

面向市场推进事业单位支出管理改革

○ 邓又林 谢和平

近几年,江西省赣州市事业单位人口已占财政供养人口的78%,事业单位支出占财政总支出的47%,有些乡镇甚至占80%以上,财政不堪重负。为了减轻财政压力,优化支出结构,更好地促进社会事业的发展,赣州市财政部门按照建立公共财政框架的要求,积极推进事业单位支出管理改革,取得了明显的成效,不但改变了财政支出越位与缺位的现象,缓解了财政收支矛盾,而且有效地推动了社会事业的蓬勃发展。赣州市事业单位支出改革的基本做法是:

一、明确方向

根据建立公共财政基本框架的目标要求,赣州市明确了事业单位支出管理改革“一保二推”的发展方向。即把事业单位改革分为三种类型:(1)对纯公益性事业单位,如九年义务教育、水利防洪、救灾救济、社会保障、基础设施等,财政要千方百计地确保其正常的经费开支,主要是实行定编定额管理办法;(2)对半公益性事业单位,如各类医院、电视台、电台、非义务教育、图书馆、博物馆等,财政要清理其支出范围,对这些单位非营利性支出部分仍由财政保障供给,对营利性的、能由市场承担支出的部分,要从财政供给中剥离出去,争取在三年内通过逐年递减财政拨款的办法,将其尽快推向市场;

(3)对非公益性、经营性的事业单位,如各类表演场所、培训中心、幼儿园、应用科研、艺术、中介服务的事业单位,则应创造条件将其全面推向市场,财政对其实行彻底“断奶”。通过“一保二推”,使支出管理改革做到既积极又稳妥,从而有效地解决财政“越位”与“缺位”的问题。

二、政策鼓励

事业单位支出管理改革能否成功,很重要的一点,就是要有促进改革的相关优惠政策。赣州市各县(市、区)政府为鼓励和支持社会力量兴办事业,制定了许多优惠政策。一是在审批办证和税费减免方面实行优惠,做到:优先审批,急事快办,决不拖拉,并减免有关费用;对私人、外资兴办事业单位的,享受招商引资项目待遇,给予政策倾斜。二是在收费标准上予以优惠,对社会力量兴办的事业单位,实行法律允许情况下比公办事业单位略高的收费标准。三是实行财政扶持政策。对公转民的事业单位,按照转制前的财政补助额,在三年内实行逐年递减办法予以支持。如南康市对公办转到新建私立学校的老师实行工资三年的定额补助,缓解了私立学校初创时的压力。四是实行同等待遇的政策,私人创办的事业单位与同类型公办事业单位享受同等待遇,如国家

行国家公务员工资制度,所需经费由财政负担。对公益性事业单位,执行国家制定的工资制度及工资标准,所需经费由财政根据单位收支情况全额负担或部分负担,工资标准的调整要与公务员工资标准的调整统筹考虑;同时,在国家的指导下,允许其工资总额的一部分用于搞活内部分配。对准公益性事业单位,执行国家制定的工资制度及工资标准,财政负担其部分

经费,但工资标准的调整要与公务员逐步脱钩;同时在国家的指导下,允许其享有比公益性事业单位更大的内部分配自主权。对经营性事业单位,已经转制为企业或实行企业化管理的,要执行企业工资制度,单位完全自主决定其内部分配,同时财政也不再直接给予经费支持。对没有转制为企业的,要积极创造条件,争取尽早完成转制;转制为企业后,执行企业财务

制度和工资制度,财政不再直接核拨事业费。

(九)逐步改革机关事业单位职工离退休制度。结合社会保障制度改革,将机关事业单位离退休人员逐步纳入统一的社会保障体系之中,使机关事业单位离退休人员的离退休费标准和政策与在职职工工资标准和工资政策脱钩,为建立正常的机关工资增长机制创造条件。

政策规定的职称评定、晋薪晋级、社会保障等方面,做到公办、民办一视同仁。五是实行信贷扶持的政策,通过财政贴息争取金融部门放宽对民办事业的信贷投入政策,简化放贷手续和程序。一系列优惠政策,犹如阵阵春风,激起了社会兴办事业投资者的信心和热情,为事业单位走向市场,产生了巨大的促进作用。

三、多元化参与

在财政收入增长缓慢,而各项支出日益猛增的情况下,要满足教育、科技等事业支出增长的需要,光靠财政投入是难以承受的,尤其是赣州这个财政资金非常紧张的地方,要解决老区事业发展的资金困难,最好的办法,就是广开门路,依靠社会多元化主体投资来兴办事业。目前,赣州市多元化投资兴办事业主要有三种类型:一是本地私人投资兴办事业,其特点是投资规模可大可小,投资主体众多,如私人投资兴办学校、幼儿园、医院,多则上百万,少则几万元。瑞金退休老教师刘春光采取“滚雪球”的方式,一开始投入7万余元办私立小学,经过7年苦心经营,艰辛创业,如今,已从小到大发展成拥有近两千学生、200多台电脑、总资产达700余万元且教学质量全市一流的现代化私立学校。如今,全市私人兴办各类学校、幼儿园已达1010所。二是吸引外商投资兴办事业。瑞金市通过招商引资,吸引祖籍瑞金的台胞梁文招出资1000万元新建了一所私立绵江中学;广东钜信投资顾问有限公司在南康投资1500万元创办了一所新世纪中英文私立学校;赣籍台胞孔祥祯等5位先生在章贡区蟠龙镇投资1000万美元,兴建了一所江西省规模最大的私立学校。三是事业单位干部职工募集股金对单位实施股份合作制改造,如兴国县保育院、赣县攸镇卫生院、南康市西华卫生院都是单位职工参股办

成的股份合作制事业单位。多元化主体投资兴办事业单位,改变了过去事业支出财政独木难支的困境,解决了社会需要而政府解决不了的问题。此外,多元化兴办事业引进了优胜劣汰的竞争机制,促进了事业单位改善服务质量,提高服务水平。

四、深化支出改革

1、通过逐步“断奶”,促进非公益性事业单位走向市场。对非公益性事业单位“断奶”也不是简单的一断了之。为了使走向市场的事业单位有个适应发展的过程,赣州市采取了三年内逐步递减财政拨款的办法,使其在逐渐具备生存能力的情况下,逐步“断奶”,直到完全从财政供给中剥离出去。

2、通过支出结构的优化,解决“越位”与“缺位”的问题。一方面把非公益性事业单位推向市场,减少甚至取消其支出,将节省下来的资金投入在必保的公益性事业单位去。另一方面,对公益性事业单位,亦采取节减部分支出、优先保重点的举措:一是科学合理定编定员,节减多余的人员经费支出。去年5月份,赣州市财政部门对全市4000所中小学基本情况进行了调查摸底,针对教育部门员工配置与网点布局不合理的现象,主动与教育、编制部门一道重新分类、分档、制定定员定额标准。二是严格编制管理,清理超编和临时人员,降低事业单位人员经费支出比重。三是合理地减少公益性事业的部分支出,即减除公益性事业单位可以由市场解决的部分支出。如对义务教育的后勤事务,瑞金市财政与教育部门密切配合,将全市34所中学的后勤工作推向市场,对暂无资金兴建而又急需兴建的学生宿舍,吸纳民间投资兴建,仅这一项就节减财政支出500多万元。

3、通过综合预算节减支出。从1998

年开始,赣州市财政局对市本级99个财政拨款的事业单位全面实行了综合财政预算管理,将事业单位预算内外资金全部纳入单位财务计划,统一核算,统一管理,1999年又在全市各县(市、区)全面推行事业单位综合预算管理,实行这一制度,效果非常显著,不仅保证了事业发展的资金需要,而且有效地节约了财政资金,2000年,赣州市市本级缴存财政专户的预算外资金达9.2个亿,全市有811个单位实行综合预算,通过综合预算核减资金4358万多元。

五、强化管理

在事业单位支出管理改革中,对走入市场的事业单位,要及时建章立制,落实管理措施。一是对事业单位加强网点布局的管理。一方面配合教育、编制部门,对原先布局过于稠密的事业单位进行了撤并,另一方面对新创办的事业单位严格把好审批关,防止出现网点布局不合理的问题。二是加强对事业单位收费的管理,对于民办的事业单位,允许其收费略高于公办的事业单位,但也通过加强监督处罚力度,防止其出现牟取暴利的行为。三是加强财务收支与资产的管理。为配合事业单位走向市场,财政部门加强了对事业单位资产与财务收支情况的监督,特别是对事业单位的资产存量、财政拨款收入、人头经费支出、业务费支出等情况进行了重点检查,通过加强财务监督,有效地防止了事业单位在转制中转移资产、资金的现象。四是加强服务质量的管理。通过加强对民办事业单位的评估督查工作,从制度上促使进入市场的事业单位把社会效益与经济效益摆在同等位置上,防止有的事业单位为了经济效益而损害社会公共利益的行为,确保社会事业健康顺利的发展。

(作者单位:江西省赣州市财政局)