

中国政府预算执行动态监控信息化平台建设研究

孙克竞

(东北财经大学 地方财政研究中心,辽宁 大连 116025)

[摘要]建设政府预算执行动态监控信息化平台,将完善我国控制型预算管理制度并为向绩效型预算管理制度转型奠定技术基础,其中,监控要素及其内涵确认、监控功能及其模块构成是平台构建的核心技术内容,而必要的体制安排与运营保障也将为未来全国统一平台建设提供有力支持。

[关键词]政府预算执行;动态监控;国库管理;财政管理信息化平台;公共支出;绩效预算改革

[中图分类号]F810.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)05-0027-08

一、研究背景

公共财政制度是民生与民主的最大结合点。在公共财政制度的构建过程中,如何保证政府预算执行能够如实地、充分地体现公共财政的本质内涵和政策初衷,是政府预算管理实务必须解决的问题。从我国近年来的相关改革实践来看,财政部于2002年就已开始探索建立预算执行动态监控机制,目前在中央和地方省级层面普遍建立起了国库收支过程监控系统,但由于国库集中收付制度、政府采购制度、部门预算改革等政府预算管理制度改革在全国各级财政的贯彻差异,以及全国统一的系统技术支持和平台载体的缺失,各地预算执行动态监控在内容、形式、机制上区别显著,各级财政之间、不同预算管理系统之间的监控对象对接不平稳,监控功能不够完善,部分基础数据不准确,资金管理范围也较为狭窄。同时,监控系统的组织和信息利用缺乏有效的内控机制,致使预算执行信息的核查方式单一且利用率不高。政府预算执行监控信息化平台正是为解决以上问题而构建的,而建设全国统一的平台系统,主要是响应全国范围内的公共政策实施及远期政府预算管理改革规划的要求^[1]。同时,全国范围内的国库集中收付制度改革已推行多年,在思想认识、制度建设和技术手段等多方面各级政府财政部门已经具备接受全国统一的政府预算执行动态监控信息化平台的基础条件。预算执行动态监控改革将国库管理的视野从审查国家预算收入的收纳、划分、留解以及国家预算支出拨付的结果上逐渐扩展到了政府预算收支执行的全过程,填补了以往国库管理事前、事中动态监察缺失的空白。依据我国财政管理信息化大平台的构建设想,并出于对“金财工程”内部系统逐步完善与整合的需要,设计者认为,建设与统一政府预算执行动态监控信息化平台势在必行,它将完善我国控制型预算管理制度并为向绩效型预算管理制度转型奠定坚实的技术基础。

二、理论基础

政府预算执行动态监控管理问题的提出,主要源自于财政公共支出增长的合理性及其绩效问题

[收稿日期]2013-01-28

[基金项目]亚洲开发银行与财政部合作项目(TA-7568PRC);教育部人文社会科学项目(12YJC790167);国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金(71240001);辽宁省教育厅人文社会科学重点研究基地专项项目(ZJ2013036)

[作者简介]孙克竞(1981—),男,辽宁沈阳人,东北财经大学财税学院、地方财政研究中心讲师,博士,主要研究方向为公共财政理论与政策。

的理论探讨。对于增长背后的原因,不同学派给出了不同的解释。以马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)为代表的公共财政理论学派基于“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^[2],而以布坎南(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。在“瓦格纳法则”本土化的过程中,公共支出不断增长及其原因的剖析已经客观印证了马斯格雷夫的观点,但在经济体制转轨、公共财政建设进入改革攻坚阶段的今天,人们似乎已经把关注焦点更多地集中于对公共支出增长成因的细部结构分析,寄希望于尽可能地剔除“不合理”的增长因素从而消除这部分财力诱发的诸多社会问题,最终实现公共支出绩效最大化。在对公共支出“不合理”增长因素的分析中,布坎南认为,在多数规则下,无论是直接投票还是间接投票的政治决策机制,都只是考虑到了公共产品供求中的“多数”成本而不是全部,多数裁定规则不能有效地约束政府部门规模的扩张,甚至具有导致公共支出规模扩大的内在激励作用^[3]。尼斯坎南(William A. Niskanen)则通过其“官僚预算最大化模型”说明,官僚为了扩大自身影响,提升政治地位,其所在政府部门的支出规模往往不是以边际收益和边际成本来决定,而是以总收益等于总成本来进行决策,结果公共支出规模超需求扩张成为一种客观现实^[4]。公共选择学派的另一代表人物缪勒(Dennis C. Mueller)继承了19世纪末20世纪初意大利财政学家普维亚尼(Amilcare Puviani)的“财政幻觉”观点,从政府预算支出的角度进一步阐述了公共支出扩张与“财政幻觉”之间的关联,认为政府预算支出过程与税收过程的相互独立,政府预算编制与执行过程的纷繁,税收结构的复杂性,都使得公共部门会自觉地依靠财政收支的含混性,轻而易举地让纳税人只看到公共支出所带来的利益却看不到相应的成本,从而导致公共支出的非理性增长。此外,政府预算支出的低效率问题也构成了公共支出增长“不合理”要素的部分原因^[5]。以莱本斯坦(Harvey Leibenstein)为代表的一些经济学家最早对“X—无效率”问题进行了深入研究,他们认为公共部门的一些组织特点和行为动机导致了某种不同于“资源配置效率”的效率损失,这种效率损失与组织结构给予处于组织中的机构或是个人的激励程度和监督程度有关。美国著名经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)从预算软约束、缺乏竞争、采购限制、预算编制制度、人事约束等方面指出了公共部门产生“X—无效率”的组织特征,同时指出,委托代理关系、官僚的政治行为以及过高的风险厌恶水平等公共部门中的个人特征同样导致了“X—无效率”的产生^[6]。鲍莫尔(William Jack Baumol)则分析不同社会部门生产率的变化及其对经济增长的影响并指出,在以提供的“商品”绝大多数是服务的前提下,公共部门支出效率相对于其他社会部门较低且提高生产率的潜力并不高,公共支出增长存在低效率问题^[7]。

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制度的设计中应如何避免或减少其所带来的影响呢?综观世界各国的财政管理实践我们不难发现,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,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,否则,公共支出规模增长合理性的分析、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,政府预算执行动态监控管理及其信息化平台体系的建设与完善,对于中国这样一个身处公共财政体制构建、政府预算管理模式转型改革大时代背景的国家而言,具有不可或缺的基础性作用。

三、框架设计

政府预算执行动态监控信息化平台建设的核心框架主要包括监控要素的具体构成及其特定内涵、监控功能及模块构成两个方面,监控要素的确认是监控功能设定的基础,监控功能及模块的选择最大限度地发挥了监控要素的使用效能,二者只有科学结合才能有效地将政府预算规模控制在合理

水平上,进而遏制各种偏离公共利益的财政支出动机所导致的公共资源损失与浪费。

(一) 监控要素构成及其内涵

政府预算执行动态监控信息化平台建设首先是基于各级财政部门、预算单位和相关机构严格执行国库集中收付制度的需要,同时也是对各种政府预算管理要素最终转化结果的记录。为了实现监控的准确及时、清晰明了、全面精细和科学可比的管理目标,监控要素必然包括政府预算管理全过程中几乎所有的因素,它们应具有显著的广泛性和关联性,如此才能全面评估公共支出规模与结构的合理性。

监控平台的基本要素信息可以按照监控的不同阶段分为业务流程信息和预算信息两种类型。政府预算执行动态监控系统信息的具体分类可参见表1。

表1 政府预算执行动态监控系统信息分类

类型	信息要素	具体内容
业务流程信息	付款主体信息	凭证签发时间、付款时间、付款银行名称、付款人全称、付款人账号等
	业务客体信息	预算科目名称、支付方式、金额、用途、结算类型等
	收款主体信息	收款人全称、收款人账号、收款时间、收款人开户银行等
监控预警信息	财政预算管理模块对比信息	预算单位信息表、预算单位账户信息、预算指标信息、用款计划信息、拨款申请、支付凭证号等,金额、用途、代理银行支付等
	预警规则及处理确认信息	银行账户类信息
	预警过程类信息	零余额账户余额信息、零余额账户转账信息、零余额账户超额提现信息、预算单位基本账户收支信息、政府采购财政直接支付账户信息等
		规则名称、违规分类、业务处理、认定状态、预警级别、监控备注、处理人、初审监控时间、终审处理时间、单位状态等

一是业务流程信息。以斯蒂格利茨为代表的信息经济学理论认为信息不对称是导致“经济人”逆向选择和道德风险的最主要原因^[8],而在政府预算的执行过程中,这是财政资金使用损失浪费、支出效益低下的根源之一,因此,对每笔国库预算资金执行过程信息的全方位、法定记载将最大限度地避免由于信息收集缺失及资金供给者与使用者之间信息不对称等原因产生的监控短板效应。业务流程可分为付款主体信息、收款主体信息、业务客体信息三个方面,具体包括凭证签发时间、付款时间、付款银行名称、付款人全称、付款人账号、预算科目名称、支付方式、金额、用途、结算类型、收款人全称、收款人账号、收款时间、收款人开户银行等。对于以上信息的精确度和通用性,监控平台也将提出明确要求,例如“用途”中应填写支付的具体内容(如工资支付、保险、购买商品和服务的具体名称等),而不得填写与政府收支分类科目中“支出功能分类科目”和“支出经济分类科目”相同的字样(如不得用“一般公共服务”、“公共安全”、“办公费”、“差旅费”等代替支付具体用途)。

二是监控预警信息。官僚经济学认为,政府部门的行政首长总是在如何扩大本部门的影响力和预算规模的道路上绞尽脑汁,结果导致政府部门向社会提供的公共产品与服务的数量远超过社会合意的量,甚至出现低质量的重复提供^[9]。那么,如何抑制这种过程的反复出现呢?仅从政府预算执行监控的角度来看,及时预警、在第一时间打断政府部门预算扩张的资金链条、纠正财政资金的用途偏差是最有效的手段。监控平台中的预警内容所涉及的信息要素,具体可分为财政预算管理模块对比信息和预警规则及处理确认信息两种类型。财政预算管理模块对比信息包括预算单位信息表、预算单位账户信息、预算指标信息、用款计划信息、拨款申请、支付凭证号等,金额、用途、代理银行支付等信息可从业务流程信息中获取。预警规则及处理确认信息主要包括银行账户类信息和预警过程类信息。银行账户类信息主要用于平台的银行账户管理功能模块,基本要素信息有零余额账户余额信息、零余额账户转账信息、零余额账户超额提现信息、预算单位基本账户收支信息、政府采购财政直接支付账户信息等。预警过程类信息将具体记录监控预警的发现、确认、处置的全过程。此类信息包括

规则名称、违规分类、业务处理、认定状态、预警级别、监控备注、处理人、初审监控时间、终审处理时间、单位状态等。

(二) 监控功能及模块构成

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,他们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^[10-11]。根据公共选择理论,布坎南、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都可作为政府失灵问题之所以存在的某种解释,这些原因所导致的资源配置结果也都无一例外地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。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最小化。政府预算执行监控功能的设计与模块构成以及监控要素的运用,正是针对以上问题所提出的实践解决方案,即通过政府预算执行各种监控功能的发挥,将预算执行细节过程时时暴露于监控之下,以实现将由于人的主观意愿、预算安排的制度缺陷、信息透明度的不足所导致的政府失灵问题给公众造成的损失降到最低的目。根据理论设计要求,监控功能主要集中在预警纠偏、日常管控、平台管理、综合利用、交流服务五个方面^[12],其中预警纠偏为核心功能。对应监控平台的功能类型,具体的平台技术模块可设置为预警规则、对比分析、横向本级预算单位监控、纵向专项资金监控、银行账户管理、系统管理、综合分析、通报披露、监控互动、通用查询、代理银行管理及评测十一大功能模块(见图1)。

第一,预警纠偏这一核心功能最突出地体现了制度手段对政府预算执行过程中人为因素干扰的约束,有力地弥补了以往我国政府预算执行监督工作中对细节问题强调不够、重视不足的缺陷,强调从细节入手规范预算执行行为、暴露体制弊端、推动制度改革的功能路径,具体设计包括智能预警和对比分析两个模块。

智能预警模块主要通过现代信息技术对大量的预算执行数据进行智能筛选和自动预警,它可以有效压缩人工判断时间,避免人为主观因素对监控工作的干扰,从而极大地提高监控核查的针对性和有效性。智能预警中最重要的一点是预警规则的设定,主要集中于预算资金用途异常、违规转化资金、大额高频提取现金、凭证不符、账户使用违规等。通过设置的预警规则,平台在运行过程中可以自动对预算单位和代理银行的交易信息进行模糊匹配预警,也可以人工选取要素信息和相应条件有针对性地对预算执行行为进行核对。

在智能预警基础上建立的对比分析模块将把预算执行监控进一步引向深入。对比分析模块的主要任务是根据政府预算管理综合业务考量的需要,通过建立财政部门、预算单位、代理银行统一的业务管理数据库(数据库设在财政部门,对数据库的管理权限也在财政部门),将三方预算管理和预算执行行为信息集中记录在这一数据库中,由财政部门统一掌握。通过数据库中各种预算管理基础数据的对比分析,平台得出某项预算执行行为是否异常、是否违规的结论。以上预算管理基础数据包括部门预算、预算指标、用款计划、预算单位所有账户信息等。对比分析的监控重点在于精确预警超计划支付资金、向本单位实有账户划款、向系统内账户划款等行为。同时,对比分析模块还将较好地发挥监控平台的人性化纠偏功能,它可以通过分析预算单位短期预算执行行为和年度预算安排以及预算结构的特点,事前由财政部门向预算单位发出预算执行进度及使用方向合理性的问询和提示,将预算单位的不合理、不合规的预算执行行为遏制在萌芽阶段。

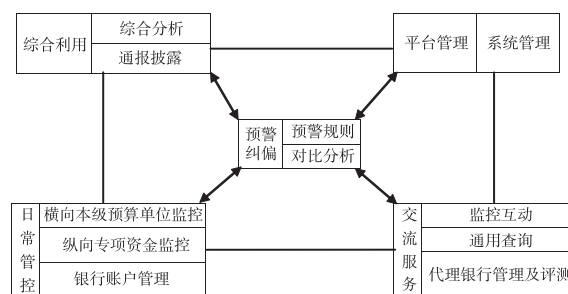


图1 政府预算执行动态监控信息化平台功能及模块构成

第二,虽然预警纠偏功能及模块通过预警规则的设定可以有效地将违规资金拦截在执行过程中的某个环节,但由于对预警规则普遍适用性和稳定性的要求,它的灵活性及早期问题挖掘的能力较弱,因此,监控平台还需要日常管控功能的支持,这主要是通过平台的实时动态监控功能来实现横向本级预算单位监控、纵向专项资金监控和银行账户管理监控的设计,横向本级预算单位监控、纵向专项资金监控和银行账户管理监控也是日常管控功能所包含的三个模块。实时动态监控利用平台的现代信息技术,实时记录预算单位和代理银行的交易信息,并同时调取财政内部预算管理信息(如指标、计划、国库账户等)进行对比分析,便于监控平台和人员及时发现疑点问题并在第一时间预警及加以处理。同时,在实时监控过程中,监控人员可根据平台已有的各种监控信息,灵活制定动态监控条件和范围,如按代理银行监控、按预算单位监控、按预算科目监控、按某类账户监控、按某个额度监控等^[13]。通过实时监控,监控人员能够实时掌握从付款主体到业务流程再到收款主体的所有要素信息。实时监控贯穿于横向本级预算单位监控、纵向专项资金监控和银行账户管理监控的全过程。

第三,在预警纠偏和日常管控中所发现的问题若仅停留在堵截、改正的层面,监控平台的功能将无法得到充分发挥。可以说,在发现问题与纠偏之后的科学分析和通报奖惩将是监控平台发挥其推动政府预算管理制度、体制改革杠杆效应的更深层次功能,因此,平台框架中还设计了综合利用功能,主要包括监控平台的综合分析和通报披露两个模块。

综合分析模块体现了对监控平台日常预算执行管控工作的深层次挖掘,它使监控平台不仅能够反映单笔财政资金收支活动信息,而且能为财政资金流量和流向的深入分析提供更为灵活和便捷的工具载体,从而有助于发现预算执行过程中隐藏的深层次问题和苗头性问题,并为及时总结国库预算执行管理工作中遇到的问题并进一步完善包括执行监控在内的各项政府预算管理工作提供客观依据。综合分析模块的具体功能包括两个方面:一是根据日常监控结果,平台定期自动汇总生成月度、季度、中期、年终监控报告,期间的选择财政部门可以根据不同预算单位的预算执行特点区别确定,报告内容主要是将一定期限内的预算单位预算执行违规情况予以总结对比分析。报告可根据历史顺序累计生成某一预算单位的所有违规记录,也可以将一定时期内的所有预算单位的违规情况进行横向汇总,以便于财政部门有效地发现某一预算单位的违规特点以及某一时期内所有预算单位违规事项的集中趋势,从而进一步查找原因,调整工作部署或方式。对于违规事项规律性的把握,报告主要是通过“违规分类”(如违规划转资金、违规提现、违规发放津贴补贴等)、“违规事项”(如现金发放津贴补贴、归垫资金直接划入单位基本账户等)和“基本情况描述”三方面的归结实现的。二是将预算执行合规性监控与预算执行效果监控相结合,把监控的触角从预算单位的规范执行延伸到预算执行后所产生的真实社会效果^[14]。对于这一点,监控平台需要在今后的优化与完善中,在保证平台运行安全的前提下,逐渐加入向社会开放的功能区域,使其成为一个能够广泛接受社会评价的公共平台,从而实现预算执行监控提高财政资金使用效果的终极目标。

通报披露模块则通过对各预算单位的预算执行违规情况进行适度曝光的方式,督促违规单位不断提高资金管理水平和增强财经纪律,实现预算资金的规范高效使用^[15]。这一模块将设置两个专区:一个专区主要用于政府内部根据财政部门加强国库预算执行管理工作的需要适度通报某些带有普遍性和典型性的违规案例,以此提醒各预算单位注意本部门的资金收付行为;另一个专区为向社会公众开放的专区,财政部门可定期向社会适度披露某些违规事项及其处理结果,也可以根据国务院信息公开条例的要求,依照公众、人大代表、政协委员、两院的申请披露违规事项,从而在提高财政透明度方面起到监控平台应有的作用。

第四,从我国现行财政体制的改革与完善来看,将全国各级财政的政府预算执行监控系统统一到一个综合平台势在必行,而在这个统一平台上如何划分中央财政和地方财政的管理事权,将在某种程度上决定平台最终功能的发挥,因此,平台管理功能及其模块的存在就显得尤为重要。这里主要包括

系统管理及权限设置模块,这一模块由横向系统管理和纵向系统管理两个方面构成。在横向系统管理方面,平台的管理权限主要集中于财政部门,包括平台数据的存储、调取、修订,预警规则设置,预算执行干预,违规处理等。其他本级预算单位有权通过平台查询本单位预算执行行为所处的监控状态,它们也可以通过平台与财政部门、代理银行有关业务人员进行交流,接受财政部门的指导和提示。在纵向系统管理方面,原则上,一级财政部门只负责管理本级预算单位监控和向下转移支付监控,不涉及下级政府本级的预算监控,在平台系统管理权限的设定上也遵循以上原则。在全国统一制定监控平台的情况下,从中央政府开始,根据现有财政体制逐级征集下级财政部门的意见。首先,监控平台在中央层面上集中体现最广泛的监控要素信息,由中央财政统一管理。之后,由下级财政在中央监控平台的基础上根据自身需要选择地划定本级监控平台的功能、模块和信息范围,平台系统的管理权限也随之确定,其中,对于一些具体的监控预警规则,如授权支付大额提现的额度、预算支付进度等的确认权限可交由地方财政部门。当然,为了切实发挥监控平台的应有作用,中央财政在全国统一平台的基础上,可要求各地方监控平台必须涵盖一些基础功能、模块和要素信息,如某些预警规则、账户信息、专项资金监控等。

第五,为了促进全国统一监控平台的不断完善,各级政府的财政部门之间、同级政府的财政与其他预算单位、代理银行之间的沟通与互动也是十分必要的。可以说,交流服务功能是整个监控平台的辅助系统,它极大地提高了平台的应用价值和运行效率,体现了平台的人性化管理,这也是未来平台进一步完善的重点。这一功能主要包括通用查询、监控互动、代理银行管理及服务评测三个模块。

通用查询模块主要是在监控平台的主页上设置查询栏,财政部门、预算单位、代理银行可以根据各自的权限设定对其预算执行业务所处阶段和状态进行查询:财政部门拥有最大的查询权限,即其对监控平台统一数据库的所有信息都可以根据录入的查询条件进行查询;预算单位的查询权限限定在本单位的预算执行信息范围内,查询时必须录入以预算单位有效名称开头的查询条件;代理银行的查询权限也限定在本银行的预算执行交易信息范围内,查询时也必须录入以银行有效名称开头的查询条件。当然,在条件成熟时,平台可对社会公众开放,也可以接受公众的查询。同时,在查询系统中除了可以查到具体的预算执行行为所处的状态,还可以查询到有关政策法规。

与通用查询模块相比,监控互动模块则是平台专为财政部门、预算单位和代理银行之间进行必要的业务交流与互动而搭建的。这种交流与互动包括财政部门对预算单位和代理银行某一具体预算执行业务细节的问询与核实以及对其业务内容和行为提出警示等;预算单位和代理银行提出有关预算执行业务问题或政策法规问题向财政部门提请解答;财政部门对代理银行相关业务的指导和培训。以上交流与培训将有效降低预算执行违规行为发生的可能。同时,各方还可以在监控互动模块中随时相互交流业务经验,共同寻求更为高效科学的预算执行办法,不断提高预算执行效果。

代理银行管理及服务评测模块主要体现财政部门对代理银行的管理,一方面,财政部门根据代理合同监控代理银行的业务操作行为,随时指导银行相关业务人员按财政预算管理要求规范操作业务。代理银行相关业务人员轮岗应提前告知财政部门,以便财政部门及时对代理银行的新任业务人员进行岗前培训。另一方面,此模块还将肩负对代理银行服务的评测任务,评测具体指标包括业务差错率、及时性等。

四、监控平台建设的体制安排

在全国范围内统一平台建设的前提下,各级财政部门之间应如何划分建设任务、明确平台的管理和使用权责,从而在相互积极配合协调下顺利完成平台的建设任务,这是监控平台建设体制安排要解决的问题。

(一) 监控平台建设的实施框架与路径

各级政府财政部门在监控平台建设中的职责划分可以较为清晰地阐述如下:首先,中央政府财政部门可在充分调研汇总各地方预算执行监控需求的前提下,建设最大容量和最广泛功能的基础监控信息平台,如包括尽可能多的预算执行信息、预警规则、银行账户信息等。同时,中央财政部门拥有对监控平台各功能模块的升级更新和屏蔽激活的权限。今后各级财政特别是地方财政若出现新的监控需求,则可申请财政部扩容系统,财政部门审核通过后修订系统,进而不断完善平台的监控功能。其次,各地方财政部门应根据自身需要,在采用全国统一的监控平台模式和中央版本的基础上,全部或有选择地向上级财政部门申请开通平台系统功能,形成各地方的监控平台^[16]。当然,中央财政部门可以根据我国预算管理改革的现状和未来发展,规定哪些功能是各级地方财政部门必须开通的,哪些是可以有选择地开通的。比如,零余额账户向单位基本账户违规转款、同系统内单位转款、非政府采购方式购车、超额高频提现、违规发放奖金和津贴等预警功能模块各级财政部门的监控平台中都必须包含并激活使用。再如,由于许多专项转移支付资金涉及从中央财政到基层财政的几乎所有财政级次,因此专项资金监控模块也要求各级财政部门都必须开通。对于一些模块功能的具体设定权限,特别是预警规则的细节,如大额提现的最大额度等,可由各地方政府财政部门根据自身情况自行确定。

在监控平台建设的途径选择上,由于各级地方政府的预算执行资金规模和结构情况各不相同,因此,我们建议各级财政主要依据上级财政所选择的功能模块范围确定本级所要应用的模块,特殊情况下可跨级申请上级财政监控平台没有开通的功能模块。总的来看,全国统一的监控平台建设可采用自下而上征求意见、自上而下推进实施的方式,一期建设实现中央与省级财政之间的平台统一,二期建设实现省以下各级财政的平台统一。

(二) 各级财政的监控平台建设权责划分

中央财政在监控平台建设中的权责主要体现在以下两点:一是负责基础平台的建设,即建设作为全国各级财政共同使用的软件平台,这一平台需要具有最大的广泛性和一定的开放性^[17]。当然,在基础平台的建设过程中,中央财政需要尽可能地深入基层,将最真实、最大容量的平台建设意见和需求融入基础平台中。二是负责全国范围内的组织实施,包括建设规划的制定、人员的培训等等。

地方各级财政的监控平台建设任务,首先是针对地方财政预算执行管理的需要,将本级预算和有关纵向专项转移支付监控所需功能进行汇总,包括本级财政对具体预警规则的限定意见,之后向上级财政报告。由于各级地方财政的预算执行情况存在差异,因此这些监控功能将包括重点监控功能和一般监控功能,这需要在上报时予以明确^[18]。其次,各地方财政还具有对本级监控平台的日常维护和管理责任,特别是要保证本级财政中心数据和预算执行信息安全。

五、结语

在全国统一的政府预算执行动态监控信息化平台建设过程中,改革除了注重监控核心技术内容与体制安排的创新以外,还应对未来平台的运营保障给予充分考虑,在技术、资金、人力、法规等方面给予全面支持。同时,由于我国各项公共财政体制与制度改革仍处于不断调整和完善时期,特别是当前我国政府预算执行动态监控信息化平台建设具有分散性,因此,设计者建设全国统一的监控平台系统还应将可能遇到的困难考虑充分一些,比如“省管县”财政体制下的监控平台建设问题,“财税银”综合横联功能的实现,地方现有监控模式的取舍,中国政府预算管理模式的深层次变革对平台建设的影响等等,都应考虑在内。

参考文献:

[1] 马骏. 治国与理财:公共预算与国家建设[M]. 北京:三联书店,2011.

- [2] 马斯格雷夫 A R, 马斯格雷夫 B P. 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, 2003.
- [3] 布坎南. 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, 2009.
- [4] 尼斯坎南. 官僚制与公共经济学[M]. 王浦劬, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004.
- [5] Mueller. Public Choice III [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 547.
- [6] 斯蒂格利茨. 斯蒂格利茨经济学文集(第五卷): 公共财政[M]. 纪沫, 严焱, 陈工文, 译. 北京: 中国金融出版社, 2007.
- [7] 鲍莫尔, 利坦, 施拉姆. 好的资本主义, 坏的资本主义以及增长与繁荣的经济学[M]. 刘卫, 张春霖, 译. 北京: 中信出版社, 2008.
- [8] 斯蒂格利茨. 信息经济学: 应用[M]. 纪沫, 陈佳, 刘海燕, 译. 北京: 中国金融出版社, 2009.
- [9] 唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [10] 康德. 纯粹理性批判[M]. 蓝公武, 译. 北京: 商务印书馆, 2009.
- [11] 边沁. 道德与立法原理导论[M]. 时殷弘, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 89 - 94.
- [12] Graham J D. The evolving regulatory role of the U. S. Office of management and budget[J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2007, 2: 91 - 171.
- [13] 刘俊业, 戚安邦. 财政预算执行的“挣值管理”分析[J]. 财政研究, 2012(1): 61 - 64.
- [14] Alejandro S, Streb M J. Separation of powers and political budget cycles[J]. Public Choice, 2008, 137: 329 - 345.
- [15] 郑石桥, 贾云洁. 预算机会主义、预算治理构造和预算审计——国家审计嵌入公共预算的理论架构[J]. 南京审计学院学报, 2012(4): 80 - 88.
- [16] Gloria A G, Pettijohn D C. Implementing performance-based program budgeting: a system-dynamics perspective[J]. Public Administration Review, 2002, 2: 51 - 62.
- [17] 薛芬. 政府预算变革与政府预算执行审计战略转型——基于国家治理的视角[J]. 审计与经济研究, 2012(6): 42 - 48.
- [18] 刘叔申. 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, 2010(2): 110 - 115.

[责任编辑: 黄 燕]

Construction of Information Platform about the Dynamic Monitoring of Public Budget Implementation in China

SUN Ke-jing

Abstract: The construction of information platform to dynamically monitor the budget implementation will improve the controlled budget management system and lay the technological foundation for the transformation to the performance-based budget management system. The core technology includes monitoring elements and their definitions, monitoring functions and module composition. At the same time, system arrangement and operational security guarantee the unified construction of information platform throughout the country.

Key Words: government budget implementation; dynamic monitoring; treasury management; information platform of financial management; public expense; performance budget reform