

改进财政专项资金管理对策研究

——以株洲市为例

陈颖芳

(株洲市财政局,湖南 株洲 412007)

[摘要]“向存量要增量、向管理要效益”,不再是企业管理学中研究的课题,对于面临“新常态”经济发展环境的各级政府来说,更具有现实意义。本文对财政专项资金安排情况进行分析,发现财政专项资金体量越来越庞大,使用管理、支出方式和手段选择将直接影响到财政资金的使用效率。针对目前财政专项资金设立、分配、管理等环节中存在的诸多问题,提出“实行零基预算、优化支出结构、盘活存量资金、推进标准体系建设”等破解对策。

[关键词]改进;财政专项资金;对策;研究

[中图分类号]F810.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2015)05-0038-05

Study on Strategies in Improving Financial Special Funds Control

——Taking Zhuzhou City as an Example

CHEN Yingfang

(Zhuzhou Financial Bureau, Zhuzhou, Hunan, 412007, China)

Abstract: Through analysis of the arrangement of financial special funds, and in allusion to such problems as bulky financial specific funds in size, the influence of use and management, ways of expenditure and choice of means on the efficient use of financial funds, various strategies of “carrying out zero-base budget, optimizing expenditure structure, revitalizing the stock of funds and promoting standard system construction are proposed to solve the above problems.

Key words: Improvement; financial special fund; strategy; research

财政专项资金是指上级人民政府拨付本行政区域和本级人民政府安排的用于社会管理、公共事业发展、社会保障、经济建设以及政策补贴等方面具有指定用途的资金。这种资金都会要求进行单独核算,专款专用,不能挪作他用。财政专项资金在公共支出中所占比例较大,使用管理、支出方式和手段选择可以直接影响一定量财政资金的使用效率。

在宏观经济环境进入新常态的大势下,株洲市与全国其他地区一样,经济下行压力很大,经济增速出现回落换挡,发展亟待转型升级。财政作为政

府实施宏观调控的“左右手”,应在尊重市场经济规律基础上,切实加强财政专项资金管理工作,扎实推进财政管理制度改革,向存量要增量、向管理要效益,从而为经济发展提供更有力的资金保障。^[1]

一 株洲市财政专项资金现状

1. 市级财政安排专项资金情况。2014年,株洲市市级财政总支出预算共计68.45亿元人民币(不含国土基金列收列支安排数,下同),专项资金规模为46.25亿元人民币,占财政总支出预算67.56%,项目数量达到700多种,具体安排如下:①分资金来

收稿日期:2015-05-11

作者简介:陈颖芳(1976-),女,湖南茶陵人,株洲市财政局注册会计师、注册资产评估师,研究方向为预算编制管理和财政结算管理。

源:全额拨款 34.31 亿元人民币,政府性基金拨款 6.05 亿元人民币,专项收入拨款 1.25 亿元人民币,其他各项收入拨款 4.64 亿元人民币;②分单位:已明确到部门预算单位的专项资金 3.02 亿元人民币,非部门预算单位专项资金 43.23 亿元人民币;③分是否细化:在非部门预算单位专项中已明确到县市区及具体项目实施单位且需按进度拨付资金 34.82 亿元人民币,未细化到单位需二次分配资金 8.41 亿元人民币,项目细化率达到 75.28%;④分支出功能:社会保障和就业、城乡社区事务、医疗卫生、教育、科学技术、一般公共服务预算数依次排在前六位。

2. 专项转移支付安排专项资金情况。1994 年以来,我国政府一直在做提高一般转移支付比重、减少专项转移支付的努力,但专项资金的规模却只升不降。湖南省与株洲市财政结算数据显示,省对市本级专项转移支付收入(一般公共预算收入口径)由 2012 年 7.02 亿元人民币增加到 2014 年 10.18 亿元人民币,平均增幅达到 20.42%,专项转移支付收入(上级安排的专项资金)占一般公共预算支出比重分别为 10.35%、9.18%、12.03%。2014 年,节能环保、住房保障、社会保障和就业、资源勘探信息、农林水事务、交通运输专项转移支付安排数依次排在前六位,体现了上级政府在具体领域和关键环节的特定政策目标。

二 株洲市财政专项资金管理存在问题

2014 年,财政部门着手开展了专项资金清理和调研,通过详细分析 2014 年市本级专项资金预算安排情况和 2013 年专项资金执行情况,发现随着财政支出盘子越来越大,专项资金种类越来越多,规模也越来越大,但使用效果越来越低,资金监管问题也越来越多。主要表现在以下几个方面:

(一) 专项资金设立问题

1. 立项依据不规范,不统一。目前市级专项资金有的是依据上级指导性意见设立,有的依据已过期的相关文件设立,而相当一部分是由主管部门或各类临时协调小组(或领导小组)根据年度任务而设立,由于没有明确立项依据的范围,财政部门难以对设立依据的效率进行界定。

比如,2012—2014 年度均设有“服务业引导资金”,此专项的立项依据是 2006 年市财政局、发改委联合印发的《株洲市服务业引导资金管理办法》,按照规范性文件的时效规定,该办法未及时修订,2012 年应已失效。还有“科技三项费”的提法,

1996 年我国出台《科技三项费用管理办法(试行)》,2007 年政府收支分类改革时,因已不能体现政府职能转变和公共财政实际,删除了“科技三项费”预算支出科目。市级预算一直用项目的方式来对此资金进行切块管理,立项依据值得探讨。

2. 设立程序不规范,存有一定的随意性。一是有些主管部门忽略编制立项依据、绩效目标、可行性报告环节,根据需求和可能未经财政部门审核直接向政府提出新设专项;二是单位只管签合同,财政被动买单;三是各部门、战线为推动工作有效开展制定了五花八门的考核办法,兑现考核奖励经费较多。

3. 专项资金名目繁多,存有交叉重叠现象。主管部门和财政分管业务科室职责有交叉,难免出于局部利益、平衡各方关系的考虑,设置、安排类似资金项目。如:“农产品基地建设补充经费”“蔬菜基地建设专项经费”,设置两个专项是因农产品基地由商务部门从物流角度进行选取,而蔬菜基地则由农业部门从生产角度进行选定,实际上资金均被用于农产品基地建设。

4. 专项资金中工作协调类经费设置过多,使得资金分配面广、随意性大。各部门开展工作多以资金为手段,形成了工作推进资金化、资金分配碎片化、项目设立固定化的趋势^[2]。政府或部门领导在实际工作中,往往没有切实做到全局考虑、综合平衡,错把设立财政专项资金当做工作的必要条件和手段,要求财政针对每一项工作单列相应的专项资金,并以此作为考核指标,做足“面子”工程,以彰显政府的重视和决心。

5. 专项转移支付资金配套要求过多带来财政风险。由于专项工作缺乏顶层规范的设计程序和统一政策,一些部门推动工作给予地方支持的资金配套要求高、配套项目多,使地方陷入不配套“违规”,配套没钱的两难境地。尤其在预算编制完成后出台的地方配套资金政策将冲击年度预算确定的支出方向,产生挤占其他支出的现象,易引发地方负债配套,虚假配套和挪用资金,增加了财政风险^[3]。

(二) 专项资金分配问题

1. 部分专项资金未明确相关标准、额度、比例,分配过程存有人为因素和撒“胡椒面”现象,支出重点不突出,不能充分发挥资金导向作用;

2. 常年专项资金未建立项目库,资金的使用效益有待提高。比如,根据国家彩票公益金分配政策,从体育彩票发行收入中按规定比例提取留成下

达我市专项用于发展体育等社会公益事业的资金(体育事业专项彩票公益金),已成为常年专项资金。市级能够按照上级部门出台的一系列资金管理办法进行专项资金的分配、使用,但项目未实行项目库管理,不利于资金的跟踪问效;

3. 专项预算编制重资金总额轻具体项目,预算年度执行进度偏慢。究其原因,一是专项资金年初预算细化程度低,二是部门利益格局固化项目推进缓慢,三是未采取行之有效的资金结余结转收回措施。一些有预算二次分配权的部门过分专注设立项目争取财政资金,一味追求预算资金的总额和增加量,在专项资金预算编制上是“年初争盘子、年中找项目”;而在专项资金预算执行上又是“单位层层报、部门慢慢审”;以致财政部门一方面应对着收支平衡的巨大压力,另一方面受到人大审议和同级审计预算安排科学性、公平性的质询,公众“年终突击花钱”的质疑。

还有相当一部分资金由于当年没有找到合适项目,预算年度结束前不能拨到具体项目形成实际支出,只能拨到预算部门和预算单位的实有资金账户中,造成大量的资金结转。这种“以拨代支”的方式,看起来当年预算得到了执行,实质上没有形成支出效益,使有限的财政资源被闲置、浪费。

4. 专项资金执行中工作经费分配比重偏高。有些二次分配资金的主管部门在专项资金中为其或其下属单位安排工作经费。有些专项资金纯粹是“挂羊头卖狗肉”,分配结果与设立初衷背道而驰,基本上都用于工作经费。

5. 部分专项资金主管部门未会同财政部门审核,直接报政府批示后执行,形成了“部门点菜、领导拍板、财政买单”的习惯做法,在一定程度上弱化了财政监管职能。实际工作中,这部分专项资金主要是年度执行中超收收入安排的项目,财政部门因能力有限无法对每一项目的合理性、可行性及效益性做到严格的审定,同时也为了减少本级结余过多,精力只能用在拨款手续审批方面。2014年,新修正的《预算法》第六十六条“各级一般公共预算年度执行中有超收收入的,只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金”,因而2014年株洲市年中追加专项资金较2013年下降了近75%,当年的超收收入全部用于补充预算稳定调节基金。

6. 市级二次分配到县市资金居高不下,且呈上升趋势。据统计,2013年下达县里指标较2012年增长了近63.75%。这部分专项转移支付大多由主管部门定向下达到县市,因打乱了正常的预算管理

级次和资金分配渠道,资金下来后难以形成有效的跟踪监督机制,致使专项资金的管理和使用缺乏监督。比如,《2014年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》提及,茶陵县农业局农环站站长陈柏年涉嫌利用职务之便,侵占农业专项资金99万元人民币;此案还带出该县农业局粮油站站长谭忠海涉嫌职务犯罪,现2人均已被刑事拘留。

(三) 专项资金管理问题

1. 市本级专项资金管理办法尚未出台,设立程序、审批程序和审批权限等未作明确要求,分配过程中存在挤占、挪用、跨部门分配现象。

2. 专项资金的拨付未严格实行国库集中支付管理。有一些主管部门为了逃避资金集中支付监管,想方设法要求开立财政专户,资金一次性流向财政专户“以拨代支”;有的单位将预算内资金违规拨入特设专户,导致特设专户资金余额连年攀升。

3. 专项资金未实行时限管理、动态调整,项目数量有增无减,既得利益观念难以打破。很多专项资金设立之初,未明确执行时限,主管部门和财政部门内部业务科室出于局部利益的考虑继续保留了一些过期、不符合实际的专项资金,这些专项资金逐渐演化成了主管部门或科室的机动经费。

4. 专项资金范围缺乏科学界定,不仅不利于用款单位对专项资金的核算管理和控制,也不利于财政部门加强对专项资金的监督和开展综合评价。专项资金是财政分配用于专项事业的资金,是公共支出的重要组成部分。目前,理论界对公共支出分类主要有理论分类和统计分类两种,但无论哪一种分类方式,均对专项支出没有明确的界定。现行制度中虽然将专项资金解释为财政或上级拨入用于专项工程或专项事业的财政资金,但在实际操作中,究竟哪些资金属于专项,应纳入专项资金管理尚不明确^[4]。

因此,单位仍然将项目经费与经常性经费混合使用,没有对专项资金实行单独核算,加上单位部门领导、财务管理人员专款专用意识不强,为了弥补日常经费不足,或者满足发放福利和补贴、建设办公楼等公共及福利性支出,大着胆子挤占、挪用专项资金,当财政监督部门去检查专项结余时往往含糊其词,无法给出准确答复,致使财政部门无法对其专项资金使用绩效实施评价^[5]。

5. 在财政专项资金管理上没有按照“权责”相统一的原则,明确财政资金管理者和使用者的责任。各部门或单位领导对专项资金的重要性认识不到位,加之专项资金管理办法缺乏问责机制,造

成人们对挤占挪用、损失浪费专项资金的行为不在意,认为只要没把钱装进个人腰包就不算违法,并认为专项资金是上级额外给的钱,能把钱要到手就是为地方谋了利益,有点违规行为也是可以理解的。这种思想观念导致财政专项资金的违规使用司空见惯。2012年,在省级环保专项资金检查时,发现某企业提供虚假申报资料套取专项资金,到目前为止财政还在对资金进行追回处理。

6. 财政专项资金缺乏有效监督,跟踪问效机制有待加强。项目资金来源渠道繁杂,主管部门和财政分管业务科室职责分散交叉,很难形成整体规划与统一投入,监督管理困难;“以拨代支”“重项目建设,轻绩效评价”“重拨付、轻监督”的现象普遍存在,对专项资金财政投资评审、项目建后管护以及项目效益缺乏一套有效的管理、考评机制。这部分专项资金主要集中在水利项目上,各级财政均有投入,且资金分散在发展改革委、财政、农业综合开发办、扶贫办、国土等多个部门管理,这些部门之间因缺乏协调机制,易导致资金在项目投向上各自为政;因管护主体不明,管护资金缺乏,形成只建不管、只用不管的现象。

三 财政专项资金管理对策

(一)全面实行零基预算,集中财力保重点

零基预算本来是预算编制的基本原则,但全国各地从上到下,在编制预算时的实际做法基本上都是保基数、分增量。一是在专项资金分配方面,政策层面有法定支出的要求,一半以上的资金是先定钱再找项目;二是操作层面实行分线分块管理,按战线来平衡。

新预算法和国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》的出台,为财政资金支持经济转型升级提供了法律和政策依据,解决了长期以来形成的法定支出固化挂钩问题,地方政府由“先定钱后定事”改为“先定事后定钱”。在2015年预算编制中,所有的专项重新申报、重新认定,具体做到“三不”,即:立项依据不充分的不安排,绩效目标不明确的不安排,当年不能形成支出的不安排。同时,对预算项目实行分类管理,区别对待。将专项资金分为七大类:一是政策性刚性支出;二是保障城市正常运转和运行的支出;三是支持产业发展资金;四是已建和在建的项目支出;五是偿债资金和总预备费;六是新建项目;七是其他事业专项。其中一至五类是需要优先保障的项目,按照“有多少事尽力筹多少钱”的原则来安排;后两项是重点控制的项

目,按照“有多少钱办多少事”的原则来安排。

(二)强化专项资金整合归集,优化支出结构

2014年,株洲市在深入开展调研的基础上,针对专项资金与实际急需、效果偏差越来越大的问题,致力于专项资金管理制度建设,按照“先定办法,后分资金”的原则,研究制定了“1+N”专项资金管理办法,即《株洲市市本级财政专项资金分配审批管理办法》加若干个具体专项管理办法,做到每一个财政专项资金都有具体的管理办法,共出台了65个具体专项资金的管理办法。

在2015年预算编制中,加大了专项资金整合归集力度。根据中央和省、市的重要政策、重点工程和重大规划,减少专项总数,取消政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的专项,严控并压减引导类、救济类、应急类专项,通过部门内整合和跨部门整合等方式,将资金性质和使用方向相同的上级补助专项资金和市本级财政安排的专项资金统筹使用。通过整合,2015年预算安排的专项数比2014年减少283个,压减率达到30%。以产业类发展资金为例,过去产业类资金有近20个项目,资金总量达到2.6亿元人民币,均分散由相关职能部门进行管理,资金分配上难以形成合力,产业引导上重点不突出,作用不明显。今年,这些分散管理的资金全部被整合起来,不再按产业分线分块安排。

(三)盘活财政存量资金,化解财政收支矛盾

一直以来,专项资金预算编制重资金总额轻具体项目,预算年度执行进度偏慢,事与钱脱节,有较大数量的财政资金出现闲置沉淀,导致一边是财政收支压力大、举债“搞建设”,一边却是“有钱花不出”。

株洲市2014年9月开始编制2015年预算时,部署开展了结转结余资金清理收回工作,压缩财政存量资金规模。对结余资金比上年增加较多的部门,财政在进行预算安排时,可以视部门结余结转资金增长情况,适当压缩部门财政拨款预算总额;对各部门年末基本支出结余,项目停止实施或项目完工后仍有结余的,以及连续2年未使用、或者连续3年仍未使用完的专项结转,全额收回统筹使用。同时,对当年预算执行率不到85%的专项资金,明确要求下年度预算一律扣减10%。

采取了“三收”措施,即:收回结余结转资金,收回到期和一次性专项,收回原不合理专项。共对市本级89个一级预算单位、180个二级预算单位的结余结转资金和专项进行了全面清理,通过对逐个项

目进行核对确认后,共取消到期和一次性专项及不合理专项 3.1 亿元人民币,收回的资金全部用于 2015 年预算收支平衡^[6]。

(四) 改革创新管理手段,提高资金使用绩效

一是扩大预算绩效管理范围,2014 年,选取了 30 个一级预算单位开展部门整体支出评价,10 个重点项目开展预算执行过程绩效监控,初步构建了事前、事中、事后全过程的预算绩效管理模式。2015 年,预算绩效管理覆盖全市各级、各部门所有财政资金。二是突出绩效评价重点,2015 年,我市加大重点项目资金的绩效评价力度,引入第三方对 2014 年 1 000 万元人民币以上、2015 年 500 万元人民币以上的大额专项资金全面实施绩效评价。三是加强绩效评价结果应用,将大额专项资金绩效评价结果纳入株洲市年度绩效考核体系,直接与部门、干部考核挂钩,出现严重侵占挪用、效益不高的项目将追究部门领导责任;实现评价结果与预算编制的有机结合,结果作为安排下一年度预算的重要依据,优先考虑和重点支持考核结果好的部门项目,减少考核结果差的部门项目资金安排,取消无绩效和低绩效项目。四是通过一定范围内推进财政重大专项资金信息披露,提高单位的责任意识,促进专项资金的规范、高效使用。《湖南省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》已明确:所有重大产业类专项资金都要实行管理办法、申报流程、评审结果、分配结果和绩效评价的全过程公开。资金最终使用的基层政府要将支出的项目、政策、资金来源、发放形式、分配结果等,通过简易便民的方式公开。

(五) 深化财政管理制度改革,明晰职权关系

针对目前专项资金预算执行中存在的下达较晚、执行进度较慢、执行效益不佳等问题,以及现行预算管理体制中,财政部门与相关项目主管职权划分不清晰等情况,政府应明晰预算编制及执行过程中财政部门与相关部门的工作职责,定位裁判员、教练员与运动员的角色关系,建立权责统一的预算管理责任制度。负有资金分配权的部门的主要职责是加强项目立项和规划管理,加强对项目的可行性论证,建立健全项目库,确保有限的资金用在“刀刃上”;财政部门的主要职责是加强对项目资金的指导和跟踪监督,建立项目资金使用反馈机制,落实奖惩责任制,确保资金用到位、用得对、有效益。

(六) 推进标准体系建设,提高预算管理水平

新预算法要求各部门、各单位按照财政部门制定的预算支出编制预算。目前,基本支出有着较为

完善的定额标准,比如人员经费有行政事业单位工资和津补贴标准等,公用经费中《中央和国家机关会议费管理办法》明确了会议费开支范围、每人每天标准等,但项目支出却存在诸多问题。如前面提到在实际进行专项资金预算编制时,因缺少对经济运行状况的科学预测、研判,编制方法上也没有实行完全意义上的零基预算,基数加增长的办法仍然存在,甚至有的只是将专项资金进行“切块”分配;建标准用标准的理念尚不深入;项目多标准少的矛盾依然突出,大量项目还没有标准可依;标准尚未与预算编制和管理有机结合,标准的支撑功能亟需增强;标准建设工作机制不够顺畅等等。针对上述问题,有必要加快推进项目支出标准体系建设。

项目支出标准体系建设是项目定额标准管理的核心,由财政部标准和部门内部标准组成。财政部标准是指由财政部(或会同中央部门)发布或认可,作为预算编报、审核和安排依据的项目定额标准;部门内部标准是指由中央部门自行发布、作为部门内部申报、审核依据的项目定额标准。有标准可依,按标准核定有利于进一步细化预算,提高预算编制的准确性,约束部门超标准花钱、侵占专项资金行为,加大监督力度。项目支出标准体系建设是部门预算管理和改革的重要基础性工作,是推进预算管理科学化、规范化和有效性的的重要手段。

参考文献:

- [1] 楼继伟. 财政改革发展若干重大问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2014: 60.
- [2] 王蕴岚. 加强财政专项资金管理的方法探析[J]. 中国外资, 2014(3): 25-27.
- [3] 张社年. 加快推进财政专项资金管理改革[J]. 中国财政, 2013(17): 17-19.
- [4] 王向阳. 我国财政专项资金监管机制创新研究[J]. 中国财经信息资料, 2015(3): 38-40.
- [5] 陈世权, 龙小荃. 浅谈专项资金管理存在的问题与建议[J]. 中国西部科技, 2011(30): 23-24.
- [6] 肖冬亮. 株洲市预算管理制度改革探索与实践[J]. 预算管理与会计, 2015(8): 9-11.
- [7] 王敏燕. 规范和加强财政专项资金管理对策研究[J]. 时代金融, 2012(9): 63-64.
- [8] 姜红梅. 加强财政专项资金管理的思考[J]. 时代金融, 2009(2): 38-39.
- [9] 刘佳妮. 西安市雁塔区财政专项资金管理研究[D]. 西安: 长安大学, 2014.