

文教行政财务理论与实践

曹树清 主 编

曹树清 副主编

文教行政财务理论与实践

曹锡浩 主 编

黄晓平 副主编

江苏人民出版社

文教行政财务理论与实践

主 编 曹锡浩

副主编 黄晓平

江苏人民出版社出版发行

江苏省新华书店经销 淮安市印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 印张10.875 插页2 字数262000

1991年6月第1版 1991年6月第1次印刷

印数1—10160册

ISBN 7—214—00732—0

F·123 定价4.80元

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

深入开展文教行政财务理论的研究*(代序)

施 学 道

一、文教行政财务理论研究的重要性

党的十一届三中全会以来,财政理论研究有了较大的发展,由于财政理论研究的深入,推动了财政工作,促进了财政改革。11年来,国家财力不断壮大,基本上保证了农业、能源、科学、教育等重点需要和其他各项事业的发展。支持了经济体制改革和对外开放,成绩是巨大的。但是长期以来在财政理论研究中研究收入方面的多,研究支出方面的少。在研究支出方面,深度广度还不够。甚至在少数人的头脑中,认为不进行理论研究也能搞好文教行政财务这项工作。这种观点是十分有害的。事实上,文教行政财务作为整个财政理论系统的一个有机组成部分,不仅仅具有自身的理论体系,而且随着改革的深化,理论对实践的指导作用越来越显得十分重要和必不可少。可以这样认为,十年文教行政财务改革就是根据马克思主义基本原理和党在新时期的基本理论原则的指导下进行的。所以加强文教行政财务理论的研究具有重要意义。

本刊系江苏省财政厅副厅长施学道在全省文教行政财务理论研讨会上的讲话摘要。

（一）加强理论研究，是提高文教行政财务干部理论水平的需要

文教行政财务工作涉及到社会的方方面面，具有很强的事务性。长时期以来，我们许多从事这项工作的同志在文教行政财务工作岗位上辛勤劳动，整天忙忙碌碌，沉湎于文山会海之中，和数字打交道忙统计忙报表，很少有时间深入进行理论研究。久而久之，许多同志已经习惯了这一套工作方法，认为理论不解决实际问题，干才能够解决实际问题。对理论研究缺乏足够的认识。这与改革开放新形势对文教行政财务工作的要求是极不相适应的。文教行政财务理论是社会主义有计划商品经济理论的组成部分，做好文教行政财务工作，光凭干劲和热情是不够的，必须在理论上要有所提高，故从事文教行政财务实践工作的同志，一定要充分认识理论研究的重要性，坚决纠正过去工作中出现的抓事务多、抓眼前多、放松理论学习和政策研究的状况，带头学好马列主义的基本理论和财经理论，认真研究党和国家一系列有关财经工作的方针、政策，不断提高我们这支队伍的理论和政策水平。只有把正确的理论作为我们实践工作的指南，只有把理论研究与我们的具体工作紧密结合起来，才能找准工作中的主要矛盾与问题，才能不断增强工作的预见性、主动性和科学性，才能突破事务圈子的局限，站在宏观的角度，研究一些全局性的、带根本性的问题，才能把我们的文教行政财务工作水平提到一个新的高度。

（二）加强理论研究，是支持社会主义精神文明建设的需要

加强社会主义精神文明建设，是我国社会主义现代化建设总体布局的一个重要组成部分。支持社会主义精神文明建设，提高中华民族的思想道德素质和科学文化素质，应该说也是我们文教行政财务工作的一项重要任务。

文教行政财务是一项综合性很强的工作，直接接触和服务对象的范围很广。包括：文化、出版、文物、广播电视、教育、卫

生、计划生育、体育、科学、地震、民政以及国家机关、党派团体、公检法司等等。这些领域和部门绝大多数都属于社会主义精神文明建设的范畴，都具备自身的理论体系和发展规律。它们的每一项改革措施和理论发展都必然会反映到文教行政财务工作上来，并对其提出新的要求。文教行政财务部门，要做好服务工作，从资金上促进文教科卫事业发展，支持社会主义精神文明建设，除了加强自身的理论学习外，还必须加强以上这些领域和部门的理论研究工作。对于自己的服务对象，只有熟悉它、了解它、掌握它们的发展规律，才能更好地为之服务。这不是一般的财务管理的要求，而是要把它放到如何更好地支持社会主义精神文明建设这样一个战略高度来认识。这也是我们文教行政财务战线广大干部所担负的一项光荣使命。

在这方面，我们有着十分广阔的研究领域。比如说，解决教育经费的不足，就不仅是一个财政问题。可以从研究我国教育发展模式入手，研究一下在社会主义初级阶段这个历史时期，教育经费全部由国家包下来是否合适，家庭与个人能否分担一部分教育经费，衡量教育经费的投资效益，也可以突破传统的考核方法，从研究经济增长与教育发展两者之间的关系上建立新的体现定量分析特征的考核指标体系。发展卫生事业也是如此。要从社会主义卫生事业自身的特点与规律出发，既要研究它的福利性，也要研究它所具有的商品属性的一面。这样才能有助于我们研究制定有关的财政对策。诸如此类的问题，表面上看似乎与我们的实际工作没有直接关系，但认真开展对这些问题的研究，并从理论上找到根据，恰恰是我们做好文教行政财务工作的关键所在。

（三）加强理论研究，是我国改革开放的客观要求

作为财政理论体系一个组成部分的文教行政财务理论，也是在产品经济基础上建立与发展起来的。与这一理论体系相适应的文教行政财务管理制度的最大弊端，在于国家包得过多，统得过

死，不讲求经济核算和经济效益。其结果必然是窒息事业单位的活力，挫伤了广大干部、职工的积极性，阻碍事业的发展。党的十一届三中全会以来，我省的文教行政财务工作紧紧围绕党在社会主义初级阶段的基本路线，在资金分配办法，鼓励事业单位积极创收等方面采取了一系列的改革措施，并取得初步的成效。改革作为社会主义制度不断发展与完善的一项措施，它必须要有科学的理论作指导，特别是在党中央提出要进一步治理整顿、深化改革的新形势下，加强理论研究，强化理论对实践的指导功能显得尤为迫切与重要。

围绕建立计划与市场相结合的新的经济运行机制这一中心课题，深化文教行政财务改革，面临着许多亟须从理论上加以研究和解决的矛盾和问题。否则，改革将难以深化下去。比如，现在公费医疗制度改革为什么难以出台？原因固然有许多，但理论上没有搞清、搞透也是一个重要的原因。在社会主义条件下，究竟应该建立起什么模式的社会保障制度？公费医疗是否属于社会主义制度固有的特征？对于这些问题我们并没有从理论上作出回答。光讲财政困难，群众是难以接受的。要从理论上澄清，才是我们的根本任务。所以我们不能小看理论研究的重要作用，它往往是实施正确的方针、政策的保证。故从事这方面工作的同志，在今后的实践工作中，必须继续坚持四项基本原则，结合改革开放的新情况，研究新问题，解决新矛盾，总结新经验，不断攀登理论研究的高峰。

二、围绕深化改革的中心，深入开展文教行政财务理论的研究

王丙乾同志不久前在全国财政科研工作会议上指出，财政科研工作，一定要贯彻“为中心，为现实”服务的指导思想。开展文教行政财务理论的研究，也必须坚持这一方针。

什么是文教行政财务工作的“中心”和“现实”？我的理

解，“中心”就是深化改革。“现实”就是要把理论与部门的业务实际结合起来，深入实际，调查研究，密切联系群众，坚持以政策性研究为主，兼顾基础理论研究的原则。在这方面，全省大多数市已经行动起来了。希望今后再接再厉，使全省各级文教行政财务部门形成一股注重理论研究的良好风气。

为了今后大家更好地开展理论研究工作，下面我就今后深化文教行政财务改革的方向问题说一点看法。

（一）继续坚持完善事业单位承包责任制

过去几年，我省各级行财部门已经在这方面做了不少工作，初步探索出一条搞活事业、发展事业的新途径。但还很不完善，无论是在指导思想方面还是具体的承包方案的设计，都存在明显的不足。集中表现在：第一，部分单位经营思想偏离社会主义方向，只顾追求经济效益，忽略社会效益；第二，国家、集体、个人三者关系处理不当，创收的大部分用于单位的福利和职工的奖金，真正用于事业发展的资金很少；第三，承包基数不合理，部门之间存在严重的苦乐不均；第四，实行承包责任制以后，放松了管理与监督，导致承包单位短期行为严重，财经纪律涣散，国有资产大量流失等一系列问题。完善承包责任制，必须竭力克服以上种种弊端，在端正经营思想、正确处理三者关系、科学核定承包基数、加强管理与监督、克服短期行为等方面狠下功夫，力争在二、三年内使这项工作跨上一个新的台阶。

（二）改变单纯依靠国家发展事业的旧的传统观念，积极探索依靠社会力量办事业的新路子

比如在发展教育事业方面，一方面要完善以往的改革措施，继续认真贯彻中共中央《关于教育体制改革的决定》，完善“分级办学、分级管理”的教育体制，将农村中小学交由群众自己去办。另一方面要继续将改革深化下去。目前可以着重研究如何将教育费附加纳入预算管理，使之成为社会力量办教育的一个重要

的经费来源；还可以研究家庭和个人承担一部分教育经费的问题。特别需要指出的是，由于物价因素和教育事业自身发展的需要，1989年每培养一名城市中小学生的支出已分别是1979年的5倍和3.6倍。中小學生培养费用全部由国家财政包下来已经不可能。为保证九年制义务教育的实施和有利于教育事业的发展，必须收取义务教育阶段的杂费和非义务教育阶段的学杂费，以保证学生在校学习和生活的需要。

此外，各级文教行政财务部门要继续支持和引导有条件的事业单位在遵循国家的方针政策，保证完成国家下达的事业任务并坚持以社会效益为最高准则的前提下，充分利用自身人力、物力、科技等方面的优势，面向社会广泛开展经营服务活动，合理组织收入，以增强事业单位的“造血”功能，走“自收自支”、“以事业养事业”的新路子。这项工作意义很大，是解决当前发展事业资金供需矛盾的一条有效途径。几年来的实践已经显示其强大的生命力。今后要兴利除弊，使这项工作更加健康地发展。

（三）进一步完善预算包干办法

现行的预算包干办法是从1980年开始实施的。当时作为打破传统的“大锅饭”的资金分配办法的一项改革措施，曾经发挥了十分积极的作用。十年过去了，现行的预算包干办法已经不能适应变化了的新形势，必须进行新的改革。第一，要将行政事业单位，按其业务活动和预算管理方式进行科学的分类，变综合包干为分类包干；第二，要建立科学、合理的包干指标体系，实事求是的核定包干基数；第三，变静态包干为动态包干。包干基数要随着经济的增长，财政收支规模的扩大及物价指数的变化作出相应、及时的调整；第四，要结合贯彻财政部二号令，加强事业单位收入管理，促进全额、差额预算管理单位的“两个过渡”。

（四）配合公费医疗制度的改革，促进科学的社会保障管理体系的建立

文教行政财务工作涉及社会保障的许多方面，包括离退休制度、抚恤和社会救济、公费医疗管理等内容。目前各地在公费医疗改革方面采取了不少措施，但大多是治标的方法，未能触及问题的根本。今后深化改革的方向，是要将公费医疗逐步向建立医疗保险基金过渡，纳入社会保障的轨道。同时，要注意将调整支出结构与建立社会保障管理体系结合起来，以净化文教行政经费的支出内容，更好地支持各项事业的发展。建立科学的社会保障管理体系，是我们深化文行财务改革的一项迫切任务。这是一篇大文章，财政部也很重视。希望各地组织力量，深入调查研究，攻克理论堡垒，尽快拿出改革的整体方案及分步实施方案。

（五）研究行政经费在国家预算中的合理比重

控制和压缩行政费支出已经要求了多年，但事与愿违。“七五”时期我省行政费支出预计年均增长18.1%左右。大大超过同期财政收入年均增长5.9%和财政支出年均增长8.1%的速度（均为“七五”前四年的数字）。我们现在面临的问题是不能再无视行政费支出增长中的合理和客观因素，一味要求总量的压缩。这就要求我们运用马克思主义的基本原理，从研究整个财政支出结构入手，研究行政费在国家预算中应占的比重，从而确定行政费支出合理的增长速度。与此同时，对行政费支出中不合理的部分，也要采取积极措施，继续做好节减行政费的工作。此外，我们还要发挥财政综合部门的优势，密切与有关部门的配合，积极参与《编制法》的研究制定，参与国家机关机构改革方案的设计，参与研究制定正确的消费政策等等。

深化文教行政财务改革的内容还有很多，以上只是择其主要的，向大家做一个介绍，供大家今后选择研究课题时参考。

1990年9月22日

目 录

第一部分 综 合

关于财政问题.....	于恩凤 (1)
关于行政事业财务管理几个问题的探讨.....	谈 通 (20)
行政事业单位奖金、津贴和补贴发放中的混乱现象 及其整治途径.....	曹锡浩 黄晓平 王昌华 沈建伟 (28)
对文教行政财务管理改革中几个问题的认识	朱耀庭 徐 雷 (41)
应重视和加强行政事业单位固定资产的管理.....	彭金香 (52)
文教科卫事业单位增加社会服务活动有关问题的探 讨.....	蒋惠波 (59)
改革的深化有赖于认识的深化 ——浅谈事业财务改革的目的及其实现途径.....	袁诚忠 (71)
对深化文教行政财务改革几个问题的探讨	彭金香 王昌华 赵 光 沈建伟 (77)
浅论行政机关固定资产管理.....	顾永恒 (84)
财政集中管理行政事业费的尝试.....	陈鼎玉 王新和 (89)
文教行政财务管理改革断想.....	王保庆 (93)

第二部分 预算外资金管理

关于文教行政单位预算外资金使用情况的调查报告

.....曹锡浩 王昌华 黄晓平 沈建伟	(101)
浅谈加强教育预算外资金的管理问题.....	时家骏 (111)
略论行政事业单位预算外资金管理	
.....王叙美 徐 波 吴迎春	(120)
加强财政对行政事业单位预算外资金管理问题的探	
讨.....	周际元 (126)
理顺财政内部关系是强化事业行政单位	
预算外资金管理的关键所在.....	杨秀珍 (132)
关于行政事业单位预算外资金的调查报告	
.....朱天武 张益民	(136)
加强行政事业单位预算外资金管理的对策思考	
.....刘须林 黄 军 倪 明	(143)
关于文教行政单位预算外资金管理问题的探讨.....	孙 强 (146)

第三部分 教育投资效益研究

试论提高教育投资规模效益.....	王建国 王保庆 (153)
对教育投资中“怪圈现象”的剖析.....	苏金康 (162)
提高教育经费投资效益 缓解资金供需矛盾.....	李圣华 (171)
从“人、财、物”入手 提高教育投资效益.....	吴福昌 (179)
关于衡量教育投资效益的几个问题.....	吴振华 (183)
成人教育和职业技术教育投资中的盲目性及其解决	
途径.....	季晓彬 胡士华 (190)
浅谈教育投资效益.....	严文举 (195)
解决教育投资不足和提高投资效益的三点建议.....	王建骏 (200)
浅谈校办企业利润分配.....	张小英 (203)

第四部分 行政经费

- 分析 预测 思考——对控制行政费支出几个问题的再认识……曹锡浩 夏 华 黄晓平 李载林 (209)
- 浅谈优化行政费支出结构 净化支出范围的途径…刘清奇 (225)
- 行政经费增长过快的原因及其控制对策…张炳贤 孙其录 (231)
- 也谈控制和压缩行政管理费……………颜悦来 (236)
- 改革会议费管理办法之我见……………李载林 (247)
- 试析行政经费持续增长的五大因素……………陈奇志 (251)
- 实行汽车定点维修 努力节减行政费支出……………姚剑峰 (257)
- 汽车定点维修的实践与思考……………李兴恒 殷召辉 (262)
- 用好“定员定额” 控制和压缩行政经费……………姜志斌 (268)

第五部分 其 他

- 论建立科学的公费医疗约束机制……………陈国来 戴民辉 (275)
- 试谈如何做好新形势下出版计财工作……………严京威 (281)
- 谈谈按照社会主义卫生事业的性质办事……………吴学贵 (286)
- 浅谈新形势下出版主管部门计财工作的职能……………严京威 (295)
- 依靠科技进步振兴农业经济的构想……………毛守旗 陈步荣 (302)
- 浅谈卫生事业的特点及其政策导向……………徐国祥 (317)
- 引进承包经营机制 促进地方出版繁荣……………苏新才 (324)
- 后记…………… (334)

第一部分 综 合

关于财政问题*

于恩凤

财政是一门社会科学，称财政学。这门学问不是一两天能够讲得完的。现在仅就财政的概念、财政的发展、财政收支概况、当前的财政体制及形势，简略的向大家作个介绍。

财政是国家为了实现其职能的需要，利用政治权力，而对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配的分配活动。它的实质是反映了国家和各地区、各部门、各单位以及个人之间的分配关系。财政是一个历史范畴，它是随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展的。在历史上，当社会生产发展到一定时期，出现了剩余产品，产生了私有制，形成了互相对立的阶级。为了维护统治阶级的利益，镇压被统治阶级的反抗，抵御外来的侵略和掠夺，便产生了国家，财政的产生，正是为了国家的存在和发展的需要而进行的分配活动。它通过政治权力，无偿地征集所需的财政收入，然后分配给国家的各职能部门安排使用，所以我们通常讲的财政，亦可称为国家财政。

社会主义国家财政一般具有三种职能，即分配职能、调节职能、监督职能。分配职能是为了保证实现国家的政治和经济职能等的需要，通过税收和上交利润等形式向各单位和个人征收一部分收入而形成集中性的财政资金，然后再按国家的计划和其他需

*这是作者在南京大学所作的学术报告。

要进行统一的合理的分配。分配职能是国家财政的基本职能。调节职能是在财政资金的筹集和分配过程中，通过征收多或少，分配多或少等经济杠杆作用，进行宏观的控制，合理安排各地区、各部门、各单位的社会经济发展的规模速度和比例，促进整个国民经济协调地发展。监督职能是在财政资金的筹集和分配过程中，通过实行严格的监督，促进财政分配活动依法办事，切实按照财政制度和财政纪律的规定，合理地、节约地使用财政资金，不断地提高经济效益，并对一切违法违纪现象进行坚决的斗争。这是财政的基本概念。现在，我再讲几个具体问题：

一、建国以来财政发展简况

1. 先讲全国财政40年简况。建国40年我国国家财政收入由1950年的65亿元，增加到1988年的2588亿元，增长了近40倍，年平均增长率为10.2%。1950~1988年国内财政收入累计达29868亿元，占整个财政总收入的98%左右。在改革开放的10年间，国家财政收入累计达16200多亿元，超过了建国以来前30年国家财政收入的总和。

随着我国财力的不断增加，国家财政在社会主义建设中的作用越来越巨大，越来越明显。40年来，国家财政用于经济建设方面的支出达16000多亿元，占全部财政支出的50%以上。其中国家财政用于基本建设的支出就达1万多亿元，先后建成了鞍钢、武钢、首钢、一汽、二汽、一重、二重及葛洲坝水利枢纽工程等5500多个大中型骨干项目。这些重点骨干项目，已成了我国国民经济发展的重要支柱。40年来，我国通过财政支持科学、教育、文化、卫生、体育、广播电视、计划生育等事业发展的资金累计也已达4000多亿元。特别是1979年以后，国家财政用于科学、教育、文化、卫生、体育、广播电视、计划生育等事业的支出，平