

# 专项资金管理使用存在的问题及对策

龙 婷

(广东茂名市茂南区审计局 广东茂名 525000)

**【摘要】**近年来,专项资金管理使用中存在项目申报不严、预算编制缺乏合理标准、会计核算不规范、缺少综合评价和跟踪问效、监督管理疲软乏力等问题。要解决专项资金管理使用中存在的问题,提高资金的使用效益,规范财政行为,必须通过严把审批关、细化预算编制、规范会计核算、加强监督、强化问责、加大惩处力度等措施来深化专项资金管理改革。本文对专项资金管理问题进行了较为详细的讨论。

**【关键词】**专项资金管理 预算编制 会计核算 财政监督

近年来,随着财政收入的快速增长,财政部门安排的专项资金不断增加,管理水平不断提高,为推进社会各项事业快速发展发挥了十分重要的作用。但从财政监督和审计的情况看,财政专项资金在分配、管理和使用中还存在许多问题,这些问题的存在,不仅影响了专项资金的使用效率和效果,甚至成为集体腐败滋生的土壤,损害了党和政府在人民群众心目中的形象。因此,如何规范专项资金的管理使用,已成为摆在各级党委政府面前一道亟待破解的难题。

## 一、专项资金管理使用中存在的问题

1. 项目申报不严,缺乏可行性研究、严谨的科学评估和效益预测。按规定,项目申报必须有相应的立项依据、可行性论证和项目实施单位具备完成该项目的能力、效益预测等。但许多项目实施单位为争取上级资金,提供的申报材料缺乏对项目的充分论证,实际支出与申报的项目在时间、内容、金额上无法一一对应,存在虚假申报、多头申报、重复申报等问题;有的项目实施单位在不具备实施该项目的条件下随意盲目申报立项,不但未产生任何经济、社会效益,反而使财政资金蒙受了损失。

2. 预算编制时专项资金分配缺乏科学合理标准和依据。编制财政预算的作用是为了合理安排和有效控制使用财政资金。目前,除购置、基建修缮等少数专项明了外,其他专项资金下达预算指标文件时,仅限于金额和项目名称,未附具体项目,或虽有具体项目,但未附项目明细预算。项目预算时一个数字,执行时五花八门,单位用款随意性较大。例如一些单位将日常公用经费项目化,一些应属于公用经费支出范围的日常支出如差旅费、交通费、会议费、招待费等被列入专项预算,挤占、挪用项目资金,实现定额公用经费“节余”,发放个人福利。由于对资金使用没有细化项目和标准,导致资金使用效益低下,更不利于监督部门对其使用情况的控制和监督。

3. 会计核算不规范。实际操作中,由于对专项资金不同的界定,在管理和核算的口径上存在着较大的差异,在相关会

计科目归类上易产生重叠、混乱、不统一,突出表现在以下方面:一是部分单位常将预算口径内的卫生事业费、民政事业费等作为专项资金核算,与单位的正常性经费未能区分。二是未将专项资金实行分类管理、分类核算,预算内外拨款未区分所拨款项的专项资金具体内容,导致将绝大部分专项资金纳入正常性经费核算。三是部分上级部门以奖代补的专项资金常作为上级补助收入、其他收入或往来核算;四是行政单位会计制度中的项目支出和专项支出,事业单位会计制度中事业支出的下级科目项目支出和专款支出未能科学界定,在实际操作中常导致项目支出核算混乱。

4. 财政部门缺少对专项资金使用情况的综合评价和跟踪问效。对于各部门、单位上报的各类报表,财政部门更多的只从数字上简单汇总,而没有从财政角度加以分析和利用,特别是缺少对专项资金使用情况的综合评价。财政监督的方式落后,突击性、专项性检查多,日常监督少,事后检查多,事中事前监督少;对某一事项和环节检查多,全方位跟踪监督少。财政绩效评价工作刚刚起步,还存在绩效指标设置不科学、绩效评价主体选择不合理、绩效评价方法使用不恰当、绩效信息收集不准确、绩效结果应用不全面等问题。对于一些不按预算执行或随意改变支出用途的问题,特别是以前年度发生的违规事项,目前还只是要求违规单位今后予以杜绝,而没有制定相应的解决办法和惩处措施,使得监督往往流于形式,缺乏应有的力度,直接影响了财政监督的权威性和有效性,助长了财政支出过程中的浪费、违纪现象,导致财政资金使用效益低下。

5. 监督管理疲软乏力。主要表现在:一是监督制约机制存在弊端。专项资金审批部门权力过于集中,资金运行相对封闭,监督渠道难以畅通;同时监督部门过多,监管职能交叉重叠,监督的具体责任不明确,监督难以形成合力。二是对项目单位的监管成为薄弱环节。项目单位招投标规定落实不到位,规避招投标行为较为普遍,有的随意改招投标为议标,没有第三方见证,施工时没有施工图,随意增减工程项目内容,发包

价、结算价不透明。三是监督部门缺乏专业监督人员和手段,对项目的内部监督不到位,监督停留在程序和形式上,在招投标等领域甚至为腐败分子充当了保护伞和挡箭牌。专项资金的监管战线面广,就目前财政、审计等经济监督部门和执法部门的监督手段而言,已很难满足对专项资金的监督需要。四是监督处罚力度不够。一方面,对实施监督处罚说情的多、支持的少,讲客观的多、讲政策的少,实施处罚阻力较大;另一方面,监督主体实施处罚时很少追究个人责任,很少认真督促单位落实整改,缺乏震慑力,成为专项资金违规违纪问题屡禁不止的重要原因。

## 二、深化专项资金管理改革的建议

1. 建立项目库,严把审批关,确保项目的有效性。成立项目评审委员会,由人大、政协、财政、审计、项目申报部门和其他专家学者型专业人员组成的项目评审委员会,对申请项目的可行性论证和综合效益进行严格审核、筛选。建立专项资金项目库,规范专项资金项目管理。将通过审核的项目纳入项目库管理。根据各专项在履行政府职能方面的轻重缓急程度进行先后排序,为预算部门提供依据。对项目的“申报——立项——可行性研究——批准——实施”实行全过程监控,特别是对项目的可行性研究及论证过程要严格把关,始终坚持实事求是的原则,防止少数项目从论证过程就出现漏洞,更要防止少数单位借申报项目的名义来获取资金、用于弥补其单位经费不足的现象发生。

2. 细化预算编制,加强专项资金管理监督。增强预算本身的透明度,就是要细化预算,使预算支出落实到每一个项目和每项支出的每一款。科学编制和合理细化专项资金预算,硬化预算约束,拓宽专项资金管理办法。细化和硬化预算编制是深化部门预算改革的方向和关键所在。细化预算,使预算支出落实到每一个项目,在对专项资金实行项目库管理的基础上,要对原有专项资金使用情况加以分析和利用,合理确定同类用款单位或同类项目的支出标准,作为预算编制的参考;同时要有效控制或尽量减少专项资金中差旅费、交通费等公用支出和人员支出的比重,使专项资金预算能够反映资金的最终用途及结构。

3. 加强会计人员培训,规范会计核算,提高专项资金管理水平。规范专项资金核算要做到以下几点:

(1)分类核算。应根据项目资金的类型和财政管理的要求确定核算项目及其内容。对于建设性项目应适用《基本建设会计制度》并单独核算,应将大额的专项装修费用及水利、建设等部门的一些基础设施建设纳入。对于特定的经常性的项目可在事业支出或经费支出的下级科目项目支出中归类,不反映其收入来源。对于发展性项目,行政单位应在拨入专项经费和专项支出反映,事业单位应在拨入专款和专款支出、拨出专款反映,单独核算其收支。年初建账时按财政预算部门提供的预算批复设立核算项目,以正本清源。

(2)按项目支出的性质和内容设立目级支出科目,不宜完全套用基本支出的目级科目,对项目收入应按来源反映(包括以奖代补资金),不能只反映一个总数。

(3)对项目前期经费应先挂账反映,项目批准后再转入项目支出,未能批准的应转入基本支出。

(4)项目支出已发生但正式的项目资金未到位时,应要求单位办理经常性经费调入项目经费手续,项目资金到位后,再办理调出手续。

(5)严格区分拨出专款和专款支出,防止以拨列支。

(6)对项目完工后的专项结余应要求上交财政,或经批准后转入经常性结余留用。

### 4. 加强财政监督,强化专项资金监督检查。

(1)扩大财政资金支出的监督管理范围,应包括预算内拨款、非税收入等。

(2)延伸监督单位的范围。不仅要包括有财政拨款的行政事业单位,还应包括有专项资金的人财物不独立的各类投资公司、技协、学会、培训中心等。

(3)坚持部门业务管理权、财政的资金管理权、人大审批监督权三权结合、协调,试行专项资金的绩效评价,加大专项资金的审计力度,完善政府考核体制。

(4)结合国库集中支付制度改革,实行事前、事中、事后监督,把重心转到日常监督上来,实现全方位、多层次、多环节、多形式的监督。结合专项资金的绩效评价,在财政内部建立专门监督机构的检查与资金管理部门的日常跟踪问效相结合、与预算编制部门相互协调的财政监督机制,使对专项资金的监督贯穿于财政活动的全领域、全过程。

5. 强化问责,加大监督惩处力度。要按照“项目批到哪里,责任就跟到哪里”以及“资金流到哪里,监管就跟到哪里”的原则,建立严格的问责制度。

(1)把对领导干部的问责制度建设贯穿于专项资金立项、审批、使用的全过程。树立项目全程跟踪问责、项目决策终身问责理念,增强党政领导干部管好用好专项资金的责任感,防止专项资金使用过程中集体腐败行为的产生。

(2)拓宽监督渠道,形成监督合力。要强化部门监督,财政部门要参与立项、预算以及资金的调拨使用,定期开展检查,实行全程监管。审计部门要对资金的使用及其效益进行审计。基建管理部门要参与工程项目的勘测、统计、施工等工作,严格把好工程质量关。此外,还要重视人大的法律监督、政协和社会团体的民主监督、群众监督和舆论监督,不断促进专项资金合法使用。

(3)加大案件查处力度。各职能部门在对专项资金管理和使用情况的监督检查中,对发现专项资金方面的违规违纪问题,必须从严查处。要切实发挥案件的治本作用,深入剖析专项资金违规违纪案件产生的原因,提出整改意见,帮助完善制度,阻塞漏洞,并适时公开曝光一批违规违纪案件,以案说法,警示社会。

### 主要参考文献

1. 王雪丽,魏建海.企业资金管理现状分析及对策探讨.财会月刊(综合),2005;7

2. 左和平.企业集团财务管理存在的问题及其对策.经济师,2001;12