上划事权而非下移财权^[10]。许梦博、王泽彩通过对事权与支出责任相适应问题的理论分析，对构建“五级政府”下的“三级财政”、规范转移支付制度、适度上收部分事权和改革省以下财政体制等提出建议^[11]。李俊生等提出，此次全面深化改革要根据我国政府治理现状，以激励相容为核心，形成政府与市场的合理边界，并且妥善处理四化同步提出的新挑战，逐步扩大各级政府公共服务的直接提供，最终形成中央政府财政事权突出、省级政府功能清晰、地方政府责任自主的治理体系^[12]。楼继伟认为，应立足于建立现代财政制度，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，在考虑公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性的原则指导下，兼顾地方的积极性和自主性，合理划分中央地方事权和支出责任^[13]。李奕宏研究表明，随着社会不断发展和经济体制改革的深化，政府间事权及支出划分需要随着客观形势变化不断作出调整，向着更加科学、更加规范、更加完善的方向迈进，并提出优化政府和财政层级，转变政府职能，规范财政供给范围，完善政府间支出划分和政府间事权划分等政策举措^[14]。刘尚希进一步指出，由于我国事权划分是按照事权的要素来划分的，在国家层面即在中央地方之间，形成了“中央决策、地方执行”的整体格局，其适应了我国单一制的国家结构，在地方层面形成了“上级决策，下面执行”的

事权划分格局^[15]。

上述有关事权和支出责任划分的研究为本文分析指明了方向。同时，在实践中，围绕建立事权和支出责任相适应的制度，我国已经系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况，并且对公共安全、国防、食品药品监管等领域的事权和支出责任划分进行调研^[16]，但是对科技事权的研究尚未深入涉及。当前，我国正由要素驱动、外延粗放式发展步入依靠创新驱动、内生集约式发展的新阶段。全球竞争日趋激烈，竞争的深度和广度正在不断拓展，其关键和核心就是科技创新，而科技创新依赖于聚集和整合创新要素与创新资源。系统研究中央和地方科技事权和支出责任划分，满足全面深化改革给形成“创新”的体制提出的新要求，共同致力于国家创新体系建设具有十分重要的理论和现实意义。

2 科技综合管理部门的科技事权与支出责任现状

根据 2014 年 7 月中央 98 个部门公布的部门决算，部门预算中具有“科学技术”支出的有 44 个，其中属于中共中央的中央机构有 2 个，属于国务院的中央机构有 42 个，包含国务院组成部门 17 个，国务院直属机构 8 个，国务院直属事业单位 7 个，国务院直属特设机构 1 个，另外还有 9 个国务院部委管理的国家局。还有国务院的两个部委机构（海关总署和知识产权局）职能中列有科技事权，但部门决算中不包含科学技术支出。除上述中央部门外，由工信部管理的烟草专卖局与中国烟草总公司是一套机构和人员，无法确切划分政府部门和企业间的科技事权和支出（详见表 1）^②。

在上述中央部门中，一级财政预算单位有 7 个，国务院部门有 5 个，中共中央部门 2 个，有资金二次分配权的部门有 5 个（科技部、教育部、发改委、国家自然科学基金委员会、全国哲学社会科学规划办公室），其中全国哲学社会科学规划办公室管理国家社科基金。

2.1 科技事权现状

(1) 法律层面

从科技进步法看，科技进步工作综合协调归科技部，其他部委配合；科技计划制定归政府及其相关

② 其中知识产权局具有科技事权，但其 2013 年部门预算中无科技支出。

部门; 营造公平环境归政府及其相关部门; 条件资源、信息化等归科技部 相关部门配合。从成果转化法看, 成果转化工作归科技部、发改委等部门(相关规定详见表 2)。

表 1 涉及科技职能的部门

党中央机构	中国科学技术协会、社会科学规划办公室
国务院组成部门	科技部、发改委、教育部、工信部、民政部、人社部、国土资源部、环保部、住建部、交通部、农业部、水利部、文化部、卫生计生委、财政部、公安部、司法部
国务院特设机构	国资委
国务院直属机构	国税总局、质检总局、新闻出版总署、体育总局、安全监管总局、食品药品监管总局、统计局、林业局、知识产权局
国务院直属事业单位	中科院、社科院、工程院、发展研究中心、地震局、气象局、自然科学基金会

资料来源: 财政部. 2013 年全国公共财政决算[EB/OL]. <http://yss.mof.gov.cn/2014czys/>, 2014-09-16。

表 2 有关科技事权划分的法律规定

《中华人民共和国科学技术进步法》 ^③	释义
<p>第十一条 国务院科学技术行政部门负责全国科学技术进步工作的宏观管理和统筹协调; 国务院其他有关部门在各自的职责范围内, 负责有关的科学技术进步工作。</p> <p>县级以上地方人民政府科学技术行政部门负责本行政区域的科学技术进步工作; 县级以上地方人民政府其他有关部门在各自的职责范围内, 负责有关的科学技术进步工作。</p>	科技工作综合协调归科技部, 其他部委配合。
<p>第三十一条 县级以上人民政府及其有关部门制定的与产业发展相关的科学技术计划, 应当体现产业发展的需求。</p> <p>县级以上人民政府及其有关部门确定科学技术计划项目, 应当鼓励企业参与实施和公平竞争; 对具有明确市场前景的项目, 应当鼓励企业联合科学技术研究开发机构、高等学校共同实施。</p>	科技计划制定归政府及其相关部门。
<p>第四十条 县级以上地方人民政府及其有关部门应当创造公平竞争的市场环境, 推动企业技术进步。</p> <p>国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府应当通过制定产业、财政、能源、环境保护等政策, 引导、促使企业研究开发新技术、新产品、新工艺, 进行技术改造和设备更新, 淘汰技术落后的设备、工艺, 停止生产技术落后的产品。</p>	营造公平环境归政府及其相关部门。
<p>第六十五条 国务院科学技术行政部门应当会同国务院有关主管部门, 建立科学技术研究基地、科学仪器设备和科学技术文献、科学技术数据、科学技术自然资源、科学技术普及资源等科学技术资源的信息系统, 及时向社会公布科学技术资源的分布、使用情况。</p>	条件资源、信息化等归科技部, 相关部门配合。
《促进科技成果转化法》	
<p>第八条 国务院科学技术行政部门、经济综合管理部门和其他有关行政部门依照国务院规定的职责, 管理、指导和协调科技成果转化工作。</p>	释义 成果转化工作归科技部、发改委等部门。

(2) 部门职能

从科技部部门职能看, 重大专项、创新基地建设、国家重大科学工程建设、高新技术产业政策、促进产学研结合的相关政策由科技部和其他部门共同负责, 其他仅由科技部负责。从发展改革委职能看, 其主要负责工业行业技术、高技术产业方面的科技事权, 还包括科技与其他社会事业的协同。从工信部职能看, 其主要负责工业行业、部分高技术产业的科技事权, 还包括重大技术装备、能源节约、新技术推广等。从教育部职能看, 其主要负责高校科研与平台建设。从自然科学基金委职能看, 其主要负责基础研究与部分应用研究(相关规定详见表 3)。

从制度的角度而言, 均没有对科技事权进行清晰和完整界定, 并且较为宽泛。更为重要的是, 与发达国家相比较, 我国科技事权履行过程中, 出现集体迷失与行为走偏。

2.2 支出责任现状

根据各部门公开的 2014 年部门预算, 民口科技经费的预算单位约 40 家; 资金量较大的部门有科技部(占中央财政科学技术支出的 10.77%)、中科院(8.77%)、自然科学基金委(7.11%)、工信部(2.50%)、农业部、卫生部、教育部等, 相关年份数据见表 4 和表 5。

从上表可以发现, 中央各部门之间的支出分散,

^③ 1993 年 7 月 2 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过, 2007 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订。

未形成合力,各部门支出责任根据需求提出,支出责任演化部门权力。在支出责任不到位的情况下,钓鱼工程大量存在。同时,对宏观性和长期性的科技投入不到位或者缺乏。

表 3 有关科技事权划分的部门职能规定

科技部	释义
<p>牵头拟订科技发展规划和方针、政策,起草有关法律法规草案,制定部门规章,并组织实施和监督检查。</p> <p>负责组织制订国家重点基础研究计划、高技术研究发展计划和科技支撑计划,负责统筹协调基础研究、前沿技术研究、重大社会公益性技术研究及关键技术、共性技术研究,牵头组织国民经济与社会发展重要领域的重大关键技术攻关。</p> <p>会同有关部门组织科技重大专项实施中的方案论证、综合平衡、评估验收和制定相关配套政策,对科技重大专项实施中的重大调整提出意见。</p> <p>负责编制和实施国家重点实验室等科技基地计划,会同有关部门制订重大创新基地建设规划,参与编制国家重大科学工程建设规划,提出科研条件保障的规划和政策建议,推进国家科技基础条件平台建设和科技资源共享。</p> <p>制定政策引导类科技计划并指导实施,会同有关部门制订高新技术产业化政策,指导国家级高新技术产业开发区建设。</p> <p>组织制订科技促进农村和社会发展的方针政策,制订相关重要措施和办法,促进以改善民生为重点的农村建设和社会建设。</p> <p>会同有关部门制订促进产学研结合的相关政策,制定科技成果推广政策,指导科技成果转化工作,组织相关重大科技成果应用示范,推动企业自主创新能力建设。</p> <p>提出科技体制改革的方针政策和重大措施建议,推进科技体制改革工作,审核相关科研机构的组建和调整,优化科研机构布局。</p> <p>负责本部门预算中的科技经费预决算及经费使用的监督管理,会同有关部门提出科技资源合理配置的重大政策和措施建议,优化科技资源配置。</p> <p>负责国家科学技术奖评审的组织工作,会同有关部门制订科技人才队伍建设规划,提出相关政策建议。</p> <p>制定科普规划和政策,制订促进技术市场、科技中介组织发展政策,制定科技保密管理办法,负责相关科技评估管理和科技统计管理。</p> <p>组织制订对外科技合作与交流的政策,负责政府间双边和多边及国际组织间科技合作与交流工作,指导相关部门和地方对外科技合作与交流工作,负责驻外使领馆科技干部的选派与相关管理,组织科技援外与科技援华相关工作。</p>	<p>重大专项、创新基地建设、国家重大科学工程建设、高新技术产业化政策</p> <p>促进产学研结合的相关政策由科技部和其他部门共同负责,其他仅由科技部负责。</p>
发展改革委	释义
<p>制定工业行业规划,指导行业技术法规和行业标准的制订;拟订石油、天然气、煤炭、电力等能源发展规划;推动高技术产业发展,实施技术进步和产业现代化的宏观指导;指导引进的重大技术和重大成套装备的消化创新工作;</p> <p>做好人口和计划生育、科学技术、教育、文化、卫生等社会事业以及国防建设与国民经济发展的衔接平衡;</p>	<p>工业行业技术、高技术产业方面的科技事权,科技与其他社会事业的协同。</p>
工信部	释义
<p>制定并组织实施工业、通信业的行业规划、计划和产业政策,提出优化产业布局、结构的政策建议,起草相关法律法规草案,制定规章,拟订行业技术规范和标准并组织实施,指导行业质量管理工作。</p> <p>拟订高技术产业中涉及生物医药、新材料、航空航天、信息产业等的规划、政策和标准并组织实施,指导行业技术创新和技术进步,以先进适用技术改造提升传统产业,组织实施有关国家科技重大专项,推进相关科研成果产业化,推动软件业、信息服务业和新兴产业发展。</p> <p>承担振兴装备制造业组织协调的责任,组织制订重大技术装备发展和自主创新规划、政策,依托国家重点工程建设协调有关重大专项的实施,推进重大技术装备国产化,指导引进重大技术装备的消化创新。</p> <p>拟订并组织实施工业、通信业的能源节约和资源综合利用、清洁生产促进政策,参与拟订能源节约和资源综合利用、清洁生产促进规划,组织协调相关重大示范工程和新产品、新技术、新设备、新材料的推广应用。</p>	<p>工业行业、部分高技术产业的科技事权,重大技术装备、能源节约、新技术推广等。</p>
教育部	释义
<p>规划、指导高等学校的自然科学和哲学、社会科学研究,协调、指导高等学校参与国家创新体系建设和承担国家科技重大专项等各类科技计划的实施工作,指导高等学校科技创新平台的发展建设,指导教育信息化和产学研结合等工作。</p>	<p>高校科研与平台建设。</p>
自然科学基金委	释义
<p>根据国家发展科学技术的方针、政策和规划,按照与社会主义市场经济体制相适应的自然科学基金制运作方式,运用国家财政投入的自然科学基金,资助自然科学基金研究和部分应用研究,发现和培养科技人才,发挥自然科学基金的导向和协调作用,促进科学技术进步和经济、社会发展。</p> <p>负责国家自然科学基金管理。制定和发布基础研究和部分应用研究指南,受理课题申请,组织专家评审,择优资助,着力营造有利于创新的研究环境。</p> <p>协同科学技术部拟定国家基础研究的方针、政策和发展规划。接受委托,对国家高科技、应用研究方面的重大问题提供咨询并承担相关任务。</p> <p>支持国内其他自然科学基金的工作。</p> <p>同外国的政府科技管理部门、科学基金会及有关学术组织建立联系并开展国际合作。</p>	<p>基础研究与部分应用研究。</p>

资料来源:财政部. 2013 年全国公共财政决算[EB/OL]. <http://yss.mof.gov.cn/2014czys/>, 2014-09-16.

表4 2011-2014年相关部门财政科技支出的基本情况^④

单位: 万元

年份	科学技术支出	基础研究	应用研究	技术与开发	其他(科技条件与服务、科普、科技交流与合作等)
2014年					
科技部	2 951 216.30	455 000.99	998 658.91	866 939.00	630 617.40
发改委	38 374.96	0.00	37 574.96	450.00	350.00
基金委	1 928 778.00	1 928 778.00	0.00	0.00	0.00
工信部	1 679 838.37	18 081.71	1 114 391.11	13 142.82	534 222.73
教育部	333 201.61	248 790.97	62 584.37	2 609.00	19 217.27
2013年					
科技部	2 822 952.31	425 520.51	977 130.46	820 658.27	599 643.07
发改委	30 069.06	0.00	28 924.45	470.00	674.61
基金委	1 615 965.55	1 615 965.55	0.00	0.00	0.00
工信部	1 420 777.88	19 913.72	973 395.60	13 269.51	414 199.05
教育部	407 365.77	292 410.33	56 048.31	3 379.44	55 527.69
2012年					
科技部	2 921 428.63	421 294.00	1 039 249.53	852 090.00	608 795.10
发改委	33 509.83	0.00	33 509.83	524.00	-524.00
基金委	1 700 510.12	1 700 510.12	0.00	0.00	0.00
工信部	1 229 444.74	19 626.67	861 037.97	11 225.59	337 554.51
教育部	16 354 293.29	289 786.87	43 720.86	3 927.28	16 016 858.28
2011年					
科技部	2 809 418.66	469 383.50	920 072.15	775 540.02	644 422.99
发改委	29 002.48	0.00	27 876.71	429.00	696.77
基金委	1 468 947.98	1 468 947.98	0.00	0.00	0.00
工信部	1 197 823.84	18 794.77	737 698.15	3 238.16	438 092.76
教育部	388 223.82	313 039.18	43 975.19	11 521.80	19 687.65

资料来源: 财政部. 2013年全国公共财政决算[EB/OL]. <http://ysss.mof.gov.cn/2014czys/>, 2014-09-16。

表5 2012年相关部门管理的主要科技项目经费表

单位: 亿元

部门	主要负责的科技项目	预算	通过部门 预算下达	通过地方下达
科技部	863计划、973计划、国家科技支撑计划、政策引导类计划、国际科技合作与交流专项、富民强县专项行动计划、科技型中小企业创新基金、农业科技成果转化资金等	315.4	257.8	57.6
发展改革委(国家能源局)	产业技术研发资金、科技重大专项(大型先进压水堆及高温气冷堆核电站)	51.7	51.7	
工业和信息化部	工业转型升级专项、科技重大专项(核心电子器件、高端通用芯片及基础软件产品、新一代宽带无线移动通信网、高档数控机床与基础制造装备)	58.2	58.2	
自然科学基金委	自然科学基金	168	168	
中科院	战略先导专项等科研项目	105	105	
教育部	生命科学研究与人才培养改革试点专项、高校博士点基金等	8.61	8.61	
环境保护部	科技重大专项(水体污染控制与治理)、环保行业科研专项	7.8	7.8	
住房和城乡建设部	科技重大专项(水体污染控制与治理)	2.4	2.4	
农业部	科技重大专项(转基因生物新品种培育)、农业行业科研专项、现代农业产业技术体系	28.5	19.2	9.3
卫生计生委	科技重大专项(重大新药创制、艾滋病和病毒性肝炎等重大传染病防治)、卫生行业科研专项	28.2	28.2	

资料来源: 财政部. 2013年全国公共财政决算[EB/OL]. <http://ysss.mof.gov.cn/2014czys/>, 2014-09-16。

④ 2014年数据为部门预算, 2011-2013年数据为部门决算数。

3 存在的主要问题及原因

经过多年努力,我国科技体制改革取得了很大成绩,但政府科技事权的履行还不适应经济社会发展的要求,当前突出的主要问题体现在:

3.1 政府与市场的职责边界含混

以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系建设取得积极进展,企业作为创新决策、科研组织和成果应用的主体地位仍需加强。调研发现,国家政策的引导,对企业决定创新方向产生很大影响。目前,仍存在“政府导向”替代“市场导向”等现象,跟着政策指挥棒走的企业往往更容易获得政府的各类资金支持。反之,则容易遇到一些制度和政策障碍,激励企业创新的市场环境和机制尚未形成。

3.2 政府与社会的关系尚未理顺

在科技事权的决策、执行、监督等各个环节中,政府几乎承担了所有任务;同时,社会开展创新活动或提高公众科技素养所需要的科技服务方面,政府也大包大揽,一方面增加了财政负担,另一方面降低了财政资金使用效率。社会或组织治理结构不完善,没有充分发挥社会中介在研发、成果转化和技术转移中的重要作用。同时,中央和地方事权同构化,缺乏有效衔接。地方财政科技投入的大幅度增加,为区域创新提供了强大的动力,但由此带来的分散重复问题则进一步加剧。在科技事权上,中央政府、省级以及其下的各级政府,职能同构、模式雷同,“上下一般粗”,从规划、计划、政策、项目、预算、基础设施都没有建立相应的衔接机制。由于各地方政府的科技工作相对分割,导致重复投入、重复建设,造成资源浪费,亟须在宏观层面对决策、计划、预算、管理、监督等科技事权履行的各个环节进行合理的制度安排。

3.3 中央科技事权分散化 缺乏顶层领导

理论而言,我国现行的科技宏观管理体制中,设有顶层领导机构和负责统筹协调的部门。但在实际运行中,国家科教领导小组(国家科技体制改革和创新体系建设领导小组)并未很好地发挥科技创新管理的顶层设计、战略统筹、监督指导等作用。科学技术部被赋予科学技术行政管理职能,但实际上该职能被肢解在中科院、发改委、工信部、教育部、国防科工局等多个部门。每个部门都根据自身发展需要

行使相应的职责,并没有一个部门真正担当科技宏观管理。直接导致涉及国家科技工作全局的事权,一旦触犯部门利益就难以实施,最终导致科技资源分散、重复、浪费和效率低下。由于缺乏有效的统筹协调机制,各部门之间相关工作的定位和布局上存在交叉现象,具体项目安排缺乏沟通,不可避免地存在重复投入。

3.4 政府同级部门之间事权交叉化 缺乏科学划分

各级政府科技事权划分方法千差万别,导致政府同级部门之间事权与支出责任交叉重叠、支出责任重点不明确。同级部门之间职责重复、分散,尤其是中央部门为甚,“上行下效”导致地方政府部门呈现同样趋势。举例而言,国家自然科学基金委资助自然科学基金基础研究,而973计划面向前沿高科技战略领域超前部署基础研究,两者存在部分重合和交叉;又如发改委职能中有制定工业行业规划,指导行业技术法规和行业标准的拟订,而工信部职能也包括制定并组织实施工业、通信业的行业规划、计划和产业政策。

3.5 支出责任与事权不匹配

在现有财政科技投入体制下,中央政府主要负责国家战略层面的基础研究、应用研究、技术攻关等方面的科技投入以及中央属高校、院所、企业的科技投入,地方政府主要负责促进本地区经济社会发展的科技投入以及地方高校、院所、企业的科技投入。从科技事权与支出责任划分来看,各级政府履行的科技事权要远大于中央履行的科技事权。但是,中央财政科技支出与地方财政科技支出总体水平大致相当(2012年中央占49.6%,地方占50.4%),地方政府以较少的科技投入承担了更多的科技事权,导致经济欠发达地区科技投入严重不足,过多地依赖于中央的项目支持和转移支付。

3.6 科技事权和支出责任划分不合理的原因

一是科技宏观决策机制和组织结构不合理。由于体制分割,造成了有限的科技资源难以实现优化配置,资源利用和投入产出效率不高,科技资源短缺与闲置浪费并存。部门之间在创新决策上协调不够,许多领域导致重复和分散投入,难以在整体目标上形成一致和分工合作,从而削弱了组织动员能力和协同集成能力,在部分战略方向性和重大关键共性领域,而不能集中资金和优势力量实现突破。

二是科技事权划分缺乏制度保障。在国际上政府间科技事权的划分,通常是通过立法而非行政方

式予以确立。无论是发展中国家还是发达国家,不论是联邦制国家还是单一制国家,科技事权关系及其调整都建立在宪法及相关法律基础。由于缺乏法律依据和约束,导致中央和地方的科技事权调整不经过全国人大和地方人大,而是中央与地方谈判的结果,缺乏稳定性。

三是科技决策、产权归属和利益诉求的二元性。在科技决策方面,地方利益与中央利益并非始终保持一致,中央与地方决策主体的二元结构导致科技事权边界的模糊化和动态化,也带来了地方科技管理组织条块化分割的弊端^[17]。在产权归属方面,当成果归属权属于政府时,中央政府发挥的作用更大,而当成果归属权归于企业时,则能为地方政府带来更多的制度选择。现行科技体制采取双轨制,对事业单位性质的科研机构 and 高校,研究成果被列为国有资产,其归属权主要归政府;对企业科研项目资助,其成果在事实上归企业完全支配。在利益诉求方面,中央与地方在利益诉求上存在较大差异,地方政府在制定科技政策时更加倾向于中短期行为,现实性更强,对于不能满足地方利益诉求的政策,地方政府缺乏落实积极性,导致科技事权虚化。

四是科技事权落实的异化。在科技事权的落实过程中,无论是中央还是地方,无论是哪一级的政府职能部门,对科技事权的重心在都放在单一的科技项目上,而对宏观统筹、政策制定、管理服务等较为弱化。虽然从现行制度上而言各职能部门间的科技事权较为规范清晰,但在执行过程中往往都从财政部门争取各种专项经费,不断扩大原有的事权范围,最终导致部分职能交叉重复,资源呈现分散化趋势。

4 改革的初步思路

4.1 总体框架

科技事权划分同样涉及到政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系,也涉及到各政府职能部门间的关系。

(1) 妥善解决科技事权中政府-市场-企业的关系,改革的方向是向市场放权

凡是企业能够自己决定的,就应该让企业去决定;凡是市场能够调节的,就尽量让市场去调节;只有企业决定不了的,市场调节不好的时候,才由政府出面。

加快转变政府职能,厘清政府和企业、市场、社会在科技发展中的职能分工。政府职能重点应聚焦

于科技规划和创新政策、营造创造创新环境上。政府的支出责任体现在基础与前沿研究、事关国家全局的战略高技术 and 事关民生的公益性科技研究,同时引导和支持企业突破核心关键技术、共性技术和新技术新产品推广应用。

改革的方向是着力推动科技和经济社会发展深度融合,打通从科技强到产业强、经济强、国家强的通道,让企业真正成为技术创新的主体,让市场真正成为配置创新资源的力量。完善技术创新市场导向机制。

(2) 妥善解决好政府-社会-国民的关系,改革的方向是向社会让权

凡是国民能够自己做的,就尽量让国民自己去做;凡是社会能够协调的,就尽量让社会去协调;只有国民做不了、社会协调不好的,才由政府出面。

健全科技决策、执行、评价相对分开、互相监督的运行机制,本质上是将科技事权进行层次划分,形成有效的激励-约束机制。尤其要完善国家科技发展宏观决策的体制,强化顶层设计,建立将国家战略目标和经济社会发展需求有效转化为科技研发和创新的机制。

同时,政府以购买服务的形式资助、委托运营科学基础设施。推进事业单位分类改革,有过去的直接管理关系转变为购买方和供给方的“契约关系”。

(3) 妥善解决好中央政府-部门-地方政府的的关系,改革的方向应当是向地方分权

凡是基层政府能够做的,就尽量让基层政府去做;只有基础政府做不了、做不好的事情,才由上级政府或中央政府去做。

中央政府应加大对基础性、战略性、前沿性科学研究和重点共性关键技术的投入。地方政府着力推进产业化示范和应用,加强商业模式创新,加速科技成果转化转化为现实生产力。

4.2 划分原则: 兼顾一般性和特殊性

借鉴现代国家治理的一般经验,中央与地方科技事权与支出责任划分的原则通常包括外部性、信息复杂程度、激励相容和受益原则。如果科技事务的外部性主要发生在当地,职能就应给地方。如果科技事权的外部性是跨区域的,则应该有更高一级的政府来承担;涉及创新的信息复杂程度越高的越适合于基层来管,信息复杂程度低一点,属于全局性的科技创新问题适合国家来管;某种制度安排下,各级政府都按划定的职能尽力做好自己的科技发展,如果可以使国家科技发展全局利益最大化,这种制

度安排就是激励相容的;全国受益的科技事权应由中央政府承担筹资责任,具有地方特色、局部性受益的科技事权由地方政府承担。

更为重要的是,划分时要考虑特殊性。首先,科技事权不同于其他一般事权,科技事权在中央与地方之间并非简单的划分关系,更多的是分工与合作的关系;区域创新体系离不开国家创新体系,优化创新环境、化解创新风险布局是为区域和地方服务,且需要地方配合,中央出台的政策措施在地方得到有效执行。其次,我国的政治体制有别于其他国家,中央和地方是历史形成的特殊关系,中央和地方的科技事权不能照搬国际做法,需要根据我国国情加以完善改进。再次,治理架构不同于行政架构,虽然我国有五级政府,但是治理架构上只有两级:中央和地方,科技治理和事权划分只需在此架构上进行考虑。

4.3 实施路径

(1) 采用中央限制列举、剩余归属地方的方式,明确中央和地方各自的事权范围

中央应该更多地承担起满足国家重大战略需求,营造良好创新环境,制定科技政策,提高原始创新能力,对全社会经济社会发展起到重要支撑作用等方面的事权,主要包括:统筹协调与宏观管理,国家创新政策体系,基础、前沿类研究,重要关键共性技术研发和公益研究,科技重大专项,跨区域的重大科技基础设施和条件服务,科技预算、支出评估和监督,科技评价,国防科技,国际科技合作与交流等。

地方则主要负责区域创新体系建设,着力推进产业化示范和应用,为区域经济发展提供技术支持,构建有利于区域创新的政策体系和创新环境等方面的事权,主要包括区域科技政策、一般性成果转化和技术应用、科技中介服务体系、区域性技术推广等。

(2) 此次改革的重点应聚焦于中央和地方共担科技事权的处理

中央和地方共担的科技事权主要包括:重大科技成果转化的引导性支持,一般共性技术,知识产权保护,部分地方优势科研、对特定地区改善民生有重大作用的公益研发,行业技术推广,全社会创新意识的培养,重大科技合作,应用基础研究,与特定地区产业发展方向相关的研发等。首先,在新修订《预算法》等新一轮财政改革的要求下,丰富省部会商、共建基地(平台)等内涵,将部分共担事权的执行权上移、决策权下移,中央应承担主要支出责任,不得

变相转嫁或要求地方隐性配套。其次,当中央制定出台重大科技政策,应鼓励并指导地方结合区域科技发展需要,形成与之匹配的科技政策,形成上下联动的局面。最后,当地方履行共担科技事权时,地方支出应当瞄准创新的国家目标,行动的总体方向与中央保持一致。

(3) 做实国家科教领导小组(国家科技体制改革和创新体系建设领导小组)

做实国家科教领导小组(国家科技体制改革和创新体系建设领导小组)职能,其工作由全国人大及其常委会列入每年的监督议题予以监督;领导小组应每年向中央政治局或中央全会报告工作。同时调整科技部职能,强化其宏观管理,包括制定战略、规划、法规、政策、组织协调、规范和指导,以及国际合作、科学普及、科技评价、科研诚信体系建设等。

(4) 以改革科技预算为突破口,促进政府行为模式转变。

建立科技预算统筹机制,统筹部门间与科技支出相关的预算,建立规划、计划、政策与预算协调执行机制。通过预算管理,加强科技计划(专项、基金)的协调、衔接与集成。同时,加强对科技支出的评估与监督,建立有效的激励—约束机制,使履行科技事权的行为能够按照既定的轨道运行,完成创新驱动发展战略、科技体制改革的整体目标。

参考文献:

- [1] 贾康. 中国财政改革:政府层级、事权、支出与税收安排的思路[J]. 地方财政研究, 2004, (1): 40-42.
- [2] 江孝感,王伟. 中央与地方政府事权关系的委托—代理模型分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2004, 21(4): 77-84.
- [3] 寇铁军,周波. 我国政府间事权财权划分的法治化选择[J]. 财经问题研究, 2008, (5): 67-72.
- [4] 周波. “省直管县”改革应重点解决政府间财力与事权匹配问题[J]. 财政研究, 2010, (3): 49-52.
- [5] 王恩奉. 财力能否绕过财权直接与事权匹配值得商榷[J]. 财政研究, 2010, (6): 53-55.
- [6] 周坚卫,罗辉. 从“事与权”双视角界定政府间事权建立财力与事权相匹配的转移支付制度[J]. 财政研究, 2011, (4): 11-14.
- [7] 马万里. 多中心治理下的政府间事权划分新论——兼论财力与事权相匹配的第二条(事权)路径[J]. 经济社会体制比较, 2013, (6): 203-213.

(下转第 1004 页)

Research on the regional technology flow network based on the patent right transfer in China

REN Long ,JIANG Xue - min ,FU Xiao - xiao

(School of Economics ,Qingdao University ,Shandong , Qingdao 266071 , China)

Abstract: Through examining the technology flow and establishes the technology flow network in China with the data of patent right transfer from SIPO (State Intellectual Property Office of China) , the paper makes an in - depth analysis of the evolution path of technology flow network. The empirical result shows that technology flows mainly concentrate in developed regions; there are also frequent technology flows between developed and less developed regions; in comparison , it is rare to see technology flows between less developed regions. With the Negative Binominal , Logit and Probit Models , this paper shows that R&D personnel makes greater contributions to technology transfer than that of physical R&D input , which may be because the flows of R&D personnel are more convenient and facilitates regional technology transfer; Technologies are more likely to be transferred from R&D resources intensive provinces , e. g. , Beijing and Shanghai , to industrially developed provinces , e. g. , Guangdong , Jiangsu and Zhejiang; Provinces with more imported technologies attempt to acquire more technologies , which suggests that domestic and overseas technologies are complementary. Policy implications are discussed at the end of this study.

Key words: technology flow; patent; FDI; technology flow network

(上接第 992 页)

- [8] 王永军. 分权困境与制度因应: 中国式财政分权反思与重构——兼论财力与事权相匹配财力之维的逻辑困境与多维联动 [J]. 经济体制改革, 2013, (6): 117 - 121.
- [9] 刘尚希. 等. 以明晰支出责任为切入点完善财政体制 [J]. 中国财政, 2013, (5): 46 - 47.
- [10] 刘军民. 完善财政体制重点是上划事权而非下移财权 [J]. 中国财政, 2013, (19): 41 - 43.
- [11] 许梦博, 王泽彩. 结构性视角: 事权与支出责任的适应性浅析 [J]. 财政研究, 2014, (1): 13 - 15.
- [12] 李俊生, 乔宝云, 刘乐峥. 明晰政府间事权划分 构建现代化政府治理体系 [J]. 中央财经大学学报, 2014, (3): 3 - 10.
- [13] 楼继伟. 健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制 [J]. 经济研究参考, 2014, (18): 17 - 17.
- [14] 李奕宏. 我国政府间事权及支出划分研究 [J]. 财政研究, 2014, (8): 56 - 59.
- [15] 刘尚希. 基于国家治理的财政改革新举措 [J]. 经济研究参考, 2014, (12): 12 - 12.
- [16] 财政部. 关于 2014 年中央和地方预算执行情况与 2015 年中央和地方预算草案的报告——2015 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上 [R]. 新华社 2015 - 03 - 17.
- [17] 财政部. 2013 年全国公共财政决算 [EB OL]. <http://yss.mof.gov.cn/2014czys/>, 2014 09 16.

Preliminary consideration of central and local scientific responsibility and expenditure division ——Based on the research of integrated management department of science and technology

ZHANG Ming - xi¹ , ZHU Yun - huan²

(1. Chinese Academy of Science and Technology for Development , Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China , Beijing 100038 , China; 2. College of International Finance and Commerce , Shanghai International Studies University , Shanghai 200083 , China)

Abstract: Public finance is the basis of national administration and an important pillar for deepening the comprehensive reform. The establishment of power commensurate with the expenditure responsibility system is a basic part of the fiscal system reform. Through field investigation and discussion with integrated management department of science and technology , this paper found out the basic status of China's science and technology division of responsibility and expenditure. It analyzed the main problems and the causes. Finally , in the framework of perfecting the national governance system , it put forward the preliminary reform idea , which include the overall framework , division principles and implementation path.

Key words: science and technology governance; governance division; expenditure responsibility; system of science and technology