

专员办对加强中央基层预算单位财政监管的思考

<http://www.crifs.org.cn> 2009年6月9日 财政部驻上海专员办课题组

## 一、专员办对中央基层预算单位的财政监管现状

我国实行分级财政管理体制，一级政府一级财政，与此相适应，财政监管机构分为中央财政监管和地方财政监管两级中央财政监管机构包括财政部各业务司局和专员办，地方财政监管机有关法规，目前对中央基层预算单位的财政监督，主要是“四个方面，两个层次”。“四个方面”是指预算管理、资产管理、行政事业性收费、会计核算等“两个层次”是指在具体监管上主要有财政部各相关司局和专员办这两个层次。从财政部相关司局和专员办对中央构是指地方各级财政部门及其派出机构。中央基层预算单位由一级政府管理，归一级财政监管，一般不接受地方财政和审计部门的外部监督，对中央基层预算单位的监管主体主要是财政部相关司局、专员办和审计署特派办。审计监督主要是事后监督，财政监督是事前、事中、事后全过程的监督。根据国家基层预算单位监管的职能定位来看，财政部相关司局主要是事前、事中监管，专员办主要是事后监督。

财政部相关司局的事前、事中监管形式主要有预决算审批、资产处置审批、国库集中收付审批等。事前、事中监督是防止中央基层预算单位违法违规行为的关键，是财政监督的重点但由于中央基层预算单位数量众多，分布领域广泛，财政部相关司局无法直接对中央基层预算单位进行审核审批，其审核审批的对象一般是一级预算单位，即中央基层预算单位的所有审核审批业务，由上级预算单位层层汇总后，通过一级预算单位汇总上报给财政部相关司局进行审核审批，因此，财政部相关司局对中央基层预算单位实施的只是间接的财政监管，只能是对中央基层预算单位报送的材料进行合规性审核，无法判断报送的材料是否真实合理，无法全面、及时地掌握中央基层预算单位在预算管理、资产管理和财务管理等方面存在的问题。

专员办对中央基层预算单位的监管主要是通过专项检查来实施的。这种职能定位不仅没有充分发挥专员办在财政监督中的人力、地域优势，而且与审计署特派办的职能重复。近年来，根据财政部的授权，专员办陆续承担起对中央基层预算单位的银行账户进行审批和年检，对中央基层预算单位国库直接支付申请进行审核，对部分中央基层预算单位的预决算进行审核等监管职能，但从整体上看，专员办对中央基层预算单位的监管仍属于“零打碎敲”，工作职责“多而不实”。

目前这种对中央基层预算单位的监管模式，一方面是财政部相关司局的“鞭长莫及”，另一方面是专员办系统的“无鞭可使”。在这种监管模式下，中央财政对中央基层预算单位的财政监管力度，无论从深度还是广度而言，都是十分有限的。有效财政监督的缺失，是造成中央基层预算单位违规问题屡查不止的重要原因之一。

## 二、加强对中央基层预算单位监管的条件日臻成熟

现阶段加强对中央基层预算单位的财政监管面临着非常有利的时机和条件：

一是党中央、国务院和地方党委、政府高度重视财政支出管理，不仅在有关重要文件中提出明确要求，中央领导还多次作出重要指示，要求把加强财政支出管理作为从源头上反腐倡廉的重大措施，这为加强财政支出管理提供了政治保证。中央基层预算单位作为中央财政资金支出的主要载体单位，加强对它的财政监管，可以为加强财政支出管理奠定基础、积累经验。

二是人大、审计和有关部门对加强财政管理非常关注，社会各界要求进一步加强财政资金管、杜绝各类财政资金违法违规事件的呼声日益高涨，给使用中央财政资金的各预算单位施加了舆论压力，为财政部门全面开展对中央基层预算单位的财政监管提供了舆论动力，鞭策着财政部门更好地履行财政监管职能。

三是监管机构和监管队伍已日渐成熟。按照一级政府一级财政的分级财政管理体制，中央基层预算单位由中央财政监管机构实施监管。近年来，伴随着部门预算、国库集中收付制度和政府采购制度等改革措施的逐步深化，作为中央财政监管的主要主体—财政部各业务司局，已积累了许多行之有效的经验和做法，为进一步加强财政监管奠定了扎实的工作基础作为中央财政监管的另一主体，专员办积极参与国库管理制度改革试点资金支付审核、部门预算审核、预算单位银行账户管理、专项资金事前审核，逐步从单一检查的工作模式转变为事前审核、事中监控与事后检查相结合的监督机制。

四是财政部对加强支出监管的思路已明确。朱志刚副部长在年全国财政厅局长座谈会结束时指出，加强财政支出管理的总体思路是以科学发展观为统领，抓紧构建以公共化为原则、以资产管理为基础、以预算编制管理为龙头、以预算执行管理为关键、以效益为导向、以法制和监督为保障、以金财工程为支撑的，结构合理、制度创新、操作规范、运行高效、管理科学、公开透明的财政支出管理体制机制，不断提高财政支出管理的规范性、安全性、有效性、公平性和科学性，全面提升财政支出管理水平，更好地为建设小康社会和构建社会主义和谐社会服务。按照该思路，下一步财政系统要抓紧构建财政支出管理的新机制，全面提升财政支出管理水平，尽快建设成为“协调”财政、“精细”财政、“透明”财政、“绩效”财政、“法治”财政、“科技”财政和“民生”财政。

### 三、建立“以财政部业务司局为主导，以专员办为主体”的中央基层预算单位财政监管模式

在各方面时机、条件成熟的基础上，结合“协调”财政、“精细”财政、“透明”财政、“绩效”财政、“法治”财政、“科技”财政和“民生”财政的具体要求，我们认为，建立“以财政部业务司局为主导，以专员办为主体”的中央基层预算单位财政监管模式最符合我国目前的财政管理要求。这主要是基于如下几个方面的考虑第一，财政部各业务司局是修订和完善各项财政改革办法的职能部门，是政策的制订者和改革的推进者，理所当然应该成为监管的“领导机构”，在实施中央财政监管中处于主导地位，肩负着指导专员办开展各项财政监管工作的职责。第二，按照“协调”财政的要求，中央基层预算单位应该由中央财政监管机构进行监管，由于中央基层预算单位多为中央驻地的基层预算单位，数量众多、分布广泛，受地域、人力等因素的制约，财政部各业务司局无法直接对其进行监管，对此，中央财政监管的另一法定机构—专员办就有了用武之地。由专员办就地对中央基层预算单位进行监管，既符合“协调”财政的要求，也体现了“法治”财政的精神，符合财政部领导的有关监管思路。第三，“以财政部业务司局为主导，以专员办

为主体”的中央基层预算单位财政监管模式，既能发挥财政部业务司局的政策制定、解释和修改的职能，又能发挥专员办的人员、机构和地域优势，形成对中央基层预算单位财政监管的合力，不断完善和规范中央基层预算单位的各项财政收支和会计核算活动，促进各项财政改革措施的深入推广和我国财政管理水平的不断提高。

要构建“以财政部业务司局为主导，以专员办为主体”的中央基层预算单位财政监管模式，加强对中央基层预算单位的财政监管，主要应从以下几个方面来实施。

第一，从加强对中央基层预算单位财政监管的角度出发，扩大对专员办的授权，强化专员办对中央基层预算单位财政监管的主体地位。近年来，专员办紧紧围绕财政改革和财政管理重点，大力开展专项检查和日常监管，认真履行中央财政就地监管职责，基本形成了事前审核、事中监控与事后检查稽核相结合，日常监督与专项检查相结合，财政管理与财政监督相结合的多层次、全方位、贯穿财政资金运行全过程的有管理特色的财政监督工作机制，已在中央基层预算单位中树立起了较好的中央财政监督机构形象。但受监管授权零星分散、与财政部各业务司局缺少有效的对接途径、对查出的问题缺乏有效的制约或惩罚手段等因素的制约，专员办在中央基层预算单位中的权威性和威慑性远远不够。笔者建议，财政部各业务司局可以从加强对中央基层预算单位财政监管的角度出发，扩大对专员办的监管授权，从监管内容、监管范围、监管结果利用等方面强化专员办对中央基层预算单位财政监管的主体地位。如，可按照“精细”财政的要求，强化专员办对中央基层预算单位国有资产的管理职能，扩大专员办对中央基层预算单位部门预算的审核范围，同时，财政部相关司局应加大专员办对中央基层预算单位国有资产管理结果、部门预算审核意见的利用程度，将专员办的审核意见作为资产处置、预算批复的重要依据，以确保国有资产的保值、增值，提高预算编制的科学性、准确性和完整性。此外，还可以进一步拓展专员办在国库集中支付监管、行政事业性收费的监管、会计监管等方面监管职能，实现整体推进、综合授权，强化专员办对中央基层预算单位财政监管的主体地位。

第二，加强对专员办的业务指导，构建专员办与财政部业务司局的工作协调机制。财政部各业务司局对相应政策具有制定权、解释权和修改权，对政策的把握更准确、更到位，业务司局授年权或委托专员办监管的事项，各对口业务司局应加强对专员办的业务指导。具体包括明确监管的依据、内容、重点等具体要求提供政策调整情况、必要的参照数据和相关文件资料负责工作指导、业务培训、政策解释和答复专员办请示的问题单独或会同监督检查局制定监管办法、操作规程或业务指南下发中央基层预算单位和地方财政的文件，抄送当地专员办。监督检查局作为财政部的专职监督机构，应协调业务司局将相关事项授权或委托给专员办监管，并配合业务司局做好专员办业务培训、政策解答、成果利用等工作指导专员办建立健全业务工作规范和基础工作牵头处理专员办查出的应由财政部统一处理的违反财政法规的行为同时，要做好对外沟通协调，建立有效的工作协调机制。

第三，加强对监管成果的利用，实现监管成果利用的沟通互动。贺邦靖纪检组长在“全国专员办负责人座谈会”上提到“财政监督工作要实现有为、有位、有威，必须讲究工作方法，我认为，检查工作结束只是完成了监督工作的一半，后一半的工作更重要，后续的问题分析和纠正整改、促进管理工作，必须重视做好，以便扩大监管成效、树立监管权威”金莲淑同志也曾说过“实现信息的顺畅沟通与良性互动，是充分发挥专员办作用，实现监督与管理相互促进的重要保”。在加强对中央基层预算单位的财政监管中，必须加强对监管成果的利用，实现监管成果利用的沟通互动，因为中央基层预算单位虽然数量众多、领域各异，但在对中央财政资金的使用和管理上却有着极其相似的共性问题，如虚报多领预算资金、挤占挪用财政资金、截留少报转移资金、管理不严导致国

有资产流失等。针对这些问题，各专员办一定要多问几个为什么如产生问题的原因是什么有什么规律可循进一步分析管理的薄弱环节在哪里需要制定完善哪些法规制度等，并将这些信息及时反馈到财政部各业务司局，由业务司局对相关政策进行分析、修改和完善，不断提高对中央基层预算单位的财政监管层次。

第四，按照“科技”财政的要求，将专员办的信息化建设纳入“金财工程”统筹考虑。信息化是财政监督发展的方向，能大幅提高财政监督的工作效率，优化监督机构的管理手段，促进财政管理水平的提高。从当前的监管实际来看，专员办的信息化步伐稍显迟缓，在检查中仍以手工查账为主，没有实现网络审核，更没能搭建起完整的、相互支持的网络技术平台，建议财政部将专员办的信息化建设纳入“金财工程”统一考虑，将专员办的监管网络平台与财政部各业务司局的分系统建立信息交换平台，实现资源共享，设立专员办的各个监管信息子系统如预算编制和执行情况国有资产变动、处置情况资金使用、拨付情况等。在这个系统中，财政部各业务司局和专员办与相关预算部门、国有资产占有部门、专项资金使用单位等实行网络连接，对各类数据实施动态监控，便于财政部各业务司局和专员办随时了解预算单位的预算执行情况、资产变动情况、财政资金的使用情况等，对有问题或有疑义的异常变动，有针对性地适时开展专项检查。

课题主持人：杜悦妹 黄国敏

课题执笔人：李明 倪炎班

课题组成员：王绮萍 李名震 支欣 孙瑾 张黎隽 高慧华 王颖

文章来源：财政监督 （责任编辑：x1）