

实施科教兴市战略 深化公共财政体制改革*

党的“十六大”明确提出了全面建设小康社会的宏伟目标，上海将进入建设世界级城市的发展新阶段。上海要实现城市功能定位，建成国际经济、金融、贸易、航运中心，增强城市综合竞争力，只有“走通华山天险一条路”——实施“科教兴市”战略。

在实施“科教兴市”战略中，教育与科学事业具有全局性、先导性的作用，近年来，上海与时俱进，开拓创新，以“转变政府职能、优化支出结构、初步建立公共财政基本框架”为目标，配合“科教兴市”战略实施，在深化公共财政改革方面作了许多有益的探索，有力保障了上海教育、科学、文化事业的持续发展。

成就与经验

一、加大投入力度，优化支出结构

2000年以来，上海市加大教科文事业投入力度，实现财政资金的进位与退位，优化支出结构，充分体现公共财政的公共性。为促进上海教科文事业新一轮发展奠定了坚实基础。

1、积极发挥财政资金导向作用，增强了上海科教综合实力。

——积极支持中央在沪高校发展。根据财政部与教育部共建协议，上海市财政“九五”期间对中央在沪高校“211”工程与“985”

*本文系上海市财政局2003年委托的课题研究报告。

项目建设予以配套，列入“211”工程的9所共建部属院校已顺利完成一期建设，通过了由国家计委或地方政府组织的验收，办学条件和水平得到较大改善。为支持中央在沪高校的发展，上海市政府承诺，“十五”期间，如果教育部对在沪部属高校的“正常的经费安排”即按“法定增长”对教育经费以外再有增量投入，并要求地方政府重点共建配套给予资金配套的，市财政原则上提供增量投入的配套资金。

——加大投入力度，改善中央下划高校办学条件。基于11所下划高校拨款基数低，办学条件差等现状，市财政加大投入力度，在预算分配时提高下划高校经费增长比例（高于上海原地方高校），2003年11所高校教育事业费（不含专项）比下划数显著增长，增幅超过55%，这些高校办学条件得到较大改善。

——积极调整支出结构，支持原地方高校事业发展。连续几年扩招，上海市原地方高校办学条件不能适应事业发展需要，市财政积极调整支出结构，改善这些高校办学条件，支持上海大学、上海第二工业大学新校区建设，支持上海工程技术大学、上海中医药大学新校区建设的启动。

——支持中央在沪科研机构发展。上海对中央在沪科研单位也予以了一定力度的经费支持，从而提升了上海科研整体水平。2002年，中央单位承担科研项目701项，占项目总数的30%，资金投入达1.73亿，占资金总额的25%。其中攻关项目，中央单位承担113项，占18%，经费投入占21%；专项行动计划中央单位承担128项，占33%，经费投入占28%；基础研究中央单位承担113项，占40%，经费投入占30%；

项目匹配中央单位为 291 项，占匹配项目总数的 76%，资金投入占匹配资金总额的 78%。

2、加大转移支付力度，支持财力薄弱区县义务教育发展

公共财政是为市场提供“公共”服务的国家财政，是弥补市场失灵和市场缺陷的国家财政，是社会公众对其规范、决定、制约和监督的国家财政。义务教育是纯公共产品，是市财政投入的重中之重。

上海市为高质量、高标准普及 9 年义务教育，缩小区域之间、学校之间的过大差距，从 1998 年起，投入专项资金规划实施义务教育达标工程，加大转移支付力度，支持财政薄弱区县义务教育发展。目前已撤并和改造了 1569 所中小学，重点改造了 996 所郊区学校，显著改善了义务教育办学条件，实际已完成 432 所学校新建和改造任务，加速了义务教育达标工程的进程。

市财政加大转移支付力度，给金山区、奉贤区、南汇区和崇明县 4 个薄弱区县拨付专款 2 亿元，用于达标工程，逐步缩小中心城区与郊区的差距，促进城乡教育一体化。

3、优化支出结构，推动非公益性科研院所转制

根据 1999 年《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》(沪府发 15 号文)的要求，市科委所属 19 家转制的开发型研究所，从 2000 年 1 月 1 日起每年核减人员经费 1/4 (以 1999 年拨款数为基数)；核减的人员经费与专项经费合并，在核减期内，仍以项目的形式安排，至 2003 年核减结束后，每年约可结余经费 6,000 万元左右，其中：人员公用经费约 4,000

万元，专项经费 2,000 余万元。目前，经费核减已全部完成，19 家转制科研院所注册为企业。

二、促进资源共享，提高资金使用效益

树立管理兴财新理念，在教科文财政支出中，充分发挥财政资金导向作用，促进资源共享，提高资金使用效益。

1、推动高校布局结构调整，促进高等教育资源共享。

市财政积极发挥政府资金的导向作用，引纳社会多元投入，拓展上海高等教育发展空间，完成松江大学园区、南汇大学园区等建设，大学园区通过后勤社会化，充分实现食堂、宿舍、图书馆、体育设施等资源的共享，及时缓解了高等教育规模扩张与资源严重不足的矛盾，有效地整合了高等教育资源，提高了上海高校的整体办学水平。

2、加强中小学“校校通”工程投入，推动中小学信息化建设，促进资源共享。为推动重小学信息化建设，促进资源共享，上海市启动了“校校通”工程，建立市级骨干网，确立高中 8: 1、初中 10: 1、小学 15: 1 的计算机配备标准，为 10 个区县中小学增配电脑 3.5 万台。目前，市教委可实现与 19 个区县教育信息中心的光缆连通，有效地实现了全市教育信息资源共享，全市增配计算机 5 万台以上，有效推进了中小学信息化建设。

3、推进素质教育，建立青少年活动基地。

以财政投资为主，吸纳社会投入，在青浦建成青少年活动基地，基地内的体育、文化设施教育部门、文化部门、体育部门充分共享，不仅推进了素质教育，而且有效地利用了这些资源。

4、注重科研服务平台建设

2001-2002 年投入大笔资金用来生物信息、药物制剂、微机电系统加工、可信的安全电子政务等平台满足基因组研究、新药开发、机密器件集成、电子政务推进等多方面的需要，所有科研单位都可以使用这些公共实验设施，从而避免了重复设置，促进了资源共享和创新团队的形成，为提高科技原创能力奠定了硬件基础。

5、大力推进中心图书馆建设，促进信息资源共享。

为推动资源共享，建立全市的图书资料共享网络，上海市区两级政府共投入资金 3000 多万元，各分馆都进行了馆舍改造和网络建设及设备的添置，已加入的分馆经改造后新增开放阅览面积共 8300 平方米，新增阅览座位 1000 余个。2001 年-2002 年中心馆建成 19 个分馆，实现全市的信息连网，初步形成了一个总馆（上海图书馆）、19 家分馆的文献资源管理网络。

技术推动是资源共享的关键。上海图书馆把 OPAC 系统（联机公共检索目录）引入上海市中心图书馆各分馆，数千万册图书资料实现了“通借通还”，高校分馆的广大师生不出校门，利用网络与通讯技术，高效地利用上海图书馆的信息资源，分馆开馆后的图书流通量比过去增加 50%以上，静安、黄埔分馆增加了 100%。另外，上海市中心图书馆的网上联合知识导航站，以上海地区图书馆及其相关机构的馆藏资源为基础，通过开发和利用馆藏资源和网络信息资源，实现上海各类图书馆网上参考咨询服务的优势互补，为上海、外地，甚至海外

读者提供知识导航作用。

三、深化预算管理改革，提高资金管理水平

1、积极推进预算改革，探索建立符合公共财政框架的支出体系

部门预算改革、国库集中支付和政府采购制度的建立是公共财政支出体系的核心所在。财政部门按照预算管理改革精神，严格遵照“人员经费按实际，公用经费按定额，专项经费按计划，预算一次核定，资金总量控制”的管理原则，逐步完善预算管理思路，在科委、教委等试点单位做好预算试编工作，对在试编过程中发现的如户管归口、编制范围等问题，及时解释、协调；逐步拓展预算编制范围，将文化专项资金、城市教育费附加两项预算外资金纳入预算管理。

在推进国库集中支付制度实施方面，从市教委所属院校教职工的基本工资开始试点实施国库集中支付制度。逐步扩展支付范围，从人员经费扩展全部预算单位的公用经费与专项经费，通过计算机信息管理系统直接拨到一级预算单位，确保了预算单位经费的及时到位。

在推进政府采购制度的实施方面，根据市政府采购目录，对预算单位采购项目予以审核，通过政府采购统一供应。同时，为严格资金管理，对预算单位节余资金也要求通过上述流程来完成操作。

2、深入调查研究，积极推进专项资金与公用经费管理改革

为积极、稳妥地推进预算制度的改革和部门预算的实施，加大财政投入资金的监管力度，建立和完善科学、规范的符合公共财政框架的管理机制，提高管理水平，深入调查研究，积极推进专项资金与公用经费管理改革。

开展专项经费专题调研，提出上海市教育、科学、文化事业市级财政专项资金改革设想，为加强财政性资金支出的监管和对资金使用绩效考核的力度打下良好的基础。

定额管理是财政部门编制预算、检查和考核预算执行情况的重要依据。多年来，公用经费定额按人均 3000 元拨付，一定程度上存在定额范围模糊，经费定额与实际需求差距较大等问题。为确立较为科学、合理的定额标准，有关部门深入开展专题调研，对市教委所属不同的高等院校、市科委所属不同的研究所、体委所属单位公用经费的使用情况进行调研、测算，初步明确公用经费的支出范围，确定了教育经费按生均、科学与群众文化按人均的公用经费拨款工作思路，为 2003 年分类制定了事业单位的公用经费的基本定额打下了基础。

3、完善课题制管理，做好专项资金的追踪问效工作

根据科技部颁发《关于国家科研计划实施课题制管理规定的通知》精神，结合上海实际，对市科委制定的《上海市科研计划课题制管理办法》进行了细化与补充：第一，细化全额预算管理条款，做出对各种不同拨款形式的课题均实施全额预算管理的补充规定；第二，为确保课题经费大部分用于科研直接成本，规定间接费用支出最高不得超过课题费的 15% 的补充规定；第三，针对“计划管理费”占总额控制比例不明确的问题，做出了该比例“不超 5%”的明确规定；第四，配合出台《上海市科研计划课题制管理办法（暂行）》有关课题经费预算编制要求的通知。要求课题预算必须实施全额预算管理办法，实行全成本核算管理。人员费要求按实全额填报，申请人员费资

助的总额一般不得超过申请项目资助总额的 15%。

通过这项工作，使上海在科研课题的责任人、立项管理、经费管理、课题监督与信誉度评估等方面建立了科学合理可行的管理办法，使课题的立项更加符合公平竞争，择优支持的原则，课题的组织、管理和研究更加行之有效，为上海进一步规范科研经费的管理提供了有力保障。

思 路 与 对 策

虽然，上海教科文财政管理工作取得了较为明显的成效，但“部门预算与职能预算协接”、“运行成本不明晰”、“专项资金监管乏力”等问题依然存在。今后，在实施科教兴市战略中，市财政要切实将科技和教育投入重中之重的地位，通过实施积极财政政策，深化各项改革，为上海形成一流的教育体系，充满活力的科技创新体系，繁荣昌盛的文化市场奠定坚实的经济基础。

一、加大投入力度，确保科教经费稳步增长

近年来，上海市遵照《中华人民共和国教育法》55 条教育经费“三个增长”的有关规定，即中央和地方政府教育拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，按在校生人均教育费用要逐步增长，生均公用经费要逐步增长的规定，教育经费投入做到了逐年增长，

为实施“科教兴市”战略，市财政将科技和教育作为全市社会经济最重要的基础设施之一，要加大教育、科技投入力度，确保教育、

科技经费的逐年增长，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。为实现上海建成现代化国际大都市战略目标奠定科技和人力资源基础。

二、正确处理财政资金的“进位”与“退位”问题，优化投资结构，保证重点项目，积极发挥财政资金导向作用

根据公共财政框架要求，要正确处理财政资金的“进位”和“退位”问题，要进一步优化支出结构，逐步退出竞争性和营利性领域，进入公共需求领域。不仅要根据业务部门的发展规划来安排投资项目，而且要进一步转变职能，从全局出发，根据社会经济发展需要和市委、市府统一部署，积极发挥财政资金的导向作用，保障科教重点项目投入，鼓励公共经费向质量和效率高的项目倾斜。

1. 努力建成与上海经济地位相匹配的教育高地

财政资金将重点投入提高义务教育普及水平、扩大高中阶段教育供给能力、优化高校布局结构调整等项目，使上海教育事业发展再上一个新的台阶。

——提高财政教育支持力度，继续高标准、高质量普及九年义务教育，力争实现 9 年义务教育免费制度。

——提高义务教育均衡化水平，加大对贫困区县的义务教育财政转移支付。目前，通过转移支付，市财政已经对南汇、金山、奉贤、崇明 3 区一县投入 5 亿元，极大改善了这些地区中小学办学条件。今

后，对贫困区县的转移支付力度还要进一步加大，以保证财政资源公平分配。

——运用新机制，规划建设一批寄宿制高中，发展一批有质量、有特色、有影响的高中阶段社会力量办学，扩大高中阶段教育的整体规模，提高普及水平，使更多的初中毕业生能接受优质高中教育。

——重视职业技术教育，提高城市教育费附加中职业教育所占比例。将城市教育费附加中职业教育比例从目前的 17%提升至 22%，从而保障职业教育层次的逐步提高，从大专层次向本科层次提升，满足人民群众教育需求和经济社会发展对技能型人才的需要。

——通过投融资改革，以政府资金为主导，同时积极吸引社会投入，重点保障虚拟“E 研究院”、杨浦大学城、闵行大学城的建设，从而优化高等教育布局结构调整，整合高等教育资源，带动区域经济发展。

——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。

——关注弱势群体，保证财政资源分配的公平原则。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。

2. 加强对重点科研项目的资助，提高上海科技原创能力，占领科技发展制高点

——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给予重点投入，重点突破“三高一芯”、“三基

一创”、“三特一共”等关键技术，使在有优势的科技前沿取得一批具有世界先进水平的科技成果，在部分科技前沿领域占领世界制高点。

——完善科技原创的基础设施建设，推进“一网两库”建设；加大对产学研结合项目的资金投入，形成若干新的经济增长点。

——同时要拓宽科技奖励范围，加大科技奖励力度，科技进步奖等奖项的奖励标准，调动科研人员的积极性。

——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. 适应 21 世纪的发展潮流，将上海建设成为一个学习型城市

今后，市财政要实施精品战略，努力创造出更多优秀文艺作品，塑造上海独特的“海派”文化形象，同时要加大对科普、职工教育及群众性文化活动的投入，将职工教育经费占工资总额的比例从 1.5% 提升到 3%。营造终身学习氛围，提高上海市民整体素质，推进学习型城市建设。

三、确立全社会投入科技和教育经费的新思路，充分发挥财政政策的杠杆职能，制定鼓励社会投资的配套政策，通过体制创新和政策导向，扩大资金的来源，形成多渠道筹措科技教育资金的体系

近年来，上海市财政在拓宽经费来源渠道方面，陆续出台了一些政策，作了许多有益的尝试，有力地保障科教经费稳步增长。如通过提高城市教育费附加计征率、征收地方社会事业建设费、设立文化发展专项资金和文化艺术四项资金拓宽财政性教科文经费来源；通过返

还所得税，鼓励企事业单位、社会团体和个人等社会力量捐资办学；通过低息、贴息政策，吸纳社会投入，扩大助学贷款资金总额；发挥政府资金导向作用，吸纳社会多元投入，建设松江大学城一期、南汇科教园区等。

今后，市财政要充分发挥财政政策的杠杆职能，发挥财政资金的导向作用，运用财政、金融、税收等积极的政策手段，通过市场运作，拓宽科技教育领域的经费来源渠道，形成全社会共同投入的、投资滚动发展的科教投资新体制和新机制。

——改变财政性资金单纯的拨款方式，针对项目性质和类别，采用灵活多样的投入形式，同时引入“绩效拨款”原则，提高投资效益，形成富有激励性的动态投入机制。对准公益性的教育、科技、文化项目，通过贷款贴息等建立有效的市场补偿机制，降低投资成本；对经营性、收益型项目要严格界定投资权益，通过投资参股、低息或贴息贷款等方式进行有偿投入。对项目投入资金的使用效益要进行考察、评估，作为后续投入的主要依据。

——通过税收等有利的政策杠杆，鼓励企业和社会资金投向科技和教育，逐步提高科技和教育总投入中社会、企业、家庭等非政府投入的比例。

——发挥政府资金主导作用，通过金融等手段和资本市场等途径帮助高校融资，吸引更多的社会投入，推动高校布局结构调整和高等教育职业的整合。

——积极支持高科技企业运用创业板市场融资、知识产权出让等

多途径筹措发展资金。努力扩大全社会创业投资资金规模，完善创业投资体系。鼓励民间资本、企业资本和海外资本介入创业投资市场，使社会资金在创业资本总量中达到较高比例。

四、采取积极主动的财政政策，整合、优化教育资源

——形成科技投入合力。目前，财政对科技项目投入比较分散，难以确保重点项目，同时由于项目分散，财政对项目的全程监管乏力，削弱了资金的使用效率。今后，财政对科技的投入要形成合力，减少重复投入，提高投资效益。

——拓宽财政支持范围，重点建设好若干所代表上海水平、具有国际先进水平的高等学校、科研院所和一批重点学科，树立上海国际大都市形象。财政要通过项目方式，中央部委高校、中央在沪科研机构给予财政支持，积极发挥他们在上海城市建设中的作用，使上海各级科技教育力量形成合力，成为经济、社会发展的原动力。

——通过政府拨款、资助、引导等多种途径，围绕上海产业发展的重点领域和高技术主导产业、产品，集聚科研院所、高校、企业的资源，推进产学研联合，推动联合攻关。

——通过财政资金引导，加强科研与教育机构的资源重组，打破部门、行业围墙，继续加紧做好对部分中等职业学校、成人教育机构与普通高中、普通高校、高职院校之间的资源重组。鼓励科技、教育资源的整合，对于科研院所与高等学校联办或融合的体制改革给予资金支持。推动高校和科研院所合作组建跨学科、跨系统的科技攻坚和人才培养的“联合舰队”。

——进一步规范转制行为，避免国有资产的流失。公立科研机构和学校可以尝试通过规范的国有股减持或产权转让等形式，吸纳社会资金注入，从而优化教育科技资源。

五、依据分类指导原则，科学、前瞻地确定运行成本，为调整拨款额度奠定基础。

针对目前运行成本不清晰的现状，要根据教科文事业发展规划，依据分类指导原则，会同物价及业务部门，对学校办学成本、科研机构、文体广事业单位运行成本进行测算，以此为基础，逐步合理确定学校办学成本和事业单位运行成本，考虑发展因素，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，确保教科文事业单位履行基本职能，维持正常运转。

六、稳步推进支出管理改革，建立信息化、现代化的经费管理操作体系和透明、公开的财政监督体系，提高资金使用效益

——稳步推进部门预算改革。拓展教科文口部门预算范围，严格预算的试编和审核工作，真正实现“一个部门、一本预算、一个账户”，同时，建立财政部门与政府其他部门的协同理财机制，促进部门预算从“预算内”向综合预算转变。

——完善国库集中支付制度。拓展教科文口国库直拨范围，区县国库单一账户改革试点及预算外资金收缴分离改革的基础上，逐步推广。

——健全政府采购制度。目前，预算单位政府采购项目直接进入预算管理系统，根据市政府采购目录，予以审核，架通了预算单位与供应商之间的桥梁。今后要继续扩大教科文口政府采购范围，改进管

理，建立信息共享的政府采购平台，提高资金的节减率，改善教科文口的设施水平。

——建立项目招投标制度和滚动预算项目库，做好专项资金的立项评估—中期检查—事后评估工作，强化财政对项目运作的全过程监督。对财政专项经费实行专项资金申请、审核、拨款、使用、考核全过程规范管理。凡属财政性专项资金用款项目，按照项目滚动预算管理要求，一律纳入预算管理，列入财政部门项目管理备选库，择优备选。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，从而严格项目监督检查和绩效考评，加强财政资金的跟踪问效和反馈机制。

——建立预算单位基础数据信息库。根据财政收支情况和专项资金滚动使用情况等，建立预算单位基础情况数据库，为全面实施部门预算打好基础，使户管数据能充分共享，提高工作效率和预算编制、审核管理水平。

七、开展财务监督和信用等级建设工作，提高预算单位的基础管理水平

——全面贯彻实施《会计法》，切实整顿和规范会计秩序，继续组织开展《会计法》执行情况的检查工作。扩大抽查范围，开展会计决算报表稽核工作，确保各行政事业单位会计决算报表编制范围全面完整，编制方法准确规范，从而规范财务会计行为，提高财务会计信息质量。

——加强财务激励和监督力度，继续开展会计、预算信用等级评定等工作。将预算单位会计信用、预算信用等级评定公开化、社会化，建立规范的信用评定体系，保证信息公开度、透明度，加大对失信者的惩罚力度，维护财政资金的严肃性，提高预算单位预算编制和执行的透明度、准确性。