

上海科教兴市政策研究*

一、教育发展政策

1、引进国外知名高校、名牌高中进行合作办学的政策

举办国际大学分校

近期内，充分利用三十个左右国际友好城市政府、民间的合作优势，通过驻沪总领事馆搭桥，吸引部分国际大城市的知名高校来沪与上海有关教育机构合作（老大学、民办高校、专科院校）举办 8-10 所国际大学分校。

举办国际高中分校

吸引国外多语种名牌高中到上海举办 5-10 所分校，利用全球华人子女需要接受中华传统文化的契机以及上海独特的区位优势，吸引更多小留学生、华人子女来沪求学。

建设国际教育城

在崇明东滩试办全国最大的、开放程度最高的国际教育城（引进国外名牌大学和高中），成为上海、乃至全国的教育特区。建成后，园区面积将在 30 平方公里左右，在校生规模为 20 万人以上。

——引进国外名牌高校的课程、教材、教师；可以从二年级开始用外语教学，采取 2+3 或 3+2 的模式培养，在境内、境外分期合作培养，授双学位或国际大学学位。

——允许采用多种模式筹资，可以是境内外国投资公司、在沪上市公司及各种基金，允许投资方获得高于银行贷款利息 2 个百分点的回报，对用于教育的收益资金政府免税。

——对上述成本较高的国际合作办学政府要给予外籍教师自主引进权、自主招生考试权、学生按成本收费权（权威咨询机构对办学成本予以审核）、投资方获取合理回报权等特殊政策。

2、引进北大、清华、中科大等国内名牌高校在沪合作办学的政策

举办国内名牌高校的研究生分院

*本文系中共上海市委研究室 2003 年委托的“科教兴市”课题研究报告。

引进北大、清华、人大等国内顶级大学与市场资金结合，在沪举办研究生分院。

举办国内名牌大学的分校和二级学院

引进中国科技大学、西安交大、重庆大学、哈尔滨工业大学等国内名牌高校并与企业投资结合，在沪举办分校或二级学院。

——在沪名牌高校分支机构与上海本土高校享有同等机遇，平等参与上海科技和教育项目的招标。

——在沪名牌高校分支机构可以按成本收费，投资方可获得高于银行贷款利息 2% 的回报。

——在沪名牌高校的分支机构享使用土地为非经营性土地。

——租用政府提供的校舍，第一年零租金、第二年 50% 租金、第三年付 100% 租金。

——常年在沪工作的教师可以申办居住证，5 年可以申报上海户口，子女入学享受上海学生待遇。

3、本市名牌高校举办民营分校的政策

鼓励复旦、交大、同济、华师大、财大、上外等品牌高校与企业合作举办独立产权、独立法人、独立文凭、独立核算的民营机制的大学分校或相对独立的二级学院。

——分校或独立二级学院可以在全国扩大招生。

——分校或独立二级学院可以按成本收费，投资方可获得高于银行贷款利息 2% 的回报。

——分校学生中，特别优秀者可以在第 1 或第 2 学年末插班升入校本部学习。

4、与研发机构合作培养研究生的政策

借助社会品牌研究力量，扩大研究生培养的能力

推动上海现有研究生培养机构（20 所高校、30 个独立科研院所）与上海科技开发实力强的跨国公司、研发机构、大型企业的合作，利用品牌会计事务所、律师事务所、独立科研院所、咨询公司的优势，选聘一批研究生导师，通过其科研项目和实训基地共同培养研究生。

- 招生计划单列，选聘导师享有招生自主权。
- 合作高校要提供选聘导师 50% 的学生培养费，用于学生科研与指导。
- 基础课程教授依托大学，教学实践、论文撰写依靠企业。

5、用新机制发展优质高中的政策

名牌高中建立分校

在区县政府扶持下，继续依靠社会资金的投入，通过兼并一般高中，或与民办高中合作，改建为名牌高中的分校。

新建一批民营机制的寄宿制高中

民营机制寄宿制高中与现有寄宿制高中享有同等待遇。

- 学生按全成本收费（含建设费+日常运营费）。
- 逐年扩大招收外地初中毕业生来沪就读的比例，享受上海学生高考政策。

6、走出上海发展职业类学校的政策

中专、职校、技工学校与部分外省、市的高中或职业类高中联合办班

——中专、职校、技工学校可通过网上对兄弟省、市初中接受考生报名，然后凭身份证和毕业文凭在所在地接受考试、考核，逐步达到 70% 招外地，30% 招上海的比例。

——高中一年级文化课在外地原校进行，二、三年级到上海对口学校学习。

——并适当收取学费（也可贷款交费），毕业后可在上海人才市场应聘就业（发给居住证）。

7、发展特色小学、初中的政策

通过市场机制运作，培育一批精品、特色、小班化的小学和初中

——对经过专家评估以后，对超国家标准特色教育部分实行收费补偿制度。

——并对非户籍人口子女、在沪港澳台人员子女按全成本收费。

——政府对弱势群体子女提供资助。整合一批条件差的中小学，吸纳民工子女入学，只收取部分公用经费，每学期 400-500 元，取代条件差的民工子弟学校。

8、“产权变现”，引进社会资金的教育投融资政策

鼓励企业、上市公司等社会资本对部分新建的寄宿制高中和大学学生公寓

实现“产权变现”

把一部分凝固校产的有形教育资源转化发展资金，估计可变现数十亿资金。

——投资企业、公司不参与办学。

——学校对出卖校舍分年付租金，给予回报，高于银行贷款利息 2%。

——投资企业、公司收益部分再用于教育投资，可以免税。

——当政府、学校具备财力时，可以回购。

9、建立国际化职业资格认证中心与培训中心的政策

引进国际职业资格认定机构和培训机构

在信息、旅游、中介、会展、制造等领域，引入国外发展比较成熟的职业资格认定机构和培训机构。

建立上海具有国际可比和行业特色的职业认证中心和培训中心

——实施职业资格准入制度。

——凡取得本市认定的职业资格和职业技能证书，来本市创业工作的国内外人才，凭单位聘用合同或投资创业证明，登记领取《上海市居住证》，在相关职业领域自由就业。

——培训机构可以使用国际职业类培训教材，培训与职业资格证书制度挂钩。

10、改革招生考试政策

扩大推荐直升比例

——市重点前 50%、区重点 30%、一般中学 15% 的学生经中学校长和教师推荐，申报部分高校若干专业，考一、两门与专业对口的课程，便可录取。

——按新机制组建的大学分校、二级学院可与高中建立相应联系。对口高中学生可经过适当考核程序，直升对口大学分校或二级学院入学。

——采取重点中学与薄弱初中挂钩的办法，支援干部、教师和软件，通过三、四年时间提高质量，并挑选其中一定比例（如 25%）的学生直升挂钩高中。

给以高校一定的招生自主权

——每所本科院校可选择开放若干专业，单独设定招生标准，自主招生，即高中毕业文凭+专业课考试合格就予以录取。

放开职业类教育的招生

——可在高中二年级以后，高职招收学生进入预科一年，再经考核进入高职学习，实行弹性学制。大专、高职实现无障碍入学，即凭高中阶段教育毕业证注册入学。

——选择部分中等职业学校与专科学校、民办高职合作联办 3+2 的五年制大专班，课程衔接，免除高考。

开放外地学生的招生

——民办高校和寄宿制高中可在网上接受外省、市考生报名，通过学年考试成绩复印和校方推荐信，选择其中部分考生来沪接受综合考试，决定录取与否。

二、科技发展政策

1、加强推进科技发展宏观指导的政策

建立上海科技发展战略委员会

由市领导牵头，科技、财政、税务、知识产权、技术监督等部门参与，建立上海科技发展战略委员会，统筹上海科技发展规划、研究、咨询、评议、审查、执行等项工作。

——吸纳国际、国内和上海各行各业的知名学者和专家作为学术评委和学术顾问，建立专家咨询、评议、审查机制。定期研讨上海科技发展战略，全力拓展原创性研究成果和专利的产出规模。

——率先建立各部门和区县党政第一把手抓科技创新的考核机制，着重考核本系统科技创新投入、活动与产出的业绩。

2、占领部分高科技与部分新兴产业领域制高点的政策

重点发展先进制造业与现代服务业领域的自主创新能力

——在 IC 技术、航空航天技术、生物医药等若干类高新技术产品上，占据全球领先地位。

——在上海具有比较优势的现代装备制造业、现代知识服务上形成全球性的竞争优势。

3、通过国内外合作，建立研究平台的政策

引进国内外科研机构和跨国公司到上海建立独立分支机构、或与上海有关

研究机构建立合作科研机构

设立国际合作的科技专项基金，定期召集科技国际会议

- 与上海科研机构一起参与课题的公开招标，平等竞争。
- 与上海产业发展密切相连的科研成果，上海享有优先转化权。
- 享有土地、办公用房的优惠政策：用土地为非经营性土地；租用政府提供的办公用房，第一年零租金、第二年 50%租金、第三年付 100%租金。
- 人员政策：常年在沪工作的科研人员可以申办居住证，5 年可以申报上海户口，子女入学享受上海学生待遇。
- 科技合作专项基金按照国际惯例操作，政府投入一定的比例。
- 鼓励本市的科学家与工程师积极参与外国公司、大学和研究中心的合作研究项目，尤其是更多地参与大型的跨国大型科学研究项目。
- 鼓励合资、合作开展研究开发，为本市研究者提供机会；支持掌握和利用国际先进的信息、技术、设备和数据库。
- 建立永久性大型科技论坛品牌，形成上海科技优势领域的国际交流中心。

4、合理配置科技研究与开发资源的政策

对部分领域进行经费补贴，提高资源使用效益

- 对若干有选择的前沿竞争性科技领域、共性的关键技术、公共卫生、人力资源、环境保护和其他公益性研究领域优先获得研究经费补贴。
- 对全市各类科技资源重新配置。建立若干公共实验室，对大型实验仪器、市府集中投资，所有研究人员都可以使用，通过市场化运作，避免重复建设。
- 市有关委办可以通过联席会议等方式，消除科技立项、管理中的条块分割壁垒，避免各委办在大型项目上重复立项和投入资金设备。

5、政府与市场结合的政策

提高政府调控科技发展方向的能力与效率，放大技术市场需求

- 通过政府技术采购和制定相关技术标准，有目的地和强制性地促进产业技术的进步与产业结构的升级。
- 鼓励风险投资机构与独立研发机构及高校的科研管理部门横向联合，为早期技术开发提供资金保证。出台专项管理条例，大力培育科技中介机构，做大、

做活科技服务产业。

——完善知识产权申请、保护、转让和使用管理制度，运用国际通则和市场化手段，强化专业机构在知识产权转移过程中的仲裁作用和权威性。

6、促进产学研一体化的政策

建立共享性的科技创新机制

——在产业共性技术和关键技术开发上，充分发挥政府科技投入的导向性作用，鼓励研发机构与产业之间的联合开发。

——设立专项基金，对产学研联合科技研究项目予以公共资金资助，减免专利申请费用，通过制度保证提高公费研究成果专利收益中个人收益份额。

——建立信息共享平台，及时公布研究成果和专利申请、专利授权、重大科技成果进展等相关情报。

三、人才开发政策

1、推进人才“柔性流动”的政策

——上海的人才聘用可不变国籍、免转户籍以及不转档案，实行居住证管理制度。

——打破人才的所有制界线，形成体制内与体制外人才相互流动的新机制。放宽人才兼职政策，实行兼职兼薪，也可以参与要素分配，拥有股权。

2、建立全市统一的人才资源信息共享平台、完善人才中介服务市场的政策。

——建立“经营者市场”、“人才市场”、“劳动力市场”，与原来的政府隶属的人事部门、劳动部门脱钩，形成上海统一的人力资源市场。

——通过政府“赎卖”，使人力资源市场真正成为财务上独立核算、自负盈亏，业务上自主经营、自担风险的中介机构。

——对由盈利的民间档案管理公司、诚信公司、猎头公司等和非盈利的社会组织形成市场化、专业化运作的中介服务网络。

——加大非公有制经济的人才服务和保障制度。加强对民营经济的人才服务，重点解决好降低民营企业事业单位引进人才成本、解决民营企业创业人员的后

顾之忧。

3、推进智力资源资本化，改革分配制度的政策

——在规模较大、传统产业、发展较为成熟的公司实行股份期权制，激励市企业家和高级职业经理人智力资本参与知识企业剩余受益的分配。

——在高科技企业和创业型企业，实行职工持股计划。把公司股票的价格同公司智力资本的价值和贡献程度紧密相连。

——在知识型企业中，通过风险基金投资方式使智力资本参与企业剩余利益的分配，并根据智力资本承担的责任、风险与收益对称的原则，承担无限风险责任的智力资本参与企业大部分的剩余利益分配。

——对科技人员实行“知识资本化”。即科技人员在得到工资收入的同时，其知识，如技术发明科技成果、人力资本等，也可以作为科技人员的一种生产要素参与利润分配。

4、国际化人才建设的政策

——快速建成大容量、高效率、联通全球的著名人才交换信息平台，海外人士能进行远程登录、远程面试、远程录用，形成与世界级城市相对应的人才集散中心。

——重点引进诺贝尔奖得主、世界著名大学校长、名教授、世界500强高级CEO和世界知名金融机构的国外高级人才、引进人才应该具有自主知识产权、高层次管理岗位经验、科技原创成果和丰富的国外工作经历。

——引进国外一流的教育培训机构，通过多渠道、多层次、多形式的人才培训，提高“本土人才”的国际化素质。

——整合各方力量，积极构建类似美国“硅谷”等著名研发基地海外人才与本市高科教园区的“双向桥梁”（即吸引海外留学人员回国创业，同时保持与海外研发基地保持密切联系）。

——改善留学人员创业园区建设，不仅要考虑硬件设施的建设，更要重视软环境的优化，提供关键性的资源支持，建立起高素质的孵化队伍。

四、财税政策

1、加大投入力度，确保科教经费稳定增长的政策

——保障财政科教经费总量的法定增长，争取科教经费增长比例高于财政支出增长比例 2-3 个百分点。

——财政科教投入增量部分尽可能多地用在提升上海科技水平、建立上海科教新高地的公益性科教项目上。

2、优化支出结构，保障重点项目投入的政策。

——财政资金的投向重点保障义务教育实施。

——继续加大对金山等 4 的区县对弱势地区的教育财政转移支付。

——对于来沪务工的农民工子女和城市下岗失业人员的子女教育给予更多财政资金支持。

——加大财政资金对信息技术、生物技术和纳米技术等具有经济发展潜力的高技术领域或关键技术给予重点投入，完善科技原创的基础设施建设。

——加大对产、学、研结合项目的资金投入，重点保障具有国际水准的高等学校、科研院所和一批重点学科项目，提高投资效益。

——通过财税政策有效运用，促进完善资本市场，健全投资机制，扶持科技型中小企业发展，提高高新技术产业对 GDP 的贡献率。

3、多渠道科教投资政策

——支持高科技企业利用风险投资、上市融资、知识产权出让等多途径筹资，促进投资者进入高科技领域。把企业的科技投入作为确定政府项目承担单位的重要制衡条件。

——鼓励民间资本、企业资本和海外资本介入科教创业投资市场，引导国内企业和其他社会组织增加对科教的投资。

——探索鼓励社会机构、团体及个人对教育单位的捐助以及家庭、个人增加文化教育支出的财税政策。

4、发挥财税政策导向作用的政策

——试行“税式支出”制度，把税式支出所体现的税收优惠作为政府财政支出的一种形式，在财政预算中预先安排，将量化的税收优惠纳入财政支出管理范畴，增强预算的透明度，将政府对经济活动和事业发展的调节支持不仅仅表现为直接的财政支出，同时也包括提供税收优惠这类间接支出。

——在税收政策的优化调整方面，一要认真梳理现有税收政策，提高政策效益，二要适时调整税收政策实施的方向和力度，三要积极向中央部门提出有关税收政策调整的意见和建议(如在高新技术领域率先试行消费型增值税等改革措施)，强化税收杠杆的聚焦与导向作用。

5、财政资金的追踪问效政策

——合理确定学校办学成本和事业单位运行成本，调整和完善分部门、分行业的经费拨款额度，建立合理、节俭、有效的拨款体系。

——建立项目库，要求预算主管单位建立重大项目申报、审核、认定、预算等一整套专项审批制度，对将实施的重大项目建立和完善项目备选制度，被选项目也应该建立基础数据信息库，对入库项目进行资金滚动管理，严格项目监督检查和绩效考评。

6、完善科教项目的公共财政监督体制的政策

完善科教项目的公共财政监督体制，推动财税诚信体系建设，初步建成覆盖全社会以“单位诚信自律、中介监督服务、政府依法治理”为特征，财税部门、纳税人、预算单位、经济鉴证类中介机构相互制约的财税运行格局。

——采取中介机构审计费用财政直拨机制，加强财政资金的跟踪问效和反馈机制。由财政选定中介机构，经费财政直拨，对项目资金使用进行审计，加强财政资金的跟踪问效和反馈机制。

——同时完善财政监督的工作标准和规范，明确财政监督机关的权利与职责，开展科教领域专项资金及经费使用和管理情况的监督和检查，提高资金使用效益。

——加强财税法制化建设。积极推动与“科教兴市”战略有关的预算、征管、税式支出、财务等财税政策法规体系建设。

7、探索科教项目预算管理新机制的政策

——促进部门预算从“预算内”向综合预算转变、合理调整科教预算科目、定额、标准，改进部门预算管理基础等措施，努力做到“一个部门、一本预算、一个帐户”。

——完善科教财政性资金的国库集中收付制度。通过扩展国库直接拨付的范围、建立规范的国库单一帐户体系、制定规范制度，完善机构管理等措施，把

用于科教项目各类财政性资金纳入国库直接拨付使用，提高资金收支运作活动的透明度和收支信息反馈灵敏度，严格预算执行全过程管理。

——拓展科教项目的政府采购方式。通过扩大规模、完善制度、改进管理等措施，促进科教事业政府采购范围逐步拓展到所有可以从市场购买或租赁的货物、工程和服务，增加财政性资金使用的透明度，积聚和发挥政府采购对实现社会经济调控目标的效能。