

如何加强 对财政资金支出有效性的监督

○ 潘文立

从财政监督的性质和内容看，对财政支出的监督包括合规性监督和有效性监督。合规性监督主要是针对支出资金的分配、管理、使用是否符合国家及有关主管部门的相关规定，其关注的重点是保证资金的安全，这也是公共支出管理最基本的要求。有效性监督则是在合规性监督的基础之上，监督、分析资金的分配是否科学，管理、使用资金的部门、单位对资金管理的内控机制是否健全，保障资金顺畅运行的机制是否建立，保障资金高效运行并发挥作用的维护体系是否健全。其关注的重点是提高资金的使用效益，即资金使用后能否达到并实现其预期目标，是一种更高层次的监督。长期以来，由于我们只强调监督的合规性而忽略有效性，在财政资金使用过程中出现了一些问题，主要反映在项目前期准备不足，项目投资计划不科学、不完善，在立项上就存在投资浪费的问题；专项资金拨付过程中滞留现象严重；项目配套资金不能及时到位，影响项目进度及资金总体效益的发挥；专项资金被挪用；资金使用效益不明显，未体现节省、效益原则；未能较好地执行专项资金使用情况及专项目标完成报告制度，等等。因此，必须改变资金

管理体制，加强资金有效性监管，提高财政资金使用效益。

一是参与部门预算及项目预算的编审。目前，财政部已对部分中央主管部门的部门预算进行审核，同时，为保证其系统上报预算数据的真实性与合理需求，委托或授权专员办就地对部分中央驻地方二级及以下单位部门预算进行审核。通过审核，一方面可提高中央主管部门报审预算的准确性；另一方面，便于财政部掌握、了解各地编制部门预算中出现的不同情况和问题，为财政部更合理地批复部门预算提供参考。今后，随着部门预算改革的全面推行，财政部可直接或委托专员办或其它部门对中央预算单位的部门预算进行全面的、常规性的审核，为财政部批复部门预算服务。这样，在资金安排的源头上就保证了资金的有效使用。项目预算的确立也可参考部门预算的审批程序进行，但因项目太多、内容不一，财政部没有精力对其一一审核。为此，可在中央主管部门和地方上报申请专项补助资金项目时，委托或授权专员办或其它单位和计划部门一道参与对项目申请情况及前期准备情况进行考察、审核，在项目预审过程中，财政部门

根据其不同的职责要求进行审核，即“各管一行，综合平衡”。审核后符合申请项目资金要求的，和计划等部门一道形成对申报项目的预审意见上报国家发改委、财政部等主管部门。通过预审的项目进入财政部项目预选库，由财政部在今后的预算安排中根据国家财政支出及宏观投资政策、计划进行确定和安排。地方财政部门也可参考此思路，通过预算评审中心或其它机构，对业务主管处室提出的部门预算分配方案及专项经费分配方案进行初评审，提出评审意见报业务主管处室，业务处室根据其评审意见，结合工作实际，提出财政资金分配方案报主管领导审定。通过对资金分配方案的事前评审，进一步提高财政资金分配的科学性和有效性，从资金分配源头上保证资金使用的有效性。

二是参与国库集中支付资金的审核。为提高资金的使用效益和时间价值，在部门预算和项目预算确定的基础上，对支出资金逐步实行国库集中支付，这样不仅能减少国库的现金流出，而且可避免出现主管部门层层截留、占用、挪用、缓拨资金的问题；此外，在支付前进行请款审核，可加强对资金使用安全

性、有效性的监督,提高资金的总体使用效益。如专员办尝试开展了对交通专项资金、粮库建设资金、中央二级预算单位资金直接支付的审核,通过审核,加强了对用款单位严格按项目概算、资金预算、工程进度、用款计划等请、用款的管理和监督,审核剔除了众多不合规的请款申请,为中央财政节约了大量资金,并减少了国库现金流出,保证财政资金发挥其最大效应。

三是进行资金支付前的审核。对现阶段未实行部门预算和项目预算管理的部分支出,如众多的临时性、转移性补助支出,国储物资中央补助资金等,要开展资金支出前的需求核证工作。通过检查核证保证资金使用的正确、有效。如专员办在对国储物资补助申请审核的过程中,发现部分国储物资承储单位私自自动库倒卖国家储备物资,虚假申报骗取财政补贴资金,侵占国储物资资金,不仅造成财政资金的损失浪费,更使国家储备物资变成“空储”,使之不能发挥应急、救灾功能。发现问题后,专员办及时向财政部报告,由财政部会合相关主管部门对存在的问题进行纠正、处理,并在同行业进行通报。这样,不仅防止了财政资金的损失,同时还警示其他单位加强管理,正确管理国储物资并申报补助,保证了财政资金使用的安全。

四是开展日常、专项检查。在财政资金流出国库后,监督工作的重心应转移到使用资金的部门和单位上来,这是保证和提高财政资金使用效益的最重要环节。除在支付财政资金前加强审核工作外,更重要的还是要经常性地开展检查。对于财政部门直接参与并进行审核、核证的工作事项,可主要进行日常检查,而对于一些日常关注较少的支出项目则采取专项检查的方式进

行监督。如对中央补助地方的专项支出,项目繁多,金额巨大,且不同地区情况各异。近几年东部省份平均得到的中央专项补助年均几十亿元左右,且大多是中央参与投资的基本建设支出,转移补助很少;而中西部省份得到的中央专项补助年均几百亿元左右,既有中央投资项目,又有许多转移支付补助。因此在不同地区对中央专项支出监管的重点和方式就会有所不同。在经济发达地区,应选择中央支出资金投入较大的基本建设项目或社会关注的热点和重点事项进行重点监督,并对改革试点性的项目开展探索性的监督检查工作。通过检查,一方面监督资金的正确、高效使用,另一方面,更重要的是对项目运行过程中存在的新情况和新问题进行调查研究,并提出加强财政改革和管理的建议,为中央宏观决策服务。而在经济较为落后和不发达地区,因中央转移支付及专项补助项目较多、金额也较大,监督的重点应放在资金的安全使用方面。因此,相对而言,经济不发达地区的监督任务更重。而经济发达地区则应把更多的精力放在如何保证和提高资金使用的有效性上。在开展对中央支出资金有效性监督工作中,应围绕如何才能发挥财政资金的最大效应,从资金使用的预期目标、围绕这一目标应采取的措施、中央支出资金在项目实施过程中发挥的作用、项目整体运行的环境及步骤、资金管理情况、资金配套情况、资金到位及项目进展情况、项目完成后实现的直接效益和间接效益等对资金使用的全过程进行监督,为加强对财政资金的分配、管理提出合理化建议。

五是建立和形成事后报告分析制度。主要是进行资金使用情况的绩效分析及信息反馈,为后续安排

中央支出资金提供依据、参考和建议。要检查分析项目单位和资金使用单位立项的理由、依据,数据是否真实、充分、准确,程序、使用是否符合规定要求,目标是否完成。检查分析管理部门拨付资金是否及时,有否实施有效监控,是否履行了项目主管部门的职责。检查分析配套资金及资源是否及时、足额到位,项目进展及可持续发展情况。对项目完成后实现的经济及社会效益进行分析,总结经验,提出建议。要建立财政性基本建设投资资金使用效益分析报告制度,及时、宏观地反映投资效益情况。具体实践中,可针对性地选择两个以上的重点财政性资金投资建设大中型项目,进行具体微观财务经济效益以及宏观经济效益的评价、分析,并就财政投资政策和管理情况进行进一步分析研究,从而提出改进建议。财务效益分析报告的内容包括:项目的财政性投资和其他融资情况,据以分析项目建设的各项资金来源对项目财务状况的影响,其中对各项负债性资金来源,还要深入分析项目的持续经营性和获利能力以及其现有偿债情况和未来的偿债能力;与可行性和设计方案比较,评价、分析和预测项目建成后的新增生产能力或新增效益情况;评价、预测项目建成后的持续财务及社会效益情况,包括项目建成后新增生产能力或新增效益的社会市场需求情况的预计,收益或收费情况的预计,以及项目投入运营后上缴国家税利能力和情况的预计等。对于项目宏观经济效益的评价、分析,主要应该包括项目建设对国家或该地区经济增长、促进和解决社会就业及地区环境保护等方面的社会经济效益进行分析。

(作者单位:财政部驻江苏专员办)