

中央级农业科研机构财政投入有关问题探讨^{*}

高养杰

(中国农业科学院郑州果树研究所, 河南郑州 450009)

摘 要 该文针对我国目前中央级农业科研机构财政投入中存在的主要问题, 提出了确立中央财政是农业科研机构的投资主体地位; 大幅增加中央级农业科研机构的基本支出投入水平; 形成以长期稳定支持为主、竞争性投入为辅的项目支出投入结构; 建立和完善农业科研财政投入的绩效评价机制; 重新审视和评价科研机构分类改革, 增加对拟转企研究所和农业事业单位的投入等建议。

关键词 农业科研机构 财政投入 优化 建议

“十五”以来, 随着我国公共财政体制的确立和农业科技体制改革的不断深入, 国家对农业科研的财政投入逐年增加, 特别是《国务院办公厅转发财政部科技部关于改进和加强中央财政科技经费管理若干意见的通知》(国办发〔2006〕56号)下发后, 中央财政大幅增加了公益性农业科研的财政投入, 推动了农业领域科技创新的发展。但目前中央级农业科研机构(指农业部所属中国农业科学院、中国水产科学研究院和中国热带农业科学院)财政投入总量不足问题依然存在, 财政投入结构不合理问题则日益突出, 该文根据农业科研活动规律和科技工作特点, 提出优化中央财政农业科技投入结构的建议, 为中央财政制定投入政策、农业科研单位内部优化财务管理提供依据。

1 农业科研机构财政投入现状及存在问题

1.1 农业科研财政投入总量不足, 投资强度低

我国中央级农业科研机构财政拨款总体规模近年呈现逐年上升趋势, 2007年财政拨款总额是2001年的3倍多, 总量增长幅度较大, 但2007年财政拨款占整体经费收入的比例为56%。据有关资料, 国外很多国家政府所属农业科研机构的政府拨款在90%以上。如法国90%、美国近100%、日本98%、印度90%的农业研究经费由政府提供。由此可见, 我国中央级农业科研机构的政府拨款在机构总经费中比例较低, 与农业科研机构的需求相

比, 我国农业科研财政投入总量仍显不足。

从农业科研投入占GDP的比值看, 世界的平均值为1.07%, 发达国家为3.2%, 而我国农业科研的投入只占GDP的0.5%^[1]。这种状况远低于世界平均水平, 与美国等农业科技投资强度超过3%的发达国家相比, 更是相差甚远。

1.2 基本支出与项目支出投入不合理

根据2001~2007年中央级农业科研机构财政投入总量统计, 基本支出、项目支出占财政投入的比重呈现由基本支出为主体到由项目支出为主体的过程。并且从2001~2007年基本支出投入和实际支出总量来看, 历年的基本支出财政投入比重均不足50%。以上数据充分表明, 基本支出与项目支出财政投入间的结构性问题中, 基本支出财政投入不足的问题更为集中突出, 客观反映了科研单位普遍存在的“有钱打仗, 无钱养兵”的矛盾现象。

1.3 基本支出投入比例偏低, 人员经费缺口较大

据统计, 中央级农业科研机构基本支出缺口逐年拉大, 2007年是2001年的2.2倍, 而且2001~2007年的7年间每年基本支出缺口都大于财政拨款, 这种现状有逐年突显的趋势。如果这种现象长期存在, 将导致中央级农业科研机构的发展方向逐渐偏离公益性目标, 严重制约我国农业科研事业的长远发展。

根据2001~2007年人员经费财政投入和实际支出情况的比较, 人员经费财政拨款增长的同时实

际支出规模也在扩大, 并且实际支出增长的速度明显快于财政投入的速度。但历年人员经费不足部分占实际支出的比重仍由2001年的31%增长到2007年的46%。这种状况不仅不利于科研机构凝聚人才, 而且严重影响了科研事业的稳定发展。

1.4 项目支出投入存在的问题

1.4.1 项目投入的稳定性不够, 竞争性项目设置较多。近年来中央财政逐步加大了项目经费投入力度, 但主要是竞争性的短期科研计划专项经费, 稳定支持的项目经费所占比例仍较低(2007年仅为30%)。项目申请竞争异常激烈, 科技人员重立项、不安心搞科研、科研成果质量下降等现象较为严重和普遍。同时, 部分项目未能充分考虑农业科研受季节周期、环境优劣状况等不可抗力因素影响的特殊性, 本应长期扶持的项目却给予了短期投入; 有的则未能考虑到农业科研项目须经过多年的育种观测、繁复试验、数据采集论证和成果示范后才能见到研究成效的客观现实, 一次性前期投入后再没有后续成果转化的扶持。

1.4.2 已设立的项目尚不能满足科研单位的需要。例如, 缺少运转费项目的支持。中央级农业科研机构所属的部分国家级重点实验室、野外试验基地和台站等作为专门用于基础研究的重要科研平台, 缺乏财政的稳定扶持, 其现状与所承担的国家科研任务不能完全匹配。一些重大基建项目完成竣工验收后, 由于没有相应的配套资金来源作为日常经费保障, 而不能投入正常运行或运行中问题重重, 无法充分发挥其应有的功能, 从某种程度上讲, 也造成了资产闲置, 资金浪费, 项目效率低的不良现象。另外, 中央级农业科研机构近两年新增的自主权项目, 如基本科研业务费和公益性行业科研专项, 对于农业科研机构而言既迫切需要相对又“饥饿不均”, 究其原因自主权项目太少, 能自行立项、自主研究的经费总量不足。

1.4.3 部分项目投入的额度小而分散。由于项目财政投入的稳定性不够, 项目资金分散且量少, 倾向平均化, 经费落实到基层科研机构乃至各课题组, 已经分摊不多, 无法满足科研单位的实际需要, 必然造成同一项目多处重复申报, 项目混乱、资金混用的不良现象, 直接影响了预算执行效率; 另一方面, 科研机构自身在申报项目时, 也缺少大项目、大协作、大攻关的意识, 项目不集成, 从而

造成了项目投入分散且额度小的问题。

1.5 转制科研机构财政投入差距日益加大

2002年10月, 中央级农业科研机构根据科技部、财政部、中编办批复的改革方案进行分类改革, 其中转为非营利科研机构的30个, 转为科技型企业的22个, 转为农业事业单位的11个。由于改革的分类不同, 3种类型科研机构在中央财政的投入方面差距日益加大。首先, 在财政投入总量上, 非营利科研机构2007年比2003年增加1.98倍, 而拟转企所和转为农业事业单位分别只增加1.23倍、0.77倍。其次在基本支出财政拨款平均增量上, 2001~2007年拟转企所和转为农业事业单位只相当于非营利科研机构的25%、50%; 2007年底, 拟转企研究所、农业事业单位与非营利性科研机构的人均人员支出差距增长到1万元左右; 2007年的人均公用支出财政投入状况看, 农业事业单位较非营利性科研机构相差1.44万元, 拟转企研究所的相对差距则在两万元以上。再次从项目支出投入的差距看, 近几年新增的基本科研业务费只安排了非营利性科研机构, 修购专项只安排非营利性科研机构和拟转企研究所, 公益性行业专项经费、现代农业产业技术体系专项也主要安排了非营利性科研机构。从长远的发展看, 拟转企研究所、农业事业单位与非营利性科研机构相比差距日益明显。

从上述情况看, 当前国家政策导向和财政分配形势已全面向公益性科研机构倾斜, 而同样承担公益科研任务的拟转制科研机构, 却长期缺乏资金扶持, 无论是自身基本运转, 还是科研设施装备、重大科研基地建设以及人才队伍建设这些软硬件条件上都在逐渐丧失竞争力, 更不用谈科研创新能力的提高, 研究所的长期持续发展前景令人担忧。

2 优化农业科研机构财政投入的政策建议

2.1 确立中央财政是科研机构的投资主体地位

长期以来, 中央级农业科研机构作为从事农业科研、为社会提供公益产品和服务的“国家队”, 在我国农业科技发展中发挥了重要作用。为大幅度提高中央级农业科研机构的创新和服务能力, 中央财政要把中央级农业科研机构科技投入作为预算保障的重点, 年初预算编制和预算执行中的超收分配, 都要体现并高于法定增长的要求, 用法令和制

度保障农业科技资金的刚性供给,建立政府农业科技资金持续供给的长效机制,尽快使我国农业科技投资强度提高到 1%,力争 2010 年左右达到 1.5% 左右的世界平均水平,到 2020 年左右达到 2%,使农业与国民经济其他部门的发展相协调^[2],促进我国农业科技自主创新水平的不断提高。

2.2 增加中央级农业科研机构的基本支出投入

为体现中央级农业科研机构承担公益性科研任务、服务“三农”的职能,中央财政应大幅提高中央级农业科研机构运行经费的保障水平,按照“零基预算”方式,基本满足人员费、日常运行费等基本开支的需求,在职人员经费可比照公务员待遇,离退休人员经费和社会保障缴费实行预算单列^[3],保证农业科研单位全额拨款,解决科研人员人头经费不足的突出问题。这样既确保预算执行和财政资金使用效益,又有助于加强我国农业科研基础科学和公益性研究的研究积累储备及科研人才队伍的稳定,保障中央级农业科研机构长期和健康发展。

2.3 稳定支持为主、竞争性投入为辅的结构

周期长、复杂性、基础性、公益性、地域性等是农业科研的特点,需要长期可持续的经费支持,尤其是一些前瞻性、储备性的研究短期投入是不能解决重大需求的。借鉴国外的先进经验,建议中央财政在科研项目经费投入上采取稳定支持与适度竞争相结合的机制,其中稳定支持比例应不低于 70%,稳定支持的时间应为 5 年以上,稳定支持主要方向是基础性、自主研究项目、科研条件建设经费的投入,以不断改善科研条件,提升科研能力。国家科技计划中涉农重大科技计划应定向委托中央级农业科研机构,减少竞争性项目的设置。

为推动我国农业科技创新体系的建设,加快农业科技创新的步伐,建议在稳定基本科研业务费、非营利科研机构改革经费、修购专项等支持基础上,进一步扩大支持范围和规模,增设人才培养引进和创新团队专项经费,大力引进和培养高层次人才,为科技创新提供人才支撑,通过团队建设,优化人、财、物配置,密切协调配合,培育重大成果和高层次人才,推进我国农业科技创新;增设国家实验室等基地建设专项经费,用于日常运行、科研业务和仪器设备更新改造。实施较长周期的项目经

费投入,以稳定支持研究团队和基地,通过资助团队和基地,可以稳定研究队伍和人才,有利于研究的持续和成果积累。通过项目、基地、人才相协调的经费投入,逐步形成以长期稳定支持为主、竞争性投入为辅的项目支出投入结构。

2.4 建立完善农业科研财政投入的绩效评价机制

财政科技投入结构是否合理,投入资金是否达到了最佳效果需要依赖科研机构财政投入绩效评价机制来检验。现阶段可以考虑从项目投入绩效评价和科研机构绩效评价两个方面分步实施。第一步科研项目逐步实施绩效评价办法。借鉴 OECD 国家项目式资助评价方式,实行“事前评估、过程评估和事后评估”相结合的“全过程绩效评价”,强化“事中监控”,在项目实施过程中要及时跟踪项目的绩效指标,从而作为对项目进行最终评估的基础^[4]。第二步是科研机构的绩效评价。在对项目投入绩效评价体系确立和成熟后选择试点逐步推开,逐步完善科研机构绩效评价的指标体系、标准体系和方法等相关评价制度。政府应把绩效评价结果作为财政投入资金分配的重要依据,对绩效优良的项目类别和科研机构给予鼓励和支持,在预算安排中优先考虑;对绩效低差的项目和科研机构提出整改意见,情况严重的予以通报,减少项目或机构的预算。宏观上根据绩效评价结果调整和优化财政资金投入方向和结构,合理配置科技资源。

2.5 增加对拟转企研究所和农业事业单位的投入

拟转企研究所和农业事业单位大部分为专业性很强的科研机构,开展的研究多数是面向“三农”的公益性领域,长期以来已成为农业科学技术体系向全社会提供公益产品和服务不可或缺的有机组成部分。优化中央级农业科研单位财政投入结构,首先应该根据公共产品的内涵,重新审视原农业科技体制改革方案,将以满足社会公共需要、提供社会公共产品为主要职能的已转制或拟转制的科研单位重新确定其公益性地位。在此基础上,根据《规划纲要》中的总体目标,逐步完成对现有中央级农业科研单位的科学布局和学科设置的调整,优化农业科技资源的配置,同时加大财政投入的强度,提高财政资金的使用效率,使各类中央级农业科研机构协调发展。

参考文献

- 1 王晓涛. 政府投入为主体的机制不应动摇. 中国经济导报, 2007- 12- 6
- 2 翟虎渠. 大力加强农业科技创新能力建设. 求是, 2005, (6)
- 3 韩卫平. 农业科研单位财务管理机制研究与实践. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2007, 70
- 4 郝莹莹. 确保公共研发活动体现公共利益最大化- OECD 国家政府优化公共研究治理的经验与举措. 上海科技发展研究中心: 科技发展研究, 2007, 30

STUDY ON ISSUES RELATED TO FINANCIAL INVESTMENT OF CENTRAL- LEVEL AGRICULTURAL SCIENCE RESEARCH INSTITUTIONS

Gao Yangjie

(Chinese Academy of Agricultural Sciences, Zhengzhou Fruit Research Institute, Zhengzhou, Henan Province 450009)

Abstract To solve the main problems existing in the financial investment of central- level agricultural science research institutions, this paper argues that national finance should be established to be on dominant investment position , and then to substantially raise the basic expenditure level to form project investment structure of main long- term stable support and accessorial competitive investment. It still suggests the establishment and improvement of evaluation mechanism of financial investment of agricultural scientific research, the re- examine and evaluation of scientific research institutions classification reform, and to increase the investment of research institutions planning to be enterprises and agricultural institutions.

Keywords agricultural research institutions; financial investment; optimize; proposals

• 征订启事 •

欢迎订阅《中国农业资源与区划》

《中国农业资源与区划》杂志是中国农业科学院农业资源与农业区划研究所、全国农业资源区划办公室、中国农业资源与区划学会联合主办的指导性与学术性相结合的综合性刊物。主要宣传农业资源开发利用与保护治理、农业计划、农业发展规划、农业投资规划、农村区域开发、商品基地建设等方面的方针政策; 介绍农业资源调查、农业区划、区域规划、区域开发、农村产业结构布局调整、农村经济发展战略研究、持续农业等方面的经验、成果和国外动态以及新技术、新方法的应用; 探讨市场经济发展和运行机制与农业计划和农业资源区划的关系和影响; 推动农业计划和农业资源区划学术理论发展; 普及有关基础知识。本刊面向从事农业调查和区划、农业发展计划、规划的干部、科技人员、大专院校师生及广大农村干部。

《中国农业资源与区划》为双月刊、国内外公开发行, 大 16 开本, 64 页, 邮局发行, 邮发代号: 2- 732。每册定价 5. 00 元, 全年每套 30 元。订阅款也可汇款到北京海淀区中关村南大街 12 号, 《中国农业资源与区划》发行组, 邮编: 100081, 账号: 050601040011896。开户行: 农行北京北下关支行, 单位: 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 电话: (010) 82109647 82109637 82109628 82109632, 传真: 82109628 82109637。