

行的一笔3亿德国马克的欧洲债券。1993年9月，财政部在时隔5年之后发行了一笔5年期300亿日元的欧洲债券。此后，财政部作为主权发行体开始连续不断地进入国际资本市场。10余年来，财政部累计发行了11次计16笔、59.36亿美元的境外债券。截止到1998年底，只有1987年10月和1993年9月发行的两笔欧洲债券已经到期，其余均未到期。

近年来，中国政府连续不断地在境外发行债券，不仅能够筹集国家重点建设项目所需的外汇资金，在

一定程度上缓解了国家基础设施和基础产业中长期存在的“瓶颈”制约，而且向国际投资者宣传了中国，让更多的投资者更好地了解中国，有利于我们更多地吸引外国直接投资来加速国民经济的发展。同时，也可以为国内其他境外债券发行体如四大国有商业银行、国家开发银行、中国进出口银行等金融机构，进入国际资本市场建立筹集外汇资金的成本基准。

(本文作者系财政部国债金融司副司长)

勇敢的探索 辉煌的历程

——文教行政财务改革二十年回顾

冯秀华



1978年以来，我国文教行政财务工作走过了极其不平凡的改革之路，经过20年坚持不懈地努力探索，初步建立了符合社会主义市场经济体制要求的文教行政财务管理体制，促进了文教事业的发展和政权建设的巩固与完善。

族素质，起到了巨大的促进作用。

二、改革单位预算管理体制，不断完善预算包干管理办法

改革开放初期，百废待兴，各项事业迫切需要发展，国家财力严重不足，虽然各级财政尽力予以支持，但由于事业行政机构和人员不断膨胀，要求财政增加投入的呼声却越来越高。为了解决资金供需矛盾，加快事业发展步伐，1980年国家财政对文教事业单位和行政机关全面实行了“预算包干，结余留用，超支不补”的预算包干办法，对于有效制止单位年终突击花钱、克服浪费发挥了重要作用。但是，随着文教行政单位业务活动日益趋于复杂，只用一种预算包干模式，不能反映单位财务管理的客观实际情况，既不利于加强预算管理，也不利于事业发展。1988年财政部在原有预算包干办法的基础上发布了《文教科学卫生事业单位、行政机关“预算包干”办法》，针对不同类型文教行政单位的特点，分别采取了不同的预算包干办法。如对公共图书馆等事业单位实行核定基数、比例递增的办法；对普通高校实行经费和任务挂钩、预算一年一定的办法；对开发型科研单位实行核定基数，比例递减的办法等等。这些办法对于调动单位和职工当家理财的积极性，进一步提高资金使用效益，起到了积极的作用。随着文教行政单位收入的增加，单位之间收入差距不断拉大，为了合理确定不同单位的预算规模，防止苦乐不均的现象，根据国务院批准发布的《关于事业单位财务管理的若干规定》，财政部于1992年制定发布了有关制度，将事业单位划分为全额预算管理、差额预算管理和自收

一、国家财政对文教行政单位的投入不断增长

改革开放20年来，随着国家财力的不断增强，国家财政每年都投入大量资金，用于发展文教事业和巩固政权建设。1998年文教科学事业费达到1705.4亿元，比1978年增加18.6倍，年均增长16.04%，超过了同期国家财政收入年均增长11.42%和国家财政支出增长11.97%的速度。文教科学事业支出占同期国家财政支出总额的比重，由1978年的7.75%提高到1998年的15.83%。国家财政用于行政管理和公检法方面的支出也逐年增长，1998年行政管理费达到725.55亿元，年均增长15.33%；公检法司支出达到481.16万元，年均增长25.69%。截至目前，文教行政支出占国家财政支出总额的三分之一左右，这对于建设社会主义物质文明和精神文明，发展文教科学事业，加强政权建设，推动社会进步，提高全民

自支管理三种形式（以下称“三种预算管理形式”），鼓励有条件的全额预算管理单位应逐步向差额预算管理单位过渡，有条件的差额预算管理单位应逐步向自收自支预算管理单位过渡。这些办法的实施，对规范单位财务收支，加强单位财务管理，提高资金使用效益，促进事业发展发挥了积极作用。

三、深化文教行政财务管理体制改革，建立符合社会主义市场经济体制的财务管理体系

为了切实解决事业行政财务管理体制存在的弊端，财政部在总结多年改革经验的基础上，于1996年10月经国务院批准发布了《事业单位财务规则》，随后陆续发布了教育、科学、文化、文物、体育、广播电视、计划生育等一系列行业事业单位财务管理制度。1998年经国务院批准，财政部又发布了《行政单位财务规则》。新的事业行政单位财务制度的发布实施，标志着我国事业行政财务管理体制有了重大的突破。改革的主要内容：一是建立了新的事业财务管理体系。将事业财务管理分为事业单位财务规则、行业性财务制度和单位内部财务管理的具体规定三个层次。二是在单位预算管理方面进行了重大改革。《事业单位财务规则》取消了“三种预算管理形式”的划分，规定事业单位统一实行“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的预算管理办法。鼓励有条件的事业单位要逐步走向市场，与财政供给脱钩。《行政单位财务规则》将行政单位原来实行的“预算包干”办法改为“收支统一管理、定额、定项拨款，超支不补，结余留用”的办法，同时取消了预算包干结余提取职工福利基金和奖励基金的做法，规定结余全额结转下年使用。三是改革和规范了事业行政单位收入管理，确立了事业行政单位大收入的概念。将事业单位的收入划分为财政补助收入、上级补助收入、事业收入（含预算外资金收入）、经营收入、附属单位上缴收入和其他收入。将行政单位的收入划分为财政预算拨款收入、预算外资金收入和其他收入。同时，规定事业行政单位要将包括财政补助收入在内的各类收入，全部纳入单位预算，实行收支统一管理、统一核算，建立全面反映单位全部收支及财务活动的新型单位财务管理体系。四是强化支出管理。为了科学合理地考核和反映单位的全部支出情况，新制度将事业单位支出划分为事业支出、经营支出、对附属单位补助支出和上缴上级支出四类；将行政单位的支出划分为经常性支出、专项支出和自筹基本建设支出三类，以准确地反映单位支出情况，并规定事业单位应根据实际需要实行内部成本核算。五是新制度借鉴了企业财务报表改革的经验，对事业行政单位财务报表进行了较大的改革。规定事业行政单位财务报

表以资产负债表、收支情况表（行政单位为“收入支出总表”）和有关附表组成，确立了具有统一性、通用性的新型事业行政单位财务报表体系。

新制度的发布实施，是我国事业行政单位财务制度改革的重大突破，标志着符合社会主义市场经济体制要求的事业行政单位的独立财务管理体系的确立，对规范单位财务收支活动、提高财务管理水平，促进文教科学事业的发展和国家政权建设的巩固起到了十分重要的作用。

四、改革文教行政经费支出管理，提高资金使用效益

改革开放20年来，国家财政文教行政经费支出年均增长速度，远远超过了同期国家财政收入和财政支出增长速度，有力地支持了文教事业的发展和巩固国家政权建设。但是，支出中一些浪费和效益不高现象的存在，影响了事业发展和社会效益的提高。为此，在努力增加财政投入的同时，财政部门在改革文教行政经费支出管理、调整支出结构，提高资金使用效益方面做了大量工作。

（一）加强预算支出定额管理工作。1992年初，财政部发布了《社会文教行政单位预算支出定额制定规则（试行）》，对预算支出定额管理工作做出了原则规定。推动了预算支出定额管理工作的进行，各级财政部门对预算定额管理的认识普遍提高，使定额管理工作在全国逐步推开，在财务管理工作中发挥了积极的作用。

（二）加强经费效益考核工作。1992年3月，财政部发布了《社会文教行政经费使用效果考核办法（试行）》，1995年又发布了《财政部对省（自治区、直辖市、计划单列市）文教行政财务管理和经费使用效益考核办法（试行）》。从1993年开始，财政部每年都都对省级财政部门文教行政经费的使用效益进行考核和评比，这些办法和措施对推动全国文教行政经费使用效益的提高起到了很大的促进作用。

（三）加强重点支出管理。为控制行政费的过快增长，财政部从1992年开始对地方省本级进行行政费定额考核试点，并于1995年起在全国全面实施，1997年又扩大了考核范围。通过考核有效地抑制了行政费的过快增长。1997年全国行政管理费比上年增长7.38%，增幅回落8.22个百分点，增长速度比同期财政支出增长速度低7.5个百分点。同时，对“人、车、会、电话”等重点和难点支出项目，各地有针对性地提出了一系列改革办法和管理措施，如在控制人员经费支出方面，实行经费与编制双包干的办法；对公务用车实行统一采购、统一保险、定点维修等办法；对会议实行统一招标、定点办会的办法；对住宅公务电话实行定额包干的办法，等等。这些措施

的实施,对于进一步提高资金使用效益和加强廉政建设起到了积极的作用。

(四)进一步优化资源配置,提高资金使用效益。长期以来,由于受传统观念的影响,我国事业行政部门主要偏重于扩大规模、上新项目等粗放型发展模式,重复建设、重复购置、投入多、产出少、效益差的问题比比皆是。为了改变这种状况,各级财政部门积极配合主管部门开展优化资源配置的工作。一是调整布局 and 结构。如对学校布局进行调整,合并学校扩大规模、精简教职员工、调整师生比例,优化了教学资源配置;文化部对其所属艺术表演团体进行改革,剧团数由13个减为10个,演职人员由3616人减少到2873人,每年增加演出200场左右。二是打破部门界限,实行资源共享、设施共建。如云南省公检法机关打破部门界限,共建一套司法鉴定系统;湖南省采用省级公检法部门大型仪器设备集中购置、共同使用的办法,上海市图书馆与科技情报所合并,实行优势互补等,都取得了较好的经济效益和社会效益。

五、初步形成了多种渠道筹集资金,多种形式发展事业的格局

改革开放初期,文教行政单位资金供需矛盾十分突出,为了加快事业的发展,1980年中央发出了

《中共中央、国务院关于节约非生产性开支、反对浪费的通知》,鼓励有条件的事业单位合理地组织收入,以解决经费不足的问题,促进事业的发展。这一规定,打破了国家财政包揽一切的传统模式,为解决事业发展资金开辟了一条新的渠道。财政部在总结多年来组织收入实践经验的基础上,于1992年发布了《关于加强事业单位收入财务管理办法》,对事业单位收入管理和使用等方面做出了原则规定,继续鼓励事业单位合理组织收入,有效地缓解了事业发展资金不足的问题。各地出现了许多民办学校、民办科研单位、民办剧团、民办医疗卫生机构,以及事业单位与企业联姻、与外商合作办事业等形式。经过20年的不断探索,已初步形成了以国家财政拨款为主,单位组织收入、金融机构贷款、社会集资捐赠、与企业联合、与外商合作等多种渠道筹集资金、多种形式发展事业的新格局。据统计,1997年全国文教科学事业单位共取得事业收入1038.71亿元,占当年国家财政对文教科学事业单位的财政补助收入1510.24亿元的68.78%。实践证明,事业单位依法合理组织收入并严格加强管理,增强了单位的经营意识、竞争意识和自我发展能力,这是社会主义市场经济条件下发展事业的必由之路。

(本文作者系财政部公共支出司司长)

深化改革 强化管理 促进社会保障事业健康发展

杜 俭



责任,为我国的改革、发展和稳定大局做出了积极的贡献。

一、社会保障制度改革取得了辉煌成就

我国的社会保障体系由社会保险、社会救助、社

会福利、社会优抚安置、社会互助和个人储蓄五部分组成。在传统的计划经济体制下,社会保障责任多由国家和企业包揽,且层次单一、项目不全。80年代中期,为适应社会主义市场经济体制改革,我国开始对社会保障制度进行改革。

经过20年的改革,我国初步建立起了符合中国国情的、具有中国特色的、与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系。国家财政在社会保障制度改革、发展和管理中充分发挥职能作用,积极主动参与各项政策的调研、制定,并适应政府职能的转变承担起社会保障的

会福利、社会优抚安置、社会互助和个人储蓄五部分组成。在传统的计划经济体制下,社会保障责任多由国家和企业包揽,且层次单一、项目不全。80年代中期,为适应社会主义市场经济体制改革,我国开始对社会保障制度进行改革。

(一)建立了统一的企业职工基本养老保险制度。80年代中期,中国开始对企业包揽的职工养老保险制度进行改革,实行企业职工养老保险的社会统筹。90年代初,中国基本养老保险确定了社会统筹与个人账户相结合的部分积累模式,改革进展顺利。1997年7月国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,明确规定要把所有城镇劳动者都纳入基本养老保险统筹范畴,逐步降低基本养老保险的替代率,在降低企业缴费比例的同时提高个人负担比重。至1998年底,全国79%的城镇企业职工参加了养老保险的社会统筹。

(二)建立了失业保险制度。1986年我国开始建