



推行事业单位改革的实践与思考

江苏省南京市财政局 陈泽涛 董立新

近些年来，我们按照中央改革、搞活的方针，积极探索加快事业单位事业发展的改革路子，使有限的财力能办更多的事业。经过几年的实践，到去年底，我市已有近50%的具备条件的事业单位在改革实践中开展了不同程度的创收活动。据不完全统计，近几年全市事业单位共增加收益约1亿元，净减少事业费400万元以上。事实证明认真搞好事业单位的改革，既减少了财政支出，缓解了财政压力，同时也增强了事业单位的实力，给事业发展带来了活力和动力。

一、改革的实践

我们推行事业单位改革的基本思路是：运用财政政策去鼓励有稳定收入或有条件创收的事业单位，进行多种形式的创收，以取得效益，提高事业单位自身发展能力，同时缓解财政的压力。几年来，我们在实践中不断探索，运用政策，创造环境，来推进事业单位的改革。我们采取的政策措施是：1.鼓励有条件的事业单位，以有偿服务进行创收，纳税后的纯收入全部自留，改变以往结余上缴的办法；2.鼓励能够经费自主的事业单位，自己依靠自己原经费专项用于事业发展；3.不改变事业单位性质；4.适当放宽奖金限额；5.对部分纳税困难的事业单位，实行减免税照顾。

在具体的实践过程中，我们力求政策与实际结合，在统一的原则下，实行分类指导，推行目标承包责任制，使政策在实际执行中得到落实。我们规定，对于创收可以保证事业经费支出的单位，要明确各项应完成的事业任务目标，要有保证事业发展的后劲措施，要制定合理的收益分配方案，在此基础上取消事业费，按照收益进行分配；对于支出大于收入的事业单位，定事业任务目标，定创收指标，实行事业费包干使用，超收留用；对于全额预算单位，实行定任务目标，定预算外收入指标，留用分配比例和奖励水平。具体有以下几种形式：在科研系统，推行奖金免税限

额与削减事业费以及科研任务完成情况挂钩办法；在文教系统，实行定目标、定事业发展任务，教育经费差额承包办法；在卫生系统，推行以提高医疗服务质量、服务态度和工作效率为主要内容的目标承包责任制办法，在文化系统，对文化服务事业单位实行以保证社会效益为主要内容的“三保一挂”（保社会效益、保事业发展后劲、保经济创收，奖励与完成目标任务挂钩）；在行政机关后勤，对机关内部印刷厂、食堂、招待所、车队等后勤部门，进行预算外收入承包，超收提奖办法等。

在实行政策指导的过程中，我市财政部门也从资金上对事业单位的改革给予积极支持，我们先后建立了事业发展周转金、文教事业发展基金，以有偿形式贷款，扶持发展。几年来对行政事业单位，累计发放贷款近2000万元。为了加强管理，我们建立了事业发展基金分配制度；对事业单位的预算外资金加强监督，合理引导；建立健全了事业单位各项财务与会计制度，从制度管理上严格要求。由于财政部门发挥积极作用，有效地促进了事业单位的改革工作。到1989年底全市约有50%左右的有条件的事业单位进行了不同形式事业经费管理方式改革，既减少了财政压力，更增加了事业单位的自身发展能力。

事业单位的改革在以下几个方面发生了重大突破：

1.国家包下来的格局已经被打破。长期以来事业单位在经费上完全靠国家供给、政府拨款单位办事。拨多少钱办多少事。国家包办造成事业单位在经费依附下的职能萎缩，缺乏自身发展的能力；分配上的平均主义，大锅饭，使职工积极性无法调动，事业发展缺乏内在活力。在国家财力供给长期处于不足的情况下，事业发展已经受到了制约和影响。为寻求在财政困难状况下，加快事业发展的出路，一些单位充分利用技术和自身业务组织收入，在不断创收中，已经完

全取消财政对事业经费的拨款，走上独立核算、自我发展的改革之路；另一些单位在创收中逐步取消事业费，将创收的绝大部分用于事业发展；还有些单位在少量创收中，消化了近年来的工资提高与物价上涨等因素，缓解了对财政的压力。目前我市已经初步改变了过去事业发展完全由国家包下来的格局，相反在国家财力包不下来的情况下，不少事业单位通过服务和创收出现了自求发展的新格局。

2. 事业管理的企业化趋势。事业单位创收和劳务经营的出现和扩大，带来了事业管理的企业化趋势。企业管理的思想、原则、方法正在或多或少地移植到事业单位，这些原则和方法对事业单位加强管理，提高服务效益，增加自我发展能力起到了日益明显的促进作用，打破了事业单位管理体制的传统模式。原为事业单位的南京日报社，过去靠国家大量补贴过日子，在改革中报社引进企业管理的办法经营报社，实行内部目标承包责任制，把分配与任务、质量挂钩。在报纸的经营上，严格经济核算责任制，实行增收减支，在发展多种经营的同时，大力节约纸张，降低成本，减少报纸损耗。报纸越办越活，国家补贴也降到最低限度，基本上做到了独立核算，自求发展。

3. 有偿劳务的新分配方式正在兴盛。多少年来，事业服务非商品化、无偿性或非价值性一直认为天经地义，除少数服务有偿以外，绝大多数事业劳务是无偿的，而且个人的分配也是平均主义、吃大锅饭，职工积极性在平均中消失。事业单位改革的一个重大突破，便是有偿服务的出现以及收入分配打破大锅饭制度。我市已开展了科研技术和咨询的有偿服务；多种经营劳务性有偿服务；以提供场所和设备的有偿服务；提供宣传服务的有偿服务；专家咨询的有偿服务等。有偿服务的不断发展，激发了职工发展事业和提供事业服务的积极性，有偿服务的收益除了增加职工个人收入，更好地体现社会主义按劳分配的原则外，也增强了事业单位的经济能力，加快了事业的发展。

二、对事业单位实行改革的思考

我市事业单位的改革经过六年的实践，取得了显著的成效，促进了事业的发展，但也出现了一些问题和偏差。对此，一些人认为需要重新认识改革方向是否对头，还有人认为事业就应该国家包下来才不会出现忽视社会效益以及乱收费、滥分配现象。如何看待前一段事业单位的实践呢？我们的认识是：

1. 只能进不能退。我市事业单位几年来改革的实践，已经清楚地显示出这样的事实。凡是创收步子走

得快的一些事业单位都有了不同程度的发展，而且大大快于往年。它们在开展创收的事业服务后，国家减少了对事业费的拨款，减轻了国家财政的负担，更重要的是探索了一条加快自我发展的道路。走这条路，不仅可以创造效益，促进事业发展，而且可以最大限度地发挥职工积极性，使事业发展充满生机，产生出靠拨经费所达不到的效果。如我市一个化工研究所创收四年，在国家取消对该所的事业费拨款的情况下，完成科研40项，是前十年总和的1.5倍。另一个研究所，完全依赖经费拨款，受财力影响几年来几乎毫无科研成果，死水一潭。对比之中，不难看出尽管创收至今仍出现这样和那样的一些问题，但是这毕竟是前进中出现的问题，也只有前进中不断克服和完善。在当前财政尚不充裕的情况下，走回头路再由国家包下来，不仅财力不可能，而且事业发展的客观要求也不允许。因此，事业创收只能进不能退。

2. 完善改革必须坚持六条原则。一是以社会效益为最高准则，以完成事业任务为主要目标任务；二是分类指导，因地制宜，调动积极性；三是注重事业发展后劲，防止短期行为；四是事业任务与经济收益相联系；五是削减经费、财政不予收回；六是分配上兼顾三者利益。从我市的实践看，凡是注重这六条原则的，事业创收就没有出过多的偏差，反之，便出现了忽视社会效益，盲目追求经济利益的倾向。因此，坚持这六条原则，是今后加强事业管理，保证改革健康发展的重要一环。

3. 政策是搞活事业的重要杠杆。在总结回顾改革成果的时候，许多单位领导都深有感触的认为，给政策比给钱更重要，改革之所以能取得成功，很重要的是政策的威力。因此，在完善改革办法的同时，也有个如何进一步完善政策、调整政策以指导不断发展过程中的事业创收问题。具体地说，对创收中出现的忽视社会效益、单纯追求经济效益问题以及短期行为、盲目分配等问题，要及时制定有关政策加以限制和制约。

4. 实行目标承包责任制是改革的有效形式。从我市改革的实践看，事业单位改革的落实都是在推行目标承包责任制中获得最大成效的，各有关单位与事业单位签订的目标承包责任制合同，有效地将目标任务、事业发展后劲、社会与经济效益有机地结合为一体，很好地处理了财政与事业单位之间的关系。事业单位目标承包责任制的主要内容有：事业发展目标任务，事业发展后劲目标，经济创收指标，收益分配，奖励和惩罚等，其中事业发展目标和事业后劲目标是

进行考核的重要内容，并且与经济创收以及分配相结合。推行事业单位目标承包责任制还必须加强对承包任务完成的考核。只有年终认真考核，才不致于使目标任务落空，才能保证事业单位社会效益和经济效益的统一。

把住财政关口 真正做到按计划按预算办事

张达五

毛泽东同志说过：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”对国家预算收支，从编制到执行都要考虑到使预算收支能够落实的问题。为确保国家财政收支预算落到实处，我们必须坚持按计划、按预算办事的方针，严格把住以下四个关口。

第一，在预算编制上，把住收支平衡关。财政收支预算的编制，既要体现治理整顿、深化改革的精神，又要体现党的方针政策的连续性。中央级财政预算要努力减少财政赤字，逐步由赤字转为基本平衡，由基本平衡走向完全平衡。各级财政在预算收支安排上，要抛弃过去实际形成的以支定收的错误做法，坚持量入为出的原则，把财政收入打得积极可靠、留有余地，经过努力，有完成和超额完成的可能，切忌过满过足；财政支出的安排，要限定在可以取得的财政收入范围内，不仅不能留有缺口，反而还要留有余地。这样，才能将国家财政收支预算放在可靠的、稳固的基础上，才能把住财政预算收支平衡这一关。

第二，在预算执行中，把住减收增支关。经过人民代表大会全体代表审议通过的年度财政收支预算具有法律效力。各级人民政府对人民代表大会审议批准的年度财政收支预算，必须认真执行，只有努力使收入超收、支出节约的责任，没有新开口子、减收增支的权力。财税部门对超越权限擅自开口子的，要拒绝

执行，同时上报上一级政府，请求审查处理。只有这样，才能堵住减收增支的口子，国家实现预算平衡才有可靠的把握。我国人口众多，地域辽阔，东南西北中，地理气候条件差异较大，年年都有这样那样的、轻重不同的自然灾害发生，加之目前正在进行治理整顿和深化改革，事前预想不到的、新出现的一些非办不可的事，需要财政给钱，也必须报经有权机关批准，在预算中的预备费里开支。除此以外，不论这样那样的要求，财政部门只能等到下年度安排预算时，再予考虑。

第三，在日常工作中，把住人情关。财税部门的同志尤其是老同志，在日常工作中经常会碰到一些老战友、老同乡、老熟人，他们为了使自己在地方、单位的生产和建设事业发展好一些或快一些，要求财税部门在资金上、税收上予以支持和照顾。财税部门的同志一定要本着热情接待、坚持原则、秉公办事的精神，在弄清情况的基础上，实事求是，区别对待。凡符合政策规定，能够解决的，都要尽力帮助解决；对不符合政策规定的，坚决不予解决，并向他们讲清道理。做到不减“人情税”，不拨“人情款”，把住人情关。

第四，维护财政预算的严肃性，把住领导批条子关。地方各级人民政府的每个领导同志，都想把自己分管的工作搞得更好一些，事业发展快一些。而财政预算上分配给各主管部门的支出指标，总是满足不了要求。主管部门、基层单位则向分管本部门、本单位的政府领导汇报情况，提出要求，某些领导就写条子，要财政部门拨款，使财政部门左右为难。若同意给钱，财政有困难；不同意给钱，又怕挨批评等等。在这种情况下，财政部门的负责同志有两种不同处理办法：一种是不管财政有多大的困难，政府有关领导同志批了条子，财政就如数拨款。到年终，如果收不抵支，其责任在政府批条子的领导。一种是财政有困难，对政府有关领导同志批条子的款项无钱拨付，则如实地向批条子的政府领导同志汇报财政困难情况，说明预算安排得很紧，尤其是在支出上砍了又砍，压了又压，一个萝卜顶一个窝，如果解决了批条子的款项，就会挤掉已安排的项目。同时讲明经人代会审议批准的财政收支预算具有法律效力，除特殊情况，经有权机关批准外，任何人都无权开口子。采取第一种办法，是一事当前，先替自己打算，怕这怕那就是不怕增加财政困难，是不可取的。采取第二种办法，是一事当前，先替国家考虑，对工作积极认真负责，要把住领导批条子关，非这样做不可。