

F-812.2

Z36

创新与发展

——财政改革纵横谈

张昭立 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍
责任校对：杨晓莹
版式设计：周国强
技术编辑：王世伟

创新与发展

——财政改革纵横谈

张昭立 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂 印刷

河北三河新路装订厂装订

880×1230 32 开 22.25 印张 590000 字

2001 年 7 月第一版 2001 年 7 月第一次印刷

印数：0001—7000 册

ISBN 7-5058-2587-9 / F·1979 定价：48.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

建立与社会主义市场经济体制相适应的事业财务运行机制	
(1994 年 5 月)	(1)
支持中小学管理体制 改革 促进教育事业 发展	
(1994 年 12 月)	(16)
积极推进事业财务制度改革	
(1995 年 1 月)	(20)
办公室工作要讲求方法	
(1995 年 3 月)	(33)
积极探索医疗保障制度改革新路子	
(1995 年 6 月)	(39)
抓紧选拔优秀年轻干部 培养财政发展后备人才	
(1995 年 11 月)	(53)
开拓进取 努力做好地税工作	
(1996 年 1 月)	(58)
财政科研要努力为中心工作服务	
(1996 年 5 月)	(63)
积极稳妥地推进职工医疗保障制度改革	
(1996 年 5 月)	(69)
以财务管理为中心努力做好基本建设财务管理工作	
(1996 年 6 月)	(75)
两项制度改革的几点经验和体会	
(1996 年 10 月)	(85)
竞争上岗是选拔干部的一项好措施	
(1996 年 10 月)	(88)
加强职业道德建设 坚持文明高效办税	

(1996 年 12 月)	(93)
充分发挥税收在经济建设中的职能作用	
(1997 年 1 月)	(97)
认真贯彻好《事业单位财务规则》	
(1997 年 1 月)	(102)
团结拼搏 争创一流工作业绩	
(1997 年 1 月)	(116)
进一步加强和促进精神文明建设	
(1997 年 4 月)	(124)
齐心协力 共创文明机关	
(1997 年 5 月)	(140)
大力支持再就业与企业解困工作	
(1997 年 6 月)	(145)
我省地方税源发展趋势分析	
(1997 年 7 月)	(151)
重视和加强财税教育工作	
(1997 年 7 月)	(156)
积极搞好全省财税系统公用数据网建设	
(1997 年 9 月)	(164)
推动财政社保工作再上新台阶	
(1997 年 10 月)	(167)
努力做好新形势下的文教行政财务管理改革工作	
(1997 年 10 月)	(173)
关键是要提高执业质量和水平	
(1997 年 12 月)	(188)
全面推进依法治税 不断提高执法水平	
(1998 年 1 月)	(191)
建立富有生机和活力的地税工作运行机制	
(1998 年 2 月)	(195)

对加快社会保障改革的几点看法	
(1998年3月)	(209)
党风廉政建设和反腐败工作要常抓不懈	
(1998年3月)	(216)
文教行政财务管理工作要注意做好四篇文章	
(1998年5月)	(221)
财政工作要善于把握全局	
(1998年5月)	(226)
财政工作要突出重点 明确思路	
(1998年6月)	(233)
对当前几个重大问题的思考与建议	
(1998年6月)	(252)
发扬传统 再接再厉	
(1998年6月)	(256)
办公室工作要当好参谋 出好主意	
(1998年6月)	(263)
尽职尽责做好财税工作	
(1998年6月)	(269)
要把转变财政职能作为一项建设性工作来抓	
(1998年8月)	(273)
要把财政支出改革提到重要议事日程	
(1998年8月)	(281)
支出管理是加强财政宏观调控的重要手段	
(1998年8月)	(286)
当务之急是要启动经济适度增长	
(1998年9月)	(290)
扩大内需 启动经济增长	
(1998年9月)	(295)
财政要称职	

(1998 年 9 月)	(299)
经济发展为财政腾飞奠定了坚实的基础	
(1998 年 11 月)	(301)
改革开放 20 年的山东财政	
(1998 年 11 月)	(307)
以改革的精神做好支出管理工作	
(1998 年 12 月)	(314)
稳步推进收费管理制度改革	
(1998 年 12 月)	(317)
要积极转变财政监督的观念和手段	
(1998 年 12 月)	(322)
积极进取 不断开创财政工作新局面	
(1999 年 2 月)	(325)
粮食风险基金政策要充分考虑地方财政的承受能力	
(1999 年 2 月)	(343)
必须把党风廉政建设作为重要工作来抓	
(1999 年 3 月)	(346)
社会审计要认清使命 提高质量	
(1999 年 3 月)	(355)
大力促进国有企业改革和发展	
(1999 年 4 月)	(361)
财税优惠政策应逐步退出竞争性领域	
(1999 年 4 月)	(370)
“三讲”教育要真正解决突出问题	
(1999 年 4 月)	(377)
财政干部要高度重视理论学习	
(1999 年 4 月)	(386)
坚持和弘扬理论联系实际的学风	
(1999 年 4 月)	(391)

财政工作必须讲政治	
(1999 年 4 月)	(396)
领导干部尤其要讲正气	
(1999 年 4 月)	(402)
勇于拿起批评与自我批评的武器	
(1999 年 6 月)	(408)
回忆 50 年成就辉煌 展望未来任重道远	
(1999 年 6 月)	(412)
以“三讲”精神做好办公室工作	
(1999 年 8 月)	(422)
着力解决好关系财政发展长远的重大问题	
(1999 年 9 月)	(425)
正确把握和落实好调整收入分配政策	
(1999 年 9 月)	(437)
认真学法用法 坚持依法理财	
(1999 年 10 月)	(442)
标本兼治 促进下岗职工再就业	
(1999 年 10 月)	(446)
坚持有所为有所不为 促进国有企业改革和发展	
(1999 年 11 月)	(449)
越是困难 越要创新	
(1999 年 11 月)	(462)
要重视和加强财政理论研究	
(1999 年 12 月)	(465)
财政支出改革势在必行	
(1999 年 12 月)	(481)
财政监督要更新观念转变方式	
(1999 年 12 月)	(484)
加强财政监督 依法维护财经秩序	

(1999 年 12 月)	(487)
要扎扎实实地做好当前的财政工作	
(2000 年 1 月)	(492)
突出重点 推进廉政建设工作深入开展	
(2000 年 2 月)	(508)
严格财政监督 实现依法理财	
(2000 年 3 月)	(513)
全力做好当前的财政经济工作	
(2000 年 4 月)	(516)
把注册会计师事业提高到一个新水平	
(2000 年 4 月)	(521)
积极做好《会计法》的贯彻实施工作	
(2000 年 6 月)	(530)
采取有力措施确保工资正常发放	
(2000 年 6 月)	(534)
关于做好当前财政工作的几点意见和建议	
(2000 年 7 月)	(540)
对当前财政政策 and 财政改革的几点看法	
(2000 年 7 月)	(546)
要切实把工资发放工作做好	
(2000 年 7 月)	(553)
财政工作要坚持“三个代表” 努力实践“三个代表”	
(2000 年 7 月)	(559)
大力推进财政改革和制度创新	
(2000 年 8 月)	(566)
要进一步加大财政改革力度	
(2000 年 8 月)	(583)
财政支出改革要坚持有所为有所不为	
(2000 年 7 月)	(591)

改革预算编制 实行部门预算

(2000 年 9 月) (594)

搞好机构改革 促进财政职能转变

(2000 年 9 月) (600)

确保机构改革后各项工作高效、有序运转

(2000 年 10 月) (608)

认真做好经济鉴证类社会中介机构的清理整顿工作

(2000 年 10 月) (612)

努力做好新形势下的财政监督工作

(2000 年 11 月) (616)

珍惜学习机会 学好财政理论知识

(2000 年 11 月) (629)

对财政工作中几个重点问题的看法

(2000 年 12 月) (633)

要进一步做好会计管理工作

(2000 年 11 月) (640)

进一步完善和深化财政体制改革

(2000 年 12 月) (646)

积极贯彻五中全会精神加快财政改革与发展步伐

(2000 年 12 月) (651)

坚持改革创新全面 做好财政工作

(2001 年 1 月) (660)

要进一步加强机关党风廉政建设

(2001 年 2 月) (675)

进一步做好反腐败抓源头工作

(2001 年 2 月) (679)

全力以赴打好农村税费改革攻坚战

(2001 年 3 月) (683)

后记 (697)

建立与社会主义市场经济体制 相适应的事业财务运行机制*

(1994 年 5 月)

事业财务运行机制包括事业发展机制、约束机制、调节机制、激励机制等。我国目前的事业财务运行机制，是在计划经济条件下，按照旧的财政管理体制和事业财务管理体制建立的，对促进事业发展曾起到积极作用。但随着社会主义市场经济体制的建立，各种生产要素如人才、劳务、信息、技术、文化等市场逐步发展，市场经济规律的作用日益明显，以供给制、“大锅饭”和集权统管为主要特征的事业财务管理体制和运行机制已远远不能适应新形势的需要，亟须改革。因此，必须逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应，合理、有效、协调、畅通的事业财务运行机制，逐步与国际惯例接轨，促进各项事业协调、健康发展。

一、事业发展机制

事业发展机制即事业投资机制。我国的事业发展机制，是在财政管理体制的基础上形成的。改革开放以前，在高度集权的财政管理体制下，事业发展单纯依靠政府投资，“一条腿”走路，事业规模与发展速度受到国家财政规模与财力增长速度的严重制约。党的十一届三中全会以后，国家鼓励事业单位自我发展，大力倡导社会

* 发表于《山东财会研究资料》1994 年第 5 期。

力量办事业，坚持“两条腿”走路。但由于各种原因，社会力量办事业的辐射领域和规模并不大，近几年来，财政困难，事业发展与财力紧张的矛盾日益突出。特别是这次行政事业单位工资改革后，增支幅度很大，许多地区连人员经费都难以保证，根本无力安排发展经费。虽然国家倡导“两条腿”走路，但两条腿都“短一截”，不可能建立起合理、畅通、协调的事业发展机制。社会主义市场经济体制的建立，为从根本上解决这一问题提供了必要的前提条件。我们应抓住这一有利时机，在事业发展中大胆引入市场竞争机制和经过改革检验的企业财务运行机制，大力倡导社会力量办事业，逐步建立健全与企业财务衔接、与国际惯例接轨的“多形式、多渠道、全方位”投资办事业的发展机制，把事业发展推向一个新的历史时期。

（一）大胆引入市场机制

完善的社会主义市场经济体制，要求一切产业商品化。文教科学卫生属于第三产业的范畴，应该进入市场，实行商品化经营。我们认为，目前事业单位大体上分为三类：第一类，目前不允许或不能进入市场的事业项目。主要包括国家规定的保密性项目，必须由政府垄断经营的项目，以及社会无力办或办不好的项目。如涉及国家安全的重大科学研究项目，文物、文化遗产及稀有剧种整理、保护，党刊和对外宣传刊物（省、市地级一般只保留一家）等。这些项目本身不生产商品、不能或不能完全作为商品经营。广播电视单位制作的节目、广告等，可以作为商品进入市场经营，但广播电台、电视台必须受政府控制，不能交给社会去办。第二类，暂时不能完全进入市场的事业项目。主要有：（1）价格暂时放不开的项目。市场经济的基本规律是价值规律，价值规律要求商品的价格应与其价值基本保持一致。现阶段，一些涉及广大人民群众切身利益的事业项目，由国家按照“优惠、低费”的政策统一定价，属于政府补贴性价格，低于价值，不符合价值规律的要求，不能完全进入市场。（2）不能体现公平竞争的项目。市场经济的基本原则之一是

公平竞争。有些事业项目，基本由国家垄断经营，是卖方市场，供不应求，形不成全方位的市场竞争。这些事业项目，不走向市场不行，近期全面走向市场又不具备条件，只能部分走向市场。(3) 承担政府指定任务的项目。这类项目，不能进入市场；但政府指定任务以外的部分，可以作为商品出售，进入市场交易。另外，中、小学是我国教育体制的基础，特别是九年义务教育直接关系到提高全民族的科技文化水平，社会虽可以承办一部分，但力量不足，仍应以政府举办为主。第三类，近期内应完全进入市场的项目。除上述两类外，其他事业项目，都应尽快走向市场，由市场需求决定其经营范围、规模与方向，政府只在宏观政策上予以指导，如制定指导性事业发展规划，利用财政、税收等经济杠杆进行宏观调控等。除非事业规模与发展方向严重失控，需要政府进行调整，一般不再进行干预。除政府职责范围内的事项外，财政一般也不介入。从目前生产要素市场的建立情况看，事业单位可相应进入下列生产要素市场：

1. 技术市场。技术市场是进行技术商品买卖的场所，也是联结科学研究与生产建设的桥梁和纽带。随着科技成果商品化，我国已初步形成了技术市场。应用开发型科研单位、高等院校和其他具有科研开发能力的事业单位，作为卖方，其非保密性科研成果可全部进入技术市场向社会公开出售，扩大科技成果推广率和推广速度，促使科技成果尽快转化为生产力。需要科研成果的事业单位，作为买方，均可进入技术市场，选择适合本单位需要的科研成果。另外，单位必须进行的研究开发项目、面临的技术难题，都可以通过技术市场向社会公开招标。

2. 劳务市场。劳务市场是劳动力交易的场所及其活动的总和。目前，全国各地纷纷建立起国营或民营的职业（劳务）介绍机构，劳务市场已初步形成并逐步趋于规范。今后，任何单位所需的临时性、季节性劳务服务，都应通过劳务市场调剂解决，不得长期定岗雇佣临时工，财政也不再负担这方面的费用。

3. 人才市场。人才市场是具有一定知识、技术水平专业人员交流的场所。人事制度的全面改革，将把大多数行政事业单位及其干部职工推向人才市场进行人才交流。一是教育方面，将逐步扩大自费生的比例，并取消毕业生指令性分配计划。中、高等院校必须进入人才市场，按照市场需求设置专业、课程，供给毕业生。二是事业机构改革中产生的富余人才，以及因单位破产产生的暂时闲置人才，都要重新择业。三是人事制度改革完成后，必将取消人才的指令性分配。今后，事业单位所需的专业人才，要逐步通过人才市场满足。

4. 信息市场。信息市场是信息商品交易的场所。市场是经济情况的“晴雨表”，而构成这个“晴雨表”基本内容的就是各方面的信息。当今时代已进入信息时代，信息不灵，在市场竞争中就没有立足之地。无论是提供还是需求信息的事业单位，要在市场中求生存、求发展，必须进入信息市场，及时出售、寻求各方面的信息，为自己装上“顺风耳”。

5. 文化市场。文化市场是文化产品交易的场所。文化事业单位制作、播映、演出的文艺节目，出版的报刊、杂志、书籍，进行的商业性体育比赛等，都属于文化商品，可直接进入文化市场进行交易。据报载，1994年我国的足球甲级联赛将首次引入市场机制，把体育竞赛商品化。这是一个好的开端。

另外，各类吃财政饭的宾馆、招待所、培训中心，各类学会、协会、研究会，各类社会中介机构如会计师事务所、律师事务所，以及所有机关、事业单位的后勤服务设施，如托儿所、印刷所、车队、卫生所、维修队、食堂、澡堂等，有的不属于政府的职责范围，有的可以对社会经营，都应从政府和单位编制序列中剔除，交给社会去办。

(二) 借鉴成功的企业财务运行机制，逐步与企业财务制度衔接

企业财务管理体制改革，无论从时间上还是力度上都先于事业

单位，在实践中，总结出一些成功的经验。将这些经验引入事业单位，对建立健全事业财务运行机制十分必要。

1. 引入竞争机制。一是倡导国有事业单位内部竞争。以前，事业发展靠政府单一投资，事业单位躺在国家身上吃“大锅饭”，干与不干、干多干少、干好干坏一个样，没有竞争，没有发展活力和动力，死水一潭。必须按照市场经济规律的要求，在国有事业单位中大胆引入竞争机制，建立健全公平竞争的政策法规。要与建立健全经费激励机制、破产机制等有机结合起来，通过竞争，提高业务水平和服务质量，淘汰质量、效益差的事业单位，产生新的、更好的事业单位，包括民办事业单位。二是及早形成各种所有制形式全方位竞争的事业发展格局。目前，特别是在城市，国有事业单位一统天下，其他所有制形式势力单薄或发育不全，无法形成全方位竞争。由于“皇帝的女儿不愁嫁”，导致国有事业活力不强，服务质量不高，群众对此意见很大。必须大力引导社会力量办事业，让民办事业单位与国有事业单位在同一起跑线上公平竞争，择优汰劣，进一步促进国有事业单位转换经营机制，改善服务态度，提高服务质量，满足群众需求。

倡导民办事业，首先必须解决民办事业“五怕”问题。即：一怕政策不稳定，会发生变化。二怕待遇不公，国有事业与民办事业不能执行同一政策，不能体现公平竞争，在市场中处于不利地位。三怕政府干预过多，没有自主权。四怕社会负担过重，主要是乱收费、乱摊派、乱罚款。五怕无利可图，政府对价格控制过死，低于价值，无利可图。针对上述问题，必须加快立法进程，建立健全民办事业的政策法规，尽量下放民办事业的自主权，放开价格控制，从根本上解决“三乱”问题，建立公平竞争机制，提高社会力量办事业的积极性。

2. 引入企业破产机制。目前有许多事业单位，按照企业破产标准已经破产，但由于没有事业单位破产方面的规定，只能靠财政拨款勉强维持，不但不能为社会提供更多更好的服务，得不到社会

承认,也成为各级财政的沉重负担。必须尽快完善政策法规,大胆让这些无关大局的事业单位破产,去掉包袱,将节省的经费用于发展新的、国计民生所必需的事业单位。

3. 引入股份制。企业经营管理体制改革的实践证明,股份制是筹集社会闲散资金,发展生产力的成功之路。近几年来,股份制企业在我国发展迅速,这对转换企业经营机制,缓解资金供需矛盾,壮大企业经济势力,促进经济发展发挥了巨大作用。但股份制事业单位目前还未起步,在一定程度上妨碍了事业发展。借鉴企业改革经验,将股份制引入事业单位,对非国家垄断经营且收费价格放得开的事单位实行股份制经营,向全社会募集资金扩大事业规模,必将大大缓解财政资金供给不足的矛盾,促进事业发展。有的地方已在这方面进行了试验,如建立股份制学校、医院等实践证明是比较成功的。

4. 引入收买、兼并、拍卖、国有私营等机制。企业单位之间的兼并、收买、拍卖经验证明,这是一条维持困难企业继续经营下去的可行之路。兼并打破了原有企业管理权限的格局,改变了企业隶属关系,也要允许打破现有事业管理格局,打破行业与部门界限,允许经济势力雄厚的事业、企业、个人包括外资收买、兼并经济效益较差、经营管理不善的非重点国有事业单位,或对此类单位进行公开拍卖。同时,可实行国有民营,即在保证事业单位所有权和经营范围不变的前提下,出让经营权,让懂管理、善经营的单位、个人全权经营。

二、约束机制

约束机制是指通过政策制度的制定、执行和必要的监督检查手段,科学、合理地规范事业单位的事业活动和财务活动,保证其按照预定的轨道正确运行。事业财务约束机制包括外部约束机制和单位内部自我约束机制两个方面,二者构成了一个既紧密联系又有不同分工的有机整体,任何一方发育不平衡,都将大大降低约束效

力。应该说，我国的外部约束机制主要是财务规章制度和监督检查机制，是比较健全的。专职监督检查部门的检查活动也比较频繁，但由于对建立健全单位内部自我约束机制不够重视，导致单位自律能力较差，有令不行，有禁不止。因而，建立健全约束机制必须从内、外两方面同步进行，不可偏废，特别要加强单位内部自我约束机制建设，逐步形成以单位自律为主要内容的、全新的事业财务约束机制，依靠单位自觉执法保证财务活动有序运行。

（一）外部约束机制

外部约束机制是指国家通过有关方针政策、财政财务制度的制定、执行及对执行情况的监督检查，规范行政事业单位财务活动秩序。外部约束具有强制性，它是国家授权的机关依靠国家政策法规的法律效力和国家行政权力，强制单位执行有关政策法规，纠正违法乱纪行为，并对违纪行为依法予以处罚。有人认为，社会主义市场经济条件下，国家将大大下放事业单位的经营自主权，给单位创造一个比较宽松的经营环境，因此应该放松约束。这种观点是片面的。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，国家必然要废止一些不利于市场经济发育、完善的财务规章制度，同时，改变监督检查的方式方法。但这绝不是放松约束。市场经济是法制经济，不是自由经济。越是简政放权，越要加强法制建设。所以，在政府指令性事业计划（任务）减少或取消、单位自主权扩大后，更应该建立健全有关政策法规，加强专业监督检查，变行政、计划约束为法律约束。即使在实行自由经济的西方国家，对事业单位的财务活动也没有放任自流，而是靠一系列严密的法律制度进行约束，并委托中介机构进行严格的监督检查。对违法行为，处罚措施是相当严厉的，直至倾家荡产、坐“大牢”。社会主义市场经济不同于资本主义自由经济，更需要依靠严密的法制建设和严格的执法手段来保证单位财务活动的正常进行，决不能放任自流。

应该说，我国的事业财务约束机制建设，还存在不尽人意的地方。主要有：第一，有关政策制度不配套，存在着扯皮现象。有时

候，不同部门在对事业单位的同一财务活动进行规范时，往往互相矛盾，漏洞较大，失去了应有的约束力。事业单位收入管理就是一个明显的例子。第二，监督检查机构之间缺乏必要的配合，各自为政，执法不严，处罚不力，不但加重了单位的负担，也影响了检查工作的效率和质量。另外，对检查中发现的违法乱纪问题，执法不严，处罚不力，导致屡查屡犯。第三，制度改革落后于政治、经济形势的发展。计划经济体制下形成的部分财务管理制度已经不能适应新形势的需要，妨碍了市场经济的建立与发展，亟待进行完善和改革。一是自上而下地做好协调工作，统一政策制度，增强政策制度的权威性和约束力，避免不必要的矛盾和“内耗”，做到政令统一、通畅。二是适应新形势需要，及时对现有制度进行完善和改革，废止过时的规章制度，建立健全符合社会主义市场经济规律要求的财务制度，把好外部约束的第一关。三是深化监督检查机构改革，撤、并职能重叠的机构，适当减少检查次数，提高工作效率和质量。四是把更多的监督检查业务委托给社会专职中介机构如审计师事务所、会计师事务所、工商检查所、税务事务所等专业力量完成，并按监督实绩确定委托单位的经济利益，保证监督检查质量，用较少精力获得最佳经济和社会效益。

（二）自我约束机制

自我约束机制是通过单位自觉执行国家有关政策法规、接受检查，建立健全内部管理制度、实行内部审计等，制约本单位财务活动的内容、范围 and 方向，将违法乱纪现象消灭在单位内部和萌芽之中。在计划经济体制下，为了调动单位组织收入的积极性，片面强调增强事业单位的内部活力和自我发展能力，对提高单位自我约束能力要求不高，措施不力，甚至没有列入议事日程，造成单位内部管理制度、办法不健全，内部审计不力，自我纠正措施不硬，甚至弄虚作假，逃避检查。这是违法乱纪行为屡禁不止的一个重要原因。外部约束机制的威力，有相当一部分被不健全的内部自我约束机制“消耗”掉，无法发挥其正常的法律效力。