

科普经费多元化筹措的法律思考

科普经费是科普法律中的重要内容，是科普事业发展的基本保障条件。现行《中华人民共和国科学技术普及法》（以下简称《科普法》）第四章“保障措施”第23~29条，对科普经费及相关内容作了规定。其中第23、24条涉及财政预算的经费及其使用；第26、27条涉及公共财政之外科普经费的来源及使用，可以理解为“多元化筹措科普经费”的表述；第28、29条规定了科普经费的使用范围及对有贡献人员的表彰奖励，不是严格意义上的保障措施。从《科普法》实施及科普实践来看，科普经费的法律规定存在概念不清、范围不清、职责不明及多元化筹措机制尚未形成等不足，《科普法》的修订应对此给予足够重视。

1 科普经费概念与科普统计

现行《科普法》没有对科普经费作明确的界定，实践中一般理解为“用于科普工作的经费”。科普经费包括列入公共财政预算的专项经费、“社会职责”部门或单位用于科普的经费，也包括社会化筹措用于科普的经费，例如企业或个人捐助经费等。从用途看，大体分为科普活动经费、管理经费、资源开发经费，以及用于科普场馆或设施的建设经费等。财政部规定的科技经费中，并没有单设科普经费项目；省级层面一般在省科协经费中列科普经费项目，而省、市、县三级科技

部门预算中，一般也不设科普经费项目；其他部门或单位中，除气象、地震等部门外，大多数部门或单位也没有设科普经费项目，或将教育、宣传、培训等相关经费纳入统计之中。《科普法》规定的“部门应当安排一定经费用于科普工作”难以真正落实，也难以检查。

科技部发布的《中国科普统计》中，科普经费指标包括科普设施建设、活动、人员及科普读物的出版、发行经费等，科普经费呈现数值大、人均值高的特点，且保持历年增长的态势。2010年“十一五”末，全社会科普经费筹集额99.52亿元，其中，政府拨款68亿元，占总经费的68.42%，人均科普专项经费2.61元。2015年“十二五”末，全社会科普经费筹集额141.2亿元，其中，科普专项经费63.59亿元，占总经费的45.03%，人均科普专项经费4.63元。2020年“十三五”末，全国科普经费筹集额171.72亿元，其中，各级政府部门拨款138.39亿元，占总经费的80.59%，若按2020年全国人口14.05亿计算，人均科普经费为9.84元。

准确的全国科普统计为科普研究与实践提供了量化指标，为制定科普政策提供了依据。科普经费的构成和占比，反映了科普经费的真实情况。从科技部发布的2020年度全国科普统计数据看，全国科普活动经费为81.63亿元，占科普经费使用总额的47.47%，

其中科普场馆基建支出为 41.43 亿元，占科普经费使用总额的 24.09%。场馆建设项目经费占科普经费比重较大，放大了科普专项经费、人均值，同基层科普活动经费短缺的现实形成了鲜明的对比。

2 科普经费投入机制与增长机制

《科普法》规定“各级人民政府应当将科普经费列入同级财政预算，逐步提高科普投入水平，保障科普工作顺利开展”。政府投入是科普经费的主要来源，一般占 60% 以上，甚至高达 80.59%。科普经费相较于科技投入或科学研究与实验发展经费，无论总量、增量还是人均值，都是极少的，东西部地区之间、城乡之间还存在着巨大的差距。《中国科普统计》也指出，各地财政状况不同，对于科普经费的投入差异非常大，例如，2022 年北京市人均科普专项经费为 54.32 元，而河北省仅为 1.19 元。

《科普法》规定各级科协是“科普主要社会力量”，地方财政中设有“科普经费”。科协系统内科普经费统计，可理解为狭义的科普经费，也可以作为一个参照。浙江省科协科普经费统计显示，“十一五”末到“十三五”末，浙江省、市、县（市、区）科普经费人均值为 2.37 元、3.16 元、3.65 元，明显低于全国科普统计人均值 2.61 元、4.63 元、9.84 元的水平。浙江省的这一数据大概率会高于全国大部分省区，也侧面反映了全国科普经费的实际状况。

科普经费统计涉及计算依据、增长方式、增长机制等，例如以常住人口、户籍人口数作为测算依据，涉及流动人口、城市与农村人口等。城市外来人员增加多，而一般中小城市人口少，科普经费难以及时随之变动。自 2007 年起，浙江省开始采取“将外来

务工人员数纳入各地科普经费人口计算基数”的做法，市县科普经费每年可增长 1 000 多万元，用于民工子弟学校或外来人口聚集地开展科普，实现了流动人口科普经费“同省待遇”，开辟了科普经费增长的新渠道。也有地方不仅没有按法律规定增加科普经费，反而将上级补助的经费抵扣预算支出经费。

全国科普统计数据表明，通过企业或私人投入、多部门联合开展专题活动的投入来获得或增加科普经费，一直没有良好的成效。存在政策引导力度不足、多元化筹措科普经费的渠道不畅、优惠奖励措施不到位等问题，企业或个人捐资建设科技场馆、开展公益性科普活动等缺乏具体可行的配套优惠政策。仅依靠公共财政提供科普经费，难以满足日益增长的科普需要，城乡之间、区域之间的差距，增大了科普经费的筹措或有序增长的难度。

从科普经费多元化筹措的角度看，目前筹措的思路、途径、方式等亟待改进和创新。国家规定“科技资源科普化”，要求科研项目，安排一定经费用于科普活动，例如举办活动、出版科普读物、开展专题讲座等，实际上由于缺乏有效的监督机制，难以真正落实。企业或个人捐赠建立科技馆，设立科普基金、科普奖，或以科普名义捐赠等数量不多，远少于捐赠其他慈善活动。

3 科普经费有效使用与监督评估

科普经费涵盖科普活动经费、设施建设运营经费等，要明确经费的筹措渠道、构成比例、使用方向等，使科普经费总量增长和人均值提高，让经费用于科普专项活动中，形成有序的激励机制和引导机制。在强化公共财政投入的同时，鼓励各界自觉履行法律责任，加强科普经费投入，是多元化科普经费筹措机制的迫切任务。

科普法律制度必须保持权威性和严肃性。明确对科普经费的规定,明确科普经费来源、用途和标准,明确投入渠道。用于科技馆、自然博物馆等建设、运营、管理的经费,必须列入经济社会发展总体规划,列入城市文化建设的项目预算,以及用于公益性大型科普活动、人才培养、资料发放、资源建设、总结交流等的经费,必须列入公共财政预算;严格落实“科技资源科普化”规定,强化对科技项目科普经费的考核;鼓励社会化募集科普经费,并按照捐助者的意愿用于设施建设或科普活动;《科普法》所涉及的部门、单位必须安排专项经费,用于与业务工作相关的专题科普。科普统计要体现科学性、权威性、准确性,及时向社会公布,以实现有效的督促。

科普是全社会的共同责任,需要全社会共同参与。建立有效的监督机制,确保经费投入及相关责任落实到位,是科普法律制度的基本要求。例如,浙江省每年采取对市、县科普经费到位情况进行通报的制度,督促各地政府确保科普经费落实到位。必须强化科普经费的制度设计,确保权威性、严肃性,强化“科普社会责任”检查,将经费落实列为法律检查重点;强化科普责任社会绩效评估,督促社会各界严格履行科普法律职责。

4 科普经费相关法律修订的重点

强化科普经费列入财政预算的表述。强化科普经费列入各级政府财政预算,明确合理增长机制,以不断满足日益增长的科普需求。适时审计监督,开展执法检查。加强科技馆或重大科普设施建设,必须将其列入

城市发展建设总体规划,列入政府目标责任考核之中。

强化落实“科技资源科普化”政策的表述。公共财政支持的科研项目必须落实科技资源科普化的责任,列入项目的综合考核。对国家投入的化工、能源、核电等大型科技项目、重大工程,明确“科普先行、科普同行”的要求,落实专项科普经费,组织开展科普宣传。

强化科普投入享受优惠政策的表述。鼓励企业投资建设科技馆、展示馆、科普基地等,在资金投入、信贷融资、用地指标、建设规划、营业收入等方面,给予优惠支持;捐赠科技场馆、科普项目、科技展品等允许以个人或企业名称命名;鼓励以企业或个人名义设立公益性科普奖项,鼓励企业与学术团体、科普组织合作,结合产品开展科普宣传。

强化形成多元化科普投入机制的表述。创新科普投入的新机制、新形式、新渠道,鼓励企业或民营资本等参与科普相关的基础设施建设;鼓励有资质的企业或专业化团体,对科技馆的建设、运营等进行创新,试行托管或联合运营;引导支持国家级或大中型科技场馆采取投资建设或共建等方式,发挥优质科普资源高效配置,解决基层科普资源短缺、经费不足等难题。

强化加强科普经费有效监督管理的表述。强化科普经费专款专用制度,建立和完善检查监督制度,坚决杜绝挪用、移用、截流科普经费的行为,加大对违法行为的惩处力度。加大对科普设奖、捐献等企业或个人的表彰宣传,推动形成良好的社会氛围。

(季良纲,浙江省科学传播中心副研究员)

(编辑 袁 博)