

人民代表大会预算监督机制落地 与预算单位内部控制建设

李俊仪^{1,2}, 杨钧³, 唐大鹏^{1,2,4}(副教授)

【摘要】人民代表大会及其常务委员会作为民意机构代表人民行使预算监督权力,是民主政治在财政领域的体现。然而,由于客观条件的限制,目前人大在预算监督中发挥的作用与民主监督的要求仍有很大差距。面对人民日益增长的监督需求与人大监督手段乏力之间的矛盾,人大及各预算单位必须采取措施以保证政府的公信力。内部控制作为预算单位提高内部管理水平的工具,同时也是人大实施预算监督的重要抓手。预算单位内部控制建设与人大预算监督具有紧密的内在联系。通过强化“三分一轮一流程”的应用,推动预算单位内部控制建设,进而加强人大预算监督力度是强化人大监督权力、发展民主政治的重要手段。

【关键词】人民代表大会; 内部控制; 预算监督; 预算单位内部控制; 人大监督

【中图分类号】 F233 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2018)14-0036-6

一、问题的提出

党的十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”,为进一步加强预算管理指明了方向。财政是政府行使公共权力、履行公共义务的基础,财政民主是公共权力运行民主化在财政领域的表现,环境、教育、农村社会保障制度、地区经济的平衡发展等问题既是重大的社会问题,又是财政资源的再分配问题^[1]。预算作为财政活动的主线贯穿政府各业务活动的始终,是保证公共资金高效使用,加强各项业务活动管控的有效手段。人民代表大会(以下简称“人大”)及其常务委员会(以下简称“常委会”)作为代表公民行使最高权力的机构,其内设的财政经济委员会和预算工作委员会专司重大财经政策审议、预决算及其调

整方案审查、预算执行(效果)监督等职权,是监督预算管理的重要责任主体^[2]。《宪法》赋予人大审查、批准预算和预算执行情况报告的权力,赋予常委会审查、批准国民经济和社会发展规划及国家预算在执行过程中所必须做出部分调整方案的权力。同时,《组织法》和《预算法》修正案也规定了人大在预算监督中的责任和义务,人大积极履行预算监督责任是依法治国的重要体现。加强地方人大预算监督不仅有助于深化预算改革,而且有助于进一步完善人民代表大会制度和提高社会主义民主水平^[3]。

然而,由于缺乏实质性的监督手段,目前人大在实施预算监督的过程中面临诸多约束与困难。在人代会召开期间,能够用于预算审查的时间很短,且在人代会审批阶段预算已经基本定型,而《预算法》并

【基金项目】 国家自然科学基金青年基金项目“差异模式下社保基金市场化投资研究:风险测度方法与风险控制机制”(项目编号:71602022); 教育部人文社会科学青年基金项目“社保基金财务偿付能力指标体系构建与应用”(项目编号:15YJC790095); 中国博士后科学基金第十批特别资助项目“预算控制下社保基金投资绩效评价指标”(项目编号:2017T100098); 中国博士后科学基金项目“社保基金财务偿付能力评价体系与财政风险控制”(项目编号:2015M581037)

未赋予人大代表预算修正权,所以依靠人代会审批加强预算监督管理难以实现。在预算监督的其他阶段,出于监督范围不全面、预算信息粗略、刚性手段不足等原因,预算监督大多流于形式,未能真正发挥人大在预算资金分配与执行过程中的重要监督作用。人大监督不到位造成的财政资金运作过程中民主监督的缺失很可能导致资金使用偏离最初目标,降低政府提供公共服务的效率和效果。因此,强化人大预算监督职能,完善预算监督机制,是落实各项政策法规、全面加强预算管理的必由之路。

在《预算法》贯彻执行的背景下,内部控制逐步成为我国政府践行反腐倡廉要求、推进国家治理和依法治国、强化财税体制机制改革的重要抓手^[4]。十八届四中全会要求“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用”,提出推动内部控制“三分一轮一流程”建设以实现对政府内部权力的管控。“三分一轮一流程”通过明确业务活动事项、细化职能责任分工、界定责任主体归属、压缩权力寻租空间、固化事财匹配规则,为提高政府公信力提供了具体路径^[5]。党的十九届三中全会进一步指出要“加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,全面推行政府部门权责清单制度,规范和约束履职行为,让权力在阳光下运行”。内部控制不仅是预算单位实现内部权力制衡的保障,同时也为外部对预算单位的监督提供了基础。

因此,本文从人大预算监督的角度出发,分析我国人大预算监督与预算单位内部控制的内在联系,创新性地提出人大预算监督推动内部控制“三分一轮一流程”建设的路径,以期强化预算管理、提升公共服务效益提供借鉴。

二、人民代表大会预算监督与预算单位内部控制建设的内在关系

预算单位预算管理的过程同时也是内部控制的过程。推动并监督内部控制建设是人大满足预算监督法律要求、积极行使法定职权的体现。

1. 人大推动预算单位内部控制建设的天然优势。目前,我国内部控制建设基本已经形成由人大、财政、审计与监察部门、上级政府部门以及资金主管部门四股力量共同推动的趋势(如图1所示)。人大作为我国立法机构,在国家机构中拥有至高无上的法律地位,在推进内部控制建设方面具有天然的优

势。其优势具体在于:

第一,人大强化预算监督的趋势与全面推进内部控制建设的要求内在一致。目前,人大预算监督领域从预决算审批不断向纵深延伸,力争将资金流转全过程纳入预算监督范围。内部控制建设以预算为主线,以资金管控为核心,覆盖各项经济业务活动的始终,正契合了人大预算监督向全过程、全口径发展的思想。通过推动和监督预算单位内部控制建设实现对预算管理的全面管控,是人大创新管理方法的重要体现。以内部控制为抓手开展预算监督工作,能够充分发挥预算单位内部能动作用,增强人大与预算单位之间的协调配合,提高预算监督的效率、效果。

第二,相比于其他政府部门,人大具有更加良好的民主性和独立性。人大代表公众对政府行为进行监督,具有更加坚实的民众基础,人大对于内部控制的评价结果更能够反映民众对于公共服务的诉求,体现政府为人民服务的初衷。且人大基本不参与财政资金的管理行为,避免了自管自监所带来的主观局限性。因此,由人大推动内部控制建设具有更强的公信力。

第三,人大能够获取广泛的民主力量,使内部控制建设与评价监督更具专业性。内部控制建设包括预算、收支、采购、合同、基建、资产六大业务及各项特色业务,具有极强的专业性。人大常委会内设各专门委员会,能够广泛联系社会智库的力量,推动建立符合法律法规与内部实际需求的内部控制体系,为预算监督提供更加良好的环境基础。

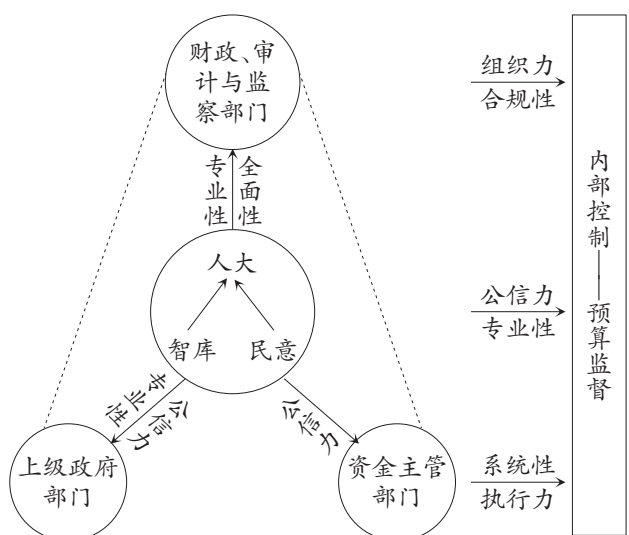


图1 预算单位内部控制建设推动体系

由人大主导推动内部控制建设不仅能直接体现内部控制建设的价值目标,同时也有助于协调各方

优势力量,形成四位一体的全面推动内部控制建设的力量体系。财政部门在推动内部控制建设的过程中具有较强的组织能力,能够全面掌握各预算单位的资金信息,对财政资金使用合规性进行监督,但财政部门对内部控制的关注集中于资金管理,对各个部门的专业领域了解不足。审计部门与监察部门具有较强的强制力,能够促进内部控制的结果应用与持续优化,但审计部门与监督部门更侧重于事后监督,缺乏对于风险控制的全面性与及时性。上级政府部门与资金主管部门具有较强的执行力,能够系统地推动内部控制建设,但上级政府部门同样缺乏专业性,且上级政府部门与资金主管部门对内部控制的推动均属于政府系统内部动力,缺乏公信力。人大兼具组织能力与公信力,能够全面推动预算单位内部控制建设,在资金使用的各个阶段向财政、审计与监察部门反馈专业信息,提高预算编制、执行、监督的沟通效率;同时,通过联系社会智库并结合广泛的公众意见,提升预算单位内部控制建设的公信力,从根本上体现内部控制服务于人民的初衷。

2. 人大预算监督与预算单位内部控制业务高度协同。人大预算监督主要包含对预算编制的事前监督、对预算执行的事中监督以及对审计与决算审查的事后监督。其中,对预算编制的监督包括提前介入、初步审查和人代会审批三个阶段。人大预算监督的各个阶段与内部控制各环节联系紧密、相互协同(如图2所示)。预算编制监督对接内部控制预算业务,监督预算编制的过程与结果;预算执行监督对接内部控制的全部六大业务,对预算变更、收支、采购、基建业务的执行到合同的管理、资产的形成整个业务闭环的管理进行监控;审计与决算监督是对业务闭环的反向追溯监督。三个阶段的监督同内部控制相结合,实现了对预算业务的全过程管控。

第一,人大预算编制监督与内部控制预算管理相辅相成。人大在预算编制监督阶段主要通过了解预算编制的依据、方法以及重点支出项目判断资金分配是否合理、是否符合人民群众的需求。人大监督要求预算单位在预算编制过程中明确事权与财权的匹配,实行精细化预算管理,避免出现资金浪费或财力不支等情况。

第二,人大预算执行监督是保障人代会预算审批权威性的关键步骤,涉及内部控制各项业务的管理。首先,在预算资金批复后,预算单位需根据批复情况将预算金额分解到各责任部门与负责人,确保

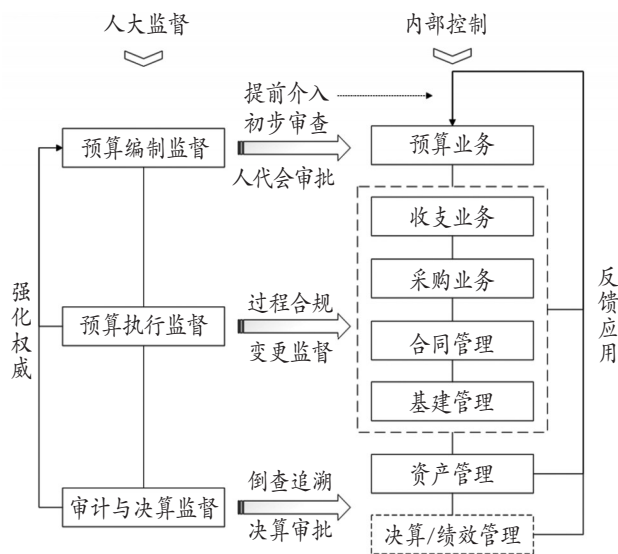


图2 人大预算监督与内部控制业务对接关系

资金使用责任明确。对于需要进行预算变更的项目,应明确变更理由及相关负责人的责任。其次,在预算执行阶段,单位应制定相应的制度保证流程合法合规,将财政资金真正落实于为人民服务。这一过程不仅要管控收入与支出是否按照相关规定执行,还应将收支、采购与合同管理相互结合,通过部门间的协调机制将业务运行与财务管理融合,建立一体化的内部控制体系。内部控制中的建设项目管理是预算监督中重大预算项目监督的一种,通过对项目立项、概预算、招投标、实施与变更、资金支付、竣工决算等过程的监督,确保建设项目预算严格执行是人大预算监督的重要工作之一。再次,财务部门应定期进行预算执行分析工作,汇报执行情况,督促各业务事项按时开展。最后,财政资金支出形成费用或资产。预算单位应加强对资产配置、使用、维修、处置的管理,在不违反相关标准的情况下为各项工作的正常开展提供保障,并且定期进行资产清查盘点,保证国有资产安全。

第三,审计与决算监督是对内部控制各项业务流程的追溯倒查,既强化了人大预算监督权的强制性,同时也是对内部控制的评价与监督。人大对决算与绩效评价的监督与单位自身管理相互协同,共同促进决算与绩效评价结果的应用。同时,审计与决算监督追溯的难易程度体现了预算单位对于自身过去情况同时也是单位现状的掌握程度,反映了预算单位是否具有进行科学合理的绩效评价的能力。人大在审计监督中发现的问题与人大在审计过程中遇到的困难,均反映了预算单位当前内部控制的不足之

处。预算单位应依据人大的监督整改意见,持续完善内部控制体系。

第四,内部控制对于预算执行的管控、审计与决算监督将进一步强化人大预算监督的提前介入。各项业务管理与绩效评价所反馈的信息是预算单位以后年度编制预算的依据。科学合理的管控体系和精细化的信息采集能够使预算编制论证更加充分,编制科目更加细化,为人大监督在预算编制全过程的嵌入奠定基础。

三、人民代表大会预算监督推动预算单位内部控制建设的路径

政治问责包含三个基本要素:信息、对话与强制^[6],这三个要素也是人大实施预算监督的关键。人大预算监督通过这三个要素的要求为内部控制建设提供动力,督促预算单位建立健全以“三分一轮一流程”为基础的内部控制体系(如图3所示)。



图3 人大预算监督推动内部控制建设路径

1. 人大监督专业化推动预算单位落实分事行权的内部控制建设。广泛联系社会智库进行专业化监督是人大实施预算监督的主要优势之一,而进行专业化监督的前提是能够准确、及时地获取专业信息。数据是业务过程信息传递的载体,能够反映预算项目实施的过程和结果,但单纯的数字是毫无意义的,必须将数字与具体事项匹配才能够对其合理性进行分析。所以要完成对从预算的编制、批复到最终绩效评价的监督,人大不仅要掌握每个项目和科目的具体金额,还需要获取与之相对应的业务信息,进而对资金使用效果进行评判。人大在同预算单位沟通的过程中,只有明确具体事项的特殊性,才能够组织相关专业人士进行沟通,了解预算单位编制预算的原则,进而帮助其预算获得财政部门 and 人民群众的

的认可。此外,对于不同类别事项的不同监督需求,也要求预算单位对经济活动进行分类管控,比如:对于重大预算项目应进行全过程重点监督,对于一般常规项目只进行总体监督或抽样监督即可;对于行政运行类业务要严格控制支出过程,将经费在最大限度内压缩,而对于履职类业务,则应将监督的重点放在履职结果和公众满意度方面。

分事行权,即划分支出责任,实现权责一致的管理体系。内部控制要求预算单位建立权责清单制度,明确内部权责归属。各个业务部门作为预算责任主体,对预算的编制和执行负责,同时由财务部门控制资金使用的合法合规性。在信息汇总的过程中,明确各项资金汇总路径,使每个科目中的大数字能够还原分解成细化的小数字,并与相应作证材料匹配,为人大监督提供更加专业化和精细化的预算信息。例如,大连市委在内部控制建设中梳理了12个部门及其下属机构的职责以及21类经济业务的165个管控要点,并根据业务职能划分将预算责任落实到各部门和负责人,实现了事权和财权的有效匹配。同时,预算单位应根据国家及上级部门政策要求,结合自身实际情况针对不同类别的事项制定细化的管理制度和流程,保证国家政策方针在微观部门的落地,同时为人大专业化监督提供更加详细的依据。

2. 人大监督权威性推动预算单位强化分岗设权的内部控制建设。预算执行监督和审计与决算监督是增强人大监督权威性的关键步骤,如果预算单位在预算执行过程中能够随意调整预算方案,那么人代会审批的预算将形同虚设。在预算审批后,人大需要审查预算执行情况是否符合预期,是否满足了公共资金使用目标,并采取了强制性措施对不当行为进行纠正。同时,在推进全面预算监督的过程中,人大正在逐步扩大监督口径,将超预算收入和预算变更纳入监督范围,加强预算对于预算单位资金活动的约束力。在这一过程中,人大需要预算单位提供预算执行过程信息,包括收入支出变动依据以及收支业务执行过程的凭证,以支持人大对预算变更合理性和预算执行效果的判断。同时,预算单位需要明确各事项的负责人员,使人大在对话过程中能够明确沟通对象,保证对话的深度。

分岗设权将内部权限划分到岗,岗位职责匹配到人,实现了岗位之间权责明确、配合协调。第一,业务流程岗位化实现专事专办,能够提高预算执行的效率、效果。目前预算单位业务涉及范围广、数量多,

对于专业性要求较高。分岗设权能够明确工作人员需要涉足的管理领域,增强预算单位进行人员培训的针对性,提高工作人员对于特定业务的了解程度,进而更好地实现预算执行目标。第二,岗位权限标准化能够减少决策中主观因素的影响,保证预算执行合法合规。例如,大连市委内部控制信息系统中,每个工作人员的账户均匹配相应的岗位权限和标准,每项操作的客观要求均被固化到信息系统中,使各项制度规定得到切实执行。第三,岗位职责表单化能够完整地体现业务执行过程,方便对各项决策进行追溯。表单既是业务流转的信息载体,同时也是各个签字人员责任的体现。业务表单信息能够帮助人大了解预算单位决策审批的过程和制衡机制的建立情况。同时,信息技术辅助下的电子化表单也能够减少各主体之间的沟通成本。第四,明确岗位职责有助于强化考评结果应用。人大监督的权威性一方面体现在预决算的审批过程中,另一方面则体现在监督结果的应用中。预算单位根据人大预算监督的结果采取一定的奖惩措施,并将考评结果应用落实到岗位,能够使人大监督在提高政府工作质量方面发挥更加深入的作用。

3. 人大监督严肃性推动预算单位订立分级授权的内部控制标准。人大预算监督的问责机制要求预算单位明确预算执行的严肃性,强化责任意识。习近平总书记强调“要健全权力运行制约和监督体系,有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”。在业务层层整合的过程中,预算单位各层级责任划分不清晰很容易造成制度执行选择空间较大、出现问题相互推诿的情况。理清各级权责归属,明确事项追责路径是政府加强内部管理的重要任务之一。在预算单位的业务活动中,重大预算项目通常关乎国计民生,是公众对预算单位资金活动关注的焦点,同时也是人大作为民意代表机关实施监督的重点。因此,人大预算监督要求预算单位对重大预算项目的决策进行更加严格的论证和控制,切实履行相应的责任。

分级授权体现了预算单位内部管理中的重要性原则,即根据事项的重要程度确定审核审批流程,提高运行效率。订立分级授权的标准使预算执行的每个经办人都能够认识到自身的责任,以更加认真的态度对待各项工作。人大在进行监督问责的过程中也能够明确责任链条,确定追责对象,加强对于预算单位预算执行质量的约束。然而,分级授权并不意味

着责任的转移而是责任的加强,在各审核审批人履行相应职责的同时,上级领导对于下放权力的事项仍需进行总体监控,负监督责任,在高效率完成业务流程的同时实现双重把关。根据分级授权的标准,预算单位应针对重大预算项目建立集体决策机制以保证重大决策的严谨性和科学性,同时实现权力的相互制衡。分级授权标准的建立体现了预算单位对人大监督问责的回应,同时也是对社会公众期待的回应,能够促进预算单位与外部监督力量相互配合,提高政府公信力。

4. 人大监督高效性推动预算单位建立定期轮岗的内部控制机制。目前人大专职委员人数较少,大部分人大代表是非专职人员,能够投入预算监督的人力物力有限。并且,虽然人大内设财政经济委员会和预算工作委员会,但仍缺乏专门的审计力量。因此,人大监督要求预算单位优化组织层面内部控制建设,降低舞弊与腐败风险,减少预算监督的工作量。在人大预算监督过程中,对预算单位内部环境的考察能够帮助人大明确重大风险领域,进而采取有针对性的重点检查措施。

定期轮岗是针对预算单位关键岗位实施定期轮换的动态工作机制,是人大考察预算单位内部控制建设情况的重要因素之一。根据舞弊三角理论,企业舞弊的产生取决于压力、机会和自我合理化三个要素,在预算单位中表现为来自上级领导和自身政绩的压力,预算单位管理存在的漏洞和由于缺乏权力制衡、相互串通使舞弊和腐败行为存在被粉饰的手段。由此可以看出,广泛的权力和固定的人员关系网络是滋生腐败的温床。内部控制通过建立以不相容岗位相分离为基础的定期轮岗机制,大大压缩了政府人员进行政治寻租的空间,同时为专项审计的实施奠定了基础。一方面,不相容岗位相分离能够弥补管理制度的漏洞,使业务的运行不受单一人员的控制,降低舞弊实现的可能性。另一方面,定期轮岗能够打破现有关系网络,减小腐败压力与借口产生的可能性。在不相容岗位相分离的前提下,实现腐败就要相互串通,人员关系的转变增加了同一事项涉及的工作人员建立串通关系的风险。同时,同一工作人员长期掌握一项权力将扩大制度漏洞造成的影响,定期轮岗防腐败于未然,是预算单位在条件允许的情况下优化内部环境的重要手段。对于因客观因素限制而不能进行轮换的岗位,预算单位应组织定期与非定期的专项审计,加大风险防控力度。

5. 人大监督全面化推动预算单位实施内部流程控制。目前,人大预算监督正在向全过程、全口径监督发展,而全面监督的实现需要预算单位提供预算全过程、全口径的信息,并保证信息的真实性和信息获取的成本效益,实现人大与预算单位的高度协调配合。实施内部流程控制是预算单位内部控制对接人大全面预算监督的内部基础。

内部流程控制连接各个部门子系统,贯穿预算单位各项业务活动的始终,是预算单位一体化管理的保障。首先,内部流程控制要求经济活动的决策、执行和监督相分离,通过权力制衡实现相互监督,防止预算执行偏离预算编制的初衷。其次,预算单位应在归口管理的基础上建立部门间沟通机制。一方面,归口管理能够提升业务管理的效率和规范性,便于人大对专项信息进行搜集,但容易造成部门间的信息不对称。归口部门对信息的垄断也使得部门权力失去制约。良好的沟通机制能够打破信息垄断的局面,防止权力滥用。另一方面,沟通机制的建立能够帮助业务经办人员掌握业务运行的整体情况,使工作人员在预算执行过程中的决策更具合理性,同时也减少了预算单位与人大进行沟通所需要调动的人员,提高了沟通的效率。最后,内部控制的最终阶段是内部控制信息系统化。大连市委将内部控制的全部业务纳入信息系统中进行管控,通过系统固化制度与流程,对业务流转的全过程实施控制,实现工作过程内部公开化,减少了主观意愿在决策审批中的作用。系统能够实现全口径的信息提取并进行智能分析,为人大在有限的人力和时间条件下实施高质量预算监督与人大同预算单位之间的高效率沟通提供了基础。内部控制信息系统的建立极大地压缩了腐败的空间,保证公共资金取之于民、用之于民,体现了人大进行预算监督的最终目标。

四、小结

随着社会主义民主的不断发展,人大监督正在由程序性监督向实质性监督迈进,在国家和社会建设中发挥着越来越重要的作用。十九大召开后,人大

监督权力的发展进入了新阶段,通过全面预算监督保证各项法律法规的落实是新时代人大行使民主权利的重要手段。与此同时,预算单位也在探索内部控制建设的路径方法,配合人大完善预算监督体系。落实预算单位内部控制建设是国家强化依法治国战略的微观保证,同时也是监督财政政策在预算单位落地情况的重要抓手。人大对内部控制的推动体现了人大代表人民行使权力的积极性;同时,预算单位内部控制建设也体现了政府自觉接受人大与公众监督的主动性,是民主政治不断发展的重要标志。为了进一步完善社会主义民主政治,体现社会主义制度的优越性,我国应继续强化人大预算监督与内部控制监督,加强预算单位内部控制建设,促进服务型政府建设。

主要参考文献:

- [1] 任喜荣. 预算监督与财政民主:人大预算监督权的成长[J]. 华东政法大学学报,2009(5):101~108.
 - [2] 卢扬帆,尚虎平. 财政领域全面实施绩效管理的权责关系与定位[J]. 中国行政管理,2018(4):27~32.
 - [3] 林慕华,马骏. 中国地方人民代表大会预算监督研究[J]. 中国社会科学,2012(6):73~90.
 - [4] 唐大鹏,王璐璐,武威. 预算分权下政府内部控制概念框架及实现路径[J]. 财政研究,2017(6):59~71.
 - [5] 唐大鹏,常语莹. 政府内部控制、政府财务信息与政府公信力[J]. 财政研究,2018(1):112~123.
 - [6] Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies[M]. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999:14~16.
- 作者单位:1.东北财经大学会计学院,大连116025; 2.中国内部控制研究中心,大连116025; 3.中共大连市委办公厅财务审计处,大连116001; 4.中国财政科学研究院博士后流动站,北京100142