

ANHUI FAZHAN YANJIU

ANHUI FAZHAN YANJIU
JIAOKEWENSHIYEFAZHANJICAIZHENG
ZHICHUGUANLIGAIGE



安徽发展研究

教科文事业发展及财政支出管理改革

主 编 朱玉明 汪建国
副主编 王胜才 罗建国

ANHUI FAZHAN YANJIU

安徽人民出版社

序

张 平

教科文事业是社会事业的主要方面,教科文事业单位集中了大量的专业技术人才,拥有许多先进的技术设备、设施,担负着建设社会主义精神文明、丰富人民文化生活、为社会生产提供先进的科学技术和科研成果以及高素质劳动者的重要任务。加快教科文事业发展,有利于推动“科教兴皖”和“加快发展,富民强省”战略的实施,有利于促进社会生产力的发展和社会文明进步,也是贯彻落实江泽民总书记“三个代表”重要思想的具体体现。

加入世贸组织后,我国已由局部的、有限的对外开放转向与国际惯例接轨的全方位大开放,我国经济参与世界经济分工与合作的程度越来越高。如何应对WTO挑战,加快政府职能转变,加强教科文事业宏观调控,深化教科文财政支出管理改革,放大财政对教科文事业发展的拉动功能,促进社会事业协调发

展,是各级政府和领导干部必须考虑的重大问题。

改革开放以来,我省教科文事业投入保持了较快的增长,规模和质量都上了新台阶。2000年,教科文事业财政支出总规模达92亿元,占同期财政支出的28%,占当年GDP的2.72%。“九五”期间财政性教育经费投入年均增长13.9%;县以上政府部门所属科研机构政府拨款增长40.7%;计划生育事业费年均增长21%;其他事业费支出增长均高于财政收入增长水平,尤其是科技事业费支出增长水平高出财政收入增长水平20个百分点。

我省教科文事业发展及其财政投入,虽然取得了骄人的成绩,但横向比较差距很大。教科文事业管理体制、运行机制及财政供给方式和手段等,都还存在很多问题。这既有财政体制不合理,地方可用财力严重不足问题;也有经济发展后劲不足,财政增收乏力问题。同时也有教科文事业管理体制及财政投入管理体制改革滞后问题。在目前地方财力增长有限、公共财政体制改革稳步推进的形势下,进一步深化教科文事业体制改革,提高资源配置效率,合理界定好教科文财政支出范围,加大对教科文事业的投入力度,提高财政投入效益,促进教科文事业协调发展,不仅是教科文事业发展与财政支出管理体制改革的需要,同时也是确保当前政治安定、经济发展、社会稳定的需要。

为进一步做好教科文事业财务管理工作,深化财政支出管理改革,探讨促进我省教科文事业健康快速发展的良性机制,省政府研究室和省财政厅联合组成课题组,会同省直有关部门,共同就我省教科文事业发展与财政支出管理改革进行了研究。课题组在深入调研的基础上,以大量翔实的资料,完成了《安徽发展研究——教科文事业发展与财政支出管理改革》一书。该书从教科文财政支出的多个层面,分析了教科文事业发展与财政支出管理的现状、存在的问题,提出了发展思路及对策,具有较强的针对性、可操作性,对各级领导特别是教科文财政工作者具有重要的参考价值。

2002年3月

(作者系安徽省人民政府常务副省长)

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一篇 总论

第一章 我省教科文事业发展与财政支出管理改革

研究总报告.....	(3)
第一节 改革与发展的现状.....	(4)
第二节 改革与发展面临的新形势.....	(8)
第三节 改革与发展的理论依据及指导思想、 主要目标和基本原则	(10)
第四节 改革和发展的对策建议	(15)

第二章 教科文事业“九五”发展回顾与分析

(27)

第一节 教科文事业发展的基本状况和 主要特征	(27)
第二节 教科文事业发展的基本经验	(31)

第三节	当前我省教科文事业发展存在的 主要问题及成因	(35)
第三章	加快教科文事业财政支出管理改革的 必要性及基本思路	(39)
第一节	我省教科文事业财政支出改革的 必要性	(39)
第二节	教科文事业财政支出管理改革的 基本思路	(44)
第四章	深化财政支出管理改革保障教科文事业 发展的对策建议	(53)
第一节	统筹调控优化配置明确教科文事业 改革大方向	(54)
第二节	优化结构保障需求加大对教科文事业的 投入力度	(59)
第三节	改革预算强化监管提高教科文财政投入 的使用效率	(62)
第四节	全面推进稳步实施深化教科文事业财政 支出管理改革	(65)
第五节	明确事权合理负担完善从中央到地方的 投入保障机制	(68)
第六节	加强学习提高素质发挥财政财务部门的 职能作用	(72)

第五章 事业单位管理体制及财政供给改革研究	(75)
第一节 事业单位管理体制及财政供给改革的 做法和成效	(76)
第二节 事业单位管理体制及财政供给存在 的主要问题	(78)
第三节 事业单位管理体制及财政供给改革的 思路和方向选择	(82)
第四节 事业单位的分类及其财政供给定位	(83)
第五节 深化事业单位管理体制及财政供给 改革的建议	(87)

第二篇 部门篇

第六章 我省高等教育发展与财政支出管理 改革研究	(95)
第一节 市场经济条件下教育产品(提供的教育 劳务)和教育经济资源的配置方式	(95)
第二节 新经济时代教育产品生产发生的变化对 教育资源的配置方式的影响	(98)
第三节 “九五”期间我省高等教育发展的总 体状况分析	(102)
第四节 我省高校有关经济内容的改革概况	(107)
第五节 我省高等教育事业发展与财政支出管理 改革的思考	(109)

第七章 关于我省税费改革后农村义务教育投入体制改革情况、问题及对策建议	(116)
第一节 税费改革前后农村义务教育投入情况	(116)
第二节 增加农村义务教育投入和保障教师工资发放的具体措施	(118)
第三节 面临的主要矛盾、问题及原因	(123)
第四节 完善农村义务教育投入和保障教师工资发放的几点建议	(127)
第八章 人口、计划生育事业发展与财政支出管理改革研究	(132)
第一节 “九五”以来我省人口与计生事业发展的总体状况分析	(133)
第二节 我省“十五”时期人口与计划生育事业的目标、改革思路及经费需求	(143)
第三节 建立促进人口与计划生育事业发展的财政支出管理改革体制	(145)
第四节 促进人口与计划生育事业发展的政策建议	(151)
第九章 科技事业发展与财政支出管理改革研究	(159)
第一节 “九五”我省科技事业发展与财政支出状况	(159)
第二节 我省科技事业发展与财政支出管理面临的环境与挑战	(171)

第三节	我省科技事业发展与财政支出管理改革的政策建议·····	(183)
第十章	广播电视事业发展与财政支出管理	
改革研究·····		(201)
第一节	我省广播电视事业发展的总体状况·····	(202)
第二节	广播电视事业改革政策回顾·····	(204)
第三节	“十五”期间我省广播电视事业发展的目标和任务·····	(208)
第四节	促进广播电视事业发展的政策建议·····	(212)
第十一章	文化事业发展与财政支出管理	
改革研究·····		(218)
第一节	文化事业发展和财政投入情况的总体状况分析·····	(218)
第二节	文化事业改革的目标和思路及财政在改革中的作用·····	(222)
第三节	深化改革、促进文化事业发展的对策·····	(225)
第十二章	体育事业发展与财政支出管理改革	
研究·····		(228)
第一节	体育事业发展的总体状况分析·····	(228)
第二节	体育事业发展与改革思路·····	(233)
第三节	推动财政支出改革促进体育事业发展·····	(236)

第十三章	新闻出版事业发展与财政支出管理改革 研究.....	(241)
第三篇	借鉴篇	
第十四章	强化财政管理职能促进教科文 事业发展.....	(249)

第一篇

总 论



第一章 我省教科文事业发展与财政支出管理改革研究总报告

教科文事业发展是关系到我省科教兴皖战略的大事,也是关系到我省经济社会发展的重大战略问题。教科文事业财政支出管理改革直接关系到教科文事业发展,关系到群众切身利益,关系到我省经济的发展。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段,教科文事业作为成长性较高的产业,已被各省特别是发达省市列入重大的产业发展规划,以财政支出管理改革作为突破口,促进教科文事业全面发展已成为各省共同关注的课题。当前,在经济转轨过程中,教科文事业面临着新的体制环境和发展环境,教科文财政支出管理改革及教科文事业本身也还存在着体制改革滞后、机制不活、资源配置错位、布局不合理等一系列问题,严重地制约着教科文事业的进一步发展。为此,省政府研究室(发展研究中心)和省财政厅联合组成课题组,就我省教科文财政支出管理改革与教科文事业发展进行研究。调研过程中,课题组通过访问座谈、深入省直有关单位和部分市县及乡镇,并专门赴山东、河北进行专题调研等多种形式,掌握了大量翔实的基础资料,广泛地征求了社会各方面的有关意见。在此基础上,我们形成了课题研究的总报告。同时,就我省教科文事业“九五”发展回顾与分析、教科文事业改革的基本原则与思

路、教科文事业财政支出管理改革与发展对策建议三个方面开展了深入研究,形成了三个相对独立的专题研究报告。与此同时,还组织和协调省教育、科技、文化、体育、计生、广电、新闻出版等部门分行业进行了专题研究,形成了七个子课题研究报告。

课题研究总报告以教科文财政支出管理改革与教科文事业发展关系为主线,紧密联系当前教科文财政支出及教科文事业发展实际,努力探讨我省教科文事业健康发展的机制,指出进一步促进教科文事业改革和发展的根本出路在于深化财政支出管理改革,优化教科文事业的资源配置,并为此提出了改革和发展对策措施,供省政府和有关部门决策时参考。

第一节 改革与发展的现状

一、教科文事业发展的成就

“九五”期间,教科文各项事业发展取得新的成就。到2000年底,全省教育、科技、文化、体育、新闻出版、广播电视、计生等事业共有机构16263个,其中财政拨款单位15493个,占95.27%;实有人数565590人,其中财政拨款供给单位人员550588人,占97.35%。教育事业方面,“两基”成果显著,高等教育快速发展,职业教育和成人教育稳步推进,素质教育得到加强。截止2000年底,小学学龄儿童入学率达到99.67%,初中适龄人口入学率达到97.1%，“两基”人口覆盖率达到95.5%。2000年我省高校招生、在校生数分别由1995年的2.9万人、8.8万人增加到7.13万人、18.24万人,是1995年的2.5倍和2.07倍。科研事业方面,一批较高素

质的科研队伍初步形成,科研基地建设和设备更新加快,科研条件不断改善,基础研究、应用研究快速发展,高新技术及其产业化初具规模,科技成果不断涌现。计划生育事业方面,实现了从“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的历史性转变,全省人口出生率已由 1995 年末的 17.74‰降至 2001 年末的 12.5‰以内。文化、体育、广播、新闻出版事业基本满足了群众的需要,其中广电事业发展在全国居前列。

我省教科文事业成就的取得,主要得益于各级党委和政府的高度重视,得益于改革开放。我们认为“九五”期间教科文财政支出管理及教科文事业发展主要有以下经验:(1)加大投入,建立稳定的投入机制。“九五”期间,教科文事业投入总量有显著的增长,仅省级累计投入就达 30 亿元,是“八五”期间的两倍,年均增长 29.2%,其中教育、科技和计划生育等事业支出水平达到或超过国家法律规定,各项事业投入增长速度均高于我省同期国内生产总值增长水平。(2)实施有效的政策扶持。提高了高等学校收费标准。启动高校扩容财政贴息,全面实行助学贷款。大力实施税收优惠等积极的财税政策,支持高新技术产业化和推动科技成果的转化。大力支持体育彩票的发行。完善了计生投入政策,在农村税费改革中,把计生事业经费纳入了财政预算开支,将村计生专干经费收归乡财政供给。深化了对广播电视厅所属的电视台、广播电台和有线电视台的分配制度改革。(3)大力推进支出管理改革和公共财政支出建设。按照公共财政支出要求,大力调整支出结构,努力改进支出方式,把加强支出管理和改革摆到其应有的位置上来。(4)不断深化事业单位改革。促进事业单位改革,既是适应市场经济的要求,也是提高资源配置效率的

需要。经过几年来的尝试与努力,“两个”过渡平稳完成,拨款制度有所改进,重点、难点管理得到加强,部分事业单位开始走向市场,自我发展意识和自我造血功能日益增强。

二、改革与发展面临的突出问题

教科文事业的发展仍难以满足较高水平的社会需求。

(1)教育发展既存在数量不足又存在着质量不高的问题。上高中难、上大学难仍是当前城乡居民面临的突出问题。每年大约有60%的初中生不能升入高中,高等教育的发展赶不上社会发展和群众需要的增长,在专业设置、学生能力培养等方面还与社会需求不相适应。(2)科学事业亟待提高质量。科研队伍的整体力量不强,缺少高素质、高层次的科研带头人。各行业的科研机构不少,但是起不到对行业的科技支撑作用,这种状况不利于我省经济和社会发展。(3)文化及新闻出版业在农村和一些城市社区还十分薄弱。此外,我省教科文事业发展的不平衡,不仅表现在行业之间、城乡之间,而且也表现在行业系统内部。

财政资源配置不尽合理,资源配置效率不高。(1)财政支出范围不尽合理,财政包揽教科文产业的局面没有根本性改观。我省教科文事业财政拨款单位仍占全部机构的95.27%,财政供养人员占全部人员的97.35%。(2)布局、结构不合理,影响资源配置效率。如我省小学平均每个学校仅有学生265人,其中农村地区小学平均每校202人。科研机构仍然沿袭着计划经济条件下的格局,部门、地区、学科分割,机构重叠设置,相互封锁,缺乏整体和集团优势,全省科研机构平均每单位仅19人。文化事业城乡发展不平衡,机构分散,平均每单位只有9人。体育、广播电视、计生、新闻出版等事业同

样存在资源配置不合理,资金使用效率低下的状况。

投入水平低,支出缺口大,教科文事业发展面临较大的投入压力。(1)投入增长虽快,但仍滞后于经济发展水平。1999年我省财政性教育经费占GDP的比重为2.16%,不仅低于全国2.6%的平均水平,也低于一般发展中国家的水平(3%),更大大低于5.2%的世界平均水平;2000年科学事业费仅1.39亿,在全国位居后列;文化、体育、广播电视等事业费占财政支出的2.6%,低于全国2.98%的平均水平。(2)支出缺口大是我省教科文事业发展面临的一个重大问题。当前各项教科文事业正值改革和发展的转轨时期,教科文基础设施、技术设备亟待更新;事业发展亟待新的投入,高校扩容、科研条件和手段的改善、文物的开发与保护、市县两级中播台(站)的运转、农村税费改革后农村义务教育投入的保障以及基层计划生育的正常运转等等教科文改革与发展中的重大事业和活动,均需要投入大量的资金;工资支出压力大,由于频繁出台增资政策、民师大批转正,工资性的支出压力日益增加。此外,不少地方超越经济水平,依靠举债进行“两基”达标,留下了沉重的历史包袱,同时“两基”的巩固也缺乏必要的保证。

政府职能转变滞后,社会保障制度不健全。在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,政府职能转变及教科文事业改革滞后,在教科文领域,政府“越位”、“错位”和“缺位”的状况还没有根本改变,政府仍在经营非公共支出范围内的教科文事业,由于政府职能转变和教科文事业体制改革滞后,教科文支出范围在短期内还难以调整。教科文事业领域内社会保障制度还不健全,引入竞争机制,建立充满生机和活力的用