

按照社会主义市场经济体制的要求 进一步加快文教行政财务改革步伐

○刘积斌

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》勾画出了我国社会主义市场经济体制的基本框架,提出了我国90年代经济体制改革的行动纲领。以《决定》为标志,我国的改革开放事业已经进入建立社会主义市场经济体制的全面性整体推进的新阶段。实现改革的全面性整体推进,就是要围绕中央提出的改革的五个主要环节,协调配套地进行全面改革,就是要对涉及经济基础和上层建筑的许多领域进行一系列的体制改革和政策调整,各项文教事业体制和行政管理体制改革也当然包含在其中。新的形势要求文教行政财务工作必须深入贯彻《决定》的精神,进一步解放思想,抓住机遇,深化改革。不仅要继续坚持和完善过去已经实行并经实践证明确实行之有效的改革措施,而且更重要的是要加快改革步伐、加大改革力度,注重改革措施的协调配套和规范化,逐步建立起一个符合社会主义市场经济体制要求的新型的文教行政财务管理体制。针对当前文教行政财务工作所面临的问题,今后一个时期,文教行政财务改革要按照社会主义市场经济体制和财税体制的要求,规范财政资金供应范围,转变和优化财务管理方式,坚持多种渠道筹集资金、多种形式发展事业的方针,加强财务制度建设和财务监督检查工作,进一步提高资金使用效益,建立起一个科学、合理、规范的文教行政财务管理体制,促进文教事业发展和国家政权建设。

规范财政资金供应范围,改革财政资金供应方式和分配办法

按照马克思主义经济学的基本原理,在社会主义条件下,为维持国家的稳定和社会的正常发展,国家财政不仅要负担“国家机器”的费用开支,而且还应承担一部分社会公共开支。但是,由于我国在过去很长一段时期实行的是计划经济体制,国家包办的各项事业的范围超出了一般意义上的“社会共同需要”的范围,财政资金供应范围过大,这使得那些不应由财政资金供应的事业占用了不少资金,而应由财政资金供应的事业却得不到应有的资金保障。这种状况不仅使财政资金严重紧缺,财政工作十分被动,而且由此产生了因资金供应不足而导致的事业发展缺乏动力等一系列的问题。

按照建立社会主义市场经济体制的要求,必须以“社会共同需要”为标准来界定、规范财政资金供应范围。国家财政资金供应范围应主要限定在国家机关和那些代表社会共同利益和长远利益的非盈利性的领域或事务,即那些不能或不便于由市场机制调节的领域或事务,而要将这个范围之外的那些不属于财政供应范围的单位逐步推向市场。具体讲,对各级国家机关,国家财政应保证其各项工作正常运转的基本需要。对文教事业单位则应区别不同情况,实行不同的财政政策。对应由国家财政供应经费的文教事业单位,国家财政可按维持其正常发展核拨经费,单位可以按照国家政策规定,合理筹集、组织各项收入,拓宽资金来源渠道,求得

事业的更快发展。对那些收入比较稳定,又具有较大公益性和福利性的文教事业单位,国家财政可根据国家发展事业的政策和单位收支状况,采取定额或定项补助的办法拨付一部分经费,以扶持这些事业的发展。对那些可以进入市场的文教事业单位,应与财政在经费上脱钩,并鼓励社会力量兴办这类文教事业。这里需要特别指出的是,缩减财政资金供应范围并不意味着财政要缩减文教事业经费的支出规模;相反,随着国家经济的发展、财政收入的增加,文教事业经费的支出规模仍将是逐步增加的趋势。而缩减财政资金供应范围所节省下来的资金,则主要用于财政资金供应范围内的文教事业支出,使这些事业能够得到更多的资金保证,获得更快的发展。这是一项十分复杂、艰巨的工作,各级财政部门要在政府的领导下,与有关部门紧密配合,结合本地的实际,积极稳妥地把这项工作逐步推开。

长期以来,文教行政单位的支出主要由国家财政包下来,单位需要多少钱就向财政要多少钱,由财政来平衡单位的预算。这种体制助长了部门和单位的依赖思想,使财政工作陷于被动地位。虽然近年来各级财政部门采取了一些措施,并取得了一定效果,但这种状况并未得到根本改变。今后应通过改革扭转财政工作的这种被动局面,改革的方向是:国家财政根据各文教行政单位的事业计划和工作任务及组织收入的情况,确定预算拨款额度,预算拨款额度一经确定,一般不予调整,单位的预算规模则由单位根据资金来源、事业发展和工作任务的需要自行确定,并自求预算平衡。具体讲,国家财政对各级国家机关应依据预算支出定额供应经费。对文教事业单位则应实行核定收支、定额(定项)拨款(上缴)、超支不补、结余留用的预算管理办法。财政部门可以根据事业发展计划、事业单位收支状况和财力水平确定定额(定项)拨款标准;对于那些在经费上能够自立的事业单位,财政部门不予核拨经费;其中收入大于支出较多的事业单位,可实行收入上交财政部门或主管部门的办法。

实践证明,将预算资金划分为正常经费、专项资金、事业周转金和以奖代补经费,有利于科学合理地使用预算资金,增强财政的宏观调控能力,提高资金的使用效益,应当继续坚持并不断完善。今后,对这几种资金要分别采取不同的管理办法,充分发挥其各自的不同作用。对正常经费要继续实行并完善单位预算包干办法。对专项资金要继续实行追踪反馈责任制的办法,也可以实行项目责任制、跟踪审计等办法。对事业周转金要拓宽筹集资金的渠道,合理扩大基金规模,规范投放范围,严格审批手续,加强对借款项目的论证、管理和监督,抓好资金的回收工作。通过周转金的投放和管理,提高单位自我发展能力,促进事业发展。以奖代补经费是国家财政将经济手段与行政手段相结合,实施宏观调控的一项措施,用以鼓励各地区、各部门和各单位认真贯彻党的方针、政策,完成带有全局性的、难度又较大的工作。今后,要随着改革的不断深化,合理掌握这部分经费的使用范围,充分发挥其调节和激励的作用。同时,明年将实施《预算法》,各级财政部门要认真学习贯彻《预算法》,进一步加强预算管理工作,严格按照《预算法》及其他有关预算管理的规章制度安排预算,杜绝预算资金分配中的随意性,增强预算的规范性和严肃性。

实行收支统管,建立新型的事业单位财务管理体系

改革开放以来,事业单位合理组织收入活动的成绩是显著的,方向是正确的。在建立社会主义市场经济体制的新形势下,这一活动不仅会显示出其强大的活力和发展的后劲,而且对于事业体制和事业财务体制改革也具有十分重要的意义。因此,各级财政部门要把支持和鼓励事业单位合理组织收入活动作为一项必须长期坚持的方针,在政策上扶持,在资金上支持,在管理上帮助,使这项活动沿着正确的轨道健康发展。

在支持和鼓励事业单位合理组织收入活动的同时,必须高度重视收入管理工作。虽然,近

年来财政部相继发出了一些规定和办法,地方各级财政部门也开展了大量工作。但是,由于种种原因,收入管理工作中长期存在的一些问题,如收入管理与支出管理脱节,财务管理与资金管理脱节等,并未得到根本解决,造成收入管理弱化,收入没有得到充分合理的使用。为此,各地区、各部门和各事业单位要求尽快解决这个问题的呼声十分强烈。我们认为,要使这个问题从根本上得到解决,必须按照建立社会主义市场经济体制的要求,重新构建新型的事业单位财务管理体系。根据财政统收统支局面被打破和事业单位资金来源渠道多元化的新情况,必须彻底改变过去那种单纯反映预算拨款及其支出的传统单位财务管理体系,将单位在预算拨款以外获得的各种资金,全部纳入单位预算,实行收支统一管理,使单位取得的包括财政拨款在内的各项收入和各项支出形成一个有机的整体,进而形成一个能够全面反映单位财务收支和资金活动的新型的单位财务管理体系。

根据这一原则,必须对现行的事业单位财务会计制度进行改革,形成一个能够体现收入与支出统管、财务与资金统管、会计核算和报表统一的新型财务会计制度。

推进多种渠道筹集资金办事业,形成以公有制为主体的多种形式发展事业的新格局

党的十四届三中全会通过的《决定》指出,社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,为实现建立社会主义市场经济体制的目标,首先必须坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针。这对于我们在社会主义市场经济条件下发展文教事业同样具有重要的指导意义。在社会主义社会,文教事业的特殊性质决定了公有制文教事业必须是全社会文教事业的主体。因为,只有这样才能保证社会主义文教事业的性质,保证党和国家有关路线、方针、政策的贯彻执行,更好地为社会主义物质文明和精神文明建设服务。同时,我们还必须看到,目前我国还处于社会主义初级阶段,经济发展的总体水平不仅比较低,而且发展也很不平

衡。这种层次复杂、程度不一的经济状况,决定了我国的文化教育事业不能够仅用一种单一的形式来发展,而必须采取多种形式来发展。因此,在社会主义市场经济条件下,发展文教事业必须明确这样一条方针,即:从总体上讲,国家财政投资依然是文教事业发展资金来源的主渠道,公有制文教事业依然是文教事业发展的主体。但同时必须大力推进多种渠道筹集资金、以公有制为主体的多种形式发展事业格局的形成,从根本上改变长期以来单纯依靠国家财政发展事业的状况。从财政政策角度讲,目前应该明确三条:一是国家财政要继续增加对公有制文教事业的资金投入,同时,这类事业单位要积极拓宽资金来源渠道,逐步形成多渠道的资金筹集机制。二是要支持和鼓励社会力量依法兴办各种非公有事业,形成以公有制事业为主体、多种所有制事业并存的新的事业发展所有制结构。三是要允许和促进事业单位采取合资经营、合作经营、承包经营、联营、租赁和股份合作制等方式发展事业;对现有的某些公办事业可以进行改制,即通过公办民助,民办公助,完全民办等形式来发展,形成多种多样的事业发展的组织形式。

改革和加强支出管理,提高资金使用效益

各级财政部门要把支出管理作为一项常抓不懈的重要工作,任何时候都要抓紧抓好。在支出的安排上,要根据国家的产业政策,对文教行政支出中的不同项目实行保证重点,兼顾一般的财政政策;努力保证教育、科技和政法等重点投入,优先保证工资的发放。同时,要积极探索、采取多种措施进一步改革和加强支出管理工作。主要应抓好三个方面的工作:

(一)继续抓好定额管理和效益考核工作。定额管理是文教行政财务工作的基础工作,提高资金使用效益是文教行政财务工作的中心环节。因此,各级财政部门一定要把这两项工作抓好,要认真贯彻执行财政部颁发的《社会文教行政单位预算支出定额制定规则(试行)》和《社会

文教行政经费使用效果考核办法(试行)》,把预算资金的分配建立在科学合理的基础上,并通过对预算经费的效益考核,把经费考核与资金分配挂起钩来,提高资金的使用效果。

(二)要根据社会主义市场经济的规律和特点,加大支出管理改革的力度,探索支出管理的新路子。在社会主义市场经济条件下,要把支出管理的重点放在宏观调控和制度建设上,而在微观管理方面则可给予单位一定的自主权。同时,要运用经济手段配合行政手段进行支出管理,当前尤其要加大运用经济手段管理支出的分量,对一些带有供给性质又不宜取消的个人生活、工作待遇,尽可能货币化,变两次分配为一次分配,变实物分配为货币分配,增强享受者的费用意识,建立自我约束机制。如对公费安装的住宅电话实行费用定额包干办法,对符合配车条件的离退休干部实用车费用包干办法,等等。虽然这种改革的难度比较大,但却是今后改革的方向,要积极稳妥地一步一步走下去。同时实行这类办法一定要注意措施严密,利于操作,防止出现既发钱又享受免费用车、用电话等现象。

(三)要进一步规范中央与地方文教行政支出的开支范围。1993年颁布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,对中央与地方事权和支出做出了规定。今后,中央和地方的文教行政支出要认真按照规定的范围执行,中央财政重点保证中央级文教行政单位的支出,地方文教行政单位的支出主要应由地方财政安排。中央财政用于支持地方的专款和周转金,主要用于支持省级文教行政单位的重点项目。另外,还要进一步加强对人、车、会等重点支出项目的管理,逐步解决其它有关项目尤其是基建投资挤占文教行政经费的问题,等等。

贯彻落实“两则”,加强文教企业财务管理

文教企业财务工作要进一步落实《企业财务通则》、《企业会计准则》、《电影新闻出版企业财务制度》和有关行业会计制度的规定,做好新

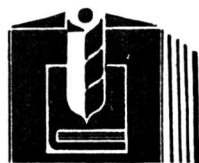
旧财会制度的衔接转换工作,转变管理职能,改革管理方式,提高管理水平。各级财政部门对文教企业发展专项资金要切实加强管理,合理使用,严格监督检查,要坚持全面规划、统筹安排、专款专用、不搞平均主义的原则,根据所支持项目的不同情况,在使用上采取无偿与有偿相结合的办法,使文教企业专项资金真正发挥出其应有的作用。

控制和保证并重,加强行政经费和公、检、法经费的管理

加强行政费管理,控制行政费不合理增长,是文教行政财务工作的一项重要任务。近几年,各级财政部门在各级政府的支持和各有有关部门的配合下,开展了大量工作,并取得了一定成效。但在行政费管理中仍然存在着一些不容忽视的问题,如支出结构不合理,存在着不少浪费现象等。因此,各级财政部门要进一步统一思想,提高认识,把这项工作作为一项长期的战略任务,继续抓紧、抓好。首先,必须积极争取各级政府领导的重视、支持和各有有关部门的配合,形成一股合力共同把这项工作做好。其次,要逐步建立和完善行政费管理的宏观调控机制。要继续坚持和完善行政费定额考核办法,抓好试点,总结经验,逐步在全国推开。在实行中央对省级行政费定额考核的基础上,积极促进省对地、市、地、市对县的行政费定额考核,最终形成从中央到地方一级抓一级的行政费管理格局。同时,在开展这项工作中还要结合当前新的形势,逐步建立起与本地经济、财政状况相适应的行政费控制指标体系。第三,要结合机构改革和机关后勤改革,改进行政财务管理形式和经费分配办法,促进机关人员的精减和分流。

各级财政部门要认真贯彻执行党中央、国务院关于政法工作的有关决定精神,继续增加对政法部门的资金投入,特别要对办案经费予以保证。目前,为支持政法部门更好地开展业务工作,中央财政已经设立了政法部门的基础设施建设、专项斗争和贫困县办案补助等专款,省级财政也应设立一定数量的专款,重点用于补

为“菜篮子” 增添花色品种



财务管理

——财政支持优质农产品开发纪实

○吕恒心

我国是一个农作物品种和种质资源十分丰富的国家,世界上栽培的近1200种植物,有200余种起源于中国。但是长期以来,由于多种原因,许多十分珍贵的农作物种类和品种资源,尚未得到有效的保护和开发利用,其中一部分品种资源已经濒临绝迹,直接制约和影响了我国农业尤其是名特优农产品的生产和出口创汇的发展。为保护和开发利用资源,发展商品生产,提高农产品质量,满足国内市场人民生活水平提高的需要,增强农产品出口创汇能力,从1986年起,中央财政每年安排一笔专项资金用于扶持优质农产品的生产与开发。八年来,在中央财政资金的启动下,全国累计投入3.87亿元,其中中央财政1.2亿元,地方配套2.67亿元。共择优选建了名特优粮食、油料、水果、蔬菜、茶叶、花卉、蚕茧、食用菌等8大类731个项目。这些项目的建成,使优质农产品生产有了良好开端,对促进“两高一优”农业的发展起了积极的推动作用。

(一)

优质农产品生产开发资金投入虽然不多,但由于投放重点突出,管理严格,资金使用效果

明显。中央补助的资金重点用于良种苗木的引进、选育、繁育、先进技术的试验、示范、推广和生产管理人员的技术培训等;地方配套和自筹资金重点用于储藏、保鲜、分级、包装、加工等产后商品化处理设施的建设。其资金使用取得显著的经济、社会和生态效益,主要表现在以下几个方面:

一、引进、繁育、推广了一大批国内外优良新品种,建成了一批试验、示范基地。1986—1993年,全国共引进选育良种1300多个,建立各类良种繁育基地8万多亩,提供粮油良种1亿多公斤;建设优质苗圃1万多亩,提供果苗1.5亿多株;建良种示范园530多万亩,改造低产果园22万多亩;建立温室大棚10多万平方米;推广新栽培管理技术660多万亩,培训各类技术人员300万人次。

二、建成了一批商品生产基地,名特优农产品已批量上市,丰富了国内的“菜篮子”。北京市自1986年以来,已建成特种蔬菜基地1万多亩,1993年生产特菜2500万公斤,并通过以点带面,能全年供应特菜。1985年我国的食用菌总产量不足600万公斤,近几年发展香菇、黑木耳、猴头菇、金针菇、松茸、竹荪等名优菌类30

助基层政法部门基础设施建设、专项斗争和对贫困地区的办案补助。各级财政部门要按照中办、国办《关于转发财政部〈关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定〉的通知》的要求,抓好对政法部门的行政性收费和罚没收入

实行“收支两条线”的管理工作。在做好收入上缴入库的同时,各级财政部门应根据政法部门原有经费状况、收入缴库情况和业务需要,合理安排所需经费,保证其业务工作的开展。