

基于政府间财政关系的财政监管机制

寇杰

党的十九届四中全会提出“优化政府间事权和财权划分，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”，政府间财政关系改革在现代财政制度建设中的优先顺序逐步提前，并从财政改革范畴上升为国家治理体系重要组成，成为协调政府与市场、政府与社会、中央与地方关系的关键。规范政府间财政关系已成为财政监管的重要职能，必须加快推动财政体制管理和监督的一体化建设，以政府间财政关系为引领重构中央财政监管职能体系。

财政监管机制发展

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，系统化推动政治体制和经济体制改革，对国家与企业分配关系、中央与地方财政关系进行了系统化调整，推动建立科学规范的“分税制”财政体制取代原有“包干制”。分税制改革后，中央与地方政府间财政关系框架基本稳定下来，为我国财政监管机制的科学发展提供了时间窗口。同时，随着分税制财税体制的

不断完善，我国财政监管机制也渐趋成熟。

1994年国务院批准财政部将原中央企业财政驻厂员机构改建为财政部驻各地财政监察专员办事处，职能由单一对中央企业财务收支的检查转向中央财政监督职能上来，监督形式由事后检查转向事前监督、事后检查。1998年，我国提出“尽快建立公共财政框架”的改革目标，财政管理体系以预算管理制度改革和财政支出管理改革为核心，推动了部门预算、国库集中支付和政府采购制度改革等，财政监督也相应进入优化与完善阶段，逐步融入预算管理机制。专员办地市级办事组撤销，工作重点放在对财税执法部门和中央预算支出的监督，由检查型监督向管理型监督转变，事前审核、事中监控工作手段逐步丰富，但仍主要以资金运行全过程监督为主，对政策评估、体制运行方面缺乏深度。

党的十八届三中全会提出建立现代财政制度，财政部对内部监督力量进行重构，围绕预算法要求将工作重心由监督检查转到预算监管，明确其

为“财政部在地方的延伸”。分税制后第二次转型，首次通过财政部授权将专员办嵌入预算管理全链条，同时，在理顺财政部与专员办、专员办与驻地中央单位和地方财政部门、专员办与其他监管部门工作关系上做了积极探索，为专员办开展对政府间财政关系相关管理行为的监管开拓了路径，积累了经验。分税制以来的财政监督特别是派驻监督部门职能转变，从“被动接受财政体制调整影响侧重检查为预算管理服务”逐步走向“主动服务财政体制改革、加强全流程监管规范预算管理”。2019年，国务院批准财政部驻各地专员办更名设立财政监管局，一定程度上标志着“财政派驻监督”从资金监管向预算监管，进而向财政体制监管转变的新机制初步建成。

财政体制经历了由中央集权向地方适度分权的转变，每次调整都直接影响了财政监督职能分化和重点聚焦，推动“财政监察”到“财政监督”再到“财政监管”的演变历程。特别是中央财政派驻制度从无到有，从小到大，说明市场经济和分级财政体制下，

持问题导向，厘清各层次、各形态财会监督的重点难点堵点，分门别类地实施研究、探索推进，值得认真思考。事实上，新冠肺炎疫情也对加强和改进财会监督提出新命题。如，在实施疫情管控的期间，由于人员流动受阻，注册会计师如何进行跨地区现场审

计？如何加快会计审计信息化智能化建设，促进“互联网+会计审计”？如何调整优化年报审计制度，逐步解决冬春传染病相对多发与年报审计期间高度重叠的矛盾等等。

加强和改进财会监督已经成为党和国家监督体系的重要组成部分，

我们应当提高政治站位、增强全局意识、树立战略思维、夯实理论支撑，推动新时代财会监督出新招、见实效，为完善全面从严治党制度、推进国家治理体系和治理能力现代化不懈奋斗。□

责任编辑 刘永恒

中央财政事务对各级财政的纵向统筹及其监督的重要性和复杂性。

对当前中央财政监管机制建设的启示

实践证明，妥善平衡政府间财政关系是各国普遍面临的难题，不断调整是中央与地方财政关系的常态。我国基于规范政府间财政关系的财政监管必须从中国特色社会主义特点出发，处理好中央集权和地方分权的关系，完善体制机制建设，充分调动中央和地方“两个”积极性。

（一）始终以党的战略为导向是政治根本。基于规范政府间财政关系加强财政监管机制建设是增强党对财政工作全面领导的必然要求。建立适应新时代政府间财政关系管理需要的财政监管机制，既是财政管理范畴，也是党纪监督、国家监察体系的重要组成部分，必须突出政治性，增强大局观，不仅要注重研究财政及财政监管的一般规律，也要注重围绕党和国家各个时期、阶段的使命和任务，处理好实现稳增长目标与避免财政风险扩大之间的平衡，主动服务于整体改革和全局工作。

（二）坚持以现代财政制度为基础是理论保障。现代财政制度建设就是要将财政功能逐步回归于财政部门，提高财政资源配置的效率，基于规范政府间财政关系的财政监管要理顺与预算管理、债务管理和绩效管理的逻辑关系，通过事权和支出责任划分、收入划分和转移支付监管，解决好中央与地方在利益分配、激励相容及信息不对称等方面的问题，特别是通过派驻部门建设，加强对地方财政体制运行情况的监控和研究，为科学研判财政经济形势提供重要参考和有力支撑，确保中央重大财税政策贯彻落实，



来源：昵图网

使中央与地方能够相向而行，实现两者的良性互动。

（三）推动完善监管机制是制度基础。完善政府间财政关系管理链条中监管环节的职能，是财政职能建设的重要内容。要坚持加强体制机制建设的顶层设计和摸着石头过河试点创新的有机结合，探索一条在财政部门内部分配管理职能外附加的相对独立的外生性监管体系。首先，要赋予财政监管充分授权，增强独立性和权威性，将财政纪律作为财政监管的出发点和立足点，视作体制管理、预算管理同等重要去建设。其次，理顺财政部与派驻监管部门的关系，赋予派驻监管部门更多的自主权和决策权，主要基于当前财政体制分级管理外仍存在不同的财政资源配置手段，多元化的格局有效缓和了财政体制集中产生的矛盾，但也蕴藏了大量问题和风险。最后，加强立法和制度建设，在政府间财政关系改革中及时总结提炼共性的问题，有针对性的完善监管制度，推动相关立法，为中央财政开展监管和问责创造条件。

（四）加强监管专业能力建设是关键要素。财政部门作为监管政府间财政关系相关管理行为的唯一主体，监管能力决定着监管效率和质量。要以实施全口径预算为基础，构建对政府间财政关系管理全要素开展监管的指标体系和评价办法，把监管从查账、看项目的“老套路”转移到精准评估政策、有效监控运行的“新模式”上来，理清与审计、税务和地方财政部门的职责边界。可逐步将资金使用等日常监管工作进行外包，突出重点提高监管效率。要构建信息化监管机制，信息充分是监管的“生命线”，强化以政府间财政关系管理需求为导向，逐步引入“大数据”技术，提高用“非财政数据”讲述财政问题的能力。要建立专业强、综合素质高的监管队伍，大量引进各个专业领域的专家，完善财政“智库”建设，从人员上为履职监管进行充分准备。可邀请人大代表、政协委员参与检查，提高监管的透明度。□

（作者单位：财政部河北监管局）

责任编辑 雷艳