

持续深化财政部各地监管局职能建设

赵术高

2019年,根据国家机构改革和现代财税体制改革总体要求,财政部驻各地专员办在2014年职能转型的基础上,再次深度职能转型并更名设立为财政部各地监管局。立足于国家治理现代化和现代财税体制改革基本要求,监管局应从以下几个层面持续深化职能建设。

在国家治理能力和治理体系现代化中统筹把握监管局职能建设发展方向

国家治理现代化的本质是立足于克服信息不对称下交易费用治理的制度变迁过程。提高国家财政治理能力和治理体系现代化水平,助力国家治理能力和治理体系现代化建设,首要在于解决治理过程中的信息不对称问题,并进而有针对性地构建起克服不确定性和符合激励相容的治理体系。监管局作为财政部专职监管的派出机构,不仅拥有就近就地的信息优势,还具备因多年来锻造的广泛获取监管信息的复合型履职能力优势。在国家治理能力和治理体系建设过程中,监管局更要充分发挥这两大优势,全面统筹好监管局职能建设发展方向,构建科学合理的职能职责机制体制。

一是坚决贯彻落实财政管理监督职责,着力保障多级财政运行过程中的信息失真,努力化解财政运行中的道德风险和逆向选择,监控财政收支运行,尤其做好资金管理中的舞弊风险管控,包括财政收入、政府性债务、

部门预算和专项转移支付,并有针对性地提供改善流程再造的政策建议,尤其要注重将内部控制等有机嵌入到流程再造之中,提高约束刚性,完善激励机制,优化治理过程中的激励相容。

二是深化多元目标下最优决策信息的收集反馈、机制运行过程的监控与绩效评估,监控国家重大财税经济政策运行情况,及时反馈政策运行风险警示并提出政策运行效果的研判分析、政策建议。

三是全面掌握属地财政经济运行中的各种不确定性因素信息,研判与之相关所在省内外、国内外影响因素、发展趋势等,细化落实中央编办关于监管局“调查研究属地经济形势和财政运行状况职能”等要求,及时预警,做好财政经济运行风险防控建议。

在现代财税体制改革中找准监管局职能建设定位

新一轮财税体制改革确立了构建现代预算制度、现代税收制度和事权与支出责任划分的财政管理体制等互为内生关系的三大改革任务。从2014年专员办业务转型到当前的机构改革,尽管具体业务职能有增有减,但总体工作方向未变,结合现代财税体制改革来看,各项工作内容在国家治理现代化和现代财税体制改革中向纵深拓展。

一是持续服务于现代预算制度建设。经过多年的持续努力,我国目

前已经初步建立起了相对成熟的部门预算管理制度框架体系,但对照党的十九大提出的“全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”要求看,还需继续完善预算标准、约束机制和预算公开等制度与机制建设。监管局不仅直接面对占中央部门预算支出绝对比重的属地中央预算单位的支出监管,也处于地方财政预算监管一线,应持续收集整理预算支出标准数据,为建设科学预算支出标准体系做好长期的数据积累,包括人员支出标准、公用经费支出标准和项目支出标准体系建设等。同时,中央对地方专项转移支付管理一直都是财政管理的难点和重点。按照事权与支出责任划分的基本要求,专项转移支付作为中央政府事权,深化专项转移支付的监管是完善财政治理的重要内容,更是财政部及其派出机构职能建设方向的应有之义。当前的监管重心如仅局限于专项转移支付资金在政府间分解、拨付是远远不够的,应逐渐拓展到支出的末端环节,尤其是承担支出任务的县乡一级部门预算管理环节。在充分借鉴当前属地中央部门预算管理成熟经验的基础上,向中央对地方专项转移支付末端部门预算监管拓展。

二是继续深化服务现代税制建设。现代税制建设任务仍在持续推进之中,为深化供给侧结构性改革,减税降费还需平稳推进,地方税体系建设任重道远。监管局需持续发力,积极做好

单项税种改革的前期调研和事后跟踪监控,及时为税制改革做好前期调研和事后政策运行情况反馈。在此过程中,还应深入关注地方税体系建设问题,资源税、环境保护税、消费税、房产税等是否应当划分为地方税或地方主体税种,需要监管局协同地方相关部门,紧密结合地方社会经济特点、产业结构、资源禀赋、财政收支规模、财政自给率等因素综合研判,既要依据属地事情,又要坚持顶层统一制度设计,向财政部反馈高质量的政策建议。

三是积极拓展事权与支出责任划分的服务职能。事权与支出责任划分是财税体制改革的灵魂,更是改革的难点。它不仅事关市场与政府职能边界界定、公共财政职能范围边界,以及与之对应的政府收支规模,进而关乎理顺政府治理、市场治理和社会治理的关系,也关系到各级政府职能的科学划分,充分调动各方积极性。此项改革不仅仅是财政本身的职能建设问题,更涉及到政府职能的完善,最终属于宪法层面的事情。目前已取得改革开局之势,各地省以下的财政事权与支出责任划分也在纷纷推进,但进程各有差异。监管局不仅要做好已有改革在属地的贯彻落实,参与核实各项支出责任划分的预算基础数据和后续资金监管,还应通过调研等形式积极督导地方做好省以下财政事权与支出责任划分改革,尤其要因地制宜将监管范围逐步拓展到县乡一级,同时需和属地省级政府和财政部门保持紧密沟通,积极服务地方财政经济建设,夯实基层财政治理基础。

在财政预算管理流程再造中创新监管局职能建设突破口

财政管理工作的基础和着眼点

在于财政预算管理,所有的财政工作最终都将落脚到财政预算管理上;财政预算管理的基础又在于部门预算管理,所有的财政支出最终都将体现在部门预算支出上,部门预算的精准高效构成政府预算的绩效基础。部门预算管理始终是财政管理的“牛鼻子”,更是监管局职能建设的逻辑出发点。因此,作为财政部的派出机构,要充分发挥寓监督于管理的转型使命,应始终以财政预算管理作为职能创新的突破口。监管局既要继承和发扬监督检查“生力军”“特战队”的监督优势,更要放眼财政经济大局,放眼财税体制改革前沿,摒弃就监督论监督的惯性思维,以优化业务流程管理为基本,以财政管理为核心积极转变工作理念,在贯彻执行政策的同时,将监督控制嵌入到财政管理全流程,并提供高价值决策咨询为终极使命。凭借直属财政部的政策优势和就近就地的信息优势,集监督、管理职责于一身,既有顶层思考,也有基层实情,善于融会贯通全流程、多领域政策业务,在业务转型和机构改革的关键时期,在履行好既有职能基础上,更需要以前瞻性、谋大局的智慧、勇气和担当向预算管理纵深拓展,积极寻找新的职能突破口。

一是在监管外延上向专项转移支付拓展,积极拓展专项转移支付预算管理职能。专项转移支付作为中央财政的重要支出责任,必然构成中央财政预算管理的重要内容。这不仅事关事权与支出责任划分的顶层制度建设,也是预算法“一级政府一级预算管理”的立法要求使然。但由于专项转移支付关系到复杂的事权与支出责任划分和多级行政与财政管理,如何深化专项转移支付预算管理还需深入

探讨、稳步推进。目前,专项转移支付作为地方政府的收入和支出进行管理,监管局首先应做好监管职责,包括授权事项的预算审核、重点监控和绩效评价等。但从财政预算管理流程看,事权或行政职责在于行政部门的履职行为,根据履职行为编制预算,所以专项转移支付的预算应以资金需求末端的部门预算层层汇总构成,相应的预算管理也应自下而上逐级汇总;政府综合财务报告也是由基层预算部门汇总构成基层政府财务报告后再层层合并构成全国政府综合财务报告。当前自上而下的以因素法为主的专项转移支付预算管理模式尽管可以简化管理,但不符合以部门实际需求为基础的预算管理逻辑,甚至可能导致预算失准失范。现实中不少项目各地实际执行标准不一、资金结余与短缺并存就充分证明了这一点,也不利于党的十九大提出的“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”建设,不利于全面实施绩效管理。

监管局不仅要着力深化专项转移支付事前的全面预算、审核、事中执行监控和事后绩效评价,及时对审计监督问题建议进行回应和整改跟踪,更要立足于事权与支出责任划分的基本精神,主动担当起作为中央财政派出机构的职责使命,承担起作为中央支出责任的主人翁的职能角色,借鉴中央部门预算管理成熟经验,强化基层部门预算监管,积极探索专项转移支付监管方式,包括对重点项目派驻总会计师,强化专项转移支付事前预算评审监管,实时动态监控预算执行等。并以此为契机,倒逼一般转移支付和专项转移支付的统筹衔接,清理过多过滥专项转移支付,优化专项转移支付体系。

二是在管理内涵上向财政支出绩效评价拓展,全面做实绩效评价工作职能。绩效评价工作是财政监管工作的重中之重。财政部也已将绩效评价职能作为监管局更名转型后的重要职能之一。监管局不仅要在财政部的授权范围内做深做实绩效评价工作,更要主动作为、积极有为,及时积累、总结和反思绩效评价工作机制,构建起科学合理又具备可操作性的绩效评价指标、评价方法、评价过程控制和结果反馈与运用的完整业务流程体系。在履职过程中尤其要充分利用大数据技术等综合手段,结合政府综合财务报告制度建设,在做好当前的项目支出绩效评价的基础上,积极探索部门预算和政府预算等不同层次评价对象的制度体系和工作机制。

持续深化财会监督,积极服务国家治理现代化与财政治理体系和治理能力现代化

财会监督是财政监督的重要手段和制度保障,二者是有交叉重叠的并列关系。财会监督以财会执法监督为核心,以全社会会计信息质量和会计秩序管制为目的。会计信息包括政府公共服务部门、市场企业主体和第三部门等方面的会计信息,是国家治理不可或缺的重要信息来源,是政府治理、市场治理和社会治理重要的决策依据。党的十九届四中全会将财会监督作为国家治理现代化制度体系建设的重要内容和制度依托。财政部门作为会计法执法部门,承担着整个社会经济会计执法监管的法定义务和职责。

一是继续深化市场治理中的财会监督职能,积极服务于新时代中国特色社会主义市场经济体制建设。要在继续做好会计信息质量检查、注册会

计师资产评估师行业监管等现有职能职责的基础上,更要不断完善常态化的会计法执法监管体制机制,以规范会计信息秩序为抓手服务于市场经济体制建设。具体而言,一方面,监管局应继续完善会计执法监管的基础制度规范建设,包括执法流程规范、标准化,深化市场主体内部控制体系,借助大数据理念打通税务、银行、证监、海关、审计、市场监管等部门信息管理平台,构建财会监督信息管理系统。另一方面,尤其要注重和审计、金融、税务等经济职能部门,以及法院等司法部门的横向合作机制,积极推行联合执法,提升执法效能。比如,在一年一度的会计信息质量检查中,就可以和银保监会、证监会、税务稽查部门等开展以会计执法为基础的,结合信贷、外汇监管,上市公司信息披露,纳税遵从等,开展综合执法监管,对查处问题属于行政处罚范围的由各行政执法部门处罚,但触犯刑法的就应及时移交公安经侦和法院等司法部门,强化执法刚性,提升执法效能。

二是全面强化政府治理中的财会监督职能,助力绩效预算管理,服务现代预算管理体制建设。结合政府综合财务报告制度体系建设,监管局作为财政系统的内部监督机构,首先要监督好预算单位和财政总会计的账,不能灯下黑,要全面、持续规范政府公共服务部门和各级预算单位的会计核算基础,全面提高公共预算部门的会计信息质量,夯实财政绩效评价的会计信息质量基础,为党和国家提供可靠的决策信息,为全社会提供一份全面客观的综合财务报告,为所有纳税人提供一份政府履职尽责的绩效报告。监管局应结合部门预算管理、内部控制、预决算公开和政府综合财务

报告等,协同纪检监察、国家审计等部门,全面强化政府治理中的财会监督职能。2019年是全面推行政府综合财务报告制度元年,基层预算部门和基层财政部门在推行政府综合财务报告制度中还广泛面临着财务基础工作差、财会工作能力和水平参差不齐、会计信息失真乃至会计舞弊等诸多困难和问题。监管局应主动作为,工作下沉,与地方各级预算单位和财政部门密切协同配合,尽快完善政府综合财务报告制度机制建设,甚至可以结合一年一度的预决算公开检查和绩效评价等工作开展对预算部门的会计信息质量检查。

三是拓展深化社会组织会计监管职能,夯实社会治理基础。当前宗教团体、慈善组织、非营利性社团,以及社区居民自治组织和农村村民自治组织的财会管理基础尤其薄弱,很多社会组织甚至未能建立起基本的会计核算体系以准确反映其经济活动。社会治理现代化迫切需要规范有序的财会监督。要履行好党和国家赋予的财会监督职责,履行好会计法的执法职能,监管局应不留死角,主动将财会监督职责范围向社会组织拓展。比如,不仅可以借助专项转移支付资金监管服务、督导社区居民、农村村民自治组织的财会管理,借助对社会和居民的转移性支出(补贴)服务、督导非盈利性社团、慈善机构的财务管理,联合金融机构反洗钱等加强社团组织的财会监督。同时,不少地方政府已经开始推行村集体、社区居民委员会的代理记账等有益探索,监管局可以此为契机,协同地方财政部门做好相关的监管与服务工作。□

(作者单位:财政部重庆监管局)

责任编辑 张小莉