

沈阳市财政系统 优秀调研报告选编

沈阳市财政局

目 录

沈阳市财政支出总量控制与结构优化研究	(1)
沈阳市“八五”时期税源情况调查报告	(20)
对辽宁省部分城市建立预算外财力征管体系情况的调查 报告	(42)
增加总量,优化结构,逐步确立财政支农资金管理体系 ...	(53)
沈阳市市直事业单位机构编制情况的调查报告	(67)
科学合理地确定土地价格是防止国有土地收益流失的根 本保证	(75)
分税制下沈阳市乡镇财源建设	(87)
关于沈阳市实施名牌产品战略工程经济运行质量情况的 调查报告	(98)
沈阳市“八五”时期财政支出建设成就	(108)
关于重新规范市本级文教行政事业经费供给范围和调整 支出结构的意见	(129)
关于康平县方家屯粮库1995年度亏损情况的调查报告	(139)
推广会计电算化过程中存在的问题及对策研究	(150)
市场经济条件下财政部门支持农口事业单位发展的对策 研究	(161)

关于沈阳市外商投资企业会计核算现状及执行国家财务 政策情况的调查	(172)
关于对人寿保险公司社险、人险资金运营管理情况的调 查报告	(180)
关于沈阳市“乡统筹”、“村提留”资金及农民负担情 况的调查报告	(187)
关于沈阳市农村卫生院现状及今后发展策略的调查	(196)
关于对局机关思想政治工作和精神文明建设的调查报告 ...	(204)
分税制条件下乡镇财政体制现状存在的问题及对策	(210)
对房产税、土地使用税改革的思考	(218)
对沈阳市财政支农周转金使用情况的调查	(224)
关于沈阳市实行投入产出总承包企业承包情况的调查报 告	(229)
完善预算外财力征管体系我之管见	(234)
关于沈阳市市本级卫生专项经费投入及使用情况的调查 报告	(239)

沈阳市财政支出 总量控制与结构优化研究

财政支出是财政收入的对应该畴，是国家为了满足社会公共需要，将通过财政收入筹集起来的资金进行有计划的再分配，属于财政分配的第二阶段。财政支出是项政策性很强且十分复杂的资金分配活动，它直接关系到国民经济发展，事业兴旺与社会稳定。为了正确安排、合理分配和有效使用财政资金，必须在支出上注重调控总量与优化结构，这既是建立社会主义市场经济体制，促进经济建设和各项事业发展的客观要求；又是不断完善分税制财政体制，建立与市场经济体制相适应的财政运行体制的迫切需要。因此，在发展市场经济，推行分税制的新形势下，沈阳市作为特大中心城市，必须把实行适度从紧政策，优化支出结构，提高财政资金使用效益，作为振兴地方财政，促进经济发展，推进事业繁荣的一项重要任务，认真地研究好、解决好、落实好。

一、财政支出现状乐中隐忧

随着改革开放的不断深化，特别是“八五”期间全面建立社会主义市场经济新体制与推行分税制财政体制以来，在经济发展，财政增收的基础上，沈阳市财政支出的总量不断扩展，结构逐步调整，财政支出发生了可喜变化，取得了显著成效，进一步改善了市与区、县（市）的分配关系，分级财政体制有了明显改善，调动了各级财政节支增效的积极性，为促进沈阳市改革、发展和稳定，发

挥了积极作用，但地方财政尚未根本好转，收支预算的操“盘”难度很大。当前财政运行状况是成绩与困难同在，进展与矛盾并存，财政工作面临的资金供给与需求，重点与一般，改革与稳定，服务与监管诸多关系尚待研究协调，反映在财政支出问题上具体表现为乐中隐忧，四个“并存”：

（一）供给扩张与需求膨胀并存

财政支出规模逐年扩大，但各方面要求增支的呼声仍然很高，资金供需矛盾依然突出，有些方面财政支出增长速度已经高于收入增长速度。“八五”期间，沈阳市累计实现国民生产总值2,243.6亿元，财政收入236.3亿元，在此基础上地方可用财力迅速增长，财政支出累计156.7亿元，是“七五”期间的1.8倍。其中：1995年在地方财政收入增长19.9%的基础上，财政支出达45.9亿元，比上年增长33.8%，比“七五”期末的1990年增长106.7%，财政资金供给的总量逐年扩大，支出规模不断上新台阶，有效地保证了重点资金需求。然而，随着改革开放的深入和经济规模的不断发展，重点建设和事业发展对财政资金的需求不断扩大，各级各方面增加支出的要求依然强烈，支出总量供需矛盾仍然较突出，有些方面财政支出增长速度甚至超过收入增长速度。例如“八五”期间，沈阳市工交口财政支出逐年增加，相比之下，由于国有工交企业经济效益低下，收入呈下降趋势，在支出总量大幅度上升的同时，城市公用企业和煤炭生产企业未弥补亏损却连年上升（财政计划亏损补贴基本到位，此部门为计划外亏损，应由企业用以后年度利润弥补），由1991年的1,878万元上升到1995年的29,053万元。

（二）有保有压与结构失衡并存

财政是促进经济和事业发展的重要杠杆，近几年来，各级财政部门在促产的同时大力组织收入，千方百计筹措资金，按照“一要吃饭，二要建设”的要求，精心安排和积极落实各项财政支出，坚持适度从紧，有保有压，确保重点，兼顾一般的支出原则，促进了

国民经济和各项事业发展。“八五”期间，沈阳市财政建设性支出中企业挖潜改造支出、科技三项费用、农业支出（含支农支出农林水事业费支出）和城市维护费分别为20.5亿元、3.24亿元、8.20亿元和14.9亿元。比“七五”总体规模分别增长1,179.3%、198.2%、80.2%和21.7%，及时安排和配套解决了重点建设项目的资金供应，对促进工农业生产发展和加强城市基础设施建设提供了强有力的资金扶持，保证了沈阳市各项事业的持续发展。

但财政支出结构失衡的问题仍未解决，“吃饭型”财政的特征愈加突出，支出结构不尽合理。仅从市本级文教事业单位来看，1995年末，由财政供养的在职职工人数是21,953人，比1990年增加4,802人，其中事业单位增加编制2,741人，增加52个；行政、公检法机关增加2,061人。由于供养人口的增加，使财政每年增长的投入多被人头费吃掉。从教育事业费支出结构分析，1995年人员经费比重占51%，公用经费占49%，比1990年同口径相比，分别上升和下降了21%，教职员与学生比例这两年比较分别1:8和1:11。在行政经费支出方面，1995年比1990年增加7,586万元，增长了2.59倍，按职工年人均支出比较，由1990年的8,806元，上升到1995年20,610元，人均年增加11,840元，增长了1.34倍。近年来，虽经机构调整、人员分流，行政编制有所控制，但要求增加地方财政拨款的事业编制有增无减，致使财政供养人员过多的问题没有得到解决。

随着财税改革对地方财政收入的影响力逐步显现。地方财政收入增量将明显减少，收支平衡压力增大，部分地区财政更为困难。由于收入来源稳定，增收潜力大的主要税种都划给中央收入或中央地方共享收入，留给地方的只是收入不稳、税源分散、征收较难的小税种，因此地方财政收入的增量将明显下降。从支出的角度看，以后年度地方财政的实际支出与可能的既得财力很不适应，实际需求财力大于既得财力，同时，社会保障制度改革，行政事业单位工资调整等改革举措陆续出台，都要增加地方财政支出，因此，地方

财政收入平衡压力很大，地方政府处于吃饭与建设的两难境地。

（三）兼顾各方与体制不顺并存

在各项改革中财政部门努力兼顾了各方面的既得利益，但也有在政企不分、供给过宽，包揽较多等问题，财政资金供应不够规范。财政支出是国家资金的一种分配行为，直接或间接地关系到国民经济、社会发展和各个部门、各个层次及各种对象的经济利益。经济体制改革原本需要对方方面面的经济利益格局进行不同速度、不同层次、不同强度的调整，但在逐步推进的过程中改革导向往往强调保既得利益，从而迫使财政在自身改革和配套改革中走上了“花钱买改革”、“花钱保稳定”的运作模式。在多年各项改革中，财政部门对各方面既得利益的照顾，已经到了相当充分的地步，这对维护社会稳定，推进各项改革顺利进展，无疑是具有积极贡献的，但问题在于此派生出了诸多负面效应，照顾既得利益就是让政府继续在改革中充当“让利者”的角色，将财政往往置于不断“放血”的被动地位。而且在实践中照顾既得利益难以把握“界限”，甚至处于局部利益的考虑而被人为扩大，财政的“输血”难以促成部门“造血”功能的形成甚至白流，政府财政肩上的改革成本加大，包袱越背越重。一是政企不分。机构人员分流，有的保留身份不变，仍端“财政碗”；有的精减行政扩大事业，导致事业编制和事业经费逐年增加；有的半公益半经费型事业单位，甚至纯经营性事业单位，仍要“两头”占；虽然已经面向市场经营谋利，但却抓住财政不放。二是供给过宽。财政供给范围内的缩减不多，新的却不断增加，在工交企业改革、商粮体制改革、物价改革等进程中，财政背上了诸多减收增支负担和亏损补贴与价格补贴包袱。三是包揽过多。在房改、公费医疗、社保等改革中，个人补贴性支出减得少而增的多。这些现象不仅加剧了推进财政支出规范化管理的难度，而且遗留了阻碍资源配置市场化的隐忧。

（四）强化服务与机制滞后并存

为维护沈阳市改革和稳定的大局提供了财政服务。但资源配置，资金浪费，开支繁荣，监管不力等现象依然存在，财政运行机制与市场经济的内在要求尚有差距。财政工作必须和服务于经济建设这个中心和稳定社会这个大局，财政投入、财政支出必须维护国家机器的正常运转，围绕搞活企业与繁荣事业的重点来分配资金与安排落实。沈阳市各级财政部门在这个方面作了大量工作，提供了优质服务，取得了显著成效。但由于强调计划分配，无偿供应、财力服务较多，以及受惯性思维 and 传统模式的影响，在新体制转轨时期财政部门对市场经济讲公平、讲法制、讲竞争、讲效益的内在要求研究不够，适应不快，转换不到位，与市场经济相适应的资金分配、资源配置、监管约束、公平高效的财政运行新体制尚不完善。反映在财政支出工作上，就是提倡服从大局、确保重点、优质服务方面要求较多，而注重预算约束，净化支出内容，提高资源配置与资金使用效益等环节仍较薄弱。例如，沈阳市事业布局不尽合理，资源浪费较大。按照建立社会主义市场经济体制的要求，目前沈阳市事业改革的规模相应滞后于经济改革的需要，缺乏对市场经济所需的资源配置进行超前性的研究。在教育方面，目前市属高校学科单一，办学规范水平与国家教委的要求差距较大，特别是师范院校招生专业设施不能“适销对路”，出现毕业生分配专业不对口的浪费现象。在市属科研院所方面，科研机构重叠，人力、财力分散，课题重复现象大量存在，仅农口相近的院所就有5家。机械局所属的行业院所就达十几家，造成小而全、力量分散，项目重复，业务交叉。不仅如此，市属院所非科研人员平均占33%，个别院所从事科研人员仅占20%。文化、体育、广播等事业也不同程度地存在资源浪费的问题。对此，财政会同有关部门是可以通过调查研究拿出措施，运用财政杠杆和资金投入，盘活存量，引导资源合理配置，减少闲置浪费。又因近年来随着财政供给范围的膨胀，支出内容日趋庞杂。“八五”期间中等专业学校和技工学校职工呈下降趋势，在校学生呈上

升趋势,是在经费不足的情况下不得以而为之,在此情况下,支出项目:如车燃费、电话费、取暖费、管网费等年年增加,学校难以统计。同时,由于工交事业费基数小,几年来整体增加幅度不大,支出项目却逐步增加,财政拨款只能用于最基本支出,根本谈不上强化建设性投入。如何规范支出项目,净化支出内容,强化预算约束和财务监管。这些问题都是值得财政部门认真研究和切实加以解决的。

二、针对利弊成因理顺改革思路

看待财政形势要坚持一分为二,分析支出管理问题同样要讲唯物论、辩证法。当前在财政支出上之所以出现成绩大、困难多、矛盾新的格局,以及利弊交织,乐忧并存的特点,成因是多方面的。从宏观上看,是在新旧体制交替时期由于大气候,大环境正负效应的影响,从微观上看,是在财政改革正处在逐步深化的过程中受到自身管理诸种因素的制约。

(一) 旧观念作祟

长期以来,文教行政财务管理体制受传统观念的影响,一直是延续计划经济条件下的“保障供给”制原则,导致不少财政拨款单位“等、靠、要”的思想严重。由于国家包得过多,一切事情都国家拿钱,结果不仅带来供给单位的市场观念淡薄,而且造成财政负担沉重,致使有限的财力难以支撑。有些行政性收费和政府性基金的单位,过去一直认为这部分资金“归己所用,为己所有”,自收自支形成惯性,单位支出纳入财政管理以后有意见,不习惯。

(二) 原体制的作用

分税制改革是在包干制的基础上展开的,分税不彻底,双轨制运行,包干制的痕迹仍很严重。例如:在原有的事权划分基础上确定支出范围,支出的“倒逼机制”——仍然存在。1994年分税制的事权范围基本上是沿用传统体制下的划分办法,这种事权划分有不少弊端:界限不清,划分过粗,交叉现象严重;新出台政策与事权矛盾突出,上面各部门出政策,下面出钱,条条下达,分块包干,

地方平衡困难；事权范围与支出范围不够协调，特别是新增支出的负担与分级财政体制矛盾突出。

（三）老机制的惯性

财政分配本应限于保障社会“公共需要”，注重资金使用效益，但由于过去片面理解社会主义制度的优越性，单纯强调财政分配的无偿性，过分偏重职工生活的福利性，致使在财政支出上做“大锅饭”，无偿供应，重义轻利，重拨轻管的现象较为普遍。由于中国现行分配制度是从建国初期的供给制脱胎而来，虽然几经改革，在一些涉及个人工作、生活等待遇方面仍然遗留许多无偿供给性的支出项目，有些项目是以个人消费、公家付款的供给形式存在，如住房、供暖、用车、住宅电话等，势必导致多占住房，随意用车、无节制打长途电话等消费现象的发生。这不仅有悖于市场经济中按劳付酬、等价交换、讲求效益的原则，而且不同程度地耗费了国家资财，在群众中造成不良影响。

（四）“土”政策的影响

相对于计划经济的政策性色彩很浓而言，市场经济更加注重法制性。市场经济是法制经济，对财政行为更多的是依靠法律调整而非政策调整，即使运用政策调整也仅仅表现为运用宏观政策来加以规范引导，绝不允许某些部门或基层自订“土”政策进行处理。这个问题既是以往财政支出中许多矛盾的症结所在，也是今后规范财政支出的关键之一。在体制过渡时期，计划经济条件下形成的长官意志，主观随意性等思维定势及行为方式依然残存，少数地区、部门甚至个别领导人，从局部利益、小团体利益出发，制定某些“土”政策，甚至以人代法，以言代法，不同程度地造成了财权分散，财力分割，政出多门，管理无序的现象，致使某些财政支出刚性化，预算约束力弱化，给依法理财带来了障碍和困难，引起了支出管理上新的不协调、不规范，甚至财务违纪行为时有发生。

当前，从市到区、县（市）、乡镇财政部门都面临着崭新的形

势，在新体制下运转两年多来，成效与困难同在，活力与压力并存，如何更新理财观念、控制支出总量，优化支出结构，管好用活财政资金，是各级财政部门必须认真研究和长期抓好的一项重要任务。总结以往经验，分析当前利弊，前瞻改革趋势，调控和优化财政支出的基本思路应为：

认真贯彻适度从紧的财政政策，围绕沈阳市国民经济和社会发展的需要，深化财政改革，加强支出管理，强化财政投入，在市委、市政府的统一领导下，会同有关部门共同努力，积极推进两个转变：在促进经济体制，经济增长方式转变的同时，按照市场经济内在要求，逐步推进财政体制，财政运行方式的转变和完善；拓宽两个领域：抓好政府性资金和行政性收费单位的财务管理，拓宽地方财力的理财领域。抓好财政拨款单位预算内外收支统管，拓宽预算相关的理财领域；抓好两个关键：有效调控支出总量，既要留余地，不打赤字，又要盘活资金，提高效益。着力优化支出结构，既要确保重点，兼顾一般，加大建设性投入，又要公平公开，规范有序；搞好两个结合：坚持资金分配与法规监管相结合，预算内与预算外资金管理相结合；完善两大制度：重点抓好市以下分税制的完善到位，转移支付制度完善到位；实行两个保障：搞好资金调度，坚持按预算按进度拨款，保障用款单位资金的及时到位，保证上解下划支出的落实到位。通过深化改革，转变作风，规范管理，为用款单位提供高效的优质服务，为全市经济建设和各项事业发展提供有力的财力保证。

三、调控优化财政支出的对策建议

（一）更新理财观念，加快财政职能及其运行机制的转换

更新理财观念，关键是要多一点市场经济的头脑，少一点计划经济的思维定势，在财政支出管理上，要学会按照国家财经方针政策，运用市场经济的内在要求与客观规律去认识分析和处理问题。当前要着重克服两大思想障碍。一是要正确理解社会主义制度的优越性和财政分配的无偿性，用市场经济的公平观念，竞争观念，效

益观念，去克服吃“大锅饭”，重义轻利，不讲效益的陈旧观念和习惯作法。二是要加大宣传力度，促使有关单位克服那种“等、靠、要”的懒汉思想与不思自立，不图进取的保守思维，树立起面向市场，奋力拼搏，勤俭理财的精神风貌。要用政治经济学原理特别是市场经济的新观念去重新认识财政的分配、调节、监督职能。财政职能取决于一定时期的国家经济职能和行政职能，是国家职能在财经领域里的具体体现，而国家财政职能又是取决于一定时期的经济体制。现在，中国的经济体制正由原来的传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡，由此决定着国家财政职能也必须调整，以适应社会主义市场经济的需要。相应地，财政职能范围也必须随之发生变化，以社会公共需要为标准。从宏观上看，财政职能范围具体包括：(1)国家机构正常运转的需要，如国防安全、社会秩序、行政管理、外交等方面的需要。(2)社会公益事业的需要，包括社会基础性文化、教育科学、卫生事业、社会保障等的需要。(3)社会公共设施建设的需要，如道路、桥梁、邮电通讯、保护自然资源和生态环境等的需要。(4)非竞争性基础产业投资的需要，如新兴产业、高科技产业、支柱产业及风险产业的投资需要等。此外，一般性经营拨款，应交给企业和银行来办。有的事业单位具备创收能力，也可以转向，通过市场交换劳务或商品，按劳取利或酌情收费，而不应再由财政包揽下来。鉴于一切运行机制是利益关系的体现，国家是形成和驾驭财政运行机制的主体，因而转变职能必须与转换机制同步考虑，财政职能转换与财政机制创新结合进行。财政部门将面向全社会行使宏观管理职能而不再以任何形式直接插手国有企业微观财务管理。一是转换分配职能。从分配范围方面逐步将国有企业折旧基金和税后上缴利润调整到财政经常性收入预算之外，将社会保障收支纳入财政预算体制之中，将住房、交通、燃料、粮油等方面的明暗补贴及竞争性行业的生产投资从财政支出预算中排除出去。在分配结构方面，财政收入结构改变过去倚重国有

经济的格局，使之与所有制结构和产业结构变化相适应；在财政支出结构上，结合行政机构改革和社会事业改革，大幅度压低行政事业费支出在总支出中的比重，相应提高基础设施、高风险、高科技产业和环境保护等公益性、战略性投资支出的比重；同时通过分税制方案的合理设计，使每级财政的收支规模大体相适应，在分配方式上，以无偿分配为主、有偿分配为辅，逐步减少以至最终杜绝税外收费和基金征收，实现财政分配方式和管理渠道的规范化。二是转换调控职能。更多地运用市场经济变量，如价格、利率、汇率等进行参数调控；财政支持企业转换经营机制，变直接调控为间接调控；运用国债、股票等手段，扩大股份制、财政信用等领域，增强财政调控实力，三是转换监督职能。财政监督重点在于财政法规、政策的执行和财政资金的使用效果上，对企业财务活动的监督主要体现在纳税监督上，主要依靠社会中介机构，如会计事务所的公证机制去实现。通过转变职能，相应转换和培育适应市场经济内在要求的财政运行机制。同时，转换和完善财政职能及其运行机制还应抓紧解决财政职能被肢解的问题。目前亟须完善的是对预算外资金管理的职能。据统计，全市有收费项目3,800多个，收费金额达21.8亿元，约占预算内财政收入的68%，在预算外资金支出中，有60%左右用于消费性支出。由于行政事业性收费资金的所有权、使用权归部门和单位所有，一方面是预算外资金管理失控，乱收乱支现象时有发生；另一方面是财政资金紧张，调度十分困难。为改变这种状况，应采取的主要措施是让预算外资金“先进笼子，后规范”。即：先实行“两权”分离，将所有权归还同级政府，使用权仍归各部门，然后逐步建立与“两权”分离相匹配的统一征管办法、会议核算、财务规定、收入范围、支出结构及预决算等制度。今年要把预算安排的20.19亿元预算外收入任务做为预算外资金管理的唯一经济考核指标，考核各收费单位，确保收费任务全面完成；同时，把街道办事处、农村乡镇和社会敏感行业和部门做为治理“三乱”的重点。逐

步实现预算外资金所有权归国家，调控权归政府，管理权归财政。

（二）合理调整财政供给范围，有效调控支出总量

财政供给范围主要是满足社会公共需要的资金供给。随着财政职能及其运行机制的转换，财政供给范围尤其是在文教行政领域必须进行清理和调整。该推向市场的逐步扶持其走向市场，该财政供给的给予切实保证。

根据社会共同需要和社会效益极大化的原则，以及社会公共需要程度，结合本市文教行政单位进入市场能力和财力可能，对财政供给范围可以这样设想：

1、国家机关

国家权力机关、行政机关、司法机关，是为整个社会和经济的正常运行提供保障和服务的，属于社会公共需要范畴，其经费应由财政全额供给。

——对行政管理职能弱化或已经消失的行业、企业主管部门，在计划经济体制下，主要代表政府行使微观管理职能，如生产计划的制定，原材料供应、产品的分配、资金调度等。随着社会主义市场经济体制的建立，企业正在走向市场，社会资源配置将主要通过市场进行，政府将经营自主权下放给企业，原有的行政、企业主管部门管理职能逐步弱化消失。对沈阳市机械局等13个企业、行业主管局由全额拨款改为差额拨款，并逐步退出财政供应领域。

——对市政府驻外的8个办事处，实行拨款制度改革，由目前财政核拨的正常经费改为专项补助，作为支持创办实体和发展事业的专项资金使用，以增强驻外机构的自我生存、自我发展能力。明年首先在厦门、大连两个办事处先行试点，然后逐步推开，促进各办事处向差额或自收自支的财务管理体制过渡。

2、党派团体

沈阳市现有的党派团体组织，大体上可分为三类：

第一类，依法成立具有一定行政管理职能的政治、行政实体。

如各民主党派、工商联、工会、共青团、妇联、科协等组织。这类单位的性质与国家机关基本相同，人员一般列行政或事业编制，应视同行政机关管理，列入财政供给范围，其合理的经费需要，除用成员义务缴纳的会费解决外，不足部分由财政供给。

第二类，经过一定的程序批准，有一定的行政管理职能，有编制，但并非行政实体的社会团体组织。如作家协会、曲家协会、书法家协会、文联、社联等组织。随着社会主义市场经济体制的建立，文艺作品进入文化市场，这类单位的职能已经消失，其开展创作活动应由成员缴纳的会费和文化产品收入解决，应限期脱离财政供给范围。

第三类，部门、单位在民政部门登记成立的社会组织，主要指各类学会、协会、研究会、理事会、联谊会、促进会等，这类单位属于民间组织，既不具备行政管理职能，也与社会共同需要没有任何关系，应立即清理财政供给范围。

3、事业单位

事业发展是人类进步文明的体现，事业单位具有点多面广、类型复杂的特点。按照满足社会共同需要原则和共同需要程度，现有事业单位可以粗略地分为社会公益性，半公益半经营性，纯经营性单位三种类型。

第一类，社会公益性事业单位。如普及基础教育、高等院校中的师范教育、社会公德教育；社会公益性的基础科学研究等；这类单位创造的事业成果具有社会公共产品或准公共产品的属性，为全社会所共享，其自身的消耗应由政府财政予以投入补偿。

第二类，半公益、半经营性事业单位。如应用开发型科研院所；基础教育以外的高等教育、中等专业教育和职业技术教育；广播、电视事业单位；京剧以外的艺术表演团体，演出公司、艺术表演场所；传统及非竞技性体育运动项目；司法公证事业等。这类事业单位的成果具有社会公共需要和私人需要的双重属性，只是在不同部门共同需要的程度有一定的差别。对这类事业单位属于公共需

要的部分，如承担国家指令性计划、任务的部门，所需经费列入财政供给范围。属于企业和私人需要的部分，则应通过成果转让，向受益者收费的形式补偿。财政可按国家的产业政策，视单位的经营收入情况，适当给予资助。

第三类，纯经营性事业单位。如政府及各部门单位所属的接待办、宾馆、招待所、幼儿园、培训中心、俱乐部、咨询中心；各类报、杂志社；以及各类社会中介机构如：会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、婚姻介绍所、司法鉴定所等。这类单位的生产经营成果可以作为商品出售，基本属于企业和私人需要，其性质与企业没有本质区别，完全应该走向市场，成为依法经营、独立核算、自负盈亏、公平竞争的法人组织，财政不予供应经费。

与此同时，还应严格清理支出项目，加强监督管理、净化支出内容。只有认真地整顿财政供给范围，净化财政支出内容，才能逐步压缩经常性支出，杜绝资金的损失与浪费，减轻财政负荷；才能切实有效地将财政支出总量控制在地方财力能够承受的范围以内；才能盘活用活财政资金，不断提高资金使用效益，集中财力，为重点建设和各项事业发展提供资金保证。

（三）优化财政支出结构，促进重点建设和各项事业持续发展

为了逐步扭转“吃饭型”财政的格局，必须在抓紧调整财政职能，清理供给范围的基础上，加大经济改革市场化力度，加大机构改革的政治力度，以节省更多的资金用于城市基础产业，基础设施建设。而从严控制支出，优化支出结构是加强财政管理的关键。总的来说，要围绕改变目前与形势发展不相适应的政事不分，体制不顺，财政资金供应不规范等问题，在农业投入方面，在沈阳市逐年加大对农业的投入比重，提高区、县（市）对农业投入的关切度。调查研究农村卫生院的合理布局和结构调整。重点调整好文教行政经费支出结构，即：对各级国家机关及暂时不能进入市场的财政全额拨款的事业单位，依据预算支出定额供应经费；对其他事业单位

实行核定收支，定额、定项拨款，超支不补，结余留用的预算管理
办法。同时，积极推进全额向差额，差额向自收自支财务管理形式
过渡，逐步确立事业单位财务收支“统筹核算，自求平衡”的新格
局。具体讲，优化文教行政经费的支出结构，必须抓好四个调整：

1、调整事业布局结构

在文化事业方面，对市属四家戏曲剧院、话剧团、杂技团、艺
术团，从明年起，实行经费总额包干，财政年初一次性核定四家经费
下达给主管部门，一定三年不变，减人减编不减经费。主管部门将其
中的60%下达给剧院团，40%部分用作与完成创作演出、三产收入
和政府下达的指令性演出任务四项指标挂钩，每完成一项拨款10%，
目的是增强其市场竞争意识，尽快由差额拨款向自收自支过渡。

在教育事业方面，鉴于目前沈阳市高校已实行并轨制招生，除
师范院校给予重点保证外，对其余院校只给人员经费，公用经费及
专项经费由并轨收费中解决。在普及中小学校教育方面，除正常保
证重点中小学投入外，对薄弱落后的中小学应给予重点扶持，尽快
改善其办学条件，提高教学水平，使教育事业均衡发展。

在科学事业方面，加快对科研院所的事业改革，调整业务相
近、项目重复的农口、机械等院所，实行优化组合、集中人力、财
力，形成结构优化、科研领先、布局合理的科研体系。在经营管理
使用上，继续完善拨款制度改革办法，变无偿拨款改为有偿使用，
通过建立和投放科技周转金的形式，支持有条件的院所上水平，出
成果，增效益，使更多的院所尽快走向市场。

在计划生育方面，一是加快县郊乡镇“三生”服务站建设，从
明年起，市里对区、县（市）“三生”服务站的专项补助重点将放
在农村，缓解当前农村乡镇计划生育服务机构薄弱的矛盾。二是对
专项拨款实行改革，同区、县（市）对计划生育事业的投入、事业
发展规模指标完成情况挂钩，采取以奖代拨的方式下达。

在体育事业方面，随着群众性体育健身运动的开展，财政除保