



文教行政  
财 务

## 总结经验

## 深化改革

## 进一步搞活文教行政财务改革

——全国文教行政财务工作会议综述

全国文教行政财务工作会议于1988年8月23日至27日在黑龙江省哈尔滨市召开。会议的中心议题是：以党的十三大提出的社会主义初级阶段理论为指导，总结交流党的十一届三中全会以来文教行政财务改革的经验，按照财税改革的总体布局，探讨文教行政财务改革的新路子，提出今后一定时期内文教行政财务改革的设想和目标。会议认真回顾了十年来文教行政财务改革的成就和存在的问题，对今后一定时期内文教行政财务改革的设想和目标进行了探讨和研究。

### 十年文教行政财务改革的回顾

会议认为，十年来文教行政财务主要进行了以下几方面改革。1.配合财政管理体制的改革，全面推行了单位预算包干办法，初步改变了财政统得过死、统得过多的状况，调动了单位领导和职工当家理财的积极性，在节约支出、防止年终突击花钱等方面收到明显效果。在此基础上，有些地区又进行了大胆的创新，对具备条件的单位实行了承包责任制和工资总额包干等办

法，使预算包干办法得到进一步完善和发展。2.改革资金分配办法。在预算安排上与事业任务及工作量挂钩，初步改变了按人头、基数分配预算的做法。有些省市对专项资金实行了追踪反馈责任制，加重了资金使用单位的经济责任。有些地区相对集中了一部分资金，用于解决比较突出的问题等。这些改革都收到了较为显著的效果。3.支持促进事业单位利用人员、技术、设备等优势，合理组织收入，取得了一定成效，使事业单位从单纯服务型向经营服务型转化，减轻了国家负担，增强了事业单位自我发展能力，初步改变了国家财政包揽一切的被动局面。4.调动社会各方面力量，多渠道、多层次、多形式筹集资金办事业，在一定程度上缓解了资金供求矛盾，开辟了一条发展事业的新路子，初步形成了国家为主、民办为辅发展事业的新格局。5.设置文教事业周转金，对有收入的事业单位和有经济效益的项目，变无偿拨款为有偿借款，增强了用款单位的经济责任感，提高了财政资金的使用效益。6.改革科技拨款制度，对科研机构实行分类管理，促使科研单位面向社会，面向经济，促使开发型科研单位逐步做到经费自给。7.改革文教企业财务管理办法，扩大企业的自主权，增强了活力，促进了“两个文明”的建设。8.改革加强行政经费管理，控制了行政经费过快增长。

会议认为，文教行政财务十年改革的实践，使我们获得以下几条基本经验：1.必须坚持服从整体改革、服务于事业体制改革的原则。文教行政财务改革是财政体制改革的重要组成部分，也是各事业体制改革的重要方面，在改革中各地坚持服从经济体制、财政体制改革总体规划的要求，服务于事业改革和事业发展的要求，做到主动参与，积极配合，把财务改革渗透到各项事业中去，发挥了财务管理的促进、调节、监督作用，这是使改革取得更大效益的一条基本经验。2.必须坚持实事求是的原则。改革实践证明：文教行政财务的各项改革必须从我国国情、国力出发，根据各地经济发展水平、财政承受能力和当前文教行政财务管理的实际情况，制定切实可行的改革方案，因地制宜，量力而行，尽力而为，扬长避短，做到少花钱、多办事、事办好。3.必须坚持社会效益与经济效益一起抓的原则。文教科学卫生等部门是直接从事社会主义精神文明建设的部门，是以一定的社会效益为事业目标的，因此，在改革中必须坚持把社会效益放在第一位，同时也要重视经济效益，二者不可偏废，只有树立起经济效益的观念，充分发挥资金的使用效益，才能获得更大的社会效益。4.必须正确处理改革

中的各种关系。财政作为一项综合工作，是各方面利益分配的交叉点，文教行政财务又由其本身性质，决定了在改革中必然与各个方面发生各种经济关系，如中央与地方之间、国家与部门、单位、个人之间、财务改革与事业改革之间、全局利益与局部利益之间、长远利益与眼前利益之间、宏观调控与微观放活之间以及单位内部新出现的各种责权利关系等，这些关系互为条件，又互相促进和制约。只有正确处理好这些关系，才能最大限度地调动各个方面的积极性，使改革得以顺利进行。

会议认为，十年来文教行政财务改革的来说是比较成功的，是有成绩的，但也存在一些问题，主要是：长期形成的某些传统观念仍束缚部分同志的手脚，思想认识不能完全适应商品经济、开放搞活的发展要求；支出结构不尽合理，人员经费比重过大、国家包得过多的现象依然存在；财务管理体制不够完善，条块之间不够协调，单位缺乏应有的压力、动力和活力；对经济效益与社会效益的关系处理还不太好，存在不敢理直气壮地讲经济效益和指出不能忽视社会效益、片面追求经济效益两种倾向；制度建设尚不系统，不配套，与此相联系，宏观调控手段还不完善；文教行政财务队伍建设与其所担负的任务还不相称，一些地区的建制工作离要求还有很大距离等等。

### 深化改革的总体设想和今后的任务

当前，我国正处于改革和经济发展的新阶段，党的十三大所确定的社会主义初级阶段的基本理论和经济发展战略，对文化、教育、科学、卫生等事业的发展 and 政权建设提出了新的更高的要求。会议经过认真讨论研究后确认，从现在起到2000年的12年间，文教行政财务改革的指导思想是：以社会主义初级阶段的理论为依据，以搞活事业和提高资金使用效益为中心，深化财务改革，正确处理国家、单位、个人三者关系，充分调动各部门、各单位增收节支的积极性，不断增强其自身发展能力；坚持多种渠道筹集资金和多种形式、多层次地办事业，形成以国家为主体的多种所有制办事业的新格局；加速文教行政财务由供给型逐步向经营管理型转变，优化财务管理模式，促进各项事业的健康发展，保证行政任务完成。

会议认为，按照上述指导思想，今后一段时间文教行政财务改革的主要内容是：

1. 继续改进经费分配方式，理顺国家同部门、单位的资金分配关系，分别建立适应各事业、行政单位

不同特点的综合定额和考核指标体系，调整财政支出结构，完善预算包干办法。改进预算包干办法的近期目标，是将行政、事业单位划分为不同类型，变单一包干为分类包干，将预算管理形式同单位的经费自给程度挂起钩来，促使有条件的事业单位向差额预算管理或自收自支管理过渡，形成依次递进的财务管理体制。建立科学、合理、节俭、高效的综合定额和考核指标体系，是改进预算包干办法的一项重要基础工作，必须加紧进行，以提高财务管理的科学性、合理性和预见性。当前，要着重建立行政经费开支定额和事业单位行政性费用开支定额，加强定员定额管理，把各项经费支出确定在比较合理的水平上。

2. 引入承包机制，建立多形式、多层次的经济责任制。承包责任制是一种直接面向经济建设、面向社会，资金省、见效快、活力大的管理形式。凡是具备条件的文教事业（企业）单位和行政机关附属机构，都可在保证完成国家下达的各项计划、任务，保证财产物资维护增值的前提下，在试点的基础上逐步开展经济承包，以形成经济责任制网络体系和目标管理体系。

3. 有条件的事业单位应从单纯服务型向有偿经营服务型转变，改变单纯依靠财政发展事业的状况。开展有偿服务，首先要从观念上摒除一切由国家包下来的习惯意识，充分认识社会主义商品经济的客观规律，从资金、政策等方面扶持，鼓励事业单位面向市场，面向经济建设，实行无偿服务与有偿服务相结合，使一些事业单位在向社会提供服务的同时，从社会得到部分经济补偿，用于弥补事业费不足，缓解资金供求矛盾。发展文教事业，不应在所有制形式上一味求纯，要动员社会力量办事业，形成以公有制为主体的多种形式并存的开放式文教事业。要提倡、支持、鼓励社会各行各业和个人集资兴办文教事业。

4. 推行专项资金追踪反馈责任制，提高资金使用效益。追踪反馈责任制，是加强专项资金管理的一种好形式，它把经济手段引入财政资金管理，对增强拨款单位责任感，提高资金使用效益具有积极的意义。因此，对拨付给文教行政部门、单位的专项资金和专项补助，都应逐步实行追踪反馈责任制，使有限的资金发挥更大的效益。

5. 充实和发展文教事业周转金、开拓理财领域。各地要不失时机地把设置文教事业周转金的工作开展起来，深入下去，把能带来经济效益并具有偿还能力的项目尽可能纳入周转金的轨道，变无偿拨款为有偿借款，变单纯输血为增强造血功能，以形成新的生

财、聚财、用财之道，增强自我调节的财力基础。

6. 建立大型设备维修购置基金或设备使用补偿制度。为了加强设备的科学管理和维护，提高设备利用率，促进有条件的单位开展内部成本（费用）核算，合理地进行收益分配，事业单位应逐步建立大型设备维修购置基金或设备使用补偿制度。在建立此项制度的过程中，要考虑到事业单位本身的性质及不完全成本核算这一特点，因地制宜，逐步推广。对自收自支管理的事业单位，要逐步实行固定资产折旧制度，促使其向企业管理过渡。

7. 改革现行的公费医疗制度和社会优抚救济费的管理工作，配合养老金社会统筹，促进社会保障管理体系的建立。把调整支出结构同建立社会保障管理体系结合起来，净化文教行政经费支出内容，是摆在我们面前的一项重要改革任务。我们要从社会发展战略上深化对社会保障工作的认识，积极、慎重地改革现行的公费医疗制度，并逐步向建立医疗保险基金过渡，将公费医疗纳入社会保障的轨道；要改进社会救济和救灾经费的管理工作，实行无偿救济与有偿扶持相结合的办法；要促进养老保险金社会统筹工作的开展，促进建立科学的社会保障管理体系。

8. 改革行政费预算管理辦法，逐步推行人员按编制、预算按定额的承包责任制。同时还要改革机关后勤工作，逐步实现后勤服务社会化。

会议认为，为了保证文教行政财务改革有计划、有步骤地顺利实施，应确定改革的分阶段任务与目标。从现在起到2000年，大体可分为三个阶段：

1988年至1990年为第一阶段，其主要任务是：围绕搞活事业、增强事业单位自我发展能力，积极开源节流，从严控制行政经费这个中心，完善预算包干办法，推行多种形式的承包经营责任制，进一步充实发展文教事业周转金，初步实现财务管理职能的转变。

1991年至1995年为第二阶段，其主要任务是：围绕着建立适应社会主义初级阶段财政管理体制要求的文教行政财务管理基本框架这个中心，调整支出结构，建立适合行政事业单位特点的综合定额和考核指标体系，理顺国家与单位的资金分配关系，实现财务管理的职能转变，基本形成国家办、集体办、社会办相结合，多层次、多形式的事业发展新格局。

1995年至2000年为第三阶段，其主要任务是：以效益为中心，重点解决财务管理职能转变后的宏观调控功能，进一步搞活事业，完善前阶段的改革措施，建立科学的社会保障体系。

（本刊通讯员）

## 科技承包经营 责任制是加快 和深化科技体 制改革的有效途径

北京市财政局

为了推动我市科研单位深化改革，促进科研与生产相结合，我们配合市科委，总结了前几年试点经验，在改革科技拨款制度的基础上，学习了工业企业实行“两保一挂”经营承包责任制的做法。从1987年起，我们在全市市属科研单位中推行了以所长任期目标责任制为中心，以“三保一挂”为主要内容的科技承包经营责任制，受到科研单位的普遍欢迎，取得了较好的经济效益和社会效益。

“三保一挂”的具体内容是：保社会经济效益（主要考核科研单位纯收入、技术性收入和横向联合收入），保科技水平（考核科研单位的科研成果），保科技后劲（考核科研单位对科研仪器设备的投入和对科技人员的智力投资情况）。在考核上述三项指标的基础上，按改革的不同进程和职工利益挂钩，即：经济自立和经济基本自立的科研单位，实行职工工资总额同“三保”指标完成情况挂钩浮动；部分核减事业费的单位实行奖励基金同“三保”指标完成情况挂钩浮动，其中核减事业费达到50%以上的，可实行基本工资包干，即增人不增经费，减人不减经费。1987年由点到面，已在全市51个市属独立科研单位和12个行业性自收自支科研单位中实行。一年来，在“三保一挂”的推动下，这些科研院所普遍落实了所长负责制和任期目标责任制，到年底经过考核，19个工资总额与“三保”指标挂钩的单位有17个工资总额上浮了227.09万元，为其工资总额的13.87%。仅有两个单位向下浮动2.12万元，为其工资总额的1.04%。从总