

## 事业单位财政综合预算管理探讨

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月2日 袁求真 刘文涛 甄力

为了发挥财政性资金的整体效益，增强政府调控宏观经济的能力，宜春市于2002年颁布了《市级财政综合预算改革实施办法（试行）》（以下简称《办法》），并于2003年开始实施。通过几年的实践证明，该《办法》规范了市级财政预算内、外资金的管理，理顺了财政资金分配关系，逐步解决了各部门、各单位之间分配不均的问题，发挥出了财政性资金的整体效益，增强了政府的调控能力，解决了困扰财政多年的预算外资金管理混乱的问题。然而，该《办法》还处于试行期，还存在诸多不完善之处，特别是在实施过程中又引发了一系列新的问题。因此，如不加以完善，该《办法》则可能对财政性资金管理产生不良影响。本文就此问题进行探讨。

### 一、《办法》存在的主要问题

（一）公用支出标准过于简单公用支出包括的范围很广，包括办公费、水电费、邮电费、交通费、差旅费、会议费、培训费、招待费、福利费、维修费、办公设备购置费、专用材料费和其他公用支出等13个项目。由于各类行政事业单位职责不同，完成各自职责所需的公用经费差异很大。

《办法》给各事业单位的公用支出定额标准简单地划分为三类，而且经费标准严重偏低。如

2007年第三类公用支出标准定额仅为1500元/人年。这一标准与实际需求相去甚远。各单位为了维持工作的正常运转，在公用支出经费不足时只有动用项目经费，保个人支出和公用支出，致使项目活动经费不足，无法正常履行职责。

（二）财政部门确定的项目难以符合不同单位工作的重点需要项目支出是指行政事业单位在基本支出之外，为完成其特定行政任务或事业发展目标所发生的支出。项目支出经费预算是由各预算单位根据各自职责、当年工作任务编报。由于地方财政财力有限，一般很难满足各预算单位的所有项目经费需求。因而财政部门会根据其财力为每个预算单位选择一部分项目来安排经费。但财政部门很难在较短的时间内充分了解各预算单位的项目情况。因此所安排的项目难以准确反映各预算单位项目任务的轻重缓急，以致常出现重要项目没有安排经费，而次要项目却安排了预算经费的情况。这也是造成项目支出经费不能专款专用的重要原因。

（三）财政部门核定单位预算外收入征收成本不完全按照《办法》的规定，各单位预算外净收入由其预算外收入预算数减去应上缴上级和应下拨下级的支出和必要的成本（工本）性支出确定。预算单位分行政单位和事业单位两类，行政单位和事业单位的预算外收入有很大的区别。行政单位

的预算外收入是由其在行使管理职能时按照国家的有关收费政策收取的费用。其相应的成本主要是工本费和上缴上级、下拨下级的支出。而事业单位的预算外收入主要是技术服务性收入。其服务收入的成本除上缴上级和下拨下级支出外，主要是直接消耗材料，此外还有人工费用、仪器设备

折旧、差旅费、水电费、办公费等间接费用。

由于事业单位成本核算机制不健全，在实际编审预算过程中，财政部门为了简化核定征收成本工作，通常仅根据各单位的历年直接征收成本实际发生数与预算外收入额确定一个比例计算征收成本。即仅将直接消耗材料一项列入征收成本，而人员工资、仪器、设备、建筑物等固定资产等费用以财政预算资金安排为由而排除在征收成本之外。为组织预算外收入所发生的其他费用如交通费、差旅费、水电费、加班费、外聘人员工资等费用也以预算已安排为由全部排除在预算外收入征收成本之外。成本归集不完整，造成事业单位为组织预算外收入所发生的除直接消耗材料外的所发生的费用得不到补偿，出现预算外收入收的越多，事业单位贴的越多的怪现象，严重挫伤单位组织预算收入的积极性。

## 二、解决问题的对策

（一）按不同类型的单位制定更详细的公用支出额定标准行政单位和事业单位所担负的职责不同，所耗费的公用经费也不一样。行政单位的公用经费侧重于办公费、会议费等项目。而事业单位的公用经费则由于其技术服务职责的关系而侧重于专用材料费、差旅费、培训费等项目。在公用经费支出定额标准中应加以区分。由于各类单位所需公用经费差异很大，加大了制定合理定额的难度。为简化定额的编制，可用项目经费的方式来弥补定额的不足，如对专用材料之类的难以适用定额的项目辅以项目支出经费加以解决。

（二）加强财政部门 and 预算单位的沟通，保证重点项目优先安排预算资金财政部门在初步确定各预算单位的项目经费后，应与预算单位沟通，通报准备用预算经费安排的项目。在项目资金额一定的情况下由预算单位根据其项目重要性及业务需要自行选择预算资金支持的项目。如果预算单位反馈的意见合理，财政部门在确定项目预算时应予考虑。

（三）尽可能完整地补偿事业单位为组织预算外收入所发生的成本费用按照成本核算中按实际成本计价的原则，事业单位为组织事业收入所发生的费用有直接消耗材料、人员工资、劳务费、房屋设备等固定资产折旧及需要分摊的水电费、交通运输费等费用。由于事业单位的人员工资、房

屋、设备等固定资产、水电费和交通运输费等人员经费和公用经费由财政预算资金按定额安排，在计算征收成本时应将这部分费用排除，但财政预算安排的资金只能保障事业单位业务职责范围内的正常工作所需经费和保持单位正常运转支出，并不包括组织预算外收入所发生的费用，这一部分为组织预算外收入所发生的除直接消耗的材料外的费用也应该计入征收成本。如加班费、劳务费和临时聘用人员工资，分摊的水电费和交通运输费等。财政部门在核定各单位的预算外收入征收成本时充分考虑实际消耗，使各事业单位的预算外收入相应消耗得到补偿，不应图省事，简化到仅将直接消耗材料一项列入征收成本。

总而言之，事业单位财政预算的管理是一个综合的系统工作，不能过于片面的追求条条框框，也不能泛化，要因时、因地制宜合理制定好预算管理。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430