

# 转变财政管理方式 着力落实政策措施

## ——审计署有关负责人详解审计工作报告热点问题

本报记者 崔文苑



近年来,国家系列审计报告以其不断提升的全面性、系统性、科学性与深刻性得到了社会公众广泛而持续的关注和讨论。国家审计不仅关注国家资金管理和资产运营,还能发现经济社会运行中的潜在风险和隐患,提升经济社会抵御风险能力。国家审计更是促进经济社会健康有序发展的重要力量。

金大军



去年中央预算执行情况如何?当前财政管理中存在哪些突出问题?政策措施落实中存在的主要制约因素是什么?针对这些问题,《经济日报》记者采访了审计署政策研究室负责人。

问:2015年度中央预算执行和其他财政收支总体情况和中央部门预算执行情况如何?

答:从审计情况看,积极的财政政策加力增效,财税改革稳步推进,财政管理水平和管理使用绩效明显提高,但违纪违法和管理不规范问题在一些领域时有发生。从推进改革层面看,有些方面体制机制尚不完善,出现信息传导不畅、措施配合不够、监管不适应等问题,影响相关政策措施落地落实和充分发挥作用。

从今年审计情况看,审计的42个中央部门及241家所属单位,审计财政支出预算1891.62亿元,占这些部门支出预算总额的36%。总的看,能够遵守有关财经法规,严格控制和压缩“三公”经费和会议费支出,精简公务活动,部门本级违法违规问题比往年明显减少,问题主要发生在下属单位和个别部门。

比如,违规套取和使用资金问题还时有发生,主要是教育部、发展改革委、人民银行等7个部门和中国水利水电科学研究院、中国国际电子商务中心等37家所属单位有9.24亿元未纳入部门预算管理,如昆明海关将走私物品处置收入1197.95万元存放账外,用于业务经费、发放福利等。

问:当前财政管理中存在的突出问题有哪些?对解决这些问题有什么建议?

答:从审计情况看,财政预算管理的规范化和科学化水平在逐步提高,但是由于财政资金分配权未完全理顺,一些法规

制度机制不完善、财政管理方式不适应导致一些问题产生。比如,审计工作报告反映的预算分配与项目确定、制度规定衔接不够,以及转移支付制度不完善等问题。

由于预算分配与项目确定衔接不够,有些项目确定滞后。数据显示,2015年中央本级项目支出和专项转移支付分别有2052.75亿元(占13%)、6778.3亿元(占38%),年初仍未落实到部门或地区。另外,转移支付制度亟待完善。2015年对地方转移支付中,一般性转移支付占57%,比上年下降2个百分点,其中1.35万亿元有指定用途,地方实际可统筹的仅占52%,特别是均衡性转移支付中有25%也指定了用途。财政部应加快推进转移支付改革,防止一般性转移支付“专项化”。

针对这些问题,审计工作报告中提出“转变财政管理方式,破除影响资金统筹的制度藩篱,增强吸引社会投资相关支持措施的协调性和有效性”“加强财政收支的统筹协调,更加有效地发挥积极财政政

策的作用”等建议,以推动深化改革、完善相关制度机制。

问:当前国家政策措施落实中存在的主要制约因素是什么?有何建议?

答:归纳起来,影响政策落实的主要制约因素有三个大的方面:一是一些领域的制度规则不适应。主要是一些领域的有关法律、行政法规、部门规章等运行和管理规则没有及时修改完善;二是有些行业、产业、产品及服务标准不适应;三是相关考核激励机制不适应,有的任务指标下达与地方实际需要不相符。

由于上述因素的制约,基层在一些问题上处在“两难”境地。在这方面,审计报告提出“加快清理修订相关制度,既应修订废止不符合当前实际的政策规定,又应尽快建立健全适应改革发展要求的制度机制,完善相关配套政策法规”等建议。通过修订有关制度规则,使各项制度规则与党和国家要求部署同向,保障国家政策措施贯彻实施。

## 从“体检”到“防治”

# 国家审计试解深改难题

本报记者 崔文苑 曹力水



改革开放是我国经济社会发展的最大红利。如今,随着改革进入“深水区”,不少体制机制问题逐步显现,“啃硬骨头”需要更大的勇气和智慧。在这一过程中,国家审计如何聚焦热点问题,促进深化改革?日前,审计署有关负责人,以及专家学者做客《中经电视》,接受《经济日报》记者专访,针对这些问题进行深入剖析,并从审计工作角度给出建议。

### 财政资金整合效果不理想,如何解决?

近年来,随着预算管理制度改革的推进,财政资金支付进度加快、使用效率提高,但仍然存在财政资金分配权不统一、统筹整合难等问题。

“审计报告显示,资金小、散、碎片化现象仍存在,从源头上限制了财政资金的统筹使用。”审计署财政审计司副司长常利告诉《经济日报》记者,如2015年人大批准的专项转移支付个数已由2013年的219个压减为2015年的96个,但实质性清理整合仍然不到位。常利分析,在96项专项转移支付中,有52项实际又分解为301个具体事项,大多仍按原事项渠道、原管理办法分配。比如,专项转移支付管理薄弱。抽查发展改革委向25个省安排的5806个乡镇卫生院周转宿舍建设专项补助中,单个项目仅5万元;抽查中央投资补助的41个项目中,有13个用虚假资料、违规多头申报等获得补助8637万元。

另外,一方面存在一些现行资金管理制度与统筹使用存量资金的政策要求不衔接,“打酱油”的钱不能“打醋”,导致基层单位很难统筹整合;另一方面部分专项资金统筹后未能及时利用,形成二次沉淀。哪些原因造成财政专项资金整合效果不够理想?审计署审计科研所副所长姜江华认为,一方面是主管部门怕失去行政权、怕职能被整合、怕职能机构编制被



缩减,进而不愿意整合财政专项资金;另一方面,基层政府也有很多顾虑,怕失去专项支持、怕得罪上级职能部门、怕影响业绩,积极性不高。

姜江华进一步建议,首先要加大区域整合力度,特别是跨部门的区域整合,从源头上规范;其次,要健全制度,通过健全专项资金管理制度,确保专项资金发挥应有效益;最后,要对那些阻碍整合、虚假

整合,或是以整合之名把资金挪用于楼堂管所、挪用于搞吃喝招待等加大追责、问责力度。

在南京审计大学副校长裴育看来,主管部门“不愿”、基层政府“不敢”的情况,暴露了事权和财权不匹配的体制机制问题。“需要理顺政府和市场的关系,处理好边界界定问题,弄清楚哪些是政府干预太多、哪些是政府该做的却没有做到位。另外,还需理顺中央政府和地方政府、省级以下地方政府之间的关系。”裴育说。

### 面对违规和变相举债新情况,如何应对?

政府性债务是近年来各界关注的热点话题,审计署也持续开展了跟踪审计。

“审计发现了部分地方政府违规、变相举债的新情况。比如,以违规集资的形式增加政府性债务,或是违规通过融资平台公司和企事业单位举借债务,用于具有公益性、且收益率不高的基础设施建设。”常利分析说,另外还有的采取地方财政与银行、国有企业等合作成立基金,地方财政违规担保等。审计报告显示,至2015年底,浙江、四川、山东和河南等4个省通过违规担保、集资或承诺还款等方式,举债余额为153.5亿元。有的地方出现一些隐性债务,内蒙古、山东、湖南和河南等4个省区在委托代建项目中,约定以政府购买服务名义支付建设资金,涉及融资175.65亿元;浙江、河南、湖南和黑龙江等4个省在基础设施建设筹集的235.94亿元资金中,不同程度存在政府对社会资

本兜底回购、固化收益等承诺。

“地方政府债务管理和风险水平不仅涉及财政安全,也涉及经济安全。”裴育表示,加强地方政府性债务风险防范,需要严肃处理各类违规举债、担保行为,严格按照预算法规定追究责任。同时,需要加强政府与社会资本合作模式管理,规范政府与社会出资方的权利、责任和义务,防范建设类基金等成为地方政府新的隐性债务负担。

“另外,还应建立全国统一联网的债务管理系统,以不漏、不重、不错为目标,进一步规范地方政府性债务管理系统的管理使用和数据采集工作,充分发挥该系统在债务风险监控、数据分析等方面的作用,真实、全面、客观地反映地方政府债务的全貌。”裴育进一步建议说。

“还要尽快试编和推行政府资产负债表,这也是有效解决地方政府债务在一些地方过多、过重的办法。”姜江华说。

“首先要承认地方性政府债务对经济的支撑,并把合理需要完整地纳入预算管理,然后对剩余部分进行清理。”常利表示说,这使得在债务准确纳入预算后不再“开口子”,不给变相举债任何机会。

### 助力科技体制改革,从何做起?

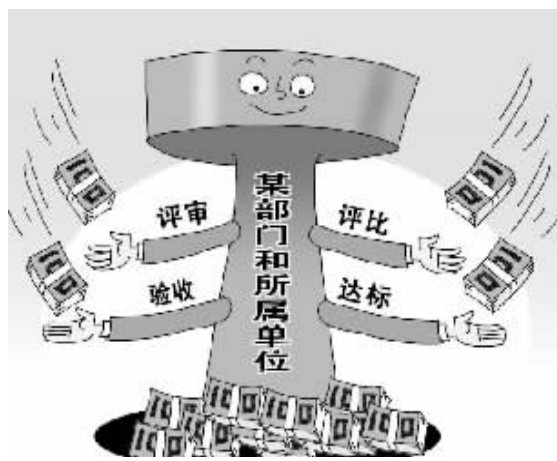
审计报告显示,在跟踪审计创新型国家建设、大众创业万众创新等政策落实情况时发现,科研经费管得过死,有形成成本占比大,智力成本补偿不够,科研成果转化率,有的科研人员为保障必要支出不得不到处“凑”发票来报账,也有个别人员借机骗取套取科研资金。

“事实上,今年6月3日发布的《关于审计工作更好地服务于创新型国家和世界科技强国建设的意见》,就是为了推进科技资金和科研项目管理创新,调动和保护科研人员积极性,促进多出科技创新成果。”姜江华说。

“审计要关注国家既定的投入政策是不是落到了实处,资金该投的是否投到位了,还应该重点揭示科技资金‘管得过死’等影响科研项目实施进度和效果的问题。”国家行政学院教授时红秀表示,应推动科技人员拥有更大的经费支配权,以激发科技工作者积极性。另外,还应重点关注以权谋私、截留侵占、挥霍浪费科技资金,以及有关人员在科技资金管理中存在利益输送等问题。

裴育表示,科研创新工作本身是一个创新性的工作,因此在项目申报和实际落实中,可能会有比较大的出入。比如,申请一个项目,预算是100万元,其中预计30%用于调研,40%用于购置设备,20%用于劳务开支等方面。但随着对问题的深入研究,可能需要更多调研工作,也可能为实验需要,在设备上投入更多资金,也可能需要更多人力。“如果在审计过程中,严格按照科目审查,就可能判定为违规违纪,不利于科技创新,还会造成资源浪费。因此,需要审计工作更加精准区分,不要让科研人员为了费用报销去花更多的精力,以便把主要精力用在科研上。”

“在助力科技体制改革方面,审计工作不能故步自封,要有新思路。”常利说,在实际工作中,审计也在不断创新,不拿过去的法律法规套现在的问题。



审计署审计长刘家义6月29日受国务院委托,向全国人大常委会报告2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况时表示,有的部门和所属单位利用部门权力或影响力取得收入。正所谓:伸手要钱有妙招,评比验收好法宝。有权任性不可为,审计法眼定难逃。

朱慧卿/画(新华社发) 林柯/文

本版编辑 孟飞 美编 吴迪



## 做好“加减法” 促审计结果运用

张 未

审计在推动社会公平正义、促进国家治理当中发挥着越来越重要的作用,每年的审计工作报告都被认为是一次“体检报告”。但是,公众更期待的是如何运用好“体检”结果,对有关问题加以整改,并防患于未然。

首先,在对审计结果的运用上,各部门要做好协调对接的“加法”。审计结果在后期运用中,由于各部门间工作依据标准不同、工作计划安排不同步等原因,审计成果不能实现效益最大化。因此,审计机关与组织人事、纪检监察、公安及其他有关主管部门,需擅做“加法”,加大审计结果运用的力度,做好工作对接。

其次,要做好审计发现问题的“减法”。多年来,“只审不改”“审多改少”“屡审屡犯”等问题备受关注。审计整改是落实审计结果的根本保障,有关部门和单位须做好审计发现问题的“减法”,通过健全和完善各项审计整改机制,多“减”、勤“减”,直到问题全部整改,从根本上落实审计成果。

审计作为国家经济运行安全的免疫系统,应通过加大对审计结果的运用,从事后监督逐渐转移到事前警示,从单纯的“体检”功能逐步向“防治”转变。如此,才能充分发挥审计工作的独立性和专业化优势,促进改革红利进一步释放。