

加拿大联邦政府的科技经费管理体制

陈 勇

(浙江省科学技术厅, 杭州 310006)

摘 要: 本文对加拿大联邦政府的科技经费管理体制, 包括科技预算管理体制、科技经费监查体制、科技评估管理体制等情况进行了研究。加拿大联邦政府在科技经费管理体制上采取科技政策制定与计划执行相分离、预算编制与预算执行相分离的原则。在科技经费监管和科技评估管理上也具有重要特色, 值得我们学习借鉴。

关键词: 加拿大; 科技经费; 管理体制

中图分类号: Q311(711) **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2012.04.002

一、加拿大联邦政府财政管理体制

加拿大财政管理机构设置遵循以下原则: 预算编制与预算执行相分离; 政策制定与事务管理相分离; 职能机构相互协调, 相互制约。

在加拿大政府机构中, 与财政收支管理直接相关的部门主要有四个: 财政部作为宏观管理部门, 负责向政府提供宏观经济形势预测和政策建议, 编制预算, 承担税收和关税立法修订草案的制定, 管理联邦政府债务, 管理联邦对省和地区的转移支付, 制定金融政策, 并代表加拿大政府参加国际金融机构。财库委员会是一个内阁机构, 由一名主席和包括财政部长在内的五位部长组成, 主要负责财政支出管理, 包括协助财政部编制部门预算, 按预算进度下达财政资金拨付计划, 监督部门预算的执行等。财政部、财库委员会在财政收支管理中起着主导作用。海关与税收总署主要负责税收预测和征收, 关税征管, 利用税收手段调节社会 and 经济发展等。国家出纳总署是专门负责国库收支和政府账务处理的部门, 其职责是为联邦政府提供银行现金管理服务, 代表政府拨付资金, 管理政府所有收支项目的账务往来, 起草政府财务报告和决算报告, 监督各部门

的预算执行。

二、加拿大联邦政府经费预算体制

加拿大政府的预算管理周期一般是从政府准备预算和议会财政经济委员会主持预算前期磋商开始, 到审计署对政府公共账目进行审计并向议会公共账目委员会提交审计报告而结束。其中, 预算编制阶段一般指政府准备预算和议会财政经济委员会主持进行的预算前期磋商, 直至向议会正式提交预算与估算案之前的这一过程。加拿大的财政年度为当年4月1日至次年3月31日。

1. 确立初步预算框架。加拿大政府每年在财政年度前一个月着手编制下年预算, 由财政部、枢密院根据总理施政方针, 提出新的收支政策和预算建议, 财库委员会秘书处负责通知各专业委员会。

2. 各部委根据建议制订部门预算计划。该计划为三年滚动计划, 内容包括本部门的战略重点、优先项目、支出预算、项目风险及业绩考评指标等。在每个部门预算中, 又按管辖的单位编制若干个单位预算。不论是联邦总预算, 还是部门预算、单位预算, 都统一按运营支出、资本支出、转移和补助支出、项目支出等功能进行分

作者简介: 陈勇(1977-), 男, 管理学博士生, 研究人员, 研究方向为加拿大科技政策与管理、技术创新与知识管理。

收稿日期: 2011年9月29日

类。初步预算分别报送财政部和财库委员会秘书处，由财库委员会秘书处进行初步审查汇总。

3. 内阁磋商。每年6月，财政部长在内阁会议上提出财政经济预测结果及下年预算要点，与各部委负责人就预算安排进行具体磋商。根据磋商结果及上年财政决算分析，对部门初步预算进行修改，达成预算内阁磋商框架。

4. 议会磋商。10月中旬，众议院财库委员会举行听证会，财政部长发表预算要点，财政部配合发表《经济财政更新报告》。经过听证，众议院财库委员会提交磋商报告，作为政府预算基础，其中包括委员会少数派的意见，但不进行表决。

5. 确定最终预算。财政部负责将议会磋商形成的预算建议反馈给政府，财政部长与总理根据内阁讨论结果和众议院财库委员会报告，确定最终预算案。实际上总理和财政部长是预算的最终决策者。

6. 预算批准。次年2月，财政部长代表政府向议会提交预算案。5月末，众议院财库委员会向众议院全体会议提交预算审查报告，并在议会讨论通过。预算一旦通过立法程序，任何未经议会批准而改变预算的行为，都将被视为违法。预算执行结果，必须经过有关部门评估和审计署审计。若没有实现预算目标，要追究相关领导人的责任。如有确实需要临时增加的经费，由相关部门提交报告给财库委员会，直接由总理批准。

在预算编制过程中，财政部主要负责确定总体财政框架，财库委员会及其秘书处主要负责各部委、机构、国有企业支出预算的审核与编制；在预算审核的过程中，起主导作用的是财库委员会，由财库委员会讨论各预算的合理性和规模，而财政部在预算管理体制中的作用主要是对预算进行形式审查以及协调预算管理过程中各部门的关系，主要职能体现在预算获批后对经费的拨付和管理等方面；在预算执行过程中，各部委、机构、国有企业具体执行预算，财库委员会及其秘书处对各部委、机构、国有企业执行预算的情况进行监督；议会及其常设委员会和审计署对政府预算进行全面监督，议会财政经济委员会主持预算前期磋商并参与预算编制，议会最终审查和批准预算。各个预算管理部门之间互相制衡和约

束，但在预算管理过程中目标是一致的，即维护总体财经纪律，根据政府工作重点分配资源和提高公共服务的效率。

三、加拿大联邦政府科技预算管理体制

加拿大联邦政府没有专门的科技主管部门，涉及科技管理的部门共有20多个。如工业部、农业与农业食品部、自然资源部、环境部、卫生部、渔业与海洋部、国防部等都设有科技管理机构，负责各自管辖范围内的科技研发计划和活动。加拿大政府科技预算的编制也由内阁各主管部门负责，如加拿大国际科技合作计划的预算由联邦外交与国际贸易部编制，工业研究支持计划由联邦工业部编制。根据联邦议会和内阁的要求，各科技主管部门会在上个财年结束之前的3~4个月编制自己部门下一财年的预算并提交财库委员会和财政部审核，最后由国会讨论通过后生效。加拿大政府对科技经费的管理方式主要有拨款制、研究合同制、合作协议制和基金制等，主要通过公开竞争、择优遴选来确定经费的分配方案，具体方式有国会指定、特殊能力者、有限范围择优竞争、内部评估竞争和外部竞争等。

工业部作为加拿大政府的宏观科技政策主管部门，负责将国家研究理事会、自然科学和工程理事会等拨款机构的预算统一汇总后报财库委员会。现以2010—2011年预算为例，对工业部科技相关预算做一简要分析。

工业部以促进科技、知识和创新成为加经济发展的有效动力作为科技工作的战略目标，具体绩效指标包括：

创新指数（通过采用新技术数和企业与科技界的互动情况来衡量），目标是在OECD国家中保持或超过第12位；加拿大大学和企业研发合作情况的国际排名，在OECD国家中保持或超过第2位；研发人员占总就业人员数，目标是8‰。其中工业部2010—2011年总的开支为24亿加元，用于科技相关的支出为16.526亿加元，占68%。此战略目标主要通过加拿大研发和创新能力、加拿大商业研究中心、加拿大商业和研发能力等三大优先计划来推动。三大优先计划的具体预算情况见表1~表3：

表1 加拿大研究和创新能力计划

单位: 百万加元

2010—2011年		2011—2012年		2012—2013年	
人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费
97.5	1 316.3	81.5	252.9	82.5	170.3

预期结果	指标	目标
制定科技和创新政策, 促进加拿大的研究和创新能力。	与其他政府部门、机构和外部利益相关者开展科技和创新活动的数量。	20个
知识基础计划: 通过投资加拿大大学和研究机构的基础设施建设刺激经济增长。	所有学院和大学批准建设项目的总价值。	200
量子计算研究所: 支持量子计算研究所新大楼的建设、运行和开展科技活动。	建造完成新的量子计算研究所大楼。	2011年3月31日前完成

表2 加拿大商业研究中心计划

单位: 百万加元

2010—2011年		2011—2012年		2012—2013年	
人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费
401	41.3	401	38.1	401	37.4

预期结果	指标	目标
工业部和其他政府部门采用高质量研发为基础的技术成果来制定通信政策、规则和标准以及支持政府的运行。	与商业研究中心相关的技术成果和建议被用于发展通信政策、规则和标准的客户满意度调查。	80%
加拿大企业采用研究中心开发的技术提高生产线运行能力。	与商业研究中心有关的加拿大电讯企业销售额的增长幅度(与市场平均销售额相比)。	20% (0~5年)
联邦实验室的现代化: 减少大规模维修的风险和持续维护的成本。	设备安装的比例。	90%

表3 加拿大商业和研发能力计划

单位: 百万加元

2010—2011年		2011—2012年		2012—2013年	
人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费	人力资源支出	计划花费
249	295.0	249	312.4	249	322.4

预期结果	指标	目标
在优势产业的领先前沿技术研究开发投入中的杠杆作用。	工业部在研发项目的投入吸引利益相关者配套投入的资金。	200

四、加拿大联邦政府科技经费监察体制

加拿大科技经费监管体系的基础是审计与监察制。除国会众议院设有检察委员会和内阁设有总审计署外，各个科技主管部门内均设总检察长及独立的审计部门。在加拿大科技监管体系中，内外部结合监管是重要特色。国会检察委员会主要从宏观上监督研发经费的支出及使用情况，联邦政府各部门的内部监督机构发挥着重要的基础监管作用。加国会及各部门内设的监督机构是政府科技监管体系的构成主体，分别从宏观和微观角度，通过报告制度、听证制度和审计制度从事前、事中和事后具体执行形成有效的立法监管。

加拿大科技经费内部监督的主体部门是总检察长办公室，相对独立于部门，直接向本部门首长和国会负责。总检察长由联邦总理直接任命，并经众议院批准，直接向国会申请运行经费，确保监督工作的独立、客观、公正。加拿大有关科技经费管理

部门的总检察长办公室在全国范围内有权对部门计划的执行情况及其他相关事务进行独立的、有目的的审计、评价、调查和检查，并向部长、国会和公众提供及时、正确和可靠的信息（包括计划及其管理的问题）以及改进的建议。

五、加拿大联邦政府科技评估管理体制

加拿大评估组织包括议会、总审计署、财库委员会以及联邦政府部门和机构。采用非集中模式，由各组织通过独立于管理体系之外的内部评估系统对其自身的政策和计划进行评估，评估结果对公众公布。各部门评估机构根据所属部门工作职责并根据联邦评估政策自行选择评估领域及方式，制定相应评估政策和框架。如图1所示，在中央政府层面，加拿大的财库委员会是加拿大国家整体评估的推动者，也是评估结果的重要使用者，而其下的秘书处则负责评估的具体领导工作。

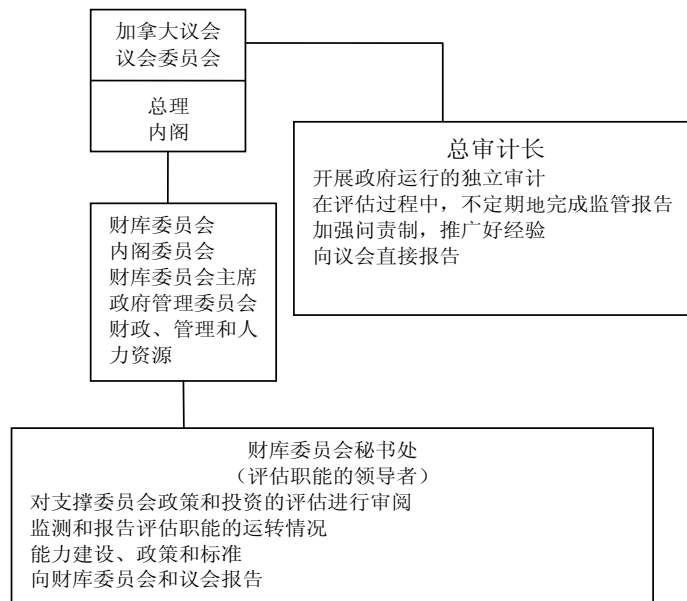


图1 加联邦政府的评估职能架构图

2009年4月，加拿大财库委员会出台了新的评估政策，为支持政策和计划的改进、经费管理、政府决策制定、公共报告的评估等提供全面可靠的依据。新政策更加关注国家投入价值的体现，围绕经费使用的相关性和绩效，针对5个核心问题开展评估，具体见图2。

联邦部门的年度绩效评估与审计问责按照加联邦政府的绩效管理模式和加拿大财库委员会的评估政策，以《行动规划报告——PAA》和《部门业绩报告——DPR》为基础开展，而经费开支及绩效审查则根据《联邦问责法和行动规划》每5年开展一次，并通过独立于管理体系之外的内部评估系

统进行评估。必要时，各部门评估机构或国家财库委员会可以安排外部专业人员对有关政策和计划进行独立评估或合作评估。加拿大政府的绩效评估和审计问责制将目标—过程—结果三位一体有机地融合，成为政府行政部门目标管理的组成部分，对加强预算管理、提高资助绩效和实现卓越管理起着重要的促进作用。

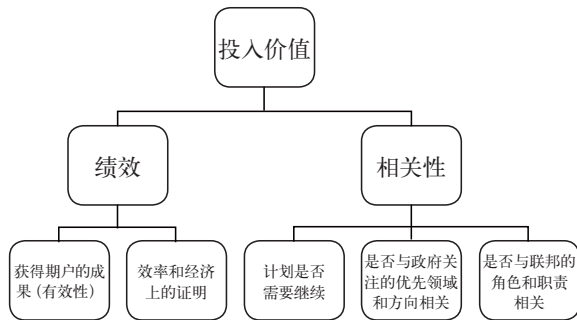


图2 投入价值结构图

以加拿大自然科学与工程研究理事会 (NSERC) 为例。NSERC成立于1978年，其使命是资助加拿大高等院校的基础研究以及政府、大学和企业的产学研项目，培养高水平科研人才，促进国家科学、技术与社会经济发展。按照联邦政府的绩效管理，NSERC每年一次的绩效评估与审计以《行动规划报告——PAA》和《部门业绩报告——DPR》为基础开展。PAA就机构的资助计划、目标、预期成果以及未来三年对资源的需求提供清晰、简洁的信息，既体现了NSERC的使命，

也提供了预算审批、问责审计以及与社会公众对话的基础。为达成使命，2010—2011年的DPR则围绕3个关键战略目标——人才、发现和创新，以及在PAA中设定的具体目标、措施和指标，形成了一个基于产出的评估框架，作为今后评价和分析的基础。由此可见，PAA和DPR互为补充，共同构成了NSERC战略导向下的目标管理框架，包括了：目标的设定—过程管理（年度产出）—对最终结果的评估，也体现了“三位一体”的绩效评估模式。■

参考文献:

[1] 王保安, 欧文汉, 卜祥来, 等. 加强支出预算管理 优化财政支出结构——加拿大财政支出管理考察报告[J]. 财政研究, 2000(5): 73-78.
 [2] 吕志胜. 加拿大财政管理体制考察报告[J]. 经济社会体制比较, 2001(3): 72-77.
 [3] 方衍, 施筱勇. 科技工作目标管理: 国际经验综述与借鉴 (上) [J]. 科技促进发展, 2010(3): 37-42.
 [4] 《国际科技动态综述报告2010》之七: 主要国家科技投入概况及经费监管综述—(上、下) [R]. 北京: 科技部国际合作司, 中国科技信息研究所, 2010-12.
 [5] 加拿大工业部, <http://www.ic.gc.ca>.
 [6] 加拿大工业部, 2010—2011年度预算报告.
 [7] 加拿大财库委员会, <http://www.tbs-sct.gc.ca>.
 [8] 加拿大自然科学与工程研究理事会, <http://www.nserc-crsng.gc.ca>.
 [9] 加总审计长办公室, <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

Canadian S&T fund management system

CHEN Yong

(Department of Science & Technology of Zhejiang Province, Hangzhou 310006)

Abstract: This paper analyzes the management system of S&T funds in Canada, including S&T budget management, S&T fund supervise, S&T assessment management. Canadian federal government adopts the principle of S&T policy formulation and implementation separation, budget preparation and execution separation in S&T funds management system. And there are also many experiences for us to learn from Canadian S&T fund supervise system and S&T assessment system.

Key words: Canada; S&T fund; management system