

科技创新 中央与地方关系研究

刘尚希 韩凤芹 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

科技创新

中央与地方关系研究

刘尚希 韩凤芹 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

科技创新：中央与地方关系研究/刘尚希，韩凤芹等著. —北京：经济科学出版社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6520 - 3

I. ①科… II. ①刘…②韩… III. ①中央与地方的关系 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 011712 号

责任编辑：高进水 刘 颖

责任校对：曹 力

版式设计：齐 杰

责任印制：潘泽新

科技创新：中央与地方关系研究

刘尚希 韩凤芹 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷厂印装

710 × 1000 16 开 16.75 印张 330000 字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6520 - 3 定价：36.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

科技创新需要中央与地方分工合作

(代序)

刘尚希 韩凤芹

中央与地方的关系事关国家的长治久安,事关经济社会的可持续发展,如何处理好中央与地方的关系是建设现代国家治理体系的重要内容,二者关系的核心是事权及其相应的支出责任如何划分。不同政体、处于不同发展阶段的国家,其不同发展战略定位都对其政府的事权及支出责任有较大影响。如日本,从早期的以技术引进为主,过渡到后来的技术立国,其政府的科技事权及相应的支出责任就有很大差异。再如我国在改革开放初期,经济发展水平较低,政府财政能力较弱的条件下,政府的科技事权及相应支出责任自然就小。而且不同的事权,中央与地方间划分也有较大差异。如科技事权,在科技创新对区域竞争力的贡献不断提升的背景下,地方政府在财力资源配置过程中,也会根据本地区特点,加大地方科技投入,所以,科技支出责任在中央地方间的边界也是动态调整的。从实践看,自《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020)》颁布以来,地方政府科技支出不断增加,2010年地方科技支出已经超过中央,地方政府在政府科技投入中的地位越来越重要。从宏观管理的角度,中央与地方间的科技事权如何分工才更有利于提高财政资金使用效率,在创新战略背景下,成为亟待破解的课题。

一、从地方政府的科技支出行为反思中央与地方的关系

近年来,地方财政高度重视科技对本地区经济发展的带动作用,科技投入总量快速增长,支出重点上,虽然部分地区结合企业创新的需求,提供了创新公共平台、创新券等科技服务内容,但是,基于多种考虑,科技支出方式大多采取“跟随策略”和“区域间竞争策略”,同中央一样采用以项目为中心的行为方式,在同其他省市的竞争中,产业趋同、技术趋同,总体上说,普遍存在目标不清、支出碎片化等问题。

(一) 地方政府科技投入增长快速增长,支出领域集中于技术与研究开发

从政府科技投入的动态演进看,2006年之前,中央财政科技投入明显高于地方。2007年之后,地方财政科技投入快速增长,到2010年已超过中央科技投入,

且差额在逐年扩大。2012 年中央财政科技支出 2 613.6 亿元，占全国财政科技支出的 46.68%；地方财政科技支出为 2 986.5 亿元，占全国财政科技支出的 53.32%。

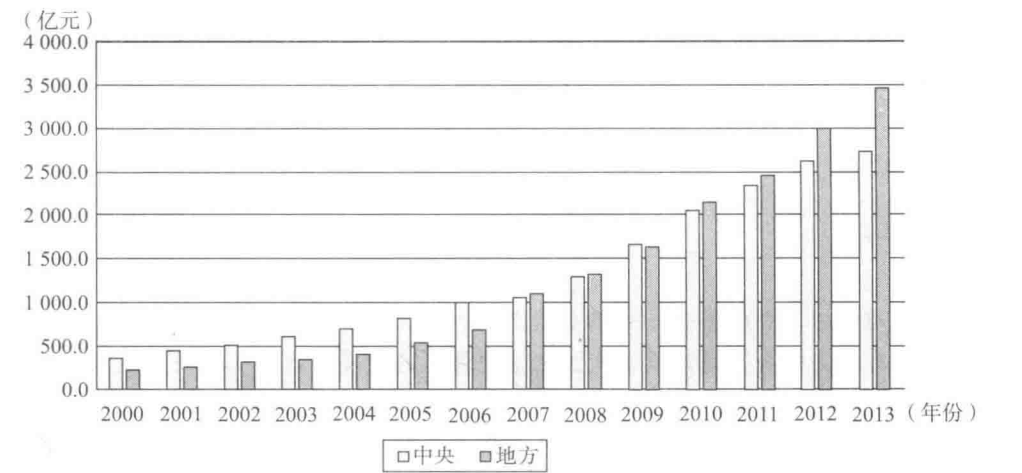


图 1 2000 ~ 2013 年中央和地方财政科技拨款

从支出结构（见表 1）看，具有以下几个特点：一是地方财政科技支出内容与中央的侧重点不同，差异较大。如 2013 年中央财政科技支出投向以基础研究和应用研究为主，其占中央科技支出的比重分别为 54% 和 15%，地方财政科技支出中，基础研究和应用研究占比分别为 1.61% 和 5.20%，支出量偏小，而技术研究与开发及科技金融等专项资金支出较多。2013 年技术研究与开发支出占地方财政科技支出的比重高达 41%，应用研究的投入却很少，这一定程度上反映出地方科技行为的短视化，片面强调技术研究与开发，过于注重技术的直接转化与利用，一定程度上替代了企业的科技行为。二是大量的支出行为以“其他”形式反映。从公布的数据看，地方支出的 38.56% 为其他支出，很难准确反映资金流向，不利于监督。这既与收支分类科目的设置有关，也反映出大量的支出具有短期性、随意性和不确定性。

表 1	中央和地方财政科技支出结构表（2013 年）		单位：%
项 目	地方	中央	全国
科学技术管理事务	3.84	0.31	2.19
基础研究	1.61	15.32	8
应用研究	5.2	55.83	28.79
技术研究与开发	40.99	4.52	24
科技条件与服务	5.06	1.96	3.61

续表

项 目	地方	中央	全国
社会科学	1.38	1.29	1.34
科学技术普及	3.12	0.58	1.94
科技交流与合作	0.24	0.8	0.5
其他	38.56	19.4	29.63
合计	100	100	100

资料来源：财政部 2013 年全国财政决算中《2013 年地方公共财政支出决算表》和《2013 年中央本级支出决算表》。

（二）地方科技事权履行方式保持“跟随策略”

虽然中央和地方的支出重点不同，但是财政的支持方式是类同的，即以项目为中心的行为模式。地方政府在履行科技事权过程中，为归避风险，争取更多的中央资金，将中央部门所设置的项目和专项在省级层面都进行了克隆，例如省科技型中小企业技术创新专项、省基础研究计划（省自然科学基金）、省高技术研究计划、省火炬计划、省重点实验室等，如此，同样还存在着市级专项计划（基金）。地方政府的跟随策略，形成了与中央趋同的行为模式，却一定程度上加剧了地方科技事权履行的微观化倾向，忽视了区域创新环境的营造。

同时，中央项目管理的方式也诱导地方采取“跟随策略”，扭曲了地方的科技支出行为。地方政府争取项目和提供配套资金进一步强化了中央行为，项目申报成为地方履行科技事权的主要内容，而不是致力于区域创新体系的建设。据调研，中西部地区县级科技职能不断弱化，一些地区根据各自实际，科技管理机构被撤并到其他部门。但近年来因为省、市（州）科技主管部门对科技管理机构的撤并的县（市）申报的项目实行一票否决，不予支持，一些县为了向上争取科技资金又恢复了科技行政管理部门。

（三）地方科技研发资源缺乏

科技人力资源是创新的主体，科技资金是科技创新的财力保障。当前我国的科技人力资源主要分布在企业、政府科研院所和高校。受条块分割的科技管理体制影响，研究与开发机构分为中央所属和地方所属。多年以来，无论是人力资源还是科技资金都主要集中于中央层面的科研院所，省以下地方政府分布较少。

表 2 研究与开发机构基本情况表

年 份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
研发机构数 (个)	合计	3 901	3 803	3 775	3 727	3 707	3 696	3 673	3 674	3 651
	中央属	679	673	674	678	691	686	686	710	711
	地方属	3 222	3 130	3 101	3 049	3 016	3 010	2 987	2 964	2 940

续表

年 份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
研发人员 全时当量 (万人年)	合计	21.5	23.1	25.5	26.0	27.7	29.3	31.6	34.4	36.4
	基础研究	2.8	3.2	3.6	3.8	4.1	4.2	5.0	5.7	6.1
	应用研究	8.3	8.9	9.3	9.7	10.3	10.9	11.3	12.1	13.0
	试验发展	10.4	11.0	12.6	12.5	13.4	14.2	15.2	16.5	17.3

资料来源：《中国科技统计年鉴 2014》。

2013 年，中央部门属研发人员占全国的 70%，R&D 人员的全时当量占全国的 80%。省级部门及以下只拥有 30% 的研发人员，R&D 人员全时当量只有 20%。从科技人力资源的结构看，科技从业人员的技术人员、辅助人员较多，全国研发人员占从业人员的比重为 53.68%，其中，中央部门研发人员占从业人员的比重为 59.79%，地方部门研发人员占从业人员的比重为 39.19%，地市部门这一数字仅为 27.64%，也就是说 100 个从业人员中只有 27 人是研发人员。技术辅助人员的比重过高，研发机构的创新能力相对较弱。

表 3 按隶属关系分研究与开发机构 R&D 人员

项目	2013 年	从业人员	R&D 人员合计 (人)	R&D 人员占从业 人员的比重 (%)	R&D 人员全时 当量 (人年)
总计		761 963	409 032	53.68	363 691
中央部门属	人数 (人)	536 040	320 498	59.79	286 891
	占比 (%)	70.35	78.36	—	—
地方部门属	人数 (人)	225 923	88 534	39.19	76 800
	占比 (%)	29.65	21.64	—	—
省级部门属	人数 (人)	157 152	70 245	44.70	61 110
副省级城市部门属	人数 (人)	13 341	2 968	22.25	2 463
地市级部门属	人数 (人)	55 430	15 321	27.64	13 227

资料来源：2014 年《中国统计年鉴》。

与研发人员的分布相一致，研发经费活动及经费支出也主要分布在中央。2013 年 R&D 经费内部支出的结构中，从研发环节看，基础研究、应用研究、试验发展经费支出中，中央研究与开发机构的支出分别占 91.55%、90.81%、89.59%；2013 年全国研发机构研发经费支出中，地方研发机构的支出只有 174.7 亿元，占全国研发机构研发经费支出 1 781.4 亿元的比重只有 9.8%。

表 4 按隶属关系分研究与开发机构 2013 年 R&D 经费内部支出分布表

项目	基础研究		应用研究		试验发展		政府资金	
	规模 (亿元)	占比 (%)	规模 (亿元)	占比 (%)	规模 (亿元)	占比 (%)	规模 (亿元)	占比 (%)
总计	221.59		525.84		1 033.97		1 481.23	
中央	202.85	91.55	477.52	90.81	926.32	89.59	1 341.85	90.59
地方	18.73	8.45	48.32	9.19	107.65	10.41	139.38	9.41
省级	17.75	8.01	44.53	8.47	90.00	8.70	120.31	8.12
副省级	0.20	0.09	1.48	0.28	3.86	0.37	4.22	0.28
地市级	0.79	0.36	2.31	0.44	13.79	1.33	14.85	1.00

资料来源：2014 年《中国统计年鉴》。

（四）中央地方法定支出责任模糊

支出责任是各级政府履行职责的财力保障，其确定与划分是以事权为依据，没有事权，就不存在支出责任。关于中央地方间的科技支出责任，除了《科学技术普及法》中明确规定，“各级人民政府将科普经费列入同级财政预算”，其他科技相关法律条文规定相对模糊。《科技成果转化法》中提出，科技成果转化基金或者风险基金的资金来源由国家、地方、企业、事业单位以及其他组织或者个人提供，其他法律在支出责任方面基本上是泛指国家财政或财政性资金，没有区分中央、地方责任。

支出责任的制度模糊加剧了政府科技行为的模糊，突出表现为中央支出责任下移，主要有两种表现形式：一是中央职能部门在确定项目时通过行政权力将支出责任下移，要求地方给予配套，配套责任层层下移，最终集中到基层政府，因基层政府财力有限，经常出现配套资金不到位的“钓鱼”工程，最终影响科技事权的履行；二是地方政府在选择项目时，为转移“决策风险”、降低项目甄别成本，对中央项目重复支持，造成资金浪费。如很多地方政府都明确规定如果成功申请到国家级项目或获得中央资金，将给予相应的奖励和补助。

二、中央地方科技事权的新型关系：分工与合作

基于科技创新的属性，中央地方在科技事权与支出责任的划分上应明确为分工与合作关系，既不能泾渭分明，一分为之；也不能主次不分，责任不清。

（一）应基于合作的理念进行分工

科技事权区别于其他事权，是因为科技创新的外溢性更强，创新体系内各要素的有机联系更紧密，为此，激励相容原则在科技领域强于其他，中央与地方之间应建立合理的分工与合作的关系。这主要缘于：

其一，从理论上讲，科技创新具有主体多元性、系统集成性、网络开放性，

这些特征综合反应，就是创新源的形成不是单一、封闭的，有集成、合作和开放的特征，在地域上，则表现为不确定性。此时，如果只是简单划分为中央或地方事权，容易在事权履行中割裂中央与地方关系，各行其事，难以形成有机联系的统一体。这一判断是基于现实与目标的差距。如上所述，我国大量科技资源集中于中央层面，从地域的角度又高度集中在北京等少数地区，这种科技资源分布的不均衡，会加剧科技创新的不均衡。此外，跨行政边界的区域创新系统的产生与存在，对科技创新将是极大推动，如上海的现代服务业为长三角区域创新体系提供了工业运行支撑，浙江、江苏的制造业集群则成为上海现代服务业持续发展的产业基础。再如北京作为全国科技创新中心，大量的科技成果基础研发在北京，但很多技术成果的产业化在北京以外的其他地区，这种不同行政区间产业与创新的相互促进与相互融合，也将对政府的事权划分提出新的要求。基于此，国家创新体系建设中，符合各地实际的区域创新体系建设很重要，中央科技资源也应致力于区域创新体系建设，二者有机联系，不能各行其是。

其二，从发达国家的实践看，科技事权分权趋势和集权倾向并存。从国际经验看，由于各国的体制不同，中央地方选择了不同的路径方向，却呈现出相似的特征：集权程度高的国家朝着向地方分权的方向发展；分权程度高的国家，则有比较明显的强化中央集权的倾向。各级政府间科技事权交叉，已成为各国实践中的共同特点。如德国联邦和州政府在科技创新方面，加大合作，共同实施了“2020年高校公约”、“研究与创新公约”、“杰出计划”，以及教学质量公约等重点计划；而且基于地区间发展差距，促进东部的科技与经济发展，始终是德国政府的基本国策之一。

其三，从世界科技创新的趋势看，创新呈现出网络化和开放化的特征，开放性和复杂性大大增加，导致基础研究、应用研究和产业化之间界限越来越模糊，为此，中央与地方间事权划分难度将越来越大。实践中，基于区域经济发展的需要，江苏、浙江等地区越来越重视以区域产业需求为导向的基础研究，逐步加大基础研究的投入力度。如果简单划分，将基础研究明确为中央事权，就容易挫伤地方政府的积极性和责任意识。

其四，从现实看，中央与地方在利益诉求上存在差异，中央财政科技支出投向以战略性、全局性以及较强外溢性要求的科技事权为主，而地方政府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缺乏积极性，所以需要明确分工。同时，国家创新体系建设离不开区域创新，区域创新体系是构成国家创新体系的重要组成部分，二者有机联系，职责存在一定交叉，因此中央和地方在科技方面必定存在共同事权，要求中央和地方以及各级政府部门间保持密切合作，共同履行。

（二）中央地方分工合作的重点是如何提供创新环境

创新驱动发展是国家战略，科技创新是核心。基于科技的属性及政府的责

任，政府在科技领域的基本事权，就是基于风险提供创新环境。而创新环境的提供方是政府，其实现载体是国家创新体系。中央与地方分工合作，在于如何构建国家创新体系和区域创新体系，提供良好的创新环境，化解创新的风险。

分工是要分清责任。在“风险—环境”行为模式下，优化创新环境、化解创新风险，首先要强调中央和地方各自的责任，即强调分工。国家创新体系建设是一项系统工程，区域创新体系是其重要组成部分。各个地方的发展方式不一样，科技创新的着力点也不一样。中央要对全国层面的国家创新体系建设负责，全国共同面临的公共创新风险应该由中央政府优化创新环境来化解。地方要对本区域内的区域创新体系建设负责，区域面临的创新风险应该由地方政府优化创新环境来解决。

合作是要形成合力。在“风险—环境”行为模式下，还必须强调中央和地方两者形成合力，即强调合作。合作不是传统所说的事权共担，而是分清责任，形成合力。一方面，区域创新体系离不开国家创新体系，优化全国创新环境、化解全国创新风险也是为区域和地方服务的；另一方面，国家创新体系是由区域创新体系构成的，优化全国创新环境、化解全国创新风险也需要地方的配合，以使相关政策措施在地方得到有效执行。此外，区域创新体系建设也可能会遇到重大的基础性研究创新问题，这类创新活动虽然属于微观创新风险，但地方很难有能力应对，在这种情况下，需要中央为地方的创新活动提供源头创新支持。

从科技事权，即创新环境提供者的角度看，科技事权具体包括创新发现、创新维护、创新引导和创新培育。中央地方的分工与合作具体体现为：在创新发现方面，清理中央和地方政府直接管理的科研项目，以市场需求和战略需求为落脚点和出发点，改变各级政府普遍直接分配科研项目的局面，从现实看，中央科技计划管理改革已有序进行，但是地方政府的进展参差不齐；在创新维护方面，更多体现的是中央的责任，中央政府应在交易规则、法律框架、全国统一的科技市场基础设施和信息平台等方面更多地发挥作用，而对于涉及区域范围内的科技市场基础设施和信息平台，地方政府也应承担相应职责；在创新引导方面，中央政府应按国家创新体系建设的要求做好全国的科技战略规划，地方政府要按区域创新体系建设的要求做好地方的科技发展规划；在创新培育方面，宏观政策和基础性研究主要由中央政府承担，但在具体微观政策方面中央则需要相应退出，对于市场主体的激励政策主要由地方政府承担。

三、中央地方科技事权和支出责任的初步划分

（一）中央地方科技事权分工合作的基本思路

中央与地方在科技创新中的分工合作，实质是通过确定中央地方间的科技事权，分清责任，形成合力。包含两个层面：一是明确中央事权及相应的支出责

任。宏观统筹协调、宏观科技政策、基础性、前沿类研究等应确定为中央事权，中央承担相应的支出责任。对因自身特殊需求，履行了部分中央事权的地方政府和企业，应运用科学合理的机制分担成本，如当前地方政府、企业投入了自身应用需求导向的基础研究，中央可考虑对地方政府给予事后奖励、对企业给予税收优惠政策等手段，以形成合力。二是难以明确划分，需要合作完成的，在支出责任上分清主次，尽可能做到责权匹配。科技体制改革及其实施、重大公益和社会性研发等应确定为中央地方共担事权，中央承担主要支出责任，地方承担辅助责任；应用基础研究、技术市场培育、与特定地区产业发展方向相关的创新活动应确定为地方中央共担事权，地方承担主要支出责任，中央承担辅助责任。三是区域科技政策、一般性成果转化和技术应用、科技中介服务体系等应确定为地方事权，地方承担支出责任。

（二）中央应强化的科技事权

建设国家创新体系应强化中央提供整体性创新环境、化解全国性创新风险的职能，需要将关乎国内统一市场建设的事权上收到中央，包括：宏观科技政策制定、知识创新、知识产权保护等。

一是科技政策。科技政策是政府对科技活动进行宏观管理的具体化过程，这里的政策不是指各部门分散化、碎片化的零散政策，而是顶层设计的宏观系统政策。政府通过制定科技政策营造科技创新环境，中央和地方事权的划分，将直接关系到科技政策的制定和执行。中央政府负责宏观科技政策的制订，提出重大基础性、战略性的重点领域并进行布局，加强科技政策的宏观指导力度，加大政策的覆盖范围，注重全社会科技创新环境塑造的政策制定与实施，以调动整个社会的科技创新的积极性。中央制定的科技政策，在全国范围内具有约束力，地方所实施的科技政策不能与中央政府的政策相违背。

二是知识创新，即通常所说的基础研究。知识创新是通过科学研究获得新的自然科学、社会科学和技术科学知识的过程，是技术创新的基础。知识创新的重要功能是增加整个创新系统的基础知识存量，具有较大的技术风险、市场风险与社会风险，企业难以承受，这部分创新应由政府来主要承担，由于知识创新外溢性强，地方政府进行知识创新的动力相对较弱，需要将目前地方政府知识创新事权上移。事权上移的切入点可以是加大基础研究投入力度，由中央对知识创新提供相应的基础设施和经费支持。

三是知识产权保护。知识产权是智力劳动产生的成果所有权，加强知识产权保护，是鼓励创新的重要法律保障，是政府的重要科技事权。我国知识产权保护事权的履行具有多层次性。从横向角度，不同类别的知识产权分别由不同行政主体管理；从纵向角度，知识产权的保护自上而下形成了中央和地方多层级体系，不同行政主体、不同层级之间存在各自为政，碎片化管理。为改变这种局面，需

按以下原则将知识产权保护相关事权上移：其一，统一知识产权保护的宏观管理职能；其二，产权保护部门职责和执法标准保持一致，避免中央和地方间以及不同区域间的差异。特别是在现阶段，我国经济整体处于转型升级的发展进程中，地方政府在知识产权的认识上存在误区，过于注重知识产权保护，会影响本地经济发展；在行为上，对侵权行为存在睁只眼闭只眼，执法不严，打击不力，会直接抑制创新主体的创新积极性。所以，要通过事权上移，在全国范围内实现知识产权制度建设、知识产权环境建设和知识产权能力建设的职责统一，全面提高知识产权的总量和质量，使知识产权保护为科技创新活动提供服务和保障。

四是国防科技。国防科技作为自主创新的战略基点，其基础研究尤为重要。中央应高度重视“打基础、利长远”的国防科技事权，为国防科技和武器装备持续发展增强后劲。同时，加强国防科技创新成果转化，加大先进成熟的自主创新成果推广应用的力度。从宏观管理、发展战略和科研基地建设、科技成果产业化等多个方面，促进民用科技和军用科技的紧密结合、相互促进，完成服务经济建设和国防现代化的双重目标。

（三）地方应强化的科技事权

区域创新体系建设需要地方政府因地制宜、有针对性地优化区域创新环境。地方政府应更多地实施激励政策，服务企业创新，激发区域内企业的创新活力。具体包括：建立促进企业技术创新的激励机制和约束机制，鼓励企业增加研发投入，使企业成为科技投入的主体；引导企业创新研发组织形式，发展产业技术创新战略联盟，组织企业、大学和科研机构等围绕产业技术创新的关键问题开展技术合作；建立公共技术平台，实现创新资源的有效分工与合理衔接，实行知识产权共享；实施技术转移，加速科技成果的商业化运用，提升产业整体竞争力。

（四）中央地方共担事权与支出责任

共担事权包含两层含义：一是事权有特殊的属性，需要共担，如科技成果转化；二是现代市场经济条件下，开放创新成为经济社会发展的趋势，一些重点领域的属性需要重新认识。如基础研究，从传统经济学理论的解释看，它属于外溢性极强的领域，应由政府提供。这属于国家鼓励的自由探索型研究，或是国家主导的基础研究，以产业发展为导向的巴斯德式基础研究，即从基础研究中产出专利的典型范式，已打破了传统的基础研究概念。因此，从国际实践的角度，企业有大量的基础研究投入。20世纪90年代中期后，发达国家企业在基础研究领域的投入在逐渐加大。除了美国等国家外，韩国企业也不断加大投入，基础研究投入占全国基础研究经费的比例超过50%，而且其基础研究中心在企业。从中，我们也可以看到，科技事权的划分不是机械地一分为之，还要结合科技创新的特点与最新发展趋势。那么，共担支出责任不仅是中央与地方间的共担，还有政府

与企业间的共担。

四、创新机制实现分工合作

中央地方间的分工与合作，既包括事权的分工，也包括相应支出责任的确定，还需拓展思路、创新支出方式，最大程度地形成合力。

（一）注重科技政策的系统性

科技政策是引领国家创新体系有效运转的顶层设计，它不仅履行国家科技战略，还应指导区域科技发展。地方政府对科技创新的投入力度已经大于中央，而且这一趋势呈不断扩大之势，这既反映出地方政府发展科技愿望是强烈的，同时也折射出中央地方合作的紧迫性。即如何让区域创新与国家创新有效结合，是创新政策需加以重点考虑的内容。不能单纯以国家科技需求替代区域需求，中央制定的重大科技创新政策体系应覆盖地方的科技政策，同时，充分考虑到地方的需求，鼓励并指导地方科技政策的制定，形成上下联动的局面。

专栏 1

德国政府加强对德国东部的研究投入

1998 年以来，联邦政府以目标明确的资助措施指导性地推动东部各州开展贴近经济实际的研究。如以发展“地域性企业”（联邦教研部发起的德国东部州创新首创精神行动计划）为中心，制订了各种有针对性的资助计划，并支持当地各个集团联网，增强其创新能力。地域性企业包括增长核心、创新论坛和创新能力中心等，支持方式包括确立共同的研发项目，加上高效的企业管理手段，形成了地域性的经济和科学特色。

资料来源：《德国创新驱动发展的路径及特征分析》，载于《德国研究》2013 年第 4 期。

（二）共担事权注重机制创新

基于新型的分工合作关系，落实中央与地方的支出责任，还需要强调机制创新，以提升政府治理效率。特别是中央与地方共同承担的科技事权，可以探索多种机制创新。如以共建投资基金方式，发起设立股份控股基金，中央地方合力，以市场运作机制方式，推进中央与地方间、省际之间的合作，涉及领域既包括科技成果研发投入，也包括科技成果转化利益共享改革；积极推动政府购买科技服务的方式，以中央和地方联合购买科技服务的方式，由地方政府征集中小企业的科技需求，中央和地方可合作向非营利科研机构和区域性科研机构购买科技咨询服务，为中小企业、传统产业提供共性技术、关键技术和平台建设服务。

（三）注重科技资源的均衡配置

考虑我国地区间发展差距大、财力不均衡的现实，中央财政根据区域创新特

点实施分类指导、注重宏观布局，支出上应体现“效率优先、兼顾公平”的原则。这方面在中央、地方合作项目上，可根据地区财力差异，区别对待，如适当降低中西部省份出资比例、集中部分专项资金用于支持西部地区特色产业和特定领域的发展。

（四）探索创新环境评估为基础的转移支付，形成优化创新环境的新型合作关系

从优化区域创新环境出发，设立地方创新政策环境评估体系。将与创新环境相关的事权，如科技规划、科技基础设施建设、知识产权保护、社会创新意识的培养、非政府和非市场机构的培养、科技金融等具体任务，作为区域创新政策环境评估的要素，并将评估结果作为科技发展专项资金和财政一般性转移支付分配的一个因素，以此激励地方政府改善创新政策环境，提升区域创新能力。

（五）完善政府科技收支分类科目

一是政府科技收支分类科目中应新设款项，清楚反映科技资金流向。如，现有科学技术 206 科目分设 9 款，实践中普遍发现其他科学技术支出占比过大，很难清楚反映资金的具体流向。建议顺应科技事权改革，设立相应的款项（例如宏观科技政策、知识创新、知识产权保护、科技金融等）。二是统筹合并分散在其它部门的科技相关支出，将其调整到科技支出 206 科目中，以便于加强统筹管理。如中央高校基本科研业务费（目前在 205 科目）；再如 201 科目中的“知识产权事务”款涉及的国家知识产权战略、专利试点和产业化推进等，都明显属于科技相关支出。只有通过加强收支分类科目管理，明确反映科技支出资金的流向，才有利于科技资金的统筹管理。

前 言

经济发展新常态条件下，创新驱动发展已成上升为国家战略，科技创新是创新驱动的重点。政府在科技创新中的职责定位，中央与地方在科技创新驱动中的关系以及分工，这些都是下一步科技体制改革的重点，也是财政体制改革的重要内容。本书就是基于这一背景来展开分析。

在财税体制改革和创新驱动战略的宏观背景下，本书从国际、历史及国家战略等多个视角，综合运用财政学、行政管理学、行为经济学、制度经济学、法学等多学科的相关理论，与中国创新环境的现实相结合，围绕“科技创新中中央与地方间的关系”展开研究，努力呈现给读者一个全方位、立体的“科技事权”。

财政是国家治理的基础和重要支柱，这一定位既是财政改革的基点，也是未来经济社会体制全面改革的核心和起点，牵一发而动全身。这个重要性尤其体现在事权的划分上。事权是指一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责，支出责任则是履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务，既涉及中央与地方的关系，也涉及各政府职能部门间的关系；既要处理好政府与市场的关系，也要处理好政府与社会的关系。所以，在科技创新中，中央与地方的关系集中体现为事权及与之相适应的支出责任划分上。

科技事权是政府在科技创新中的职责。要实现科技创新驱动发展，不仅包括事权的确定，也包括事权在不同职能部门、不同层级政府间的划分，还包括各项事权的科学有序履行，这既关乎行政管理体制，也包括制度创新，必须有利于科技事权的履行。本书在研究过程中，始终围绕这一脉络，探讨中央与地方间的关系。否则，就会导致事权的机械论。科技事权的确定，需要综合考虑科技的属性和政府的基本职能两个基本问题。科技的属性是一个综合的概念，它是科学与技术的综合，虽然科学与技术是一个有机联系的链条，但是二者的属性差异也很大。从创新的角度，科学创新与技术创新的运行规律也有很大区别。将科技置于政府、市场与社会中，去动态科学寻求政府的职责，是一个挑战。从另一个维度看，我国行政管理体制的典型特征是条条块块、纵横交错，既有中央政府及各相关职能部门，也有地方政府及各相关职能部门，科技事权分解在条块之间，如何在这一宏观系统中科学划分事权并有序履行，非常重要。综合来说，本书试图在

以下问题上有所创新：

第一，科技事权：从制度研究转向行为研究。

本书试图突破传统的思维范式，创新研究思路，从制度研究转向行为研究，基于行为经济学原理，侧重于从行为和实施的角度剖析中央和地方科技事权和支出责任划分，为下一步全面深化改革提供更有力和可操作的决策与理论支撑。过去对科技事权的研究，往往以制度研究为中心，更强调如何完善制度，但是制度往往只能约束个体行为，对单个部门、单一项目履行科技事权有效，与科技创新整体行为的关联度并不高；我国科技创新的制度方向乍一看清晰明了，但是执行中却走了样，“说一套做一套”，其原因在于行动方向整体迷失和有利于创新的环境缺失，直接后果是创新能力低下、创新绩效不佳。相对于制度而言，行为能够与目标更好地吻合与匹配。科技事权的履行也是公共行为，因此，研究中央和地方科技事权和支出责任划分，需要转变传统研究和思维范式，从制度研究转向行为研究，从根本上解决我国科技创新所处的窘境。

为此，需要构建新的行为模式——“风险—环境”，即基于分担宏观创新风险的环境建设，优化创新环境是化解创新风险的有效途径，而科技事权的确定应基于如何创造有利于创新的环境，沿着构建新的行为模式的思路，提出支出责任改革的实施路径。一是完善科技政策和顶层框架，按事权分工的要求分清支出责任，与事权合作相适应形成支出合力，探索创新环境评估为基础的转移支付，形成优化创新环境的新型合作关系。二是提出支出责任改革的重要路径，中央和地方都需要“退”和“补”。三是通过改革“条条”关系，促进“块块”之间的支出责任优化。四是改革科技预算，倒逼行为模式转变。最后，通过完善科技支出评估和监督，约束行为模式，将支出责任落到实处。

第二，将创新环境作为中央与地方科技事权划分的新视角。

政府科技事权不是具体事务，而是指政府在国家创新体系中的职责。从国家创新体系的要求和企业技术创新主体地位来看，政府科技事权最终可以归结为提供良好的创新环境。创新环境是中央与地方科技事权划分的新视角，也是政府科技事权界定和中央、地方科技事权划分的标准。无论是企业的反应、社会的观念、政府出台的法律和政策、各级政府的职能调整和出台规划，都可以以是否有利于改善企业技术创新环境来衡量，即从企业行为的角度判断创新环境的优劣，进而评价政府科技事权的履行状况。

优化创新环境、化解创新风险，政府的作用主要体现在四个方面：创新发现、创新维护、创新引导和创新培育。创新发现是从逆向思维的角度说明政府的科技职能，即政府尽可能少地干预科技创新活动和科技创新资源流向，最大程度发挥市场在激励创新中的作用。创新维护是指政府要为科技市场提供有效平台，保证市场有效运行，包括市场基础设施、信息平台、交易规则、法律框架等内

容。创新引导是指政府加强对科技创新和科技市场的战略规划和宏观引导以及为此提供相应的政策服务。创新培育即政府对科技创新和科技市场的支持政策措施,是指在市场发现、市场维护和市场引导的基础上,通过财政政策、货币政策、产业政策实施,发挥政府政策的导向功能。同时,支持有高外溢性和风险性的科技创新,提供公共性的基础科技资源,向基础性研究等企业不愿承担或无力承担的部分实行投资倾斜。

第三,科技事权划分与科技行政体制改革同步推进。

目前的政府事权与支出责任划分都是建立在既定的行政体制背景之上,而事实上,现行的行政体制已经严重束缚不同层级政府职能的发挥,突出表现在政府间事权与支出责任的划分。政府间财政关系的核心是事权(支出责任)划分,行政管理体制体现了政府间、部门间的权力(权威)配置,财政体制与行政体制既相辅相成又相互制约且相互促进。政府职能的履行有赖于财政体制和行政体制的协调配合与适应,如果行政体制制约财政体制,政府间事权与支出责任就会分裂,影响政府事权的履行。

与事权划分相配套的行政体制改革应包括:一是重塑政府职能,政事分开,管办分离。根据决策与执行相分离的原则,通过明确划分行政与事业两大部门之间的责任界限,将公共服务举办主体和实施主体之间由传统的隶属关系更换为现代契约关系,目的是要把政府公共决策的角色强化,把政府从创新活动的直接参与角色退出来。“管办分离”是政府事业(公益服务)职能的分离,核心是政府对社会事业的公共管理职能(管)与举办事业单位形成的出资人职能(办)的分离。为此,我们提出,应把政府举办的科研机构从行政部门脱钩,或者专门成立政府出资代表的机构来管理行政直属的科研机构。政府应摒弃科技行政管理的项目思维,从科技创新项目发包人的角色退出,转向政策支持和行业管理。二是考虑推进科技大部制改革,或建立与科技创新相适应的科技资源统筹协调机制。大部制的本质不是政府机构和部门的简单拼加,而是优化与整合政府职能,优化政府运行方式,优化整合和共享政府资源。三是进一步科技行政分权,以适应地方科技发展需求。

第四,中央与地方间科技事权的分工与合作。

科技事权区别于其他事权,是因为科技创新的外溢性更强,创新体系内各要素的有机联系更紧密,激励相容原则在科技领域强于其他,为此,中央与地方之间应建立合理的分工与合作的关系。分工与合作不是简单的合伙干,也不是泾渭分明式的绝对划分,而是分清责任,中央和地方形成合力。如,基础、前沿研究,目前中央和部分发达地区政府都在做,但是从分工的角度,它更适宜由中央政府做;在中央与地方的科技事权初步划分后,不是不允许地方做,而是应从调动地方积极性的角度,激励地方做。从新的行为模式角度,中央应强化的科技事