

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.02.005

中国政府预算执行动态监控管理技术创新研究*

孙克竞

(东北财经大学 财税学院,辽宁 大连 116025)

摘要:政府预算执行与预算编制的脱离是中国公共预算管理中的关键症结之一,应通过政府预算执行动态监控体系的建立和完善,实现公共预算执行与预算编制的一致性,最大限度地满足公共选择偏好,并为未来政府预算管理模式从过程控制型向结果绩效型转变奠定基础。管理技术的创新是政府预算执行动态监控体系建设的核心内容,而管理技术创新的核心内容在于制度设计,制度在管理实践中的贯彻又依赖于机制的优化。目前,中国政府预算执行动态监控管理技术的制度设计创新主要在于相关基础制度的完善、横向制度的衔接与改革互动以及监控制度体系的创新与完善,而政府预算执行动态监控管理技术的机制优化则应以增强问题挖掘能力和提高问题解决效率为核心。

关键词:财政管理;公共预算管理;政府预算管理模式;预算编制;预算执行;动态监控管理技术;绩效预算;管理技术创新

中图分类号:F812.3;C939

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)02-0035-09

一、引言

政府预算执行动态监控问题的提出、解决与发展,植根于当代中国公共财政管理模式的阶段性构建与完善,是我国政府预算管理模式转型改革目标得以逐步实现的管理基石。当前,诸多深化我国政府预算管理体制的改革设想,如预算执行透明度的提高、绩效预算的推行、预算法规的修订、公共服务均等化的实现等,之所以在改革中遇到重重阻力,其中一个很重要的原因就是对于政府预算执行“全口径、全过程”的信息掌控不够充分,不够准确。根据现有研究,我国政府预算执行动态监控机制与手段的缺失已经成为影响预算执行进度的重要原因

之一(张朝莉,2011),而政府部门预算中项目支出预算执行绩效的评定也由于动态监控数据的不完善难以有效展开(石英华,2012a)。此外,在预算立法与制度建设方面,由于监控技术手段的落后和不统一,使得预算执行过程中行政部门的预算调节权力难以得到充分发挥和及时监督(蒋洪,2010),同时,绩效预算的有效实施也无法得到必要的技术保障(王志扬,2011)。

本文将基于公共选择理论对于间接民主决策机制的探讨以及委托代理博弈分析,进一步论证政府预算执行动态监控管理技术创新对于我国政府预算管理模式转型改革以及社会民主制度完善的

* 收稿日期:2013-02-15;修回日期:2013-03-04

基金项目:亚洲开发银行与财政部合作项目(TA-7568PRC)“中国预算执行动态监控体系建设”

国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金资助项目(71240001)

教育部人文社会科学项目(12YJC790167)

作者简介:孙克竞(1981—),男,辽宁沈阳人;讲师,博士,在东北财经大学财税学院任教,主要从事财政理论与制度研究;E-mail:kejigunsun2004@yahoo.com.cn。

基础性作用,并根据我国政府预算执行动态监控现状,着重探讨政府预算执行动态监控管理技术的制度创新和机制优化,以期能为有关决策提供参考。

二、政府预算执行动态监控管理的理论基础

中国公共预算管理中的问题,无论是收支透明度的问题,还是执行规范与结果绩效的问题,很大程度上均源于预算执行与预算编制的脱离。在公共预算构建方面,中国从来不缺乏全面、精准的顶层改革设计与规划方案,之所以经常呈现出改革效果缓慢“发酵”的情况,关键在于一些基础性制度和保障平台始终不够完善,使得总体改革目标的实现条件难以得到满足。

公共选择理论的诸多观点较为有力地契合了“通过公共预算执行动态监控管理技术创新推动政府预算管理模式转型”的改革思路。詹姆斯·麦吉尔·布坎南(James McGill Buchanan, 1989)、戈登·图洛克(Gordon Tullock, 1992)、爱伦·鲁宾(Irene S, 1999)等公共选择理论的代表人物认为,公共产品需求偏好的确切了解与表达始终是民主社会的一大难题。根据肯尼斯·约瑟夫·阿罗(Kenneth J. Arrow, 1951)的分析,一个将个人偏好转换为集体偏好而又不出现“循环投票”等问题的决策机制并不存在。然而,虽然阿罗在逻辑技术上否定了完美的集体决策规则,但绝大多数公共选择理论的倡导者认为合理的政治制度和管理程序设计将有效激励和约束政治家和官僚的行为,从而最大限度地实现公共产品的有效供给,避免尼斯坎南(Niskanen, 1971)模型结论的出现(威廉姆·A·尼斯坎南, 2004)。因此,根据公共选择理论的主流观点,抛开政体差异,代议民主制下的间接民主决策机制实际上普遍存在于不同政体下的公共预算管理的全过程,间接民主条件下公众对于政府预算执行的监督权实际上是交给了能够体现自己意愿的代表以及财政管理和监督部门。当前,中国公众的公共产品需求偏好已经通过中国特色的间接民主制度落实到了公共预算编制上,但预算执行才是公共利益最终实现环节,政府预算执行动态监控体系的建立和完善就是要通过管理技术的制度创新和机制创新,实现预算执行与预算编制的一致性,最大限度地满足公共选择偏好,并为未来政府预算管理模式从过程控制型向结果绩效型转变奠定基础。

间接民主决策机制下的公共产品供给均衡,在很大程度上取决于公共偏好表达过程中委托代理关系的细部形成(Mueller, 2003)。关于委托代理关系,迈克尔·詹森和威廉·麦克林(Michael C. Jensen and William H. Meckling, 1976)认为:它是一个或多个行为主体指定、雇佣另一个或一些行为主体为其提供服务,同时授予后者一定的决策权力,并依据其提供服务的数量和质量支付相应的报酬。授权者就是委托人,被授权者就是代理人。显然,委托代理关系的形成与间接民主制下公共利益的实现在实践操作层面上十分契合,而由于选民、政治家、官僚“理性人”的经济学假设,其在委托代理关系中不同化身的利益追求也有所不同,加之非对称信息在委托代理关系中的普遍存在,彼此博弈也就在所难免(程瑜, 2008)。美国经济学家埃里克·拉斯穆森(Rasmusen Eric, 1989)将这种非对称信息博弈分为五种类型,即隐藏行动的道德风险、隐藏知识(或信息)的道德风险、逆向选择、信号传递和信息甄别。公共预算执行动态监控中财政部门与预算单位之间的委托代理关系类似于以上分类中隐藏行动的道德风险模型,即委托人了解代理人的能力但不知道他的真实行为和努力程度,且代理人可能在执行委托任务过程中选择了某些未被委托人观察到的行为(艾里克·拉斯穆森, 2003)。

为了规避或减少隐藏行动的道德风险模型中代理人行动所产生的风险,委托人往往要在委托—代理安排或契约协议中设计相关的激励机制与监督机制。政府预算执行动态监控的初衷也正是希望设计出一种财政部门与预算单位之间有效、透明的预算执行协议,使政府公共部门的预算执行结果得到有效监督与合理激励,并最大限度地同财政管理部门的预期保持一致。

因此,无论是基于多重委托—代理格局中的公共预算行为分析,还是基于公共选择理论对于政府预算最优管理模式选择的判断,或是基于我国政府预算管理体制的改革实践,政府预算执行动态监控体系的构建及其管理技术的创新都将为我国财政实现科学化和精细化管理、推动财政监督与财政管理的有机融合、促进预算单位加强财务管理、充分发挥审计等外部监督力量等提供基础性和制度性保障。而管理技术的创新是政府预算执行动态监控体系建设的核心内容,其制度设计和机制优化将直接引导监控信息化平台的构建,包括监控要素、

监控功能、监控模块的设定与确认等一系列实践问题。当然,从管理技术创新本身来看,其必要的改革配套也是不可缺少的,如改革推广上的体制与政策安排、技术服务内容的继承创新和相关法律法规的完善等。

三、政府预算执行动态监控管理技术的制度设计创新

制度设计是我国政府预算执行动态监控管理技术创新的核心内容,也是机制优化、基础条件完善、配套改革选择的主要依据。从哲学层面上看,康德的绝对主义道德观和边沁的功利主义道德观之间的争论由来已久,其各自对经济学原理的形成与发展以及公共经济学的探索都影响深远(马骏,2011)。根据公共选择理论,詹姆斯·M·布坎南、戈登·塔洛克及唐思等学者均指出政府在组织、配置公共资源过程中存在固有的政府失灵问题,而究其背后的深层次原因,委托—代理关系中的信息不对称、预算最大化偏好、财政幻觉、投票机制不完善、寻租、缺乏竞争及追求安逸等都可作为政府失灵问题之所以存在的某种解释(约瑟夫·斯蒂格利茨,2007),而其无一例外地都违背了绝对主义道德观,即政府在公共资源的使用上存在损害公共利益的事实(康德,2009);而以追求社会净福利最大化为现实目的的功利主义道德观在政府失灵问题上同样寄希望于政府预算行为的理性和损失的最小化(边沁,2009)。因此,财政实践活动中如何有效避免或是尽可能降低以上因素对公共利益的侵蚀,特别是如何避免政府预算执行行为目标的异化,始终是各国财政管理制度改革创新的重点和难点之一。根据我国政府预算执行动态监控管理技术的现状,其制度设计的创新主要包括以下内容:

1. 预算执行动态监控基础制度及其完善

预算执行动态监控是建立在一系列基础预算管理制度之上的管理手段,其在监控过程中所发现的问题追根溯源较大比例都可以归结为现行基础预算管理制度存在的不足(刘叔申,2010)。因此,结合预算执行动态监控管理的职能,完善相关预算管理基础制度,一方面可以从制度设计上根本性地减少预算违规执行问题,另一方面也可以为预算执行动态监控管理技术创新打造一个良好的制度基础,减少改革阻力,尽量避免因制度缺陷导致监控的无奈。

首先,部门预算编制应进一步完善和精细化,尽量扫清在预算编制时所埋下的编制与执行不匹配的隐患,实现预算编制和预算执行的有效制衡。在当前我国部门预算编制中,项目支出预算在各级预算单位之间通常按季度拨付,而由于基本支出与项目支出预算划拨时间上的差异,在部门预算实际执行过程中,存在着项目支出预算资金拨付时滞以及公用经费垫付的情况(孙克竞,2011)。同时,由于大部分的项目支出属于行政性业务类项目,项目经费与公用经费之间的界限没有明确规定,在二、三级预算单位中普遍存在着公用经费与项目经费混合使用的现象。因此,应进一步完善我国部门预算编制,在必要的基本支出经费能够得到保证的前提下,坚持项目优先的原则;同时,细化基本支出预算与项目支出预算中有关公用经费的编制,尽量避免预算资金迟滞和垫付等问题。

其次,应进一步完善国库集中收付制度,并将其作为公共财政建设的一项基础制度,尽快在全国范围内各级财政预算管理中得以落实。目前,预算执行动态监控对进一步完善国库集中收付制度的要求主要在于:(1)重点完善财政授权支付的流程设计,全面记录并监控预算单位代理银行零余额账户资金流量和流向的变动,与代理银行合作,最大限度地发挥公务卡的支付功能,将现金支付行为与额度降到最低。(2)逐渐扩大财政直接支付的范围,主要按支出用途而不是额度确定直接支付与授权支付的范围,比如所有基建支出、大规模办公用品采购都应纳入财政直接支付。同时,在编制部门预算时就应清晰列明直接支付与授权支付的各自内容。(3)建议取消预算外资金财政专户的支出分类账户,只保留收入分类账户。这一改革,一方面彻底打破了预算外资金征缴与返还的“明规则”,为预算外资金全额纳入一般公共预算统筹使用奠定基础;另一方面也减轻了预算执行动态监控管理的责任,财政部门仅对预算外收入开展监控而不必涉及预算外支出的监控。(4)财政部门应积极与金融部门配合,尽快完善国库支票的功能和使用规则。作为一种信用等级高、支付能力强、流通方式便捷的现代化“央票”,国库支票的高效应用必将受到市场和持有人的欢迎,同时,也将降低财政预算执行成本和监控压力(Saporiti et al,2008)。

再次,完善政府采购制度,将预算单位采购信息全程纳入预算执行动态监控系统。通过政府采

购制度与预算执行动态监控管理的整合,政府采购过程中的采购计划、采购预算、采购合同、采购方式、采购支付等有关数据、文件都将进入预算执行动态监控系统,并对其展开时时跟踪、对比。同时,预算执行动态监控系统还将核实采购人的承诺与拒绝是否合理,在举证倒置的前提下,为相关的行政复议、法律纠纷和诉讼案件提供必要的客观证据。此外,政府采购主管部门还应加强对预算单位实物资产的管理,对其规模、使用年限、使用状态进行跟踪核实,做到心中有数,并通过预算执行动态监控可以真实地对比预算单位采购内容与现有资产状况,从而判断采购计划编制的合理性(王晟,2011)。政府采购管理部门还应加强对采购招标代理机构的监管,确保其采购招标过程中的所有信息能够时时上传到预算执行动态监控系统中。

最后,保证收支两条线管理的本质内涵得以贯彻。简而言之,收支两条线管理的本质内涵即“依法征收、支出统筹”。从公共财政预算收入执行的角度来看,应彻底切断征收单位经费与预算外收入之间的关联。预算外资金应收尽收这是征收单位的职责,但其不能以此为理由要挟公共财政安排相应的预算拨款。预算外收入应全部纳入一般公共预算管理,坚持收入全额上缴、支出统筹安排的原则,从制度上杜绝经费激励政策,只有这样才能不断增强预算外收入征管的完整性和透明度,逐步契合公共财政的各项基本原则。预算收支两条线管理制度的完善,将从预算账户体系、预算资金收支流程等多个方面为预算执行动态监控管理描绘出一个更加清晰的框架。

2. 强化预算执行动态监控横向制度衔接与改革互动

预算执行动态监控横向制度衔接与改革互动包括两个层面:一是财政管理内部制度的横向衔接,二是财政部门与其他预算执行动态监控主体之间的外部横向衔接。

财政管理内部制度的横向衔接与财政部门与预算单位间的外部横向衔接通常是联系在一起的。首先,应从制度设计上赋予预算执行动态监控管理串联部门预算编制、预算指标管理、用款计划制定、年度投资计划安排、预算支出绩效评价、预算收支执行违规问责等财政内部制度的权责。这一方面为财政预算执行监控部门共享完整的预算信息(包括收支数据与各种审批文件、项目内容等)、对比预

算单位的实际收支情况奠定了基础,为发现预算执行中的问题提供了便利条件,有助于预算收入及时足额入库以及预算支出绩效的提高;另一方面,通过预算执行动态监控管理可以发现其他财政管理制度的缺陷,比如预算编制的不合理、预算指标管理过于严格、投资计划安排不科学等(马骏等,2011)。其次,财政部门与预算单位间的制度衔接重点是通过以上财政管理内部制度的横向衔接达到进一步规范预算单位财务工作的目的,特别是在预算收支执行违规问责方面。建议对预算执行动态监控已确认的预算单位违规问题制定具体的惩罚措施,如对违规支付预算资金的追回、罚没,对预算单位和相关责任人的行政处分,对未来部门预算编制更加严格的审查,缩小违规预算单位授权支付范围与额度,等等。

除此之外,预算执行动态监控管理的难点主要在于财政部门与金融部门、税务部门和其他预算执行动态监控主体之间的外部横向制度衔接。当前,我国预算执行动态监控管理之所以在实践中遇到种种障碍,其重要原因之一就在于此项工作的牵涉面广,参与主体多,且管理体制存在差异。具体而言,从表面上看,由于预算收支的执行都需要通过银行系统,目前在预算执行动态监控实践中许多问题都集中体现在代理银行上,如支付不及时、先清算后支付、违规为预算单位开设账户、超额提现、违规转移预算资金、压缩业务办理时间、超期压票等。然而,出现这些问题背后的原因主要是财政部门与金融部门在管理体制和制度上的不协调(刘爱武,2011)。显然,根据我国《预算法》规定,一级政府一级财政,财政部门属于“块状”管理,而作为金融管理部门的人民银行则属于“条状”的中央垂直管理,且二者作为国家主要的宏观经济调整主体,难免会对一些政策性问题有不同看法。此外,从现代公共管理的角度来看,人民银行代理国库既是业务属性的天然划分,更是金融管理部门对财政部门收支行为的监督,而预算执行监控则是财政部门对金融系统的监控,这种相互制约是现代公共管理所倡导的(徐涛,2011)。而要使财政部门与金融部门在预算执行动态监控管理工作上目标一致,必须实现二者在这方面的制度兼容。因此,建议在中央层面上,本着建设公共财政的原则,合理划分财政部门与金融部门(也包括税务部门和其他参与主体)在预算执行动态监控管理中的事权责任(如前文所述),出

台《政府预算执行动态监控管理办法》;地方政府参照执行。人民银行应责无旁贷地肩负起监督代理银行严格执行财政预算代理业务的职责,而对于代理银行而言,则应根据制度要求设立专门的业务部和业务人员负责财政预算收支执行任务,其相关业务人员应定期接受财政部门的培训,明确所从事业务的财政性质,避免与其他金融业务工作相互混淆;财政部门可选择性地派遣人员到有关代理银行协查办公。同时,在监控工作中双方还可以挖掘出一些双赢的改革措施,如国库支票的使用等。除了人民银行,银监会也应加强与财政部门的合作,配合其对预算单位在银行系统开设的各种实有账户进行监控。

3. 推进一系列预算执行动态监控制度创新

为了使预算执行动态监控更具实效性,发挥其更大的管理效能,除了上述对基础预算制度的完善和各参与主体横向制度的衔接以外,还需要进行一系列的制度创新。

第一,加强票据管理。预算执行动态监控除了对预算执行信息的跟踪、对比、核实等手段外,还应有效地利用票据管理来加强监控,制定详细的预算执行票据管理制度。首先,在预算支出执行方面,财政部门应充分利用各种票据支付方式(主要是支票支付)设计标准化的票据信息采集内容,如代理银行、支付单位、受理银行、接受人、支付额度等,并对财政开具的支付票据设定追踪密钥,以便于财政部门可以随时查询到支付票据的流向。此外,对各种预算支付所得票据的真伪也应进行适时的抽查。其次,在预算收入执行方面,主要针对非税收入的监控,应将非税收入票据的管理权限集中到财政部门,逐步建立一种以政府非税收入通用票据为主、专用票据为辅的票据体系,逐渐减少票据种类。具体操作过程中,除特殊情况必须使用专用票据外,要求各执收预算单位普遍使用非税收入通用票据。同时,要求票据使用单位和财政部门认清职责,彻底消除票据管理中存在的市场化、商业化问题,禁止票据的转让、买卖等违规行为。财政部门应提升非税收入票据的信息化程度,通过预算执行动态监控系统可以时时掌握票据的发放、领取、开具、核销

等情况,并将票据的使用与非税收入的入库进行比照,监控非税收入是否及时足额入库。

第二,创新账户管理制度。由于改革的转轨特征和历史继承性,我国预算单位账户设置目前普遍存在着预算单位实有银行账户和依据国库集中收入制度设立的零余额账户并存的“双轨制”局面,这在客观上不利于预算执行动态监控的有效实施。因此,建议从以下几个方面创新预算单位账户管理制度:一是财政部门为所有预算单位在代理银行开设收入账户,并由财政部门统一编码,预算单位所有非上缴预算资金必须存入此账户。同时,取消预算单位所有实有账户,将原有预算单位实有账户资金全部转入财政部门为其开设在代理银行的指定收入账户^①。并且,这一账户的收支信息监控及预警与预算内资金的规则应保持一致。二是为了杜绝代理银行与预算单位之间在预算收支执行方面可能出现的违规现象,建议出台规定不允许代理银行同时开办预算单位国库集中收付业务和实有账户业务,已经存在这种现象的,由财政部门限期指令代理银行在以上二种业务中做出选择。此外,尽快出台《预算执行账户管理制度》,严禁预算单位擅自在任何商业银行新增开设自有账户。三是在现有国库账户体系中,取消预算外资金财政专户的支出分类账户,仅保留收入分类账户。

第三,拓宽监管维度。建议构建资金流、信息流、物资流“三流合一”的预算执行动态监控管理制度。在当前的预算执行动态监控实践中,之所以出现问题找不准、不确定、证据不足等情况,其中很重要的一点是监控维度过窄,财政部门掌握的可靠信息有限。因此,通过对预算执行动态监控系统扩容、创新,使预算执行的资金流向、流量与预算编制、政府采购、预算单位会计、供应商等信息以及预算单位实物资产存量、使用现状等情况能够在较短时间内、较低成本下实现时时对比、核实,将极大地夯实预算执行动态监控的基础,使财政部门能够更加自信、客观、准确的发现预算执行过程中的问题。

第四,制定代理银行竞标选择制度。制定代理银行竞标选择制度,主要是通过公开竞争,选择服务质量高、从业信用好、费用适中的商业银行从事

^① 这一账户是过渡性的,通过预算编制和执行的逐步完善,一方面预算单位非上缴预算资金将逐渐枯竭,另一方面预算支出执行过程中暂时滞留在这一账户中的预算资金也将越来越少,最终,实现这一账户的逐步萎缩,直至取消。

预算执行代理业务,形成已从业和未从业银行机构之间的良性竞争,这既有助于提高代理银行的服务质量,又有利于预算执行动态监控工作在代理银行方面的开展。建议将预算执行代理业务纳入政府采购目录,制定规范的服务合同,并明确代理年限,到期财政部门有权重新选择代理银行。同时,在制度中还应强调,由于代理银行违规操作所造成一切损失应由代理银行根据政府采购合同自行承担,在监控系统已经预警的情况下,国库不再对代理银行的预算执行代理业务提供清算。当然,财政部门也必须制定合理的代理费用,以吸引更多的银行机构参与到预算执行代理业务的竞标采购中。

第五,注重基础数据采集工作。财政部门作为预算执行动态监控数据实际使用和操作的核心,应针对预算收支执行,与有关各方合作建设“金财工程”“金税工程”“银联系统”三大信息网络的兼容平台,无论是财政部门、预算单位、代理银行、人民银行、税务部门,还是供应商开户银行或其他部门,只要涉及预算资金的收付都应单独生成详细的资金往来信息,时时上传到监控系统,向财政部门备案,以便进行动态对比。此外,财政部门还应注重对不同预算单位预算执行历史数据的采集和部门职能内容及其变化情况的分析,以此为预算执行监控规则的制定和调整提供可靠依据(Grizzle et al,2002)。

四、政府预算执行动态监控管理技术的机制优化

机制优化是制度设计创新在预算执行动态监控管理实践中的具体表现,也是贯彻制度内容的必要手段。政府预算执行动态监控管理问题的提出,也源于对财政公共支出增长的合理性及其绩效问题的理论探讨。在公共支出增长的“瓦格纳法则”普遍存在的今天,对于增长背后的原因,不同学派给出了不同的解释。以理查德·A·马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)为代表的公共财政理论学派基于其“经济成长阶段假说”对公共支出不断增长的社会经济发展现象给出了“合理”且“必要”的解释(理查德·A·马斯格雷夫等,2003),而以詹姆斯·M·布坎南(James M. Buchanan)为代表的公共选择理论学派则从多个角度阐述了推动公共支出增长的“不合理”因素。既然公共支出规模增长中存在着诸多的不合理因素,那么在现实的经济政策,特别是财政预算管理体制的设计中应如何避免或减少其所带来的影响呢?

纵观世界各国的财政管理实践不难发现,各国政府主要围绕加强政府预算编制与执行的全程控制以及绩效预算改革两方面解决上述理论问题,但无论是发达市场经济国家所强调的绩效预算改革,还是发展中国家重点关注的控制型预算完善,都必须建立在全面、真实、准确、及时的预算运行数据和相关基础信息的全程掌控上。关注约束细节与机制手段,已经成为改革的关键,否则,对公共支出规模增长合理性的分析及其结构调整的科学性探讨都只能局限于理论研究,无法真正实现公共支出规模的理性增长和绩效的提高。因此,基于制度设计创新的监控管理技术机制的优化,将为制度改革的实施提供有力的信息数据支撑和问题分析基础。根据我国政府预算执行动态监控管理技术制度设计创新的要求,其机制优化主要在于增强监控过程中的问题挖掘能力、提高问题解决效率以及相应的监控机构与职责调整等方面。

1. 增强预算执行动态监控的问题挖掘能力

预算执行动态监控管理效果的优劣很大程度上取决于监控者是否能够客观、及时、翔实地发现预算执行过程中的问题,若监控系统或监控者无法及时、准确地捕捉到现实中存在的各种违规事项,那么这种监控将变得形同虚设。为了进一步增强我国预算执行动态监控管理的问题挖掘能力,建议在现有机制和技术基础上,从以下几个方面予以完善。

首先,制定统一、规范的预算执行动态监控预警规则。一是要明确预警规则设定的原则。原则的设定有助于增强预警规则制定的科学性和可操作性,具体包括:应充分考虑到不同预算单位的职能和预算执行特点,设计不同的预警规则以体现其特殊性;针对不同性质、不同规模的预算单位细化监控预警规则,如采用纵向和横向比对方法对预算单位不同时期、不同预算单位之间提取的现金额等进行测算等。另外,还应坚持预警规则设定的完整性,即预算执行的全部环节都应纳入预警规则制定的范围,并针对不同环节设定不同的预警指标,哪一个环节出现问题,预算执行就中断在哪里。再有,预警规则还应注重其前瞻性,在选择预警指标时,应选取那些可以在预算最终执行前即可发现问题的指标,如对预算执行内容或额度与预算编制、用款计划的比照等(刘俊业等,2012)。二是要细化

预警种类和内容(具体内容见表1)。三是合理设计预警方式。虽然在预算执行动态监控管理中财政部门作为主要监管主体,处于主动控制和监督的地位,但监控的初衷是为了发现和消除现有预算管理体制、制度的不足,为预算单位能够规范、便利地执行预算创造好的制度条件和机制环境。因此,财政部门应树立为预算单位服务的理念,在设计监控预警方式时更多地从预算单位的角度考虑问题,注意细节,设置较为人性化、“先礼后兵”的监控服务预警方式。如设置预算执行业务提醒功能,即按预算

执行流程设定办理业务时间限制,对未办事项的预算单位、人民银行、代理银行、收款人等监控系统设有时时提醒功能,对超期办事项的人员监控系统也能发送信息催促办理。此外,还可以建立事先告知机制,对监控系统已预警事项,系统自动将预警通知发送给相关部门,提醒其业务办理中可能或已经出现的问题,并提出限期整改的具体要求,为相关部门及时改正违规行为创造条件。当然,对于拒不改正、屡纠屡犯的相关部门,财政部门应坚决中断预算执行程序,进入纠察问责程序。

表1 预算执行动态监控管理预警分类及具体内容

预警分类	预警内容
财政内部对比审核	将部门预算、用款计划、预算指标、预算执行历史数据、政府采购合同、特殊专项等数据及信息与预算单位预算执行数据进行时时对比审核,对超计划支付、审项支付、超常规支付、违约支付等违规情况进行预警。
预算单位银行账户及会计信息预警	对新增账户审批、原实有账户、特设专户资金归垫、大额提现、实有账户与特设账户相互转账、零余额账户与本单位实有账户、关联账户、个人账户、非法账户、海外账户划转资金等问题进行预警。将预算单位会计信息融入预算执行动态监控系统,时时比对预算单位会计信息与其银行账户资金往来,对会计信息与银行账户资金流量、流向不符等问题进行预警。
代理银行业务操作及资金划转监控	对代理银行支付不及时、先清算后支付、违规为预算单位开设账户、超额提现、违规为预算单位在其不同银行账户间划转预算资金、压缩业务办理时间、超期压票等行为进行预警。
预算支付执行资金归宿即收款人情况掌控	对收款人资质、经营主业、开户银行等信息与预算单位采购合同、审批申请不符等情况进行预警。
税务机关税款入库监督	对税款实际入库情况与税务部门向财政部门提交的各税种征缴规程、税款入库时间表及不同税种入库税款年度分期比例和历史情况存在明显异常等进行预警。
执收预算单位非税收入入库监察	对非税收入实际入库情况与票据开具、入库时间表、规模比例存在明显差异等进行预警。

其次,设定重点监控项目库。从预算执行的实际工作来看,大致可以将出现问题较多的预算执行项目圈定在一些领域。如:账户及提现问题,通过授权支付将资金转移到预算单位实有账户或相关账户、提现超过10万元、授权转账超过50万元、提现发放奖金和津贴、零余额账户与实有账户间资金归垫等;收款人情况较为敏感,如收款人为酒店和旅行社等、收款人含“证券”、收款人为个人等;支付科目和内容通常缺乏足够的实物佐证,如会议费、招待费、劳务费、培训费、咨询费、管理费、课题费、出国费和公款捐赠等;采购实物属于财政严格控制的项目,如授权支付购买车辆等。这些内容应作为预算执行动态监控的重点,监控人员应定期对其进行详细核查,重点关注这些方面的监控预警。

最后,建立财政部门内部的日常协查机制。建议财政部门建立自己的部门预算分析员制度,这些部门预算分析员长期跟踪自己所负责领域的部门预算编制和执行,充分了解该领域预算单位的职责和预算执行需求特点,让他们定期参与预算执行动态监控管理工作,为监控人员提供分析参考和较为专业问题的解答,将十分有助于提高监控系统发现问题的及时性和准确性。当然,在现有的预算管理模式下,可以安排财政部门内部各公共支出主管部门有经验的人员参与到预算执行监控工作中来,协助监控人员发现问题、判断问题、解决问题。

2. 提高预算执行动态监控的问题解决效率

预算执行动态监控管理的最终目的并不是在

于督查问题、责任追究,而是在于发现问题后能够高效地解决问题,进而最大限度地为预算单位使用或上缴预算资金提供规范、便利的渠道。因此,在提高预算执行动态监控解决问题的效率方面,也应加大力度完善有关机制。

首先,建立预算执行动态监控管理问题处理的联席会议机制。这一机制是建立在各监控参与主体权责明确、制度兼容问题得以有效解决的前提下的。建议在预算执行动态监控中,一旦出现财政部门与预算单位、代理银行及收款人之间难以协调的问题,应立即提交由财政部门、人民银行、政府主管领导工作组构成的联席会议,本着尊重现有法规和既定制度规范的原则,以科学、务实的态度,尽快提出问题处理意见,并督促有关部门遵照执行。同时,财政部门应充分发挥其专业理财部门的优势,在遇到预算单位或代理银行等部门对有关制度规定不理解、认识不到位的情况时,应积极主动地与其进行沟通,了解实际情况,甚至上门提供指导服务或采用定期交流的方式为预算执行部门排忧解难。

其次,构建重点监控督办机制。针对财政部门重点监控的预算执行项目,一旦发现较为严重的违规事项,财政部门应组建巡视组,并充分利用各特派监察办,积极与审计部门合作,共同组成专案小组,全权负责重点案件的查实,并最终形成处理意见。

再次,引入适度容忍机制。从政府预算管理制度改革的总体设计来看,无论是预算编制还是预算执行,其最终目标都是要不断提升预算管理绩效水平。而在现行制度环境下,一些“违规”预算执行行为往往未必是预算单位有意为之,很可能是由于预算编制等前期问题引起,而在坚持支出绩效时发生预算执行中的违规(石英华,2012b)。因此,制定一个合规性与灵活性较为匹配的预算执行问题处理机制将十分契合未来预算管理改革的方向,并有助于现实预算执行中有关难题的解决。当然,财政部门应对各预算单位进行广泛的宣传教育,“适度容忍”并不是纵容预算单位“适度违规”,而是为了更好地体现预算执行绩效,是从预算单位更有效地提供公共产品和服务的角度安排的过渡性机制措施,一旦预算编制等基础预算管理制度的缺陷与不足得以完善,这一机制将自动关闭。

最后,建立预算执行动态监控信息报告及结果

反馈处理机制。建议监控部门遵循现行预算拨款计划,按月或按季度汇总预算执行动态监控信息,重点形成中报和年报,以书面形式详细说明监控内容、资金流量流向、存在问题等,并通过报告客观分析预算执行中存在问题的主客观原因,这也可以看作是监控部门对自身工作的总结。这一方面有助于监控部门从细致的日常监控工作中抽身出来,从预算管理改革的全局重新梳理和深入思考预算执行动态监控工作,对其认识现有问题、预计未来可能出现的新情况、调整监控重点等十分有益,而财政内部其他部门也可以根据此报告反思自身工作的得失。另一方面,报告还兼具信息披露的功能,其可通过问题通报的方式,向人民银行、代理银行总行、预算单位上级主管部门通报代理银行或预算单位在预算执行过程中存在的问题,对督促预算单位、代理银行等部门正确认识预算执行中存在的问题和积极整改具有重要的现实功效。同时,审计机关也可将该报告作为分析其检查对象预算执行情况的重要参考。

参考文献:

- 艾里克·拉斯穆森. 2003. 博弈与信息[M]. 王晖,等,译. 北京:北京大学出版社.
- 边沁. 2009. 道德与立法原理导论[M]. 时殷弘,译. 北京:商务印书馆.
- 程瑜. 2008. 政府预算的契约经济学分析——委托代理理论的研究视角[J]. 财贸经济(6):62-68.
- 蒋洪. 2010. 预算立法中若干问题的意见与建议[J]. 太平洋学报(11):11-17.
- 康德. 2009. 纯粹理性批判[M]. 蓝公武,译. 北京:商务印书馆.
- 肯尼思·约瑟夫·阿罗. 2000. 社会选择:个性与多准则[M]. 钱晓敏,孟岳良,译. 北京:首都经济贸易大学出版社.
- 理查德 A 马斯格雷夫,佩吉 B 马斯格雷夫. 2003. 财政理论与实践[M]. 5版. 邓子基,邓力平,译. 北京:中国财政经济出版社.
- 刘爱武. 2011. 地方财政预算执行审计中相关法律问题研究[J]. 财政监督(19):40-41.
- 刘俊业,戚安邦. 2012. 财政预算执行的“挣值管理”分析[J]. 财政研究(1):61-64.
- 刘叔申. 2010. 政府预算的科学性与软约束——基于中国财政预算执行情况的实证分析[J]. 中国行政管理(2):110-115.
- 马骏. 2011. 治国与理财:公共预算与国家建设[M]. 北京:三

- 联书店.
- 马骏,赵早早. 2011. 公共预算:比较研究[M]. 北京:中央编译出版社.
- 石英华. 2012a. 完善预算管理的深层次思考——项目支出预算执行的问题与对策[J]. 财贸经济(10):41-47.
- 石英华. 2012b. 预算与政府中长期规划紧密衔接的机制研究——研究改善政府预算执行的新视角[J]. 财政研究(8):23-25.
- 孙克竞. 2011. 政府部门预算支出绩效管理改革框架分析[J]. 审计研究(3):102-108.
- 王晟. 2011. 我国财政信息公开制度构建研究[J]. 政治学研究(1):84-93.
- 王志扬. 2011. 绩效预算有效实施的制度建设简析[J]. 财政研究(6):10-12.
- 徐涛. 2011. 中国地方财政稳定机制研究[J]. 公共管理学报(1):44-51.
- 约瑟夫·斯蒂格利茨. 2007. 斯蒂格利茨经济学文集(第五卷):公共财政[M]. 北京:中国金融出版社.
- 詹姆斯·M·布坎南. 2009. 民主财政论:财政制度和个人选择[M]. 穆怀朋,译. 北京:商务印书馆.
- 张朝莉. 2011. 影响财政支出预算执行进度的原因及对策[J]. 财政监督(22):66.
- 威廉姆·A·尼斯坎南. 2004. 官僚制与公共经济学[M]. 王浦劬,等,译. 北京:中国青年出版社.
- GRIZZLE G A, PETTIJOHN C D. 2002. Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective[J]. Public Administration Review(1):51-62.
- MUELLER. 2003. Public Choice III[M]. Cambridge University Press.
- SAPORIT A, STREB J M. 2008. Separation of Powers and Political Budget Cycles[J]. Public Choice(2):329-345.

Research on Management Technology Innovation on the Dynamic Monitoring of Public Budget Implementation in China

SUN Ke-jing

(School of Finance and Tax, Northeast University of Finance and Economics, Liaoning Dalian 116025, China)

Abstract: The separation of governmental budget implementation from budget composition is the key defect in China's public budget management, China should establish and perfect its budget system by setting up dynamic monitoring system of government budget implementation, realize the consistent public budget implementation with budget composition, satisfy public selection predilection to the most extent and lay the foundation for future government budget management mode change from process control type to result performance type. Management technology innovation is the core content for dynamic monitoring system construction of government budget implementation, however, the core content of management technology innovation is institutional design while the implementation of the institution in management practice depends on the mechanism optimization. Currently, the institution design innovation of dynamic monitoring management technology for budget implementation of Chinese Government mainly lies in relative basic institutions perfection, horizontal institution combination, interactive reform as well as the innovation and perfection of the monitoring institution system, however, the mechanism optimization of dynamic monitoring management technology of government budget implementation should take the increasing of problem mining capacity and the improving of problem-solving efficiency as the core.

Key words: financial management; public budget management; government budget management mode; budget composition; budget implementation; dynamic monitoring management technology; performance budget; management technology innovation

CLC number: F812.3; C939

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2013)02-0035-09