

创新投入机制 提升上海科教综合实力*

公共财政是指在市场经济条件下国家提供公共产品或服务活动或分配关系，是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式。公共财政具有公共性、非盈利性、法制性三个特征。适应公共财政框架体系要求，提高公共财政效率，合理调整资金结构，充分发挥财政型资金的导向作用与放大效应，加快财政支出管理改革，是我国“十五”期间财政管理制度改革的重点。

适应改革要求，上海市提出“十五”期间要逐步“建立适应社会主义市场经济要求的具有特大型城市特点的公共财政框架”。通过调研，我们充分认识到了来自科教事业自身发展所面临的严峻挑战，认识到了改革现行科学教育经费投入体制和机制的必要性和紧迫性。借鉴发达国家和转型国家与地区科学教育事业投入机制改革的成功经验，根据公共财政要求，将政府支出正确定位在满足社会公共需要之上，通过投资机制、融资手段、资金运作方式创新，充分发挥财政型教育资金的导向作用与放大效应，提高经费的配置效益与使用效率，加快建立以政府财政政策 and 各类资助为核心的财政调控机制，充分发挥财政的职能作用，解决长期存在的政府支出的“越位”、“缺位”

*本文系上海市财政局 2004 年委托的课题研究报告。

及“错位”问题，从而提高经费的配置效益与使用效益，形成科学、公正、有效的新型投入机制，提升上海教育科研事业整体实力，为上海城市综合实力的提升奠定人力资源财政支撑的基础做出贡献。

一、上海市教育科研事业投入机制改革的原则

（一）改革与发展原则

上海市教育科研事业单位投入机制改革要有利于财政管理体制改革的进一步深化和完善，要有利于科研体制创新，有利于提升上海市科研整体发展水平，有利于实施“科教兴市”的基本战略，有利于发挥政府的宏观调控功能，强化财政资金使用的监督和管理。

（二）效率和公平原则

公共财政是市场经济条件下的政府财政，是市场经济发展对财政管理的必然要求，市场经济追求的最高目标是“效率”和“公平”，因此科研事业单位投入机制改革也要兼顾效率和公平。一方面，要通过增加财政资金投入渠道，拓展财政资金投入方式，优化资源配置，提高财政资金使用的社会效益和经济效益；另一方面要规范财政资金投入方向，调整资金配置结构，严格资金管理，鼓励公平竞争，体现改革的公平性。

（三）法制性和科学性原则

市场经济是法制经济，依法理财是市场经济对公共财政的基本要求，因此科研事业单位投入机制改革严格遵循法律规范，增加财政支出的透明度，增强法规制度约束和程序控制，自觉接受社会各方面对财政支出的制约与监督，力争做到公正、公平、公开。另外，改革的运作要进行科学的可行性论证，采用先进的科学评估手段，确保预算拨付的科学性和严肃性。

（四）分类指导原则

在教育资金投向上，实行财政教育经费的分类管理，公平优先，兼顾效率。逐步完善教育经费按经常性经费、专项资金和基本建设投资分类的拨款与管理体制，做到经常性教育经费拨款注重公平、专项资金拨付实行项目制注重效率、基本建设投资与全市教育发展规划相一致，分类指导，有序有效。

二、教育科研事业投入机制改革的思路建议

（一）树立公共财政理念，规范教育科研事业经费的投入方向

根据公共财政要求，政府投资的范围应当是具有长期效益的公益型、基础性项目。因此，财政部门要根据公共财政理论和原则，科学界定教育科研事业财政供应范围。

1、调整基础教育经费投资结构，重点保障义务教育经费，非义务教育经费逐步走向成本分担

财政部门要依照社会共同事务支出的性质和特征，根据公

共财政理论和原则，科学界定科研基础教育财政供应范围。本着保障重点、保障基础的宗旨，按政府在不同基础教育阶段中的不同职能和各阶段基础教育的不同特性，充分发挥政府财政在提高义务教育投入中的基础性作用，逐步调整非义务基础教育（主要指学前教育、高中阶段教育）和义务教育的财政资金投入结构，重点保证政府对义务教育全过程投入，建立义务教育以区县为主、市级财政转移支付资助为辅的新体系。

对非义务基础教育，尤其是高中阶段教育，将全过程财政拨款改为成本分担，尽快建立以政府投入、学生及其家庭投入和社会投入的成本分担新机制，形成非义务基础教育的多元筹资机制。同时，制订政府投入的方向与标准、以学生及其家庭经济承受能力为依据的收费机制、以鼓励社会团体和公民个人（含境内外）支持、资助办学的政策。

2、规范预算内高等教育专项经费投入方向，提高高校办学水平。

高等教育预算内经费的投入主要用于提高高校办学水平，具体分两块下拨，第一块首先要重点保障帮困基金、教材建设、教学基础设备、正常房屋设备维修、扩招补贴五块。第二块采取项目全过程管理模式，投入重点学科建设，要求高校从学费和校办企业收入中予以配套。

根据教育发展规律，学科建设是一项长期而艰巨的任务，不可能一蹴而就，必须采取可持续发展战略。要立足全市，统

筹规划、科学布局、合理投入重点学科建设，不能局限在个体高校内部，局限在个体学科内部，必须立足全市、统筹考虑、合理规划，结合上海的产业发展特点、结合高校学科综合实力，优化资源配置、保障重点、合理投入，确保上海高校重点学科建设的整体性、科学性、合理性，从而提高资金的投入效益。主要用于增强学科点的综合科研实力，支持一些与上海的社会和经济发展紧密结合、需要优先发展的学科纯基础前沿学科建设，构筑市场机制推行不了、需校际联合的基础技术平台和新兴交叉学科研究平台，而市场性较强的科技成果转化则倡导通过市场机制运行。

3、调整优化科研资金支出结构，实现科技资金合理配置，提高资金使用效益

财政科研资金的结构分配与资金效益有着极为密切的关系。因此，科研经费的支出改革要立足于优化结构，提高效益，分类进行定性和定量分析，对公益性、基础研究型单位视其提供服务的数量和质量安排财政拨款，对部分可通过市场筹资的非盈利性科研单位实行差额拨款和项目投入的财政分担（贴息），对部分可完全通过市场筹资的具有较为稳定的收益来源的应用型转制科研单位实行自收自支，以确保公共、公益职能程度和财政供应程度相适应。

首先，要提高政府经费投入对基础性、重点性项目的强度，确保列入国家和上海市重大科技攻关项目、重点基础研究项目

以及产业公共型关键技术其他科技发展项目建设的资金需求。

其次，政府拨款的科学事业费，主要用于：①社会公益性科研机构基本的人员经费与公用经费，确保其能正常运转；②社会公益性科研机构运行与发展所需设备与设施的专项经费；③全市科技发展的科技攻关、基础研究以及其他重大科技发展项目的专项经费。

（二）拓宽资金渠道，改革投入方式，建立高等教育与科技事业的多元筹资机制

1、建立市级高等教育项目建设资金和科研发展基金

上海市地方社会事业建设费是财政部门从 1995 年开始，按一定比例向本市广告媒介单位、户外广告经营单位、营业性宾馆、饭店、公寓等收缴的专门用于支持教育事业和文化事业的专门经费。根据当前高等教育需求强烈增长的实际，学校、尤其是体现优质教育和高层次教育的学校扩张应采用新的投入机制，因此要根据分类指导原则，拓宽地方社会事业建设费的投入方式，发挥由政府投入和社会筹资结合的集合效应，提高该项资金的集聚、放大效应。

根据 1999 年沪府发 15 号文《上海市人民政府批转市科委、市经委关于上海地方应用型科研院所深化体制改革的实施意见》的要求，以 1999 年拨款数为基数，从 2000 年 1 月 1 日起每年核减 1/4，3 年内减完，这笔经费逐年滚动增加，可用来建立科研发展基金，以贷款、投资形式支持科学研究，收益部分纳入

发展基金。

2、采用“拨改贷”、“拨改投”的投入方式，拓宽教育科研经费投入方式

在现行的财政金融框架的范围内，利用上海市地方社会事业建设费建立市级高等教育项目建设资金运作，采用“拨改贷”、“拨改投”的投入方式，明确政府与学校在贷款与投资关系方面的权利与义务，强化财政制度的约束，避免教育贷款和投资的风险，资金壮大以后可以用来直接贷款。具体而言，对高校有效益的、可自收自支的项目，如应用实验室、实训基地等项目采取“拨改投”形式进行投入，可根据协议要求全部偿还、部分偿还，也可根据投资份额收取回报；对于支持高校发展的项目，如学生公寓建设、后勤设施改造等项目，采取“拨改贷”的投入方式，资金予以部分贴息或全部贴息。

根据科研课题分类，采取不同投入方式，对基础研究、应用基础研究、科技决策咨询以及风险性较大或社会效益显著但直接经济效益微小的项目，原则上采取无偿拨款；以实现科技成果转化为商品生产目标，有较大的直接经济效益和偿还能力的项目，原则上采取全部偿还（增值偿还）；凡有一定经济效益或偿还能力的项目，原则上采取部分偿还或还息。既对有产出效益的课题采取“拨改贷”、“拨改投”的拨款方式，国家和单位共同承担，国家对投入部分有权受益，将收益收入纳入科研投入资金。（1）通过低息或贴息贷款形式，支持 19 家转制科研单

位的应用型研究，采取贴息政策。（2）通过市场化运作，对经过评估可以转化的项目，投入资金，根据协议要求部分或全部偿还，收取回报。（3）对项目转化、产业化生产进行投资，根据金额比例收取回报。课题成果如果能形成转化的，同等条件尽可能在上海转化，带动上海的区域经济发展。

3、建立科研机构 and 科研项目多元筹资体制

在财政性基础性投资和重点导向基础上，探索科研机构投融资体制改革，形成多渠道筹资体制，实现政府投入资金的放大、集聚效应，加快建立以政府财政政策和各类资助为核心的财政调控机制。

——完善科研机构自我投入和发展机制。支持技术开发性企业和其他有条件的科研机构走上依法自我投入和持续发展的道路。科研机构技术转让、咨询及服务等技术性收入可用于本机构发展建设的资金。

——促使企业成为科技投入的主体。利用政策的导向作用，促使企业建立技术创新机制，通过筹集科技研究开发资金和科技成果转化基金等方式，增加技术开发经费。

——拓宽科技金融贷款渠道。在国家计划中应扩大商业性科技贷款规模。国家政策性银行可设立重大科技成果转化的专项贷款，支持发展高技术产业。国家科技主管部门制定科技贷款贴息政策，以使科研单位能及时争取到国家科技贷款的支持。

——广泛吸纳社会资金。对于竞争性的建设项目，结构调整

中的高新技术项目（包括重点项目），确需政府支持的，已开始采用财政贴息等手段吸引社会资金促进其发展。

（三）规范共建经费管理，调整共建经费投入结构，提高高校的综合竞争力

为推进高等教育地方化改革，中央部属院校与上海市政府共建，上海市财政先后投入共建经费 20.4 亿元。共建经费直接拨给学校，由学校自行安排，财政部门不进行直接干预。为提高共建经费的投入效益，提高高校的综合竞争力，在财政支出改革中，要严格共建经费管理，调整共建经费投入结构。

对签订合同的共建经费，要明确投向，按要求投入学校重点学科建设、基础设施建设及改造等有利于提升高校综合实力的项目。对项目要实施全过程管理，学校要提出详细的共建项目经费预算方案，财政部门与主管教委组织专家进行可行性评估，确定立项，下达项目执行书，同时对经费拨入实行全过程监控，保证资金按计划投入；最后，对项目进行验收、评审，并向国家教育部通报评审结果，从而提高资金投入效益，提高高校综合竞争力。

对合同没有明确用途的共建经费，要重点投入上海地方大学，用于重点学科建设。重点学科建设实行动态调整，滚动发展。在年检查和中期评估的基础上，对完成好的学科予以鼓励，促使其提前达标；对完成较差的，甚至无法完成的，停拨建设费，甚至撤销建设任务。学校要在其他经费来源中，优先支持

和保障重点学科的发展和建设。对于重点学科“重中之重”学科的研究基地改造，学校须给予不低于1:1的经费配套。学校要加强对经费的管理，市教委要根据有关规定对各学科经费使用、设备管理等情况，每年组织专家进行定期和不定期的重点检查，如发现违规行为，将追究责任；

（四）充分发挥财政性资金的导向与放大效应，严格项目管理，提高经费投入效益

加强对预算内外财政性资金的配置和使用的全过程监控，加强对教育科研事业财政性资金投入产出的效益评估，逐步建立财政对教育科研单位经费投入、支出和使用效益的监控体系和预警体系，以保证全市教育科研系统经费运行体系的健康与可持续发展。

1、通过科学研究，完善经费使用效益的评估体系

组织专家研究，建立各科研领域技术开发与社会服务数量、水平、经济效益与社会效益的评价指标，加强对教育科研机构 and 项目投入的考核与评估，提高财政性科学事业经费、高等教育专项资金和教育费附加的使用效益。

2、对教育事业附加费投入项目和高等教育专项建设资金，严格项目管理，提高资金投入效益

政府通过对投资项目实施全过程管理，严格项目经费的监控、评估，调动区域的、学校的配套资金，充分发挥教育事业附加费和高等教育专项建设资金的导向作用和放大效益，提高

资金投入产出效益。

——**管理机构**。市财政、区财政与教委等有关部门，成立资金管理小组，出台项目指南。

——**申报**。学校根据指南，填写项目申报表，提供可行性研究报告，细化资金预算及可能提供的配套资金比例，申请立项。

——**立项评估**。管理小组组织中介机构通过双盲形式，对项目的效益、可行性等进行评审，通过筛选、考察，确立项目。

——**签订项目合同**。依据国家《合同法》，项目管理小组与项目负责人及学校签订具有法律效力的项目合同，明确三方当事人的权利和义务，项目的具体目标、执行程序、经费使用，以及合同生效、中止的条件等内容，合同签订后报市财政局备案。

——**按工作节点下拨项目经费，严格资金管理**。加强对项目资金的工作节点管理，合同经费按实际需要分阶段拨款，对资金使用进行全过程监控，根据执行情况，项目管理小组及时调整资金投向，对效益好的项目继续追加资金，对效益不明显或差的项目，暂停投入或收回资金。

——**项目终结评审**。项目完成后，项目管理小组组织中介机构对项目执行、经费使用、产出效益作综合评估，根据协议，获得收益。

——**设备政府采购**。项目执行中，大型设备由市级政府采购中心采购，小型设备由区级政府采购中心采购。

——**项目终结评审，严格执行奖惩制度**。项目完成后，项

目管理小组会同有关人士对项目执行、经费使用及投入效益作综合评估，分不合格、合格、良好、优秀进行无记名投票评选。对优秀学校予以免计、免审及项目优先考虑的奖励；对不合格者取消其三年项目申报资格；并把评审结果在全市进行通报。

3、充分发挥中介评估和行业科技管理组织的作用，对科技三项费用的项目采用课题合同制管理，规范课题管理，提高资金使用效益

市科委、市财政据对科技发展基建的基础性研究项目和应用性研究项目实行课题合同制管理制度，在执行过程中，要改变单一用行政手段管理科技资金的做法，要充分发挥中介机构和行业科技管理组织的评估、监控作用，实现政府管理和专家管理相结合，建立正常的、规范的政府委托或咨询制度，全面推行面向社会、公平竞争、专家评议、择优支持的科技经费管理办法，对课题经费决算、科研成果效益进行科学评估，提高经费使用效率。主要办法有：

——**重大课题招标制**。依据国家《招标法》公开发布招标公告，具有研发条件和能力的单位和个人均可参与投标，按照公正、公平和公开的原则进行竞标。

——**课题立项与成果鉴定的专家评审制**。在专家信息库中通过计算机选配产生本研究领域及相关研究领域的专家，以双盲形式，对课题立项、课题成果、成果转化产出效益进行评审。

——**课题立项的科研合同制**。依据国家《合同法》，市科委

代表委托方与课题负责人及课题承担单位签订具有法律效用的科研合同，明确三方当事人的权利和义务，课题的具体目标、执行程序、经费使用及成果的归属，以及合同生效、中止的条件等内容。科研合同签订后报市财政局备案。

——重大课题的协调人制与审核人制，严格课题资金管理。每个重大课题，由市科委委派项目协调人进行全程管理；管理申请结题、验收前，由中介机构派专家对课题决算进行审核。

——实行课题经费的全成本核算。对基础性研究项目试行把智力成本计入课题成本的办法，对应用性研究项目实行课题研究开发人员报酬与其成果转化后的权益和收益挂钩。

——按工作节点下达项目经费拨款。加强对科技发展基金项目的工作节点管理，合同经费按实际需要分阶段拨款，对完成阶段目标及造成国家投入资金的损失，作出暂停拨款或收回资金的处理。

——大量的一般科技发展基金项目实行委托管理制。即由按市场化运作方式组建的四个项目管理中心进行专业化管理，各管理中心依据国家与本市科技发展的目标和任务，发布上海市科学技术项目指南，负责管理指令领域的课题申请与立项评审，负责进行项目的日常管理，并在项目研究开发阶段完成后推进研究成果的产业化。

——规范课题成果归属，以多种方式收取回报。从专家库中随机产生对口学科和相关学科的专家小组，采用双盲形式对课

题成果产出效益进行评估；对投资的项目进行科学分类，对投入资金采取无偿、部分偿还、全部偿还（包括增值偿还）的不同收益方式，也可以根据投资份额入股的方式确定知识产权拥有份额和成果转化、生产的收益份额，偿还和收益部分纳入财政科研发展经费。

（五）完善综合预算管理、收费与学生资助制度的建设。

——根据中央和市政府关于建立综合预算管理制度的要求，加快推进各级各类学校预算内外资金的预算、支出、使用与管理，并将此作为规范教育体系中学校行为的关键；

——以建立教育收费听证会制度为抓手，逐步完善本市各级各类教育的收费制度，杜绝由教育收费不规范而产生的各种行业不正之风的滋长；

——进一步扩大学生助学贷款的范围，完善贷款制度的建设，并以此为契机，逐步建立由奖学金、学生贷款、勤工俭学、学杂费减免和经济困难补助等组成的综合资助制度，改变目前各类资助的各自为政和效率低下的弊端，发挥各类资助的综合效应。