

公务卡推广使用难的主要原因及完善建议

□刘忠庆 高瑞河

公务卡是财政预算单位工作人员持有的、主要用于日常公务开支报销业务的信用卡，除具有一般信用卡授信消费共同属性外，还具有财政财务管理的独特属性。其结算方式具有强制性、便捷性、时效性、可监控性等特点。近几年推广使用公务卡尽管取得了一定成效，但由于种种原因，目前中央基层预算单位公务卡推广使用中仍然还存在着许多问题，亟待加以规范。

2007年7月后，各地、各部门陆续推行公务卡改革试点工作。据财政部统计，目前，绝大多数中央部门及所属中央预算单位实行了公务卡制度改革，除部分偏远地区外，公务卡制度基本实现全覆盖，成为公务支出领域的一项基础性制度。

但据调查，2011年，某省国税系统实际发生差旅费、会议费、招待费合计达22611.26万元，其中公务卡报销额529.51万元，公务卡报销额占差旅费等三项费用的2.34%。2012年，该省国税系统实际发生此“三项”费用合计24479.36万元，公务卡消费报销额1724.87万元，公务卡报销额占此“三项”费用的7.04%，虽比上年有所提高，但仍然偏低。说明各单位对公务卡制度改革采取的措施还不力，推进的比较慢，银行和现金结算仍然是主流，公务卡使用率普遍较低。

公务卡推广难、使用率低的原因，主要是持卡人认识不到位。长期以来，人们习惯了从财务借款再到财务报销的固有模式。支付习惯的改变需要一个渐进的过程。当前，有些人尤其是中老年

人对使用公务卡支付特别是异地支付，还存有顾虑，甚至有的人即便有条件可以使用公务卡，也习惯性地用现金结算，公务卡成了“休眠卡”。有的商家虽已具备了刷卡条件，只因不愿增加运营成本，或嫌费时费力，不向消费者提供刷卡服务。此外公务卡管理制度不健全、使用范围偏窄，也影响了公务卡的推广使用。一些单位至今尚没有建立健全统一的公务卡管理制度和具体实施方案，各级机关一个单位一个样，各自为政，要求不统一，影响了公务卡的推广使用。另外，公务卡支出刷卡范围主要是由财政部规定的，规定范围之外的，无法使用公务卡结算，因此，公务卡使用范围受到了一定限制。

针对在公务卡推广使用中存在的问题，特提出如下措施建议：

（一）加大宣传力度，让积极主动使用公务卡的理念深入人心。当前，要站在全面加强廉政建设和源头预防腐败，以及“厉行勤俭节约，反对铺张浪费”的高度，加大宣传力度，提高对实施公务卡制度重要意义的认识，提高用卡意识，积极倡导使用公务卡。

（二）强化制度建设，引入“阳光”政策，督促使用公务卡。中央基层预算单位要进一步建立和完善公务卡的内部管理制度，强化内控机制建设。要结合本部门实际，制订公务卡强制结算目录实施细则，限制现金提取使用，提升公务卡结算的内在动力，提高公务卡使用率。要按照《党政机关厉行节约反对浪费条例》和差旅费管理、会议费管理等有关要求，除按规定实行银行转账的，全面实行公务卡制度。对没有使用公务

卡结算的，要在一定的范围内公布于众，说明原因。加强监督问责机制建设，将问责机制工作制度化、常态化。要充分利用公务卡这个监管渠道，形成公务消费不敢腐败的防范机制、有腐必现的监控机制、有腐必抓的惩戒机制。

（三）探索公务卡使用的备案机制。公务消费公开透明，仅靠实现电子化这一技术措施是远远不够的，关键取决于制度建设和外在监督机制合力推动。作为专员办，应积极探索在中央基层预算单位细化预算编制、跟踪预算执行中，将公务卡的使用情况纳入监督管理范围，实行公务卡消费每半年备案制度，列入中央预算单位公务卡强制结算目录的公务消费的预算执行进度、内容、公务卡结算额、现金结算额，作为备案内容。对应使用而未使用公务卡结算的，责令说明原因，每年由专员办予以公告，切实把公务卡的推广使用落到实处。

（四）强化公务卡使用的监督检查和处罚力度。现金结算为逃避有关部门打击“东躲西藏”式公款消费开了“方便之门”。必须用“严刑重典”堵住这个“方便之门”，根除公务接待费高昂这一顽疾，落实好中央“八项规定”，确保政令畅通。因此，要进一步制定公务卡使用监督管理办法，强化财政审计监督，提升公务卡使用的检查处罚力度，确保公务卡普及使用。

同时，专员办应严格按照《中央预算单位公务卡管理暂行办法》和《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定，建立中央财政资金监督预警制度，认真查处公务卡使用中存在的问题，坚持处

构建生态财政 促进可持续发展

□张步森 陈恒林

在财政研究和实践领域借鉴和引入生态概念,对改善我国财政生态、构建生态型财政,促进财政可持续发展和防范财政(金融)风险,具有现实意义。

根据现代生态学中的“生态系统可持续发展研究”和“生态系统调控机制的研究”成果,如同自然界中的生态总是在一定自然环境中形成一样,财政生态也是在一定政治、经济、文化、法律(制度)及国家层面下形成的,具有特色鲜明的制度结构特征。因此,在这个意义上来说,生态财政可表述为:通过各制度要素间的相互作用,使政府行为始终遵循于一个能动的动态平衡系统,作用和反作用于经济、支撑和服务于文明社会,最终实现自身可持续发展,不断构建生态型财政。

一、影响财政生态平衡的因素分析

(一)从财政的生态体系来看,财政生态各因素间存在着无序博弈。制度性缺陷使得相关财税体制的负面效应逐步显现。分税制改革以来,虽然大大增强了中央调控的力度,为促进区域均衡发展提供了保障,但中央在集中财力的同时却没有同步集中事权的支出责任,导致了中央与地方利益博弈,形成中央和

地方财力呈倒金字塔结构,也使中央与地方在分权体制上产生冲突,造成地方财权与事权不对称、不平衡,地方承受着越来越重的支出压力。

(二)从财政的“收”与“支”两个主体来看,财政生态呈现多元化的不平衡。在财政收入方面,由于较大程度上存在非科学的政绩观,加之考评机制不够完善,导致一些地方政府重收轻支、重收入增幅轻收入质量,想方设法抓收入,在税基不实、税源不丰的情况下,又着力寻求税收以外的增收,直接导致经济欠发达地区“土地财政”现象和非税收入的居高不下。同时,不少地区为完成上级下达的收入任务,或追求位居前列的收入增幅,或用财政资金垫交收入,形成财政收入空转;或动员企业预交、超交税收,影响依法治税进程,为一个地区的科学发展埋下隐患。在财政支出方面,随着经济增速放缓,加之结构性减税等因素,财政收入高幅增长的态势难以为继,各种刚性支出较以往时期更加突出,呈现叠加趋势。显然,这种收支矛盾压力是近年少有的,且呈逐步扩大趋势,将直接影响财政可持续性发展。需要同样引起关注的另一方面是,我国各级财政普遍存在重支出、轻绩效现象,支出绩效不高、浪费严重。有些财政部门虽然实施了支出绩效评价,但评价指标

设置不够科学、评价不够全面,对评价结果也未能很好予以利用。同时,社会方方面面尚未形成强烈的关注和重视支出绩效的氛围。

(三)从财政的外部环境来看,财政生态的平衡和优化乏力。一方面,从政府债务环境来看,已引起中央高度重视的地方政府性债务,将愈来愈影响财政生态的平衡与优化。据笔者的初步研究,不少区域政府性债务存在着债务结构不合理、不可控,隐性债务大的现象。相当地区债务已较大程度上超出其债务主体的财力,而面临无力偿还的困境。同时,基层政府债务基本都是借助融资平台公司融资和发行债券,而这些平台公司90%以上都在账面亏损状态。债务不断增加的同时,地方投资驱动的热情丝毫不减。政府债务的持续增加,直接对地方金融带来冲击,进而有向财政转移形成财政风险的趋势。另一方面,从财政人员环境来看,相当区域的财政系统人员老化、结构不合理、严重缺编,在经济薄弱地区显得尤为严重。许多财政所无法真正实行岗位间的制约与制衡,从而使既有的财经纪律和财务制度无法很好地执行,形成监管空白,影响财政资金的安全运行。同时,由于历史的原因,县乡财政管理体制不顺,基层财政所的隶属关系模糊,有的县是乡镇财政所人员和隶属关系均在县级财政

理违纪问题同处理违纪责任人相结合,提高威慑力,用制度管权、管钱、管人。要加强管理,让公务消费信息置于公众监督之下,有效防范公务消费中的腐败

和公款滥用,让每一分钱花得合理合法,确保中央基层预算单位的财务管理权始终在法规制度的框架内运行,确保中央“八项规定”、“六条禁令”得到有效

落实。□

(作者单位:财政部驻山东省
财政监察专员办事处)

责任编辑 廖朝明