

·基金纵横·

科学基金财政预算与资助计划的关系模式分析

陈 钟

(国家自然科学基金委员会计划局,北京 100085)

当前,国家财政预算与拨付制度改革逐步深入,要求科学基金对财政预算与资助计划的关系模式作出相应的调整与完善。

在科学基金三个层次、多种专项相结合的资助格局中,绝大多数项目是按照一次批准、分年度拨款的方式运作,即对于执行期为3—5年的申请项目,在批准资助的同时,也批准了整个执行期间的全部资助额度,但资助经费不是一次全额拨出,而是按一定的比例分年度拨出。例如:执行期三年的面上项目是按4:3:3的比例,分3次,跨4个年度拨出。这种运作方式基本上是符合基础研究特点和科学基金运行规律的。

在实际操作中,每类项目的可批准资助总额由年度资助计划方案的指标所控制,因此,科学基金的年度计划指标是按照项目整个执行期的资助总额制定的,是今后3—5个年度可实际支出的总和,执行结果确定了新批项目当年及今后3—5年的应拨款额度,其作用是面向“未来”的。

与此相反,科学基金的财政预算指标是国家财政当年投入的经费总额,用于支付新、旧项目在当年的拨款,执行的结果是完成了当年新项目和过去3—5年旧项目累积的、在当年的应拨款,其作用是面向“过去”的。

资助计划与财政预算在执行结果方面的“未来”与“过去”的差异,决定了科学基金资助计划与财政预算是相互关联又有所区别的二种不同的指标体系。科学基金的年度资助计划可以完全不同于它的财政预算,但必然受到当年及未来几年财政预算的制约。我们必须深入分析二者之间的数量关系,采用积极而稳妥的资助计划与财政预算关系模式。

以下是对资助计划与财政预算几种关系模式的分析。为叙述方便,假定每年财政预算的额度保持不变,都是20亿元(约等于2002年的国家对科学基

金的财政投入)。所有项目的执行期都是3年。

1 资助计划等于财政预算额度的关系模式

在这种模式下,每年财政预算和资助计划的总额度都是20亿元,假定资助计划都按时完成,即批准资助额度也是20亿元。由于实行分年度拨款,第1年的预算资金有60%不能拨出,成为待拨资金,第2年预算资金又有60%成为待拨资金,合计达到24亿元,到第3年待拨资金合计将达到30亿元,此后保持平稳。待拨资金是已批项目未拨款的100%,是每年财政预算投入的1.5倍。随着国家预算改革的不断深入,这种模式对于争取财政预算的进一步增长十分不利。这种模式是不可取的。见图1。

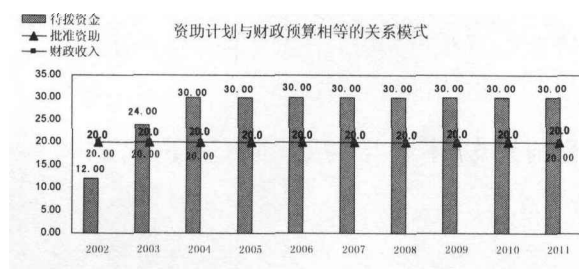


图1 资助计划与财政预算相等的关系模式图

2 每年财政预算全部支出的关系模式

在这种模式下,科学基金每年的资助计划都按照当年最大支付能力确定,即在支付了旧项目在当年的应拨款后,按照预算余额的250%(预算余额/40%)制定资助计划,确定批准资助总额。这种模式虽然消除了待拨资金,最大限度地发挥基金经费的作用,但科学基金每年的计划资助总额起伏极大,到第4年如果国家财政不能大幅增加经费,财政预算的经费不但不能支撑新批项目的资助计划,还将发生旧项目的支付危机。

如图2所示,第1年、第2年因为没有旧项目在

本文于2002年11月29日收到。

当年拨款,年度资助计划可达到50亿元,是财政预算的250%。第3年因为需要支付第1年批准资助额度的30%,用掉了15亿元(50亿元 \times 30%),按预算余额5亿元乘250%,资助计划仅12.5亿元。前3年待拨资金为零。第4年因为需要支付第1年及第2年批准资助的各30%,共需经费30亿元(50亿元 \times 30%+50亿元 \times 30%),已超过财政预算20亿元的支付能力,不但不能批准新的项目,还必须要求财政增加10亿元预算(待拨资金为-10亿元),即增长50%,否则将有10亿元的已批旧项目不能得到拨款,资金缺口的比例达到33%。

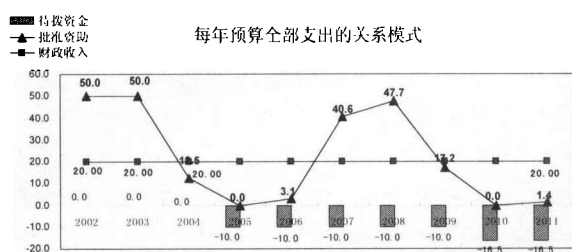


图2 每年预算全部支出,关系模式图

如果不希望资助计划的规模下降,而一直保持每年50亿元,则需要国家财政预算在第3年增加投入15亿元,增长75%,在第4年再增加15亿元,增长约43%,在第4年达到财政预算50亿元。这期间待拨资金均为零,财政预算正好满足资助拨款的需要,是标准的支出预算模式。

3 控制资助计划与财政预算固定比例的关系模式

上述第一种模式中,资助计划与财政预算之比是100%,第二种模式是250%。第一模式过于保守,第二种模式风险过大。因此可以推断,在最佳的资助计划与财政预算关系模式中,二者之比应是介于100%到250%之间。

目前,我委按照资助计划与财政预算之比不大于120%的比例制定资助计划。在同样的假设条件下,这种模式在前三年仍会增加待拨资金,最高达到24亿元。从第四年起,待拨资金将逐步减少,在财政预算不增加的情况下,到第9年待拨资金为零。

在此期间,我委每年的资助计划可比财政预算

多4亿元,一个五年计划就可多出20亿元,比起前二种关系模式,这种模式在保证支付能力的基础上,使财政投入的资金得到了相对充分的使用,加大了对我国科学研究事业的支持。详见图3。

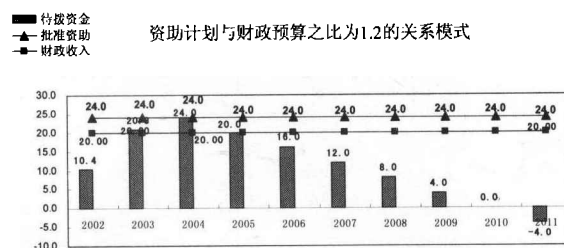


图3 资助计划与财政预算之比为1.2的关系模式图

应该说120%的比例仍是相当谨慎的,消减待拨资金的过程较为缓慢。当财政预算每年增长15%,资助计划与财政预算之比保持120%时,待拨资金就永远不会降到零。经测算,当将比例提高到130%时,我们可在进一步增加对科研事业支持的情况下,保证6年的支付能力,当财政预算不能有较大的增长时,可在第5年或第6年调整资助计划,以保证支付能力的安全。

以上是基于许多假设条件下的简单化模式分析。实际运行中,财政预算与资助计划的关系模式涉及因素很多,关系十分复杂,需在掌握详尽准确的动态数据基础上,进一步做专门的研究。下面是财政预算与资助计划的大致现状及初步的建议。

从“九五”起,我委已采取资助计划大于财政预算的模式。目前应明确政策,采取灵活的运行模式。总体原则是:根据财政预算情况,在保证已批项目适度支付能力和紧急情况处理能力的基础上,制定较长期年度间基本平稳的、最大额度的资助计划,为基础研究提供最大限度的资助;在试行阶段,以待拨资金与已批项目未拨款的比例约等于40%作为支付能力的安全标准(40%是支付旧项目在下一年的应拨款额度)。

具体实施方案为:根据目前财政预算的预期,“十五”后三年,扩大科学基金年度资助计划,并根据财政预算情况和资助计划的执行情况每年进行调整。预计到2005年,待拨资金与已批项目未拨款的比例降到约为42%。

AN ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP MODE BETWEEN BUDGET AND PLANNING OF SCIENCE FUND

Chen Zhong

(Bureau of Planning, NSFC, Beijing 100085)