

# 完善高速公路非经营性服务区预算管理

□谢振莲 徐秀燕

“政府还贷”高速公路属于“非经营性资产”，从属于“政府还贷”高速公路的服务区也应该被界定为“非经营性服务区”，“政府还贷”高速公路服务区的预算管理即为“非经营性服务区”的预算管理。目前非经营性服务区的经营模式可以归纳为企事业混合经营模式、全事业化模式和全企业化经营模式，在这三种经营模式下非经营性服务区的预算管理方法也不相同。全企业化模式下实行的是全面预算管理形式；全事业化模式下实行的是严格的“收支两条线”管理；而企事业混合经营模式下的预算管理是既包括事业单位预算管理的“收支两条线”又包括企业预算管理的一种混合的管理方式。本文主要探讨全事业化经营模式下的预算管理问题。

目前非经营性服务区预算管理存在不少问题，如缺少科学的管理理念，对预算管理的作用认识不足、重视不够，预算编制方案不符合实际，缺乏前瞻性；预算方法落后，大部分高速公路非经营性服务区仍习惯沿用“上年基数加本年调整”的预算编制方法，而未应用“零基预算”；预算项目列举不科学，没有紧密结合高速公路非经营性服务区实际，只简单参照财政部门预

算中的基本性支出、日常公用支出和项目支出等科目列举，没有反映高速公路非经营性服务区特点的征收业务成本、公路养护成本、机电维护成本等内容，既不利于预算绩效考核也不利于强化财务控制。需要从以下方面加以解决。

1. 预算编制方法要科学合理。全事业化经营模式对单位的监督范围要扩大，单位全部资产都应纳入预算范围，加强预算约束力，严格控制预算追加，控制服务区大修小修费用的支出，但要保证做好各项非经营性资产的维护工作。企事业混合经营模式单位要明确区分经营性和非经营性资产，进而分别按照不同情况进行预算编制工作。全事业化经营模式下的经营性资产按照企业全面预算管理来编制。全事业化经营模式和企事业混合经营模式下的非经营性资产的预算编制应该在固定预算的基础上加入滚动预算的方法，以适应市场的不断变化，克服静态的定期预算一次性编制所存在的一些盲目性。

2. 预算执行要严格。预算确定后不可随意修改，要建立非经营性服务区资产预算执行报告制度，跟踪资产预算执行结果，规范资产使用行为。对于确实需要进行预算调整的项目，应优先考虑将服务区的收入减去合理支出后的结余资金纳入年度预算调整计划，财政部门

在审核追加、调减预算时，要首先考虑服务区现有资产的使用状况，要建立有效的资产调剂制度，促进存量资产的优化配置。

3. 建立预算执行监督管理办法。在预算管理过程中，可以制定高速公路非经营性服务区预算执行监督管理办法，以保证预算活动的顺利进行。高速公路非经营性服务区管理部门要设置专门的监管部门，制定科学制度，保证预算执行。管理部门可以通过个人重大事项报告制度、季度工作落实情况和自我报告制度、年度责任制落实情况报告制度等相关的报告制度来监督和督促预算编制和执行工作。

4. 建立预算和评价指标体系。高速公路非经营性服务区的预算指标体系应主要包括专项预算、成本费用预算、人员工资预算等，要借鉴先进的平衡计分卡评价体系，从顾客角度考虑将客户满意度引入进来，同时考虑集体活动员工参与度、业务培训考核及格率、日常工作在位率、季度绩效考核得分率等。此外，要规范绩效评价的程序和步骤，完善绩效评价指标体系，建立客观公正的考评标准、科学合理的指标体系和可操作的考评方法，提高预算资金使用效益。

（作者单位：河北经贸大学）

责任编辑 刘慧娟