

科技部门的预算分配权：历史、现状及问题

<http://www.criifs.org.cn> 2007年7月25日 林慕华

摘要：2005年国家审计署针的报告，引起了各界对科技部门预算二次分配权的关注。文章梳理了我国科技部门预算分配权的历史，总结出各地科技经费分配的三种模式，即：科技部门自主掌握使用科技三项费用；科技部门统一归口管理科技三项经费和科技事业费；科技部门与财政部门联合管理科技三项费用。鉴于科技部门预算分配权的现状及存在的问题，在进一步推进部门预算改革的进程中，科技部门所拥有的预算分配权，应该引起关注和探讨。

关键词：科技部门；预算；二次分配权

2005年国家审计署报告披露，包括科技部门在内的若干部门都存在着在年初大量预留预算资金的问题。审计署的报告，引起了各界对包括科技部门在内的拥有预算分配权的“准财政部门”、“小财政部”、“准预算部门”的关注。之所以称其为“准财政部门”，是因为一方面科技部门作为中央部门，有自己的部门预算；另一方面又由于科技部门负责科技三项费用资金，这一块资金就财政部门整块地“批发”给了科技部门，由他们再在一定范围内进行分配，就相当于“二级批发”单位，拥有预算二次分配权。由于科技经费的特殊性，财政要支持哪些项目、支持力量如何，都需要对相关科技领域有一定的了解才能作出判断，因此，财政科技经费的使用，自然而然就划归科技部门来支配。《国家科技三项费用管理办法(试行)》第六条规定：“中央科技三项费用由国家科技计划管理部门分别提出项目计划并会同财政部联合下达。地方科技三项费用由地方科技计划管理部门根据职能分工提出项目计划并会同同级财政部门联合下达。”在具体的运作过程中，由于科技部门的专业性，财政部门往往是将这块资金整块地“批发”给科技部门，再由科技部门进行分配。

一、科技部门预算分配权的历史

科技部门是如何获得资金分配权的？各地对科技部门的这种预算二次分配权都有哪些规定？有哪些法规文件巩固了科技部门的预算分配权？对这些问题的探讨，有助于更好地把握科技部门预算分配权的历史。

(一) 中央科技部门资金分配权的获得。从某种意义上讲，科技部门经费管理功能，是随着时代发展衍生出来。20世纪50年代到60年代初，国家科委并不管理中国科技经费，主要是行政管理和综合协调。经费使用都是由项目承担单位直接向国务院申请。1966年国务院指示“把新产品、中间试验、科学研究费”合并为科学试验费，并确定由国家科委统筹分配。1972年，在国家有关部门所发科研经费管理使用规定中，正式将“新产品试制费、中间试验费和重要科学研究补助费”定名为“科学技术三项费用”，由国家财政预算拨款，主要用于国务院各有关部门和各省、市、自治区安排全国性的和具有地区特点的新产品试制、中间试验、重要科学研究项目。

20世纪80年代初期的国家科委主要履行行政职能。比如，那时的国家科委还管辖现在的地震局、海洋局、知识产权局、科技干部管理等，基本上还是一个宏观协调组织的部门，对于其它部委如教育部的科研院所等，也有业务指导的功能，但对于科技经费的干预并不大。但是，1986年1月23日由国务院颁布的《国务院关于科学技术拨款管理的暂行规定》，使科委一举成为“控制大量科技经费”的部门，其中第四条内容为：“国务院各部门科研事业费，以一九八五年度调整预算数(扣除一次性拨款，不扣除因进行改革试点而减发的拨款)，加上一九八五年因工资改革按规定应由财政负担的经费为基数，连同增长的额度，自一九八六年度起，由财政部全部拨交国家科委统一管理。”这条内容，决定性地改变了“国务院各部门科研事业费”的流程。此前，各部门直接对财政部；1986年度以后，“由财政部全部拨交国家科委统一管理”。并且，这一规定还将科研单位原有的科研事业费，或者停拨或者减少，改为重大科研项目经费和信贷资金。这也在某种程度上确立了财政科研经费的拨款制度，即通过申请科技资金项目的方式。这种分配制度的改革，使国家科委成为不小数额的一块科技经费的管理者。成为我们所说的拥有预算分配权的“准财政部门”。国家科委掌握分配使用国家科技三项费用，其中一部分切块给国务院各有关部门和各省、市、自治区；一部分留国家科委安排全国性的重大攻关项目，作为专项计划下达给国务院有关部门或有关省、市、自治区组织实施。

(二) 各地科技经费分配权的演变。在中央实行对科技经费的切块管理的同时，各地科技部门也获得了相应的资金分配权。不过，由于各地具体的实施规定不同，因此各地的做法也不尽相同。通过对各地现有法规文件的分析，大致可以总结出三种模式，即：科技部门自主掌握使用科技三项费用；科技部门统一归口管理科技三项经费和科技事业费；科技部门与财政部门联合管理科技三项费用。当然，对于科技经费分配的具体运作，仍然会存在着种种差异。

1. 科技部门自主掌握使用科技三项费用。采取这一模式的既有财政较宽裕的东部省份，如江苏省；也有财政不足的西部省份，典型的如西藏自治区。其中，江苏省由科技部门自主掌握科技三项费用的使用，在这个过程中，财政部门只管总数。1977年，国家对江苏省试行财政包干，以1976年国家科委给江苏的拨款和国务院各部委拨的科技三项费用为基数，确定1977年科技三项费用指标基数，由省财政交省科委安排使用。1978年起又以国家科委下达的科技三项费用指标为基数列入省包干范围，国务院各部门下达的专项经费仍由国务院各部委以专项计划的形式下达。关于地、市科技三项费用，按照国家有关文件规定，地、市安排地区性项目，其费用主要由地、市财政或地方集中的固定资产更新改造资金中划出一定数额，交由科技管理部门掌握使用。在1989年以前，江苏省各市的科技三项费用都是从地方财政机动财力中划拨的。而靠中央财政补助的西藏自治区更加明确规定：“科技三项经费由同级人民政府科学技术行政主管部门负责管理和使用，同级人民政府审计部门进行审计。”

2. 科技部门统一归口管理科技三项经费和科技事业费。采取这一模式的包括有陕西省、河南省等地方。例如，河南省就明确规定：“科技三项费用和科学事业费，由省科委统一管理使用。”这一模式主要表现在对于科技三项经费和科技事业费，科技部门拥有相当大的分配权，而财政部门只是起监督的作用。在具体的资金分配、使用过程中，只需要报财政部门备案即可。陕西省规定：“省科委会同省计委编制的省科学技术研究项目计划(以下简称省科技计划)的经费，安排到地市属单位的，由省科委会同省财政厅下达，省属单位由省财政厅划拨省科委按计划直接下达。”但是，陕西省与河南省不同之处在于，该省规定在经费下达前，“须报主管省长批准”。这就使得主管省长对于科技这块经费的决定权有了明确的法律基础。而对于这块资金的年度决算和使用情况，则规定

由“省科委报送省财政厅、并接受审计监督”即可，可见，在这个过程中，财政部门的作用相对微弱。此外，陕西省的“省级各部门由财政拨款的科研事业费”也由“省财政厅全部拨交省科委统一管理”。具体地，对于省属科研单位的科研事业费的年度计划，“由各主管部门报省科委审核后下达，并抄报省财政厅。各科研单位应按规定向省科委报送科研事业费的财务报表。省科委应向省财政厅报送科研事业费的年度预、决算和资金使用情况。”足见科技部门对于科技三项经费和科技事业费有很大的决定权。

3. 科技部门与财政部门联合管理科技三项费用。有一些地方则是采取由科技部门与财政部门联合对科技经费进行管理的模式，以确保资金的统一性。根据具体运作方式，这种联合管理模式又可以分为两种：一种是由科技部门主要承担计划、审核职责，而财政部门则负责将用款拨付到位，在资金使用过程中，主要采取直接支付的方式；一种是由科技部门和财政部门联合审查，但审查后的资金则拨付给科技部门，由科技部门具体办理拨款手续。湖南省、北京市、天津市采取的是第一种方式；而广西和厦门市则采取第二种方式。

北京市规定对科技三项经费的使用，由科技部门与财政部门联合管理：“中央下达的科技三项费用指标按其上级隶属关系，由市有关主管部门会同市财政局联合下达。地方科技三项费用由市科委会同市财政局联合下达”。但是，北京市更强调财政部门的权力，其文件同时指出：“地方科技三项费用的拨款方式不再实行委托贷款，经费由市财政局按合同用款计划直接拨到项目承担单位的上级主管部门，主管部门收到经费后应及时足额转拨到其项目承担单位。”与一些地方规定由科技部门单独汇兑科技经费决算做法不同的是，北京市明确规定：“地方财政安排的科技三项费用项目，其经费决算报表由项目承担单位的财务部门编报后上报市科委条件处和市财政局工管处各一份，由市科委条件处统一汇总后会同市财政局上报财政部。”这就使得财政部门能够及时、准确地了解科技三项费用的使用情况。

广西自治区规定，“科技三项费用的项目经费由自治区科委提出科技项目计划，经自治区财政厅审核会签后联合下达。自治区财政厅按照联合下达的科技项目计划，及时把经费拨到自治区科技三项费用专户。自治区科技三项费用专户设在自治区科委。”而在资金具体使用过程中，由自治区科委“按合同用款预算和项目实施进度把经费划拨给项目承担单位。”也就是说，科技三项费用的分配，是由科技部门提出计划，然后由财政部门审核，实现对这一经费的联合管理。而在具体使用过程中，则由科技部门负责具体的经费划拨。厦门市也规定，市科委负责编制科技三项费用的年度预算草案及预算编制说明，并上报市财政局。

二、科技部门预算分配的现状

据科技部、国家统计局等部门的资料显示，中国每年大约有1000亿元左右的科技经费投入，其中约150亿由科技部来支配。不管是否承认，科技部门确实控制着相当数额的科技经费的分配。并且，随着我国各项政策和法规的出台，财政科技经费已经俨然成了一种“法定支出”。各种统计数据都说明，自上个世纪90年代以来，我国对于科技经费的投入，是在一直增加的。这也同时意味着，科技部门拥有分配权的资金越来越多。因为不论是否有财政部门的联合管理，由于科技部门是具体对科技计划进行审查和批准的，实质上就是对科技经费的分配。这也正是科技部门的预算分配权越来越引起关注的原因。

2004年财政部、科技部又出台了《应用技术研究与开发资金管理暂行办法》，将科技部归口管

理的科技三项费用(不含科技型中小企业技术创新基金) 从原“科技三项费用”中分离出来, 更名为“应用技术与开发资金”, 专项用于支持国家科技攻关计划和科技产业化环境建设及科技成果的转移扩散。并且, 规定这块专项资金“由财政部、科技部共同管理”, 但同时又明确指出科技部所具有的经费管理职责, 包括: “1. 负责提出年度经费总预算建议; 2. 负责组织项目预算的申报和评审(评估); 3. 负责编制计划管理费预算, 并具体管理计划管理费; 4. 负责审核项目年度经费预算并会同财政部下达预算。”由此可见, 对于这块科技经费的管理, 科技部仍然拥有主要的分配权力, 主要体现在其建议权、评审权、管理权、审核权等等。

对于科技部门多多少少所拥有的资金分配权, 各地财政部门也是了然于心的。因为无论法规是否规定由科技部门掌握该块资金的分配, 在实际运作过程中, 由于资金使用的专业性, 使得科技部门的决定权相对较大。财政部门也不得不依赖于科技部门的专业性。虽然随着我国部门预算制度的改革, 要求一个部门一本预算, 但是目前并不是所有的部门所有的财政资金都能做到。在具体运作过程中, 财政部门内部与科技部门之间的业务往来, 也是分散的, 呈现一种多头管理的现象。而这种现象, 在我国还相当普遍。当然, 正如前文所述, 在具体实施过程中, 各地科技部门所拥有的资金分配权限不尽相同。

三、科技部门预算分配权的问题

一方面是法律法规政策规定着每年不断增长的科技经费投入, 另一方面是科技部门的预算分配权备受争议。由于目前的运作机制, 使科技经费的分配存在着诸多问题, 也使科技部门与财政部门、与其他相关部门的关系存在着某种程度的紧张。

(一) 科技经费的切块配置影响了资金使用的有效性。事实上, 很多部门都认为, 这样切块不合理, 导致的后果就是无法根据实际情况合理安排资金的使用。即便是科技部门, 也有不少官员承认, 并不是钱没地方花, 而是没有花到刀刃上。但是, 无论哪种情况, 这些现象在实际的资金分配过程中, 都直接影响着资金分配的有效性, 无法满足预算最基本目标之一的配置效率。严重地, 会导致资金在相同项目上的重复配置, 导致浪费, 又影响急需项目的建设, 影响我国的科技发展。

(二) 管理权力过于集中导致资金使用缺乏监督。由于科技部门所拥有的资金分配权在某种程度上的独立性, 使得在具体运作过程中, 容易出现一些违反财经纪律的行为。例如深圳市在审计过程中就发现, 市科技局计划处不足10人, 从1998年到2003年, 累计管理涉及1253个项目经费多达106312万元。另外, 还存在一些项目资金挪用较严重问题。延伸审计23个单位的86个项目发现, 被挪用的科技三项费用2414万元。管理权力过于集中, 缺乏制衡机制。原市科技局计划处不足10人, 从1998年到2003年, 累计管理1253个项目(占直接管理项目总数的82160%), 涉及经费106312万元(占资金总额的84124%)。随着我国经济的发展, 科技经费的投入不断增长, 如此巨额的财政科技投入, 究竟该由谁来分配? 怎样分配? 又如何监督呢? 这些问题, 都是我国目前迫切需要正视和解决的问题。对于科技部门所拥有的预算分配权, 究竟是利是弊, 可以从不同的角度进行分析。但是, 从某种程度上, 部门预算是一个部门一本预算, 而在多个部门拥有预算分配权的情况下, 一些预算职能肯定会被部门肢解。因此, 在进一步推进部门预算改革的进程中, 对于科技部门所拥有的预算分配权, 尤其应该引起关注和探讨。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430