

强化财政审计在完善党和国家监督体系中的职能作用

程瑶^{1,2}

(1.中国社会科学院财经战略研究院,北京,100028; 2.南京审计大学经济学院,江苏南京,211815)

[摘要] 为了将党的十九届四中全会提出的“发挥审计监督职能作用”落到实处,必须加强财政审计监督。财政审计监督要坚持“党的统一领导”,做到“全面覆盖、权威高效”,完善财政权力配置和运行制约机制,使财政公权力的运行更有助于实现国家治理体系和治理能力现代化。

[关键词] 财政审计;国家监督体系;权力制约;政府审计报告

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0027-02

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出“坚持和完善国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”,并强调要“发挥审计监督的职能作用”。财政审计是国家审计的永恒主题,它既是推进财政治理现代化的重要手段,又是国家监督制度的有机组成部分。更好发挥财政审计监督在完善党和国家监督体系中的职能作用,需要解决好“坚持和巩固什么”“完善和发展什么”“具体落实什么”三个问题。

一、坚持和巩固的根本点

充分发挥财政审计监督的职能作用,必须坚持党的领导,并按照新时代审计监督的要求,做到全面覆盖、权威高效。

(一)党的领导是根本保证

必须坚持党的集中统一领导。财政是国家治理的基础和重要支柱。在大国理财、大党施政的背景下,必须有一个具有高度权威的党中央统筹全国财政审计工作。通过组建中央审计委员会,进一步强化从审计署、特派办到地方审计机关的上下贯通、执行有力的审计监督体系,提高财政审计的独立性,增强财政审计监督的合力,确保政令畅通、权威高效。

必须贯彻落实党中央决策部署。审计机关作为专门的综合性经济监督机构,以严肃党内财经纪律、促进国家重大政策贯彻落实为首要任务,是“实现党内自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障”。财政审计必须牢牢把握党的决策意图,围绕“推动国家重大决策部署和有关政策措施的贯彻落实,以更好地服务改革发展、维护经济秩序、促进经济社会持续健康发展。”

(二)覆盖全面是根本要求

审计内容上,基于“三资两责”审计,消除审计盲区。审计全覆盖要求财政审计对象覆盖到“全口径”预算下的公共资金,拓展到涵盖国有资产、国有资源在内的所有政府性资产管理、分配、使用的全过程及相关党政主要领导干部履职尽责情况,实现从资金到资产、从决策对象(物)到决策主体(人)、从有形财务到无形财务、从财政权力运行到干部权力运行的全面覆盖,消除审计盲区,监督不留死角。

问责机制上,实现党政同责、同责同审,推进审计发现问题整改。对党政“一把手”进行经济责任审计,把审计结果及整改情况与领导干部的考核、任免、奖惩评价机制挂钩,既是更好地以“人的全覆盖”推动实现公共资金、国有资产和国有资源等“物的全覆盖”,也是强化党内监督的重要体现,有助于消除屡审屡犯,真正做到标本兼治。

组织方式上,加强审计资源统筹整合,为全覆盖提供支撑。按照新《预算法》和《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》的要求,加强审计“两统筹”,努力做到“一审多项”“一审多果”“一果多用”。通过“三资两责”审

[收稿日期] 2019-12-10

[作者简介] 程瑶(1983—),女,安徽桐城人,中国社会科学院财经战略研究院博士后,南京审计大学经济学院讲师,从事财政审计理论与政策研究,E-mail:chengao2001@126.com。

计实现财政审计对象的“有形覆盖”,通过重构政府会计制度进一步实现财政审计对象的“量化覆盖”,通过健全政府财务报告审计和公开制度倒逼公共信息公开与基于公共信息的决策过程,最终上升为促进提质增效的“有效覆盖”。

(三)合规绩效是根本目标

一方面要完善合规性审计,保证财政财务收支的方向性和合法性。财政有天然的“公共性”。财政审计要以监督公共资金、公共资源的分配、使用、管理及财政公权力的使用是否以实现党的意图及改革目标的政治方向为前提。要以《预算法》为基本依据,按照“无预算不支出,谁支出谁负责”的原则,主要检查财政资金运动、国有资产运营及其他财务收支过程中遵守国家法律法规情况以及国家重大政策措施和宏观调控部署贯彻执行情况。

另一方面要加强绩效审计,提高财政财务收支的目标性和节约性。强化预算编审时的绩效目标导向,按整体绩效、政策绩效及项目绩效进行分解设置。收入目标重点关注结构、征收标准与效率、优惠政策实施效果;支出目标重点关注各类预算资金配置和使用效益,涵盖政府投资基金、政府与社会资本合作(PPP)、政府购买服务、政府债务等项目。按照“花钱必问效,无效必问责”的原则,提高行政事业单位的经费支出、国家投资建设项目、其他各种专项公共资金的使用效率。

二、完善财政权力配置和运行制约机制

财政审计作为公共资金的守护者,要“完善权力配置和运行制约机制”,使得财政公权力的运行更加契合依法治国理念,更有助于实现“两个一百年”中国梦的奋斗目标。

(一)对接全面依法治国理念

坚持权责法定,助推财政制度法制化建设。财政审计具有规范财政管理和监督权力运行的双重性,应依据《审计法》《预算法》《会计法》等法律法规依法规范财政权力配置,严格岗位职责权限,通过审计监督提升机关的政策执行力,督促制度落实,确保党的路线方针政策和各项决策部署能够贯彻落实到位。

坚持权责透明,完善政府财报审计和公开制度。建立健全政府综合财务报告审计和公开机制,是对收付实现制为基础的预决算报告审计的补充和完善。通过审计结果公开,倒逼决策公开、执行公开、管理公开、服务公开,让暗箱操作失去空间,让财政公权力的运行受到监督。

坚持权责统一,盯紧财政权力运行各个环节。充分发挥国家审计监督的制度优势,凡“涉及管理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人”都应纳入审计监督链条,完善“发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,压减权力设租寻租空间”。

(二)服务“两个一百年”中国梦的奋斗目标

党的十八大以来,在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局中,审计监督从“经济监督”被提升到“权力运行监督体系”的高度来论述,财政也由经济范畴上升为“国家治理的基础和重要支柱”。财政审计作为监督财政权力运行的最有效方式,必然成为推进国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的重要机制。

随着我国社会主要矛盾变化和政府职能转变,财政审计的理念也在不断创新,持续关注教育、医疗、社保、就业、科技、文化、保障性安居工程、救灾等方面民生政策措施的制定、执行与落实、资金使用和项目管理等。新时代财政审计监督要加大扶贫资金统筹整合使用情况的审计力度,促进真脱贫、脱真贫;将党政领导干部履行经济责任相关管理、决策活动的生态环境效益纳入审计关注范围,推进环境民生改善。

三、亟待解决的主要问题

(一)加速整改近三年预决算审计报告发现问题

一是预算编制执行不规范问题。一些部门预算编制缺乏科学的量化、细化标准,预算安排、债务资金筹集与项目进度衔接度不够,预算调整随意性大,导致预算编制不够完整、支出边界不清、资金结余沉淀、项目末期突击花钱等问题。二是财政转移支付效率不高问题。一般性转移支付中指定用途资金占比仍较高;同类转移支付在相关部委司局之间存在不同程度的重叠交叉安排问题;部分转移支付管理办法不完善或执行不严格,存在未明

(下转第40页)