

推动人大监督与财会监督协同联动

中央财经大学 | 李燕 王佳文

今年两会，第十四届全国人民代表大会财政经济委员会对《关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的报告》履行了审批职权，并提出了审查结果报告。报告对做好2023年预算执行和财政工作提出了具体要求，其中，特别是把“健全财会监督体系，完善工作机制，提升财会监督效能”作为严肃财经纪律要求中的一项建议重点提出，与政府2023年财政预算报告中提出的“加强财会监督”形成了呼应，成为今年人大预算审查结果报告的一大亮点，这是落实完善党和国家监督体系要求、使党的主张通过法定程序成为国家意志的重要体现，也是使人大预算监督能够更加真实准确高效的重要落脚点。

2020年1月，习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上提出要“完善党和国家的监督体系，以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调”，将财会监督与人大监督等作为党和国家监督体系的重要组成部分。2023年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》（下称《意见》），特别指出财会监督要“强化与人大监督、民主监督的配合协同，完善与人大监督在提高预算管理规范性、有效性等方面贯通协调机制”。财会监督作为党和国家监督体系的重要组成部分，对国家财政经济治理的基础性、支撑性作用日渐显现，加强财会监督也是规范财政经济秩序、严肃财经纪律，保障有限财政资金充分发挥其效能的基本条件。聚焦到财政预算领域，人大监督具有法定地位，财会监督具有基础地位，推动人大监督与财会监督协同联动是完善党和国家监督体系、推动国家治理现代化的内在需求，也是健全系统集成、

协同高效的现代预算监督体系的重要途径，探索人大监督与财会监督在财政预算领域如何更好地“同频共振、协同联动”，对全面推进财政预算管理提质增效具有重要意义。

人大预算审查监督与财会监督的内在关系

《意见》对财会监督的内涵和定位作出了清晰界定，明确财会监督是依法依规对国家机关、企事业单位、其他组织和个人的财政、财务、会计活动实施的监督，是涵盖了财政监督、财务监督、会计监督在内的全覆盖的一种监督行为，但三者并非是传统意义上的加总，而是互相协调、内在统一、有机融合和凝练升华的关系。

财会监督与人大监督紧密相连。具体表现在：一方面，财会监督内部是相互贯通的。一是财务监督和会计监督共同为财政监督提供基础支撑。在预算实践中，项目跟着政策走、资金跟着项目走，因此，财政监督最终要紧贴着财政资金走，而资金的流向和流量以及使用的规范及绩效都要通过预算运行各个环节的财务会计活动及数据呈现，从而为财政监督提供了坚实的基础信息和依据。二是《意见》规定，各级财政部门主责牵头组织对财政、财务、会计管理法律法规及规章制度执行情况的监督。如果有健全的财务监督体系和完善的会计监督机制，则会强化财经纪律刚性约束、严厉打击财务会计违法违规行为，促使花钱的主体严格按财务和会计制度办事，从而大大节约财政监督成本，提高财政监督的准确度和效率，从而保障党中央、国务院重大决策部署及财税政策的有效落实。另一方面，人大预算审查监督与财会监督同样存在紧密联系。一是财会监督是人大预算审查监督的基础和重要支撑。人大对支出政策和支出预算事前、事中、事后完整

链条的审查监督都需要建立在财会监督所提供的资料和信息之上,即财政、审计监督的结果是人大围绕预算活动开展审查监督的重要依据,而财务、会计监督结果又是财政、审计监督的重要线索和信息来源。尤其是党的十八大以来,有关人大预算审查监督领域的顶层设计密集出台,人大预算审查监督向着预算全口径审查和全过程监督发展,无论是政府预算决策与编制过程的监督还是审查与批准预算报告和草案,以及之后的预算执行与调整、决算审计与审批、预算绩效评价与结果运用等,人大监督的全过程都需要有财会监督助力,财会监督发挥着基础性和支撑性作用。二是融合了财政、财务、会计监督的财会监督本身也是人大预算审查监督的重要内容。财政部门、政府预算部门及单位内部开展的财会监督反映了政府财会管理水平,也是财政资金管理效率的体现。本次人大预算审查结果报告中指出的2022年预算执行和财政管理中存在的问题,如“有的支出政策和预算安排不够细化完善,部分收支相比预算变动较大;四本预算之间衔接不够,财政资金统筹有待规范”等,背后基本上都反映着财会监督的问题和漏洞,通过人大的监督可以促进财政及相关部门改进财会工作并弥补不足,提高预算管理的规范性和有效性,从这个角度来看,人大监

督对财会监督也具有促进作用。

从人大预算审查结果报告看人大监督与财会监督的协同基础

(一)人大预算审查监督与财会监督的目标聚焦和任务导向一致。人大审查结果报告对做好2023年预算执行和财政工作提出了七点建议,内容涵盖了财政政策、财力保障、重点民生、预算管理、政府债务、财税体制改革以及财经纪律,这些都是人大为确保党中央、国务院重大决策部署贯彻落实、强化对财经领域公权力制约和监督以及严厉打击财经违法违规行为而对财政预算工作提出的细化要求,也是人大预算审查监督的关注重点,同时这些监督重点也对财会监督重点聚焦领域进行了划定。这与《意见》里指出的财会监督三大重点领域“保障党中央、国务院重大决策部署贯彻落实;强化财经纪律刚性约束;严厉打击财务会计违法违规行为”高度一致。人大预算审查结果报告在对做好2023年预算执行和财政工作的建议中更是明确提出了对财会监督的要求。具体来说,报告在强调了“各级政府财政部门要加强对财政、财务、会计行为的监督,把推动党中央重大决策部署落实作为首要任务,坚持不懈严肃财经纪律”的总要求后,进一步明确提出人大监

督的关注重点,如要“聚焦减税降费、党政机关过紧日子等重点任务,严肃查处财政收入不真实不合规、违规兴建楼堂馆所等突出问题”、要“严厉打击财务会计违法违规行为,严肃查处财务数据造假等问题”等,其内涵都是对财会监督工作以及如何与人大监督重点衔接提出的明确要求,财会监督对人大监督的基础支撑作用体现得更为明显。从这一角度来看,财会监督的目标聚焦和任务导向与人大预算审查监督重点是高度契合的。

(二)人大预算审查监督与财

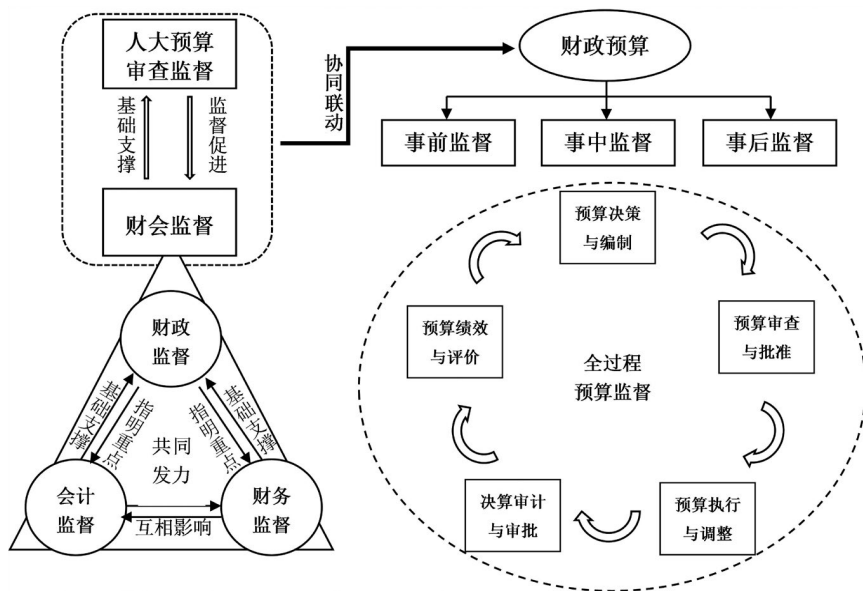


图 人大预算审查监督与财会监督内在关系图

会监督的基本特征一致。财会监督相对于其他监督方式来说具备随财政资金的流转全覆盖、全过程监督的特点,这一点与人大预算审查监督的全口径审查和全过程监管也存在高度契合。从全覆盖来看,财会监督包含了监督主体有关重大财税政策执行、预算管理和相关财务会计信息等财政预算相关工作的方方面面;从全过程来看,财会监督嵌入预算管理各环节并对财政资金运行全过程展开跟踪监督和纠偏问效,这决定了其在党和国家监督体系中的基础性地位,也为其与人大预算审查监督的全口径审查全过程监管衔接协同提供了良好的基础支撑。二者在机制上的贯通融合、信息和资源上的联通共享、主体上的优势互补,将有助于实现财政资源利用效率的最大化,在提高预算管理的规范性、有效性等方面可以实现监督效果倍增。

(三)人大预算审查监督与财会监督的价值旨归一致。民主与法治是财会监督和人大预算审查监督最终的价值旨归,这也为二者联动协同提供了根本逻辑。首先,财会监督通过聚焦涉及人民群众切身利益的热点、难点问题保障党和国家财经方针政策落地见效,同时通过严肃财经纪律、严厉打击财经违法违规行为,实现对权力配置与运行的制衡和约束,本质上体现了政府履行公共权力受托责任,也是维护全过程人民民主的基石,最终指向的是落实人民当家作主,这也正是代表人民利益的国家权力机关行使预算审查监督的价值旨归。其次,财会监督与人大预算审查监督也统一在法治建设的框架之下。一方面,近年来人大预算审查监督的权力履行和能力提升紧紧围绕法治建设展开,预算法、监督法等一系列法律法规的修订完善,中共中央办公厅印发的关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见、关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见,全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定等系列意见、决定、要求的相继颁布,都有力推动了人大预算审查监督法制及制度体系的健全完善;另一方面,财会监督领域的法律及制度建设也日趋完善,如预算法、审计法、会计法、政府采购法、财政违法行为处罚处分条例、财政部门内部监督检查办法、事业单位及行政单

位财务规则、内部控制规范、政府综合财务报告及行政事业单位财务报告等法律法规及规章制度建设,都为推动财会监督的法治化、制度化和规范化,为人大正确监督、有效监督和依法监督提供了坚实有力的法律和制度保障。可见,法治建设也是财会监督与人大预算审查监督的共同归宿。

人大预算审查监督与财会监督协同联动的保障条件

(一)健全协同联动的法律及制度体系。目前,财会监督的法律及制度体系还不够完善和与时俱进。随着财政、财务、会计监督三者的互相融合贯通,现有的法律法规还需及时地完善更新以匹配“财政主责”、财政、财务、会计“三位一体”的财会监督格局,并着力于为财会监督与人大监督协同配合奠定既相互独立又协调统一的法律制度基础。

(二)完善协同联动的体制机制。就人大监督与财会监督协同联动来说,应在研究如何将人大监督内嵌融合于各项业务活动和财会工作中、人大如何与财会体系合理统筹监督资源、在监督问责时如何相互配合、人大监督成果和财会监督成果如何互相应用等基础上进一步完善协同机制,不仅要实现财会监督内部的常态化协同,同时也要实现财会监督与人大预算审查监督的通力合作,要明确预算财会问题报告、协同调研督查、信息交流共享以及与其他监督体系的线索移送、处罚措施配合、成果互用等制度,有效实现人大与财会部门之间系统性、常态化的协同联动。

(三)畅通协同联动的信息渠道。深化“互联网+监督”,充分运用大数据和信息化手段,切实提升协同监管效能。完善人大预算审查监督与财会监督的信息共享系统。一是加强以预算管理一体化系统为依托的财会监督内部的信息化系统建设和完善,加大基础数据数字化录入标准化建设,通过全国统一的业务规范和技术标准,实现财政内部预算、执行、决算、监督相关信息的横向和纵向贯通,整合分散式管理的各项财政业务并大力推动业财融合,实现财务部门与业务部门之间的信息交互,同时打通预算、财会、审计等数据比对筛查信息系统,真正实现预算财会信息共享,形

预算视角的中国式现代化： 2023 年预算报告解读

上海大学 | 苟燕楠 尹应凯 吕怀立

党的二十大报告提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，指出中国式现代化既有各国现代化的共同特点，更有基于自己国情的中国特色。同时还从战略全局高度，明确了进一步深化财税体制改革的重要举措，提出“健全现代预算制度”。2023 年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年。今年政府工作报告和预算报告均提出，要按照中央经济工作会议部署，扎实推进中国式现代化。笔者认为，2023 年预算报告是推动实践中国式现代化、健全现代预算制度的新探索。

中国式现代化的预算实践

预算报告指出，2023 年财政收支形势依然严峻。在收入方面，2023 年国内经济有望总体回升，加上 2022 年集中实施大规模增值税留抵退税后基数偏低，为财政收入恢复性增长奠定了基础。但同时，经济恢复基础尚不牢固，财政收入存在较大不确定性，继续出台一些必要的税费支持政策也将减少财政收入规模。

成财会监督合力。二是在财会监督内部系统畅通的基础上，大力推动其与人大预算联网监督系统的数字化对接，构建财会——人大预算联网监督平台。政府部门应当积极主动配合对接，将财政预算管理一体化系统里多维度、多层次的财会数据实时全面地向人大端推送，为人大全口径、全过程审查财政预算数据提供支撑，进一步推动人大预算审查监督从程序性监督向实质性监督、精细化监督拓展。

（四）提升协同联动的能力保障。人大预算审查监督的拓展深化对财会监督和人大监督的能力建设都提

在支出方面，科技攻关、乡村振兴、生态环保等重点支出刚性增长，养老、教育、医疗卫生等基本民生短板需要继续加强保障。支持区域协调发展、增强基层“三保”能力，转移支付也需要保持必要力度。

财政是国家治理的基础和重要支柱，推进中国式现代化必须有坚实的预算基础：中国式现代化是人口规模巨大的现代化，要求预算践行以人民为中心的发展思想；中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，要求预算进一步促进城乡融合、推进区域协调发展；中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化，要求预算推进科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略实施，推进科技自立自强；中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，要求预算推动绿色发展。笔者看来，2023 年预算报告较好地回应了上述要求。

（一）以人为本的预算

根据“四本账”简单加总，今年支出总计约 49.5 万

出了更高的要求。因此，面对新时代下财会监督的新定位，要强化财会部门与人大监督工作人员的责任感以及协同意识，并针对协同监督的具体内容，组织人大、财政、财务会计、信息技术等各领域专业人员定期开展培训，同时注意不同地区的联动协同监督经验交流 and 分享，从而不断推动协同监督效率的提升。此外，还可以组建协同监督专家库，形成跨领域、跨学科、高层次、权威性的专家咨询体系，为人大预算审查监督与财会监督协同提供外部专业力量。□

责任编辑 李燕