

适应公共财政发展

创新财政监督机制

■ 财政部科研所与监督检查局课题组

财政机构的监督机制是财政监督体系中的核心。随着财政工作重心从收入领域向支出领域的转移,财政监督原来“一对一”的监督模式已经难以适应公共财政发展的要求,需要充分吸收绩效管理等的理念,重塑财政监督机制。

公共财政对财政监督提出的要求

(一) 财政工作重心的转移,要求财政监督从收入型监督向支出型监督转型

目前的财政监督机制是计划经济时期专管员制度的延伸,仍维持了以财政收入为主线、以检查与被检查关系为核心的思路。这就使财政监督难以摆脱以点为主、以检查、审核手段为主的格局,难以形成对整个财政资金进行面上监督的新思维。财政收入的征收对象一般来讲是可控的,财政收入监督的指标也是相对固定的,也比较容易形成以违纪金额为核心的监督结果。财政支出的边界很难界定,最终产品很难量化。以支农支出为例,它的监督对象包括了资金链中的农业部、省农业厅、市农业局、项目执行单位、农户多个环节;它的监督内容既包括了农业部分配的合理性,也包括了最终农户收益情况,而农户收益情

况还包括了直接受益、间接受益等,很难用一个数量指标来核算。因此,从财政监督的角度讲,财政支出监督与财政收入监督,需要两种完全不同的思维模式。财政收入监督的核心是合规性监督。现行的财经法律法规体系,已经详细规定了企业、个人应遵守的财经纪律,财政内部也有一套规范的管理制度,合规性监督的法律依据充分。而财政支出监督的核心将从合规为主,转向合规、安全、有效并重,这就使监督的依据出现了重大变化。财政支出是按照公共需求来安排的,其安排原则、用款纪律、效果评价等,很难像税收一样有明确的规定,资金的金额、分配方向、最后取得效果等,都是根据需要而变化的。如果财政支出监督仍停留在合规性上,就很难体现财政监督的职能。因此,要形成支出型的财政监督机制,不仅财政监督的思路要改变,财政监督的方法、依据都要发生变化。

(二) 绩效预算改革,要求财政监督从过程监督转向结果监督。

财政部提出绩效预算改革目标以来,各地先后建立了绩效评价机构。这些机构原来大多数设在财政监督部门,但一旦进入实际运行阶段,这些机构就从财政监督机构独立出来。这种变化说明了两个问题:第一,财政

支出绩效评价,应该是财政监督的重要职能或重要工具;第二,目前的财政监督机制,难以把这种工具融入现有的财政监督体系中来,导致了这一职能的单列。

绩效预算改革的核心,是改变财政管理的思维,使财政工作的重心从资金的过程管理转向结果管理,形成以结果为导向的预算管理体制。包括绩效预算、绩效评价、绩效管理、绩效审计等几个方面。由于财政管理的重点发生变化,财政分配资金的流程也将随之进行变化,并通过流程的变化,带动各用款单位按照绩效的原则使用财政资金,推进行政管理体制的改革。在这种模式下,财政分配资金的每一个过程都将融入管理与监督的内容,从而使财政监督与财政管理融为一体,提高财政工作质量。

财政支出的绩效评价实际上也是一种财政监督工具。只有通过了财政支出绩效评价程序,财政资金才能进入拨款程序。在一些发达市场经济国家(如澳大利亚),财政监督的核心,就是通过开展绩效评价对各用款单位的资金使用效果进行评估,并在此基础上对财政部门 and 用款单位提出改进建议。

绩效预算改革是对传统财政监督的一次革命。按照发达市场经济国家的

做法,在以结果为导向的绩效预算框架下,用款单位拥有批准预算额度内资金使用的自由裁量权,合规性检查不再成为财政监督的主要任务。绩效评价这种以有效性(即公共目标实现程度)为核心的监督机制与现行的以合规性为核心的监督机制的矛盾,可能正是绩效评价功能从财政监督机构单列出来的真正原因。而这也反映了现行财政监督机制相对于财政改革发展的滞后性。

(三) 财政管理的对象不断扩大,要求改革现有的财政监督模式

财政收入的征收对象比较明确,再加上专管员、驻厂员具有管理监督双重职能,因此,可以对企业进行一对一的检查。财政监督部门独立出来之后,面临财政支出中日益扩大的财政监督对象,如果再按一对一的方式监督,不仅人力资源不足,而且还会有越位之嫌。

财政监督模式要受财政监督对象的变化与财政监督力量这两个因素制约,当财政监督对象固定或者不多的情况下,可以根据现有的财政监督力量,按照一对一的监督模式,实现精细化的监督。随着财政监督对象的不断扩大,就必须通过改革财政监督模式来解决财政监督力量不足的瓶颈。而解决问题的核心就是要走出一对一监督思维,从面上着手,通过程序监督、决策监督等,形成新的财政监督模式。

(四) 更面向基层、面向民生的财政,要求调整财政监督工作流程

按照专管员制度留下的习惯,目前财政监督的基本流程都从被查单位的账本开始。在新形势下,财政工作将面向基层、面向民生,财政的工作流程已经从传统的以财政部门为出发点,转向了以公共需求为出发点,财政工作好不好,已经不再看财政部门内部效率高不高,而是看财政资金使用

的最终效果好不好。在这种情况下,财政监督如果仍按照原来的思路,从账本开始,就很难与财政工作的要求相适应,与新时期财政监督的要求相适应。必须重组流程,从公共需求满足程度入手,实现财政监督为基层服务、为民生服务。

(五) 多因素的财政决策机制,要求财政监督更好地发挥反馈作用

在计划经济条件下,由于财力不足,财政只能保吃饭,财政决策时只能以收定支。随着财政收入规模的不断扩大,收入对财政支出的约束日益减弱,而转型期出现的社会资源、环境等问题却成为财政决策的主要约束因素。而这些大多是没有经验可以借鉴的。

财政的日常管理只能发现一些普遍性问题,而财政监督则是财政管理中最主要、最直接的反馈机制。只有财政监督,才能通过对个案的全面解剖,从“违纪”现象中,发现政策的滞后性,并把这些情况反馈到相关的管理部门和决策层。因此,财政监督机构,既履行监督职能,更是财政工作的重要信息源。以“合规”为核心的财政监督,是以现有政策为基础、查处“违纪”为目的的。如果把所有“违纪”问题都按照目前办法处理(如上交违纪款等),一些有价值的信息就不能得到应用,不能反映财政决策所需要的新情况、新问题,不能反映财政政策的滞后性,财政监督的职能也就难以得到充分的发挥。

因此,在这种情况下,就需要通过强化财政监督结果的分析,完善财政监督的反馈机制,强化财政监督信息对决策的参谋作用,提高财政监督的效果。

重新理解财政监督机制

(一) 财政监督是财政管理的重要

组成部分,必须吸收管理学理论

按照管理学基本原理,管理本身就包括了组织、监督、协调等五大职能。监督从来都是与其他管理职能结合在一起的,没有监督的管理是无效的管理。财政监督同样必须与财政管理相结合,因此,它们是统一的。但五大功能在管理过程中会形成不同的组织路线,并围绕管理目标按各自功能运行、相互制约。财政监督同样与财政管理形成了不同的运行机制,这一机制又需要与其他财政管理机制结合起来,因此,它们又是对立的。处理好这种对立统一关系的过程,就是把监督融入管理的过程。一是在财政日常管理中要体现监督职能。二是在财政管理流程之外,还需要建立起一个监督机构。任何管理,如果没有外部监督,就很容易导致管理缺位。因此,需要在财政管理流程之外,建立起一个独立的财政监督机构。它并不能取代财政日常管理,而是对财政管理过程中履行监督职能情况的监督。这种“对监督的监督”的定位,决定了这一财政监督机构将履行财政管理宪兵队的角色,其监督的对象,是财政管理的到位程度。

(二) 财政监督是财政分配活动过程固有功能,必须从财政分配流程入手,设计财政监督机制

按照不同功能,可以把财政管理分为财政信息管理流程、财政资金管理流程、国有资产管理流程、公务员管理流程等。它们都是财政分配活动的重要组成部分。财政监督选择哪个流程、哪个环节为切入点,会产生完全不同的效果。毫无疑问,财政资金管理流程是财政工作的核心,以此为财政监督的切入点,可以较好地提高财政监督绩效。但财政资金管理流程包括很多环节,选择哪个环节为切入点,同样十分重要。在财政工作重心转向

支出领域后,只监督财政管理对象的做法已经不再适应形势发展的需要。按照“对监督的监督”这种定位,必须把财政监督的切入点从项目实施阶段前移一个环节,即从“财政连审批扩初设计,并正式下达项目实施计划”入手,达到监督财政管理质量的要求。

(三) 财政监督的最终成果,是为财政管理机构服务,而不是为财政管理对象服务

财政监督部门提出“把财政监督融入财政管理”命题的本身,就说明了目前财政监督流离于财政管理之外的现状。出现这一问题的核心,就是财政监督结果无法为财政管理所用。

财政监督无论是从财政管理环节为切入点,还是以财政资金运行环节为切入点,监督检查所发现的问题,应该主要为财政管理机构服务。通过财政监督检查所发现的问题,不仅被检查单位需要纠正,更重要的是,财政管理部门要以财政监督的点上检查为依据,通过制度改革或管理强化,从面上对整个领域问题进行系统整顿,以防止类似问题的出现。只有这样,财政监督才能真正融入财政管理之中。

(四) 财政监督需要对监督效果进行反馈

任何的管理都需要通过信息的反馈检查效果。财政监督同样如此。无论是企业整改情况如何,还是相关的建议有没有采纳,都需要反馈,并通过这种反馈,考核财政监督的质量。目前反馈的信息都是点上的,很难体现整个财政监督的质量。因此,必须建立完整的反馈制度。

创新财政监督机制

在新的形势下,财政内部应形成如下两个层次的监督机制:

一是在财政管理司局形成管理与监督并重的财政管理体制,通过按照公共财政的要求,重组财政管理流程,在管理中强化监督,确保财政资金的安全、合规、有效,提高财政的分配能力。

二是财政系统内设独立的财政监督机构要转化为财政的内控部门,以对财政管理部门的监督为切入点,通过对财政管理部门履行监督职能情况的监督,确保财政资金的安全、合规、有效。

这一新的财政监督机制,既需要在财政管理制度改革中强化监督功能,提升财政管理中的监督能力,更需

要通过对现有财政监督机构的深化改革,提高对监督的监督能力。建立新型财政监督机制,一要在不断完善的财政管理体制改革过程中,把改革的重点放在财政管理流程的重组上,在重组的过程中,把财政监督的要求、绩效管理的要求,融入每个财政管理环节。二要把监督从财政资金使用环节或财政收入形成环节上移到财政管理环节。三要从人工为主,转变为以计算机为依托、制度监督为主。四要确保财政资金分配的安全、合规、有效,监督国民经济核算的秩序。五要是对是财政监督的技术路线,进行必要的调整。第一步,在财政监督切入点不上移的情况下,财政监督的技术路线从原来“监督企事业单位执行财经纪律情况—查处企事业单位违纪问题—整改企事业单位管理制度”向“监督企事业单位执行财经纪律情况—查处企事业单位违纪问题—整改企事业单位管理制度—调整财政政策,整改财政管理制度,提高财政分配能力—反馈企事业单位整改情况,检查财政管理制度的整改情况—反馈财政管理部门意见,检查财政监督的落实情况”。第二步,上移财政监督切入点,技术路线从财政管理环节入手,整个检查的流程为“监督财政管理单位执行财经纪律和财政管理制度情况—延伸检查分管单位执行财经纪律情况—查处管理部门违纪问题(包括延伸检查查到的被查单位问题)—整改管理部门的制度 and 政策—反馈管理部门落实情况”。在这种情况下,财政监督发现的违纪问题处理(如企业偷税额的上交),不再是财政监督部门的职能,而是管理司局落实财政监督处理意见的职能,从而使财政监督能全面地融入财政管理之中。

(执笔人:孔志峰)

责任编辑 陈素娥

