

市场经济条件下事业财务改革思考

詹静涛

党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制理论,不仅为我国的经济体制改革确立了目标,也为事业体制改革和事业财务改革指明了方向。当前,事业财务管理中存在的主要问题是,国家包办过多,财政负担沉重;过多地依靠行政手段管理,资金的使用效益不高。这种状况适应不了社会主义市场经济的要求。我国事业单位从业人员2000多万人,事业经费支出占国家财政总支出近30%,对这一部分资源能否合理配置,事关重大。如教育方面的资源配置不合理,不利于培养适用的人才;卫生方面的资源配置不合理,不利于保障劳动人民的健康;科技方面的资源配置不合理,不利于科技进步,提高生产力水平等等。为适应社会主义市场经济体制的需求,合理配置事业方面的资源,对事业财务管理办法必须进行以下几个方面的改革:

(一)规范财政职能,调整事业经费支出范围,减轻财政负担。按照马克思主义经济学说,社会总

产品分配中,除了进行生产方面的扣除外,还要扣除“同生产没有直接关系的一般管理费用”,“用来满足共同需要的部分”和“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”。这后一部分扣除就属于国家财政预算中的行政事业经费支出。其中第一项“同生产没有直接关系的一般管理费用”,主要是指各级国家机关开支的行政费用,无疑属于国家财政支出;其中第三项“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”,也应属于国家财政支出范畴。而其中第二项“用来满足共同需要的部分”,则应予以分析研究。一般认为,所谓“共同需要”,是指维护社会存在和正常发展的基本公共需要。它主要具有以下三个特点:第一,它是代表全社会共同利益的事务;第二,它是只有社会出面组织实施才便于实现的事务;第三,它是不能直接获利的事务。根据这些特点,目前国家包办的许多事业并不属于社会“共同需要”,财政的职能范围应进行调整,从非社会共同需要的领域退出或适当退缩,将这些事业推向市场。比如,文化事业中的艺术表演团体,其业务活动属劳务经营活动,其所需支出一般应通过票房收入解决;教育事业中的非义务教育阶段的学校,其业务活动超出了社会为保证国民具备基本文化素质所实施的教育,其费用应由家庭或用人单位适当负担;科研事业中的开发性科研单位,其业务活动是直接为生产服务的,属于生产的一部分,应该同生产企业一样进入市场;卫生事业中的医疗机构,其业务活动属经营服务性质,应主要依靠收取劳务费用解决自身开支;至于报社、出版社、杂志社等,完全属于生产经营性单位,应全部推向市场。国家财政从上述领域退出或退缩后,可将节省下来的资金集中用于社会“共同需要”部分,如公共图书馆、博物馆、实施义务教育的学校、从事基础研究和公益事业研究的科研单位、卫生防疫保健单位等,使这些事业能够得到更多的资金保证,获得更快的发展,从而提高国民的身体素质和文化素质,促进社会发展。

(二)转换国家与单位的关系,改革事业经费的供

市人大代表、政协委员、纳税先进户中聘请了96名财政执法义务监督员,在各村聘请了协税员,设置了举报箱,形成了多层次的护税协税网络,运用社会力量,挖掘了这部分收入潜力。1992年下放的各地方小税完成1350万元,比上年增长24%。

4. 新体制使乡镇支出与事权相结合,调动了乡镇控制支出的积极性。自去年以来,各乡镇主动加速了机构改革的进程,通过实行“全脱钩、半脱钩、暂不脱钩、差额拨付”等办法,将一部分行政事业单位推下了海,

同时积极提供资金、技术、信息等服务,帮助单位提高自我发展能力。目前,各乡镇已兴办实体210个,年创收300多万元。同时,各乡镇普遍加强了预算管理,对行政经费,在保人员工资、保正常办公、保刚性支出的前提下,尽力压缩一般性支出。对办公经费,年初一次包死,无特殊情况不予追加。同时严格实行一支笔审批,从而避免了乡镇预算随意性较大的问题。不少乡镇还从大处着眼,小处入手,对水电费、电话费实行专人管理,形成了勤俭办一些事业的好风气。

应方式,变事业单位按需要要钱为国家财政按政策给钱。对事业单位预算的确定,不以单位事业发展需要为依据,而是以国家对各项事业的财政政策和定额标准为依据。国家财政对事业单位的预算拨款是个常数,单位的预算支出规模由事业单位根据资金来源情况和事业发展需要自行确定,并自求预算平衡。国家对各类事业单位的财政政策可按以下原则确定:对业务活动属于社会共同需要的事业单位,国家财政可按维持其正常发展的基本需要补助经费,有条件的单位也应利用自身条件,积极合理组织收入,以求得事业更快发展,如对超出正常服务范围的特殊服务适当收取费用,既满足了不同层次的消费需要,又补充了事业经费。对业务活动不完全属于社会共同需要,但具有较大的公益性和福利性的事业单位,国家财政可根据国家发展事业的方针政策和事业单位的收支状况,采取定额或定额的办法予以适当的经费补助,以扶持这些事业的发展。而对不属于社会共同需要的生产经营性事业单位,国家财政不再给予经费补助,促其全面进入市场。

(三)实行收支统一管理,建立完整的单位预算管理体系。其首要的问题是将事业收入纳入单位预算,与财政拨款统一核算、统一管理。所谓单位预算,即经一定程序批准的单位在规定时期的收支预计。因此,单位预算理所当然地包括收入和支出两部分。诚然,事业单位预算的资金主要来自国家财政预算,但不能因此认为只有国家财政拨款才构成单位预算。单位预算的资金来源不仅包括国家财政预算拨款,也应包括单位自行组织的收入。只有这样,单位预算才是完整的。随着社会主义市场经济体制的建立,事业收入从整体上必将日益增多,有些单位要逐步实现经济自立,事业单位的收支成为紧密相连的有机整体,不应人为地将其分割开来。收支统管,建立完整的单位预算,是实施事业财务管理改革的重要一步。实行收支统一管理,可以全面反映各项事业的发展状况,避免收支两层皮,出现预算支出与事业发展不符的扭曲现象。同时,有利于转换事业单位运行机制,增强事业单位自我发展能力,适应社会主义市场经济的发展。另外,也便于事业单位统筹安排各项资金,减少分别列支、分别报帐的麻烦,堵塞财务管理上的漏洞。

(四)改进预算资金分配办法,增强财政宏观调控能力。预算资金分配是财政、财务部门的重要工作之一,直接关系到国家有关方针、政策的贯彻和各项事业的发展。改革开放以来,各级财政部门对事业单位预算资金的分配办法进行了一系列的改革,将原来的一块预算资金分解为正常经费、专项资金、事业周转金和以

奖代补经费四块,分别实行不同的管理办法。随着改革的不断深入和社会主义市场经济体制的建立,应适当加大预算资金分配办法改革的力度,除继续对正常经费实行预算包干办法,对专项资金实行追踪反馈办法外,应进一步加大事业周转金和以奖代补经费占全部经费的比重,并扩大其使用范围。事业周转金作为财政信用资金,在支持事业单位合理组织收入,促进事业发展等方面起着其它资金无可比拟的作用。当前,事业周转金应重点支持事业单位拓宽业务范围,合理组织收入,增强自我发展能力;支持有条件的事业单位从全额预算管理向差额预算管理、从差额预算管理向自收自支管理、从自收自支管理向企业管理过渡。以奖代补经费目前主要在中小学危房改造、公费医疗经费管理、农村卫生“三项建设”、血吸虫病防治、开展“以文补文”活动等项工作中实行。以奖代补办法政策性很强,对推动部门、地区和单位按照国家方针、政策要求,积极推动一些带有全局性和难度较大的某项工作开展和某项事业发展具有较强的导向作用,是用经济手段代替行政手段实施宏观调控的有力措施。今后,随着政府机构的改革,政府职能转向服务为主,行政手段逐步弱化,有必要扩大以奖代补经费的使用范围,以奖励资金为导向,调动各地区、各单位工作积极性,促进各项事业发展。

(五)改进管理方式,建立单位自我发展、自我约束的运行机制。这是事业财务管理改革的重点。只有建立起这种机制,才能充分调动单位增收节支积极性,增加单位的经济责任感,促进各项事业在国家法制的轨道上健康地发展。建立单位自我发展、自我约束机制,主要应从以下几方面进行:

第一,建立健全通用的财务会计规章制度,规范事业支出管理。改革开放以后,国家统揽各项事业的局面逐渐被突破,个体医生、私立学校、民办科技单位的出现,使非全民所有制事业单位逐步增多。同时,随着第三产业的发展,各类事业单位逐渐逾越原来的业务范围,形成主副兼容、多业并举的局面。为了适应这一变化,必须对现行的事业财务会计管理制度进行改革。《企业财务通则》和《企业会计准则》已颁布实施,对事业财务会计管理也应建立通用的财务会计制度,以便对不同所有制、不同行业的事业单位的财务收支及其核算方法实施统一的规范。与此同时,建立健全各项具体财务管理制度,使各类事业单位的各项财务活动有章可循、有法可依。并使各类事业单位在公平合理的条件下进行竞争,进而促进各项事业发展。

第二,扩大单位经济自主权,增强事业发展活力。



财务管理

加大行政费改革力度 控制会议费过快增长

○ 黑龙江省财政厅文行处

控制会议费历来是行政经费管理中的一大难题。1989年至1991年的3年间,黑龙江省省本级会议费年均支出453万元,年均递增14.5%,高出同期全省财政总收入和总支出的增幅6至7个百分点。这不仅增加了财政支出负担,加大了资金供需矛盾,而且也给转变机关工作作风、提高工作效率带来一定影响。从1992年起,我省财政厅针对“三多”(即人多、车多、会多)经费居高不下的实际,把促进精简会议作为解决“三多”的突破口,建议省委、省政府在省级实施会议费改革,收到了明显效果。1992年,会议次数比上年同期减少35%,会议人数减少31%,经费下降13.9%。今年前4个月,会议费支出仍然保持了较低的增长幅度。

一、实行领导控会责任制。为采取行之有效的措施把省级几年居高不下的会议费控制住,我们在深入实际调查研究的基础上,几次与省委、省政府办公厅协商,联合制定了《省委、省政府领导控会责任制》,在省五大班子和省委各部委、省政府各厅局开始实施。《责任制》规定,省委、省政府常务副书记、副省长负责领导并主管省委、省政府及直属单位的精简会议工作,凡以省委、省政府名义召开的会议,必须由省委、省政府常

务副书记、副省长一支笔审批,并在会议规模、规格、会期、经费等方面予以把关。省委、省政府秘书长向常务副书记、副省长负责,两个办公厅负责做好本级及直属单位的精简会议工作,审核百人以内会议,报常务副书记或副省长审批。省委、省政府办公厅主管政务工作的副主任向秘书长负责,审核省委、省政府及直属单位的会议计划,提出拟办意见,报秘书长或常务副书记、副省长审批,同时,负责组织办公厅、财政厅、审计局等有关部门对精简会议工作实施检查。省委、省政府各直属单位领导为本单位精简会议负责人,向省政府负责,严格审核上报省委、省政府的会议请示并签署意见,按规定程序申报,并责成办公室每年年底向省委、省政府书面报告本单位全年精简会议情况。

实践证明,改革会议调控方式,形成了上下共同控会的新格局,有效地控制了各类会议及经费的过快增长。1992年,省委、省政府及直属单位共召开会议132次,参加会议人数25199人次,会议费支出449.7万元,与上年同期相比,会议次数下降35%,人数下降31%,经费减少13.9%,实现了年初确定的会议次数、人数比上年各减少三分之一的目标。

搞活事业的关键是扩大单位自主权。由于市场是千变万化的,要想使事业单位在市场中得到生存、发展,就必须减少对事业单位的行政束缚,给事业单位相应的自主权。应允许事业单位在国家总的方针、政策指导下,自主安排各项事业发展;允许事业单位在统一的财务制度规定范围内,自主安排各项经费的使用。在给予事业单位自主权的同时,加大单位的经济责任,给予单位相应的经济利益,实现责、权、利相结合,搞活事业,促进事业发展。

第三,建立健全经济监督体系,保证各项事业健康发展。事业单位有了业务、经济自主权,怎样保证其按

照国家有关法律、法规和方针、政策执行,自觉遵守各项财务会计制度,确实是个现实问题。当然,选好法人代表,实施思想教育是一方面,但更重要的是建立健全经济监督体系,实施法制管理。对合法经营服务者予以保护,对违背国家法令规章者予以严厉处罚。监督可分三个层次,一是单位自我监督,由单位经济监督检查部门实施;二是社会监督,由公众和注册会计师实施;三是政府监督,由财政、审计等部门实施。由此形成单位自我监督,财政、审计监督与社会经济监督相结合的经济监督体系,促使事业单位自觉遵守国家各项法律、法规,保障各项事业健康发展。