

化解基层行政单位“隐形债务”的对策

□ 刘占林 寇志红 王革新

按照现行财政管理体制，基层行政单位的收支全部纳入财政预算管理，财政部门通过批复部门预算保证各单位的经费需要，基层行政单位本不应该出现“隐形债务”。但现实中，部分单位确实形成了“隐形债务”，并且随时间推移债务数额呈现扩大化趋势。

从成因上看，首先，行政运行费用不断加大与财政财力有限相互矛盾，是出现“隐形债务”的客观原因。县级财政整体保障能力不足，就河北省兴隆县情况来看，2010年度本级一般预算收入2.6亿元，财政供养人员达13000余人，保工资成为县级财政的首要任务，再加上一些刚性支出，财政的保障能力严重不足。单位的公用经费标准和实际支出差距较大，兴隆县行政单位的公用经费采取定员定额的管理办法，即一般办公经费按照单位编制每人每年1000元；车辆经费按照编制每台每年20000元。实践证明，定额标准过低，单位经费缺口很大。行政成本不断增加，单位的公车购置和运行费用、公务接待费用不断走高。其次，财务制度的缺失和执行力不强是造成“隐形债务”的主观原因。部门预算制度不健全，预算约束力不强；单位财务制度不健全，支出具有随意性；公用经费支出不透明，监督力度不够。再次，行政单位预算会计以收付实现制尾会计核算基础，是单位形成“隐形债务”的理论原因。

基层行政单位“隐形债务”造成

危害较大：首先，一部分行政支出通过赊欠行为成为“隐形债务”，不能全面反映行政支出规模，造成支出数据不真实，影响了会计核算的真实性。其次，单位的“隐形债务”不能通过会计核算反映到本单位的支出中，造成该经济行为脱离监管，成为腐败滋生的土壤。再次，预算编制采用“零基预算”原则，所以不会考虑行政单位“隐形债务”的存在，本期单位预算的安排具有特定性，单位解决赊欠问题往往是拆东墙补西墙，造成经费保障更加紧张。最后，单位的赊欠行为都是以政府机构的良好信誉作为担保，但是长期的赊欠行为容易导致单位出现信任危机，使单位和被欠企业或个人的矛盾日渐加深，以致出现告状、诉讼等行为发生，极大地影响了政府形象。

为避免基层行政单位“隐形债务”的出现，建议从以下几个方面着手：

一是做好部门预算工作。做实做细部门预算，并落到实处，可以对避免“隐形债务”的发生起到立竿见影的作用。做好部门预算工作需要财政、部门遵循既定的原则并互相理解、互相配合，部门预算具有强制约束力，经过批复后具有法律效力，财政和行政单位必须共同遵守。

二是建立健全单位财务制度，加强内部控制。基层行政单位依照国家、省市的法律、条例、规章和有关文件制定单位财务制度，使单位领导

和财务人员有章可循。单位财务制度主要应包括：单位支出计划的编制、款物的管理办法、支出范围、财务负责人的确定和权限、单位内部控制规定、一般支出的审批程序、大额支出一列会审批制度、公车使用维修规定、公务接待的具体规定等。财务制度的建立和严格实施可以在经费有限的情况下依然能够保证行政机关正常运行，避免腐败现象的发生，是杜绝“隐形债务”的根本保障。

三是提高经费支出的透明度。经费公示制度终于破冰。经费公示制度是政务公开的重要组成部分，县级政府制定经费公示的具体项目，行政单位按照要求真实公示经费支出，接受社会监督，从而使单位领导不敢乱花钱、超范围支出。

四是把欠债作为单位领导考核的重要指标。在县委组织部每年对单位领导和领导班子的考核中，应该把行政单位形成的“隐形债务”列入考核内容，作为一个硬性目标，对单位的“隐形债务”问题计入考核档案，并采取必要的惩罚措施。

五是做好已经发生的“隐形债务”的登记工作。基层行政单位的“隐形债务”未计入单位账簿，但是按照规定必须进行详细的登记，登记资料作为单位账务的补充，可以实现底数清楚，避免出现混乱。

（作者单位：河北省兴隆县财政局）

责任编辑 李艳芝