

专员办工作转型的路径探析

摄影 刘永恒

□王振东

2013年,新一届财政部党组明确提出了专员办工作转型的要求和目标,看似必要,实是必然。结合工作经历和体会认识,对专员办工作转型问题形成了一些思考,浅知拙见,惟愿对顶层设计和基层实践者有所裨益。

一、专员办转型的必要性分析

(一)中央转移支付管理存在缺失

1994年我国实行了分税制财政体制改革,中央对地方开始实行转移支付。随着中央财力的不断增长,转移支付不断增加,但是在管理中还存在一些问题。

1. 中央对下转移支付的项目支立项审核论证缺少前沿关口。中央对地方转移支付既有通过中央财政直接分配下达的,也有通过部门二次分配后下达的,但分配方法大体有三:一是公式因

素法,从统计年鉴、财政决算等资料中采集数据计算;二是专家论证法,从专家库抽取专家召开论证会议定;三是根据地方申报情况具体议定。但这些分配方式有一个共同的问题就是缺乏事前把关。虽然目前保障性住房、社会保障等支出中部分项目申报委托专员办就地审核,但就整体而言,中央财政在受让地还没有真正从制度层面设置对基础数据、项目立项申报进行审核把关的第一道关口,基本上采取省级汇总市县项目后直接报送中央财政,再由中央财政审核分配的方式。

2. 中央转移支付资金的使用缺少过程控制。2001年中央财政开始实施国库集中收付制度改革,到目前为止,中央本级已实现国库集中支付全覆盖,中央财政建立了国库动态监控管理机制,实现了对中央预算单位用款零余额账户的每一笔支付交易的实时动态监控。但在中央转移支付资金链条已延伸到省

市县乡村的情况下,国库集中支付改革还没有完全覆盖到县,在已经覆盖的区域,过程控制的主体也不是中央财政,而是省市县财政。因此,由地方财政部门对中央转移支付资金行使监督职责只不过是一种理想化状态。地方利益和局部利益势必会影响过程控制的效果,出现诸多截留挪用中央专项资金的问题。目前的制度设计,只能依赖于专员办和审计部门对专项支出的事后检查,随机性大,难免挂一漏万。

3. 中央转移支付资金使用结果缺少绩效评价。对财政支出的绩效评价工作,我国起步比较晚,2003年开始,中央和一些地方财政部门陆续试点。总体看,目前仍处于探索阶段,主要存在以下问题:一是绩效评价指标体系还不规范。评价指标的设计角度不统一,量化指标少,涵盖内容不全,权重不均等。二是立法层次低。目前依据的是财政部预算司2011年重新修订的《财政支出

绩效评价管理暂行办法》，但这只属于部门规章，法律效力还有待于进一步提升。三是评价主体不明晰。《财政支出绩效评价管理暂行办法》规定了财政部门 and 预算部门(单位)是绩效评价的主体，同时将上级政府对下级政府的转移支付资金列入绩效评价的对象，但具体是由上级财政还是本级财政、由财政资金下达部门还是监督检查部门为主体对转移支付进行绩效评价并没有明确规定。

(二) 专员办现行运转框架存在弊端

现行的专员办架构是 1995 年从中央企业财政驻厂员机构转制而来的，虽然职能不断完善，但一定程度上仍带有计划经济的色彩和弊端。

1. 专员办作为财政部派出机构，其内涵和外延不相符，中央财政整体职能在专员办没有得到延伸。1998 年自编办《关于印发财政部驻各省财政监察专员办事处职能配置、机构设置和人员编制的通知》规定专员办的主要职责就是监督检查，其他职能相对弱化。这导致了专员办业务工作接受财政部监督检查局的领导，其他职能司局和专员办没有直接业务关系，中央财政职能在地方行政区域的延伸被阻断，专员办成为“跛脚鸭”。

2. 专员办检查工作与审计多有雷同，立法层面处于下风，且检查事项多依据上级既定授权，而不是制度授权。从工作性质看，专员办现有的许多检查事项和审计工作类似，而且经常出现和审计部门重复进点“撞车”现象，使被检查单位负担加重；从工作依据看，审计部门进行审计检查主要依据《中华人民共和国审计法》，而专员办行使监督检查职能依据的是《财政违法行为处罚处分条例》，属于国务院令，立法层次低于审计；从工作规范看，专员办年度检查工作并不是靠制度规定常规化进行，而是由财政部监督检查局安排或授权，监

督检查局一事一定，专员办一事一办，常常抽签式地全国各地到处跑。

3. 专员办的监督管理和财政主体业务脱节，财政预算、执行、监督相互协调的集约效应没有得到应有发挥。财政主体业务是收支管理，有其特定的运行轨道。尤其是支出管理，从每一笔资金看，分配、使用、决算是一个链条，从管理功能看，预算、执行、监督也应是一个链条。但是现有的制度设计中，专员办的监督并没有被有机地嵌入这个链条，置身其中又游离其外，监督检查工作没少做，却时常出现“越位”和“缺位”的问题。

(三) 现代财政制度对专员办转型的要求

党的十八届三中全会提出了建立现代财政制度的要求，在构建全面深化改革的框架下明确了深化财税体制改革的路线图。其核心在于中央和地方政府间财政关系的调整，需要有一支铁军强力督导，客观上形成了对专员办的新要求。

1. 以管资金绩效为主，适应切实保障中央事权和支出责任有效落实的需要。十八届三中全会提出要建立事权和支出责任相适应的制度，中央地方确权开始启动。但中央地方事权和支出责任的划分是渐进的和相互的，中央既有单独事权，也有和地方的共有事权，并据此承担和分担支出责任。遇有局限，中央势必通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担，对于跨区域的公共服务，中央还必须通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。面对这种你中有我，我中有你的局面，只看事权绩效评价是不够的，只有循着资金链条走，才能保障监管绩效的最大化，也只有赋予专员办这一监管职能，才能最大限度地提高监管绩效，从而保障中央事权和支出责任的有效落实。

2. 以管资本运营为主，适应全面

加强对中央金融、文化等企业国有资产监管的需要。十八届三中全会提出要完善国有资产管理体制，以管资本为主，加强国有资产监管。目前，中央对国有资产管理有两个专门机构，一是国务院国有资产监督管理委员会，负责管理中央 100 多家企业(不含金融企业)。二是中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室，挂靠在财政部。中央金融类企业国有资产管理职责在财政部，也就是说，财政部管理中央金融、文化类企业国有资产责无旁贷。但这些企业在全国各地分支机构众多，只有赋予专员办相应监管职责，推动完善现代企业制度，规范薪酬管理等，才能最大限度地减少盲点。

3. 以管会计信息为主，适应加强会计诚信体系建设维护健康市场经济秩序的需要。十八届三中全会提出要探索国有企业财务预算信息公开、编制全国和地方资产负债表、建立权责发生制的政府综合财务报告制度等，这对会计监督工作无疑是一个挑战。过去会计监督工作局限于监督注册会计师和会计师事务所的业务，注重企业会计，现在则需要拓展到预算会计和政府会计。会计监督对于财政部门来说不可替代，对于专司会计监督的专员办来说无疑于要压上新的重担。

二、专员办转型的路径探讨

弥补中央支出管理的缺失，摒弃专员办现行运转框架的弊端，适应建立现代财政制度的需要，倒逼专员办转型并需再探转型后的路径。

(一) 重新定位职能

专员办转型后总的职能可定位为财政部职能在地方的延伸，由过去的监督检查拓展为监督检查、审核审批、管理服务，由过去的事后监督，拓展为事前审核、事中监控、事后评价。

1. 督导财税政策落实。督导国家重

大财税政策、法规制度在驻在地的贯彻落实；反映和查处驻在地违反国家财税政策的重大问题；提出加强中央财税管理的政策建议。

2. 监缴中央预算收入。监督检查驻在地征收机关（包括海关）中央预算收入征收缴库情况；负责中央非税收入征收与监缴。监督检查地方部门应缴中央财政的行政性收费、罚没收入等非税收入入库情况；检查应征不征、越权减免、违规审批、退付中央预算收入和违规调整预算科目、收入级次等问题。确保中央预算收入应收尽收、及时入库。

3. 监管中央转移支付。负责驻在地立项申报使用中央转移支付资金资料初审；负责监督检查中央转移支付资金在驻在地的管理和使用情况；对中央重大专项派员就地监督，实行项目监督负责制；审核中央国库集中支付资金；检查核实中央财政与地方财政的结算及其他涉及中央财政的重大事项。

4. 参与绩效评价管理。参与财政部组织的或代表财政部组织对驻在地中央转移支付资金使用的绩效评价。

5. 监管金融、文化类企业国有资产。受中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室和财政部委托，对中央文化企业和金融类企业在驻在地分支机构的国有资产行使监管职责；对驻在地使用国际金融组织和外国政府贷款情况进行监管。

6. 履行会计监督职责。对驻在地国家机关、社会团体、企事业单位和其它组织等单位依法实施会计监督；监督注册会计师和会计师事务所的业务；对中央企业财务预算信息公开、地方资产负债表和政府综合财务报告等进行监督。

7. 监管中央预算单位。对驻在地中央基层预算单位实行综合监管，审核中央基层预算单位预决算和监管其银行账户。

（二）调整内设机构

按照转型后职能变化，专员办内设机构需要做出相应调整，除办公室总揽政务、党务、事务工作外，业务处可以考虑设置五个板块。

1. 收入监管处。行使监缴中央预算收入职责。对海关、税务机关、非税收入征缴单位征收情况进行稽查，对退付中央预算收入进行审核，对税制改革情况进行督导，监管中央财政票据。

2. 支出监管一处。对补助地方的中央转移支付资金行使监管职责。负责驻在地申报中央转移支付立项审核，对驻在地管理使用中央转移支付资金情况进行监控和稽查，对中央转移支付资金使用结果进行绩效评价。检查核实中央地方两级财政结算。

3. 支出监管二处。对中央条条管理的预算单位和预算支出行使监管职责。实施中央基层预算单位综合财政监管，包括国库集中支付审核，银行账户审批、备案和年检，资产财务专项检查等。对属于中央本级支出但在地方建设的项目支出进行监控和稽查，重大项目派驻财政监管员，组织绩效评价。

4. 会计监督处。对驻在地国家机关、社会团体、企事业单位和其它组织等单位行使会计监督职责。加强对有证券资格会计师事务所的日常监管。对中央企业财务预算信息公开、地方资产负债表和政府综合财务报告等进行监督。

5. 金融文化资产管理处。对中央文化企业和金融类企业在驻在地分支机构的国有资产行使监管职责。对驻在地金融企业会计信息进行稽查。对使用国际金融组织和外国政府贷款情况进行监管。

（三）重塑工作流程

专员办转型能否成功关键在于是否嵌入财政主体业务。因此，在专员办职能重新定位后，应对财政部收支管理的流程进行相应调整。重点应把握以下关键点：

1. 专员办的监督管理应体现日常化、程序化、制度化，用制度规定动作，而不是一事一请、一事一定。减少大型检查活动，必要的大型检查应制定滚动计划，且经财政部党组批准实施。

2. 财政部机关公文运转流程应嵌入专员办端点。有关文件特别是预算指标文件应制度化地印发各专员办，研究机构的财政研究资料也应印发专员办。尽快实现财政部公文对专员办系统的全覆盖。

3. 财政部支出管理司（办）预算分配和管理流程应嵌入专员办审核管理程序。专员办对地方申报中央转移支付资金的审核结果以及对中央预算单位的预算审核意见应作为财政部支出管理司（办）当年预算分配的依据之一，专员办的绩效评价结果应作为下一年度预算分配的依据。

4. 强化专员办的执法权。应赋予专员办更多的直接处理处罚权，有法可依的案件处理可不必再报财政部审定。专员办作出的经济处罚如果执行中有困难，财政部支出管理司应考虑在预算分配中予以抵扣。

5. 拓展中央金融文化企业国有资产管理业务。深入研究探索以资本管理为切入点，以分支机构为管理对象的资产监管模式。

6. 研究制定重大项目派驻财政监管员工作规范。

专员办转型工作需要财政部加强统一领导，统筹考虑，稳步推进。既要明确主体功能定位和目标，也要相应制定配套措施。宜先试点、后铺开。可以先选择不同类型有代表性的一些地方和项目进行试点，重点解决职能定位、授权到位、监管守位、程序即位问题。适时扩大试点规范，直至在全国铺开。

（作者为财政部驻山西财政监察专员办副专员）

责任编辑 刘永恒