

关于国债资金绩效监督的思考

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月2日 乔洪武 罗丕 黄静

在2008年11月中央政府4万亿扩大内需措施的基础上,今年3月5日温家宝总理在十一届人大二次会议所作的《政府工作报告》中又进一步提出,为刺激经济增长、改善民生和深化改革,国务院同意地方发行2000亿元债券。我们要发挥好4万亿以及2000亿元地方国债的作用,确保这些资金用到促进国民经济持续健康发展上,就必须加强绩效监督。

关于加强国债资金绩效监督的基本思路,笔者认为,第一,要确立合理的监督原则。国债资金绩效监督应符合资金本身的性质和特点,监督的内容、方法、指标体系等应遵从科学性和可操作性原则。在监督国债资金投入合理性的同时,应遵循资金运行的成本——效益原则,主要监督国债资金使用的经济性和效率性。而在对国债资金绩效的监督上,应遵循整体性原则,即局部绩效要服从整体绩效,只有在整体绩效最优化的情况下,才能追求局部绩效的最大化。在保证国债资金未来绩效预测可靠的基础上,不能以国债资金近期的绩效来衡量其整体绩效,而坚持近期绩效与预期绩效相统一,一个国债资金项目的绩效更为重要的是其预期绩效。

第二,要建立和完善国债资金绩效监督的配套制度。国债项目的绩效监督,涉及到经济发展的各个方面,具有相当的复杂性。国债项目尤其是市县国债项目的绩效监督往往存在鞭长莫及的现象。因此,省级财政监督部门应该综合各种力量,加强对国债资金的绩效监督,特别是应该借助财政部驻各地专员办的力量,完善预算监督机制。可以将国债项目预算纳入人大及其常委的监督范围,这有利于充分发挥各级人大的监督作用,保证国债资金的有效使用。规范财政资金的核算。对国债资金的核算实施专款专用,进行专项管理。完善公共财政收支的集中核算制度。在目前形式下,财政收支的集中核算还不完善,一些收支项目未能得到很好的反映,核算过于笼统和粗略。反映在国债项目方面,就可能出现国债项目管理模糊、投资目的不明确等,这是造成一些国债项目不能很好地达到预设能力的一个重要原因。规范国债资金的管理制度。要加强资金的财务管理。对国债资金的财务管理,不应该只停留在专款专账管理上,还应该对资金的核算管理进行牵制机制建设,避免个人对资金使用权力的集中。要加强资金的操作管理。可以考虑对国债项目进行集中评审,以提高国债项目选择的科学性、可行性以及资金使用的透明度。还应该对国债项目的选择和投资计划的上报、编制、下达等各个环节予以规范,以保证国债资金使用的绩效监督有效进行。要规范国债项目的招投标制度。在国债项目的管理制度中,招投标制度是其重要的内容。要完善国债项目的招投标制度,就需要健全和巩固项目的法人责任制、工程监理制、项目合同管理制和工程质量终身责任制,积极推行评审后国债项目的最低费用选择中标法,加强项目招投标过程的监督和监督责任机制,加大国债投资项目招投标的透明度、公开性和公平性,尽量避免招投标中的虚假招标等非法招投标问题。要积极开展国债项目检查工作,严处违法违纪行为。积极开展国债项目检查工作,有利于规范国债资金管理。检查发现问题,及时给予处理。要充分发挥社会监督力量作用,维护国家资金使用制度的严肃性。

第三,建立事前、事中、事后监督相结合,日常监督与重点监督相结合的多层次、全过程的绩效监督模式。事前、事中、事后监督是对国债资金使用全过程的监督,包括国债资金使用的申请、审批(立项)、施工、检查(结项)的全过程。在国债资金使用的项目监督中,适时开展日常监督是必要的。在开展日常监督的同时,结合各地区的具体国债项目投资情况,选择投资金额大,社会效益突出,事关人民切身利益,对本地区经济发展起重要作用的项目进行重点监管,以保证国债资金投入的投资效益。

(作者单位:武汉大学、贵州财经学院)

文章来源:光明日报 (责任编辑: zfy)