

从支出结构看行政事业经费管理

——湖南省常德市100家行政事业单位支出情况分析

刘慎松

为了分析行政事业单位支出现状，最近我们选取了湖南省常德市100家市属行政事业单位2002—2004年的财政支出情况，进行全面深入的调查分析。调查表明，随着“收支两条线”、部门预算、国库集中支付、政府采购等财政改革的深入推进，行政事业单位财务管理不断加强，支出结构日趋合理，资金使用效益明显提高。但受历史习惯和社会影响，支出方面也存在不少问题，需要采取有效措施加以解决。

(一) 支出情况分析。从100家行政事业单位三年来的支出情况看，主要存在以下几方面的突出问题：

1. 行政支出增长较快，人均支出水平较高。据统计，100家单位支出总额从2002年度的3.60亿元，增至2004年度的4.47亿元，年平均增长11.4%，2004年人均支出达5.8万元，其中人均人员经费1.94万元、公用经费3.9万元，剔除基建支出和小车购置支出后，人均支出5.2万元，相对于当地的发展水平而言，支出规模显然偏高。

2. 奖金福利支出较高，消费支出比重过大。以2004年为例，100家单位人均人员经费1.94万元，占33.45%；公用经费中人均公用支出2.27万元占39.14%；人均基建与购置支出0.82万元占14.13%、其他支出0.77万元占13.28%。近几年津补贴、福利、奖金等支出增长较快，2004年人均达到0.92万元，占人均支出的15.9%，已逐渐接近基本工资支出。在公用经费中，人均接待费、会议费、小车油修费三项消费性支出1.15万元，占人均支出的19.8%，其中接待支出人均达到0.60万元，为人均支出的10.3%，远远超过了

国家规定的2%上限，其他如会议费、机动车等支出都占有较高的比重。

3. 资源占用标准高，负债数额居高不下。2004年，100家单位占用办公用房面积288994平方米，人均37.64平方米，其中人均占用办公用房超过100平方米的单位有11家，最多的超过200平方米。另外占用其他用途房屋97340平方米。而且还有很多单位正在修建或正计划修建新办公楼，投资额大多超过千万元。2002—2004年，这100家单位基建支出分别为2521.8万元、4472.6万元、3107.0万元。2004年100家单位拥有各类车辆654台，其中小汽车584台，平均每个单位拥有5.8台。2002—2004年购车支出分别达到1362.8万元、1338.3万元、1830.9万元。调查统计显示，截至2004年底，100家单位负债总额10882万元，每个单位平均负债108.8万元，其中4家负债总额超过500万元。

4. 部分单位支出标准过高，单位之间悬殊过大。100家单位中，2004年人均支出总额超过10万元的单位有18家，剔除基建和购车支出后，最高的人均支出总额仍然达到10.5万元，是最低人均支出总额1.5万元的7倍，单位之间存在着较悬殊的支出差距。

(二) 问题症结。为了规范行政事业单位支出行为，控制支出膨胀，各级政府和财政部门不断加大了对行政事业单位财务管理的力度，但一些单位标准过高、支出过乱的问题仍然普遍存在，很多问题是屡查屡犯、屡禁不止。追根溯源，除了在行政事业支出管理上缺乏绩效观念以外，主要是控制机制缺失，管理不严所致。

一是预算控制机制缺失。预算是控制支出的总闸口。由于一些单位缺乏预算控制意识，支出不讲预算、不讲计划，有钱要支出，无钱也要支出，随意性大，导致预算并没有发挥应有的控制作用。从调查的情况看，基本上都存在决算超预算现象，高的甚至超过几倍。有些单位在编制预算时欠缺严肃性、科学性、前瞻性，特别是项目预算没有与年度工作任务很好地挂起钩，有些项目预算仅仅是作为保基数、争支出的借口。执行中有些单位很少考虑预算，经常突破预算、突破标准。比如，有相当一部分单位存在接待支出挤正常办公经费、机关支出挤专项支出的现象，年终结账时留下支出硬缺口，或是留下欠账形成单位债务，最终都是由财政兜底解决。

二是成本控制机制缺失。在调查中我们深深感到，行政事业单位普遍缺乏投入产出的效益观念，长期存在只讲任务，不讲成本的倾向，加之工作的“弹性”较大，也相应地带来了支出水平的过大弹性。比如开一个会，多少人参效益最好，印多少材料既解决问题又有利于节约等等，弹性很大。究其原因，一方面，对单位办公设备配备、公用经费缺乏定额标准，一些支出是无据可依，全凭领导者或办事者自由裁量。想办得“阔气”些，花钱就多；想办得节俭些，规模、标准等就会相应控制，“人为”因素起着主导的作用。另一方面，制定的有些政策和标准不合实际，单位执行时很难遵从，导致单位财务部门很难控管。比如接待费用、人均公用经费，基本上按标准执行不下去，使得突破规定成为常态，罚难责

众。再一方面,单位主观上也存在不讲节约、追求高消费、高待遇,相互攀比的现象,损失浪费比较多。譬如,单位的长明灯、长流水现象屡管不住;超标准接待、超标准建办公楼、超标准购车现象屡禁不止。

三是收入管理机制缺失。理论上讲,行政单位的所有收入都属于政府财政性收入,都应统一纳入财政预算管理、使用。但由于过去对预算外收入疏于管理,单位收多少、用多少,形成了预算外收入即单位收入的定势思维。这几年,虽然狠抓了“收支两条线”改革,大力推行了非税收入“单位开票、银行代收、财政统管、政府统筹”的非税收入管理模式,但各单位对收取的收入仍有相当大的支配使用权,为这些单位支出超预算、超标准提供了便利。从调查的情况看,一些非税收入高的单位,往往办公条件相对较好,支出标准相对较高,发放给个人的福利奖金金额相对较大。

四是激励约束机制缺失。在传统预算管理模式下,由于没有实行绩效预算,对行政单位的支出管理缺乏有效的奖优罚劣机制。财政部门对单位支出控制往往凭以往的基数和经验,缺乏科学性、准确性、预见性、主动性,对单位的一些支出不论合理不合理,往往是事后被动认账。单位财务管理好、支出节约多的得不到奖励;相反,由于信息不对称,单位往往项目越多,支出越高,基数越大,财政补助也越多,陷入造成财政支出膨胀陷阱。

(三)对策建议。针对当前行政单位支出管理上存在的问题,建议采取以下措施规范行政事业经费管理:

1. 科学制定支出标准。根据国家政策,结合本地实际,按照保证行政单位履行基本职能、完成各项工作任务的原则,对行政单位分类别、分性质制定科学合理的办公用房、公用设备配备标准和公用经费支出分类分项定额标准。对单位办公用房配备,根据单位性质不同,综合考虑领导职数、科室个数等因素,合理核定人均使用面积。对单位公用设备配备,共性办公桌椅、资料柜、电脑等设备,参照单位领导职数、科室个数、干部人数核定具体的配备标准和数量;专用设备根据单位工作需要,考虑财力可能,予以合理配

备。对公用经费分为量化到人的综合定额和量化到物的专项定额,以使公用经费的配备适合不同人员规模、不同级别、不同工作性质单位的实际需求。

2. 全面加强预算管理。第一,要科学合理编制部门预算,增强预算的可执行性。在编制部门预算时,按照统筹兼顾、标准统一、公开公平的原则,足额安排行政单位的支出预算,不留支出硬缺口。对人员经费和公用经费按规定标准和定额细化到项,资金安排到项。对专项经费根据单位工作开展和事业发展需求,按财力可能和轻重缓急的次序安排。第二,要严格执行预算,增强预算的严肃性。各项开支严格按预算规定的项目和标准执行,无预算、无计划的项目,坚决不予开支。特殊情况下当年必须开支的,必须按规定程序办理追加审批手续,先斩后奏、事后申请的事项财政部门一律不予认账。第三,要强化财政监管手段,确保预算执行到位。财政部门要加强拨款、国库支付、报账等环节的控管,确保单位按规定用途安排支出,使用资金。取消单位所有账户,杜绝单位借款支出。

3. 改进公务消费方式。积极推行公务消费货币化改革,将可以量化到人的公务消费尽可能量化到人,实现公务消费方式的货币化、透明化,达到公务消费成本的量化、可控化、节约化目的。对干部职工在执行公务中可能发生的通讯费、辖区内交通费等,按照量化到岗位的原则,确定科学合理的标准,以岗位津贴方式补贴到相应岗位上的干部职工。公务出差除交通费可以凭票报销外,出差期间住宿费、伙食费等根据出差地点消费水平可实行定额包干的办法。逐步取消单位公车,对干部职工按级别和岗位发放城区交通补助。目前,作为过渡时期尽可能不购新车,同时逐步回收单位公车,同时成立公车运营公司,保证各单位干部职工出差需要。待时机成熟时,全面实施单位公车改革。

4. 强化单位资产管理。由政府及其主管部门统一管理行政单位的办公楼、车辆、大型装备及其他重大固定资产,并拥有和行使单位资产的所有权、调配权、处置权。办公用房、办公设施等按规定标准由政府及其主管部门统

一配置、调配,执行公务所需大型设备实行统一购置,资源共享。对单位超过配备标准的办公用房和闲置的办公设施实行调剂使用,对单位所办的宾馆、培训中心以及其他各种形式的经济实体一律交财政部门统一管理。为减少部门之间的协调成本,加强党委、政府对部门的监管,逐步推行部门集中办公,将党委、政府系列的行政管理机关集中到行政大楼或政务区,同时实行行政机关后勤服务社会化。当前,为了防止重复建设,主要是要搞好政务区的规划,严格控制行政单位新建办公楼,因工作需要确需新建的,实行由财政部门统一规划,统一建设,同时通过资产置换等方式,逐步将行政单位的办公楼集中到政务区。

5. 严格收支脱钩,实行国库集中支付。全面落实“收支两条线”,只允许行政单位从财政单一来源取得收入,实行釜底抽薪。将行政单位取得的包括行政事业性收费,罚没收入在内的所有收入统一纳入财政预算管理,同单位收支彻底脱钩。同时,取消行政单位的创收职能,不允许行政单位进行任何形式的创收,对行政单位已经兴办的宾馆、培训中心等实体实行统一管理,单位不再享有实体经营收益的分享权。同时,充分利用现有国库集中支付系统和现代信息技术手段,将所有财政支出实行国库集中支付,防止资金被挪用、浪费,确保专款专用,提高资金使用效益。对单位工资性支出,包括基本工资、津贴、补贴、奖金等,由财政工资统发机构统一发放,严禁任何单位以任何形式再向个人发放任何钱物,从而从根本上防止单位滥发滥补的行为。

6. 加大外部监督力度。为最大限度地防止出现单位财务内部人控制情况,对行政单位财会人员实行财政统一管理、统一考核。建立独立于单位之外的纪检机构,将单位的纪检组和纪检专干的人事关系及工资收归各级纪委、监察部门统一管理,各单位所有财务及支出接受纪检组或监察室的监督。同时,对单位预算执行情况、各项支出情况、人均支出水平情况等在一定范围内公示,提高部门支出的透明度,增加单位节约支出的压力。

(作者单位:湖南省常德市财政局)