

改进完善部门决算管理模式的建议

赵弘颖

50

财政决算是财政经济运行的综合反映，是政府宏观经济决策的重要参考，也是编制财政预算和实施科学收支管理的基本依据。部门决算作为财政决算的重要组成部分，实施十多年来已形成了一套较为完整和稳定的报表体系和编审流程，反映预算单位预算执行结果和财务状况。但是，当部门决算逐渐被视为深化财政改革中的一项重要管理工具时，如何做到全面、真实地“反映”，如何使“反映”得到“反应”，成为进一步深化部门预算改革的重要课题。

当前部门决算管理模式中存在的问题及成因分析

（一）责任约束在最基础的审核节点缺失。目前，以预算单位为起点的部门决算编审框架，总体呈现出有所归口但迅速归“1”的“倒伞型”形态。从财政部门内部看，审核的底层节点先是多个归口业务科室，之后迅速归并到国库科，此后便是政府间财政国库部门自下而上的“1”字结构。从上述框架结构来看，审核流程的下一节点本应是对本级节点的检验和约束，但在实际操作中财政内部国库科与归口业务科室属平级机构，若均承担审核职责，就难以形成互相制约关系。在财政部门内部，归口业务科室负责归口单位的财务管理和年度

预算编制执行。可以说，归口业务科室对部门决算的审核是整个审核流程中最关键的一环。对归口业务科室审核责任的约束力一旦缺失，其审核环节就显得形同虚设。

（二）部门决算相关者角色定位模糊不清。在部门决算开展初期，基本上只涉及到财政部门、主管部门、预算单位三方的编制、审核和汇总报送。责任分工的不到位，不仅让财政部门扛起了主管部门和预算单位的编制责任，承担了较大的风险，还在很大程度上弱化和虚化了部门决算的“反映”功能，就更谈

不上准确地对信息做出“反应”。首先，部门和单位是部门决算的“第一责任人”。部门决算是单位会计核算的延伸，编制的主体是各个预算单位，各预算单位才是各自决算的责任人。因目前财政管理基本以“部门”为单位，从部门预算到部门决算的一以贯之，使得以“部门”为单位报送的决算，需要部门对内部经济事项等做相应调整，因此，主管部门对所属单位决算有审核责任，对整个部门的决算有编制责任，各部门是各自部门决算的责任人。其次，部门决算相关者应注重对决算信息的使用。随着财政



管理改革的深化,部门决算在财政财务管理中的地位愈加凸显,愈来愈多的部门意识到部门决算信息的重要性,社会公众参与公共事务的热情也愈加高涨。在这样的背景下,政府、财政部门、主管部门、预算单位、社会公众等都成为了部门决算信息的使用者。除此之外,部门决算作为权责发生制政府综合财务报告中的重要内容,还将按照新预算法要求报本级人民代表大会常务委员会备案,以使人大代表可以了解政府整体财务状况和运行情况。人大代表对部门决算信息的使用无疑将强化报表编制责任人的重视程度和责任意识,使决算信息得到更充分运用,并使运用变得更有效率。同时,对部门决算的分析应用是近年来深化财政管理改革对财政部门提出的新要求。通过部门决算数据分析,可以及时发现预算编制和预算执行中存在的问题,揭示财务管理与会计核算中的问题,对规范预算单位财务管理与会计核算具有重要作用。但是,因为传统的内部机构设置却使这项重要工作的开展陷入“谁都有关、谁都无责”的窘境。

(三)部门决算管理流程设计不合理。实际工作中,以计算机审核为主人工审核为辅的审核模式,使得为求通过计算机公式和模板审核,罔顾基础会计凭证、报表,随意变更决算数据的现象时有发生,财政决算的严肃性受到极大挑战。在此背景下,部门决算数据质量监督检查工作应运而生。数据质量监督检查工作的本意是要督促和推动部门决算信息质量的改善和提高,但是将这一程序置于所有法定程序之后,它能够发挥多大作用,更多的却是要依靠政府的重视程度、财政部门的工作力度以及预算单位的认识深度等主观因素,流程设计上就留了“硬口子”。决算责任人存在即使经批复和公开的决算数据也可以更改的侥幸心理。那么,一旦资金使用或是会计账务等出现问题,决算责任人

就会权衡何时“反映”会对他更有利。

改进完善部门决算管理模式的对策建议

(一)建立审核竖线和汇总横线纵横交错的“网格形”编审框架。建议将财政内部审核、汇总职责相互分离,由财政内部归口业务部门自下而上审核报送,国库部门负责本地区部门决算数据的汇总和对外提供,形成连接政府间财政归口业务部门节点的五条平行竖线,即审核竖线,以及连接同级财政归口业务部门节点的四条平行横线,即汇总横线。五条审核竖线按照财政部的机构设置,分别为行政政法口、社会保障口、经济建设口、农业口以及教科文口,各基层财政部门以此为参照送审。四条汇总横线分别为中央级、省级、州市级以及县市级。审核竖线和汇总横线纵横交错成网格状,既有机衔接,又各有条理。如此一来,归口业务科室审核责任约束缺失的问题迎刃而解。一级审核责任人直接面对上级审核责任人,自下而上的审核流程受到自上而下的对应监管“倒逼”推动,直接面对预算单位的基础审核节点就会变得有效率。不仅如此,当归口业务科室认识到部门决算的审核是其重要的工作职责时,也就会更加关注预算单位的日常预算执行、资金使用、财务核算、预算编制等。此时通过部门决算这项贯穿于整个预算年度的管理工具,财政部门就构建起了对预算单位预算编制和执行的事前、事中、事后监督机制。

(二)与预算绩效管理相结合,强力推动部门决算分析运用工作的开展。预算绩效管理工作的开展为部门决算管理摆脱“谁都有关、谁都无责”的窘境提供了契机。建议由绩效管理部门负责,以部门决算评价指标体系的建立为切入点,将部门决算的分析利用纳入预算绩效管理工作中,形成决算与预算的有机衔接:一是部门决算数据库可以为绩效评

价提供数据来源;二是部门决算评价指标体系可以成为绩效评价量化指标体系中的重要组成部分;三是有利于推动数据共享,减少财政部门内部的重复劳动。因此,“借”预算绩效管理蓬勃开展之“势”,强力推动部门决算分析运用工作的开展是现实可行的途径。通过在绩效管理中引入预算与决算相互反映的指标体系,可以及时发现预算编制、执行和预算调整中存在的问题,提高预算的约束力。同时,通过在绩效管理中引入决算支出情况分析评价体系,可以掌握地区、部门、单位支出效益和存在问题,使财政财务管理更具针对性。

(三)赋予部门决算数据质量监督检查工作以独立性,有效促进部门决算信息质量的提高。为使部门决算管理流程各个环节都能发挥好各自作用,使整套流程设计展现出“1+1≥2”的能力和效果,笔者认为有必要改进部门决算数据质量监督检查工作。长期来看,将部门决算数据质量监督检查工作前置于部门决算报送财政部门审核之前。由财政部门委托具有资质的中介机构负责数据质量监督检查工作,部门持中介机构出具的数据质量监督检查报告向财政部门报送部门决算。通过引入独立第三方,强化数据质量监督,提供更为真实、完整的决算数据进入法定程序,将会充分体现数据质量监督检查工作价值。近期来看,在不具备流程再造条件之前,可以由审计部门作为独立第三方介入,主导部门决算数据质量监督检查工作。一方面以审计法律法规为依据开展的数据质量监督检查工作将拥有充足的法理依据,进一步提高部门决算在财政财务管理中的地位。另一方面,审计部门亦可将数据质量监督检查与其他审计工作相结合,整合业务,共享信息,降低行政成本,提高政府效能。□

(作者单位:大理大学)

责任编辑 李艳芝