

关注新发展、新要求，国家审计推动预算改革向纵深发展

中国社科院财经战略研究院研究员 汪德华

财政是国家治理的基础和重要支柱,预算管理是现代财政制度的基石。长期以来,国家审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,一直将推动预算管理改革作为重中之重。今年由侯凯审计长受国务院委托,向全国人大常委会所作的审计工作报告鲜明体现了这一点。

十八大以来,党中央、国务院将预算管理改革作为建设现代财政制度的重要一环。十八届三中全会部署的全面深化改革中,预算改革是财政改革的首要任务,也是普遍被认为是改革成效最明显的领域。十九大、十九届四中全会对于预算改革又提出进一步要求。特别是十九届五中全会依然将预算管理改革作为财税改革的重头戏:关于财税体制共有6句话,其中4句半都是有关预算管理改革。

这说明,以2015年新预算法实施为标志,预算管理的制度框架搭建已取得实质性进展,下一步的重点是将制度优势转化为国家治理效能。按照这一精神,今年的审计工作报告突出强调推动预算管理改革向纵深发展,特别关注了预算管理改革领域的新要求、新趋势。

首先是对预算管理制度的基础性问题的关注,如财政资源统筹和财政支出标准化,是否已达到党中央、国务院新部署新要求。十八届三中全会提出建立“全面规范,公开透明”的预算管理制度。十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”。十九届四中、五中全会对此进一步强调。十九届五中全会进一步提出,“加强财政资源统筹,增强国家重大战略任务财力保障”,“推进财政支出标准化”等新要求。加强财政资源统筹的基础,是实现预算管理“全面规范”,就是要将全部财政收支纳入预算管理范围内。2015年实施的新预算法明确以四本预算实现预算管理的“全面性”,并要求四本预算之间加强有效衔接。今年的审计工作报告对党中央、国务院在这方面部署的实现情况进行了深度“体检”,指出了诸如部分预算收支管理规范性不够,“四本预算”之间的衔接不够有效等问题。推动这些问题的解决,可以为强化财政资源统筹奠定基础。推进财政支出标准化,是建设现代财政制度的基础性工作,事关预算约束是否有力,绩效管理能否到位。党中央、国务院也已部署分阶段、分领域推进财政支出标准化,重点是项目支出标准化。今年的审计工作报告对此特别关注,指出支出标准体系建设目前尚不完善,支出标准对预算编制的约束尚不够有力,即使在基本支出领域还存在薄弱环节。这也说明,实现财政支出“标准科学”的要求,还有不少工作亟需推进。

其次是对预算改革中的新发展的关注,如财政共同事权转移支付如何进一步完善管理。共同财政事权,是在推进财政事权和支出责任划分进程中的新发展,由此在一般性转移支付、专项转移支付之外,新设了共同财政事权转移支付,2020年约占一般公共预算中央对地方转移支付资金的42%,暂列一般性转移支付。对于这一财政改革中的新发展,审计机关一直高度关注。今年的审计工作报告,指出部分共同财政事权转移支付的管理不完善等问题,推动各方在这些问题上达成共识,强化管理,取得制度性进展,是推进财政事权和支出责任划分、预算管理改革深化必不可少的环节。

其三是对预算改革中的新事物的关注,如财政资金直达机制。2020年面对新冠疫情的突然冲击,党中央、国务院决定将1.7万亿元新增的财政资金采取直达机制直接下达到基层,有效增强了基层财力水平,有力支持了疫情防控、经济社会发展等工作。财政资金直达机制的基本特征是继续保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定,采取“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的流程分配转移支付资金,同步建立了一个信息化的直达资金监管系统。财政资金直达机制看上去仅是一个预算管理流程的变化,但其实质上涉及到各方面预算管理权力的变动,是一项重要的预算管理改革。审计机关对此高度关注,组织全国审计机关对实行直达管理的新增财政资金

开展了全过程、全覆盖跟踪审计。审计报告肯定了直达机制在资金下达更加快捷、投向更加精准、监管更加有效等方面的优势,也指出了执行中部分地区存在的资金分配不够科学,资金违规拨付,抗疫特别国债资金用于抗疫无关支出,虚报冒领等问题。审计过程中,坚持全国审计一盘棋统筹安排项目,坚持数据分析和对各省省本级、342 个地市、2854 个县区现场审计全覆盖,注重发挥审计机关“查病、治已病、防未病”的功能,把推动整改和制度建设贯穿审计全过程。扎实的审计结果,对于推动将财政资金直达机制转为常态化制度安排起了重要作用。2021 年开始,按照政府工作报告和《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》等文件的要求,财政资金直达机制资金范围调整为覆盖存量转移支付资金,成为常态化安排。可以说,财政资金直达机制是 2020 年应急创设的重大政策,经实践检验效果良好,进而转化为一个重大预算管理改革。国家审计在其中发挥了保障政令畅通、推动深化改革的重要作用。