

# 完善预算管理制度 严控三公消费

## □ 卓锴化

三公消费是指公务人员因公出国(境)、公务车购置及运行、公务招待等消费。多年来三公消费存在的突出问题是超标,表现为公款出国(境)旅游、超标购置公车与公车私用、公款大吃大喝等。近年来,控制三公消费的管理制度不断创新,措施有力,成效明显。特别是在中央“八项规定”出台后,三公消费中的超标问题得到明显控制。中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》完善了三公消费的顶层设计,为三公消费做出了系统而全面的制度安排。在此形势下,有必要分析存在的薄弱环节,进一步完善预算制度,把三公消费控制在保障正常履行公务所必须的范围内,并不断提高资金使用效率,改善保障水平。

### 一、控制三公消费的薄弱环节

#### (一) 预算安排不尽科学

当前三公消费预算安排中存在突出问题是科学性有待提升。

1. 支出范围不明确。长期以来,许多地方对公务消费支出范围没有明确规定,为超标准超范围消费提供了空间。实践中,个别地方以人的身份来界定公务消费,凡是公务人员特别是领导干部参与的活动,就列为公务消费范围。由于公务人员包括领导干部都是自然人,

在公事之余都有私事,以“人”作为标准,就难免扩大了公务消费的范围。更多地方以“事”来界定公务消费,但也存在着一些问题,如公事范围由负责人认定,比较随意;个别单位集体虚构公务活动,有的借开会、调研、考察、检查、培训甚至接受教育之名,游山玩水,搞变相旅游;有的把出国出境学习考察当作福利待遇,不管是否工作需要,都安排轮流外出考察。

2. 消费标准难确定。现行各地的三公消费支出标准绝大多数都是由财政部门经过广泛调研、严格论证而确定的最高可消费额度,但鲜有设置启动标准修正的条件。标准出台时都比较合理,但执行一段时间后就难以切合实际了,又没有及时根据实际需要适时调整。很多地方简单照搬上级标准,脱离本地区实际需要,一些单位趁机以此为借口,大搞变通,超标准消费,破坏财经纪律严肃性。

3. 资金来源难控制。由于三公消费标准难确定、范围不明确,当前三公消费既可以从公用经费中列支,也可以从专项业务经费中列支,还可以从基金等其他渠道列支,甚至于交由下属单位列支。在消费规模上,除了出国(境)等少数项目外,也没有消费额度的控制。预算单位进行三公消费时,在规模上、结构上有相当灵活的自主权,一些单位相当比例的专项业务经费被三公消费挤占

挪用,影响了正常业务的开展。同时,我国现有的财政支出预算体系中,政府收支分类科目设计中并没有专门的“三公”消费科目,影响了真实全面反映“三公”消费全貌。

#### (二) 内外监督针对性不足

当前单位三公消费的监督尚未形成一个完整严密的监督体系,失之于宽、失之于软,超标消费、低效消费没能得到及时惩罚。

1. 外部监督没有形成合力。财政、审计、纪检、监察没有形成合力,信息共享渠道不畅,处罚措施衔接不够紧密。比如:财政部门推出的公务卡制度可以很有效地介入预算单位三公消费支出全过程,但没有全面推行,且相关信息没有和审计、纪检监察部门共享。审计、纪检监察部门发现的信息也没能制度化共享给相关部门。部门违反财经纪律,往往以收回资金了事,纪律处分、行政处罚、刑事处罚力度偏弱,相关责任人难以被追究责任。

2. 内部监督乏力。很多地方的纪检监察部门把三公消费作为内部政务信息公开的重要内容,各单位基本也都有内部政务信息公开制度,但内部信息公开不充分,许多单位财务信息只有一把手和负责财务工作人员知道,其他人员并不了解。在此情况下,内部群众监督无从谈起,也无法与外部监督有效衔接。同时,内审机构不健全,专业人员缺乏

问题较为突出,监督工作开展还未实现制度化、规范化,难以发挥实质性监督作用。

3. 社会监督不足。近年来,三公消费从中央机关开始公开,2013年扩大到省一级,但市、县一级还没有全面开展。同时,公开的信息比较笼统,由于技术问题、认识问题等原因,目前三公消费一般只公开到财政支出预算体系中的项级科目,无法与具体开支一一对应。即使将来技术问题得到解决,也会因为保密要求等原因无法公开所有信息。普通社会大众由于缺乏专业知识,面对这些公开的数据一时也难以判断,无从监督。

### (三) 内控机制实效性不够

预算单位是三公消费的主体,三公消费内控机制极其重要,但在实践中却最为薄弱。

1. 供给模式落后。一些三公消费没有采用市场化供给,依然采取定编管理、实物供给、单位所有、多途径补贴运转费用、封闭式的自我服务方式。公车消费中最为典型。随着市场经济快速发展,这种供给模式弊端日益突出。主要有:超编现象普遍存在,公车私用问题突出,利用率低下,实际支出大大高于名义支出,隐性浪费严重。

2. 管理基础薄弱。一些单位内部预算控制不严,内部财务管理弱化为履行出纳手续。一些单位财务机构不健全,会计人员缺乏,违反“不相容岗位相分离原则”,有的缺乏基本的内部审批程序,业务审核、审批随意性大,内部缺乏基本的控制措施。当前,部门本级管理较为规范,但下属单位的问题突出,非税收入征缴、国有资产管理和政府采购制度执行中的问题比较严重。

## 二、完善预算制度的着力点

分析控制三公消费的薄弱环节,是为了对症下药,更好地控制三公消

费。各级财政部门要努力提升预算安排的科学性,通过加强内外监督的针对性、提高内控机制的实效性,不断增强预算执行的严肃性,提高预算执行的准确率。

### (一) 提升预算安排科学性

科学合理的预算是控制三公消费的重要基础。要通过提高预算编审能力,明确支出范围、标准,不断提升预算安排科学性。

1. 提升预算编审能力。优化预算编审工作流程,形成科学合理的编制分工协作机制,形成合力。加强制度建设,从制度上打破会计信息、统计信息人为分割的局面,使所有涉及预算安排的信息都为财政部门所掌握。加强信息化建设,运用大数据等现代科技手段充分挖掘利用会计信息、统计信息,为确定支出标准提供数据支持。

2. 明确支出范围、标准。优化政府组织结构,加快事业单位分类改革,明确政府职权。完善标准调整机制,定期根据有关货物和服务的市场价格变动情况,调整支出标准,使支出标准更加切合实际,增强开支标准的协调性、规范性、科学性。严格支出报销审核,不得报销任何超范围、超标准以及与相关公务活动无关的费用。

### (二) 加强内外监督针对性

1. 努力形成监管合力。调动各种监督力量并形成合力。一是推动财政、审计、纪检、监察、组织、人事等部门形成监管合力。要在制度上形成各司其职,通力协作,信息共享,奖惩措施协调的局面。依托政务网络,打造各部门顺畅的交流沟通平台。二是外部监督、内部监督、社会监督形成合力,主要靠内部监督、社会监督转为财政、审计、纪检、监察、组织、人事的监督。要畅通沟通交流渠道特别是投诉举报渠道,并完善工作机制,努力使得社会公众的关切、部门干部职工的反映得到及时处理。三

是全面实行公务卡制度,让三公消费留有痕迹。健全公务卡强制结算目录,党政机关国内发生的公务差旅费、公务接待费、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等经费支出,除按规定实行财政直接支付或者银行转账外,全部使用公务卡结算。

2. 加强信息公开。信息公开是提升监督力度的重要前提。三公消费信息公开涉及向社会公众公开和单位内部公开两个方面。当前三公消费信息向社会公开工作正稳步推进,并逐步扩大到县级以上政府。今后要在提高公开的精细度、全面性、完整性上下工夫。干部职工熟悉本单位业务,对于三公消费的真实性、必要性的判断更为准确,保密性更强。一个单位的三公消费信息量有限,全部公开并非难事,且是基层党内民主的重要体现。内部公开可以在短时间内实现内部监督转为强有力的外部监督,当前要着力完善内部公开制度,规范公开格式,将对内公开纳入单位负责人考核事项。

### (三) 提高内控机制实效性

发挥部门控制三公消费主体作用,关键是完善内控制度,提高内控机制的实效性,同时要改进供给模式。

1. 完善内控制度。以贯彻《行政事业单位内部控制规范(试行)》为契机,加强部门内控制度建设,健全财务机构,配强会计人员,完善内部审批程序,加强支出审核控制。

2. 改进供给模式。以公务用车为重点,坚持社会化、市场化方向,改革公务用车制度,合理有效配置公务用车资源,创新公务交通分类提供方式,保障公务出行,降低行政成本,建立符合国情的新型公务用车制度。研究出台公务交通补贴制度,推动普通公务人员自主选择出行方式,努力实现社会化提供。□

(作者单位:福建省财政厅)

责任编辑 张敏