以财促文：创建‘科教立市’的崭新格局

代 序

教科文财政工作是国家财政工作的重要组成部分，在贯彻“三个代表”重要思想和“科教兴国”战略中，在建立公共财政体系框架和推进预算管理改革工作中，肩负着重要的职责和使命。因此，充分认识当前教科文财政工作面临的新目标、新任务、新要求，以创新、务实的精神，充分发挥财政职能，开创教科文财政管理工作的新局面是摆在我们面前的一项重要课题。

一、当前教科文财政管理工作的主要任务

要做好教科文财政工作，关键是要以“三个代表”重要思想为指针，把“三个代表”作为一个完整的思想体系落实到教科文财政改革和发展工作中。为此，今后教科文财政管理工作的目标主要包括：改革科技体制，促进科技创新和体制创新，大力发

需要全本请访问 www.ertongbook.com

展科学技术这一先进生产力的集中体现和重要标志；改革教育体制，实施科教兴国战略，大力发展教育和科学文化事业，为国家培养有用人才。按照上述要求,今后一段时期教科文财政管理工作的重点应是：

(一) 为建立公共财政体系服务

财政改革的重要任务就是要建立适应社会主义市场经济发展的公共财政体系。按照市场经济的性质和公共财政的要求，财政的首要任务就是要保证必要的公共支出，进而满足社会公共需要。从市场经济国家财政支出的一般构成来看，教育、科技、文化等社会事业支出基本上属于公共支出性质；从教科文事业支出在财政支出中的地位来看，教科文事业支出始终是财政支出的重要组成部分，我国目前要占到20%左右。随着财政支出结构向建立公共财政方向调整，财政对社会公共需要领域包括教科文事业领域的投入力度和保障程度将大大增强。因此，适应市场经济发展需要、转变职能，是当前教科文财政管理工作的首要任务。

(二) 为贯彻落实“三个代表”思想服务

“三个代表”的重要思想，是新形势下加强和改

善党的建设，推进社会主义现代化建设事业的伟大纲领，是我党面向新世纪的伟大宣言。贯彻落实“三个代表”的思想，就必须大力发展教育、科技和文化事业，大力推进教育、科技和文化事业体制改革。惟有如此，才能提高全民族的素质，为现代化建设事业培养合格人才；才能有效发挥科学技术这个第一生产力的作用；才能促进全社会教育文化进步；才能全面实现建设有中国特色社会主义的目标，使我国在新世纪激烈的国际竞争中立于不败之地。可以预见，在贯彻落实“三个代表”的新形势下，今后我国的教育、科技和文化事业必将有一个新的、更高的发展。这就要求教科文财政管理工作必须服务于、服从于新形势的需要，创新理财思路以促进教科文事业的发展。

（三）为促进部门预算改革服务

实行部门预算，是以建立公共财政为导向的预算改革的重要内容，是《预算法》所明文规定的。长期以来，我们的财政预算基本上是按照经费进行管理的，从内部运行机制看，也是按照经费功能设置管理机构的。这种管理体制存在的问题比较突出，比如，部门（单位）的预算不统一、不完整，不能

反映部门（单位）预算的全貌，不利于统筹安排资金，加强预算管理工作。因此，这种预算管理体制必须进行改革，改革的方向就是实行部门预算，改按经费功能编制预算为按部门编制预算。因此，无论从中央到地方，教科文财政管理部门在制定行业政策、进行行业改革和管理上的任务都相当繁重，这就要求我们必须及时调整工作路数，以适应财政预算改革的需要。

二、公共财政框架下教科文财政管理工作的思路和设想

当前，教科文财政管理工作面临的改革任务十分艰巨和繁重。要完成这些任务，就必须增强改革意识，加大改革力度，积极投身到这场改革事业当中。

（一）公共财政框架下教科文财政管理工作的思路

1. 创新理财思想。面对新形势、新任务，首先要树立改革思想，在研究和解决教科文财政管理有关问题时，必须突破原来的条条框框，把创新思想

贯穿于教科文财政管理改革工作的全过程。其次要树立公共财政的思想，按照“有所为、有所不为”的要求，科学地界定教科文事业支出范围，优化事业支出结构。第三要树立宏观管理思想，转变重微观轻宏观、重审批轻管理的传统理财模式。第四要树立依法理财思想，形成有法必依、执法必严的管理格局。第五要强化监督思想，探索新形势下财政监督的有效模式。

2. 树立全局意识。要善于从全局的高度去分析问题、处理问题。要在研究和解决教科文发展规划和重大政策方面下工夫，在研究和解决教科文事业改革与发展的财政政策方面下工夫，在研究和解决教科文事业财务管理与改革的重点、难点问题方面下工夫。要打破就财政论财政、习惯于在收支圈子里做文章的传统意识和传统习惯，只有这样，才能更好地领会国家关于教科文事业改革与发展的政策，才能更合理地分配资金，才能更好地促进教科文事业的改革与发展。

3. 改革投入机制。振兴教科文事业，实施科教兴国战略，需要投入大量资金，各级财政部门要在贯彻国家有关教科文投入政策的基础上，建立一套支持和鼓励多渠道资金投入的政策和制度；建立一

需要全本请访问 www.ertongbook.com

套良好的遵循市场规则、科学规范的运行机制；建立一套调整和优化教科文财政支出结构的原则和规定；建立一套投好、借好、用好、管好资金，提高资金使用效率和效益的办法。只有如此，才能全面开创教科文财政管理工作的新局面。

（二）促进教科文事业发展的财政对策

财政作为政府的一项重要的经济职能，在社会主义市场经济体制中，对于调整与优化地区经济结构和生产力布局，调度公共领域的资源、实现高效配置，建立提供社会公共品的生产与供应体系，保障经济、科技和社会的可持续发展等方面发挥着至关重要的作用。为此，面对新时期的新任务，教科文财政管理工作必须根据建立公共财政体系的总体要求，紧紧围绕财政支出改革的目标需要，以促进教科文事业发展为根本目的，优化支出结构、创新管理模式。

1. 按照公共财政的要求，优化资源配置

资源配置是财政的一项基本职能。但是，由于受传统计划经济体制的影响，财政在资源配置和支出结构上存在着“越位”和“缺位”两大问题。在财政资金没有得到合理、有效使用的情况下，财政

不可能集中资金以保证正常的、属于公共支出范畴的事务需要。为此，今后我们必须逐步解决支出范围不合理的问题。即以部门预算改革、细化预算编制为契机，优化支出结构，保证重点支出需要：一是紧密配合教科文事业体制及机构改革，发挥好财政资金的导向和杠杆作用，对于具有经营性特点的事业单位和项目，财政资金要逐步退出；对于重复设置、低效运行的事业单位，要合理、妥善地撤并；对人员编制要进行清理，严格按照编制配备人员。二是要按照公共财政的要求，合理掌握分配顺序，贯彻“保证重点，兼顾一般”的原则，对国家重点保证的领域或项目以及工资的发放，要优先保证。一方面要确保财政对教育、科技投入达到法律规定的增幅，按规定逐步加大对各项教科文事业的投入。另一方面在对各项教科文事业的投入上，要根据国家教科文事业发展的政策和公共财政的要求，区分重点与一般，实行有区别的投入政策。例如，在教育投入上，要加大对基础教育的投入力度；在科技投入上，要加大对基础科研、社会公益科研、农业科研和高科技科研的投入力度等等。三是积极探索推行有关资源共享、设备共用等发展事业的办法，做到既能节约资源和资金，又能促进事业的发展；

在对有关资金的分配上，要注意扶持那些有助于提高事业发展科技含量、管理水平和成果质量的项目。

2. 按照财政支出改革的要求细化部门预算管理

当前及今后一段时期，财政改革的重点是支出改革，而支出改革的核心则是预算管理改革，即要形成一套科学、规范和法制化的预算管理制度。细化部门预算管理，就是要对预算编制、执行和决算工作中的每一个环节都制定出规范化的、可操作的具体措施，从而把预算管理的科学性通过每一个细小的管理环节体现出来。细化预算管理要从以下两个方面同步进行：一是预算编制要采用零基预算的方法。零基预算的根本点就是在编制预算时，对每一项收支计划不考虑其是否被执行过及具有过何种水平，均以零为起点重新确定预算计划。零基预算的操作就是以制定的人员定额和公用定额为依据，根据各单位的实际情况核定出相应的人员经费和公用经费，并确定当年的预算总额。二是预算编制要以科学测定预算定额为基础。在零基预算的编制中，预算定额的制定是前提，也是关键。预算定额过高，必然造成财政资金的浪费，降低财政资金的使用效益；预算定额过低，不能保证预算单位正常的资金需求，更加刺激供求矛盾。可见，预算定额关系到

预算的准确性和到位率，也是细化预算管理的基础。

3. 按照科学规范的要求，改进管理机制

新时期的教科文财政管理工作，任务艰巨而繁重，要完成好任务，提高工作质量与效率，必须按照现代化科学管理的要求，充分发挥财政职能，改进我们的管理方法和管理手段。包括学会综合运用法律方法、行政方法和经济方法，学会运用定性分析和定量分析的方法，运用计算机进行科学管理等等。为此，一要完善政策机制。无论从财政职能上看，还是从当前发展与改革的形势看，完善政策机制都是教科文财政工作的一项重要职责。加强教科文事业的发展，一靠政策、二靠科教、三靠投入、四靠机制。没有一个完善的政策机制，我们就难以在工作上做到未雨绸缪。二要加强制度建设。财务制度是各部门、单位进行财务管理工作的基本依据和基本规范。凡有财政资金运行的地方，都要有制度去规范、去约束。因此，加强制度建设是今后的一项重要工作。三是开展政策研究，提高业务水平。当前，教科文事业改革及财政支出改革已经触及到了深层次、带有根本性的问题了，我们遇到了大量的新情况、新矛盾和新问题需要研究解决，新的形势要求教科文财务工作必须具有科学性、前瞻性和

第一部分

新时期政府加大科技投入的理论与实证分析

政府科技投入的绩效分析

长春市政府科技投入特点与绩效

政府科技投入改革的难点分析

政府科技投入的改革取向

以财政推动科技 用科技振兴长春

长春市“以财兴科”事业的现状与展望

需要全本请访问 www.ertongbook.com

科学技术的进步程度，不仅是衡量一个国家或地区产业和社会创新能力的重要指标，而且正在成为经济发展的重要促进因素。科技进步对于提高综合国力和经济社会的全面发展具有极其重要意义，近二十年间，党和国家对于科学技术发展及其重要作用予以高度重视，明确指出“科学技术是第一生产力”；在党的十六大报告中提出，要在全面实现建设小康社会奋斗目标的同时，把“走新兴工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略”作为经济建设和体制改革的首要任务。在全党和全社会大力推进科技事业的努力中，各级政府的财政税收政策不仅对发展高新技术起着至关重要的作用，而且对促进全社会技术创新机制的健全与完善，特别是增强企业创新能力，刺激科技界形成创新欲望，缔造良好的技术创新外部环境，有着极为重要的推进作用。而促进本地区科技水准全面升级进步，提高经济增长中的科技含量，也是实现长春市经济跨越式发展的有效途径。长春市政府及其财政部门在本地区的科技进步中如何充分发挥有效的政府管理和积极引导职能，对于长春市的科技发展有着决定性的影响。

长春市拥有优越的科技研发基础，不论在基础研究

方面，还是在应用研究领域都位于国内先进水平。自1988年长春市提出“科技立市”的发展战略，特别是在1995年全市科学技术大会上，市委、市政府进一步明确提出“坚持实施科教兴市战略”以来，有关部门采取一系列政策措施，加快技术创新体系建立；加大对科技的财政投入力度和政策支持；全面组织实施各类科技发展计划；积极推进高新技术产业化和新型农业技术推广与创新；大力发展民营科技企业；不断扩大国际科技合作与交流；注重加强知识产权保护；积极引导更多的科技人员进入经济建设主战场，促成全市科技事业呈现出生机勃勃和快速发展的新局面。

“九五”期间和“十五”的前两年（1996～2002年），长春市共组织实施市级以上各类科技发展计划1891项，市本级财政投入科技经费1.81亿元，共登记科技新成果2666项，获国家、省、市科技成果奖励1023项，专利申请量7004件，专利授权量3940件，签订技术交易合同21916份，技术合同成交总金额40.59亿元，完成高新技术产业产值1252亿元。科教兴市战略的实施，有力地推动了全市经济和社会的持续健康发展。

1995年，在长春市科学技术大会上，长春市委、市政府在认真总结1988年以来实施“科技兴市”战略经验的基础上，出台了《关于加快科学技术进步的决定》。这次大会，为“九五”时期全市的科技进步和创新，提

供了强有力的组织保证和政策支撑。2000 年 5 月，长春市委、市政府又召开了全市技术创新大会，出台了《关于加强技术创新，高新技术产业化的若干意见》。会议确定，“十五”期间，全市技术创新和高新技术产业发展，要突出光电子信息、生物与医药两大主导产业以及光电子、微电子、软件与信息服务、现代医药、玉米深加工、绿色食品、汽车、新材料 8 个重点行业。为进一步加大政府的引导作用，决定实施“特快列车”、“小型巨人”、“新星创业”、“专利扶持”、“农业创新”和“企业技术中心建设”、“地方重大攻关计划”等 7 项政府科技引导性计划。

为了从资金和政策手段上支持上述科技发展计划，7 年多来，以科技三费为代表的政府科技投入逐年增加；各项鼓励与扶持技术创新与高新技术产业发展的政策不断完善；全市的技术创新环境得到明显改善与优化；高新技术产业得到前所未有的快速发展。

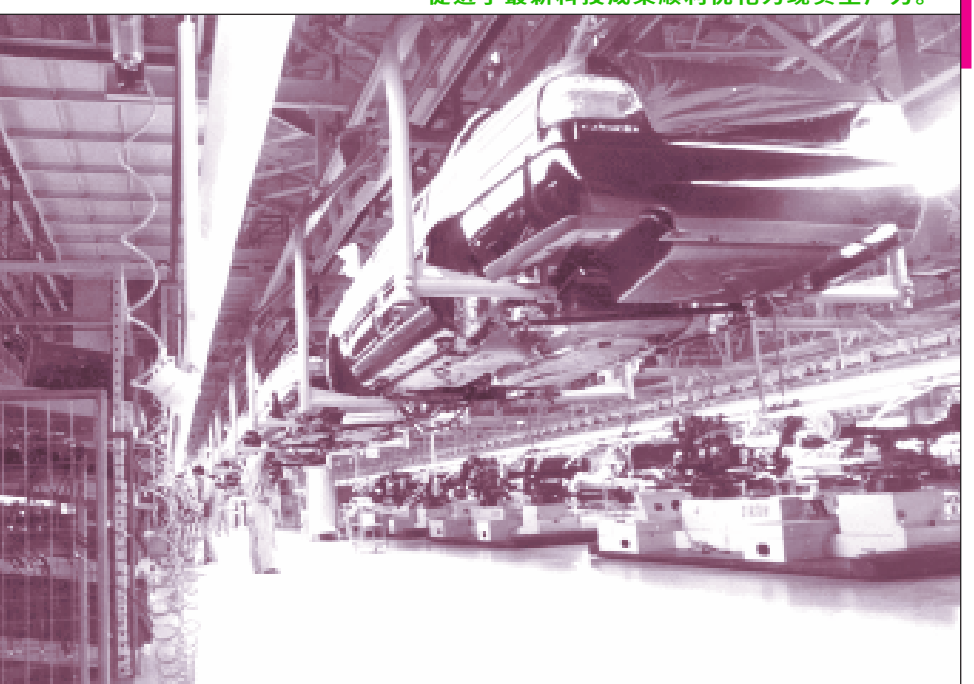
全市通过高新技术引进和自主开发，形成了一批技术水平高、经济规模大、增长速度快的高新技术企业；同时也涌现出一批具有发展潜力的中小型高科技企业，成为高新技术产业化重要的创新源头。长春高新技术产业开发区、长春经济技术开发区两大国家级开发区成为带动全市技术创新和实现高新技术产业化的重要基地。基因工程干扰素、白介素、甲乙肝疫苗、人口微机管理

系统软件、热缩材料、新型保温防腐材料、激光照排机等一大批高新技术项目实现了产业化；活体指纹仪系列产品、大型覆盖件模具制造技术、塑料电致发光屏包封材料、鹿茸生长素等项目有的已进入中试阶段，有的已投入批量生产。在集中抓好一批重点项目的同时，一批以专业化为特色的高新技术产业园也在迅速发展，长春生物制药园已有金赛药业、长生基因、深圳海王、高斯达药业等 17 户生物制药企业建成投产，形成以生产重组人生长素、重组人白细胞集落刺激因子等 40 余种主导产品，集生物产品研究、开发、生产经营为一体的生物高科技产业基地。已创建的长春软件园中有东大阿尔派、吉大正元、鸿达电子等40户软件开发企业进驻，开发的公安户籍管理系统、医疗管理系统、电子证书等信息安全系统、通用财务系统、粮食收购系统等软件产品已进入市场，呈现快速发展态势。海外学人创业园、长春光电技术产业园等专业化园区也相继建立，形成了集约化的高新技术产业体系。“九五”以来，全市高新技术产业产值以年均 36．7%的速度增长，到 2002 年末，全市七年累计实现高新技术产业产值 1252 亿元。高新技术产业产值在工业总产值中比重达到26%以上。特别是近三年来，通过组织实施“特快列车计划”、“新星创业计划”等政府引导性计划，进一步推动了全市高新技术产业的发展。两批“特快列车计划”实施效果良好，

实现了高新技术产值翻番的目标。首批计划中的 20 户企业，2000 年实际销售收入为 59,219.66 万元，利税总额 8,889.45 万元。通过计划的实施，到 2002 年末，20 户企业年实现销售收入 125,640.71 万元，利税总额 24,864.39 万元，分别增长 112.16%和 179.71%。年均增长分别达到 56.08%和 89.85%，明显高于全市高新技术产业的平均增长速度。特别是利税总额的增长速度明显高于销售收入的增长速度，高新技术产业发展规模与效益并进的趋势日渐突出。20 户企业在计划实施过程中，申请专利或取得软件著作权 21 项，申报国家、省各类计划 14 项，开发新产品 41 种，8 户企业通过 ISO 质量保证体系认证或 GMP 认证。第二批 20 户企业 2001 年完成销售收入 10.56 亿元，增长 34.4%，当年实现翻番的企业有 6 户。

以扶持创业新人为宗旨的“新星创业计划”，市本级分两批共投入扶持经费 610 万元，资助 27 名创业者。其中股权投入 350 万元，注册资本金资助 26 人，每人 10 万元。其中，第一批扶持创办 8 户企业，目前已扩大融资 1500 万元，当年实现销售收入 2500 万元。第二批资助 19 名高素质创业者。预计 3 年内 19 户企业销售收入可达 6.3 亿元，利润 2.6 亿元。

近年来，为推动以汽车等支柱为代表的长春工业经济迅速拓展，长春市财政等科技行政主管部门加大向上述产业领域科研事业的倾斜力度，有效促进了最新科技成果顺利优化为现实生产力。



需要全本请访问 www.ertongbook.com