

对文教行政财务改革的认识

●朱维新 陈永年

构建与社会主义市场经济和谐共振,职能完备,调控有力的文教行政财务管理体制,是文教行政财务改革的基本目标。完成这一目标应从压缩过大过宽的文教行政财务供给范围,优化经费分配方式,加强文教行政财务管理的制度化、法制化、规范化建设入手。具体思路是:

一、压缩财政供给范围,纠正财政“越位”。压缩经费供给范围,需要对现行财政供给范围进行界定。对事业单位所需经费,要坚持,凡是通过市场可以解决的事项,财政就不应介入;凡是通过市场不能解决,依靠企业或居民办不到的事项,财政必须给予必要的经费保证。也可以按产品性质来划分,也就是,凡属经营公共产品的事业单位,其经费财政可负担全部或多些;除此之外,财政不供或少供经费。如科研事业中,基础性研究属公共产品范畴,其成果为社会所共享,不能作为商品出售,财政应给予全部经

费;而应用性研究成果直接运用于生产和生活,可作商品出售,收取补偿费用,所以,财政不应负担或不应全部负担其经费。教育是一种“混合产品”,既有公共产品特性又有私人产品特性。基础教育公共产品特性比重大,主要是社会受益,其经费应由财政供给较大部分;高等教育更多具有私有产品特性,享受高等教育的人可获得比没受过高等教育的人更多的受益,财政只能负担的较少的经费。岗位培训和职业教育所需经费,财政更不应全部负担。文化事业、商品劳务经营性事业,如文艺团体、剧场、广播、电视电影等制作,公园、群众文艺娱乐等,也可以作为商品经营,收回成本或盈利,自收自支。文化遗产整理、保护等事项,不宜作为商品经营,财政应供给经费。对于职工医疗保健费用,应进入职工工资,服务费用向职工(医疗保健对象)收费来补偿,财政可通过组织实施社会保障形式

月1日前一般纳税人及时得到增值税专用发票。另外,大多数企业也十分重视增值税专用发票的管理,都将其按现金管理办法进行管理。

(六)大多数地区开年以来税收收入入库情况正常,比上年同期都有不同程度的增长。

调查中发现,财税改革运转中也存在一些值得重视和需要解决的问题。如有的地方、有的人对财税改革还存在一些模糊认识;部分企业对税负增加反应较大;增值税专用发票使用中已开始出现一些苗头性问题;等等。对于这些问题,已经和正在采取措施加以解决。从对9省市财税改革运转情况看,当前,特别需要注意做好以下几方面的工作:

(一)要有针对性地加强财税改革宣传。利用各种宣传舆论工具,对社会各界特别是地方和企业做好宣传引导及解释工作,要注意用通

俗易懂的道理和群众性语言消除对改革的疑虑,澄清一些模糊认识,以争取更多的人理解和支持财税改革,为财税改革创造一个良好的社会舆论环境。

(二)要尽快进一步研究有关实际问题。对于财税改革中出现的政策性问题,一定要继续抓紧研究和提出改进的意见和措施。对于因新旧体制交接而出现的政策空档,也要尽快予以明确。

(三)要加强调查研究。各级领导特别是财税部门要深入基层,加强调查研究,密切了解和注视财税改革的发展动向,并注意进行跟踪分析,尽可能做到及时掌握财税改革中出现的新情况和新问题,争取掌握财税改革的主动权,确保财税改革取得预期成果。

给予一定补助。各类医疗单位的事业经费,财政也不应负担。对各类出版社、报刊、杂志社,各类规划建筑设计机构,各类律师事务、会计事务所,各类培训中心、服务中心、咨询信息中心,学会、研究会,行政事业单位的后勤服务部门,一些享受财政补贴的宾馆和招待所等,都应逐步划出财政供给范围,实行企业化管理,自收自支,自求平衡。同时应界定政府职能,把不该政府管的事交给社会,交给市场,并相应撤并这些机构。政府机关财政供给范围以国家机构改革方案为界定标准。

二、支持私人、集体、社会举办社会事业,推进事业单位产业化管理。首先要从政策、资金、具体工作等方面积极支持私人、集体、社会多方面举办文教科卫事业,逐步形成国家举办为主,私人、集体、社会为辅的事业发展格局,凡是私人、集体、社会有能力办、愿意办、国家允许办的事业都要支持。具体说,除党报党刊、电台、电视台等必须由国家掌握的事业以外,其余事业可让私人、集体和社会来办。

其次要推进国办事业的产业化进程,按产业化要求进行管理。要实行政事分开,推进事业社会化、市场化,逐步摆脱事业单位和事业主管部门之间紧密的隶属关系,改变用行政手段管理事业的做法,改变事业单位机关化现象。要允许一些事业单位冲破条块限制、计划限制、部门限制,进入社会,进入市场,成为自主经营的社会法人。要加快建设文化市场、科技市场、人才市场、教育市场、咨询等事业单位劳动成果市场,引进市场机制、竞争机制、风险机制和自我约束、自我发展机制,使事业单位在市场中求生存、求发展。要按产业化要求,在事业单位实行部分成本费用管理或完全成本费用管理,增强成本费用管理意识、投入产出意识,彻底转变事业单位只重社会效益而不讲经济效益的观念和做法。

三、充分运用财政调控手段,解决好机构臃肿,人员膨胀问题。一是源头控制。要彻底转变简单地将文教科卫行政单位作为安排社会就业场所的观念,彻底转变以统包统揽思路制定事

业发展计划的做法。安排就业、单位增人以及制定事业发展计划既要符合实际需要,也要考虑财政承受能力。大中专院校招生制度和毕业生分配制度要加快改革。要允许学校在国家政策和宏观计划指导下适应市场需要,自主确定招生计划、自主设置专业和调整办学任务。同时逐步取消大中专毕业生国家分配制度,积极推进毕业生进入市场,自主择业。其次是改变编制人事管理与财政管理相脱节的状况,采取妥善措施,使二者相互衔接。二是积极做好政府机构改革中的人员变动及经费管理工作。财政要配合有关部门严把进入关,严格按编制控制经费。在全面进行机构改革以后,财政还要配合有关部门做好定职能、定任务、定编制、定机构、定经费工作。三是行政机构改革到位以后,对行政机关实行总量控制。按中央机构改革方案确定的各级政府机构人员限量,由各级政府负责总量控制,保持人员的进出平衡,事业单位本身也要建立健全自我控制机制,减少经费开支。

四、改革资金分配方式,重新构建文教行政财务体制。要重新审核预算支出范围、项目和内容,对各类预算支出的现有水平进行分析、论证,对支出项目采用成本——效益分析,并确定各类支出控制目标,以及提出达到目标可供选择的方案。行政机关采用“零基预算”加综合定额包干办法,按规定编制核定人员经费及综合定额,减人不减经费,包干使用超支不补。

可将各级各类学校、广播电台、电视台及一些应用性研究单位改为差额预算管理单位,执行差额预算管理财务办法和会计制度。同时,实行差额补助制。补助水平按事业任务、业绩用“零基预算”确定。补助形式分有条件补助(定项目或定配比资金等加以限制)和无条件补助(不加任何限制)两种。学校以无条件补助为主,辅之以有条件补助,其它差额单位以有条件补助为主,尽可能改吃饭钱为建设钱。

要增加财政有偿资金规模,扩大使用范围,改进使用方法。并要通畅资金来源渠道,保证周转金基金不断增长。周转金的使用不能仅限于“以副补主”等生产经营活动,还可以面向事业

关于组建地方 税务机构的 几个问题

○马善记

当前,新的财税体制已开始实行。实行分税制改革,明确要求组建中央和地方两套税务征收机构。一般来讲,中央税务局由现有的税务局改建而成,而地方税务机构要组建新的。如何组建好地方税务机构呢?我认为,要注意以下几个问题。

一是积极稳妥地组建地方税务机构,组建一个新的机构无疑需要一个过程,但要保证分税制改革的顺利推行,必须尽快解决好税务机构分设的问题。为此,在地方税务机构组建的问题上,一定要本着既积极又审慎的态度。一方面,不能为了图省事而对现有的财税机构进行简单的撤并,另一方面,也不能因为害怕人心浮动而一味地等待观望,即等上面拿方案;看周围怎么动。原则上讲,地方税务机构的组建工作要在今年上半年完成,最晚也不能拖至年底,在组建的过程中,还要注意及时总结经验,解决好改革中出现的各种新问题,

本身。比如支持私人、集体、社会办学、办医、办科研,支持有偿还能力的事业建设等。

五、多渠道、多形式、多层次筹措事业发展资金,建立事业投资新体制。一是正确引导事业单位收入的有效、合理使用,搞好事业单位收入管理,做到管而不死,活而不乱。二是适当采用借贷方式筹集资金,一些急需发展的事业,一些生产经营性事业,在财力不足和落实偿还计划的情况下,可适当动用借贷方式筹集资金。三是

务求必胜。

二是合理确定地方税务机构的人员编制。鉴于历次机构改革的经验教训,这次在组建地方税务机构时,一定要根据实际工作的需要,本着科学的态度,遵循精干、高效的原则,按照定员、定岗、定职责的要求,合理核定地方税务机构的人员编制,使新组建的地方税务系统内部人人肩上有任务,个个身上有指标,从而各司其职、各负其责。我们既要防止人浮于事,避免走过去那种“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的老路,一开始就把好人员编制关,又要防止一线征收力量不足,不能有效地解决税收的跑、冒、滴、漏问题。在当前人员一时还难以到位的情况下,地方税务机构与政府财政部门不妨实行“两块牌子、一套人马”的作法,待条件成熟后再“分家”。

三是规范地方税务机构的隶属关系。据了解,当前人们在对待地方税务机构隶属关系的问题上持有几种不同的态度,我主张实行双重管理体制,即人事上由地方党委、政府管理,业务上接受上级税务机关指导。这实际上是一种互相制约的关系,既有利于地方党委、政府调动地方税务干部抓收入的积极性,又可以防止地方搞中央的“小动作”。而单纯由地方党委、政府领导或由上级税务机关垂直管理,都难以达到这个目的。

四是正确处理分钱与分权的关系。理论上讲,分税制改革的特点之一就是合理划分中央与地方的财权、事权,使财权、事权相统一,但实际上中央与地方面临更直接的问题往往是分钱:中央得多少、地方得多少。这就要求我们正确处理好分钱与分权的关系。在这个问题上,我主张多分钱少分权,有的税种甚至只分钱不分权,有的权利应牢牢掌握在中央税务局的手里。比如,共享税的政策制定权、征收管理权就只能由中央税务局统一掌管,不能过于分散,待收入收上来以后,再把地方应分得的共享税收入退还给地方就是了。

在政府统筹规划下,由政府组织发行事业发展公债,以融通资金。公债收入用于弥补事业基本建设资金不足。四是对应用性研究的盈利项目可采用招商办法吸收企业、社会以及国外投资;对一些社会科学研究比如教育研究、文化研究、计划生育研究等事业可争取国际有关组织的资金支持。五是继续发展有偿服务、“以文补文”、“勤工俭学”和校办产业,以事业单位自身优势参与经济建设取得收入,促进发展。