

加强公共支出治理的基本思路

■ 财政部监督检查局课题组

公共支出治理,是指为确保国家财政目标的实现,在财政资金运行过程中所设置(或构造)的各相关主体之间的权责制衡制度与运行机制。公共支出治理问题的本质是在财政资金分配使用过程中形成科学的自我约束机制和相互制衡机制,即财政运行的有效控制问题。在当前公共支出整体效率有待提高的情况下,如何进一步提高财政资源的配置效率,构建财政运行过程中各相关主体之间的权责制衡制度和运行机制,优化公共支出治理结构,达到一个集预算编制、执行、监督于一体的科学分工、相互制衡、权责一致、运行协调的良性互动机制,便成为一个重要的现实课题。

(一)完善政府层面公共支出治理机制建设。公共支出要体现公众受

托责任,要体现政府的执政理念和执政能力。现阶段,一是加强财政部门与其他部门的分工合作,如发改委等部门在进行项目决策时,应吸收财政部门参与论证,财政部门在预算安排过程中也应吸收发改委等部门参与预算安排审核,这些享有预算分配权的相关部门既要相互合作又要相互制衡。同时,强化各主管部门的支出责任和理财积极性。部门预算改革应当把规范部门预算编制和强化部门支出责任结合起来,要将部分项目资金分配权向部门转移,并建立严格的激励约束制度,比如包干使用、超支不补,节支激励等,强化部门首长对本部门资金绩效的责任和加强资金监管的积极性。二是加强政府对各部门的绩效评价。第一,健全绩效评价的系列法规。

通过完善支出绩效评价法规制度,以各级政府为主导,将各部门支出与其工作绩效挂钩,建立奖优罚劣机制和舆论监督机制。就目前而言,重点要在对预算投入控制的基础上,逐步转向预算产出控制,更加注重对支出绩效的评价。第二,建立以财政部门为基础的、多层次的绩效监督组织体系。财政部门作为负责政府支出的职能部门,理应在规划、指导和推动支出绩效评价中发挥基础作用。同时,由于支出绩效评价工作覆盖面极广,牵涉的利益也极为广泛,因此,必须逐步建立起以政府为主导,财政部门为基础的,包括人大、政府、审计部门、民间中介组织和社会公众等在内的多层次的绩效监督组织体系。第三,构建科学合理的绩效评价指标体系。特别是加强对部门

法行为的性质、种类及其造成的后果来确定级别管辖,具体应由现行的法律、行政法规、规章等来确定管辖权的分工。

根据《会计法》及财政部依据《会计法》等法律、行政法规制定的财政规章《财政部门实施会计监督办法》的规定,上级财政部门对本应属于下级财政部门管辖的会计违法行为有权予以处罚。《会计法》第7条规定,国务院财政部门主管全国的会计工作。县级以上地方各级人民政府财政部门管

理本行政区域内的会计工作。《财政部门实施会计监督办法》第3条规定:“县级以上财政部门负责本行政区域的会计监督检查,并依法对违法会计行为实施行政处罚。跨行政区域行政处罚案件的管辖确定,由相关的财政部门协商解决;协商不成的,报请共同的上一级财政部门指定管辖。上级财政部门可以直接查处下级财政部门管辖的案件,下级财政部门对于重大、疑难案件可以报请上级财政部门管辖。”这一规定不仅符合《行政处罚法》和《会

计法》的原则规定,也进一步明确了各级财政部门在行政处罚案件中的管辖关系。依据上述规定,省财政厅有权直接对市药品检验所的会计违法行为进行行政处罚。

本案给我们的启示是:在财政行政处罚等执法活动中,上下级财政部门之间的财政执法权既要明确划分,同时也要注意相互协调配合。必要时上级财政部门可以直接查处下级财政部门管辖的行政处罚案件。

责任编辑 陈素娥

支出绩效的评价,辅之以支出项目绩效评价和公共支出综合绩效评价,形成以财政资金使用部门为评价重心的绩效评估体系。在此基础上,将各部门的支出与其工作绩效挂钩,建立正确的激励机制,并将年度绩效评估报告向全社会公示等。

(二)健全财政部门内部各职能机构之间的制衡机制。财政部门是加强公共支出治理的重要职能部门。分权制衡思想在财政部门内部完善公共支出治理的过程中,应体现为预算编制、执行、监督权力在内部各职能机构间的合理配置以及相互制衡,即在财政部门内部实现合理分权的基础上,构造一种全过程预算监督机制,以此对支出资金的流动进行实时和全程式的监控与报告。全过程预算监督机制包括两层涵义:即将监督工作寓于预算管理的全过程,这是由预算编制、执行和监督部门分工协作、共同进行和完成的;将专门监督机构(即预算监督部门)的预算监督工作融入到预算管理的全过程,主要包括事前参与监督、事中跟踪监控和事后监督稽核。具体来说,一是完善事前参与监督机制,主要是预算编制,实行程序性监督,即对预算编制机构是否按照规定程序进行预算的编制进行监督,主要包括是否没有预算单位的申报而由业务管理机构直接核定预算,或者预算单位申报后没有将初审意见通知预算单位并进行再申报,等等;实行实体性监督,即对业务管理机构的初审意见和预算编制机构的复审意见进行再审,从总体上监督预算编制,如项目安排和资金安排的合理性和质量,这是实现财政监督关口前移的关键步骤。二是完善事中跟踪监控机制,重点在于预算资金和专项资金的拨付、使用。预算监督部门介入资金拨付使用环节(即预算执行环节)的监督方式主要是参与

审查,对不符合规定、不符合程序、依据不充分、用途不明确的项目,有权要求退回重新办理;对正在实施的违法违规的资金运作行为,有权通知(责令)有关部门和人员立即停止。三是完善事后监督稽核机制,包括重大的资金收支、重要的监督事项以及财政部门的内部监督等,由预算监督部门直接进行专项检查。

(三)强化人大对公共支出的监督制约。一是健全以代表大会审查为主体的审查制度,适当增加常委会会议的审查次数,逐步完善两种会议审查有机结合的审议制度。二是完善预算审查程序,真正使实质性审查工作落实到位。在会议审查前的一个法定时期内,向人大财经委及人大代表提交预算执行情况的报告和预算草案的主要内容,为充分审查提供时间保证;向审查人员提供必要的参考资料,为尽可能全面比较和综合分析准备条件;增加预算审查辩论程序,将一般性审查改为逐项审查并逐项进行表决,或改革一次性审查通过后付诸实施的制度,实行两审制;对特别重大的项目,向社会公布计划和预算草案,广泛征求意见等。三是完善预算草案审批制度。健全预算初审制度,人大对预算的初审至少应在人代会召开前三个月进行,以保证人大预算审查机构提前介入预算编制过程。在预算审批过程中建立辩论、听证和质询制度。各级人大应当就预算草案整体与专门事项,安排专门时间进行公开辩论、听证或质询,分组进行审议。改变综合预算审批方式,推行分项预算审批制度,将预算草案按照部门和资金性质分解为若干个预算议案,分别进行审议。分别审批有利于拓展预算审批监督的范围和深度。

(四)不断提高公共支出的社会透明度。根据我国现实情况,提高公共支出透明度可以通过改革政府会计制

度、推进财政信息化建设等途径实现。一是改革政府财务会计制度。我国现行的以收付实现制为核心的政府会计体系对支出绩效最大化目标、信息透明度、为社会公众维护国有资产的责任等问题,不能显示财务状况及财务绩效的全貌,而以权责发生制为核心的政府会计体系则可以很好地满足公共财政的要求,为社会公众提供如实评价政府财务状况和运营绩效的充分信息,在改进公共部门服务质量和效率方面,权责发生制为量化计划和活动的效率水平以及评价其随时间变化的情况提供了一种机制;此外,权责发生制能提供增强财政长期支持能力方面的信息,优化政府的中长期决策,拓展公众受托责任的要求,增强财务透明度。鉴于改革的复杂性,我国政府会计制度改革首先要建立以权责发生制为基础的政府会计核算制度,其次要适时制定与推行政府会计准则体系,然后制定特殊行业会计准则。二是推进财政信息化建设。利用现代化的技术手段,开发财政管理信息系统和决策支持系统,系统应涵盖预算准备、审核、执行、评估与审计等预算管理工作的全过程,包括基础信息管理、预算编审、预算指标管理、预算会计处理、预算运行监测分析等子系统,利用强大的数据加工和分析功能,为财政管理与监督工作提供决策支持。依托“金财工程”,建立财政预算执行和资金分配使用监控系统。尽快建立以财政内部预算编制部门、预算执行部门、监督部门、国库、预算单位为主体的预算执行监控系统,通过互联互通、信息共享、全程监控,增强财政管理与监督的适时性和同步性。按照政务公开、阳光理财的要求,增设公共支出信息的社会端口,便于公众、媒体等社会监督发挥作用。^⑦

责任编辑 李艳芝