

推进财政评审工作转型的路径探讨

鲍睿宁

近年来，随着财政改革的全面深化，我国现代预算制度建设迈出了新的步伐。作为加强和改进预算管理、提高预算管理绩效的重要手段，我国传统意义上的财政评审工作被赋予了新的内涵和要求，迫切需要由投资评审向预算评审转型，以更好地发挥财政评审在推进财政改革、建立现代预算制度中的功能作用。

当前财政评审工作转型中存在的问题

（一）职能定位虽已明确，但地方跟进有待提速。我国的财政评审起步于财政投资评审。2014年以来，围绕提高预算管理绩效的目标，财政部财政投资评审中心率先更名为预算评审中心，其职能定位转到服务加强和改进预算管理上来，主要承担中央部门预算项目审核、具体项目支出标准建设、部门预算绩效评价、专项转移支付定期评估等工作。各地财政投资评审中心也顺势转型，但是从目前地方转型情况来看，一些地方尚未将财政评审纳入财政预算管理的必要环节，也没有专门文件明确什么类型项目、财政支出超出多少万元的项目必须经过评审，特别是财政相关业务部门根据各自管理需要安排评审中心开展评

审，造成评审中心工作计划性不强，也带来项目安排具有一定的随意性和部门不均衡性，难以实现评审工作的合理有效安排。

（二）依法评审虽已确立，但制度体系有待重构。新预算法和国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》明确要求对预算支出情况开展绩效评价，这赋予了财政评审机构开展预算绩效评价的法律依据。最近，财政部办公厅印发的《关于充分发挥预算评审中心职能作用切实加强预算管理的通知》进一步明确了财政部预算评审中心的工作职责和工作规范。但就整体而言，现有的财政评审方面的许多法规制度还停留在过去财政投资评审方面，与新的形势和新的职能定位要求差距较大。在业已开展的预算评审中，无论从评审操作规程、评审指标体系设立，还是到评审报告的结果运用等，全国也尚未建立一套基本完整的统一规定，导致各地执行和操作差异较大，影响了财政评审的质量和效果。

（三）评审绩效充分显现，但工作机制有待建立。自1999年我国各级财政投资评审机构成立以来，评审工作取得了长足发展，业务不断拓宽，规模不断增长，绩效充分显现。2014年，全

国财政评审资金总额达46969亿元，为2006年6700亿元的7倍多，年均增长27.56%。其中，仅预算（含概算）评审一项2014年就达到24388亿元，审减不合理资金3134亿元，审减率达12.85%，有效提高了财政资金使用效益。但即使如此，财政评审机构作为财政支出管理的新生职能部门，工作机制尚未建立，不少单位对财政评审机构的工作性质、工作程序和工作要求不够清楚，报送给财政评审工作所需的相关资料经常出现错报、漏报和不报情况。更有甚者，一些单位对财政投资十分欢迎，但对财政评审不情愿、不支持、不配合，甚至进行抵触干扰，给财政评审工作带来不利影响。

（四）评审队伍不断壮大，但人员能力有待加强。为了适应不断增加的评审业务需要，我国财政评审机构不断健全，队伍增长很快。但是，现有评审机构分布不够均衡，省、市两级基本成立，县级至今尚有1/3左右没有成立机构，这与评审工作一体化的要求极不相称。同时，限于财政评审人员紧张的实际情况，各级评审机构充分利用社会资源建立的机构库和专家库参差不齐，人才不足、能力不高将成为今后困扰财政评审机构工作开展的一大问题。

推进财政评审工作转型的若干建议

(一)创新财政评审观念。开展财政评审是财政部门的一项重要职责。但是,财政评审是一个发展的概念,在不同的时期有不同的内涵。从新中国成立初期到20世纪末,财政评审主要围绕着财政投资的基建项目概、预、结、决算进行审核而开展的,因此也普遍把财政评审称之为财政投资评审,并一直延续至今。进入新世纪,随着财政改革的不断深化,虽然财政投资评审名称不变,但评审领域产生了重大突破,开始涉足部门支出项目预算评审,并取得了很好的效果。目前,我国经济进入新常态,财政改革进入深水期,全面推进全口径预算、部门预算和绩效管理等均赋予财政评审新的内容。在新的形势下,财政评审实际上等同于财政预算评审,成为预算管理的重要组成部分,成为提高预算管理绩效的重要手段。因此,要加强新时期下财政评审理论政策研究,加强舆论宣传引导,为推进财政投资评审向财政预算评审工作转型提供坚实的理论支撑和思想舆论前提。

(二)加快地方机构转型。为推动全国范围内的预算评审工作尽快统一协调开展,要切实强化中央财政的有力指导,按照全面推进预算绩效管理工作的要求,比照财政部投资评审中心改名为预算评审中心的做法,推进省级及其以下财政投资评审机构尽快转型,对于市县两级还未成立机构的要争取成立,一时难以成立的,要挂靠相关科室。在此基础上,要推动省以下财政部门把有效开展预算评审工作摆上重要议事日程,明确预算评审机构工作职责,确立以围绕预算绩效目标管理为重心,以预算评审和绩效评价为着力点,尽快启动开展评审工作,从而使得地方财政预算评审机构定位更

加准确、工作重点更加突出,逐步实现预算评审的全覆盖,实现对财政支出项目预算管理的全过程跟踪问效,切实担负起为加强和改进预算管理服务的重要职责。

(三)建立法规制度体系。要根据新预算法和国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》的要求,从建立和完善预算评审以及绩效评价法规制度体系入手,全面实现对财政预算立项、审核、执行到完成效果全过程跟踪问效作出规定,从法规制度上把预算评审嵌入预算管理流程中,作为预算管理的必要环节,实现依法依规评审。当前,要根据财政部加强预算管理和预算评审工作的要求,推动财政项目支出预算、财政项目支出定额标准、财政支出绩效评价等相关预算管理制度办法出台,并建立科学的预算评审和绩效评价指标体系,为预算评审工作全面开展提供制度保障。同时,要抓紧出台全国统一的财政预算评审管理办法、财政预算评审工作规范等工作性文件,实现预算评审工作的规范化、科学化和法治化。

(四)健全评审工作机制。财政预算评审不仅涉及到财政内部各级评审中心和各个业务对口部门,还涉及到外部各个预算单位,牵涉面广,各方都极为关注,必须理顺工作关系,健全评审机制,提高评审效能。一方面,要明确各预算单位预算评审职责,划分预算评审范围,明确预算评审内容,把握预算评审环节,规范预算评审程序,切实构建职责明确、分工协作的跨部门工作机制。另一方面,要按照财政部门内控制度要求,完善评审中心内部岗位设置,优化工作流程,充实人员力量,提升人员素质,加强上下协作联动,逐步建立评审系统内部上下一致、协同开展的工作机制。此外,要全面引入评审外部监督机制,大力推进评审政策公开、程序公开、过程公开和结果公开,主动接受人大、

审计、社会等方方面面的监督,保证预算评审独立公正、科学规范。

(五)完善评审组织方式。鉴于财政评审工作转型以后预算评审量激增以及预算评审专业性强、知识面宽和评审要求高等实际情况,迫切需要总结完善现有评审方式,根据预算评审不同类型项目的特点,积极拓宽利用社会技术力量参与预算评审的范围和途径,可采取委托协助评审、委托独立评审和组织专家组评审等方式,提高预算评审工作质量。对于委托评审的,要根据政府购买服务的要求确定承接主体,签订委托合同。对于组织专家组评审的,要设立专家库,从中随机抽取符合条件的专家。无论是委托评审,还是组织专家组评审,都要加强机构库和专家库建设,严格管理,年度考核,优胜劣汰,最大限度地提高预算评审的专业性和权威性。同时,要研究开发预算评审信息系统,丰富系统功能模块,逐步建立全国统一的预算评审管理和信息共享平台。此外,要与高等院校和科研机构等开展战略合作,为预算评审特别是政策评估提供智力支持。

(六)加强评审结果运用。预算评审的生命力在于结果的有效运用。要明确规定预算评审结果运用方式,各预算单位和财政各业务对口部门要根据预算评审建议数确定部门项目支出预算,切实将评审结果作为预算安排的重要依据。同时,要建立激励约束和问责机制,对项目支出预算安排在评审建议范围内的预算单位给予一定奖励;对申报不实、预算核减率较高的单位,要根据核减额度直接扣减部门项目支出预算;对背离目标要求、违背评审程序、隐瞒相关事实等行为实行追责制度,形成预算评审的刚性约束。

(作者单位:安徽财经大学)

责任编辑 刘慧娴