

加强“三公”经费公开及管理的政策建议

□张 君

自2011年中央提出公开“三公”经费支出情况以来,中央各部门及部分地方政府陆续以不同的方式公开“三公”经费的预算及支出情况。两年来,一方面有效控制了“三公”经费的增长,另一方面也充分发挥了社会监督的作用。新一届党中央提出了改进工作作风、密切联系群众的八项规定,以及厉行节约、反对铺张浪费的具体要求。如何针对当前存在的问题进一步做好“三公”经费公开并加强管理,本文对此进行了分析并提出了对策建议。

一、“三公”经费公开中存在的主要问题

1. 公开内容不够细化

目前公开的“三公”经费主要是预算及支出的总金额,没有相关明细,公众对支出的具体内容无从了解,只能简单比较一下各单位的金额多少,支出金额较大的单位则成为众矢之的。因此,“三公”经费公开内容的不够细化,直接影响了公众的知情权以及监督权的行使,换句话说,公众只知道“政府花了多少钱”,但“办了什么事”并不清楚。因此,如果“三公”经费公开内容不详细,就没有真正达到公开的目的。

2. 公开的时间和形式不够统一

目前“三公”经费的开支情况都由预算单位自行公布,管理部门提出相关要求。从公布情况来看,一是时间不够

一致,有早有晚,有的甚至在下半年才公布上一年数据,以回避媒体和公众的关注。二是形式不够统一,有的单位数据较为明确、便于查询,而有些单位数据较为含糊、且隐藏在众多查询信息中,不便于公众全面了解“三公”经费的支出情况。

3. 缺乏支出合理性的判断标准

由于“三公”经费公开的信息不够全面,社会公众对各单位的人员、职能以及资产情况也都不甚了解,加之缺乏相关的制度规定及权威部门的评估,因此社会公众对“三公”经费支出的合理性缺乏科学的判断依据,无从考量,仅仅停留在“看热闹”的程度。

4. 统计口径不准确

“三公”经费是指各级部门用财政拨款安排的因公出国(境)费、公务用车购置及运行费和公务接待费。其中,因公出国(境)费反映单位公务出国(境)的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费、培训费等支出;公务用车购置及运行费反映单位公务用车购置费及租用费、燃料费、维修费、过路过桥费、保险费、安全奖励费用等支出;公务接待费反映单位按规定开支的各类公务接待(含外宾接待)支出。由于“三公”经费不是一个核算科目,所以在财务入账时就有了一定的灵活性。比如利用培训费、差旅费、会议费、租赁费、业务费等科目列支“三公”经费,或者直接使用其他支出科目列支,都可以规避“三公”经费支出。此外,很多单位还有下

属事业单位及其他经济实体,这些都可能成为分担“三公”经费的单位。因此,目前公开的“三公”经费统计口径存在不准确性,与实际的开支情况有一定的偏差。

二、加强“三公”经费公开及管理的对策建议

1. 健全相关制度

目前《政府信息公开管理条例》中对政务信息公开做了一定的要求,但具体时间、方式、细化程度等都不够明确,对“三公”经费支出的规定也不够具体化、标准化。为此,应进一步明确“三公”经费公开的时间、形式以及细化程度。各部门不仅要公开“三公”经费,还要尽可能公开其他预算支出,避免将“三公”经费隐藏在其他经费支出中。根据信息公开的方便原则,建议建立专门的政府信息公开网,用于公布各部门预算收支情况,或者统一上报至财政部门一并公布,以便于公众比较查询和进行监督。此外,主管部门还应应对相关支出情况进行必要的分析,如各项支出的合理性以及变化情况等,减少信息的不对称。与此同时,对于“三公”经费的开支范围、标准以及审批管理等做出更详细的规定,要健全会计核算制度,进一步规范科目使用规定,防止串用科目。此外,要健全监督及问责制度。各部门每年的年度决算,应规定由相关部门进行监督和评估。可以借鉴企业管理的做法,每年由中介机构对其会计报表做出审计

报告。中介机构可由财政部统一招标确定、统一付费，不与被审单位发生经济关系，以保持其独立性。对年审中发现问题的可由各地财政专员办进行专项财政检查，或由审计部门开展审计。要健全问责制度，对于中介机构、财政部门、审计部门发现的问题，在核实的基础上追究责任，并将每年的检查情况及问责情况对外公布。

2. 完善预算管理机制

目前，大部分部门单位对“三公”经费实行预算限额管理，即年内支出不得超过预算限额，预算限额根据上年支出情况确定。应该说这是一个行之有效的管理办法，但不免有脱离实际的地方。这种预算管理方法是典型的基数法，以车辆运行费为例，如果有些单位车辆管理不善，造成上年车辆支出较大，但却使其下一年度预算限额保持较高水平，毫无管理压力；而有些单位车辆管理较好，上年支出较低，反而使以后年度预

算限额较小，没有多少压缩空间，随着物价及车辆数量的增加，该单位预算限额无法满足实际需要，所以这种预算管理方式易产生反向激励的效果。因此，如果采取预算限额管理，应该用零基预算法确定合理的预算限额，可按人均标准或按单车标准和合理的车辆编制来确定车辆运行费的预算限额。同时，“三公”经费支出应全口径统计，要将各单位的其他收入及所属事业单位和其他经济实体的预算统一纳入管理，作为该单位完整的预算进行编制，分类别公开，避免行政支出与事业支出、经营支出互相挤占、挪用。

3. 加强预算绩效管理

“三公”经费支出是否合理，不能简单地从数据上得出结论，由于各部门人员、资产以及工作性质的不同，都可能使“三公”经费支出产生差异。因此，“三公”经费的管理还应引入绩效管理理念，通过绩效考评，科学地评估“三

公”经费是否产生了效果，是否是有效的支出。我国目前预算绩效评价多为对项目的考评，对基本支出实施绩效评价的较少。预算绩效管理应是全过程全口径的管理，应充分发挥绩效管理的作用，形成“三公”经费支出的结果反馈机制。

4. 加强配套改革

“三公”经费的管理与其他配套改革有密切的关系。要加强对出国事项的审批及对出国期间公务活动的监督管理；进一步深化公车专项治理，科学核定车辆编制；严格公务接待的审批，明确接待标准等。加强政府采购管理，可以通过招标确定承办公务出国、公务接待的定点单位，并定期考核服务情况。应进一步改进和加强国库集中支付和公务卡管理，强化对“三公”经费支出的事前管理和事中控制等。

（作者单位：东北财经大学）

责任编辑 李 燕

【图片新闻】



看不见污水的养猪场

2011年，湖北宜都枝城镇六里冲村的杨帮清，在镇财政部门的帮助下投资120多万元建起能同时饲养2000头猪的养猪场及200立方米的沼气池，同时他还管理着57亩茶园。猪的排泄物全部进入沼气池，沼液通过管道流进茶园，不仅节约了成本，而且提高了茶叶品质。诺大的养猪场看不见一点污水和裸露在外的猪粪便，成为名副其实的环保养猪场。

（冉德强 摄影报道）