

预算绩效动态监控体系建设初探

李全文 | 王泽彩

预算绩效动态监控体系是预算绩效目标实现的保障手段，是预算绩效管理体制的重要组成部分。预算绩效动态监控是指在国库单一账户体系基础上，对预算绩效执行状况进行全方位、全过程的监督管理。现阶段的财政监督体系与财政管理和预算管理有所脱节，因而构建动态监控体系是推动预算绩效管理的必须之举。

一、财政监督体系主体分析

我国财政监督主体包括人民代表大会、财政管理部门、审计部门等，不同的财政监督主体，其执行财政监督职能的手段和目标也不相同。

人民代表大会是我国的权力机关，各级行政机构对人民代表大会负责。从这个角度看，人民代表大会与行政机构间存在委托代理关系。人民代表大会参与预算绩效执行的动态监控手段主要是立法，通过立法来规范行政机构行为，贯彻人民代表大会意志。其目标主要是避免预算绩效执行与人大立法精神和规定相偏离。行政机构的预算绩效要在法律框架内执行，做到有法可依。行政机构有义务向人民代表大会提供预算绩效执行信息。

财政部门是政府预算绩效执行的重要部门。财政部门参与预算绩效执行动态监控属于行政机构内部控制的范畴，是通过财政部门下设的财政监督机构进行的。在国库单一账户体制基础之上，财政部门能够掌握预算绩效执行部门资金收支等方面的信息。财政部门对本级政府各预算执行单位和下级政府的预算编制、执行、资金划拨、账户设置、现金管

理和政府会计等具体方面进行监控。财政部还通过监督检查局和驻各省监察专员办来监督地方财政活动的合法合规性。财政部门进行预算绩效动态监控的目标主要有：财政资金使用和分配的合理性、有效性，保障政府行政管理目标和预算绩效目标的实现；各级财政部门与预算执行单位的合法合规性；引导预算绩效执行，为改善预算绩效管理提供对策。

审计部门隶属于各级人民政府，对本级人民政府负责，受上级审计部门的业务指导，属于政府内部监控体系的组成部分。主要对财政收支状况进行审计监督，还依据法律法规规定对属于国家审计监督范围内的其他财务收支进行审计监督。审计部门主要目的在于维护国家经济秩序，提高财政资金使用效益，促进廉政建设，保障国民经济和社会健康发展。对审计、专项审计调查和核查社会审计机构相关审计报告的结果承担责任，并负有督促被审计单位整改的责任。

二、财政监控主体参与预算绩效动态监控的机制障碍

各级人大对预算执行的监督涉及到预算编制、预算支出、决算等环节，但是人大对预算绩效执行动态监控的力度却很小，很难有效起到监控作用。这其中的原因主要有三个方面：一是宪法及法律对各级人大发挥预算绩效执行监控的规定并不十分完善。《宪法》和《预算法》对人大参与预算绩效执行动态监控的规定较为笼统，多数为原则性表述，缺乏操作层面规定。二是人大对预算的审核能力欠缺。人大财经委和预算工委需要有专

业人员和足够的时间来对预算编制和执行做出审核，而政府预算编制科目不够细，也给人大审核预算和监督预算执行增添了困难。三是人大缺乏对预算支出动态监控的常设机构。实现人大对预算支出的动态监督，需要有常设机构和专门人员来执行。对预算绩效支出进行动态监控需要保证监控主体的独立性，因此人大常设机构要在机构设置、人员配备和经费获得方面独立于行政部门。

财政部门是财政工作的重要管理部门和执行部门。目前，财政部门进行预算绩效动态监控主要存在以下问题：一是监控职能定位不准。财政部门进行预算绩效动态监控的目的在于控制整个财政工作，加强对预算执行部门完成预算绩效目标的督导。在实际执行中，部分地区财政部门仅将监控作为一种事后追责机制，而缺乏对促进预算绩效目标实现方面的追求。二是财政部门监控力量薄弱。预算绩效执行动态监控涉及面较广，复杂性较高。财政监督部门一般同时履行财政收支监控、会计行业管理、财政部门内部检查管理等职能，在众多职能面前，其能动用的人力物力显得相对薄弱。三是当前各地财政部门的预算绩效执行动态监控体系建设参差不齐，一些地方对这项工作重视不够或者是无力进行这方面建设，这一现象在欠发达地区和基层较为常见。四是财政部门的监控工作制度不完善。主要表现为监控工作流程以及机构设置、人员配备等方面的不足。

审计部门是行政机构内部进行预算绩效执行动态监控的重要监控实体，审计范围涵盖财政资金使用的各个方面。

虽然审计部门每年审计出大量问题，涉及金额巨大，但能够得到有效处理的问题占比较小。

三、完善预算绩效动态监控体系建设的政策建议

完善预算绩效动态监控体系的总体要求是由事后检查为主向事前审核、事中控制和事后检查相结合转变，实现对财政运行的全过程、全口径、常态化监督；推动财政监督范围从定点检查向点面结合转变，对财政运行实施全方位监督；推动财政监督形态从静态向动态与静态相结合转变，及时纠正财政运行中的偏差；推动财政监督机制从单向反馈向关联方联动转变，提高监督成果利用率；推动财政监督技术从单机操作向网络操作转变，提高财政监督信息化水平和效率，实现各监管部门相关监管信息共享，构建财政、国税、地税、海关、人民银行联网信息共享平台，同时实现与被监督单位之间相关信息共享，推进网上监督。

顺利发挥预算绩效动态监控体系的作用，使之满足改进的总体要求，必须理顺预算绩效动态监控主体发挥职能的体制机制。人民代表大会和财政部门对预算绩效执行动态监控是需要重点发展的两个监控主体。

人民代表大会履行预算绩效执行动态监控职能需要理顺以下机制：一是成立专门的预算绩效动态监控机构，强化对预算绩效执行的日常监控。除了需要继续履行传统的预算草案审核、批准工作之外，还需要成立专门机构来执行预算绩效执行动态监控的日常任务。这一专设机构可以与预算工委进行合作，检查预算绩效动态执行是否贯彻了预算工委对预算草案审批时的意见。该专门机构还可以为预算工委和人民代表大会来年的预算审批活动提供参考意见。二是将审计部门划归人民代表大会领导。审计部门与财政监督部门同属行政机关内部的监控主体，其职能存在一定的重叠。将审计部门划归人民代表大会领导，不仅可以避免这种职能重叠，还可以为人大提供一支现成的预算绩效执行动态监控队伍。

财政部门下设的财政监督机构，其发挥预算绩效执行动态监控职能的角色定位应当是行政部门的内部控制机构。财政监督机构对于预算绩效执行的监督应当具有全面性、主动性和预警性。为充分发挥财政监督部门的职能，需要理顺以下机制：明确财政监督机构定位，充分发挥行政部门内部控制角色的职能；加强财政监控力量建设，从人才队伍和制度保障两个方面充实财政监督机构；财政部统一协调，督促和帮助财政监控体制不完善、监控能力较弱地区的财政监控能力建设。□

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 韩璐

图片新闻



塞北小城开通城际公交车

韩志东 | 摄影报道

2014年12月31日清晨七时整，河北省丰宁满族自治县县城发往北京的首班城际公交车正式发车。标志着历时4年、总投资34.3亿元的国道111线丰宁县撒袋沟门村至北京市怀柔区汤河口镇公路改建工程全面竣工，这是国家“京津冀协同发展战略”实施以来首条新改建通车的连接京、冀的公路工程，标志着京津冀交通一体化又向前迈进了一步。

