

文教行政财务管理 理论与实践

WENJIAO XINGZHENG CAIWU GUANLI

LILUN YU SHIJIAN

■ 主编 余永林



南京出版社

92
F810.6
16
2

文教行政财务管理 理论与 实践

主 编 余永林
副主编 杨庚华 冯桂霞
编 委 张承慧 谢 伟
陈奇志 曾 绚

XAK3P/21

南京出版社

(苏) 新登字第009号

文教行政财务管理理论与实践

余永林 主编

*

出版发行：南京出版社

(南京市湖南路8号，邮编210009)

印 刷：高淳印刷厂

*

开本787×1092毫米 1/32 印张 9 字数195千

1992年3月第1版 1992年3月第1次印刷

印数 1——3000册

*

ISBN 7-80560-629-3/F·64

定价：4.40元

(本书凡有印装质量问题可向承印厂调换)

前 言

二十世纪八十年代是改革的年代。我国文教行政财务改革受到了从来没有过的重视，文教科卫事业的发展取得了从来没有过的成就。然而，文教行政财务工作面临的问题也从来没有这样突出过：新旧财务体制的转换过程出现脱节；行政经费的膨胀势头屡控不止；公费医疗负担日益沉重；文教科卫事业发展资金缺口补不胜补；事业单位经济效益与社会效益的兼顾难度很大；财务管理水平难以适应复杂多变的社会经济活动，等等。

诸如此类的问题既普遍存在于全国文教行政财务部门，其程度和表现又各不相同；既是年年存在的老问题，又是不断加剧、经常演变的新问题。尤其在治理整顿过程中，许多问题被赋予了新的含义。各地文教行政财务部门的同志，在党的方针政策的正确指导和有关部门的密切配合下，敢于正视困难，主动发现问题在反复探索中不断进取，形成了许多符合当地实际，具有一定创意的经验和建议。有的尚在试点之中，有的已经产生效果。为了推广各地区的先进经验，有效地解决当前文教行政财务工作中的突出问题，开拓文教行政财务工作新局面，我们以第五次全国计划单列市文教行政财务工作会议交流材料为基础，经过整理，编印成《文教行

政财务理论与实践》一书，供各地文教行政财务工作者参阅。

这本书侧重于实证性与可操作性的把握，力求避免空洞的议论。所选四十篇论文是从七十余篇应征稿件中精选出来的，大多是实际工作者切身经验和体会的实证分析和理论概括。论文资料翔实，内容丰富，既有问题成因的详尽分析，又有解决办法的有效尝试；既有文教卫生部门缓解资金供求矛盾，增强自我发展能力的先进做法，又有行政机关控制行政经费过猛增长的可行性对策，既有计划单列市和部分中等城市的情况，又有直辖市的材料。这些内容共编成四个部分：第一部分为《综合》，主要是从总体上把握文教行政财务工作的现状及进一步改革的思路，包括财务管理办法，周转金及预算外资金的使用与管理等方面的问题与对策；第二部分为《行政财务》，专门研究行政经费管理这一难点、热点问题；第三部分为《文教财务》，着重探讨在财政困难的情况下，如何多渠道筹集和合理使用文化与教育投资；凡不适于编在以上各部分的内容都归之为《其他》部分，包括公费医疗改革、福利事业单位创收、计算机在财政业务中的运用，医院会计工作达标升级、农村卫生院建房等方面的问题。

本书在组稿、编辑、出版过程中，得到了有关单位领导的积极支持，在此谨表衷心感谢。由于我们水平有限，加之人手少，选编工作量大，疏漏之处在所难免，恳请读者不吝赐教。

编 者

1991年10月

目 录

第一部分 综 合

- 武汉市文教行政财务工作的现状及改革思路
.....武汉市财政局行财处 董向玲 刘晓虹 (1)
- 深化改革、积极推行“两个过渡”促进事业的发展
.....厦门市财政局行财处 吴丽雪 (8)
- 强化事业和行政单位预算外资金管理的有效尝试
.....宁波市财政局行财处 李亚珍 张炳刚 (15)
- 管好用好文教周转金 促进文教事业发展
.....广州市财政局行财处 (21)
- 改革资金分配方法 变无偿为有偿使用
.....深圳市财政局 骆文智 (27)
- 加强周转金管理 不断提高使用效益
.....长春市财政局 (35)
- 促进两个过渡 发展社会事业
.....南京市财政局 余永林 谢伟 曾绚 陈奇志 (40)
- 不断拓宽理财领域,从根本上缓解行财困难
.....江宁县财政局 祁明红 (52)

浅谈加强乡镇行政事业单位的财务管理

..... 溧水县财政局 王爱英(59)

实行“专户储存”是管好预算外资金的有效手段

..... 南京市秦淮区财政局 孙维汉(64)

第二部分 行政财务

促进“两个过渡”的实践与思考

..... 扬州市财政局文行科 王建国(69)

加强行政经费管理发挥财政职能作用

..... 沈阳市财政局 徐 莉 赵洪信(80)

加强支出管理 控制行政经费增长

..... 西安市财政局行财处 曹锦林 武兴安(87)

加强行政事业单位小汽车管理,节约财政资金

..... 彭县财政局 李士珍 田明清(92)

完善行政经费包干工作的思索

..... 南京市财政局 冯桂霞(96)

加强机关内部管理 减少行政经费支出

..... 南京市雨花台区财政局 王长如(101)

加强行政经费管理实行预算包干制度

..... 南京市公安局 侯世和(103)

第三部分 文教财务

积极开展“以文补文”活动,努力推进文化事业发展

-哈尔滨市财政局 肖文卿 丁义志 司卓英(113)
开展以文补文 繁荣文化事业
-天津市财政局行财处(121)
积极探索加强中专技校财务管理的新路子
-广州市财政局行财处(127)
多渠道筹集资金 促进教育事业的进一步发展
-青岛市财政局文教处(134)
多渠道筹措资金 努力改善办学条件
-长春市财政局(139)
支持勤工俭学 弥补教育经费不足
-天津市财政局行财处(145)
改革给文化事业发展带来了生机
-南京市下关区财政局 丁志疆 周瀚生(153)
试谈开展以文补文活动的必然性和需要把握好的问题
-南京市文化局 吕世杰(156)
综合计划在中学财务管理实践中的尝试
-南京市金陵中学(162)
教育为本 服务至上
-六合县财政局 谢兆田 姚书礼 黄青山(169)
加强教育经费管理 促进教育事业发展的几点思考
-南京市雨花台区财政局 纪博生(170)
抓好农村实验中心建配管用 促进农村义务教育扎实实施
-南京市江浦县财政局教育局(182)
从中山门小学的发展看“以工助教”重要性
-南京市栖霞区财政局 张义德(187)
合理安排专项经费 将有限资金落在实处

- 南京市大厂区财政局(192)
文化企业承包实践
.....南京市财政局 谢伟(197)

第四部分 其他

- 改革公费医疗制度 加强公费医疗经费管理
..... 青岛市财政局文教卫生财务处(203)
计算机在财政业务管理中的应用
..... 重庆市财政局文教行政财务处(207)
深化体制改革 促进科技发展
.....北京市财政局 李惠媚(215)
医院管理公费医疗经费是控制支出的有效办法
..... 上海市财政局行财处 张 惕 刘映屏(225)
多渠道筹集资金 改善农村卫生院医疗服务条件
.....南京市财政局 余永林 张承慧 李学农(236)
对社会福利事业单位组织收入问题的思考
.....南京市民政局计财处 陈松龄(241)
试述南京市医院会计工作达标升级
..... 南京市卫生局计财处 沈兆震 韦广锋(248)
实行经济制约 促进计划生育
..... 高淳县计生委、财政局 唐美玉 吴斯荣(256)
附录 第五次计划单列市文教行政财务工作会议纪要
..... (264)

武汉市文教行政财务 工作的现状及改革思路

武汉市财政局行财处 董向玲 刘晓虹

近几年，财政在文教事业、政法工作等方面投入了大量的资金，行政及其他方面的支出也有一定的增长，但资金供求矛盾仍然尖锐，财政支出管理部门深感窘迫。为缓解矛盾，我们在预算控制、制度建设、效益管理等方面做了一些工作，取得了较好的效果。

第一，通过合理分配预算、强化预算执行进程中的控制，基本从总体上控制了过大的资金需求。

面临严峻的财政经济形势，我们在预算管理方面，一是把制定科学的定额作为合理配置有限财力资源的基础，抓了支出预算定额体系的确定。对人员经费按编制、按规定标准、按支出水平确定定额；对专项业务费按特定的专业指标确定补助定额。如：教育按学生人数，医院经费按批准的床位，防疫灭病按业务量，艺术团体补助经费按演出上座率，科研经费按批准项目等等。经过几年的摸索和实践，我们已初步建立起合理的预算分配定额体系，从而大大减少了预算分配中的盲目性，增强了预算分配的科学性和合理性；二是把总量控制作为年中工作的重点。近几年，为有效地控制行政支

出，我们将中央下达的行政费控制指标层层分解下达并纳入了本级年度财政工作目标，从宏观上有效地控制了行政费的增长。对文教事业费根据既支持又控制的原则，每年尽可能按一定增长比例安排，以支持各项事业的发展。同时，在既定的预算范围内严格按标准、定额控制使用，非特殊情况不予追加；三是对必须追加的预算按精打细算的原则予以审核确定。只搞“雪中送炭”、不搞“锦上添花”，尤其对那种追求工作条件现代化、交通工具高档化、福利待遇最优化的追加项目，一律不办理追加。

第二，通过制度法规建设，严格界定资金使用范围，在一定程度上堵塞了支出管理上的漏洞。

近几年来，我们根据财政部的有关规定，结合本市具体情况，在财务管理、资金管理、会计核算等方面都制定了一些办法和规章制度。如《武汉市财政局关于事业单位财务管理若干规定实施细则》、《武汉市财政局关于文教科学卫生事业单位、行政机关经费实行“分类预算包干”的实施办法》、《武汉市市直机关和市属事业单位会议费管理办法》、《武汉市行政事业单位财政专项资金跟踪反馈责任制试行办法》、《市财政局关于对市直行政机关机动车辆实行定点维修的办法》、《武汉市街、乡计划生育事业单位会计核算制度》等等，这些规定制度的实施，一是增加了财政资金分配使用的透明度，如《文教科学卫生事业单位、行政机关经费实行“分类预算包干”的实施办法》施行以后，使部门和单位了解了财政预算和计算依据安排的原则，年初争预算指标、年中争追加经费的现象较好地得到了克服；二是提高了财政资金使用效益，我们对五万元以上的专项资金实行

了严格的效益追踪反馈制度，承担项目的部门或单位在取得拨款前必须与财政部门签定专项资金使用合同，确定项目的完工期限和预期效益，项目完工后要将有关情况反馈给财政部门，这样，明确了单位的责任，减少了项目资金的损失和浪费。1986年我们实行医疗设备资金有偿使用以来，打破了过去设备购置“国家包”的大锅饭，大大减少了医疗设备的闲置和浪费，也缓解了财政的困难，五年我们共筹措借出周转金 1141 万元，帮助医疗单位购置了 61 台(件)医疗设备，在提高我市诊疗水平的同时也取得了较好的经济效益；三是堵塞了支出管理上的漏洞。我市市直行政单位共有大小车辆近 800 辆，每年的车辆维修耗去大量的资金，一些维修厂家为了赚钱，漫天要价，有的以劣质零件充数，还有的以给回扣的方式收买司机，从中渔利。为改变这一状况，我们制定了《武汉市市直行政机关小汽车定点维修办法》，规定市直行政单位需要维修的车辆必须在指定的厂家进行修理，财政部门对定点的维修厂家严格财务管理，并建立了汽车维修审批制度，杜绝汽车维修中的不正之风并节约了行政经费。对乡镇计划生育经费，在许多年内财政部门都无法控制，这部分资金漏洞很大，去年我们制定了《武汉市街、镇计划生育事业单位会计核算制度》，将乡、镇一级的计划生育经费纳入预算统一管理，堵塞了漏洞，减少了这部分资金的流失。

第三，通过推行各项改革，克服“大锅饭”的弊端，拓宽了文教行政财务工作的路子。

在鼓励文教事业单位创收方面，我们改资金“国家包”为“大家筹”，积极鼓励文教事业单位创收。近几年，我市文教事业单位通过开展创收服务，共取得了预算外收入每年

以8%的幅度递增，1990年取得了近5000万元的收入，目前全市开展勤工俭学的中小学已占全市中小学总数的90%，开展“以文补文”的文化单位仅市直就达到33个。

由于事业单位收入增多，替代了一部分财政拨款，国家负担有所减轻，事业单位自我发展的能力大为增强。为了解决文教事业单位创收中的困难，我们在资金上给予一定的扶持，仅1990年，全市就投放借款(周转金)1400万元，扶持项目355个，一年下来，获得纯收入2010万元。在加强创收管理方面，我们规定收益的60%必须用于事业发展，有效地防止了收入过度向个人倾斜；对收入数额较大且稳定，具备自立能力的事业单位，我们积极鼓励其向自收自支单位过渡，如我市青山区文化馆已完成了由全预算管理向自收自支管理过渡。

在公费医疗经费管理方面，近两年来，在继续实行医院管理公费医疗经费的同时，我们搞了四项改革，一是门诊看病实行“双处方”、住院实行专用联单，以强化财务监督，减少资金的浪费；二是对医疗单位的公费医疗，实行了包干的办法，解决了医疗单位“近水楼台先得月”的问题；三是对享受范围进行了清理，净化了公费医疗支出；四是对保健优诊人员按人建立公费医疗支出帐页，实行了专人审核管理。这几项改革措施的出台，在一定程度上抑制了公费医疗“大锅饭”管理方式的弊病，抑制了该项经费增长过快的势头，1990年，全市公费医疗支出较上年仅增长了13%，低于前五年30%左右的平均增长幅度。

在科学事业拨款制度改革方面，我们制定了“开发型科研单位专项经费管理使用暂行规定”，把逐年减拨下来的事

业费用于科研单位中试验基地的建设和科研条件的改善，增强了开发型科研所自我发展能力，促进了科研成果向生产力的转化。与此同时，我们还根据本地区的具体情况，制定了“开发型科研所三项基金分配比例的规定”、“科委所属科研单位提取购修基金的规定”等文件，在对科研单位放开搞活的同时，对其收益分配进行适当地调控，以保证科研单位的发展后劲和国有资产的保值或增值。

在文教行财工作中，还有许多目前尚未解决的难点，我们工作中也存在着一些弱点，这些难点和弱点是：

第一，预算分配的定额体系虽已初步建立，但相应的指标考核体系还没完全建立起来，尤其是在奖优罚劣方面，常常是鞭打快牛，在预算的监督和考核方面财政部门显得被动和软弱。

第二，对行政事业单位的一部分收入，还没有很好地管起来，没从制度上对这部分资金作合理的规定，以致于一些单位办事的钱笔笔向财政伸手要，取得的收入主要用到了奖金和福利上。

第三，“看病吃药国家包”的局面没有得到根本扭转，医院没有节约的意识，享受单位没有管理意识，“一人享受，全家吃药”，小病大养，滥施检查的现象仍然存在。有的医院把公费医疗作为创收的主渠道，有的公费医疗享受人员不仅要求看病用好药，还要求保健、长寿美容，有的一张处方就是几百元，有的慢性病住院，一住就是上十年。由于公费医疗牵涉面广，影响面大，改革必将打破人们多年来已习惯了的利益格局，许多问题靠财政一家很难解决，这些年我们虽然做了一些工作，也取得了一些的进展，但受多种因

素的制约，难以迈出更大的步子来。

第四，一些单位和部门过紧日子的思想还未牢固树立，财政支出管理部门还没有完全摆脱单位和部门要钱报告的困扰，一些单位大量的报告不调查不行，没办法解决时不认真做解释工作也不行，乃至大量的时间都耗费在事务性的工作上了，几乎无暇静下心来考虑财务管理上的问题。

第五，行政干部的政治素质和业务素质亟待提高。由于各方面条件的限制，我市近几年来没有更多地抓行财干部的培训，岗位培训尚未开展，微机培训仅办了一期学习班，离当前形势的要求还有较大的距离。

在财政十分困难的形势下，我们拟将工作的重点放在提高财政资金使用效益方面，目前，正在或准备干好这几方面的工作：

第一，通过调查研究，将尚未真正管起来的一些事业单位的收入纳入预算内管理，使有限的资金用在刀刃上，同时，加强预算内资金的管理，解剖一些支出大户。

第二，推进公费医疗制度的改革。根据李鹏总理关于“积极稳妥地推进公费医疗制度的改革，公费医疗改革势在必行，不改革没有出路”的指示，按照“既要保证职工基本医疗保健的需要，又要克服浪费，有效地利用卫生资源，有利于保护劳动力和促进生产力发展”的指导思想和“个人、集体、国家都要负担一些”的改革方向，我们已初步提出了一个医疗费超定额支出由个人、单位(医院)、国家共同负担的办法，主要内容一是适当提高公费医疗享受标准(定额)，实行由医院管理公费医疗经费和个人看病少量交费的办法；二是医疗费超标准(定额)支出由个人、单位(医院)、国家共

同负担，个人拿小头(年工资总额的2—5%)，单位(医院)拿中头(15%—20%)，国家拿大头。这个办法正在汇报审定中。

第三，加速行财干部的培训，尽快提高行财干部队伍的素质，我们计划在近年内办三个培训班，一是行财科股长微机培训班，二是行财干部岗位培训班，三是科研单位会计制度和卫生全额事业单位会计制度培训班。

第四，抓好文教行政财务的理论研究。去年我们举办了首届文教行政财务理论研讨会，今年根据深化文教行财改革的要求又提出了若干研究课题，作为任务作了布置，

1991年9月27日

深化改革、积极推行“两个过渡” 促进事业的发展

厦门市财政局行财处 吴丽雪

随着改革、开放的深入，我市文教行政财务工作进一步树立了两条腿走路，多渠道办事业的指导方针，积极推进财务管理改革，努力拓宽资金渠道，支持事业单位创收。通过推行“两个过渡”，即由全额预算管理过渡到差额预算管理，由差额预算管理过渡到自收自支管理。逐步摆脱“供给制”、“统收统支”的传统管理方法的束缚，促进了各项事业的发展。

一、扩大社会服务，增加收入，是事业单位摆脱“供给制”束缚的重要途径。

随着厦门市国民经济的发展，文教行政经费有较大幅度增加，但仍存在尖锐矛盾。主要表现在：一方面，事业发展国家财力有限，事业经费难以得到满足；另一方面，不少事业单位人力、物力、技术、信息等方面的资源没有得到充分利用，财政资金使用效益不高。因此，只有贯彻两条腿走路方针充分利用自身优势，扩大社会服务，才能从根本上克服这一矛盾。

首先，扩大社会服务增收有利缓解资金供求矛盾，减轻