

WEN JIAO XING ZHENG  
CAI WU GAI GE

主 编 徐振兴  
副主编 宋更新 李 荣 张洪江

# 文教行政 财务改革

# 文教行政财务改革

主 编 徐振兴

副主编 宋更新 李 荣 张洪江

吉林人民出版社

## **文教行政财务改革**

主 编 徐振兴

副主编 宋更新

李 荣

张洪江

\*

吉林人民出版社出版 发行

长春新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 12.5印张 285,000字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数: 1—31,000册

**ISBN 7-206-00272-2**

**F·65 定 价: 4.20元**

# 前 言

党的十一届三中全会以来，特别是近几年，文教行政财务工作同其他各个方面的工作一样，进行了一系列的改革。这些改革，虽然带有明显的尝试性质，但却有力地推动和促进了文教行政财务管理，为文教行政财务工作带来了新的生机与活力。伴随着改革的逐步展开，为适应新形势不断发展的需要，我省从事文教行政财务工作的一些同志，围绕着改革实践中所提出的一些比较重要的问题，在一些刊物上和内部讨论中撰写和发表了不少有关文章，或提出改革建议，或总结改革经验，或讨论改革路子，积极地为改革进行工作。

在当前贯彻落实党的十三大决议的新形势下，文教行政财务工作同其他工作一样，要把加快与深化改革放到首要位置，突出出来，下力量认真抓好。鉴于这种情况，我们汇集和编选了有关文章，编辑出版了这本《文教行政财务改革》。收入本书的文章共40篇，涉及到了文教行政财务改革的方方面面。既有综合性的从总体上论及文教行政财务如何改革的文章，又有从某一方面、某一环节论述改革怎样进行的文章；既有阐述文化、教育、科学、卫生、公费医疗、计划生育等事业财务改革的文

章，又有阐述行政财务方面的改革文章；既有对国家预算内经费的分配管理进行改革的看法，又有对事业单位如何在改革中开展有偿服务、多种经营管理的主张；既有对如何进行管理体制改革的建议，又有对怎样改革管理方法的意见；等等。尽管书中所收各篇文章论述的角度各不相同，对个别问题的看法也未必全都一致，但每篇文章都力求运用马克思主义的基本原理和社会主义财政的基本理论，依据党的路线和有关方针政策，对实际情况进行具体分析，从理论和实践的结合上说明问题，使所论述的问题对工作具有一定的针对性和现实指导性。我们希望本书的出版，能对进一步深化文教行政财务的改革，起到应有的借鉴和参考作用。

收入本书的文章，个别早的写于1980年，而大多数则是近几年来的作品。所有文章都是依据写作或发表当时的原貌而收入的，基本上没有作什么修改。这样，文章的内容必然有反映写作当时的某些印记。希望读者们在阅读时能注意此点。

本书由徐振兴同志担任主编，宋更新、李荣、张洪江同志担任副主编，崔力夫、李铮等同志参加了编选工作。

由于作者和编者的水平所限，本书肯定有不少缺陷与不足甚至某些错误，敬请广大读者批评指正。

**编者**

# 目 录

## 综 合

关于深化文教行政财务改革的若干问题·····徐振兴 ( 1 )

文教行政财务改革初探·····宋更新 ( 30 )

再谈文教行政财务的改革·····宋更新 ( 37 )

关于我省改革文教事业财务工作的尝

试和设想·····宋更新 ( 43 )

浅谈文教行政财务管理体制改革·····张洪江 ( 53 )

再谈文教行政财务管理体制改革·····张洪江 ( 57 )

探讨文教行政财务的生财、聚财、

用财之道·····宋更新 ( 70 )

关于事业单位企业化管理问题的探讨·····崔力夫 ( 79 )

浅谈定员定额管理问题·····宋更新 ( 90 )

多形式、多渠道筹集资金支持文教科

技事业发展·····徐振兴 ( 104 )

集资将为文教卫生事业的发展开辟一

条新的资金渠道·····张洪江 ( 114 )

## 教 育

- 教育财务管理改革几个问题的探讨…………李 荣 (121)
- 关于我省高等院校资金使用效益的浅议…………李 铮 (131)
- 多方筹集资金, 发展教育事业…………李 铮 (141)
- 浅谈贯彻教育方针和深化改革勤工俭学的  
几个问题…………李 荣 (151)
- 积极支持勤工俭学的发展, 是财政工作的  
一项重要任务…………李 荣 (162)
- 实行奖学金制度和学生贷款制度促进  
学生全面发展…………李 荣 (170)
- 从我省的情况谈中等教育结构改革的  
资金来源和使用效果问题…………宋更新 (175)
- 浅谈农村中小学校专项投资的问题……王彪、郑瑞文 (181)

## 文 化

- 积极支持和扶助文化馆站开展“以文补文”活动  
——一谈开展“以文补文”活动…………徐振兴 (185)
- 适应深入改革的需要, 进一步开展“以文补文”活动  
——二谈开展“以文补文”活动…………徐振兴 (192)
- 关于继续深入开展“以文补文”活动的几个问题  
——三谈开展“以文补文”活动…………徐振兴 (202)
- 把“以文补文”活动推向全面开展的新阶段  
——四谈开展“以文补文”活动…………徐振兴 (211)
- 试谈剧团经济管理中的几个关系问题…………宋更新 (224)

探讨国营剧团减收增支的原因和解决办法……宋更新 (231)

## 卫 生

认真抓好医院财务改革……徐振兴 (241)

医院实行企业化管理问题浅议……宋更新 (258)

医院亏损问题及其补偿途径……肖忠清 (266)

## 公 费 医 疗

进一步搞好公费医疗的管理和深

化改革工作……徐振兴 (275)

谈我省公费医疗的改革问题……宋更新 (283)

改革公费医疗管理初探……崔力夫 (293)

公费医疗制度必须改革……杨玉清、肖忠清 (301)

浅议医疗单位在公费医疗管理

工作中的作用……王彪、张淑琴、王青元 (311)

## 行 政

关于做好控制行政经费工作的几个问题……徐振兴 (317)

浅谈行政单位“预算包干”中的几个问题……宋更新 (335)

一九八六年我省行政经费执行情况的

分析及今后的对策……张洪江 (339)

浅谈行政财务改革的几个问题……王文祥 (348)

## 其 他

适应新形势、新任务的需要，进一步搞好

计划生育财务工作……………徐振兴（360）

关于科研事业费划转后需要研究和解决的

问题……………张洪江（371）

浅谈文教企业财务改革……………张喜为（377）

# 关于深化文教行政财务改革的若干问题

徐振兴

赵紫阳同志在党的十三大的报告中指出：“改革是振兴中国的唯一出路，是人心所向，大势所趋，不可逆转。”党的十三大以后，赵紫阳同志和其他中央领导同志又多次强调指出：要以改革总揽全局，推动搞好经济建设和各个方面的建设。加快与深化改革，是党的十三大的主题，也是贯彻落实党的十三大精神的主要要求。各条战线、各个方面都应该紧紧抓住改革这个主题，把工作更好地推向前进。毫无疑问，我们财政工作，其中包括文教行政财务工作，要想在过去的基础上把工作推向前进，搞得更好，也只有紧紧抓住改革这个主题，真正搞好改革，依靠深化改革开创更新的工作局面。

## (一)

文教行政财务工作，在贯彻落实党的十三大精神，继续开创工作新局面的过程中，之所以一定要把深化改革放到总揽工作全局的高度，突出出来，真正重视，大胆探讨，切实抓好，其根据何在呢？

首先，从深化经济体制改革的方面看。党的十三大报告指

出：“当前深化改革的任务主要是：围绕转变企业经营机制这个中心环节，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面体制的配套改革，逐步建立起有计划商品经济新体制的基本框架。”可见，财政体制改革是建立有计划商品经济新体制配套改革的一个重要组成部分。当前和今后一个时期，围绕建立有计划商品经济新体制基本框架配套改革的需要，财政改革要进行一系列的工作。王丙乾同志最近著文，遵循党的十三大精神，对今后财税改革的指导思想和目标作了论述。其中所论及的许多工作，如积极扩大理财领域和理财手段，多层次、多渠道地培养和开辟财源；实行财政资金正确的分配政策和多种分配方式，以提高资金使用效益为中心，以建立一个符合科学、合理、节约要求的支出体系为目标，改变某些“包下来”、“一刀切”的做法，改革财政支出结构，制定合理的支出范围与标准，对行政经费实行定额定员管理，对有偿还能力的单位和有经济效益的事业项目实行资金有偿使用，对具备条件的事业单位推行企业化管理；理顺中央与地方之间，国家、单位与个人之间的关系，健全宏观调控体制，加强监督管理，把现行财政逐步变为经营管理型的、讲究效益型的和开拓型的财政等等，就都包含有文教行政财务改革的内容，有的主要是对文教行政财务改革的要求。文教行政财务改革是财政改革的一个重要方面。不积极进行和认真搞好文教行政财务改革，就会使财政的改革残缺不全，妨碍财政体制改革的进度，进而影响到整个经济体制的配套改革。所以，进行文教行政财务改革为深入进行经济体制的改革，特别是经济体制的配套改革之所必需。

其次，从文教行政财务工作对象的要求上看。文教行政财务工作直接接触和服务的对象，一是文教事业系统，如文化、教育、科学、卫生、广播电视、体育等；一是行政单位，如党

政机关、政法部门和群众团体等。这两个方面现都已进行或正着手进行改革工作。关于科技和教育，党中央早在1985年就作出了改革的决定。按照这两个决定，科技和教育体制的改革正在向纵深发展。文化、卫生、广播电视、体育等方面的改革，也正逐渐展开。这次党的十三大，又把政治体制改革提上日程，对国家机关各个方面的改革即将开始。文教领域和行政部门的改革，必然反映到财政工作上并对其提出相应的新要求。文教科事业领域的改革，就是为了克服现有体制的弊端，调整有关政策和规定，建立起适应建设有中国特色社会主义需要的、适宜于事业发展的新体制，以推动和促进事业更好的发展，达到既促进社会主义物质文明，又加强社会主义精神文明之目的。而这必然要求在国家财政相应增加投资的基础上，文教事业财务要围绕提高资金使用效益，改善经费管理，广开经费来源等方面，进一步地大力搞好改革工作。即将开始的政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。而改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。这就必然要把精简机构，下放权力，克服人浮于事、官僚主义的现象，使各种机构能够灵活自如的运转，提高工作效率等问题，突出出来加以解决。与此相应，文教行政财务工作也需要从配合与促进搞好政治体制改革出发，贯彻党中央和国务院提出的控制和节减行政经费的原则和要求，在行政财务管理体制、国家拨款方式和经费管理方法等方面搞好改革。所以可以说，无论是文教事业各个方面的改革，还是政治体制各项内容的改革，都要求同步改革文教行政财务工作，以与之相配合、相适应；只有积极认真地抓好文教行政财务工作的改革，

才能跟上它所接触的工作对象的改革，起到文教行政财务工作应起到的服务和促进作用。

再次，从文教行政财务自身的工作状况看。党的十一届三中全会以后，特别是近几年来，随着改革的深入和工作指导思想的不端端正，文教行政财务改革也逐步展开，有的还取得了比较明显的效果。如贯彻两条腿走路的方针，组织开展多种以事业补事业的有偿服务和经营活动；改变经费的分配拨款方式，为有收入的事业单位设立文教事业周转金；改进经费管理办法，实行各种形式的定额包干制，等等。所有这些改革性的工作和措施，都对改变供给制财政的老路子，克服吃大锅饭的流弊，走出一条适应新形势、新任务需要的文教行政财务工作的新路子，起到了很大作用。但也必须看到，这些改革还仅仅是初步的，具有局部的性质，处于不系统的阶段。要想使已经取得的改革成果能够得以巩固和提高，就不能使改革的工作停留在原有的水平和状态上，而应当进一步深化。也就是说，文教行政财务改革的现状，也要求我们要站到用改革总揽文教行政财务工作全局的高度，继续抓好完善和发展已有的改革，开展起尚未开展的改革，使文教行政财务改革由初步而转向深入，由局部而推向全局，由零碎的不系统的而变为全局的全面的系统配套的改革。

由上可见，把文教行政财务改革放到总揽工作全局的高度，突出出来，切实抓好，这不是一个具体工作如何摆布的问题，而是一个有关工作方向和根本原则的问题；不是一个问题抓法的问题，而是一个有关工作指导方针的问题；不是一个只突出一时的权宜之计，而是一个长远战略性的根本大计，我们只有这样来认识问题和对待问题，才能使我们的思想和工作顺应改革的历史潮流，真正用功夫、花气力抓好文教行政财务的

改革工作。

### (三)

要把改革放到总揽文教行政财务工作全局的高度真正抓好，在搞清改革的必然性和所具有的重大意义、作用之后，还有必要要研究和探讨一下文教行政财务改革的指导思想和总的要求是什么。

所谓指导思想，无非是思想上需要明确和把握的根本的指导原则、指导方针和一系列要求的主要之点，或者说是基本要求的综合即总的要求。那末，我们究竟应当怎样认识和把握文教行政财务改革的指导思想和总的要求呢？我想，遵循党的十三大对经济体制、政治体制改革的基本要求，从财政体制是经济体制配套改革的一个重要组成部分，文教行政财务改革又是财政体制改革的一个重要方面的内容出发，依据文教行政财务本身的性质、所具有的职能和特点，其改革的指导思想应当是：从我国尚处于社会主义初级阶段的实际出发，立足既保证供给，支持文教等各项事业发展和行政活动开展，又厉行节约，广辟财源；要针对打破供给制财政和吃大锅饭的流弊，以围绕提高经费使用效益为中心，改革文教事业财务和行政财务的管理体制、管理方式和管理办法，扩大生财聚财用财之道；要理顺上下左右的各种关系，把微观搞活与宏观控制结合起来，把分配经费型的文教行政财务转化为管理服务型或服务管理型的文教行政财务。

在这样一个指导思想和总的要求里面，主要包含有四个方面内容或四层意思：

一是文教行政财务改革同整个改革一样，必须要充分考虑

并以当前我们仍处于社会主义初级阶段为根本立足点。社会主义初级阶段的根本特点是社会生产力落后，生产关系和上层建筑不完善、不成熟，商品经济不发达，各个方面的事业满足不了人民群众的需要。为此，我们必须要坚持以“一个中心、两个基本点”为主要内容的党在社会主义初级阶段的基本路线，推进各个方面的社会主义现代化建设事业。文教行政财务要坚持为行政部门和事业单位服务，当然要首先考虑如何保证行政经费的供给和为各项事业发展提供财力保证的问题，以保证和适应行政机关活动和各项事业发展之需要。但是，由于初级阶段上我们的经济较为落后，财力相当紧张，资金严重短缺，因此这种保证供给和提供财力就只能是十分必要和有限的。在保证供给的同时，“必须始终不渝地发扬艰苦奋斗精神，勤俭建国，勤俭办一切事业”，要坚决贯彻厉行节约的方针。既要为行政活动和事业发展提供财力保证，又要在经费的支出和使用上贯彻厉行节约的方针，把二者统一起来，坚持在厉行节约的前提下保证必要的供给，克服和纠正一切浪费现象与不合理的支出。这就是我们立足于社会主义初级阶段，在文教行政财务改革和今后的日常工作中，所必须把握的一条根本原则和必须坚持的一个根本方向。

二是文教行政财务改革的直接针对性，是要彻底革掉供给制财政和平均主义、吃大锅饭的流弊。过去由于我们把商品经济等同于资本主义经济，否认社会主义有商品经济的存在，按产品调拨的模式搞起的经济体制、财政体制，统得过多、过分、过死，缺乏应有的生机和活力。这种体制在文教行政财务工作中的反映，就是存在着较为严重的供给制、平均主义和吃大锅饭等问题。其主要表现是，国家财政对经费统收统支、包支包用，行政部门和事业单位坐等供给，管吃管添；经费的分

配和使用没能同工作量大小直接联系，与效果好坏挂起钩来，而是按人头和单位同等对待，平均分配；财政部门 and 主管部门只管拨款分配，缺乏提高经费效益和扩大理财手段的责任感和主动性，事业单位只管要钱花钱，缺乏挖掘潜力、想方设法生财聚财的内在动力，如此等等。正是由于这样一些弊端，才使得现有体制和模式下的文教行政财务工作，无法适应进行社会主义物质文明与精神文明建设新形势、新任务的需要，而必须进行改革。近年来的改革工作，就是由此出发的，并在某些领域、某些侧面使问题得到了相当程度的解决。进一步深化文教行政财务改革，就是要在已有的基础上，继续彻底解决这一方面存在的问题，以理顺各个方面的关系，调动各种积极因素，使大家都能朝着一个共同挖掘和探讨生财、聚财、用财之道的目标而努力奋进。

三是文教行政财务的改革，必须紧紧围绕提高经费使用效益这个中心来进行。进行文教行政财务改革要采取一系列的措施，在许多方面和诸多环节上进行变革，进行大量的工作。但有这样一点我们必须谨记：这一系列的措施和工作都应当是有利于而不能是无益于提高经费的使用效益的。可以说，提高文教行政经费或资金的使用效益，是我们改革文教行政财务工作的出发点，是带动文教行政财务改革的中心环节和根本要求。我们在工作的指导思想上一一定要把握这个原则，突出解决好这个问题。这是因为，资金严重短缺，财力极为有限，无法满足行政活动的开展和各项文教事业发展需要的状况，不仅在当前存在，而且在今后很长一段时间甚至在整个社会主义初级发展阶段，都可能一直存在。这是我们文教行政财务工作面临的最大困难和主要矛盾。而且，从过去和现实的资金使用情况看，由于管理制度不严，漏洞较多较大，管理方法不善，过分呆滞

死板，致使文教行政经费的总体使用效益较低，这既是造成资金缺口很大远远满足不了需要矛盾的一个重要原因，又是缓解这一矛盾，从当前和今后国家财力有限的实际情况出发解决问题的一个主要着力点。只有这样，才能抓住使有限的资金发挥更大的作用这个关键所在，体现出解决问题的现实可行性。惟其有效益的改革措施和改革办法，才是有价值和有意义的。改革文教行政财务工作，是为了使文教行政财务能更好地支持和保证行政工作的开展，支持和促进文教事业的发展。而只有提高经费的使用效益，才能达此目的。这已为近几年来进行的文教行政财务改革的实践所证实。因此，一切改革的措施和办法，各种新的形式与手段，只有有利于经费使用效益的提高，才能认为是成功的而被认可，最后站得住脚。否则，那些表面上热热闹闹，而对于提高经费使用效益起不了什么作用甚至起相反的妨碍作用的，不管冠上什么“改革”的名义，貌似什么新的形式，最终都是站不住脚的。是否有利于提高经费的使用效益，这无论是过去、现在还是今后，都是衡量我们文教行政财务改革成败如何和成效大小的一个带根本性的标志之一。

四是进行文教行政财务改革，就文教行政财务工作本身来说，就是要转轨变型——把分配经费型的模式转为管理服务型的模式。从管理体制、管理方法上改革文教行政财务，既涉及到文教行政财务的工作主体，又联系文教行政财务工作所触及所服务的客观对象。进行文教行政财务改革的大量具体内容是都无法离开，而且必然包括着对客观对象的要求的。但如果我们把改革侧重归结到工作主体，特别是主要从财政部门自身的角度来考虑，那末，就可以把解决转轨变型的问题作为改革的归宿和落脚点了。在过去供给制下的文教行政财务，财政部门往往是就财政抓财政，一则指导思想没能很好地树立起为机关