

中央财政资金的不足,缓解中央财政资金的困难,也可以进一步借鉴世界银行贷款项目管理的经验,提高农业综合开发项目管理水平。该项目国家计委和世界银行均已于1996年同意立项。世界银行将按项目管理程序,进一步组织对项目的评估工作。

(国家农业综合开发办公室供稿,黄家玉执笔)

文教行政财务

1996年,文教行政财务工作以党和国家有关方针、政策为指针,按照财政改革及各项工作的总体部署,合理安排预算,深化支出改革,强化支出管理,加强制度建设,提高资金使用效益,较好地支持和促进了各项文教事业发展和国家政权建设。

一、文教行政经费支出及文教事业发展的基本情况

1996年,文教行政经费支出安排,认真贯彻适度从紧的财政政策,优先保证重点支出需要,较好地发挥了资金的使用效益。

(一)文教行政经费支出保持了一定的增长速度。1996年,文教行政经费支出2448.21亿元,比1995年增长17.67%。其中:文教事业费为1245.73亿元,增长16.11%;科学事业费为109.66亿元,增长13.21%;行政管理费为622.23亿元,增长15.58%;公检法支出为382.65亿元,增长28.05%。

总体上看,1996年文教行政经费支出具有以下特点:

1.经费投入继续向教育、科学两个战略重点倾斜,加大公检法办案经费投入力度。1996年,国家财政安排的教育事业费、科学事业费均有较大幅度增长。国家财政性教育经费也有较大幅度增长,其中,教育事业费为1038.37亿元,比1995年增长16.47%,各级各类学校按学生人均的教育经费、教师工资和学生人均公用经费也有所提高;国家财政科学支出(包括科学事业费、科技三项费用、国防科研事业费、其他部门科研事业费和科研基建投资)为345.67亿元,比1995年增长14.3%,重点保证了国家基础性研究、农业科学研究和高技术研究的需要以及专项科研的投入。1996年,国家财政较多地增加了公检法支出,其中,配合全国“严打”(严厉打击刑事犯罪)专项斗争,中央财政及时安排了6850万元“严打”经费。

2.行政管理费过快增长势头得到遏制。1996年,继续推行了中央对省级行政费定额考核工作,各地区积极推行了省对地市、地市对县行政费的定额考核工作,同时,加强了行政费的各项管理工作,使行

政管理费过快增长的势头得到遏制,全国行政管理费增幅1996年仅比1995年增加0.15个百分点。

3.适当增加文教行政周转金的基金规模。1996年,全国文教行政周转金基金总额为53.30亿元,比1995年增长12.27%。

4.文教行政事业单位收入快速增长,自我发展能力增强。1996年,全国文教行政事业全额预算管理单位组织收入总额达741.14亿元,纯收入418.05亿元,抵支收入为225.05亿元,分别比1995年增长27.49%、31.69%、47.81%;差额预算管理单位组织收入总额为266.87亿元,比1995年增长25.77%。

(二)文教科学事业取得较快发展,各项工作成效显著。1996年,国家财政在合理安排文教行政经费预算的同时,继续深化文教行政财务改革,强化预算管理和经费使用效益考核工作,优化资源配置,提高资金使用效益,较好地支持了各项文教事业发展和国家政权建设。

1.教育事业。基础教育稳步发展,普及九年制义务教育工作有了新的进展,中小学布局更加合理。1996年,全国有中小学校718907所,比上年减少13347所,在校生为18592.41万人,学龄儿童入学率有所提高,中小学毕业生人数有所增加,中小学校规模效益有所提高;中等职业技术教育发展较快,成人教育成绩显著,各类中等职业技术学校在校生1010万人;高等学校布局和专业结构得到调整,提高了规模效益,在校本专科学生、研究生达到272.20万人。

2.科学事业。1996年,国家科技实力进一步增强,全年全国科研单位共取得省部级以上重大科技成果3.1万项;获国家奖励的成果647项,其中国家技术发明奖111项,国家科学技术进步奖536项。在“863”等高科技领域也取得显著成果。

3.文化文物事业。1996年,全国公共图书馆发展到2641个,图书馆藏书3.98亿册;完成文物建筑维修项目1104个;艺术表演团体改革取得进展,艺术创作水平有所提高,群众文化活动不断深入开展。

4.广播电影电视事业。1996年,全国广播覆盖率和电视覆盖率分别达到83.7%和86.1%。1996年,中央电视台新开播的电影、文艺、体育、综合4个加密频道通过卫星覆盖全国,连同原有的4个频道,节目播出时间达到51000小时,比1995年增长54.55%;同时,更加注重节目的思想性、艺术性及观赏性的有机结合,荧屏内容更为丰富。

5.体育事业。全民健身运动得到广泛开展,竞技体育项目取得较好成绩。在第26届亚特兰大奥运会上,中国体育健儿共夺得16枚金牌,22枚银牌,12枚铜牌,取得金牌和奖牌总数均为第4名的佳绩。

6.计划生育事业。1996年,全国人口自然增长

率已下降到 10.42%，有效地控制了人口的过快增长，“基本国策”得到较好的贯彻落实。

二、改革事业单位财务制度，发布《事业单位财务规则》

(一)《事业单位财务规则》的起草。党的十一届三中全会以来，财政部相继颁发了一系列事业单位财务管理的法规和规章，对加强事业单位财务管理，促进事业发展发挥了积极的作用。但是，在建立社会主义市场经济体制的新形势下，这些制度已不能完全适应事业改革和事业单位财务管理的需要，一是原制度规定的事业单位划分为全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理三种预算管理形式不够科学合理。二是事业单位收入的管理不够规范，造成收入管理与支出管理相分离，财务管理与资金管理相脱节，影响了事业单位组织收入活动的健康发展。三是由于事业单位资金来源渠道多样化，各种非财政拨款收入所形成的支出管理相对弱化，支出随意性较大，等等。由于存在上述问题，改革事业单位财务制度已是势在必行。

1994 年 2 月财政部就成立了《事业单位财务规则》(以下简称《规则》)研究起草小组，着手研究起草工作。《规则》初稿经过广泛征求意见，多次进行修改，于 1996 年 2 月正式提交财政部部长办公会议讨论；之后，又根据部长办公会议的意见，做了进一步的修改，于 1996 年 6 月上报国务院审批。经国务院批准，1996 年 10 月 22 日由财政部正式发布，从 1997 年 1 月 1 日起实施。

(二)《规则》的主要改革内容。《规则》涉及的改革内容主要包括以下几方面：一是改革了事业单位预算管理形式。《规则》取消了事业单位“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。在新的预算管理办法下，财政部门根据事业特点、事业发展计划、事业单位收支状况、国家财政政策和财力可能，确定对不同事业单位的定额或者定项补助标准。二是改革了事业单位收入管理办法。《规则》改变了单纯反映财政拨款及其支出的单位财务管理体系，将单位在财政拨款之外获得的属于事业单位的收入，全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。三是规范了事业单位支出管理。《规则》根据收支统管的要求建立了“大支出”的概念，按资金性质将事业单位的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。规定事业单位的支出要严格执行国家财务规章制度规定的开支范围和开支标准，国家财务规章制度没有统一规定的，可由事业单位做出规定并报主管部门和财政部门备案。还规定事业单位可以根据开展业务及其他活动的实际需要，实行内部成本核算办法。四是《规则》对事业单

位财务报表进行了比较大的改革，建立了以资产负债表、收支情况表以及有关附表为特征的具有统一性、通用性的新的事业单位财务报表体系。

(三)《规则》在新的事业单位财务制度体系中的地位。按照这次改革的设计，新的事业单位财务制度体系是由三个层次组成的，即：第一个层次是《规则》，这是整个事业单位财务制度体系中最基本的、最高层次的法规。第二个层次是行业事业单位财务制度。按照《规则》规定，行业特点突出的，由财政部会同有关主管部门根据《规则》制定行业财务制度。第三个层次是事业单位内部财务管理具体规定，由事业单位根据《规则》或行业财务制度的规定，结合本单位的实际情况制定。

(四)做好《规则》的贯彻落实工作。《规则》发布后，财政部迅速部署了对《规则》的贯彻落实工作：第一，对《规则》进行了广泛的宣传报道。第二，组织了全国性的《规则》培训。财政部分别在山东省烟台市和北京市举办了地方和中央两期《规则》培训班，共培训 374 人。有些中央主管部门和地方财政部门也举办了《规则》培训班。第三，做好《规则》与国家有关政策、制度的衔接工作。《规则》颁布后，财政部相继颁发了《关于〈事业单位财务规则〉与现行〈事业行政单位预算会计制度〉衔接问题的通知》和《关于贯彻实施〈事业单位财务规则〉有关政策衔接问题的通知》，保证了原财务制度向《规则》的平稳过渡，及《规则》与现行《事业行政单位预算会计制度》的衔接，使《规则》得以顺利地实施。

三、积极支持文化部直属艺术表演团体体制改革

80 年代初，文化部直属艺术表演团体(以下简称中直院团)体制改革开始起步，经过 1983 年文艺界“承包制”的推行，直至 1988 年“双轨制”的模式，几经改革，但都未能改变在计划体制下形成的布局结构和用人制度方面存在的弊端。随着改革开放的不断深入，特别是党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的目标后，中直院团的布局结构、管理体制和内部运行机制诸方面的弊端愈来愈突出。为了贯彻党的十四届三中全会《决定》中关于深化文化体制改革的精神，1994 年至 1996 年财政部积极配合文化部加大了对中直院团的改革力度，并取得了突破性进展。对中直院团改革采取的主要措施：一是优化布局，调整院团结构，压缩艺术表演团体的数量；二是精简人员，对演职人员实行考评聘任制，鼓励不适合在舞台上演出的演职人员提前退休或转业；三是实行演出场次补贴制度，适当增加演出场次补贴经费；四是工资改革中实行津贴制度，调动了演职人员的积极性。

财政部为了支持配合文化部对中直院团的体制改

革,从1994年至1996年,除正常经费外,拨付专项经费1300万元,作为推动中直院团改革的启动经费;拨款2450万元,作为政治任务演出和纪念活动的专项经费;拨款2600万元,较好地解决了艺术表演团体的房屋维修、设备更新等问题;按照文化部、财政部、人事部《关于颁发〈文化部直属艺术表演团体特殊工种补贴的暂行办法〉的通知》规定,拨款800多万元,用于对艺术表演团体中从事舞蹈(含舞蹈编导)、戏曲武功和管乐演奏艺术人员的特殊工种补贴,为保障这部分艺术人员的身体健康,提高艺术质量发挥了积极的作用。

中直院团的改革已初见成效:首先,极大地调动了中直院团创作、排练和演出的积极性,创作了丰富多彩的剧(节)目,繁荣了社会主义文化市场。其次,建立了符合艺术规律的人员流动机制和充满活力的人才竞争机制。再次,工资实行津贴制度,将演员的个人收入的绝大部分与演技、排练和演出场次直接挂钩,极大地激发了演员提高创作、演技水平和参加演出的积极性。据统计,中直院团1996年演出场次为1403场,比1994年增加275场,增长24.4%;1996年演出收入为2049万元,比1994年增加941万元,增长84.9%。国家对中直院团的投资环节已从艺术生产前的不可控投入转向艺术生产后的可控投入,投资的社会效益和经济效益有了明显提高,使中直院团在演出市场中的主导作用逐步得到有效发挥。

四、实施“国家贫困地区义务教育工程”和“211工程”

(一)实施“国家贫困地区义务教育工程”,加快普及义务教育步伐。为贯彻落实党中央、国务院“科教兴国”战略,帮助贫困地区加快普及义务教育进程,促进当地经济社会发展和人民群众脱贫致富,财政部和国家教委决定自1995年起至2000年联合组织实施“国家贫困地区义务教育工程”(以下简称“工程”)。为保证“工程”的顺利实施,中央财政拨款39亿元,加上地方各级财政的配套拨款,这项“工程”总投资超过百亿元,是近年来各级政府对贫困地区投资规模最大的全国性教育工程。按照“突出重点,集中投入,成片建设,限期完成,保证效益”的原则,1995~1997年,中央专款主要投向经济和教育发展居中等水平的12个省(河北、山西、黑龙江、安徽、福建、江西、河南、湖北、湖南、海南、四川和陕西,统称为“二片”地区);同时,在经济和教育发展相对落后的9个省区(内蒙古、广西、宁夏、新疆、西藏、甘肃、青海、贵州和云南,统称为“三片”地区)选择部分贫困县,适当安排一部分中央专款进行试点。

1996年是“工程”全面实施的一年,主要进行了以下工作:

1.“二片”地区“工程”全面实施。为保证“工程”的顺利进行,中央和地方采取了一系列措施:(1)中央和“二片”地区12省均成立了项目管理小组、项目管理办公室和项目管理专家组,制定了各项管理制度。(2)根据“工程”的整体部署和项目程序,“二片”地区12省对“工程”项目建设进行了立项、论证,制订了1995~1997年“工程”全面实施规划及分年度规划,并通过了项目管理小组和专家组的审核。按照规划,“二片”地区项目县共383个,其中国家级贫困县262个,省级贫困县121个;项目建设学校42027所,其中小学35838所,初中6189所。(3)1996年5月7日,国家教委、财政部和“二片”地区12省人民政府在人民大会堂签订了“工程”项目责任书。1996年,12省人民政府相继与各个项目县签订了项目责任书,进一步落实了各级政府和有关部门的责任。按照责任书规定,“二片”地区项目资金总投入为52.6亿元。(4)12省认真按照“工程”项目责任书落实配套资金,设立了“工程”资金专户,保证资金专款专用。“二片”地区“工程”实施一年来,进展顺利,形势很好,取得了较大的成效,极大地改善了贫困地区办学条件,提高了义务教育的普及程度。

2.“三片”地区开展试点工作。“三片”地区9省区按照“工程”试点部署制定了规划,中央财政对32个试点县(旗)拨款1.8亿元。国家教委、财政部在内蒙古苏尼特右旗召开了“三片”地区牧区试点工作座谈会,总结交流了工作经验,研究了不同类型地区试点工作方法,为试点取得成功和“三片”地区“工程”的全面实施奠定了基础。

(二)实施“211工程”,促进高等教育改革和发展。“211工程”,是我国高等教育面向现代化、面向世界、面向未来,通过重点建设出人才、上质量、促改革、增效益的教育发展工程,其目标是:面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科点。“211工程”建设资金采取多渠道筹集的方式,中央专项资金超过27亿元,加上地方、部门和各高校的配套资金,总投资将达百亿元。1996年,“211工程”建设全面实施,主要进行了以下工作:

1.确定了“211工程”中央专项资金总额、建设学校名单及分年度资金安排方案。1996年初,国家计委、国家教委和财政部根据国务院批准的《“211工程”总体建设规划》,明确了“211工程”的建设目标、建设内容、建设步骤、建设程序、组织管理和中央专项资金的使用方向,并确定了中央专项资金总额、建设学校名单及分年度资金安排方案。同时,结合“211工程”建设,要求高等学校采取“共建”、“联合”等多种方式,推动高等学校管理体制的改革。

2.组织了“211工程”咨询、预审工作。1996年初,国家计委、国家教委和财政部召开了“211工程”重点学科建设项目专家咨询工作会议,采取专家咨询

和行政审批相结合的方式,加强了对重点学科建设项目审核工作。在1995年“211工程”预审工作的基础上,国家计委、国家教委和财政部继续对部分高等学校开展了预审工作。截至1996年底,已有94所高等学校通过了“211工程”的部门预审。

3.组织“211工程”立项、论证和批复工作。1996年2月,国家计委、国家教委和财政部联合召开了“211工程”立项工作会议,部署了18所高等学校“211工程”建设项目的立项、审批工作,要求各高等学校向有关部门提交“211工程”建设项目可行性研究报告。1996年7月至9月间,国家计委、国家教委和财政部对16所高等学校提交的“211工程”可行性研究报告进行了论证和审核,对各高等学校“211工程”的建设目标进行了定位,适当调整了建设项目,确定了要达到的预期效益。1996年8月,国家计委、财政部发出通知,正式批复了北京大学、清华大学的“211工程”建设项目可行性研究报告,中央专项资金于1996年9月正式下达,这标志着“211工程”建设的正式启动。

五、以基金制为主体的中央财政科学事业专项经费投入机制已初步形成

1996年,中央财政对便于依靠专家管理的财政科学事业专项经费,继续实行并完善基金制管理,取得了较好的成效。

(一)中央财政较大幅度增加了实行基金制管理的科研专项经费。1996年,中央财政科学事业专项经费中实行基金制管理的有10项,即:“863计划”专项经费、国家自然科学基金、国家杰出青年科学基金、博士学科点专项研究基金、博士后科学基金、社会科学基金、“攀登计划”经费、国家重点实验室运行补助费、国家科学技术学术著作出版基金和国家基础科学人才培养基金,经费总额为18.64亿元,为当年中央财政科学事业费的31.77%,与1986年科技拨款制度改革初期相比,基金项目增加一倍,经费增加4.65倍。

1.增拨“863计划”专项经费。经国务院批准,“九五”期间“863计划”专项经费,在原计划额度的基础上,由中央财政再增加10亿元,重点用于该计划新增设的一个领域和两个主题。1996年“863计划”专项经费增加了2亿元。该计划的稳步实施,为我国高新技术研究和发展起到了关键性的推动作用,也为未来产业结构的调整提供了技术储备。

2.国家自然科学基金持续稳定增长。1996年,自然科学基金总额达5.56亿元(含国家杰出青年科学基金5000万元,下同),比1986年刚设立时的8000万元,增加了4.76亿元,年均递增21.39%。由于基金不断增长,基金面上项目资助强度也由1991年的3.74万元/项提高到近10万元/项。基

金的建立,促进了我国基础研究领域优秀中青年研究人才的培养,稳定了基础研究队伍,极大地促进了我国基础研究的发展,提高了我国在国际上的学术地位。

3.继续增加“攀登计划”专项研究经费。为支持我国重点学科领域的重大科学研究项目,国家科委组织实施了“攀登计划”。1996年中央财政安排专项经费5100万元,比1995年增加1000万元,增长19.61%。该项经费与国家自然科学基金一起,从不同层面上支持了我国基础研究的发展。

4.新增国家科学技术学术著作出版基金、国家基础科学人才培养基金。经国务院领导批准,中央财政分别拨款2500万元和6000万元专项经费,建立了国家科学技术学术著作出版基金和国家基础科学人才培养基金。

5.对其他各项基金继续实行倾斜支持。1996年,中央财政继续大幅度增拨博士学科点专项研究基金、博士后科学基金、社会科学基金和国家重点实验室运行补助费,使国家重点专项科研计划得到进一步发展。

(二)逐步完善基金制管理。基金管理有两种类型,一种是每年将拨给的基金全部安排支出,如自然科学基金等8项基金;另一种是留本基金,即财政一次性拨出基金,存入银行,用其利息收入安排支出,如博士后科学基金和国家科学技术学术著作出版基金。这两种基金管理上的共同点是:依靠科学家群体进行民主管理,把竞争机制引入科学研究工作,经费与研究直接挂钩,即基金自由申请,由同行专家进行评审,择优进行资助。近几年来,财政部会同科技主管部门和其他有关部门,针对基金制的特点,不断总结经验,进一步建立和完善了各项基金的实施管理办法、财务管理方法、专家回避和保密办法及其他配套管理办法,使基金的管理逐步科学化、系统化、规范化。

(三)基金制管理成效显著。

1.促使科技经费资源配置更加合理。通过基金制管理,使中央财政更加直观有效地统筹安排各项科技经费,保证了我国重点科技发展计划的资金需要,提高了资金使用整体效益,使科技经费得到优化配置。

2.促进了科研项目的科学化管理。基金制使财政部门、科技行政管理部门和科技专家的优势更好地结合在一起,通过引入优胜劣汰的竞争机制和实行专家评审制度,对科研项目择优予以支持,较好地克服了长期以来科研项目存在的低水平重复的弊端,保证了国家重点支持的研究领域和科研计划由国内一流的研究机构和专家来承担。同时,实行由专家根据项目研究实际情况核定经费,改变了过去财政部门单纯按部门、单位和人员核拨项目研究经费的做法,使经费分配更加科学合理。

3.提高了资金使用效益。实行基金制管理的经费,与各部门、各科研单位正常经费管理相脱离,减少了科研项目经费的拨款环节,使经费能够及时到位;便于了解基金的总体规模、使用情况和取得的效果等动态变化情况。同时,每项基金都制定了较为完整的财务管理方法,加强了管理部门对基金的监督检查。

六、加强行政费支出管理与控制

(一) 做好省级行政费考核工作,加大行政费支出控制力度。中央对省级行政费支出实行定额考核办法,经过三年试点后,于1995年在全国推行。1996年主要开展了以下工作:

1.考核评比 1995年省级行政费支出管理成效。1996年是对省级行政费定额考核执行结果实行联审互查和公开考评的第一年,财政部与6省财政厅组成考评小组,分赴湖北、甘肃、江西、宁波4省市实地检查支出情况,核实决算数字,了解控制支出的措施和成效。在此基础上,考评小组对财政部1996年初下达各地的5项考核指标的执行结果,采用百分制计分方法进行评比,评出一等奖7个地区,二、三等奖21个地区。财政部对考评结果和各地的节支措施及成效进行汇总并发出了“1995年省级行政费执行情况的通报”。

2.测算、下达 1996年省级行政费考核指标,提出年度财务管理目标。1996年初,财政部按照适度从紧的财政政策要求,参考上年支出水平和各地上报的1996年建议指标,具体测算确定了人均支出综合定额、行政费总量增长水平、人员控制数、小汽车控制数和财务管理目标5项考核指标下达各地,作为财政部对省级行政费宏观控制和年终考核的依据。1996年下达的人均年支出综合定额分为三类标准:一类地区为18800元至19800元,二类地区为17800元至18800元,三类地区为16800元至17800元;行政费总量增长水平不超过9%;小汽车按人车之比13:1控制;人员按机构改革后的新编制数控制;财务管理目标是:邮电费、燃修费、人大和政协会议费支出控制情况以及省对地、市、县实行“下管一级”进展情况。

3.总结推广各地区控制行政费支出的经验。为及时总结交流各地区控制行政费支出的经验,推动工作的开展,在1996年9月财政部召开的全国文教行政财务改革座谈会上,各地区进行了经验交流,节支成效比较明显的河北、安徽、湖北、四川、吉林、宁波6省市在大会上介绍了经验。同时,财政部还通过有关新闻宣传媒介,对各地区在人员、车辆、会议和公费住宅电话等支出管理方面采取的一些好经验、好做法,进行了宣传。

(二) 研究起草《行政单位财务规则》。随着国

家机构改革和政府机关职能的转变,行政单位的财务管理发生了较大变化,现行财务管理制度和办法已不能完全适应新的情况。为了进一步规范行政单位的财务行为,1996年,财政部组织力量着手研究起草《行政单位财务规则》,成立了《行政单位财务规则》研究起草小组。经广泛征求各有关方面的意见和充分酝酿之后,确定了起草《行政单位财务规则》的基本思路,重点解决行政单位普遍存在的预算约束力不强,预算外收入管理混乱,支出效益不高,资产管理薄弱等突出问题,并起草了初稿,组织了三个调查组分赴6省市进行专题调研,召开了中央单位座谈会。根据各有关方面提出的意见,对初稿进行了多次修改。经过一年时间的努力,《行政单位财务规则》的起草工作初步完成。

七、加强公检法支出管理,支持全国“严打”斗争和公检法部门业务建设

(一) 加强公检法支出管理和财务规章制度建设。1996年,各级财政部门以公安财务管理和经费支出管理为重点,全面促进公检法财务管理水平的提高。在预算管理上,不少地区对公检法支出预算普遍实行了“零基预算”,进一步规范了公检法经费开支范围,净化了支出内容,有效地控制了不合理支出。在财务管理上,各级财政部门以提高资金使用效益为中心,切实加强财务管理。针对经费管理中存在的问题和薄弱环节,各级财政部门结合本地地区的实际情况,研究对策,制定控制支出的具体措施。吉林、大连、山东、福建、上海、湖南、四川、重庆、陕西等省市在经费管理方面做了大量的工作,取得了较好的效果。在支出管理上,按照“保证重点,兼顾一般”的原则,各级财政部门根据本地区财力和各主管部门的业务工作重点,除优先保证人员经费支出外,还重点保证了公检法部门的通讯、侦察办案设备以及办案经费等,增强了公检法部门的整体办案能力。同时,各级财政部门普遍加强了对公检法部门的行政性收费、罚没收入、法院诉讼费和预算外资金以及其他收入的管理工作。

在做好支出管理的同时,财务制度建设也得到了加强。1996年,财政部、公安部制发了《看守所经费开支范围和管理办法规定》和《关于印发看守所押人员伙食实物量标准的通知》;财政部、最高人民法院制发了《人民法院诉讼费用管理暂行规定》和《关于最高人民法院集中部分诉讼费用的实施办法》等。各地区财政部门 and 公检法部门也制定了不少财务规章制度。

(二) 支持全国“严打”斗争和公检法部门业务建设。按照党中央的统一部署,自1996年4月起,公检法部门在全国范围内开展了声势浩大的“严打”斗争。为使国务院领导及时了解公检法部门的经费安排

和使用情况,财政部先后两次向国务院上报了1996年公检法支出预算安排情况。1996年中央财政及时安排“严打”经费6850万元,其中,补助地方公检法部门5000万元,中央级公检法部门1850万元。地方各级财政部门也较多地增加了公检法支出。

1996年,中央财政除安排贫困地区公检法部门办案经费、查禁社会丑恶现象等补助经费外,还继续安排了地方公检法部门装备建设和法院基层人民法庭、人民审判庭以及公安拘押收教场所等基础设施维修资金。地方各级财政部门根据中央财政的专项补助,相应安排了配套资金。中央和地方财政对公检法部门的专项补助资金,紧紧围绕“严打”斗争进行合理安排。重点加强了公安指挥中心、通讯、地市以上城市公安“110”报警服务系统、刑侦、技侦、出入境口岸计算机查控系统以及基层单位业务用房和公安拘押收教场所建设。

各级财政部门的投入,有力地支持了“严打”斗争,使“严打”斗争取得显著成效,同时,在“严打”斗争中共缴获赃款赃物折款人民币49亿多元,为国家 and 人民挽回了一定的经济损失。

八、继续坚持和完善宣传文化单位的财税优惠政策

(一) 加强和完善宣传文化发展专项资金的管理。宣传文化经济政策作为国家宏观经济政策在宣传文化这一特殊领域的具体体现,是党和国家利用财税等经济杠杆支持宣传文化事业的重要手段。1996年,各级财政部门结合本地实际,贯彻落实财政部颁发的《宣传文化发展专项资金管理办法》,会同宣传文化主管部门进一步加大对宣传文化发展专项资金管理的力度,充分发挥了专项资金的调控使用。1995~1996年,各级财政部门共拨付专项资金8.55亿元,先后资助了一批国家倡导的优秀影片的摄制、重点图书和优秀学术著作的出版以及带有城市标志性文化设施的建设,取得了较好的社会效益和经济效益。为进一步加强宣传文化发展专项资金管理工作,1996年8月,财政部在黑龙江省牡丹江市召开了部分省市宣传文化发展专项资金管理工作座谈会。会上交流了一些地区好的经验和做法,通报了专项资金管理和使用的进展情况。在专项资金的管理使用方面,许多省市摸索出了一些有效的办法,取得了一定的经验:一是领导重视,严格掌握实施范围;二是坚持建立专项资金财政专户,专款专用;三是专项资金的使用实行有偿和无偿相结合,以有偿扶持为主,滚动发展;四是统筹安排,突出重点;五是财政部门与主管部门协调配合,共同管理。

为加强社会主义精神文明建设,促进文化事业健康有序发展,1996年9月5日发布了《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》(以下简称

《规定》),明确要继续完善宣传文化经济政策,在加大各级财政对文化事业资金投入力度的同时,拓宽文化事业资金投入渠道,逐步形成适应社会主义市场经济要求的筹资机制和多渠道投入机制。根据《规定》精神,1996年12月,财政部、国家税务总局制发了《关于继续对宣传文化单位实行增值税优惠政策的通知》,规定在“九五”期间,对党报党刊等7类出版物、县及县以下新华书店和农村供销社销售的出版物继续实行增值税“先征后退”的优惠政策;对电影制片厂销售的电影拷贝收入继续免征增值税等。

(二) 制定电影行业的财税优惠政策。1996年3月,广播电影电视部在湖南省长沙市召开了全国电影工作会议。根据会议精神和国务院的有关决定,财政部会同广播电影电视部制定了有关电影经济政策:1.建立电影精品“9550工程”(“九五”期间拍出50部电影精品)专项资金,专项资金设中央和省两级,中央级专项资金每年不低于3000万元。专项资金按电视台广告纯收入的3%提取,资金用于支持国家倡导的重点影片的摄制。2.改变国家电影事业发展专项资金征收办法,由原来从每张电影票里提取5分钱改为按票房收入的5%提取。3.支持重大题材影片的摄制。1996年对摄制重大题材影片《长征》,中央财政给予一次性定额补助200万元。4.从进口影片收入中按定额或比例提取部分收入用来支持国产儿童影片的拍摄以及“老少边穷”地区电影企业的困难补助等。

(三) 继续对《人民日报》等中央“七报一刊”实行财税优惠政策。1996年,由于国际市场新闻纸价格上涨,国内新闻纸价格普遍上扬,报社流动资金周转出现困难。为了保证中央“七报一刊”的正常运转,国家继续对中央“七报一刊”实行增值税“先征后退”的优惠政策,调整了对中央“七报一刊”的有关价格政策。

九、1996年召开的几个会议

(一) 全国文教行政财务改革座谈会。1996年9月2日至5日,财政部在四川省成都市召开了全国文教行政财务改革座谈会。这次会议重点对文教行政财务管理体制改革,尤其是事业单位实行收支统管问题进行了比较深入的研究探讨;对将于1997年召开的全国文教行政财务工作会议的议题进行了研究;研究交流了行政费管理的有关问题,通报了1995年省级行政费定额考核执行结果,并对先进地区进行了表彰。会议强调,各级财政部门要认真学习贯彻《国务院关于加强预算外资金管理的决定》和《事业单位财务规则》,切实加强事业单位预算外资金及其他收入管理,重点工作是建立健全单位预算制度,尽快对事业单位实施收支统管。会议指出,各级财政部门要继续贯彻适度从紧的财政政策,进一步改革和加强文教行政支出管理,确保1996年预算任务的完成。同

时,要积极做好1997年文教行政支出预算编制的准备工作。

(二)全国公安计划财务工作会议。1996年9月8日至11日,财政部和公安部在江苏省苏州市联合召开了全国公安计划财务工作会议。这次会议根据公安工作和财政工作的总体部署,按照“保障有力,加强管理,深化改革,提高效益”的工作思路,总结交流了“八五”期间公安计划财务管理和改革经验;探讨了“九五”期间提高公安财务管理水平和公安经费使用效益,建立健全工作机制和管理制度,加强公安计财队伍建设的主要措施;讨论修改了《公安机关财务管理暂行办法》。会议肯定了“八五”期间公安计划财务工作取得的成绩,分析了存在的问题和不足,提出了今后的工作任务:一是提高认识,增加投入,进一步做好公安经费预算工作;二是加强预算和支出管理工作;三是加强行政性收费、罚没收入和预算外资金及其他收入的管理工作;四是积极探索深化公安财务改革的思路,优化资源配置,提高资金使用效益。会议要求各级公安、财政部门鼓足干劲,坚定信心,努力工作,以出色的工作成绩,推动公安计划财务工作的开展,保证公安工作任务的顺利完成。

(三)全国教育财务工作会议。1996年12月23日至26日,财政部和国家教委在北京联合召开了全国教育财务工作会议。这次会议认真总结了“八五”期间全国教育财务工作,深入探讨了“九五”期间进一步提高教育财务管理水平和教育经费使用效益的措施,并部署了“九五”期间教育财务管理的主要任务。会议认为,“八五”期间全国教育财务工作主要取得了两项成绩:一是构建了与我国国情和教育事业发展相适应的教育经费筹措和管理制度的框架,使教育投入稳步增长,学校办学条件进一步改善。“八五”期间各级财政对教育的拨款实现了“三个增长”(在校学生人数平均的教育费用、教师工资和生均公用经费逐年所有增长)的目标,全国教育经费支出为“七五”期间的2.5倍。二是深化了教育经费管理体制的改革,加强了教育财务管理工作,提高了教育经费使用效益。会议指出,目前教育经费供需矛盾依然存在,教育财务工作仍面临十分艰巨的任务。根据国家教育发展与管理的要求和国家财政对教育投入与管理的政策,结合教育财务管理的具体实际,会议对“九五”期间的教育财务工作做了部署:一是要通过进一步优化支出结构,优先保证落实义务教育经费;二是要充分发挥宏观调控作用,促进学校布局和专业结构的合理调整,提高学校的规模效益;三是要建立科学的经费使用效益考核指标体系,改变粗放型的理财方式;四是要按照《事业单位财务规则》等有关规定,全面实行综合财务收支计划,改革学校内部管理体制,使教育投入的效益落到实处。同时要做好“国家贫困地区义务教育工程”和“211工程”实施工作。会议还对财政部和国

家教委起草的《关于“九五”期间全国教育财务工作的若干意见》进行了讨论。

(财政部文教行政司供稿,陈志斌、赵路、

于小旺、莫白鸿、贺丽纯、俞晓敏、

李巨才、沈毓云、张光明、桂王来执笔)

社会保障财务

1996年,各级财政部门根据经济体制改革特别是社会保障制度改革的进程和加强管理的要求,继续建立健全社会保障财务管理机构,积极、主动地参与各项社会保障制度改革,加强社会保障财政财务管理,同时,根据需求和可能提供必要的资金保证,有力地支持了社会保障制度改革和管理工作的顺利开展,促进了社会保障事业的健康发展。1996年,各省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅(局)都组建了社会保障处。70%的地市财政部门 and 50%的县级财政部门都根据工作需要组建了相应的社会保障财务管理机构。

1996年国家财政社会保障性支出(含卫生事业费、中医事业费、公费医疗支出、抚恤和社会福利救济事业费、行政事业单位离退休经费、劳动事业费、城镇青年就业补助)为546.76亿元,比上年增长29.23%;企业职工养老保险基金、失业保险基金(以下简称“两项基金”)收入总额为1227.61亿元,支出1040.93亿元,当年结余和滚存结余分别为186.68亿元和739.41亿元。

一、积极参与社会保险制度改革,加强社会保险财务管理

(一)积极参与企业职工养老、失业保险制度改革,加强财政财务管理。

1.积极参加国务院组织的企业职工养老保险统一模式调研工作。为切实做好调研工作,财政部对《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》提出的两个具体实施办法进行测算分析,提出了对养老保险统一模式的意见和建议,并写入国务院调研小组的调研报告,受到国务院领导重视。针对实行系统统筹的11个行业在研究拟定企业职工养老保险统一方案中存在的问题,财政部下发了《关于实行系统统筹中央单位养老保险制度改革有关问题意见的函》,提出中央单位的养老保险制度应在国务院确定统一方案的基础上,根据国务院关于养老保险制度改革有关精神,由劳动部、财政部共同研究提出意见,并报经国务院同意后,再由劳动部和财政部共同批复。

2.为落实国务院关于建立基本养老保险金正常调整机制的文件精神,为确保离退休人员的基本生活,财政部与劳动部联合下发了《劳动部、财政部关于