

# 深化改革 积极进取 努力做好文教行政财务工作

刘 积 斌

七届人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》，提出了今后十年实现我国社会主义现代化建设第二步战略目标的行动纲领。在实现第二步战略目标的征途上，文教行政财务工作肩负着重要的使命，任务十分艰巨，完成任务的难度相当大。我们只有坚定不移地深化文教行政财务改革，向改革要资金，向改革要效益，向改革要发展。通过积极稳妥的改革和艰苦扎实的工作，把文教行政财务工作做得更好。

根据《纲要》的基本精神，以及1988年全国文教行政财务工作会议提出的改革总体设想和分阶段任务，针对当前工作中存在的问题，1991—1995年，文教行政财务工作的指导思想是：以《纲要》确定的奋斗目标、基本指导方针、主要任务和有关政策为依据，以促进事业发展和提高资金使用效益为中心，优化支出结构，强化财务管理，完善制度建设，充分发挥财政部门的宏观调控职能作用，进一步调动部门、单位当家理财、增收节支、多渠道筹集资金、多形式发展事业的积极性，积极稳妥地推进文教行政财务改革向纵深发展。依据这一指导思想，今后文教行政财务工作的主要任务是：

## 一、调整支出结构，强化支出管理

近几年来，文教行政经费支出增长较快，促进了各项文教事业发展和国家政权建设。但由于文教行政经费支出增长中仍存在不少不合理因素，从而加剧了资金供需矛盾，降低了资金使用效益，在一定程度上影响了事业发展。文教行政经费支出增长不合理，主要表现在支出结构不合理的上。如：行政经费和公费医疗经费增长速度超过了文教科技事业费的增长速度；人员经费增长速度超过了公用经费的增长速度；一些不应由文教行政经费开支的项目，挤占了文教行政经费；某些事业发展与我国国情和财力不相适应；等等。因此，我们要采取切实可行的措施，调整支出结构，使之趋于合理。在调整支出结构的同时，还必须强化支出管理，这是一个问题的两个方面。通过这些工作控制不合理的支出，减少损失浪费，提高文教行政经费支出的效益。在控制支出工作中，今后我们主要应抓好三个方面的工作：

1.要抓住重点，强化管理。对导致支出过快增长的几个主要因素，即机构、编制、车辆、会议和各种津贴、补贴等，要积极配合有关部门，严格控制，切实加强管理。其中尤其要加强对机构、编制的管理。对那些擅自增加机构、编制，提高机构规格等行为，财政部门应坚决不予核拨经费；对超编人员要限期安置，超过期限的，要停拨经费。对车辆、会议和各种津贴、补贴也要本着从紧从严的原则，加强管理。在加强各项管理工作的同时，要积极研究、探索并推行各种行之有效的改革办法，使支出管理工作跃上一个新台阶。

2.要调整支出结构，净化支出内容。调整支出结构的原则是：既要考虑财力可能，又要考虑事业发展和行政工作的合理需要；既要注重社会效益，又要考虑经济效益，要与效益考核指标相挂钩；既要保证重点，又要兼顾一般，严格控制不合理支出。同时，要科学、合理地规范支出范围和支出项目，把那些不属于文教行政经费开支范围的支出划出去。

3.要加强事先审核，事中监督，事后检查工作。强化支出管理，必须同加强财务监督工作紧密结合起来。通过财务监督可以及时发现问题，研究改进措施，保证党和国家方针政策和财政财务制度的贯彻落实。对单位预算的编制要认真审核，对单位预算执行中的经济活动和收支情况要严格监督，对单位预算执行结果要加强检查，从而使单位资金运动的全过程都置于财政的监督之下。

## 二、加强收入管理，促进“两个过渡”

这些年来，文教行政事业单位开展合理组织收入的活动取得了很大成绩，但收入管理工作还相当薄弱，存在的问题也比较多，如片面追求经济效益，忽视社会效益和乱收费的问题；财务管理弱化，规章制度不健全的问题；支出混乱，收入分配过于向个人倾斜的问题；等等。这些问题如不及时加以解决，势必影响文教行政事业单位合理组织收入活动的健康发展。因此，进一步加强和改进收入管理已是当务之急。当前，亟需从以下三个方面做好工作：

1.要树立正确组织收入观念，坚持社会效益第一的原则，坚决制止乱收费。首先，要明确国家鼓

励事业单位组织收入是有前提的,即只是具备一定条件的单位才能组织收入,而不是有无条件都可以一哄而上地去组织收入。其次,有组织收入条件的单位,在组织收入过程中,一定要把社会效益放在首位,正确处理社会效益和经济效益的关系,那种片面追求经济效益、乱收费,忽视社会效益的行为,严重背离了国家关于鼓励事业单位合理组织收入的政策,必须坚决纠正;同时,组织收入一定要与单位业务结合起来,以有利于促进事业发展为原则,决不能影响事业的正常发展。各地要结合当前正在开展的治理“三乱”工作,配合有关部门,对文教行政事业单位的收费进行认真的清理整顿,同时抓好收费的建章建制工作,把收费管理纳入法制的轨道。

2. 改革和加强财务管理,建立健全各项规章制度。文教行政事业单位取得的各项收入,要全部纳入单位预算统一管理,要建立健全各项配套制度。一是要尽快颁布全额、差额和自收自支管理单位三个财务管理办法;二是要在认真研究“两个过渡”(即有条件的事业单位逐步由全额预算管理向差额预算管理过渡、差额预算管理向自收自支管理过渡)实现机制的基础上,逐步建立有利于推动“两个过渡”的配套措施,切实解决“过渡”单位的一些实际问题,打消它们存在的种种顾虑;三是要改革现行的预、决算报表,建立全面反映单位财务收支情况的新的预、决算报表制度;四是建立收入成本(费用)核算制度,改变目前收入数字不实,计算口径不统一,难以对单位收支进行考核、分析的状况。

3. 改进和加强收入分配管理,确保收入的大部分用于事业发展。必须明确,国家鼓励文教行政事业单位合理组织收入的目的,主要是为了弥补事业经费不足,促进事业发展。因此,处理收入分配问题,必须坚持正确处理国家、单位和个人三者利益关系的原则。财政部门要按照这条原则严格核定单位各项基金的提取比例,切实加强管理和监督,确保收入的大部分用于事业发展。另外,文教行政事业单位按规定减免的税金,必须全部用于事业发展,不得计入提取职工福利和奖励基金的基数。

### 三、建立健全定员定额制度,加强定员定额管理

定员定额管理是文教行政财务管理工作中的一项基础性工作。加强定员定额管理,对于科学、合理地编制、分配和核定预算,控制支出过快增长,提高资金使用效益,具有重要意义。有些同志虽然对建立定员定额制度的必要性很清楚,但对实行定员定额管理又有一些思想顾虑。有的担心制定了定员定额制度,财力难以保障怎么办?我认为,由于定员定额管理是文教行政财务管理的一个重要组成部分,所以,我们考虑问题的出发点就不应是在财力不足情况下,能不

能搞定员定额,而应是在财力不足的情况下,怎样千方百计地搞好定员定额。拿制定定额来讲,我们的眼光不能仅盯在国家财力上,还要看到文教行政事业单位大都有一定收入,这些收入既然应与预算拨款统一管理,那么当然也应该纳入定额管理之中。就是没有收入的单位,我们也可以依据它们的实际开支水平制定定额。这样制定定额,恐怕就现实一些,可行性也大一些。另外,有的同志可能会感到搞定员定额管理比较麻烦。但如果我们注意改进工作方法和工作手段,这个困难也是可以克服的。

### 四、建立效益考核指标,提高资金使用效益

不断提高资金使用效益,是文教行政财务工作的中心环节。在国家财政相当困难的情况下,我们尤其要重视资金使用效益问题,使有限的资金发挥出最大的效益。目前,从总体上看,我们的资金使用效益还不理想,有限的资金没有发挥出应有的效益。这里面的原因可以举出许多,但与我们缺乏一套科学、合理的效益考核指标也有一定关系。建立一套科学、合理的效益考核指标,是提高资金使用效益的一项基础性工作。它不仅能使资金使用效益通过一定的数量关系规范地表现出来,使我们能够真实、准确地了解资金使用效益情况,进行深入地研究分析,为改进我们的工作提供可靠的依据;而且通过效益考核,还能形成一种奖优罚劣的激励机制,调动各部门、各单位提高资金使用效益的积极性。

### 五、逐步建立修购基金或折旧基金制度,加强固定资产管理

目前,文教行政单位固定资产管理中的一个比较突出的问题是:文教行政单位固定资产更新改造没有稳定的资金来源,一些单位的固定资产破旧老化、年久失修,不同程度地影响了事业发展和行政任务的完成。当然,在短时期内解决这个问题有一定的难度。从目前来看,比较可行的、也是可以做到的办法是,有稳定业务收入的文教行政事业单位从收入中提取一部分资金,建立修购基金或折旧基金,用于部分地解决固定资产更新改造问题,可以使矛盾在一定程度上得到缓解。今后,差额预算管理单位要逐步建立修购基金制度,条件尚不完备的,可先建立单项设备修购基金制度;有条件的自收自支管理单位要建立折旧制度,条件尚不完备的,可先建立修购基金制度。采取这个办法,一可以部分地解决固定资产更新改造资金来源问题,二可以增强单位加强固定资产管理的责任感,三可以防止单位在收入分配上的短期行为,引导单位正确分配和使用收入。

## 六、改革公费医疗管理，促进医疗保险制度的建立

现行的公费医疗制度再不改革，不仅各级财政难以承受，而且也不利于合理有效地节约使用卫生资源，保证职工基本医疗需要，杜绝各种弄虚作假的现象。公费医疗制度改革的方向，是建立适合我国国情的医疗保险制度。在医疗保险制度短期内还不能普遍实行的情况下，目前应从改进现行的公费医疗制度入手，采取有效措施，切实加强管理。

在改进现行公费医疗制度方面，各地采取了一些不同的做法，收到了一定的成效。如吉林省率先实行的公费医疗经费由医疗单位管理的办法，效果最为显著，人均公费医疗经费开支，一直处于全国最低水平。这一做法，受到了李鹏总理的肯定，也得到了许多地区的赞同。现在，全国已有10个省、自治区和计划单列市推行了这种办法，还有4个省、直辖市正准备推行。各地区的财政部门要与卫生部门紧密配合，立即行动起来，下决心在今明两年内全面推行公费医疗经费由医疗单位管理的办法。实行这一办法，还需要有一些配套措施，主要是：要实行医药费与享受者经济利益适当挂钩，合理确定公费医疗经费定额，采取必要的奖惩措施，加强医疗单位收费管理等。

## 七、继续坚持依靠社会力量办事业，改变单纯依靠财政发展事业的状况

在社会主义初级阶段，无论是发展经济，还是发

展事业，都不能由国家一手包办，必须走以国家为主体、多种所有制形式共同发展经济、发展事业的路子。几年来的实践已充分证明，依靠社会力量，多渠道、多层次、多形式发展事业的路子，方向是正确的，成绩是巨大的，必须长期坚持下去。当前，社会力量办事业不是多了，而是还很不够。“八五”时期，要在认真总结经验的基础上，研究探索依靠社会力量办事业的各种有效途径和办法，进一步调动社会各方面办事业的积极性，使社会力量办事业有一个新的发展。在开展这项工作中，我们必须注意两个问题：一是依靠社会力量办事业，但必须建立在自愿、量力、受益的基础上，严禁乱摊派等违法行为；二是文教事业是社会主义精神文明建设的重要组成部分，对社会各方面举办的事业，必须加强政策引导，严格管理制度，经常检查监督，保证这些事业的健康发展。

## 八、加强业务基础建设，提高干部队伍素质

随着经济和各项文教事业的发展，文教行政财务的业务基础建设要不断加强，干部队伍素质要不断提高，这是顺利完成文教行政财务工作任务的根本保证。首先，要抓好干部的岗位培训工作。其次，要抓好微机的软件开发和应用工作。1989年财政部印发了《文教行政财务系统微机应用六年规划（草案）》，“八五”时期，我们要按照这个规划的要求，重点抓好微机的软件开发和应用工作，同时也要抓好微机硬件配置和人员培训工作，使微机应用在“八五”时期达到一个新水平。

（原载《财务与会计》1991年第11期）

# 实行税利分流是进一步完善承包制

陈 共

## 一、如何理解税利分流

关于税利分流，可以从两个层次来理解：

一是从企业利润的初次分配看，就是将国营企业实现利润分为税收（所得税）和利润两个部分，形成从属性和分配方式上都不同的两个范畴。税收作为一种规范化的分配形式，是政府依据政治权力无偿征收的，国营企业理应同其他所有企业一样，按国家税法依率纳税。而利润的分配是由所有制形式决定的。国营企业的利润，是根据企业的不同经营方式，采取相应的形式在国家和企业之间进行分配。

二是从国家再分配的角度看，国家从国营企业集中财政收入，就要采取两种形式，一是征收所得税，二是集中部分利润。财政收入形式上的税利并存，对一系列的财税体制改革具有决定性作用。比如：有利于完善税收制度，形成以流转税和所得税为双主体税种的复合税制；有利于完善预算管理体制，逐步向分税分级预算管理体制过渡；税利纳入国库后，在用途上逐步实行定向分流，税收收入主要用于满足社会公共需要，上缴利润用于发展国有经济，在预算管理上逐步由单式预算向复式预算过渡；等等。

税利分流的概念，不是出自理论家的臆造，而是