



经济与社会发展研究院
Research Academy of Economic & Social Development

东北财经大学

发展研究参考

2006 年第 4 期(总第 44 期)

2006 年 4 月 3 日

课题组 关于构建我国农村公共文化经费投入机制的政策建议

2006 年伊始,中央要求扎实推进社会主义新农村建设。3 月 28 日至 30 日在北京召开的全国文化体制改革工作会议指出,要按照建设社会主义新农村的要求,高度重视农村公益性文化事业和经营性文化产业的发展,进一步加强农村文化建设。农村公共文化作为新农村建设的一个重要方面和一种公共产品,其发展的状况并不仅仅取决于一时一地的投入多少,而是需要在对其内容、形式进行界定的基础上,探索稳定持续的投入机制建设。通过构建经费投入机制推进农村公共文化的发展,已经成为当前一项十分紧迫的任务。

课题组 进一步发挥高校在科技创新中的生力军作用

党中央、国务院关于“提高自主创新能力,推进国家创新体系建设”的决定,是基于科技创新能力在推动产业结构优化、转变经济增长方式过程中所发挥的重要作用,强调加强科技创新能力是我国经济社会发展战略顺利实施的内在要求。如何改变我国科技创新体系中产学研链条相对疏离的尴尬局面,是目前科技创新体制建设的一个核心问题。本文以辽宁省科技创新现状为例,从激励高校科技创新动力的角度给出了初步的政策建议。

发展研究参考

2006 年第 4 期 (总第 44 期)

2006 年 4 月 3 日发稿

主编：吕 炜

执行主编：肖兴志 本期责任编辑：吕怀涛 梁晓娟

主办：东北财经大学经济与社会发展研究院

地址：大连市 东北财经大学 问源阁 邮编：116025

电话：0411-84713161 传真：0411-84713165

E-mail : DRR@dufe.edu.cn

http : //academy.dufe.edu.cn/

关于构建我国农村公共文化经费投入机制的政策建议

课题组

编者按：建设社会主义新农村是“十一五”规划和今后相当长时期内我国改革与发展的重要内容。如何保证新农村建设有一个良好开局、有一个务实的推进，需要我们对新农村建设的方式和途径展开科学、理性的研究。《发展研究参考》编辑部将社会主义新农村建设作为今年选题的一个重点，从3月份以来已连续编发了三期4篇文章，分别就新农村建设的财政保障机制、农业复兴战略、投融资机制、农村公共文化建设等问题进行了深入的探讨。编辑部十分欢迎关注新农村建设的各位学者和官员继续来稿或参与讨论！

农村公共文化事业对于建设社会主义新农村具有不可估量的社会功能。农村公共文化事业作为向农民提供教育、知识、审美熏陶和休闲娱乐的重要载体，对提高农民思想道德和科学文化素质起着巨大作用。多年来，党和政府高度重视农村公共文化建设，采取一系列政策措施，促进了农村文化和经济、政治、社会的协调发展。党的十六届五中全会以及中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于进一步加强农村文化建设的意见》更是明确提出中央国家机关、有关部门要按照中央的统一部署，认真制订农村文化建设规划，完善政策，明确措施，抓好各项工作的贯彻落实。

但是，由于历史、经济、地域等原因，加之分税制和农村税费改革的影响，我国农村公共文化发展相对滞后，农村公共文化建设存在着经费投入总量不足、投入结构失衡、资金使用效率不高等一系列亟待解决的问题。究其原因，我们认为，对农村公共文化建设的重要性认识和重视不够，不对称的财权和事权以及由此导致的公平合理的农村公共文化经费分担与投入保障

机制缺失等体制性成因，是我国农村公共文化建设滞后的重要原因。在全面建设社会主义新农村、构建和谐时代背景下，合理划分财权和事权，科学设计公共财政框架下农村公共文化事业及其经费投入机制的可行性方案，分阶段、有步骤地建设农村公共文化经费投入机制，对于进一步加强农村公共文化建设，推进我国农村文化和经济、政治、社会的协调发展，促进农民素质乃至全民素质和国家竞争力的整体提升，无疑具有重要的现实意义，理应成为当前财政工作的重点。

一、 高度认识我国农村公共文化经费投入机制建设的重要性

1. 加强农村公共文化建设对社会主义新农村建设具有十分重要的意义

国务院总理温家宝在全国十届人大三次会议政府工作报告中指出，解决好“三农”问题是我们全部工作的重中之重。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》从社会主义现代化建设的全局出发，明确提出建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。这些目标及时明确了我国当前所面临的主要矛盾和未来发展战略的重点，尤其是在农村坚持“多予少取放活”，各级政府加大对农业和农村投入力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化农村基础设施建设和公共服务，建立以工促农、以城带乡长效机制的背景下，农村公共文化建设的重要性和迫切性已经日益凸显出来。

农村公共文化是农村区域内的社会成员在生产劳动中形成的，这种社会文化同农村、农业、农民紧密相连。加强农村公共文化建设，提高农民的文化素质，培养农民在经济活动中的积极性、主动性和创造性，以先进文化引导广大农民抵制和消除落后的、腐朽的思想文化的影响，移风易俗，为农民创造良好的生活、劳动氛围，促进农村经济的增长，这是全面建设小康社会的内在要求；加强农村公共文化建设，通过先进文化影响农民的自觉选择，

促进农村、农民和农业的现代化。农民的受教育程度、职业技术水平和价值观的不同，决定着他们对生产、生活方式的选择。随着社会发展和进步，文化的功能越来越显著，文化对经济建设的推动力、对思想建设的感召力、对环境建设的辐射力、对人才成长的铸造力，都越来越强；加强农村公共文化建设，是推进农村两个文明建设同步发展，树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容，是建设社会主义新农村、满足广大农民群众多层次多方面精神文化需求的有效途径；对于提高党的执政能力和巩固党的执政基础，促进农村经济发展和社会进步，实现农村物质文明、政治文明和精神文明协调发展，具有重大意义。

2. 构建农村公共文化经费投入机制是进一步加强我国农村文化建设的迫切要求

我国是农业大国，“三农”问题事关全局，农村公共文化作为一种社会意识形态的精神产品，具有较强的外部性，有利于提高国民整体素质和维持社会稳定。切实加强农村公共文化事业建设是落实“科教兴国”战略和“依法治国”、“以德治国”方略的基础工程，是维护改革、发展、稳定大局的重要举措。

多年来，党和政府高度重视农村文化建设，采取一系列政策措施，着力推进重点文化工程建设，组织开展了形式多样的农村文化活动，积极培育农村文化市场，广泛开展文化科技卫生“三下乡”，农民群众精神文化生活得到改善，农村文化建设呈现较好的发展局面。但农村公共文化经费投入方面的矛盾也在不断积累和加深，已经严重制约了农村公共文化的进一步发展，成为我国全面建设小康社会、构建和谐社会、建设社会主义新农村的“瓶颈”。尤其是西部老少边穷地区，农村公共文化基础设施建设薄弱，设施面积严重不足，设备过于老化，现有资源尚未得到有效利用；农村文化站文化队伍素质偏低；农村可供农民消费的文化资源总量严重不足，质量不高，活动贫乏；文化体制不顺、机制不活等问题仍比较突出，一些地方封建迷信活动兴盛，

腐朽落后文化滋生已经严重影响到社会稳定和农村基层政权建设。加强农村公共文化经费投入机制建设是进一步加强我国农村文化建设的基本保证。

3. 构建农村公共文化经费投入机制是进一步实现公共财政职能的内在要求

目前我国对农村公共文化的经费投入基本上沿袭了 1994 年分税制改革的安排，事权与财权不对称，区域、城乡间差距不断拉大，与“不越位、不缺位、不错位”的公共财政原则明显不适应，公共财政对农村公共文化建设的支出力度严重不足，没有将农村公共文化建设作为公共财政建设的一项重要内容来考虑。随着我国农村经济市场化进程的加快，农村公共文化建设滞后的问题日益严重，要求财政通过体制性安排加以弥补和推动，扭转这种不利的发展趋势。因此，农村公共文化经费投入机制建设本身也是公共财政应有的内容，是公共财政建设在农村发挥作用的一种体现。

1998 年全国财政工作会议第一次提出了建设公共财政的要求；党的十五届五中全会《建议》明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标；党的十六届三中全会《决定》进一步提出了健全公共财政体制的改革目标。发展与市场经济需要相适应的公共财政制度已经成为共识。目前公共财政建设在农村公共服务领域面临着许多历史性、体制性的困境，公共财政改革能否成功，很重要的一点要看农村公共服务的保障机制与保障能力如何。2004 年我国在农村义务教育领域已经进行了有益的尝试，随着今年农村义务教育经费投入机制改革的全面、大力推进，这一领域的保障将逐步走上规范化、体制化的轨道。农村公共卫生、社会保障等项改革也将相继提出日程。相比而言，农村公共文化及经费投入机制建设的步伐要远远落后于其他领域，甚至在思想认识上都还没有统一、没有重视，这种状况与未来新农村的建设是极不适应的。因此进一步让公共财政阳光照耀农村，将农村公共文化纳入公共财政的覆盖范围和保障体系，通过合理的划分事权与财权，从体制上保证财政资金投入，提高资金使用效率，这是深化公共财

政体制改革的内在要求和有益突破。

二、正确把握我国农村公共文化及经费投入的相关内涵

1. 农村文化的界定

文化通常是指人类在社会历史发展过程中所创造的物质财富和精神财富的总和。英国人类学家泰勒（1871）在《原始文化》一书中系统地阐述了他对文化的独到见解：“文化或文明，就其广泛的民族意义来说，乃是包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗和任何人作为一名社会成员而获得的能力和习惯在内的复杂整体”。该定义强调了文化对精神层面的解说，成为文化学科的经典规定。

作为文化的物质载体或物质形式，文化产品是按照一定标准生产、储存和分配，并耗费一定成本的物质或服务，是一种以提升人们精神生活为目的的特殊产品，包括精神和物质两种形态。文化产品具有商品性和意识形态性双重属性。文化产品之所以具有商品性，一方面是因为它是一种文化产品，在其生产过程中凝结了一般人类劳动，具有价值和使用价值。另一方面，文化产品也是用于交换的劳动产品。文化产品的经济价值，在市场机制的作用下，引导人们获取经济利益。此外，文化产品所反映的思想性、艺术性和审美观，即精神价值，表现出它作为社会意识形态的本质特征，具有社会意识形态性。从公共经济学的角度上看，文化产品的这种意识形态性可以归结为公共性。文化产品按照公共性的差异可以分为纯公共品、准公共品以及私人品。判断公共性的标准在于考察文化产品是否具有明显的非排他性和非竞争性。文化产品的消费方式与一般商品不同，它所消耗的只是文化艺术的物质载体，其文化价值不但不会消耗，反而在人们的共鸣中不断丰富。人们可以根据自己的爱好自由地选择某一时代某人创造的精神产品加以消费，但许多精神产品不会在消费中立即消失，也不会影响其他人的消费，这就是文化产品的非竞争性。比如，通过广播、电视报道的时事新闻，可以被世界各国数

以亿计的人同时接收，其内容不会被分割，也不会被冲淡。换言之，受众人数的增加，既不会减少原有的消费，也不会增加供给的成本。有些文化产品是以整个社会为对象，社会的每一个成员都可以无偿获取，街头雕塑、街头画廊、广场音乐会等。提供这些文化产品的困难在于，虽然每个人的消费不影响其他人的消费，但很难把任何一个消费者排除出去。文化产品在使用和消费上的不可排他性，使得以利润和收益最大化为目标的文化产品生产者不愿无偿提供。同时，由于公益性的文化产品对社会具有特殊的意义和作用，即使对消费者的排他收益超过排他成本，对消费者实行排他也是与促进社会的物质文明和精神文明建设从而促进社会全面进步的目标相违背的。在现实生活中，真正纯公共性的文化产品并不是很多，多数文化产品介于纯公共品和私人品之间，在一定程度上具有公共品和私人品的双重属性，如电视、新闻出版、京剧、博物馆、公园等产品和服务。

由于文化产品在公共性方面存在差异，因此有必要对其加以区分：作为公共产品的文化服务产品不进入市场运作，保持产品状态；为满足居民个人文化消费的需要而生产的非公共产品部分，作为商品进入市场运作。这样，文化部门同时进行着商品与非商品两种生产。一般地，将作为公共产品的文化的提供称为公共文化事业，把商品部分称为文化产业。

农村文化是在农村社会生产方式基础上，以农民为主体，建立在农村社区的文化。它是农民文化素质、价值观、交往方式、生活方式的反映，是农村社会重要组成部分。与其明显的地域性相对应，农村文化的形成与发展离不开以下五个要素：一是与农业相联系的、自觉参加农村文化活动的、以农民为主的群体；二是在农村地域开展文化活动的场所；三是与农村文化活动相配套的服务设施；四是与农村文化活动相配套的组织 and 制度保障；五是接受农村文化的对象，即农村文化的认同者和消费者。五个要素缺一不可，相互联系又相互作用——农民群众是农村文化主体，地域或聚集场所和服务设施是农村文化的物质基础，制度和管理机构是农村文化的控制手段，文化消

费是农村文化的动力机制。

农村文化随农业社会的产生而产生，由农业生产的专门化而形成，因农业生产力的变革与发展而逐步完善。同城市相比，我国农村地域的特殊性主要表现为：人口密度小，文化程度低，家庭观念强，血缘关系浓，生活节奏慢，生活水平普遍不高。在这种情况下，农村文化不可避免地体现出其独有的特征：归属感、直观性、季节性。所谓归属感是指，农民群众对文化形式和内容的接受，会有一个逐步理解、消化、认同的过程。一旦接受，就会积极参与并融入自己的生活。直观性是指，由于农民群众整体文化素质相对较低，对文化信息和内容的接受和反馈只能与当地农村社会经济基础相适应，水准高了或低了都会出现接受障碍。加上历史文化痕迹和民族民间遗风的长久流传形成了农村文化独有的景观，这些景观早已为广大农民群众所熟悉、所喜闻乐见，因此农村文化存在明显的直观性。季节性是指与农业生产劳动密切相关的一系列物质生活的客观存在，决定了农民群众在文化活动的的时间和空间安排上，具有类似耕作、收获等的季节性。

2. 农村公共文化事业的内涵与分类

文化事业是指由国家或社会兴办的为全体公民或社会某一部分人提供文化产品或服务的公益性的文化事业单位所开展的各项活动，它不以营利为目标。如公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、科技馆、文化广场、公园等。农村公共文化事业是农村社会事业的重要组成部分，是为广大农民提供教育、知识、审美熏陶和休闲娱乐的重要载体，也是农村地区文明程度的标志和象征。广义的农村公共文化还可以细分为文化事业、文物事业、体育事业、广电事业、计生事业、出版事业和其他文体广事业等七个部分。

农村公共文化事业具有以下特征：（1）公益性。农村文化事业的本质属性就是公益性。主要体现在以下几个方面：第一是社会公有性。绝大部分农村公益性文化事业都是国家投资兴建的，各种国办农村公益性文化事业，包括图书馆、文化馆、博物馆等，都归社会公有；第二是社会共享性。既然

为社会共有，也必然为农民群众共享；第三是社会公用性。即农村公共文化事业单位要面向农民群众，全心全意做好各项服务工作，使广大农民能够平等地、充分地利用这些公共文化服务，从中汲取知识、获得教育、受到审美熏陶，享受健康娱乐。（2）政府主导性。市场机制是文化资源配置的基础性方式，但市场机制不是万能的，市场机制无法调节公益性文化产品的生产和流通。公益性产品的公共性以及使用和消费上的不可排他性，使得以利润和收益最大化为目标的农村文化产品生产者和经营者不愿无偿提供公益性的文化产品，需要政府扶持公益性产品的生产和经营，包括财政投入，保护文化资源，引导、鼓励社会各方面参与兴办农村非营利文化组织等。

以公益性为准则，可将农村公共文化产品的提供主体分为政府和非营利组织两大类。政府主要通过两种方式提供农村公共文化产品：一是政府直接生产；二是政府间接生产。政府直接生产主要是通过政府部门的服务和通过政府控制的国有企业或非企业机构来进行。前者如革命传统教育，后者如图书馆，等等。政府间接生产指政府利用预算安排、政策安排或合约安排形成激励，引导私人企业或非营利组织参与农村公共文化产品的生产。

非营利组织是相对于政府组织和营利组织而言的。现代社会科学把社会组织分为政府组织、营利组织和非营利组织三大类。它们分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式。与西方国家相比，我国的非营利文化组织发展迟缓。长期以来，我国文化在个体和政府之间缺少非营利组织这一中间层，社会自我管理的能力较弱。改革开放以来，我国经济快速转型为非营利组织的发展带来了契机。我国的非营利组织有广义和狭义之分：广义上包括事业单位、社区管理型组织、社会团体和民办非企业单位。狭义上则仅包括社会团体和民办非企业单位。人们提到非营利文化组织一般是指狭义上的。文化非营利组织主要包括两类：第一类是会员制互益型组织，包括通常所说的行业协会、商会、职业团体和各类学会等，这类组织提供的服务类似于“俱乐部物品”，如书友会、文学社等；第二类是实体性社会服务机构，

主要为民办非企业单位，它们或者由民营资本举办，或者由国有事业单位改制而成，或者在政府转变职能过程中转化而成，如各种剧团、研究所、图书馆等。这些非营利部门的出现，满足了公众多样化的公共服务需求，成为农村公共文化不足的有效解决途径。

3. 农村公共文化经费投入的内容

农村公共文化经费投入的内容主要包括基础设施建设费、人员工资、事业发展经费和专款。基础设施建设费是指用于农村公共事业的各种基本建设费用，包括各种场馆、通讯等设施建设费用。人员工资包括农村公共文化单位在编人员和长期聘用人员的工资、奖金、各种补贴和津贴、见习期临时待遇、在编进修学习人员工资、临时聘用人员的劳务报酬。事业发展经费是指为支持农村公共文化发展而安排的用于完成事业发展计划和任务的经费。专款是指财政部门向农村公共文化单位一次性拨付的，具有指定用途的应急性、临时性经费。文化事业、文物事业、体育事业、广电事业、计生事业、出版事业和其他文体广事业均可由基础设施建设费、人员工资、事业发展经费和专款这四部分构成，其中各个组成比例会根据情况而有所不同。因此从理论上讲，农村公共文化经费投入的内容由纵向的七个部分和横向的四项经费构成。

三、全面分析我国农村公共文化经费投入机制的现状和症结

1. 农村公共文化事业财政投入的实际情况

近几年，国家财政对文化事业的投入力度不断加大。2003 年文化事业费达 94.03 亿元，比 2002 年增加 10.32 亿元，增幅达到 12.3%，特别是中央本级文化事业费“十五”期间的前三年就达到 13.83 亿元，比“九五”期间增加了 1.25 亿元，增长 9.9%，2003 年中央本级文化事业费为 5.37 亿元，达到历史上的最高点。全国人均文化事业费达到 7.27 元，比 2001 年增长了

《2004 年农村文化建设调研材料汇编》。

1.57%。在全国文化事业费增加的基础上，农村公共文化建经费也进一步增加。2003 年对农村公共文化共投入 26.39 亿元，比 2002 年（22.64 亿元）增加 3.75 亿元，增长 16.5%，占全国文化事业费比重为 28.1%。

但是我国农村公共文化经费投入总体不足的问题仍是十分突出的，表现为“文化事业支出占我国财政支出比例低”和“农村文化事业支出占全国文化事业支出比例低”。首先，1994 年财政体制改革后，文化事业支出增长不足，文化事业费占全国财政支出比重较低，并呈不断下降的趋势。1998 年为 0.47%，1999 年为 0.42%，2000 年为 0.43%，2002 年为 0.38%，远远低于教育事业费比重（2002 年为 11.99%）和卫生事业费比重（2002 年为 2.88%）。对文化事业的长期忽视，使文化事业支出与其它公共支出的差距不断扩大。1998~2002 年，我国教育事业投入 20265 亿元，科技事业投入 3055 亿元，文体广事业投入 1064 亿元，其中文化事业经费投入仅为 323.87 亿元，相当于教育事业投入的 1/70 和科技事业投入的 1/10。其次，农村文化事业财政投入占全国文化事业支出比例一直较低，滞后于其它农村公共事业财政支出。2000 年该比例为 26.7%，2001 年为 27.3%，2002 年为 27.1%，2003 年为 28.1%，2004 年为 26.25%，比城市占全国文化事业支出比例低 40 多个百分点。2006 年我国文体广事业费地方专款测算中，直接用于农村的专款所占的比例也仅为 24.88%（见表 1）。

从财政投入的用途来看，工资等经常性开支在我国农村文化事业财政支出中比重较大，事业发展的经费投入严重不足。据文化部农村文化建设调研组（2004）报告反映，许多省份基本只保工资，真正用于事业建设和业务方面的经费很少。在部分贫困地区和财政补贴县，业务建设几乎没有保障。宁夏全区公共图书馆年购书费在 1 万元以上的不到三分之二，没有购书费的占 48%，人均购书费只有 0.18 元。如石嘴山市永宁县文化馆、图书馆共用 1680 平方米的楼房，两单位使用面积均达不到县级文化馆、图书馆的最低设施标

《中国文化统计提要 2004》，文化部计划财务司。其中口径与文化处提供的不一致。

准，该县约有 30% 的乡镇文化站属于无法正常开展活动的挂牌文化站，有的甚至处于停顿、半停顿和瘫痪；湖南省的人均购书费 2002 年只有 0.1 元，2003 年只有 0.11 元，许多乡镇文化站没有预算或投入偏少，事业建设和购书、业务、活动经费、日常办公费等都不能保证，有的乡镇甚至连人员工资都无法保证。

表 1 2006 年文体广事业费地方专款测算 单位：万元

预算科目	项目	2006 年测算数
文化事业费	农村文化建设专项补助资金	30000
	基层文化建设专项补助资金	15000
广电事业费	巩固和发展“村村通”项目（西藏除外）	2000
计生事业费	农村部分计划生育家庭奖励扶助计划	44400
	西部农村地区“少生快富”扶贫工作	17280
其他文体广事业费	地方文体广事业专项补助	10000
占文体广事业费地方专款预算比例（%）		24.88

资料来源：《2006 年文化处文体广事业费地方专款预算表》。

注：表中“巩固和发展‘村村通’项目（西藏除外）”专款在 2006 年已并入西新工程地方维护费。

从中央财政投入我国农村公共文化事业的方式来看，主要通过自上而下的专项转移支付来实施，基本采取“给、送、配”的专款拨付思路。对加强农村公共文化建设的理解与落实往往局限于简单地上项目、搞工程，通过零星专款的形式进行，看重“点”上的效果。从表 2 所列的几项中央对农村公共文化事业费专项拨款可以看出，中央对农村文化事业财政投入主要采取专项转移支付的方式。专款涉及面广，金额在近几年呈快速增长趋势。2005 年中央财政共下拨专项文化事业费 15000 万元，其中地方文化场馆维修专款 1400 万元，万里边疆文化长廊专项 1600 万元，送书下乡工程专项 2000 万

元，老少边穷和中西部地区基层文化建设补助专项 10000 万元。

表 2 中央财政对农村公共文化事业的专项拨款 单位：万元

项 目	设立时间	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	备注
文体广播事业费		37326	40582	44301	48340	75394	87307	
地方文化场馆维修专款	1991 年	600	600	600	600	600	1400	
“万里边境文化长廊”补助经费	1994 年	500	500	500	500	500	1600	
困难地区独生子女子女补助费和计生手术费补助	1983 年	10406	11447	12591	13850	37673	41477	此两项专款合并称为“计划生育地方补助专项经费”
地方避孕药具专项经费	1973 年	23820	26035	28610	31390	34621	36830	
老少边穷地区广电设备更新专款	1987 年	2000	2000	2000	2000	2000	2000	主要用于“三区四省”以外的老少边穷地区广播电视设备更新
送书下乡工程经费	2003 年							
地方文体广播专项补助	2002 年						4000	

资料来源：《教科文司管理的中央对地方专项拨款情况》。

2. 农村公共文化事业财政投入的整体评价

农村公共文化经费投入受制于我国财政体制的整体格局，突出表现在各级政府之间财权与事权的不对称，造成经费分担与保障机制的缺失。即不同层次政府之间农村公共文化经费投入责任与具体数额以及相应的保障机制，

资料来源：《2006 年文化处文体广事业费地方专款预算表》。

缺少规范且具体的制度基础，这种财权与事权的非均衡性最终通过投入不足而集中反映出来，并引发其他一系列问题。

农村公共文化事业财政投入在各级政府都受到不同程度的忽视，没有放在应有地位来考虑。中央财政主要通过暂时性、应急性的专项转移支付进行保障，而各地方则能挤就挤，能压就压。一些地方政府即使对文化事业投入有所重视，但由于农村公共文化事业建设的事权政府间界定并不是非常明确，也寄希望于中央财政的转移支付。

财政投入严重不足，影响了农村公共文化的发展。长期以来，我国采取的都是重城市轻乡镇的非均衡发展思路，层层向上集中财力，乡镇财政困难，很难保障其职责之内的农村公共文化事业建设。同时作为调整财力配置的转移支付也将重点放在了城市，对农村关注不够，进一步加剧了城乡文化事业保障结构失衡（见表 3），导致农村公共文化事业财政投入严重不足，经费投入的“硬缺口”仍然存在，并直接影响到国家和省级政府制定的文化经济政策在乡镇的落实，削弱了中央对农村公共文化事业进行宏观指导的能力和资金使用效率。据文化部农村文化建设调研组（2004）报告反映，许多省份存在农村文化事业财政支出占财政支出比重过低、文化经济政策落实不到位的情况。

表 3 农村文化财政投入与城市文化投入的比较 单位：%

	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
农村投入	38.2	26.8	26.7	27.3	27.1	28.1
城市投入	61.8	73.2	73.3	72.7	72.9	71.9

资料来源：文化部计划财务司：《中国文化统计提要 2004》。

注：国家财政对农村投入范围：是对县及县以下剧团、剧场、图书馆、文化馆（站）的投入总和。

财政投入的区域结构失衡进一步加剧了农村公共文化经费投入的矛盾。农村公共文化经费投入不仅增量不足，内部结构也存在着严重的资源配置错位，投入结构失衡影响农村公共文化事业持续发展。我国农村公共文化经费

投入重东部轻西部、重发达地区轻贫困地区的倾向明显，区域间的人均文化事业费支出差距堪忧。如表 4 所示，从 1995 年开始我国西部地区与东中部地区财政文化保障差距不断拉大，接近 1:4。部分西部贫困地区乡镇资金紧张出现的平调、挪用、挤占等文化事业费流失现象的发生。

表 4 文化财政投入的区域比较 单位：%

	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
西部地区	27.1	24.9	21.7	22.3	22.7	21.7
东中部地区	72.9	75.1	78.3	77.7	77.3	78.3

资料来源：文化部计划财务司：《中国文化统计提要 2004》。

注：国家财政对西部地区投入范围：是对重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古等地区的投入总和。

农村公共文化财政资金使用不灵活，没有充分发挥杠杆作用。长期以来，我国农村文化事业发展采取的是比较僵化的政府主办或政府垄断的体制，这种管理体制在市场环境已经发育，社会资本流动加快的形势下，显出越位、缺位和错位等问题，在“放活”问题上重视不够。近几年我国虽然进行了一些有益的尝试，如改革艺术表演团体投入机制等，也逐步明确了农村公共文化财政支出的对象，但从总体来看，财政投入范围主要停留在较粗的定性层面，对农民自办文化支持力度明显不足，“四两拨千斤”的作用并没有显现出来。

各级政府对农村公共文化财政保障重视程度不够，统计指标缺乏，评价困难。农村公共文化事业财政保障方面的统计指标严重不足、不细，无法客观和及时反映出存在的问题，有效的进行绩效评价和指导今后工作。这一方面是由于机构改革中文化部门与其它部门之间的合并，导致农村公共文化事业的财政保障存在着部门之间责任与权力交叉的现象，加之信息不对称，部分财政投入无法通过数据反映出来，另一方面是由于各级财政部门对农村公共文化事业财政投入重视程度不够，并没有进行充分的论证，预算编制较粗，导致相关指标缺乏。

转移支付制度尚不健全，并且较少用于农村公共文化事业建设。事权与财权划分的不对称，本应通过中央对地方的一般转移支付予以纠正。分税制以来，虽然中央对地方的转移支付在不断加大，但整体力度不够。从结构上看，一方面对文化事业建设投入重视程度不够，教科文卫事业费中文化事业费比重在各级政府中普遍较低；另一方面专项转移支付比重过大，一般转移支付比重偏小，地方政府无法实现事权与财权相匹配。另外，分税制改革主要理顺的是中央和省之间的关系，省以下转移支付制度尚不完善。如对财政困难地区的一般性转移支付力度不足；部分专项性转移支付缺乏明确和严格的事权依据，掌握和分配专项补助拨款的既有财政部门又有其他部门，专项拨款用途范围过宽，重点不够突出等。

3. 经费投入机制缺失和经费不足导致农村公共文化发展滞后

近年来我国农村公共文化事业虽然发展较快，改革力度不断加大，文化单位活力不断增强，但由于财政经费投入机制的缺失或扭曲，导致农村公共文化建设发展受阻，明显滞后于农村其他公共服务，无法满足农民日益增长的精神文化需求。

我国农村公共文化事业机构虽然有一定发展，但整体上速度缓慢，甚至有些机构出现萎缩，运转出现困难。改革开放以来，我国文化事业机构数从1985年的11093个增加到1995年11351个，2001年11468个，共增加375个，增幅仅为3.4%。其中艺术表演团体、艺术表演场所、文化馆数量都有不同程度的减少，特别是艺术表演团体从1985年的3317个减少到2001年的2605个，减少了712个。农村公共文化事业机构问题更为严重。2004年我国720个县级图书馆无购书经费，占公共图书馆总数的26.4%。多数县级电影公司难以正常运转，县级剧团有名无实。

现有农村公共文化基础设施建设薄弱，设施面积严重不足，设备过于老化，难以开展正常的文化活动。据文化部2004年的调研显示，许多地方的图书馆、文化馆馆舍多为20世纪80年代建设，经过20多年，很多馆舍老

化严重，危房、老房比比皆是；馆内设备简单陈旧，难以吸引群众的积极参与；甚至有些地方没有文化阵地，如四川省 2004 年仍有 5 个县没有文化馆。截止 2004 年 7 月，全国农村 38240 个乡镇中有 23687 个文化站需要新建、改建。另外农村公共文化事业财政保障机制的困境还导致其基本设施管理体制的矛盾，如农村公共文化设施缺乏规范的建设管理和监督机制，一些文化站的设施甚至出现变卖、出借等损失；缺乏科学的经营机制，使得财政保障带动机制无法发挥等等。

农村文化站文化专干待遇偏低，难以吸引具有较高知识水平的人才。普遍存在着年龄偏大、专业知识趋于老化、知识结构偏低的情况、制约了农村公共文化服务水平的提高，特别是一些地区文化专干工资由于足额发放，差额部分主要靠乡镇财政和自筹解决，造成乡镇文化专干不能专心从事文化工作，必须承担乡镇摊派的各种任务，或者在乡镇其他部门兼职。

农村可供农民消费的文化资源总量严重不足，质量不高，与农民日益增长的精神文化要求不相适应。我国文化系统对农民提出的公共文化资源、文化服务能力有逐渐减少的趋势，广大群众看戏难、看书难、看电影难的问题在一些地方仍很突出。1985 年全国文化系统艺术表演团体深入农村演出达 49 万次，2004 年减少到 23.4 万场，减幅超过一半；1985 年县级公共图书馆平均每馆新购图书 3200 册，2002 年减少至 1300 册，同时人均藏书量仅为 0.1 册，远低于国际图联人均 1.5~2 册的标准，也低于全国图书馆人均 0.3 册的水平。

四、构建农村公共文化经费投入机制的政策思路

构建我国农村公共文化经费投入机制，就是要使建立起来的农村公共文化经费投入机制的特征与标准，既充分体现我国农村公共文化自身的性质和发展规律，又符合深化我国公共财政改革的要求。

1. 构建农村公共文化经费投入机制的基本原则

(1) 最大程度地体现农村公共文化事业的公益性

公益性是公共文化事业的本质属性，构建农村公共文化经费投入机制的最终目标和首要原则，在于确保农村公共文化事业公益性的实现。因此，必须合理界定农村公共文化建设的内容及各级政府应承担的责任，全心全意做好各项服务工作，使广大农民能够平等地、充分地利用这些公益性公共文化服务，从中汲取知识、获得教育、受到审美熏陶，享受健康有益的文化娱乐。

(2) 提高农村公共文化服务体系建设过程中的经济效率

一是在农村公共文化服务内容上，首先要抓农民喜欢的、真正移风易俗的公共文化服务，使农民、农村、农业真正在一定的农村公共文化服务上获得最大的收益；二是在经费投入上，中央政府首先要将经费投入到地方政府有积极性的公共文化服务上，使中央政府经费投入经济效率最大化；三是在经费投入机制建设上，逐步建立一种稳定而长效的财政投入机制，引导私人企业或非营利组织参与公益性文化产品的生产，以“四两拨千斤”的方式推动各级财政对我国农村公共文化事业发展的投入，引导我国农村公共文化朝着正确和积极的方向发展。

(3) 现阶段重在农村公共文化经费投入机制的构建，形成各级财政共担的机制，促进农村公共文化事业的发展，而不是仅仅增加投入的问题

农村公共文化经费投入机制的现状分析说明，与农村义务教育经费投入机制改革不同，农村公共文化经费投入机制建设才刚刚起步，农村公共文化的内涵到底是什么？解决“三农”问题到底需要什么样的农村公共文化？如何有效加强农村文化建设？如何通过农村公共文化经费投入机制来促进农村公共文化的发展？这些问题不是仅仅通过增加对农村公共文化经费的财政投入就能解决的，更重要的是构建一个有效的农村公共文化经费投入机制，形成各级财政共担的机制，政府与市场共同促进农村公共文化事业发展。

(4) 实现我国农村公共文化经费投入机制建设的渐进性

在我国市场经济体制转轨尚未完成和国家财政相对薄弱的情况下，构建

农村公共文化经费投入机制，无法完全照搬成熟市场经济国家农村公共文化事业投入体制的运行模式，也无法通过一次性的制度建设来完成整个财政保障机制的建设。考虑经济社会发展水平、财政能力的地区间差异以及由此导致的对农村公共文化经费财政投入水平的差异，农村公共文化经费投入机制的建设必然是渐进的，是在逐步明确并合理调整各级政府的分担机制的情况下，随着我国市场经济体制改革的完成和相应配套措施的建立而最终得以完善的。因此农村公共文化经费投入机制的建设不可能一蹴而就，首先要有基本原则；其次要有整体思路，有规划、有步骤、有重点的逐步实现我国农村公共文化经费投入机制的短期、中期、长期建设目标；最后还要有渐进的可行的实施方案，在哪些方面先突破，在哪些地方先试点，时机成熟再推广。坚持试点先行，从点到面，分阶段、分步骤地推动文化体制改革全面展开。

2. 构建农村公共文化经费投入机制的政策思路

构建农村公共文化经费投入机制是一项系统工程，既要统一思想，高度重视农村公共文化建设对社会主义新农村建设的重要作用，充分认识农村公共文化经费投入机制的重要性，又要在具体行动中扎实构建农村公共文化经费投入机制，以实际行动促进农村公共文化建设。具体来说，主要包括以下几个层次：

第一，在观念上高度重视，充分认识农村公共文化建设对社会主义新农村建设的重要作用，对农村公共文化建设的内涵与外延要有系统的认识和考察。要充分认识农村公共文化是什么？有什么重要作用？在此基础上，才能知道对农村公共文化建设投入什么？投入需要多少？如何投入？才能实现真正的对农村公共文化建设的高度保障。

第二，在统一认识的基础上，搞清我国农村公共文化建设的发展现状。既包括农村公共文化建设的现状，也包括农村公共文化财政投入的现状；既包括总量的，也包括区域的、差距的。通过对我国各地农村公共文化基础及发展需求的调研、国内外农村公共文化事业发展与投入模式经验的调研、我

国农村公共文化事业发展的理论分析，提出目前及未来我国农村公共文化事业发展的总体需求与趋势、财政经费的需求总额及趋势。

第三，把农村公共文化经费投入机制设计与保障能力结合起来，在机制设计合理的基础上逐步增加各级政府对农村公共文化建设的财政投入。我国市场经济体制转轨尚未完成，国家财政相对薄弱，各地区经济社会发展水平、财政能力的地区间差异以及由此导致的对农村文化事业经费财政投入水平的差异都很大，因此要把农村公共文化经费投入机制设计与保障能力结合起来，首先设计合理的农村公共文化经费投入机制，在此基础上逐步增加各级政府对农村公共文化建设的财政投入。

第四，在合理界定事权与财权的基础上，各级财政共同分担，中央适当增加对农村公共文化建设的投入责任。现阶段的重要任务是构建我国农村公共文化经费投入机制，其中最重要的就是要合理界定事权与财权，并实行与之相对应的各级财政各司其职、各负其责、共同分担的体制。借鉴国际经验，政府对农村公共文化的投入保持着较高的比例，根据我国各地经济社会发展水平、财政能力，中央应适当增加对农村公共文化建设的投入责任。

第五，坚持资金管理规范化，建立经费投入的监督评价机制。借鉴国际经验，农村公共文化经费投入机制不仅仅是中央及地方政府农村公共文化经费投入的分担机制，更要构建规范化、制度化的农村公共文化经费投入的资金管理机制和监督评价机制，改善农村公共文化经费投入的效果。

进一步发挥高校在科技创新中的生力军作用

课题组

在 2006 年 1 月召开的全国科学技术大会上，党中央、国务院明确提出，要努力提高自主创新能力，大力推进国家创新体系建设，到 2020 年使我国进入创新型国家行列。

加强科技创新能力建设，全面提升产业技术水平，推动产业结构调整和经济增长方式转变，是辽宁省增强经济核心竞争力、振兴老工业基地的必然选择。2006 年 2 月召开的辽宁省科学技术大会重申了提高科技创新能力的重要意义，指出要全面贯彻落实科学发展观和全国科技大会精神，把科技创新放在更加突出的位置，真正使科技进步和创新成为辽宁经济社会发展的首要推动力量。为此，必须深化辽宁省的科技体制改革和经济体制改革，进一步消除制约科技进步和创新的体制性、机制性障碍，有效整合全省科技资源，推动经济与科技的紧密结合，形成技术创新、知识创新、国防科技创新、区域创新、科技中介服务等相互促进、充满活力的科技创新体系。

一、充分认识高校在科技创新体系中的作用

1. 科技创新主体之间的关系

科技创新体系包括四个主体：创新者（含创新团队）、高校（含科研机构）、企业、政府。四个主体之间的关系可以概括为：三方互动，政府推动。三方指的是创新者、高校和企业，它们之间的关系如图 1 所示：

高校和科研机构是培养高层次创新人才的重要基地，是基础研究和高技术领域原始创新的主力，是解决国民经济重大科技问题、实现技术转移、成果转化的生力军。在创新者、高校和企业的三方互动关系中，高校（科研机

构)发挥着至关重要的作用,具体表现在以下三个方面:(1)高校(科研机构)是创新者的依托单位,它一方面为创新者提供了进行科技创新的必需条件,另一方面直接培养和造就了具有创新素质的优秀人才,为科技创新的可持续发展提供切实保障;(2)高校(科研机构)通过与企业的产学研结合,直接服务于企业的技术创新,为整合科技资源、确立企业的创新主体地位提供直接的智力支持;(3)高校(科研机构)在创新者与企业的合作过程中发挥着桥梁和纽带作用,是科学技术转化为现实生产力的重要载体和渠道。

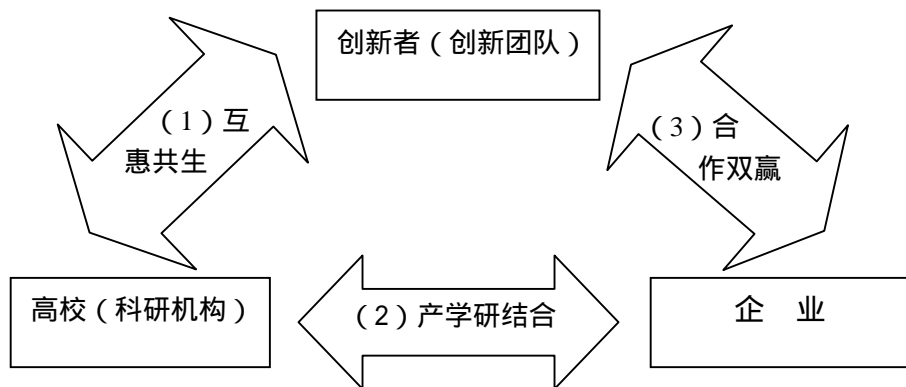


图1 创新者、高校、企业三方互动关系

“政府推动”是科技创新体系的另一个关键要素。虽然政府并没有直接参与到科技创新的三方互动过程中,但作为制度环境的设计者,政府为科技创新的三方提供游戏规则,对于推动科技创新的良性发展有着不容忽视的作用。可以说,“三方互动”的各个环节都体现着政府的推动作用。

政府在科技创新体系中可以发挥四种角色:(1)决策者。政府制定和实施重大科技政策,建设科技基础设施,对科技发展进行总体部署和宏观管理,对科技创新起着重要的导向作用。(2)服务者。政府的服务者角色主要体现在4个方面,一是搭建科技基础条件平台,为科技创新的可持续发展提供重要前提和根本保障;二是发展配套的公共服务体系,如创业风险投资体系、成果转化机构、产学研合作中介服务机构等;三是通过直接和间接的科技投

入，为科技创新创造物质基础；四是通过税收政策、金融政策、政府采购等多种手段，激励创新者、高校和企业进行科技创新活动。（3）监督者。在科技创新过程中，政府需要对各创新主体进行监督，维持良好的合作、竞争、运行秩序，尤其是建立健全知识产权激励机制和知识产权交易制度。（4）管理者。市场要在科技资源配置中发挥基础性作用，必须发挥政府的管理和协调作用，用“看得见的手”对市场这只“看不见的手”进行间接的调控，合理利用人力、物力、财力，最大限度地释放创新者、高校、企业的潜能，推进产学研合作和科技创新的发展。

2. 辽宁省高校在科技创新方面的优势与不足

辽宁省科技资源和实力在国内具有较强的优势。2004年辽宁省的综合科技进步水平指数为45.19%，在全国排第6位；科技成果产出丰硕，“十五”期间共取得科技成果2825项，其中1373项达到国际先进水平；获国家科学技术奖72项；辽宁的科技经费投入和研发经费总额在国内也处于前列，2004年，辽宁省全社会研发支出总额106.9亿元，居全国第7位，研发支出占GDP的比重为1.56%，居全国第5位。

辽宁省高校在科技资源方面也具有明显优势，主要表现在以下4个方面：

第一，人才优势明显。辽宁是高校大省，人才总量多，职称、学历层次较高，专业特点突出。而且，在高职称、高学历的科技人才中，45岁以下占60%左右，高层次人才年轻化程度较高，年龄梯队明显，正处在科研的黄金时期，是高等院校学科建设和技术研究的骨干力量，科研潜力巨大，前途广阔。这些优秀的科研人才是辽宁经济建设的宝贵财富，是区域经济发展的一项原动力。

第二，科研资源丰富。辽宁高等院校具有丰富的科研资源和良好的科研条件，技术储备雄厚，科研的软硬设施齐全，拥有较多的国家、省部级重点学科、国家重点实验室、工程技术中心、博士后流动站、博士点、硕士点以及一些独立、专职的研究与发展机构。

近年来，各高校加大了对科研设施及实验仪器的经费投入，使科研环境更加优越，设施更加精良。高校的科研资源无论在数量上还是在质量上都具备了一定的规模和水平。高校雄厚的科研资源为其参与辽宁省的科技开发与技术创新提供了强大的技术设备保证，有利于发挥科技生产力对经济增长的巨大推动作用。

第三，科研成果水平高，实际应用潜力大。近年来，辽宁省高校完成科研成果非常丰硕，有多项科研成果达到国际水平及国内先进水平，多篇学术论文被三大检索收录；技术转让的合同数、合同金额、申请专利数和授权数也都达到较高的水平。这些科研成果绝大多数是高校拥有自主知识产权的项目，其研究成果比较成熟，科技含量高，代表和符合当今世界科技和高新技术领域发展方向，在国际、国内市场具有一定的竞争力和开发前景。

第四，大学科技园的集合优势明显，产业化能力强。辽宁省是建设大学科技园较早的省份，目前已经建成了东北大学、大连理工大学两座国家级大学科技园和鞍山科技大学、沈阳工业大学两座省级大学科技园。在全省 23 所大学科技园中落户的高新技术企业业已达 300 多户，涌现出了一批能够转化高校科技成果，具有自主知识产权，有较强市场竞争力和良好发展前景的高新技术产业。

因此，在现有三方互动关系的基础上，进一步理顺科技创新的体制关系，利用高校的科技资源优势和人才优势，发挥高校在科技创新中的生力军作用，使科技创新的“三方互动”更为顺畅，将辽宁省的科技优势真正转化为竞争力优势，是拉动辽宁科技创新的核心出发点。

目前，辽宁高校科技创新主要受到以下几个因素的制约：

一是投入高校的科技经费不足。与发达国家相比，我国对高校的科技经费投入有较大的差距，而辽宁高校的科技人均拨入经费、人均研发经费、人均科技应用研发经费均低于全国的平均水平。科技投入的严重不足，造成了辽宁高校科技创新基地科研基础设施条件与国内外相比差距较大，影响了高

校科技创新和重大科研成果产生。除此之外，高校自主研究经费的筹集也较为困难。

二是高校科技队伍缺乏有效的整合和凝聚机制。由于缺乏有效的调控手段和凝聚机制，难以形成科技创新的合力，不仅学校之间的组织协调不够，甚至学校内部院系之间、实验室之间以及研究人员之间合作交流也有待加强。教育部部长周济曾说过，高校科研要形成优势，形成特色，必须集中力量打歼灭战。集中力量需要发挥多学科的优势，开展联合攻关。因此，高校科技资源有待进一步整合与优化配置。

三是优质的科学试验设备资源未充分发挥作用。由于科技资源分散，学校片面地追求大而全、小而全，导致高校仪器设备重复购置，有限科研资金投入效益不高。由于现实可行的科学试验设备资源共享机制尚未建立起来，造成大型仪器设备对外开放不够，设备利用率不高，尤其是大型贵重仪器设备的利用率更有待于提高。

四是高科技前沿领域的国际合作较少。目前辽宁高校每年派出访问和接待来访的代表团有几百个，但在国际合作与交流方面大多还停留在一般性人员交流和学术互访上。高校参与国际大型科学项目合作研究，特别是与世界著名研究型大学的深层次合作还十分有限。在一些高科技前沿领域，由于缺乏必要的资金支持，使高校科研人员难以及时把握国际高水平科学研究的最新动态，不利于高校科技创新的发展和科技创新水平的提高。

3. 辽宁省科技创新体系政策框架建议

我们认为，辽宁科技创新的理想政策框架应被界定为“箭形模式”，即：高校先导，政府推动，选好箭头，重点突破。具体如图 2 所示：

高校先导，就是结合我省支柱产业发展要求，依托高校建设一批服务于辽宁科技创新的科学技术和经济管理力量，形成具有我省特色的装备制造、精品钢材、石油化工、电子信息、航空技术、船舶及配套产品、新型医药、镁质材料 8 大研发创新体系。

政府推动，就是政府加强自主创新环境建设，从政策法规环境、区域科技合作环境、科技投入体系各个方面推进科技创新。

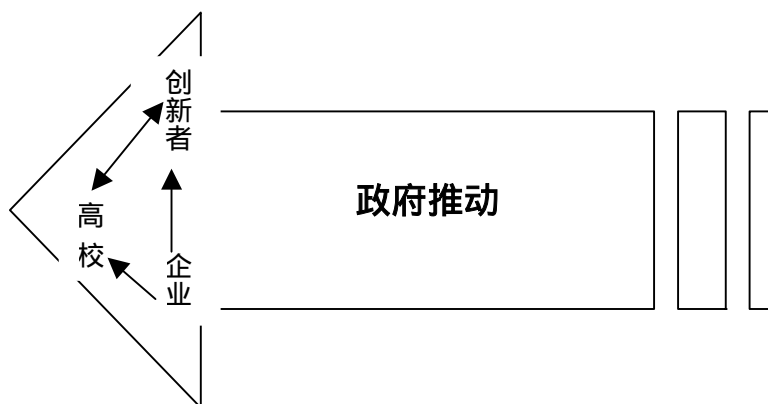


图2 辽宁科技创新体系的政策框架

选好箭头，重点突破，就是要进一步理顺我省科技创新的体制关系，充分利用我省高等教育、科研院所的资源优势，以高校作为核心力量，通过制度设计牵动创新者和企业在我省科技创新中的积极作用，寻求辽宁科技创新的全面、高质量的快速发展。

二、现行体制安排中对高校在科技创新中的激励机制尚待完善

高校作为知识创新、知识生产、知识传播和知识应用、科学研究和各类高层次人才培养的基地，具有科技创新的人才、基地、环境等优势，这一优势随着高等教育战略地位的提高而日益凸现。改革开放以来，尤其是国家实施“科教兴国”战略以来，高校科技创新的基地条件、科研成绩、科技成果产业化等成效显著。然而，由于在科技和教育体制方面仍然存在着束缚高校科技创新活力的因素，高校科技创新的能力还没有充分发挥出来，不能适应国家科技创新的形势。以高校为先导，由政府来推动的政策思路要求进一步完善高校在科技创新中的激励机制。从目前看，这方面的工作亟待加强。

1. 根据辽宁省的现实情况，企业的技术创新能力有待进一步提高，必须充分发挥高校作为技术创新生力军的作用，但现行体制对高校作为技术创

新生力军的激励措施不足。

作为老工业基地，辽宁省的国有企业居多，民营经济不发达，企业科技创新投入的总规模历年虽均有显著增长，但科技对企业发展的支撑作用较弱，企业的技术密集度较低，多数企业仍以引进现有技术为主，没有或没有形成自己的核心技术。据统计，目前我省大中型工业企业中有科研机构的仅占 20% 左右，低于全国平均水平 4 个百分点。全省有科技活动的企业仅占全部工业企业的 33.3%，低于全国平均水平 11.5 个百分点。在 2003 年度国家科技进步奖获奖项目中，企业参与完成的项目只占到 49%。

高校作为知识创新、知识生产、知识传播和知识应用、科学研究和各类高层次人才培养的基地，具有科技创新的人才、基地、环境等优势。从我省的情况来看，作为教育大省，辽宁高校教学科研水平较高，科技创新能力较强，高校有能力发挥技术创新的生力军作用。但在现行体制下，技术创新投入更多的是倾向于企业，对企业所进行的技术创新活动也有着多种政策优惠，如我国企业所得税法规定，企业研究开发新产品、新技术、新工艺所发生的各项费用，不受比例限制，计入管理费用扣除。而对高校技术创新活动的投入和优惠政策却极为缺乏。在企业尚不能充分发挥技术创新主体作用的背景下，我们应该转换思路，尽快健全对高校技术创新的激励机制，使高校有积极性更大规模地参与到技术创新中来，建设一流的队伍，一流的学科，培养一流的人才，开展高水平的科技创新，出一流的科研成果，从而弥补企业创新的不足。

2. 科技创新成果需要配套措施进行面向市场的转化，现行体制缺乏高校促进科技创新成果转化的激励措施。

高校尤其是综合性高等院校各类人才荟萃，不仅有各种基础研究、应用研究和技术开发的科技创新人才，还有科技成果转化所需的各种经济管理人才，更有能力推动科技创新成果的转化。我国税法规定，对科研机构 and 高等学校服务于各业的技术成果转让、技术培训、技术咨询、技术服务、技术

承包所取得的技术性服务收入，暂免征收企业所得税。发挥高校创新优势，以市场和社会需求为导向开展科技创新，多层次、多模式开展产学研结合，会进一步推动高新技术产业发展。然而，在“十五”期间我省的科技成果转化率仅有20%，也就是说有80%的科研成果没有得到应用和转化。而占全省企业总数99%的中小企业的科技成果转化率不到7%。企业与高校、科研院所合作完成的项目只占全省的9.6%，由企业牵头完成的省科技奖励项目只占25%。《中共辽宁省委、辽宁省人民政府关于提高科技创新能力加速老工业基地振兴的决定》和《辽宁省人民政府关于提高科技创新能力加速老工业基地振兴的若干规定》中均提到“大力支持科技成果转化”，但更多的是对创新者与创新团队进行成果转化的激励，缺乏明确有力的激励措施来促进高校推动科技进步创新成果的转化。建议通过加强高校与企业的联合与合作，合办研究中心或实验室等措施，使两种创新资源得以更好地结合，优势互补，提高我省原始性创新的水平。

3. 由于缺少高校与创新者之间的利益激励机制，高校与依托于高校的创新者之间利益机制不明确，这严重制约了高校发挥科技创新平台的作用。

由于《高等学校知识产权保护管理规定》并未对高校与依托于高校创新者的发明创造的产权归属问题做出明确规定，大部分科研机构 and 大学以及省级科技计划没有建立规范的知识产权管理制度。这造成了以下问题：一方面，由于强调机构利益，忽视高校利益，抑制了科研人员转化成果的积极性；另一方面，由于管理不善，存在着发明人通过各种途径将公共资源转化为个人成果。长期以来高校和依托于高校的创新者（团队）之间没有明确的利益分配机制，高校无法从创新者（团队）的科技产出中收回前期投入，导致高校越重视创新者培养，运行成本就越高的不利局面。在此情况下，许多高校参与科技创新的积极性得不到鼓励，我们认为，这是我省当前科技创新“三方互动”中最大的问题。建议我省出台相关政策，维护高校利益以及科研人员的积极性，进一步明确高校和依托于高校的创新者（团队）之间的利益分配

机制，为高校发挥科技创新平台的作用提供制度保证。

4. 由于缺少高校与企业之间的利益激励机制，高校与企业之间的利益分配机制不明确，这严重制约了企业与高校的科技创新合作。

企业与高校的科技创新合作有两个层次。一是企业直接与高校的产学研机构合作；二是企业通过高校与依托与高校的智力资源之间的科技合作。在目前情况下，由于长期忽视高校在科技创新中的箭头作用，人们往往只关注企业与创新者之间的利益分配关系，而没有注意到高校在企业和创新者之间的重要传导作用，相关的利益分配机制也很少考虑这一问题，这使高校与企业的合作传导阻滞，效率低下，成为科技创新三方互动中较为复杂的一个瓶颈问题。另外，我省中小企业众多，民营经济不发达，其共同特点是都面临着科技人才短缺、技术创新能力低、科技信息不灵等主要问题，依靠其本身在短时间内实现根本的转变是难以做到的，这就需要为中小企业寻找一个科技创新的动力源——高校与中小企业“联姻”合作。而我省高校的科技工作面临最大问题就是科技成果转化极为不畅，据统计，“十五”期间我省科技成果的转化率仅有 20%，因此我省应通过相关政策及税收、补贴、价格等宏观调控手段，为高校与企业合作发展提供良好的经济和社会环境。同时，大学科技园作为高新技术研究开发中心、高新技术企业孵化器、创新创业人才培养摇篮、产学研结合的重要基地，最为关键的是要在园中实现管理、市场、技术及资金的融合，最大限度发挥这四个要素的综合效益，推动技术迅速走向市场，实现其商业价值。

5. 高校是知识创新的主体，增强自主创新能力需要一批具有国际水平高校，但现行体制对建设具有国际水平高校的激励措施不足。

知识创新是技术创新的基础，在解决国家原始性创新能力不足方面，高校发挥着更大的作用，特别是在重大基础研究、战略高技术研究 and 科学工程等方面，高校具有学科综合、人才荟萃、教学科研紧密结合等优势。因此需要根据我省的重大需求，填补研究领域空白，建设一批高水平的研究型大学。

同时，积极推动以高校重点实验室、工程研究中心等创新基地为依托，以优秀学术带头人为核心，以科技创新群体、梯队建设为目标的“高校科技创新团队计划”，并且面向省内外吸引、汇集一批著名学者和专家，逐渐形成一支具有国际水平的创新人才队伍。

但是，现行体制下我省对建设具有国际水平高校的激励只有 211 工程、重点研究基地与重点学科等等，激励措施不足、激励力度不够、区域分布不合理，还需要从激励措施、激励力度等方面，加大我省对建设高水平研究型大学的激励。组建以知识生产、科技创新为核心地位的高水平研究型大学或学院，建立具有高、新、精、尖技术优势和科学、技术、管理等人才优势的高新技术带，使园区成为高新技术企业集聚、高新技术创新与辐射中心，进而成为带动辽宁经济跨越式发展的增长极。

6. 人才特别是科技人才决定着中国科技创新的未来，但现行体制下，开放、流动、竞争、协作的人才培养机制尚未建立。

具备高素质的人才是科技发展与创新的根本。科技创新是一项复杂的社会活动，人是这项社会活动中最活跃、最能动的因素。一个国家、一个社会的科技创新能力是以具备一定开拓创新能力的人为前提条件的。在经济全球化趋势日益发展的形势下，任何国家都不可能只靠自己的力量而在封闭的状态下实现现代化。此外，加强国际科技交流与合作，是适应经济全球化趋势和当今世界科技迅猛发展趋势的必然选择，也是我省改革开放和现代化建设的客观需要。特别是加入世界贸易组织后，我们应该在更广泛的领域和更高层次上参与国际科技交流合作，提高我省的科技发展水平。因此，提高我省科技创新能力必须要有一个系统的、科学的、开放的、全面综合的人才培养体系。目前，与经济发展要求相比，我省目前人力资源存量表现为“四个不足”：人才数量不足，创新人才不足，复合型人才不足，后备人才不足。高校是科技创新人才培养的基地，是知识创新人才集聚的摇篮。应该有明确的机制促进科研人员有序合理的流动，国内国外的流动、高等院校之间的流动、

大学和科研院所之间的流动、高等院校与企业之间的流动。建立大学、企业及国外合作研究制度。应该加强对国际开放，积极参与国际重大科技活动，同时也能够主动地组织一些国际性的科研活动，请世界各国科学家参加到我省的科技创新工作之中。

三、鼓励高校在科技创新中发挥更大作用的初步建议

考虑到这些问题，我们认为，应进一步优化政府科技创新政策设计，尽快完善对高校的科技创新激励机制，使高校能在我省科技创新中发挥更大的作用。初步考虑，可以从以下几个方面研究相关政策思路：

1. 建立高校科技创新的激励机制，构建科技创新成果的多重共享（分配）机制。

第一，进一步完善创新者与企业之间科技创新成果的共享机制。一方面，国家及省委省政府已经有许多相关法律、法规及政策等在这方面进行了规定，另一方面，市场经济会用“看不见的手”来自动调节创新者与企业之间的科技创新成果共享。因此，在这一层面，政府的作为只需要以法律、法规、政策等手段来促进市场手段的充分发挥，为创新者与企业之间科技成果共享保驾护航。

第二，指导、促进高校建立创新者与所在高校之间科技创新成果的共享机制。创新者与所在高校之间科技创新成果的共享机制主要是高校内部的制度，但政府应该给予政策性的指导和资金、税收方面的支持。

第三，高校与政府之间科技创新成果的共享机制，这一层面共享机制的建立是实现我省科技创新可持续发展的关键，但现行的政策设计中却很少涉及，因此，必须重点解决这个层面的政策设计。

高校进行公共性的基础性的科技创新，高校与企业联合进行科技创新，鼓励、支持创新者与企业联合进行科技创新，为企业培养科技创新型人才等等，都会为企业带来明显的经济效益，为政府带来税收等财政收入的增加，

但高校的各项科技创新投入并不能完全从科研项目中回收，因此需要政府以其他方式进行二次分配，基本思路是：省政府及各地政府可以比照“出口退税”的方法，将高校或依托于高校的创新者参与的科技创新成果所直接实现的税收（增值税或所得税）的一定比例（省市政府根据实际情况确定或由省里统一规定）返还给创新者所在的高校，由高校专款专用，用于发展基础研究或用于公共性的应用研究基础设施设备的投资，以发展更多的科技创新，但不可用于具体的校企联合的技术开发性质的科技创新项目、发放给个人或用于一般性的行政事业经费。同时为保证这部分资金的合理使用，政府可以对这部分返还资金的使用进行监督管理。另外，对于高校科技创新成果市场化过程中高校的税收上缴，尤其是涉及到地方税费时，地方政府可以有选择、有针对性的返还、减免或缓交部分税费。

2. 政府、企业和高校共同努力，建立健全高校科技成果转化的激励机制。

随着教育、科技、经济一体化发展进程的加快，教育已经进入社会经济发展的中心。高校要面向社会经济建设和科技创新的主战场，加强科技应用与开发研究，促进成果转化，推动技术创新能力的提高，这既是社会对高校的要求，也是高校拓展发展空间，直接服务于社会的重要方面。企业为我国经济发展的主体，也是技术创新活动的主体，需要得到高校的智力支持。同样，高校的开发研究、技术创新和成果转化也离不开企业的支持。

现行科技创新体制中最大的问题是高校的科技创新成果市场化转化率不高，一方面是企业需要大量的能够进行市场化应用的科技创新成果，另一方面是高校有大量的科技创新成果却无法市场化应用。这里的关键问题是政府、高校（含依托于高校的创新者和创新团队）与企业三方的要素联动不够，其中最关键的是高校科技创新成果的市场化转化机制。因此，政府、企业和高校要共同努力，建立健全高校科技创新成果转化的激励机制。

第一，采取各种措施鼓励并支持政府、企业和高校联合建设科技创新型

孵化器，促进高校科技创新成果的市场转化。以大学、科研院所为依托建立大学科技园，发挥其科技创新成果多、科技创新人才与经济管理人才并重的优点；省市各级政府配置支持性的土地和种子基金，给予合理的孵化器、认证审批、工商注册、财政税收等方面的支持政策；注重风险投资与中介服务机构的引入，探索科技成果孵化体制创新，建立事业型非盈利的科技创新型孵化器，这是国内外科技孵化器和科技成果转化的普遍经验。

大学科技园是北京孵化器体系中的重要一环，到 2003 年底，北京地区共创建了大学科技园 14 家，如清华创业园、北航天汇、理工创新、科大方兴、生物医药、硅普芯片、硅普京南、科方创业等。北京清华科技园孵化器有限公司通过与清华大学共享科研平台、图书馆等，整合大学的科技资源：在北京市科委的支持下，孵化器公司与清华大学分析中心开展合作，成立了清华科技园共享分析实验室，真正做到清华大学科研资源对园内企业开放。

上海的各个大学都单独或与其他投资者联合建立了孵化器，如上海慧谷高科技创业中心是由上海交通大学、市科委和徐汇区政府共同组建。上海杨浦高新技术创业中心初期建设是上海市科技创业中心购买原上海天明糖果二厂将厂房改造为孵化基地，后联合复旦大学、上海五角场高新技术联合发展有限公司等进行二期建设。

芬兰的科学园一般由地方政府牵头投资，周围的大学、研究机构参加，银行、保险公司、相关联的各种基金和投资公司入股，诸如 Nokia、UPM 等大公司，甚至还吸引了一些个人资金，共同组建成科学园管理公司。资助不仅包括建设和启动费用，还包括日常的人员费用、项目费用、用于服务的补贴、种子资金及风险资金等。科学园还与国家专业技术中心等有政府背景的组织合作，并从这些机构获得资助。科学园（孵化器）同附近的与大学、科研机构及工业界联系紧密，通过项目合作、成果转让与引进以及进驻等有机融合，一般是根据当地大学和科研机构的优势来确定自己的专业领域，而各种项目也是围绕这些优势领域展开。这也是当地大公司的优势，所以芬兰几

乎所有大公司都进驻了当地科学园。这一方面加强了科学园和科研机构及当地工业界的联系，同时有利于科研成果的迅速转化。

第二，为鼓励高等学校科技创新的积极性，促进高等学校教学、科研和产业的繁荣与发展，可以考虑对大专院校、科研院所在高新技术成果转化中建立的有限责任公司或股份有限公司，校、所股权的收益按照校办企业的财税政策执行。可以比照创业者贷款优惠政策，对高校科技创新产业化实施贷款优惠政策，高校可以向商业银行申请贷款，申请贷款时适当放宽担保物的限制，并且对其担保贷款实行优惠利率或者政府对担保贷款提供利息补贴。优惠措施的实施，需要通过政府对商业银行的利益进行补偿予以保证。例如，对商业银行向中小企业贷款产生的损失由财政根据高校科技创新产业化的风险类型按一定比例承担，或者政府利用财政资金对商业银行发放给高校贷款的利率低于正常贷款利率的部分按照一定的比例进行补偿，对高校的担保贷款提供适当的利息补贴等。

第三，政府可以从财政上拿出一笔资金，以政府名义建立成果转化基金，可以按照国家有关规定，将高校科技活动营业税返还学校，建立基金。资金是制约高校科技成果转化最关键因素，建立科技成果转化基金是促进科技成果转化最有效的途径之一。

建立高效的政府科技基金申报、使用与监管机制，推动项目培育和配套支持，同时也能充分体现科技创新基金的引导和资源整合作用。同时，建立高校科技创新的风险规避机制。任何科技创新都有风险，政府应设立高校科技创新风险基金，健全高校科技产出推出机制，确保高校在科技创新中无后顾之忧。对于高校科技创新产业化过程中，允许高校在税前弥补各种亏损、提取风险准备，如对大学科技园实施该政策，可以增强高校孵化器的抗风险能力。

3. 继续加大对高校科研经费特别是在基础研究方面的支持力度，使高校的研发经费在支出总体上保持较快的增长势头的前提下，基础性研究的经

费有一个较大幅度的增长。

加强高校的科技创新工作，要坚持基础科学和前沿科学研究并重，加强基础科学研究和创新。高校一方面要加强基础科学研究，另一方面要跟踪国际科学发展的前沿。基础科学的创新是科技创新体系的基石，它决定着科技创新水平的高低和能力的强弱。但基础科学研究具有投入大、周期长、见效慢和风险大的特点，需要众多科研人员不求功利、甘受寂寞长期不懈的努力，因而使一般的创新主体受到了较大的制约。而高校在长期的科研积淀下，具有学科齐、基础厚、队伍强和设备先进等有利条件，而且加强基础科学研究又有助于创新人才培养和学科建设。所以，加强基础科学研究特别是原创性研究是高校服务于科技创新的体系的着力点，同时也是高校加强自身建设的立足点。

第一，省政府以及地方政府通过科研项目经费（如省教育厅、科技厅及各地科技局等）和科研基地经费加大对高校科研活动的财政投入力度，大幅度提高财政投入在高校研发经费中的比重。

与此同时，逐步调整高校基础研究、应用研究和开发研究三部分投入比例。在我省高校研发经费总量偏低的情况下，要提高高校基础研究经费比重，不能以牺牲高校应用研究和开发研究经费为代价，而应主要通过省级有关部门，如教育厅、科技厅等专项经费中基础研究经费绝对量的增加来加大基础研究科研经费的投入。

第二，建立多元化、多渠道的科技投入体系。一方面，转变政府财政资金投入方式，通过资金配套、贷款贴息、税收减免等措施鼓励校企联合进行科研开发，具体来讲，对于校企联合的科研开发项目，给予高校一定比例的科研项目开发配套资金和贷款贴息，给予企业投入到校企联合的科研开发经费一定税收减免优惠和贷款贴息。

第三，将高校的学科建设纳入科技创新体系中来，并作为科技创新的重大基础工程来建设。这是因为高校的学科不仅是高水平创新人才的集聚地，

也是后备创新型人才的孵化器，学科建设水平的高低不仅直接决定近期科技创新能力与成果产出水平的高低，更决定远期科技创新能力即科技创新可持续发展能力的高低。因此，必须转变观念，重新审视学科建设与科技创新的关系，将高校学科建设视为教育与科技事业的一项基础性、战略性与系统性工作，不仅将其视为高等教育事业发展的重要任务，更应从科技事业发展的视角来加大高校学科建设的力度，将高校学科建设视为科技事业发展的当然任务，并列入科技事业发展规划进行重点支持。这样才能从根本上为我省提升可持续的科技创新能力奠定坚实的基础。

4. 建立“以人为本”的开放、流动、竞争和协作的科技创新人才培养机制。

加强国内外的交流与合作，是探索多种形式的产学研结合的新途径。一方面可以充分利用自身科技与人才的优势，加强同国外高校和科研机构以及相关企业的合作，引进和消化吸收国外的先进技术，了解和掌握当代最新的高科技发展动态，使我们的科技创新活动能够立足于最前沿，同时，可以利用国外教育资源为我们培养骨干力量。另一方面，加强国内校际之间、院校与科研院所以及企业的合作，资源共享，优势互补，形成合力，联合攻关。这不仅能优化资源配置，节省大量的人力财力物力，而且能加快我省科技创新的步伐，多出成果，出高水平的成果。因此，根据我省经济建设和社会发展的需要，积极建立人才合作与流动机制，以促进我省与全国以及世界各国的交流与合作。

首先，可以参照国家留学基金管理委员会的建制，设立辽宁省留学基金管理委员会，由省市各级政府共同出资建立省级留学基金，用于支持省内高等院校和重点企业科技创新人才的交流与合作。

其次，参照国家公派出国留学选派办法和省市各级政府选派政府、国有企业优秀人才出国培养办法，建立辽宁省高等院校公派出国人员选派办法，研究拟定选派规划，以加强我省在科学、技术、文化、教育、管理等方面高

层次人才的培养。一方面，邀请国内外专家学者来我省高校及科研院所的访问，向自愿来我省进行访问研究的学者提供参加课题研究的机会，充分利用我省教育大省优势以及科研优势进行合作研究，携手攻关，为我省科技事业攀登高峰贡献力量。另一方面，选派我省优秀科技人员尤其是高等院校科研人员向外流动，积极参与省外、国外高等院校的博士点和国家级、省级重点实验室研修学习，以加强对我省科研人员的培养。

5. 建立健全高校科技创新绩效评估体系，综合评价高校科技创新水平，全方位推进科技创新成果突出的高校发展，使我省科技创新成果切实惠及相关高校。

科技创新作为辽宁经济社会发展的首要推动力量，对于辽宁省各项事业的发展至关重要。因此，必须全方位评估科技创新的重要作用。同样，作为我省科技创新的生力军，高校科技创新对于辽宁经济与社会发展的贡献程度也应得到客观、全面的反映。

但由于科技创新体制的高度复杂性、科技创新外部效应的不稳定性，过去相当长的一段时间，我省尚无一套全面的高校科技创新绩效评估体系，这在一定程度上阻碍了人们对高校科技创新水平的认知程度。人们往往只依托于某个具体的科研项目和科研成果来判断高校对地方经济与社会发展的贡献水平，这种方法既不利于全面准确的评估高校科技创新水平，也不利于我省制定全面的、整体性的高校科技创新激励机制。

实际上，评价一个高校科技创新水平必须有一个全局的视角，既要具体科研项目的数量，也要看科研成果的质量；既要科技成果被学术界认可的程度，也要看科技成果转化为现实生产力的程度；既要注重工程技术领域的科学创新，也要注重经济管理领域的软科学创新；既要对于企业技术进步的影响，又要对于政府管理的决策支持作用。总之，目前亟待加强高校科技创新的绩效评估体系建设，以全面反映高校科技创新的规模和水平。

因此，我们建议，政府应结合科技创新的综合性、复杂性特点，在高校

科技创新绩效评估体系的支持下，全面考核各高校的科技创新水平。在此基础上，制定综合性的高校科技创新扶持政策，鼓励科技创新成果突出的高校发展，使高校能够从推动科技创新中全面受益。

可以考虑从以下三方面着手：(1)对科技创新成果突出的高校给予发展上的政策支持，这种支持应全面涉及高校的财政投入、校园规划、学科发展、师资培养等多个方面，把高校所享受的政策优惠与高校科技创新程度直接关联起来；(2)对科技创新绩效显著的高校或依托于高校的研究团队给予长期的、较为稳定的政策支持，支持它们发展成为重点学科、重点研究基地、重点实验室；(3)区别对待从事自然科学研究和哲学社会科学研究的的高校，对从事哲学社会科学研究的的高校，如果科技创新成果突出、决策支持作用明显，经过政府认定，可以通过共建决策咨询机构、提供政府研究项目等方式给予支持。逐渐实现政府向高校购买政府决策智力支持的良性发展机制，这将成为政府直接推动高校科技创新的一种崭新模式。

发展研究参考 近期目录

- 第34期：何帆 郑联盛 中央银行体制框架的柔性要求（2005年7月28日）
高学武 中美欧纺织品贸易摩擦观察（2005年7月28日）
- 第35期：梁敏 我国农业保险发展的战略思考（2005年9月12日）
曹建海 我国土地节约和集约利用的基本思路（2005年9月12日）
- 第36期：艾洪德 张羽 解决国家助学贷款供求两难的经济学逻辑（2005年9月26日）
丁宁 中国新增不良贷款的特点、成因及对策（2005年9月26日）
- 第37期：宋晶 从民工潮到民工荒：基于劳动力市场管制视角的分析（2005年10月15日）
彭健 我国政府预算制度的改革取向（2005年10月15日）
- 第38期：李秉祥 周明 大连科技孵化金融支持体系的构建（2005年11月4日）
王晓玲 中国传统文化对现代经济学的诠释与促进（2005年11月4日）
- 第39期：郭连成 米军 中俄转轨时期金融制度安排及其效应分析（2005年11月17日）
安福仁 中国农业产业化的途径探讨（2005年11月17日）
- 第40期：卢昌崇 李宏林 郑文全 东北装备制造产业集群重构—以辽宁为例（2005年11月30日）
何帆 覃东海 面向未来的中国能源政策（2005年11月30日）
- 第41期：吕炜 “新农村”建设呼唤财政保障机制（2006年2月27日）
朱乐尧 周淑景 构建农业复兴战略（2006年2月27日）
- 第42期：周天勇 制度逆向安排：劳动力剩余，失业严重和分配不公的深层症结（2006年3月7日）
- 第43期：庞明川 新农村建设中投融资保障机制的构建（2006年3月27日）
池国华 基于发展逻辑的内部管理业绩评价系统设计框架（2006年3月27日）
- 第44期：课题组 关于构建我国农村公共文化经费投入机制的政策建议（2006年4月3日）
课题组 进一步发挥高校在科技创新中的生力军作用（2006年4月3日）