

新时代预算绩效管理赋能 高质量财会监督的几点思考

曹雪姣 荆鑫

2023年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》,提出加强预算管理监督,推动构建完善综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度,推进全面实施预算绩效管理。预算绩效管理是健全财会监督体系的重要工具,依托有效的预算绩效管理工具能够强化财会监督的内容控制、过程控制和结果控制,对完善财政资金管理、强化风险控制、促进高质量财会监督具有重要意义。

一、高质量财会监督的内涵

高质量财会监督是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。一方面,以党内监督为主导,财会监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调,形成多元监督体系,是新时代推动财税政策精准实施与落地、预防与打击腐败的重要工具。另一方面,顺应大数据时代的到来,高质量财会监督依托数据信息共享、数据标准化和数据治理实现部门间协同联动,通过数据加工处理实现部门间、企业间资金流、项目、成本的纵向可追溯、横向可比较,打造了纵横交错的全方位穿透式监督体系。

二、预算绩效管理赋能高质量财会监督的必要性

(一) 预算绩效管理有助于弥补财

会监督主体间协同性不足的缺陷

目前财会监督与其他监督之间存在协同联动性较差的难题。一方面,由于财会资料不共享、部门间不协同,长期时空分置的多源数据难以融合,导致监督资源浪费和监督效率低下,难以有效发挥监督合力。另一方面,庞大的、多层次和多主体的财会监督体系在顶层设计上缺乏统筹谋划,各监督主体间的职责如何划分、各主体间如何实现联动、财政部门如何更好地履行主责监督等一系列问题尚待明确。全面实施预算绩效管理改革致力于建立全方位、全过程、全链条的预算绩效管理体系,把各级政府收支、各部门各单位收支、国有企业收支、政策项目预算全面纳入绩效管理,形成了基于“资金链——过程链——结果链”的逻辑管理系统,有利于将原有分散的监督主体与监督方式结合起来,重塑财会监督新秩序。

(二) 预算绩效管理有助于实现监督方式由合规性检查向绩效性检查转变

目前财会监督工作以强调合规性的事后审查为主,较少对项目、资金效果以及过程进行跟踪,不利于优化财政资金支出结构和盘活存量资金。预算绩效管理能够从过程和结果两个维度弥补财会监督的不足。一方面,预算绩效管理重视政府、部门、单位、政策项目预算支出的绩效,突出财政资金的经济社会效益。另一方面,它形成了事前绩效评估、绩效目标管理、事中跟踪监控、事后绩效评价和结果应用的

全过程监督体系。将预算绩效管理嵌入到财会监督中既可以进一步延伸财会监督链条,发挥好制度事前监督的元治理功能,又可以让监督结果满足合规与高效的双重要求。

(三) 预算绩效管理有助于实现财会监督宏观层面与微观层面的融合

长期以来,监督领域的委托代理难题以及财会信息挖掘使用的不充分、不及时引发官员寻租,导致财政资金被挪用、财政资源浪费的现象,同时,过于微观化的职责定位致使财会监督未能充分拓展到政策项目预算等宏观层面的监督,无法为监督主体决策提供充分的动态数据信息支持。预算绩效管理通过细化过程分解把资金运行管理、资产运作管理、风险控制管理等微观数据信息融入到预算资源分配、预算执行、绩效评价等宏观决策过程中,依托政策项目实施管理与预算资金执行的双监控,实现财会监督宏观层面与微观层面的充分融合。

三、预算绩效管理赋能高质量财会监督的路径

(一) 依托信息化管理强化部门协作打破“信息孤岛”

预算管理一体化系统既可以将行政事业单位、国有企业等主体经济活动和相关业务活动中所发生的资产、负债、收入、支出等财务会计信息按照权责发生制记录到系统中,也可以将预算资金的收缴、支出、资金管理、预算会计和绩效信息按照收付实现制记

录到系统中。依托预算信息、绩效信息与财务会计信息，一是可以建立起财政部门与职能部门、相关单位之间的动态信息横向链接，通过大数据治理提升预算执行的透明度，发挥财政部门主责监督的职能，强化预算绩效管理。二是强化中央与地方的纵向联动，畅通上下级间的财会监督信息渠道，压实上下级部门的履职与监督责任，及时跟踪洞悉相关部门的项目实施情况与资金流向。三是通过在现有系统基础上授权增加审计监督、人大监督等外部监督模块，实现财务、会计、资产、预算、绩效等信息的多部门共享，降低重复监督的交易成本。

(二) 依托绩效目标指标管理实现财会监督方式转型

坚持财会监督计划与绩效目标编制相结合，以政策项目设置的绩效目标为依据，按照目标和支出标准化原则测算资金需求编制预算，围绕政策项目推进与绩效目标的匹配程度、绩效目标的达成等标准实施以绩效为导向的财会监督，实现财会监督由“合规”导向向“合规+绩效”双导向转变，依托成本、产出、效益、满意度四个一级指标构建立体化的财会监督指标体系，依托中介机构和行业协会进一步推进项目库指标标准化，严格绩效指标管理，将事后财会监督与预算绩效评价有机融合，把随机抽取的财会监督个案向多项目库管理的规模化监督转变。同时，对财会监督和绩效管理情况进行“会诊把脉”，将绩效评价结果和财会监督相关内容一起反馈，对发现的问题形成同一张反馈清单，通过清单化管理实现预算绩效管理与财会监督质量双提升。

(三) 依托预算绩效全链条管理强化财会监督实效

全面实施预算绩效管理不仅要求强化事后财会监督，还要依托过程拓

展强化财会监督的事前、事中监督环节。一方面，通过事前绩效评估增强财会监督的事前控制职责，坚持项目立项源头管控原则，做好项目入库前的甄别工作，对资金安排与否严格把关，从预算起点上优化财政资源配置，强化监督目标。另一方面，通过事中跟踪监控强化财会监督的事中控制职责，逐步形成“部门日常监控+财政现场抽查+财政重点监控”管理体系，强化预算部门整改情况与财会监督同步督查与验收，对资金使用管理不规范、效率低下和绩效目标偏离等问题督促整改、及时纠偏。

(四) 依托预算绩效管理扩围改革拓宽财会监督领域

从预算扩围、政策项目扩围、管理理念与方式扩围三个方面推进预算绩效管理的扩围改革，实现宏观与微观监督有机结合。具体而言，一是深化国有资本经营预算绩效管理的扩围改革，依托国有资本经营预算绩效管理工具，财会监督信息化工具对国有企业财务管理、战略经营、资本运作和会计信息履行监督职责，加大财会监督力度，严格查处企业数据造假、项目管理违规、内部监督失效等行为。二是加大对重大、重点政策项目的预算绩效管理，聚焦经济社会发展的“减税降费”、民生领域的“三保”“义务教育”等政策项目资金使用情况开展财会监督，并将资金审查结果与问责激励有机结合，依托有效监督推进政策项目精准落地与实施。三是深入推进全过程成本预算绩效管理改革，以成本管理为抓手形成绩效管理、资金管理、政府采购和财会监督间的联动。依托“项目入库分析成本——预算编制细化成本——预算审核核定成本——预算执行控制成本——预算完成评价成本”，强化成本效益，增强对政府采购类项目、政府购买服务项目的成本控制与

资金运行监管，建立健全项目成本标准与公共服务标准、财政支出标准与绩效考核标准“双挂钩”机制，深入分析项目的分项成本、单位成本及测算标准形成成本效益分析表，通过对照成本效益分析表与绩效目标表建立勾稽关系，强化财会监督的制度约束和权力限制。□

(本文受国家社科基金青年项目“社会组织嵌入社区养老服务的行动逻辑与精准供给研究”<20CZJ026>; 财政部省部共建项目“财政支持养老服务发展政策研究”<SBGJ202202>; 横向委托项目“山东省种粮保障与主产区利益补偿机制研究”<2023hx010>支持)

(作者单位：中国财政科学研究院/山东财经大学财政税务学院 招商银行股份有限公司烟台分行)

责任编辑 刘霖

主要参考文献

[1] 卞源. 新时代提升财会监督工作质效的建议[J]. 财务与会计, 2023, (11): 12-13.

[2] 崔惠玉, 周伟. 中期视野下预算绩效管理改革的思考[J]. 财政研究, 2020, (1): 87-95.

[3] 鲁清仿, 王全印, 赵光辉. 美国联邦政府预算绩效管理及其对中国的启示[J]. 中国软科学, 2019, (12): 161-169.

[4] 闻爱祥, 詹家峰, 莫慧泉, 等. 基层财政加强财会监督工作的探讨[J]. 财政监督, 2023, (21): 68-71.

[5] 戴国华. 打好新时代国有企业内部财会监督的“组合拳”[J]. 财务与会计, 2023, (10): 8-9.