

二次会议通过了《中华人民共和国预算法》，于1995年1月1日起施行。1995年11月2日国务院第三十七次常务会议通过了《中华人民共和国预算法实施条例》，11月22日发布实施。2014年8月对《预算法》进行了修改，为规范预算行为，推进预算管理科学化、民主化、法治化提供了法律遵循。

(三) 预算体系更加完整规范。预算外资金纳入预算管理，政府所有收入和支出都纳入预算。建立了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算组成的预算体系，并实现了四本预算之间的相互衔接。

(四) 预算约束逐步硬化。增强预算法治意识，坚持先预算后支出，强化预算执行的程序性约束，坚决杜绝随意开财政收支的口子。严控预算调整和调剂事项，强化预算单位的主体责任。1999年12月全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》，加强和改善对中央预算的审查监督。2018年3月，中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，依法加强和改进人大预算审查监督。

(五) 预算信息更加透明。坚持以公开为常态、不公开为例外，除涉及国家秘密的信息外所有使用财政资金的部门和单位都公开预算，进一步扩展和规范预算公开的内容、范围和方式，提高财政透明度，推进阳光政府建设。2016年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推进预算公开工作的意见》，明确扩大公开范围，细化公开内容。

(六) 地方政府举债趋于规范。赋予地方政府适度举债权限，明确政府债券是地方举借债务的唯一合法形式，覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险管理、监督管理等各个环节的“闭环”管理体系基本形成。坚决遏制隐性债务增量、化解存量，终身问责，倒查责任。

(七) 预算绩效管理体系初步构建。预算管理更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，健全绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步批复机制，绩效管理范围覆盖一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算，开展绩效运行监控和自评，建立重点绩效评价常态化机制，加强绩效评价结果应用，推动提升政府行政效能和公共服务质量。2018年9月《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》正式印发，明确力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

### 三、预算管理制度改革的基本经验

40年来，预算管理制度改革在实践中不断深化，逐步探索明确了建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理的改革方向。

(一) 必须坚持党的领导。党是领导一切的，国家治理体系和治理能力现代化，是我们党领导下的现代化。建立现代财政制度，是党领导下的财政制度。安排各项收支预算、完善预算管理制度都是贯彻落实党中央路线方针政策的具体化，必须自觉维护党中央权威和集中统一领导，旗帜鲜明讲政治。预算管理制度改革从思路酝酿、政策设计、方案出台

到落实落地，都要坚决服从服务党中央工作大局，确保改革各项工作始终坚持正确政治方向。

(二) 必须坚持预算管理改革的法治化方向。依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。要严格按照宪法和预算法、监督法等法律法规的规定，进一步改革和完善预算管理制度。在预算管理制度改革进程中积累的成熟定型的制度做法，也要通过起草、修订相关法律法规，提升其法律层次，完善法律制度，不断推进预算管理科学化、民主化、法治化。

(三) 必须坚持调动部门和地方的积极性。预算管理涉及方方面面。预算的编制、执行、决算需要各部门各单位的参与。加强预算监督需要发挥人大、审计、社会公众等各方面作用。预算管理制度改革既要统筹推进，又要妥善处理各方面关切，凝聚改革共识，调动各部门积极性，形成改革合力。作为一个发展中大国，推进改革过程中，要注意调动地方推进改革的积极性、主动性和创造性，通过完善转移支付体系，优化转移支付结构，增加一般性转移支付的规模和比重，增强地方尤其是中西部地区财力，推进基本公共服务均等化。

(四) 必须坚持硬化预算约束。现代预算管理的灵魂，是硬化预算对政府收支行为的规范和约束，不能随意开财政收支的口子，不能敞开口花钱。预算管理中，既要保障实施宏观调控、保障和改善民生、推进基本公共服务均等化等重大政策措施的财力需求，又要厉行节约、反对浪费，压减政府一般性开支，提高财政资源的配置效率和使用效益。

(财政部预算司供稿)

## 财政支持科技教育事业蓬勃发展

以1978年党的十一届三中全会召开为起点，改革开放已经走过了40年波澜壮阔的历程。40年来，在科教兴国、人才强国和创新驱动发展等国家战略指引下，各级财政部门始终把科技、教育作为财政支出的重点领域予以保障，勇于担当推改革，科学施策促发展，投入力度持续加大、支出结构不断优化、政策体系日趋完善，科教事业改革发展取得了全方位、开创性的成就。

### 一、财政科技教育投入不断加大

在投入总量上，我国财政用于科技、教育的支出由1978年的127.94亿元增加到2017年的42591.35亿元，增长332倍，年均增长16%，高于同期财政收入和国内生产总值年均增长速度。

财政科技支出40年间增长157倍。伴随着改革开放特别是财税体制改革和科技体制改革的深入，我国科技经费管理制度逐步完善、不断优化。财政科技支出由1978年的52.89亿元增加到2017年的8383.6亿元，增长157倍。在财

政科技投入的带动下,全社会研究与试验发展(R&D)支出快速增加,2017年R&D支出达1.76万亿元,占GDP比例达2.13%,已经成为仅次于美国的第二大研发经费投入国家。

(二)财政性教育经费占GDP比例自2012年以来连续6年保持在4%以上。1978年我国用于教育的财政支出仅为75.05亿元。经过40年的改革与发展,我国逐步建立起以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制,注重通过体制机制建设带动投入。1998年之后,随着我国公共财政框架的逐步建立,教育成为财政的重点保障领域,农村义务教育经费保障机制改革等一大批具有重要意义的教育财政制度纷纷出台。特别是随着“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例,2012年达到4%”写入《国家中长期教育改革和发展纲要(2010—2020)》,财政教育投入持续大幅增加,并于2012年如期完成中央规定的4%目标任务,实现了财政教育投入历史性增长。站在4%的新起点上,各级财政继续把教育摆在优先发展的战略位置,重点投入,优先保障,2017年财政性教育经费34207.75亿元,占GDP比例达到4.14%,连续6年保持在4%以上。

(三)科教领域财政支出结构更加优化。财政科技方面,坚持面向世界科技前沿、面向经济建设主战场、面向国家重大战略需求,加大对基础性、战略性、前沿性研究和重大关键共性技术研究等公共科技活动的支持力度。支持国家重点实验室、国家科技基础条件平台等高水平创新基地建设,支持一流院所建设和高水平科技人才队伍建设,健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制。财政教育方面,支出进一步向困难地区和薄弱环节倾斜。全国财政性教育经费从教育阶段看,一半以上用于义务教育,体现了教育公共性的层次差异和义务教育重中之重的地位;从地域看,一半以上用于中西部地区,并向农村倾斜,其中,中央财政教育转移支付资金的84%左右用于支持中西部地区;从支出项目看,一半以上用于教师工资福利和学生资助,2017年达到62.3%,反映出支出逐步向“人”倾斜。

在财政资金的大力支持下,科教事业结出了累累硕果:创新型国家建设步伐加快,天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等一批重大科技成果相继问世,国家创新能力排名跃升至2017年的第17位;教育事业全面发展,中西部地区和农村教育明显加强,九年义务教育巩固率达到93.4%,各级各类教育入学(园)率均超过中高收入国家平均水平,其中义务教育普及率超过高收入国家平均水平。

## 二、财政科教工作取得的主要成就

(一)中央财政科技计划管理改革成效显著。1982年,国家设立了国家科技攻关计划,拉开了以科技计划方式支持科技创新的帷幕。之后,中央又出台《关于科学技术体制改革的决定》,先后支持设立重点基础研究发展规划(973计划)、国家高技术研究发展计划(863计划)等一系列国家科技计划,并将竞争机制引入科技计划管理,使科技经费与科研任务安排挂钩,推动科研机构通过竞争激发内生发展的动力。然而,在快速发展的同时,科技计划逐渐出现了科技资源重复、分散、封闭、低效、配置“碎片化”等问题。2014

年,按照中央的决策部署,财政部会同科技部起草并报请国务院印发《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》,并用3年时间系统重构了科技计划体系,将包括863计划、973计划在内的分散在40个部门近百项科技计划,优化整合为国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项(基金)、基地和人才专项等五大类,从根本上改变了原有科技计划条块分割、多头管理、支出政策“碎片化”的痼疾,盘活了数百亿存量资金,打造了有利于“集中力量办大事、把钱花在刀刃上”的新机制。同时,搭建了公开统一的科技管理平台,由部际联席会议审议科技计划布局和重点科研任务设置,变“九龙治水”为协商共治;建立了依托专业机构管理项目的机制,政府部门不再直接管理具体项目,推动政府部门科技管理职能重大转变。

(二)中央财政科研项目资金管理改革释放更多创新活力。2016年,针对科技界反映较多的科研项目资金管理过细过死和重物轻人等问题,按照党中央、国务院决策部署,财政部会同科技部等部门起草并报请中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》,坚持“放管服”结合,努力实现让经费为人的创造性活动服务。中央财政科研项目资金管理改革等政策落实进展顺利、成效显著,科研项目资金管理的激励力度大了、繁文缛节少了,改革给科研人员带来的“成就感、获得感”更强了。

(三)科技成果使用、处置和收益管理改革激发科技人员创新动力。针对科研人员反映的科技成果转化过程中审批繁琐、周期长、激励措施不到位等问题,2014年,经国务院批准,财政部会同科技部、国家知识产权局印发了《关于开展深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点的通知》,取消了主管部门和财政部门的审批或备案,使试点单位能够自主决定科技成果的转让、许可、对外投资,建立科技成果市场化定价机制,科技成果转化收益不再上缴国库,全部留归单位,由试点单位依法自主决定等。试点政策受到了科技界的普遍欢迎,并被写入2015年修订的《促进科技成果转化法》。

(四)财政教育投入体制机制不断健全完善。根据教育发展面临的新形势和各阶段各类教育特点,健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制。建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,统一中央与地方相关经费分担比例,实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围,坚持公办民办并举,建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制。对普通高中实行以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制。建立完善以改革和绩效为导向的职业院校生均拨款制度。构建科学规范、公平公正、导向清晰、讲求绩效的中央高校预算拨款制度,健全研究生教育投入机制,各地也结合实际改革完善地方高校预算拨款制度。同时,落实完善财政、税收等支持政策,鼓励和引导社会力

量捐资、出资办学,调动社会力量兴办教育的积极性。

(五)城乡统一、重在农村的城乡义务教育经费保障机制全面建立。长期以来,农村义务教育经费相当一部分依赖农民和向学生收费。在农村税费改革的背景下,2001年,国务院确定对农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”的管理体制。2003年,国务院进一步明确,保障农村义务教育投入是各级政府的责任,中央、省和地市要加大转移支付力度,县级政府要将农村义务教育经费全额纳入财政预算。农村义务教育以乡村两级管理和传统的投入体制被打破,在一定程度上缓解了农村义务教育经费投入不足的问题。但是,农村义务教育经费保障机制方面,仍然存在各级政府投入责任不明确、教育资源配置不尽合理等突出问题。2005年,国务院从理顺体制机制的高度出发,决定实施农村义务教育经费保障机制改革。按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央重点支持中西部地区,适当兼顾东部部分困难地区。从2016年春季学期起,又通过“三个统一、两个巩固”等机制,建立起城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,主动适应新型城镇化建设要求,统筹城乡义务教育资源配置,推动相关教育经费随学生流动可携带。2017年,在中央和各地的共同努力下,国务院确定的政策目标全面实现。这是我国义务教育发展史上的又一个里程碑。

(六)支持职业教育改革发展迈出新步伐。从2004年起,财政部会同教育部等相关部门相继实施实训基地建设计划、教师素质提高计划、国家级中高职改革示范校建设等重大项目,有力地提升了职业教育基础能力。为贯彻落实《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》精神,从2015年起,上述相关项目整合为现代职业教育质量提升计划,现阶段重点支持各地建立完善以促进改革和提高绩效为导向的高职院校生均拨款制度,引导高职院校深化办学机制和教育教学改革;改善中职学校基本办学条件;提高职业院校“双师型”(双职称型、双素质型)教师队伍素质。截至2017年底,所有省份均已按要求建立了中职学校和高职院校生均拨款制度。

(七)支持一流大学和一流学科建设加快推进。为推动我国高等教育发展和高等教育质量的提高,特别是2015年,党中央作出加快建设世界一流大学和一流学科的战略决策后,中央财政全程参与《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》的研究制定工作,并在“985工程”、“211工程”、优势学科创新平台、“高等学校创新能力提升计划”资金等基础上,专门整合设立了中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金,引导中央高校加快推进“双一流”建设以及特色发展,提高办学质量和创新能力。

(八)家庭经济困难学生资助实现全覆盖。在党中央、国务院的高度重视下,各级财政部门不断完善资助方式,提高资助标准,推动精准资助,实现从学前教育到研究生教育各阶段全覆盖、公办民办学校全覆盖、家庭经济困难学生全覆

盖,从制度上保障了每一名学生不因家庭经济困难而失学。在学前教育阶段,按照“地方先行、中央补助”的原则,支持引导地方建立学前教育资助政策体系,中央财政给予奖补。在义务教育阶段,实施统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,对城乡义务教育学生(含民办学校学生)免除学杂费,免费提供教科书,对家庭经济困难寄宿生补助生活费。在普通高中教育阶段,实施普通高中国家助学金和普通高中建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费政策。在中等职业教育阶段,对所有农村学生、城市的涉农专业学生和家庭经济困难学生免除学费(艺术类相关表演专业学生除外);一、二年级涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生享受国家助学金。在本专科、研究生教育阶段,建立了以国家奖助学金和国家助学贷款为主,“三助”岗位津贴、校内奖助学金、勤工助学、困难补助、学费补偿贷款代偿等为辅的资助政策体系。2017年,全国累计资助学前教育(幼儿)、义务教育、中职学校、普通高中和普通高校学生9590.41万人次,累计资助金额1882.14亿元。其中,中央财政投入约616亿元,占全国资助总投入的32.7%。

### 三、财政支持科教事业改革发展的基本经验

(一)始终坚持和加强党的全面领导。40年来,党中央在科教事业的每一个关键时点都作出了重大战略部署,从提出科学技术是第一生产力,到实施科教兴国战略、人才强国战略和创新驱动发展战略,始终牢牢把握科教事业改革发展的正确方向。财政工作包括财政科教工作在内的所有业务都是党领导下的具体工作,必须始终旗帜鲜明讲政治,不断提高政治站位,牢固树立“四个意识”,坚决做到“两个维护”,进一步强化“财”必须自觉服从服务于“政”的意识,积极服务于党中央关于科教工作的重大决策部署。

(二)始终坚持以人民为中心的发展思想。习近平总书记强调,人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。教育关系到千家万户,有更好的教育是广大人民群众的共同期盼。科技作为国之利器,从来没有像今天这样深刻影响着国家前途命运,从来没有像今天这样深刻影响着人民生活福祉。科技、教育工作是践行以人民为中心发展思想、增强人民群众获得感的重要领域和重要抓手,谋划和推进财政科教工作,必须强化宗旨意识,坚持问题导向,着力解决人民群众最关心最直接最现实的问题,真正做到心系人民、服务人民。

(三)始终坚持改革的系统性、整体性、协同性。改革是一项复杂的系统工程,相关改革之间耦合性强、关联度高。财政科教工作既有宏观,也有中观和微观等层面,必须遵循科教规律,强化顶层设计,搭好四梁八柱,正确处理政府与市场、政府与社会、中央与地方以及财政改革与教育、科技等其他领域改革之间的关系,调动各方面参与科教事业改革发展的积极性,着力构建支持科教事业发展的长效机制。

(四)始终坚持以“钉钉子”精神狠抓落实。习近平总书记强调,改革争在朝夕,落实难在方寸。做好财政科教工作必须以敢闯“深水区”、敢啃“硬骨头”的精神,聚焦科教领域存在的不平衡不充分问题,在落实环节下大功夫、狠功夫,更加注重落实环节的制度和机制建设,切实解决好“最后