

到位”的管理原则。

2. 正常公用经费按标准定额——分类分档定额和调整系数编制。正常公用经费包括：公务费，含办公费、一般会议费、差旅费、取暖费、水电费、邮电费、机动车燃料和修理费及其他费用；一般业务费；一般业务招待费；一般修缮费；一般小型设备购置费；职工教育费。

各类单位经费开支特点、业务工作性质及财政供给的程度不一，正常公用经费按机构性质和部门分类分档定额及定额系数采用零基预算的办法测算，建立一个由支出基本因素和调整系数组成的能量化的指标体系。按开支的主要细项作为因素，按因素测算法确定不同类别单位的标准公用经费定额，再按分类分档情况确定不同的系数，计算同类单位中不同档次单位具体的公用经费定额。凡属共性的、经常性的开支项目都要实行单项定额；对无法细化成单项定额的支出项目，也应按照量化的原则归类核定综合定额；调整后的定额作为核定单位正常公用经费预算的标准。实行公务员制度的单位由财政部门根据实际需要，结合财力可能，参照历年执行水平等情况测定定额，行政公用经费预算要按照财政部核定的、合理的开支定额标准编制预算；事业经费的支出标准按照分类的综合定额核定和编制。

定额按照预算目、节级科目确定。其中：公务费是公用经费中一项最主要的经费，按全年人均开支定额测算， $\text{公务费} = \text{年均公务费定额} \times \text{人员编制数}$ ；如果没有开支定额，可根据历年的开支情况，结合实际需要确定。业务费、修缮费、设备购置费三项费用一般根据实际工作的需要，参考上年或历年开支规模和规律，结合政府财力的可能，分别确定。设备购置费一般没有定额。取暖费按房屋面积、燃料，修理费按车辆数量确定支出标准。

（二）专项支出按项目预算编制

财政支出中除基本支出以外的一些大型、一次性开支项目，可纳入项目预算进行管理。项目预算是财政部门为保证政府完成其特定的职责和目标，在经常性经费以外，按指定的用途和对象编制的专项支出计划。其范围包括：一是单位的专项公用经费。包括大型会议费、大项业务费、专项业务招待费、大型修缮费、大型购置费、列在其他费用“目”级科目中的特殊支出等。二是列入部门预算中的国家专设的教科卫文体广播等部门的事业性发展专项支出。三是基本建设、企业挖潜改造、科技三项费用、支援农村生产性支出等预算内建设性专项支出。

项目预算的管理特点：一是运用数量技术方法进行项目可行性分析，制定滚动项目计划。部门预算将年度预算编制到具体项目，单位、部门在进行项目可行性分析之后，对专项支出分类排队，可申报项目预算，交财政部门列入项目备选库，财政部门根据各部门事业发展需要和财力可能统筹安排，实行滚动管理。二是项目预算支出要坚持绩效原则，按预算年度所有因素和事项的轻重缓急、效益大小重新测算，对项目投入要素和成本费用等经济效益和社会效益进行分析、审查，采用必要的方案评估和成本—效益分析，开展科学的项目可行性论证，编制项目概算，确保有限的预算资金用于最有价值的项目和用途上。三是预算分项单独申请，实行“按项申报、专款专用、专门核算、追踪问效”的管理办法。专项经费是指为完成专项工程或特定工作任务，需要单独核拨，财政或主管单位按项目审查核定，项目完成后，单位需按有关规定单独报送专项经费支出决算和专项经费使用效果的报告，有关部门要对专项经费进行追踪监督，健全项目追踪反馈制度，并将考核结果作为下年度项目预算安排的参考。

（作者单位：中南财经政法大学）

县域预算外资金管理存在的问题及对策

○ 徐瑞鸿



目前县域预算外资金收支两条线管理体制已普遍建立,但在实际工作中,一些地方还停留在形式上,未能取得实质性的效果。主要原因在于:

1.对预算外资金的性质认识模糊。虽然国务院文件明确界定预算外资金是国家的财政性资金,所有权归国家,调控权归政府,管理权归财政。但一些部门领导和财会人员仍把预算外资金看成是部门和单位的自有资金,“三个还权”的意识仍没有树立起来。据某县对8个行政事业单位抽查发现,平均坐支率在10%以上。

2.行政事业性收费经费化。由于超编严重,大部分行政事业性收费收入被用于人头经费。同时,由于预算外收入与个人、部门利益息息相关,为保证既得利益,各部门竞相伸手,互相攀比,乱收费、滥收费,严重损害了党和政府在人民群众中的形象,为各种腐败现象的滋生提供了温床。

3.监督检查体制不健全。目前监督检查普遍存在着重收入轻支出的现象,一味强调纳入财政专户管理和缴存比率,掩盖了支出上存在的问题。同时,财政在下达支出计划时,根据预算内外一个口径和标准,进行严格核定,但财政资金划出以后,资金使用单位怎样使用,用到什么地方不得而知。资金使用单位常以事业发展、专项经费为名申请财政拨付,但这部分资金多被用于人头经费,事业发展得不到保障,资金使用效益十分低下。

要使预算外资金“收支两条线”管理工作抓出成效,就必须广泛开展宣传教育活动,不断加大监管力度,合理引导资金流向,调动各部门共同理财的积极性。

1.积极营造良好氛围。预算外资金实行“收支两条线”管理是一项政策性强、难度很大的工作,要充分发挥电台、电视台、报纸等新闻媒介的宣传优势,采取设专题、辟专栏、答记者问、举办培训班等形式,大力宣传预

算外资金管理的重大意义和政策规定,提高人们对预算外资金管理重要性的认识,从根本上扭转“三权不变”和“谁收谁用”的运行惯例,使预算外资金管理逐步规范化。

2.撤销银行收支账户,实行集中统一管理。为了加强预算外资金的专户管理,各地都撤销部门和单位在银行设立的收入过渡账户,但允许部门和单位在商业银行开设基本存款账户(支出户),商业银行受利益驱动,往往采取纵容、包庇的手段,使一部分单位将预算外资金收入缴存到部门和单位支出户上,不利于预算外资金管理。因此,应组建财政资金结算中心,撤销部门和单位在商业银行开设的收支账户,按照“收支两条线”管理的要求,统一在财政资金结算中心开设收、支账户,实行集中管理、统一结算。这样,财政部门能较好地掌握工作的主动权,便于对重大的收支项目实行跟踪管理,准确、及时地了解各部门和单位的收支结余状况,有利于增强政府调控力度,促进地方经济和社会事业的健康发展。

3.编制综合财政预算,增强政府调控能力。预算内、外资金管理分隔,两种资金,两种管理体制,使得两部分资金互相脱节,难以形成合力,大量的预算外资金游离于财政预算管理之外,分散了政府财力,而且也易造成部门或单位乱支滥用。实行综合财政预算,将预算内和预算外两

部分资金有机结合起来,统筹安排,有利于增强地方综合财力和政府宏观调控能力,切实缓解地方财政困难。

4.实行政府采购制度,不断优化支出结构。充分利用政府采购的规模优势,采用公开招标等方式,不断引入竞争机制,努力提高资金的使用效益。此外,对财政供给的范围,要认真清理,凡不能体现政府职能或不体现社会公共利益的自收自支单位和部分差额补助单位要推向市场,让他们在市场中自由竞争、自负盈亏、自谋发展,把有限的预算外资金投入必须由政府举办的社会公益事业和经济建设中。在支出结构上逐步降低行政事业费支出,实行零基预算,严格控制人员编制和经费标准,合理引导资金流向,不断优化支出结构。

5.注重法制建设,不断完善管理措施。加强行政事业性收费的管理,必须要有健全的法规制度,以约束从收缴到使用过程中的各种行为,做到取之合法、用之得当、管理规范。所以,必须从健全法制入手,建立一套完善的预算外资金“收支两条线”管理的法规制度,明确规定项目的审批、标准的核定、管理权属的划分、条块关系的理顺、各种违纪违规的处罚等,使每个环节都置于法制的严密约束之下,形成全过程、全方位的法制化管理局面。

(作者单位:江苏省宝应县财政局)

