

贯彻十五大精神 推进文教行政财务改革

○李明安

党的十五大报告对财政工作以及各项文教事业发展和国家政权建设提出了明确的目标和要求，对于我们进一步做好文教行政财务工作具有重要的现实意义和深远的历史意义。面对新的形势和任务，文教行政财务工作要深入贯彻十五大精神，加大改革力度，提高管理水平，在振兴国家财政，促进文教事业发展，巩固国家政权建设工作中，发挥出应有的作用。

(一)进一步调整文教行政支出结构。十五大报告指出，要“适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政支出结构，建立稳固平衡的国家财政”。财政职能与所有制结构和政府职能密切相关，计划经济体制下，我国所有制结构和公有制实现形式比较单一，政府既参与管理了企业微观经济活动，又包办了各项事业的发展，使得政府机构设置庞大，人员臃肿，发展各项事业的基本方式是政府举办，财政拿钱。在财政上的突出表现是：财政资金供应范围过宽、过大，支出结构极不合理。这种极不合理的财政资金供给范围和支出结构，反过来又影响了各项事业的发展和国家政权的建设，即那些本不应由财政供给资金的单位或

事务占用了大量财政资金，而那些应由财政供给资金的单位或事务却没有得到应有的资金保障。这是造成当前文教行政经费供需矛盾突出的重要原因。

按照十五大精神，进一步调整文教行政支出结构、逐步建立起一个供给规范、重点突出、安排合理、讲求效益的科学的文教行政支出结构是当前及今后文教行政财务工作的一项重要任务。首先，以“社会共同需要”为标准，规范财政资金供给范围。财政资金的供给范围应主要限定在那些代表社会共同利益和长远利益的非营利性领域或事务，即那些不能够或不便于由企业、私人来提供或由市场来调节的领域或事务。根据这个原则，对文教行政单位可以做以下几种类型划分，并实行不同的财政政策：第一类是各级国家机关和公益性事业单位。这类单位自身基本上没有收入或是收入很少，需要财政核拨经费，因此财政应根据其完成工作任务和事业发展的合理需要供给经费。第二类是公益、经营兼有型事业单位。这类单位自身虽组织了一部分收入，但其自身组织的收入不能满足单位支出的需要，因此财政

应根据其收支状况，补助一部分经费予以扶持。第三类是经营性事业单位。这类单位自身组织收入的能力较强，收入比较多也比较稳定，因此这类单位应逐步走向市场，与财政资金供给脱钩。今后这类单位应由企业、私人举办或由市场去调节。需要强调的是，规范财政资金供给范围，并不是要缩减财政对各项文教事业资金供给的总体规模，相反，随着国家财力的增强，财政对文教事业投入的总体规模将是逐步增长的趋势。通过规范财政资金供给范围减下来的财政资金将主要用于属于财政资金供给范围的事业发展。其次，在规范财政资金供给范围的基础上，对文教行政支出的具体结构进行合理调整。各类文教事业的性质、特点和收支状况不尽相同，国家对各类文教事业的发展政策和财政政策也应有所不同。因此，财政要按照国家事业发展政策和财政政策的要求，合理调整支出结构。一是要按照国家有关政策和规定，加大对教育、科学事业的投入力度，财政对教育、科技投入的增长速度要高于经常性财政收入的增长速度，使教育、科技事业得到较多的资金保障，获得更快的发展，促进国家“科

单位检查使用情况，看其资金使用是否合理，有无乱拉、挪用现象，项目进展是否正常。通过跟踪问效，既给受援单位提供了多种服务，又为今后财政选择扶持项目提供了依据和借鉴。

三是加强资金回收管理。全面落实了责任制，把任务分解到科、所、人，并实行责、权、利相结合，较好地改变了过去那种重投放、轻回收的状况。同时，还针对工作中存在的不同情况，建立了资金回收率和周转速

度指标考核制度，利用经济、行政等多种手段进行回收，使有偿资金的使用做到了周转快、效益好，回收率达到95%以上。

(作者单位：山东省诸城市财政局)

教兴国”战略的实施。二是对各类文教事业内部的不同具体事业或项目，区别情况，实行不同的投入政策。如教育事业内部有基础教育、高等教育、成人教育和职业教育，科学事业内部有基础研究、社会公益研究、高技术研究和技术开发研究等。财政对教育、科技的投入重点要向基础教育、基础研究、公益性研究和高技术研究倾斜。对于各类非重点事业项目，财政也要在资金上妥善安排。

(二)加大财政投入力度，拓宽理财范围。十五大报告提出，要实施科教兴国战略和可持续发展战略，推动政治体制改革和民主法制建设，加强有中国特色社会主义的文化建设。今后一个时期，各项文教事业和国家政权建设的任务十分繁重。各级财政部门要按照十五大的要求，合理安排资金，做好服务工作。

改革开放以来，国家财政逐年增加了对文教行政事业和国家政权建设的资金投入，其增幅超过了财政总收支的增长幅度。但是，财政资金的供需矛盾一直比较尖锐，资金供给缺口比较大。这里既有财政资金供给范围过大、以及机构重叠、人员臃肿、事业布局不合理等方面的原因，也有国家财政收入占国内生产总值比重偏低、财政赤字偏大、财政难以拿出更多的资金满足各方面需要的原因，而且这种状况短时期内难以从根本上得到解决。在这种情况下，应做好两项工作：一是各级财政部门要在规范财政资金供给范围和财力可能的前提下，逐步加大对文教事业和国家政权建设的资金投入力度。文教行政单位上交财政专户的预算外资金和经批准留归单位使用的预算外资金以及单位的其他收入，也要统筹用于文教事业发展和国家政权建设上。同时，在财政资金的分配使用上，要按照保证重点兼顾一般的原则进行合理安排。二是有条件的事业单位要按照国家政策规定，发挥自身业务优势，依法组织收入，拓宽事

业发展的资金来源渠道。各级财政部门要在政策上、资金上、管理上积极支持有条件的事业单位依法组织收入活动的开展。使事业单位既有财政的“供血”渠道，又有自我积累、自我发展的“造血”功能，逐步形成一个以财政资金供给为主渠道，辅之以多种资金来源渠道的新型事业发展的筹资机制，进而逐步缓解事业发展的资金供需矛盾，增强对事业发展的资金保障程度，促进事业的发展。

(三)逐步建立和完善新型的文教行政单位预算管理体系。在计划经济体制下，文教行政单位的资金来源主要是财政拨款，单位预算仅仅是一种反映财政拨款及其收支的预算。在社会主义市场经济条件下，文教行政单位资金来源渠道呈现多元化格局，传统的单位预算管理体系已不能满足财务管理工作的需要。必须建立起一个能够全面反映单位各项收支和资金活动的新型的单位预算管理体系。从文教行政部门和文教行政单位角度看，主要应做好以下几项工作：

一是对文教行政单位的非财政拨款收入按国家规定实行分类管理。其中，应缴财政预算的收入，要纳入预算管理；属于预算外资金性质的收入，要按规定上交财政专户；经批准不上交财政专户的预算外资金收入和单位的经营服务性收入，要直接纳入单位预算管理。今后，文教行政单位无论是财政拨款收入、从财政专户核拨的预算外资金收入，还是留在单位使用的其他各项收入，都要全部纳入单位预算，统一核算和管理。

二是建立健全规范的单位预算管理制度。包括：要建立一套规范的预算管理程序；实行预算内、外资金结合使用，统筹安排的原则；实行“零基预算”法；建立科学的财务报表体系；严格预算外资金的核拨；强化预算的约束力，等等。

三是文教行政财务部门与财政综合部门要通力合作做好财政专户管理工作，包括做好文教行政单位应缴预

算外资金的交库和支出核拨工作等。对文教行政单位开设的银行帐户要按规定进行清理，今后，由单位财务部门实行集中、统一管理。

(四)进一步改革和加强文教行政财务支出管理。文教行政支出管理工作，要深入贯彻十五大精神和《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约，制止奢侈浪费行为的若干规定》，按照适度从紧财政政策的要求，发扬艰苦奋斗，勤俭办事业的优良传统，进一步深化改革。

首先，要强化重点支出项目管理。在人员经费管理上，要配合机构编制部门，加强人员编制管理，实行人员编制管理和经费管理相挂钩和“双包干”的管理方法。在车辆燃修费和保险费管理上，实行定点维修、统一保险的管理方法。在会议费管理上，实行计划管理、总额包干、集中审批的管理方法。在住宅公务电话费管理上，实行定额包干、超额自付的管理方法。

其次，要继续推行并完善行政费“下管一级”的办法。中央财政对省（自治区、直辖市、计划单列市，下同）实行全省行政费定额考核办法，省对地市、地市对县也要层层实行“下管一级”办法，形成从中央到地方一级管一级的行政费控制格局。

第三，要积极推行政府采购办法。有条件的地区要在认真调查研究的基础上，对文教行政单位的一些大宗商品、劳务的采购，实行招标竞价、统一采购的办法，进而降低采购成本，提高采购的质量和效率，堵塞采购中可能发生的管理漏洞。

第四，要积极推行运用经济手段配合行政手段管理支出的办法。对一些支出项目的管理，要采取与单位和职工个人利益挂钩的方法，尽可能变两次（多次）分配为一次分配，变实物分配为货币分配，进而增加透明度，增强单位和职工的费用意识，建立支出管理的自我约束机制。

（作者单位：财政部文教行政司）