

财政项目预算支出如何实现标准化——财政项目预算支出标准化方案研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月7日 许杭 宣艳芳

标准化是一种基本的现代化管理方法。在标准化的众多特性中，科学管理和创新精神是标准化的重要体现。上个世纪80年代以来，以“采用商业管理的理论、方法和技术，引入市场竞争机制，提高公共管理水平及公共管理质量”为特征，以追求“三E”（ECONOMY、EFFICIENCY、EFFECTIVENESS，即经济、效率和效益）为目标的新公共管理运动从英美两国发端，逐步扩大到世界范围。而财政管理领域引入标准化理论和方法，是完善公共财政体系的客观发展要求。

国内财政研究专家指出，财政支出结构优化是财政资源配置效果的核心内容（容（马进，2006）。我国从2000年开始进行预算编制改革，对于基本支出实行零基预算和功能预算相结合的方式进行管理，对于项目支出则实行绩效预算的管理模式，从理论和实践上逐步完善了财政支出体系。但综合国内外财政支出结构优化理论，基本都是从各类财政支出效应和最佳比例角度阐述的，对于如何采用标准化理论，建立完善“预算支出标准体系”，尚属财政管理实践工作的前沿理论问题。设计财政项目预算支出标准体系方案，是标准化理论的延伸和实践，也是优化当前公共财政体系的首要任务。

行政事业单位原有成本性经济支出分类及定额标准存在的问题

行政事业单位的成本性经济支出分类不适应政府成本控制要求。行政事业单位履行职能的成本性支出原来按基建、事业费、行政管理费等性质分类；分类下仅简单设置了常用的成本性经济支出管理科目。而财政部2006年印发的《政府收支分类改革方案》，对行政事业单位履行职能的成本性支出分为商品及服务支出、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股等类级科目，并且这些类级科目下分为62款成本性经济支出。

原有的行政事业单位成本性经济支出定额标准无法满足政府成本控制需要。国家及省、市对行政事业单位履行职能的成本性支出原来仅规定了部分常用的公用支出及外事费用开支标准。与财政部2006年规定的支出经济分类中所属项目相比，原有的支出标准已无法适应精细化管理的需要。

高度集权的支出标准控制体制，使得行政事业单位成本性经济支出控制制度滞后，也不够灵活。由于我国幅员辽阔，各地经济发展水平不一，生活成本差距相差较大，对行政事业单位成本性经济支出管理权限的高度集权管理，给在市场经济条件下制定统一控制标准带来了难度，也造成了制定的控制标准无法统一实施。

财政项目预算支出标准化细化方案的实践基础

部门预算体制的改革，如杭州市自1999年起对单位预算的各项支出定额进行了规范和统一，

2001年起在市级预算单位全面实行了部门预算编制，按照用零基预算编制部门预算、经常性支出预算按照“人员经费按标准、公用经费按定额”的方法编制部门预算。随着全市经济和社会事业的发展，列入财政专项资金管理范围的资金也随之不断扩大，杭州市财政局按照部门预算和专项资金预算两个序列编制政府预算，规范和统一专项资金预算的编制原则和编制程序。市财政局对市级部门编报项目预算时实行了规模控制。

定额体系的改革。杭州市2001年确定一般公用经费定额，并规定其定额系数为1，同时按党政机关、民主党派、事业单位等分类确定不同的系数。部门预算定额体系中，包括人员经费、机动车燃修费及保险费。2002年，将行政机关发放到个人的无线通讯补助费从一般公用经费（定额）中分离出来单列预算，提升了机动车燃修费及保险费定额。2003年，增加了行政综合执法局定额系数；行政机关发放到个人的无线通讯补助费按照行政职务级别确定不同的定额标准。2004年，为进一步体现部门预算的公平性，市财政对一些每个部门都要发生的、原来列入项目支出的经费预算独立出来；在原一般公用经费定额之外，再增加了经常业务费、物业管理费和专项会议费3个定额，并且对公用经费定额、经常性业务费定额明确规定了支出内容和范围。2005年，新增公务员月度考核奖、增收节支奖定额标准，对目标管理奖按照职务级别确定等级标准。

预算支出标准化细化方案的设计和实施

（一）方案研究的范围、前提和基础

本文主要研究探讨行政事业单位根据职责履行专项工作所形成或产生的成本性经济支出，故暂不考虑人员类的工资福利补助、个人及家庭补助及政府间转移支付等类支出，对其存在问题研究局限于支出经济分类科目中的商品及服务支出类和其他资本性支出类。本文所进行的细化方案，是建立在该项目已经过可行性方案的论证、已立项的基础之上的。

结合政府收支分类改革的推行，笔者认为合理利用新的支出经济分类是实现项目支出标准化细化的前提。项目支出的标准化目标必须与支出经济分类的款级科目一一对应，要求所有项目支出在可能范围内都根据支出经济分类的款级科目进行逐项分解；而财政部门的职责就是把经济分类的款级科目按照定性与定量相结合的方式，对支出进行标准化的测算和额定。

结合固定资产的清查盘点工作，开展实物费用定额试点工作。建立实物费用定额体系是项目支出标准化的基础。对市直单位财政供养人员基本信息、办公用房、公务用车以及资产信息情况进行全面调查摸底，建立跨部门的市直单位实物基础信息数据库，并实行动态管理。按照财政部关于适时开展实物费用定额试点的要求，根据“先易后难，循序渐进”的原则，力争通过修订公共资源配备和消耗标准，调配国有资源，逐步建立起一套较为全面的定员定额与实物费用定额相结合的公用经费定额标准体系，实现政府资产实物管理与预算管理的有机结合，使预算编制更为公平、合理、务实。

在预算编制及执行过程中，对每个部门提出项目细化率的概念，将一个部门在预算编制过程中项目细化率的实现程度作为年度财务考核指标，督促部门自觉主动地制定项目支出标准及依据。凡是有定额及部门文件明确的，应严格按文件执行。同时对已按照专项项目支出细化要求执行的单位，对每个专项项目支出实际结算中出现的结余资金，建议按一定的比例作为奖励留给部门，以

提高部门建设节约型机关的积极性。

(二) 方案设计的总体思路

在前面所提到的范围和基础上，设计方案的总体思路为：结合E 财预算编制体制、按新的经济支出科目细化预算编制，完善项目经费支出“定额化、标准化、统一化、规范化”的办法，逐步建立办公用品、劳务和商品服务“集中采购、统一配供”的管理体系，严格规范预算管理程序，提高预算编制的透明度，增强预算宏观调控能力。同时应当注意，在进行项目支出细化编制过程中，不能片面强调预算执行的明细控制，除了某些特殊的必须专款专用的支出事项外，应当在一定范围内（如同类或同项支出总额内）给预算单位一定的财力调剂自主权，以便在一定程度上缓解预算细化编制和预算执行刚性之间的矛盾。

(三) 方案目标及实施步骤

标准化细化方案的最终目标：逐步建立起适合杭州市级部门预算的“预算支出标准体系”，使杭州市级部门项目支出预算的编制工作有据可依，以达到项目支出预算的公开公平。该方案拟通过总体计划、分步分年实施的办法，在接下来的几年中，由财政部门各相关处室分别牵头完成各款支出经济分类科目的测算额定。

对各支出经济分类科目，拟采取以下分步实施的办法：第一步：暂时在原定额标准范围内分解定额体系，根据实际执行情况再逐步完善。对目前定额体系中公用经费定额、经常性业务费定额、专项会议费定额及物业管理费定额根据部门预算进行分解。第二步：根据第一步的进度完成情况，对其他常用的经济科目进行定额测算。主要是交通费、租赁费、劳务费、委托业务费、工会经费及福利费。第三步：对一些有行业特色的专项业务支出制定部门定额。考虑不同部门均有部门特色、行业特色的专项业务支出存在，建议对该类业务性较强的专项业务支出由局各业务处室配合部门进行测算核定，对核定的结果在部门范围内作和各部门联合下文明确，以此作为预算编制和执行的依据。通过以上3个步骤的实施，逐步建立起规范的“预算支出标准体系”，进一步推进部门预算的公开、公平、公正化管理，进一步优化财政资源配置，推进依法理财和构建社会主义市场经济体制下的公共财政。

文章来源：浙江经济 （责任编辑： XL）