

强化行政政法财务管理

提高资金使用效益



◎ 财政部行政政法司

党的十六届四中全会作出了加强党的执政能力建设的决定。财政支出尤其是行政政法支出是政府活动的财力支撑，直接服务于国家政权建设和社会经济发展，涉及执政能力建设的各个方面，与党和政府的执政能力建设密切相关。因此，做好行政政法财务管理工作，提高资金使用的有效性，对加强党的执政能力建设具有重要的意义。

做好政权建设经费保障工作是行政政法财务工作的首要职责，各级财政部门历来十分重视行政政法财务工作。尤其是近年来，随着公共财政体制的逐步建立，各级财政部门不断加大了对行政政法部门的经费投入力度，行政政法支出保持了较快增长势头。同时，行政政法支出管理工作也在不断加强，如通过实行零基预算、部门预算、综合预算等，提高了预算分配的科学性；实行国库集中支付制度，加强了对资金拨付环节的监管，提高了资金使用的安全性；在资金使用环节，建章立制，对行政政法单位财务行为进行了规范，大力推行政府采购制度，增强了资金使用的透明度；深化改革，创新支出管理方法，加强了人、车、会、话等重点控制支出的管理；试行绩效管理，提高资金使用效益，等等。但是，也应看到目前行政政法财务管理中仍存在问题：

一是行政政法单位经费紧张的状况还没有从根本上改变，与行政政法单位履行职能的要求尚存在一定差距，特别是贫困地区基层行政政法单位经费保障程度较低。一些单位办公环境差，办公用房年久失修，已成危房；有的单位无办公用房，长期靠租房或借房办公；有些单位缺乏必要的办公设备，有些政法单位办案用车老旧，追不上犯罪分子的车辆。中西部地区一些政法单位缺乏必要的通讯、侦查、鉴定设备，影响了打击违法犯罪效率和办案质量；公用经费普遍紧张，相当部分地（市）、县级行政政法单位公用经费年人均只有几十元，一些单位的公用经费还不够支付办公室用水费、电费和通讯费，因不能按时交费而经常被停水、停电和停电话的情况仍然存在。一些地区在一定范围内和一定程度上仍然存在欠发职工工资的现象，虽然近年来各级政府和财政部门按照中央的要求加大了清欠工资力度，拖欠工资问题基本得到解决，但目前一些基层行政政法单位只能保国家规定的基本工资部分，各种津贴、补贴不能保证按时发放，影响了公务员队伍的稳定。

二是支出范围和结构仍然不尽合理，支出责任不尽明确，财政供养人员过多、负担过重，资金使用效益不高。从支出范围上看，目前，还有相当数量的行政政法单位在负担市场化或社会化的幼儿园等支出，有的单位甚至还在继续兴办经营性实体，机关后勤服务社会化改革进展缓慢，后勤服务社会化程度不高。这种“大而全”、“小而全”的状况，增加了经费支出，影响了资源的优化配置，加重

了机关的支出负担，挤占了机关经费。从支出结构看，目前行政政法单位支出中用于人员支出和公用支出的比重较大，尤其是基层更为明显，而用于开展业务的支出比重偏低，影响了单位主体业务的开展。

三是一些支出管理方法改革滞后，影响了支出管理的效益。突出表现在与职务消费相关的一些支出项目的管理方法已经不能适应形势的需要。如在一些个人待遇方面仍然实行实物分配，类似单位配备公务用车等；招待费等职务消费支出仍然实行报销制，如何开支，开支多少存在着随意性。在这种分配机制下，对享受待遇的人缺乏制约，公私不分，甚至损公肥私，资金损失浪费较为严重。

四是资产管理松弛。主要表现在：在资产形成和配置上，由于资产购置与预算脱节，造成了使用单位资产占有欲望的无限扩张和资产配置的随意性；在资产使用上，由于缺乏公正、合理、有效的监督机制，一方面导致资产使用的低效率，另一方面导致各单位尽量多占用资产和变相将资产转为经营性用途；在资产处置上，由于缺乏规范的处置程序和处置途径，导致使用单位自行随意处置和资产的严重流失；在资产流动上，缺乏明确的规则来促进必要的流动，导致单位占有、使用实际上成为单位所有。

五是支出管理的规范化程度不高。主要表现为行政政法支出管理缺乏健全的规章制度，原有的一些财务制度没有随着形势的发展及时修订，造成财务管理“有章不能依”；另一方面，随着形势发展而出现的一些新的开支项目又没有及时制定相应的制度，导致财务管理“无章可依”。

六是财务管理中铺张浪费现象仍然比较普遍。总的看来，行政单

位经费比较紧张，甚至影响工作正常开展。但同时一些行政政法部门和单位仍存在着比较严重的浪费现象，如花钱大手大脚，不讲效益；讲排场、比阔气，高价购买高档汽车，建豪华办公楼和职工住房；用公款请客送礼，大吃大喝，借出差、开会等名义游山玩水，化大公为小公，损公肥私；盲目追求办公条件现代化，造成了设备的闲置和资金的浪费；等等。这些现象违反了国家财经纪律，浪费了财政资金，也影响了行政机关和公务员队伍的良好形象，败坏了社会风气。

上述问题表明，行政政法支出管理工作只强调投入是不够的，还必须强化管理，必须坚持两条腿走路。如果只一味地强调投入而不注重管理，则可能出现投入越多，浪费越严重的问题。在目前国家财力有限，行政政法单位经费保障程度总体水平不高的情况下，尤其需要加强管理，把行政政法单位的运行成本降下来，将节省下来的资金用于业务开支。加强行政政法支出管理应以提高资金使用效益为中心，走依法理财之路，提高资金分配的科学性和使用的有效性。为此，应着重做好以下几方面工作：

一是完善预算管理制度，提高预算分配的科学性。行政政法单位的部门预算制度要逐步实现科学化、规范化，为此要进一步扩大基本支出预算改革范围，规范定员定额核定办法，完善项目支出管理方法和手段，扩大部门预算的实施范围；要硬化预算约束，限制、规范预算追加行为。逐步将部门预算扩大到全部行政政法单位。国库集中收付制度要逐步全面推开，通过对资金拨付环节的监控，确保资金使用的安全性。政府采购制度改革要进一步扩大范围、规范操作，提高采购的透明度。

二是建立健全各项财务制度和开支标准。制定行政单位各项支出标准是行政财务管理的重要内容之一，是实现行政财务管理科学化的重要手段，也是对行政财务进行监督管理的重要依据。科学合理的支出标准将为细化预算，制定行政费预算定额提供参考依据。因此，各级财政行财部门要把研究制定行政单位支出标准作为一项重要工作抓紧抓好。对尚未建立支出标准的项目，要抓紧研究制定，对现行不科学不合理的开支标准要进行修订。

三是加强对重点控制支出的管理。在控制人员经费支出方面，要在深化行政管理体制改革过程中，进一步调整政府机构设置，理顺职能分工，实现政府职责、机构和编制的法定化，解决人员超编、混编现象。在公务用车管理方面，要严格编制管理，按照规定标准配车，对车辆配备和购置要实行统一管理，防止单位自行购车和超标准配车；要进一步完善统一保险、定点维修、定点加油制度，要积极创造条件对公务用车实行货币化改革。在会议费管理方面，要按照党中央、国务院有关文件精神，严格控制会议数量和规模，简化会议形式，压缩会期和人员，全面推进定点办会，鼓励实行无住宿会议，推广财政部门派员驻会制度，对会议费实行直接支付。在电话费管理方面，各地应积极创造条件，推进移动通讯工具货币化改革；要加强对办公电话费的管理，控制通讯费的不合理增长。在接待费管理方面，要研究制定公务活动接待制度，严格接待范围和标准，加大管理和控制力度，防止超范围、超标准接待。

四是规范职务消费、推进福利待遇货币化改革。目前行政费支出管理中存在的一些问题，与职务消

费、福利待遇仍然沿袭计划经济时期的做法有关，如对一些个人福利待遇仍然实行实物分配，在公务接待方面仍然实行公款报销的方式等。适应社会主义市场经济发展要求，规范个人收入分配，推进个人待遇货币化改革，是从根本上扭转财政资金使用中损失浪费现象的重要措施之一。对一些带有供给性质又不宜取消的个人工作、生活待遇，要尽可能货币化，变两次分配为一次分配，变实物分配为货币分配，增强享受者的费用意识，建立自我约束机制。

五是规范支出范围，调整支出结构。一要进一步推进机关后勤服务社会化改革步伐，净化支出内容。按照公共需要的标准，对机关后勤服务内容进行分类，除保留极少数机关运转必需且不宜由社会承担的服务项目外，其他服务项目要通过购买服务的方式从市场取得，并通过精简人员对后勤部门进行“消肿”。同时，要进一步理顺机关与后勤服务之间的财务关系，实行后勤服务结算制，逐步实现后勤服务社会化。二要调整支出结构，按照“一是吃饭，二要建设”的原则，首先保人员工资正常发放和行政政法单位正常运转需要的前提下，大力压缩公用经费支出，集中财力重点确保开展重点业务经费需要。改善办公环境，提高装备水平和技术手段，进而提高行政政法单位的整体工作能力。

六是开展绩效考评工作，研究建立绩效考评指标体系，促进财政支出效益的最大化。行政政法支出的成本费用是可以计量的，其效益是可以考核的。但由于这些支出所提供的劳务不能进入市场交换，因此考核这类支出效益的主要根据是定员定额和开支标准，主要看成本费用的高低，要求用最少的钱办好更多的事，即成本费用最低化和服务质量最优化。目前部分中央部门和一些地方已经开始试行绩效考评，今后各级财政行财部门要在总结经验的基础上，根据行政政法支出的特点，研究制定行政政法支出绩效考评体系，以提高资金的使用效益。

七是加强行政单位资产管理。改变计划经济条件下行政单位国有资产配置不合理、损失浪费严重的状况，逐步建立与社会主义市场经济体制和公共财政相适应的资产形成科学、使用合理、处置优化、监督公正、管理高效的行政单位国有资产管理体制。加强行政单位国有资产管理，制定科学的办公设备配备标准，防止资产闲置、浪费。

八是完善财务监督机制，强化支出监管。财务管理光靠制度还不够，日常监督检查必须跟上。各级财政行财部门必须转变工作思路，把工作重心从注重资金分配转向加强资金使用的监管上来，不断拓宽工作领域，做到财政资金延伸到哪里监管工作就要跟进到哪里。



公务用车改革涉及公务员工资制度、离退休人员待遇、职务消费改革、国有资产管理、财政增收节支、行政事业单位改革以及党政机关廉政建设等重要问题，在实施中必须充分认识到改革的重要性、必然性和任务的艰巨性，系统、全面地分析改革的范畴、基础条件和阻力。特别是出台相关改革方案时，需要统筹考虑地区经济发展的不平衡性，权衡政治、经济、财政的利弊得失，既要总结各地区改革的经验，又不能局限于现有的改革模式，必须通过制度创新，设计一套符合我国国情、结构严密、运行经济有效的公车改革运作模式。

我国公务用车改革模式分析

当前，我国许多地区相继开展了公务用车改革的试点，虽然取得了一定成效，但实施车改的级次较低，普遍在市以下区域中进行，并且各地区在车改范围、改革模式上存在很大的差异。就车改模式而言，由于改革思路不同，目前尚未形成统一的改革方案。各地车改一般采用以下几种模式：一是公务用车货币化改革，即取消公务用车，对参改人员按照一定的标准发放交通费补贴，并且鼓励购买私车，私车公用。二是将参改部门的公务用车集中管理，公务出行向车管部门租赁用车。三是不以货币形式向个人发放交通费补贴，而在个人交通补贴额度内据实报销车费，超支自负、结余结转次年使用。四是同时采用上述两种或两种以上的方式。其中，前两种模式是基本模式，第三种模式其实是第一种模式的演