

财政预算审查的典型问题解析 与对策思考

——基于项目绩效视角

官春子 黄 珺

(南昌工学院,江西 330108)

内容提要:传统的预算审查,主要是关注财政资金使用的“对不对”。在绩效视角下,对财政预算的审查,重点应关注财政资金使用的“好不好”。本文以项目绩效审查为视角,在界定财政预算审查内容基础上,解析审查实践中典型问题,提出创新和完善审查制度体系、建立专兼职审查队伍、建立项目跟踪审查机制、建立联动监督审查机制、采用立体方法多视角审查等建议。

关键词:财政预算审查 项目绩效 预算编制 项目支出

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0017-06

一、引言

财政预算审查,是对各级政府部门上年预算执行情况和当年预算编制情况的审查,也包括预算执行期中的审查,即“事前、事中、事后”审查。传统的预算审查,主要是从财务收支角度对预算编制的依据、准确性进行审查,对上年预算执行情况的准确性、真实性进行审查,对当年预算编制的政策依据、预算额度的科学性和合规性进行审查,审查中侧重“就数论数”“就账论账”,以查错纠偏为主,重点关注资金使用的“对不对”。

2008年国务院政府工作报告中提出,“要推行政府绩效管理制度”。2011年,国务院批准“由监察部牵头建立政府绩效管理工作部联席会议制度,同意选择国家发改委、财政部、国土资源部、环境保护部、农业部、质检总局和北京、吉林、福建、广西、四

川、新疆、杭州、深圳14个部门和地区开展绩效管理试点工作”^[1]。2018年,国务院又出台了关于全面实施预算绩效管理的意见,提出“力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”^[2],为各级预算绩效管理改革制明确了时间表和路线图。

在绩效视角下进行财政预算审查,除了关注资金使用的“对不对”外,重点要关注资金的使用绩效,即关注资金使用的“好不好”。针对资金使用绩效问题,学者们已经进行过相关研究,但大多都是针对某一侧面的研究。比如,预算绩效监控(宋伟,2020)^[3],预算审查监督(李涌等,2017)^[4],预算绩效目标设置(王泽彩,2018)^[5],预算绩效信息透明度(卓越,张红春,2016)^[6],预算绩效管理体系(王艳红,2020)^[7],预算绩效管理新模式(赵振洋、吕姝华,2020)^[8];陆梦瑶、陈轲科,2020)^[9],等等。学者们的研究,大多

[收稿日期]2021-05-25

[作者简介]官春子,财富管理二级教授,研究方向为经济统计分析;黄珺,通讯作者,财富管理二级副教授,研究方向为工商管理。

是站在财政预算角度上的思考与探索,本文则是站在人大财经委预算审查的角度,对财政及预算单位初步达成的预算进行审查与监督、对财政及预算单位上年批复的预算执行情况进行审核、对财政及预算单位本年预算执行中进行过程监督与服务式审查,包括审查项目预算是否可行?项目是否必需?项目是否存在该压不压、不该压硬压?项目是否做到既确保重点又兼顾一般?项目绩效目标是否突出?项目绩效考评指标是否有可操作性?等等。以绩效审查为视角,解析预算审查实践中的典型问题,从宏观上出规范,从微观上谋思路,进而提出创新和完善审查制度体系、建立专兼职审查队伍、建立项目跟踪审查机制、建立联动监督审查机制、采用立体方法多视角审查等具体建议。

二、绩效视角下财政预算审查的内容界定

财政预算审查,政策性强,涉及面广,情况复杂。以绩效为视角,从审查内容上主要包括以下三部分:

(一)预算编制的真实性、全面性审查

预算审查,包括一般公共支出和项目支出两大部分,对这两部分内容真实性审查、准确性审查都是审查的基本内容,通常一般公共支出部分真实性和准确性涉及问题不大,但在预算收支测算、罚没收支等方面却常存有问题。因此,转移支付、罚没收支管理的真实性、准确性、全面性审查是重点。在审查中,应该侧重从两方面入手:一是对转移支付的审查,主要审查转移支付制度是否健全,转移支付投向是否优化,转移支付资金分配标准是否透明,具有二次分配的职能部门是否将切块安排的专项资金落实到具体单位和项目,部门预留项目资金是否占比过高,等等;二是对罚没收支管理的审查,主要审查罚没收支两条线管理制度是否健全,部门收支是否全部纳入预算,包括上级提前下达的补助资金、以往年度结余结转资金、部门固定事业性和经营性收支项目资金、非税收入等;执法办案部门和单位是否严格按制度执行,经常性执法办案经费是否纳入部门预算,应上缴部分是否及时足额上缴,预算支出拨款是否及时、数额是否准确、预算资金使用是否合理等。

(二)预算支出的科学性、准确性审查

预算支出的科学性和准确性审查,也包括一般

公共支出和项目支出两部分。其中,对一般性支出审查,主要看是否贯彻勤俭节约原则,有无预算外基本支出;部门收支预算是否紧密结合党政中心工作和本部门职责、职能,是否依据经济发展实情有保有压;“三公”经费和会议费预算是否坚持只减不增原则,下年预算规模是否低于上年规模等。对项目支出审查,主要看是否科学、合理、透明地编制项目支出预算,项目支出是否经过可行性论证和严格审核,在社会公益事业、文化事业、民生保障、基础设施建设等方面,财政有无“越位”和“缺位”问题^[10];是否存在项目预算编制不细化、绩效考核指标不明晰,项目支出是否执行重大事项管理办法的规定,是否存在项目间互相挤占支出问题,当年部门项目结余结转资金是否与下一年预算相结合,统筹安排,该核减核减等。

(三)预算编制的细致性、绩效性审查

细致性和绩效性审查,主要是针对项目管理审查、政府采购预算及管理审查、国有资产管理以及非税收入管理审查。其中,一是对项目管理审查,包括对项目编报预算资料的来源是否可靠,申报的项目是否按轻重缓急从项目库中选取,项目库是否实行滚动管理,是否存在虚列项目骗取资金等问题;针对项目安排预算支出审查,重点看项目设定的绩效目标是否科学、完整、可量化、可考核,同时要选取3-5个典型项目进行实施情况的细致审核,进行绩效综合评价^[11];二是对政府采购预算编制情况审查,重点审查财政部门采购预算编制是否合规合法,是否体现公开、公平、公正、节约原则,办公家具、设备、用房、公务用车等项目预算编制是否严格按照行政单位资产配置、公务用车标准执行;三是对政府债务管理情况审查,重点审查政府债务资金是否用于经常性支出,是否将政府债务收入、债务支出,以及因履行担保责任发生的代偿支出、还本付息、付费支出等纳入部门预算管理^[12];四是对国有资产管理及非税收入管理情况审查,重点审查制度建设是否完善,在资产管理中是否存在非税收入不缴国库管理、库外列收列支、人为混淆收入内容及类别等问题,是否将应纳入预算管理的各项收入都按规定及时足额纳入国库,有无隐瞒、滞留收入以及仍作为预算外资金管理的情况,非税收入征收系统运行是否安全有效,有无混淆收入科目以及滞留、

延压收入情况,是否有非税收入与执收单位任务“挂钩”进行返还情况,是否存在“乱收费”问题^[3]等。

总之,审查内容明晰,就如同有了“火眼金睛”,审查时就会游刃有余,得心应手。

三、预算项目审查中典型问题解析

预算审查内容复杂,存在问题多样。其中,一般性支出方面问题通常不突出,这里重点探讨项目审查中发现的典型问题,以期探索解决立项依据不充分、项目绩效目标不明确、考核方法不科学、预算执行不到位、事中绩效审查管理不完善等问题的良策。

(一)关于新增项目依据及绩效目标设定问题

在提倡过“紧日子”、压缩一般性支出的当下,有少数单位通过巧立项目,以期用项目经费解决被压减的相关支出,从而导致个别项目立项依据不充分、项目绩效目标牵强。以某司法局机关社区矫正业务项目为例,项目2019年预算数和实际执行数均为7万元,2020年项目预算数猛增为40万元,新增33万元,增加幅度为471%。项目设定的绩效目标主要为:开展业务培训2次;召开社区矫正工作会议1次;指导社区矫正工作、变更刑罚执行措施、调查取证等执法工作,完成刑释解教人员衔接管理工作。从以上项目任务和项目绩效目标看,2020年与2019年没有新增内容,项目额却大幅增加,预算额增加依据不充分;又比如,该司法局机关设立组织统一法律职业资格证书考试项目,项目预算资金为40万元,主要用于考场布置用品、监考费、督考费、考试硬件设备费用、培训费用、宣传费用、考试机位费等。其中,预计参考人数为1000人,预留考试机位为1300台,预留考试机位费为14万元。由上述几个数字可以看出,预留考试机位数比预计参考人数高30%,预留比过高,造成预留机位费过高。项目申请经费额度随意性大,预算的合理性和投入的经济性差。

(二)关于项目资金使用去向问题

项目审查要注重绩效,项目跟踪审查、结项审查不能就账论账,就票据论票据。绩效审查包括经济效益和社会效益两方面,具体体现载体有审查报告、审查决定、审查信息等,最终达到纠正违纪违规问题的目的,促进科学立项,项目资金规范使用、推

动项目建设出效益。为此,跟踪审查过程中要树立“全面审查、重点突出”的审查思路,解剖典型项目,开展“跟踪+专题”审查模式^[4]。即在全面评估项目建设管控风险、审查风险、项目建设绩效等基础上,选择比较普遍、比较突出的3-5个项目进行重点跟踪,从而实现项目跟踪审查有广度、揭露问题有深度、查处违纪有力度的审查目标。

例如,某市是旅游资源丰富的三线城市,为了打造和宣传该城的旅游城市形象,让外地人了解该市并愿意到该市观光旅游,让本地居民喜欢在家乡游,那么,对该市旅游资源的宣传、对该市旅游形象的打造就很重要。而对旅游城市文化的打造和宣传,不能急功近利,要树立长效观念,长期培育和养成。但怎样把有限的资金用在最具影响力的旅游城市宣传上,宣传内容、宣传方式、宣传渠道选择都很重要。以某市文体广电局2020年350万元旅游宣传促销经费使用为例,简析资金使用去向(如表1)。

表1中的旅游宣传促销经费使用去向反映出,该市文旅广电局在对旅游宣传方面做了很多工作,多方位、多途径宣传。但进一步解析上述资金使用去向,可见:一是广撒“芝麻盐”,乱撒“胡椒面”,虽广泛宣传,但都蜻蜓点水。比如,印刷了2000本台历,给谁了,产生了怎样的宣传效果?国内宣传差旅费19.53万元,去哪了,做了哪些宣传?又比如,该市地处东北,在全国众多省会城市、三线城市中,选择邻近省会城市、三线城市去做旅游宣传推介好理解,选择交通便利的其他城市做旅游宣传推介也应该正确,但却选择了远离该城,飞机、高铁都不直通,天南地北的广西桂林和重庆两市进行旅游宣传推介和路演活动就令人不解了,确定这两个城市为宣传目的地城市的依据是什么?典型意义在哪里?绩效如何评价?因此,只有加强对这类项目跟踪审查,才能督促有限的财政资金发挥出更高的使用效益。

(三)关于项目支出范围问题

针对项目资金使用绩效审查,可以从跟踪项目的预算额度、项目绩效管理、项目资金使用支付等环节进行,并可以延伸到项目执行率、项目完成率、项目收益率,以及项目资金支出是否改变了资金使用用途、项目资金支出的真实性等方面进行审查。例如,某市公积金管理部门在2020年预算执行中,

表1 某市350万元旅游宣传促销经费资金使用明细

单位:万元、%

项目	金额	占比	项目	金额	占比
1.后备箱旅游商品启动	1.23	3.78	11.HELLO 城市旅游宣传	28.49	8.14
2.信息舆情推送	6.02	1.72	12.本市、临市高速公路出口广告牌画面	19.08	5.45
3.旅游商品大赛	24.64	7.04	13.小长假舞台及展位搭建	14.48	4.24
4.旅游宣传印品印刷	25.55	7.3	14.摄影大赛评审费、获奖作品稿酬等	7.21	2.06
5.国内宣传差旅费	19.53	5.58	15.旅游杂志宣传合作4期	6.02	1.72
6.赴桂林旅游宣传推介、路演活动	28.21	8.06	16.设制旅游台历2000本	5.5	1.57
7.赴重庆旅游宣传推介、路演活动	28.39	8.11	17.旅游官方小程序运营、升级、维护一年	4.52	1.29
8.临市市内火车站广场LED广告屏幕	28.98	8.28	18.头条新闻推送宣传	4.52	1.29
9.临市主街路段LED广告屏幕	29.23	8.35	19.网络推广宣传	29.75	8.5
10.临市市府大路(广场附近)户外LED大屏幕	26.22	7.49	总计	350	100

注:根据某地级市2020年文体广电局旅游促销经费项目资金使用去向数据整理。

在项目支出里列支了基本支出。一是从上年结转至2020年的办公设备购置项目的260万元中,列支了2019年全年目标奖111万元;二是从上年结转至2020年的培训费项目62万元中,列支了2020年上半年目标奖41万元;三是从2020年服务大厅运营费项目的450万元里,列支了食堂费用53万元。

审查项目专项资金使用与支付的合规性和完整性,是项目审查的重要内容。《预算法》第63条规定:“各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理,不得截留或者动用应当上缴的预算收入,不得擅自改变预算支出的用途”^[5]。因此,上例中公积金管理部门在项目支出中列支基本支出,是典型的不合法、不合规支出。显而易见,改变了项目资金使用去向,项目绩效自然无法完成。

(四)关于绩效指标体系设定问题

项目绩效管理的核心是进行绩效评价,而构建科学合理的绩效评价指标体系是开展政府项目绩效管理的基础和依据。由于每个项目有各自的绩效特征与绩效目的,不能用统一的绩效指标去衡量,但经济性、效率性、效果性则是综合考评的标尺,以最低成本、最少资源投入、最高效率,取得最佳效果,是绩效评价的最基本依据。通常,每个项目都从数量、质量、效益、服务对象满意度等方面设定绩效指标,财政部门会通过《项目支出绩效目标执行监控表和评价表》,进行季度监控和年度评价。但在实际工作中,许多项目绩效指标设定,通常仅以数量

值作为评价指标。例如,某市文旅执法大队应急培训演练、行业从业人员培训16万元,仅以培训次数和培训人数作为绩效指标,缺少培训效果等绩效指标;再比如,执法大队监督、督察、稽查专项经费15万元,仅以督察数量、合格率为绩效指标,缺少满意度(如督察人员被投诉率)等定量指标;又比如,某市公安交警支队项目考核由市局专人负责,对交警支队项目支出开展绩效评价,部门自评分均为满分100分,财政部门对其自评结果也认同。但深入解析却发现公安交警支队高速公路测速系统及电子警察系统,项目总预算600万元,实际执行450万元,执行率75%,项目未完工;从数量指标上看,计划安装测速点目标值为50个,实际完成32个;此外,自评的另几项指标分别是:从质量指标上看,测速准确率>90%;从社会效益指标上看,老百姓满意度,有所提升;从满意度指标上看,服务对象满意度在99%以上。由以上数据可见,虽然绩效指标设定比较具体,尤其是总量指标、安装数量指标和测速质量指标等,都有具体可操作性较强的绩效考核指标,但在实际考评中,所设定的绩效指标仍流于形式,自己做事,自己考评,无论项目建设程度如何,考评时均接近满分。

(五)关于非税收入的拓展性问题

“非税收入管理范围包括行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收

入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等”^[16]。传统的非税收入审查,重点审查有无违规现象,比如,应按规定纳入预算管理的各项收入是否及时足额缴纳,是否有滞留以及作预算外资金管理等问题;比如,非税收入是否与执行单位有任务“挂钩”返还问题,是否存在“乱收费”等问题。但在绩效视角下,除审查是否存在传统问题外,也要发现问题解决问题。比如,以某市文旅广电局为例,由于机构改革,该局人员编制复杂,其中,局机关由原文化和广播电视局、体育局、旅游发展委员会合并而成,下设的文体发展服务中心由原来的文化、体育、旅游系统下的18个事业单位合并而成;下设的文化市场综合行政执法队,由原来的文化市场综合执法支队与旅游质量监督管理所合并而成。在两个二级单位中,由全额拨款单位、差额拨款单位、自收自支单位人员构成。人员构成复杂,薪金及福利支出资金来源渠道多样,其中很多人要靠纳入预算管理的行政事业性收费和事业单位经营收入来解决。而这部分收入主要来自公有房屋租金收入、经营收入等。以房屋租赁收入为例,现阶段房屋租金的确定,通常由财政局资产处按实有面积套用政策公式确定,然后在网上竞拍租客。但在疫情影响下,实体经济普遍遇到瓶颈,按公式计算出来的房屋租金太高,往往没有租客,常常形成流拍,而一旦流拍就没有收入,若没有收入,差额拨款单位、自收自支单位职工的薪资及福利就无法解决。因此,若是能在流拍后,允许以低于按公式计算出来的价格出租,虽然会减少租金,但总会有一定收入,也能解决差额拨款单位和自收自支单位职工的待遇问题。因此,如果在竞价流拍时允许灵活处理资产出租问题,就可形成非税收入。此外,由于机构合并,许多单位原有车辆不符合用车规定,长期闲置等待处置。因为车辆闲置时间越长越不值钱,如果能尽快处置,也可形成非税收入。总之,在绩效视角下,非税收入的审查内容可以更宽泛些,变单纯的预算监督审查为预算监督服务审查。

四、做好预算审查的对策思考

在绩效视角下,做好财政预算审查工作,重在

加强以下几个方面的工作:

(一)创新和完善制度体系

以绩效为视角做好财政预算审查,首先,要创新制度建设。科学、合理的制度设计,是实施财政预算绩效审查的前提条件。比如,创新送审制度建设,包括报送时间、报送内容等;其次,要改变预算审查通过后的下达方式。为了强化人大预算审查的刚性约束力,在预算审查通过后,可将预算直接下达至各相关部门,以防止项目及资金额度的更改;第三,要细化被审查部门报送预算材料内容和要求,特别是项目绩效指标的建设成果及考评依据等。

(二)建立专兼职审查队伍

建立一支专业水平高、责任心强、能打胜仗的专兼职相结合的审查队伍,是做好财政预算审查工作的组织保证。其中,专职队伍的建设,可通过选拔、招聘、引进等形式,建立一支专业能力强的预算工作人员队伍;兼职专业队伍的建设,可以通过组建特聘专家队伍的形式,从各行业精英中建立专家库,以购买服务等方式,成为审查时的临时雇员。同时,还可以通过专家授课、案例教学、以审代训等方法,每年相对集中一段时间,组织专兼职评审人员学习和培训,转变理念,增强绩效意识、提升风险防范能力、提高财务监督水平和经济综合分析能力^[17]。从而,保证由专业的人才,做专业的事,使审查人员能以一双专业的“慧眼”,依照科学原理,拨云去雾,查错纠偏,保证预算审查监督工作卓有成效。

(三)采用多种方法立体审查

财政预算集中审查,通常在年底和年中进行。其中,年底主要是对上年执行情况和下年预算编制情况进行审查;年中主要是针对项目预算执行情况进行“事中”审查,也称“过程审查”或“跟进审查”。在绩效视角下,年中审查虽然与传统审查原理相近,但方法可多样化。传统的审查中,主要是搜集某一经济活动及其相关事项数据,与既定标准进行比较,从而得出评价结论^[18]。以绩效为视角进行审查,在搜集资料 and 进行绩效评价时,除了运用传统审查中广泛使用的审阅、计算、分析等技术方法外,在经济性、效率性、效果性评价时,也要以典型

个案为审查重点,并运用统计调查研究方法、非统计抽样调查方法、统计分析技术、量-本-利财务管理分析方法等,深入解析各因素的影响方向和影响程度、确定相关关系和因果关系,找出差距及剖析原因,科学进行绩效评价^[19]。此外,以绩效为视角的审查,在体现独立性、客观性基础上,审查报告也可以依据具体项目特点,形式多样,一项一例一议一评。

(四)建立项目长效审查机制

传统的财政预算审查,在项目预算审查时,通常以预算方案为主,由于时间紧、基础数据不全,很难深入细致审查。在绩效视角下,通常先要进行事前审查,审查项目是否来源于财政项目库,项目安排是否合规、合理、经济、可行,审查项目支出是否符合项目管理规定;其次,要对项目执行进行情况跟踪、事后续效等“全方位审查”。从而,一方面能监督项目提供全面、完整的立项依据;另一方面,也可以监督项目执行的合规性、合理性和成效性。

(五)建立监督联动审查机制

建立信息化平台,创新跟踪手段。5G时代的到来,为创建联动机制提供了方便条件。建立协同监督联动审查机制,实现数据共享,一方面要建立健全人大、财政、税务各单位的主体责任,构建各单位的内部协同机制,充分发挥单位内部治理作用,强化风险意识,揭示问题,并实现单位内部相关部门之间的资源共享和统筹协作机制;另一方面,建立政府投资项目主管部门之间的协同配合,形成监督合力,要推行人大与财政、税务收付系统的计算机联网制,增强预算执行的透明度,实现人大的“在线动态监督和审查”^[20]。这样,不仅能够避免重复监督,提高监督实效,同时也能增强预算审核的威慑力和监督服务功能。此外,通过信息化管理手段、大数据审查方法,扩大跟踪审查广度、提升跟踪审查深度、加大跟踪审查力度,有利于更好地管好用好财政资金、更好地实现财政资金的使用效果。

总之,财政预算审查是一项政策性强、复杂性高的审查工作,将审查视角深入到绩效目标管理上、绩效运行监控上、资金运用效果上,不仅有利于

提高财政预算的编制水平,有利于提高财政预算的管理水平,更有利于保证和提高财政预算资金功效的发挥。

参考文献:

- [1] 郑方辉,尚虎平.中国法治政府建设进程中的政府绩效评价[J].中国社会科学,2016(1):117-139.
- [2] 中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见(2018年9月1日)[R].新华社,2018-09-25.
- [3] 宋伟.预算绩效运行监控实践与思考——以青岛市为例[J].地方财政研究,2020(8):20-23.
- [4] 李涌,李长文,陈东.预算审查监督全覆盖的实践与探索[J].法制与社会.2017(19):156-157.
- [5] 王泽彩.预算绩效管理:新时代全面实施绩效管理的实现路径[J].中国行政管理,2018(4):6-12.
- [6] 卓越,张红春.政府绩效信息透明度的标准构建与体验式评价[J].中国行政管理,2016(7):18-23.
- [7] 王艳红.财政预算绩效管理体系的优化建议[J].企业改革与管理,2020(24):142-143.
- [8] 赵振洋,吕姝华.基于“六有”模式的预算绩效管理实现路径研究[J].地方财政研究,2020(8):10-19.
- [9] 陆梦瑶,陈轲.全成本预算绩效管理模式的管理逻辑与实现路径[J].科技经济导刊,2020,(33):11-12.
- [10] 姚明华,秦明旭.辽宁预算审查监督立法实践与探索[J].地方财政研究,2019(07):12-18.
- [11] 陈志刚,吕冰洋.中国政府预算偏离:一个典型的财政现象[J].财政研究,2019(01):24-42.
- [12] 王逸帅.地方人大财政预算初审及其推进模式的实证研究[J].探索,2017(03):77-81.
- [13] 张泉喜.地方人大预算审查监督问题研究[J].财经问题研究,2016(12):40-43.
- [14] 杨彦柱.多中心治理下政府预算绩效管理问题探究[J].财会通讯,2020(09):172-176.
- [15] 中华人民共和国预算法[R],2018-12-29.
- [16] 财政部.关于加强政府非税收入管理的通知[R],财综200453号.
- [17] 申学锋,赵云旗.财税改革40年大事记[J].中国财政,2018(24):31-34.
- [18] 李霞.关于财政预算绩效管理的研究[J].中国乡镇企业会计,2020(03):29-30.
- [19] 王静,段茂尧.第三方机构对财政预算绩效管理的效果评估与改善建议[J].中国注册会计师,2020(05):92-96.
- [20] 叶丽燕.财政预算绩效管理工作存在的问题与对策[J].会计师,2020(10):67-68.

【责任编辑 寇明风】